

Projet de loi de finances pour 2025 (n° 324)

Mission « Outre-mer »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Yoann Gillet

30 octobre 2024

MESDAMES, MESSIEURS,

À l'aube de l'examen du volet « dépenses » du projet de loi de finances pour 2025, et alors que votre rapporteur renouvelle pour la troisième année cet exercice, il ne peut que constater une nouvelle fois la situation préoccupante des crédits alloués à nos outre-mer. Le budget 2025 proposé par le Gouvernement, qui regroupe, outre la mission « Outre-mer », l'ensemble des crédits destinés aux territoires ultramarins, marque cette année un recul significatif pour ces territoires.

Alors que votre rapporteur regrettait déjà, les années passées, l'insuffisance des crédits de la mission « Outre-mer », ce projet pour 2025 affiche une diminution brutale et drastique des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission, fragilisant encore un peu plus l'action de l'État dans nos territoires d'outre-mer, où les besoins sont pourtant immenses. Cette tendance austère traduit en creux un manque de vision du Gouvernement pour nos outre-mer.

Dans le détail, si les crédits du programme « Emploi outre-mer » sont en très légère hausse, cette augmentation ne saurait pour autant compenser les carences budgétaires des budgets précédents et la baisse drastique sur l'ensemble de la mission. Les crédits du programme « Conditions de vie outre-mer » subissent par exemple une très lourde perte. Ce programme est pourtant un outil important en matière de politiques de logement, d'aménagement du territoire et de soutien aux collectivités, et est un vecteur d'actions en faveur du développement des infrastructures et de l'amélioration des conditions de vie dans les territoires ultramarins.

Votre rapporteur a souhaité, pour la partie thématique de son rapport, consacrer son étude à la situation migratoire, sécuritaire, économique et sociale de Mayotte. Ce département français, situé dans l'océan Indien, est confronté à des défis immenses, exacerbés par sa proximité géographique avec les Comores. Mayotte fait ainsi face à une crise migratoire d'une ampleur exceptionnelle, qui pèse lourdement sur ses services publics. L'insécurité, l'engorgement des infrastructures de santé, la saturation des écoles, collèges et lycées, ainsi que les récentes difficultés rencontrées en matière de gestion des ressources en eau et de régulation des habitations illégales sont autant d'exemples des problèmes que peut

susciter une immigration incontrôlée, qui emporte à Mayotte des conséquences très lourdes pour la démographie de l'île.

À l'issue d'un déplacement de huit jours sur place, et après avoir entendu l'ensemble des acteurs concernés, votre rapporteur formule 23 recommandations afin de répondre aux crises que subissent au quotidien les Mahorais.

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET 2025 DE RENONCEMENT

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Outre-mer » du projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2025 regroupe les crédits dont dispose le ministère pour la conduite de ses actions dans les territoires ultramarins. Comme les deux années précédentes, à l'occasion desquelles votre rapporteur a eu l'honneur de rapporter les crédits de cette mission pour la commission des Lois, elle comporte **douze actions, réparties en deux programmes** :

– le **programme 138 « Emploi outre-mer »** regroupe quatre actions respectivement vouées au soutien des entreprises ultramarines, aux dispositifs d'aide à la formation professionnelle, aux moyens de pilotage des politiques publiques ainsi qu'au financement de l'économie afin de pallier les carences de l'offre bancaire d'investissement outre-mer ;

– le **programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** comprend huit actions : logement, aménagement du territoire, continuité territoriale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux, soutien à l'investissement des collectivités territoriales, coopération régionale, fonds exceptionnel d'investissement et accès au financement bancaire.

Le PLF pour 2025 fait apparaître **une très forte et inacceptable diminution des crédits de la mission « Outre-mer »**. La prévision s'élève à 2,78 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une baisse de 12,52 % par rapport au budget voté pour l'exercice précédent. Les crédits de paiement (CP) diminuent eux aussi drastiquement, s'établissant à 2,55 milliards d'euros, soit une perte de 8,89 %. Cette diminution affecte particulièrement le programme 123, dont les crédits diminuent de plus de 36 %.

Alors que les exercices précédents se limitaient à de timides augmentations des crédits de la mission, largement insuffisantes au regard de l'inflation, des enjeux d'investissement et d'accompagnement de nos territoires ultramarins, le budget 2025 est **un budget de rupture et de recul**, qui marque la totale déconnexion entre les besoins de terrain et les arbitrages pris par le Gouvernement pour financer la mission « outre-mer ». S'il était voté en l'état, il se traduirait concrètement, demain, par un accompagnement insuffisant de ces territoires, pouvant aller jusqu'au retrait total de l'État dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques en outre-mer, où les besoins sont pourtant particulièrement importants.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER ⁽¹⁾

Numéro et intitulé (programme et action)		Autorisations d'engagement (millions d'euros)			Crédits de paiement (millions d'euros)		
		LFI 2024	PLF 2025	Variation	LFI 2024	PLF 2025	Variation
138	Emploi outre-mer	1 899,4	1 971,9	+3,81 %	1 884,7	1 949,3	+3,43 %
1	Soutien aux entreprises	1 539,2	1 642,9	+6,74 %	1 539,2	1 642,9	+6,74 %
2	Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	321,6	315,3	-1,95 %	309,1	295	-4,58 %
3	Pilotage des politiques des outre-mer	3,61	3,61		3,37	3,37	
4	Financement de l'économie	35	10,1	-75,15 %	33	8,1	-75,47 %
123	Conditions de vie outre-mer	1 281,6	810,8	-36,74 %	919,8	605,8	-34,14 %
1	Logement	291,9	260	-10,93 %	193,8	184,1	-5 %
2	Aménagement du territoire	233,2	86,4	-62,95 %	174,4	41,6	-76,15 %
3	Continuité territoriale	76,3	62,9	-17,56 %	76,2	62,8	-17,59 %
4	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	21	10,15	-51,67 %	21	10,15	-51,67 %
6	Collectivités territoriales	428,9	257,1	-40,06 %	328,4	202,2	-38,41 %
7	Insertion économique et coopération régionales	1,0	1,0		1,0	1,0	
8	Fonds exceptionnel d'investissement	160,0	110,0	-31,25 %	87,3	70,9	-18,71 %
9	Appui à l'accès aux financements bancaires	69,3	23,3	-66,33 %	37,7	32,9	-12,68 %
Total Mission		3 181	2 782,7	-12,52 %	2 804,5	2 555,1	- 8,89 %

Source : projet annuel de performance relatif à la mission outre-mer, annexé au PLF pour 2025.

Comme les années précédentes, votre rapporteur constate que **le niveau des restes à payer ⁽²⁾ demeure très élevé pour le programme 123** (2,26 milliards d'euros estimés au 31 décembre prochain, soit plus du double des crédits

(1) Chiffres arrondis.

(2) Les restes à payer correspondent à l'écart entre les autorisations d'engagements (AE) consenties pour un programme donné et les crédits paiement (CP) déjà dépensés pour couvrir ces AE.

de ce programme pour 2025). Les restes à payer du programme 138 sont estimés, quant à eux, à 59,3 millions.

Votre rapporteur regrette en outre que **les crédits votés pour l'année 2024 n'aient pas été dépensés comme le disposait la loi de finances initiale votée**. En effet, le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 a annulé, pour l'exercice 2024, 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10,2 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 78,8 millions d'euros en AE et en CP sur la mission « Outre-mer », répartis entre :

– 74,9 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 123, concernant principalement l'action 6 « collectivités territoriales » (-34 M€ en AE et -22 M€ en CP) et l'action 2 « aménagement du territoire » (-18,90 M€ en AE et -16,40 M€ en CP) ;

– 3,9 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 138, imputés intégralement à l'action 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », et qui se traduit par **une diminution du nombre de volontaires stagiaires recrutés par le Service militaire adapté (SMA)** (-410 recrutements). Une décision d'autant plus incompréhensible que le SMA est un dispositif d'insertion dont les résultats sont spectaculaires (plus de 90 % de réussite à Mayotte par exemple).

En somme, **le budget 2025 s'inscrit dans la tendance austère des années précédentes**, et marque même **un recul inquiétant** par rapport aux crédits votés en timide augmentation pour la mission outre-mer en 2024, puis pour partie gelés par le Gouvernement quelques mois après la promulgation de la loi de finances pour 2024.

De tels choix viennent confirmer le mépris le plus abject des gouvernements successifs envers nos compatriotes ultramarins.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS ET VOTÉS POUR LA MISSION OUTRE-MER SUR LES
QUINZIÈME ET SEIZIÈME LÉGISLATURES AINSI QUE POUR L'ANNÉE 2025
(EN MILLIONS D'EUROS)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CP demandés dans le projet de loi de finances initial	2 491	2 409	2 435	2 467	2 489	2 658	2 555
CP votés en loi de finances initiale	2 576	2 372	2 436	2 472	2 543	2 804	

Source : commission des Lois, à partir des projets de loi de finances et les lois de finances initiales pour les années 2019 à 2025.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Le programme 138 « Emploi outre-mer » enregistre dans son ensemble une légère hausse par rapport à l'exercice 2024, mais **deux de ses quatre actions subissent une perte parfois considérable de crédits**. *In fine*, et comme le regrettait déjà votre rapporteur l'an passé, **cette augmentation en trompe-l'œil**, surtout une fois prises en considération les perspectives d'inflation de 1,8 % pour l'année 2025, **ne couvre en rien le manque cruel de moyens déjà déploré pour les exercices précédents**.

Les crédits du programme s'établissent ainsi à **1,97 milliard d'euros en AE (+ 3,8 %) et 1,95 milliard d'euros en CP (+ 3,4 %)**. L'action n° 1 (soutien aux entreprises) est en fait la seule action à la hausse.

- Une « hausse » des crédits de soutien aux entreprises qui n'est toujours pas à la hauteur des enjeux (action n° 1)

L'**action n° 1, « Soutien aux entreprises »**, vise à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines en diminuant le coût du travail. Elle finance les exonérations et allègements de charges sociales spécifiques aux outre-mer en faveur des entreprises et des travailleurs indépendants. Elle représente l'essentiel des crédits du programme (83,3 %) et progresse en 2025 (1,64 milliard d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 6,74 % par rapport à 2024).

L'augmentation prévue ne doit pas dissimuler une économie générale attendue par le Gouvernement. La hausse pour 2025 correspond ainsi à la prévision des besoins budgétaires définis par l'Urssaf en juin 2024 dans le cadre d'un groupe de suivi, mais elle est par ailleurs **minorée de 180 M€ en AE et en CP**, au titre des économies engendrées par une réforme du dispositif d'accompagnement des entreprises.

- Une diminution des crédits de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle (action n° 2)

L'**action n° 2** porte sur l'**aide à l'insertion et à la qualification professionnelle des jeunes ultramarins**. Elle finance la mise en œuvre du service militaire adapté (SMA). Elle comprend aussi les crédits alloués à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) pour la conduite de programmes de formation et de mobilité professionnelles, y compris à l'égard des cadres (programmes « cadres de Mayotte », « cadres pour Wallis-et-Futuna », « cadres d'Avenir Nouvelle-Calédonie ») et ceux destinés à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

L'action n° 2 enregistre **une baisse de ses AE (- 1,95 %) et de ses CP (- 4,58 %)**. Comme l'an dernier, elle devrait bénéficier d'un abondement des fonds européens et d'attribution de produits pour un montant estimé à 40 millions d'euros en AE comme en CP.

La baisse de crédits envisagée pour l'année 2025, d'un montant de 8 millions d'euros, s'explique en partie par **des économies liées au report de certaines opérations d'infrastructures du SMA** – votre rapporteur ne peut que le regretter tant il a pu constater, au cours de son déplacement à Mayotte, l'importance du SMA et les besoins en investissements nécessaires au fonctionnement de cette structure (*voir infra*). La restriction budgétaire souhaitée par le Gouvernement aura également **des conséquences sur l'extension du dispositif « Cadres d'avenir »** opéré en 2024 et sur la subvention pour charge de service public de LADOM, d'après les réponses de l'administration au questionnaire budgétaire de votre rapporteur.

- Les autres actions

Représentant moins de 0,2 % des crédits du programme, l'**action n° 3** regroupe les crédits nécessaires au **pilotage des politiques publiques outre-mer**, notamment le financement des dépenses de fonctionnement du ministère des Outre-mer et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (dépenses immobilières, personnels, fluides, informatique). Elle enregistre une stagnation de ses crédits (3,61 millions d'euros en AE et en CP), malgré la poursuite du développement du portail numérique DECIGEOM, qui met à disposition de l'administration et du public ⁽¹⁾ des données sur les outre-mer, sous la forme de cartes et de tableaux. En réalité, une fois prise en compte l'inflation attendue en 2025, toute stagnation entraîne, en euros constants, **une diminution déguisée des crédits**.

Regroupant désormais à peine 0,5 % des crédits du programme, l'**action n° 4** porte sur le **financement de dispositifs de soutien à l'économie**. Elle concentre notamment les aides au fret (2,38 M€ en CP, en baisse de plus de 57 % par rapport à l'an dernier – ce qui est très largement insuffisant pour avoir un effet sur le pouvoir d'achat des Ultramarins), le prêt de développement outre-mer, les

(1) <https://observatoire.outre-mer.gouv.fr/cms/>

subventions d'investissement dans le cadre d'appels à projets et le soutien au micro-crédit.

Cette action enregistre dans son ensemble **une baisse dramatique** (-71,15 % en AE et de -75,47 % en CP, soit -25 M€ d'AE et de CP) qui porte principalement sur les prêts de développement outre-mer (PDOM) et le soutien aux structures appartenant à l'économie sociale et solidaire.

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Les crédits consacrés à l'amélioration des conditions de vie outre-mer sont retracés au sein du programme 123 et connaissent pour 2025 **une diminution drastique, à rebours des besoins**. Ils s'établissent en effet à **810,8 millions d'euros en AE**, ce qui représente une baisse de près de 37 % sans commune mesure avec les crédits votés en LFI 2024, **tandis que les CP suivent la même tendance (- 34,1 %) pour atteindre 605,8 millions d'euros**. Une seule action voit son budget stagner (l'action n° 7 consacrée à l'insertion économique et à la coopération régionale), toutes les autres accusent des baisses très fortes (de -11 % à -66 %).

- Une diminution de 11 % des crédits consacrés au logement (action n° 1)

Représentant environ 32 % du montant du programme, les crédits de **l'action n° 1**, qui concourent au **financement de la politique du logement (« ligne budgétaire unique »)**, concernent le logement social (agrandissement, rénovation, adaptation), l'aménagement du foncier, mais aussi l'amélioration du parc privé et la résorption de l'habitat insalubre et informel.

En la matière, les indicateurs que se donne le Gouvernement portent sur :

– le **délai d'attente pour l'attribution d'un logement social**, qui mesure la rapidité de satisfaction de la demande. Alors qu'en 2024, la cible est fixée à 13 mois, elle est en constante augmentation depuis trois ans et se trouve rallongée d'un mois en 2025 ;

– la **pression de la demande sur le logement social**, qui rapporte le nombre de relogements dans le parc social (hors mutations internes au parc social) au nombre de demandeurs de logements sociaux, au cours d'une année donnée. Ce ratio était de 5,2 en 2021 et de 5,5 en 2022, et la cible était fixée à 4,7 pour 2024. Elle est désormais portée, pour 2025, à 6,3. Si elle est atteinte, cela signifiera qu'une seule demande de logement social sur 6,3 serait satisfaite en moyenne, outre-mer, l'an prochain. Un ratio qui, s'il était atteint, prouverait l'échec de la stratégie (s'il en existe vraiment une) mise en place ces dernières années.

Comme l'an dernier, **votre rapporteur regrette que le département de Mayotte soit exclu du calcul de ces deux indicateurs**. Il relève en outre la

faiblesse des ambitions à moyen terme du Gouvernement, qui se fixe des cibles pour le moins modestes, et dégradées année après année : un délai moyen d'attente de 14 mois en 2026, un ratio de pression sur le logement social de 6,1 la même année, soit des conditions tout à fait inacceptables pour nos compatriotes ultramarins.

Cette perte d'ambition du Gouvernement se traduit très concrètement dans la baisse de 11 % du budget dévolu, l'an prochain, à cette action, qui correspond à une perte de 32 M€ d'AE et 10 M€ de CP.

- Des crédits consacrés à la continuité territoriale en baisse (action n° 3)

La politique de **continuité territoriale** est définie à l'article L. 1803-1 du code des transports comme « *tendant à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de **transport**, de **formation**, de **santé** et de **communication** de celles de l'hexagone, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer* ».

L'essentiel des crédits de cette action est dévolu au **fonds de continuité territoriale** chargé de financer, sous condition de ressources et en faveur des personnes ayant leur résidence habituelle outre-mer, les aides à la continuité territoriale de l'État.

Les crédits de cette politique connaissent pour 2025 **une forte baisse, de l'ordre de 13,4 millions d'euros (en AE et en CP), soit - 17,6 % par rapport à la loi de finances votée pour 2024**, imputés quasi exclusivement sur le budget du fonds de continuité territoriale.

- Une importante diminution des crédits consacrés à l'aide à l'accès aux financements bancaires (action n° 9)

L'action n° 9 pour **l'appui à l'accès aux financements bancaires** finance traditionnellement les prêts à intérêts bonifiés accordés par l'Agence française de développement (AFD) aux collectivités territoriales. Les plus fortes bonifications sont destinées aux projets liés au traitement des **déchets**, à **l'eau**, à **l'assainissement** et aux projets à **impact social** outre-mer (climat, biodiversité). En 2025, l'action n° 9 permettra également de soutenir :

– le **financement des TPE-PME** dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique, via un soutien à la société de gestion des fonds de garantie d'outre-mer ;

– le **fonds outre-mer**.

L'action n° 9, qui connaissait déjà une forte baisse de ses AE (- 13,1 %) comme de ses CP (-9,1 %) en 2024, diminue encore davantage en 2025. Ses crédits s'établissent ainsi à 23,35M€ en AE (-66 %) et 33 M€ en CP (-12,68 %).

- La chute des crédits destinés au soutien aux collectivités territoriales (action n° 6)

Les crédits de l'**action n° 6**, consacrée au **soutien aux collectivités territoriales**, recouvrent trois types de financements :

- les **dotations aux collectivités territoriales** et les autres financements adaptés à leurs spécificités ;
- les **secours d'urgence** et de solidarité nationale liées aux **calamités** ;
- les actions de **défense et de sécurité civiles**.

L'action porte aussi les crédits du **dispositif COROM** ⁽¹⁾. Créés par la loi de finances initiale pour 2021, les contrats de redressement outre-mer (COROM) visent à apporter le soutien technique ⁽²⁾ et financier de l'État aux communes ultramarines souhaitant assainir leur situation financière et réduire les délais de paiement de leurs fournisseurs locaux.

Les crédits de cette action connaissent **une chute impressionnante, tant en AE (257 M€ de crédits prévus, en baisse de 40 %) qu'en CP (202,2 M€, en diminution de 38,4 %)**. Cette baisse se traduira par une limitation du nombre de collectivités pouvant bénéficier de la signature d'un COROM en 2025, ainsi que par un allongement des délais de paiement pour les opérations d'investissement des collectivités.

- Les autres actions : des baisses de crédits tous azimuts

L'**action n° 2**, relative à l'aménagement du territoire, diminue drastiquement (-63 % en AE et -76,15 % en CP). Elle finance les actions menées dans le cadre des **contrats de convergence et de transformation prévus par la loi dite « ÉROM »** ⁽³⁾. Elle recouvre aussi des actions en faveur du tourisme, ou finançant les abris anticycloniques en Polynésie française, le plan séisme Antilles ou encore le fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

D'après les réponses communiquées par l'administration à votre rapporteur, la baisse programmée des crédits dans le PLF 2025, qui représente **une perte de 146 M€ d'AE et 132 M€ de CP**, concerne les contrats de convergence et de transformation renouvelés et signés avec les collectivités locales en 2024, ainsi que le plan séismes Antilles, le volet « fonctionnement » du contrat de développement de la Nouvelle Calédonie et le fonds mahorais de développement

(1) Pour une analyse du dispositif des COROM, nous renvoyons au rapport d'information n° 256 du Sénat, publié le 21 juin 2023 : <https://www.senat.fr/rap/r22-756/r22-756.html>

(2) L'assistance technique de l'État doit permettre de mettre en place des réformes organisationnelles ainsi que des outils de gestion et de suivi.

(3) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

économique, social et culturel – à rebours des besoins dans l’ensemble de nos territoires ultramarins.

Les crédits de l’**action n° 4**, relative aux **politiques sanitaire, sociale, culturelle, sportive et à destination de la jeunesse**, accusent eux aussi une baisse de 52 % en AE et en CP. Ils ne représentent plus que 1,25 % des crédits du programme. Ces pertes contribueront à réduire l’accompagnement du Gouvernement en faveur du territoire de Wallis-et-Futuna, qui avait bénéficié en 2024 d’aides importantes au titre du filet social et du soutien à l’agence de santé. Des économies ont par ailleurs été anticipées à hauteur de 2 M€ d’AE et de CP correspondant, d’une part, à la non-reconduction d’actions en faveur de la sécurité routière (le Gouvernement considérant que cette dépense relève du budget du ministère de l’Intérieur) et, d’autre part, à l’accompagnement des personnes atteintes d’un cancer (qui relève du programme porté par le ministère de la Santé).

Enfin, l’**action n° 7** (insertion économique et coopération régionales) n’évolue pas, tandis que les crédits de paiement de l’**action n° 8** (fonds exceptionnel d’investissement) marquent une baisse de 31,25 % pour retourner à leur niveau des années 2019-2023, pourtant largement insuffisant au regard des enjeux d’équipement dans nos territoires ultramarins.

De façon générale, et comme le défendait déjà votre rapporteur l’an passé, il est urgent d’entreprendre **un grand plan d’investissements dans les services publics et les infrastructures d’outre-mer** (écoles, services publics, réseaux routiers, accès à l’eau, réseau téléphonique et internet...), ce que le budget 2025 présenté par le Gouvernement ne permet pas.

Le PLF 2025, tel que présenté par le Gouvernement, est celui d’une France qui sacrifie ses compatriotes ultramarins. Il est un budget de renoncement.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LA SITUATION MIGRATOIRE, SÉCURITAIRE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE MAYOTTE

Pour la troisième année de ses travaux consacrés au budget de nos Outre-mer, votre rapporteur a choisi de consacrer la partie thématique de son avis budgétaire à la situation migratoire, sécuritaire, économique et sociale de Mayotte. Ce territoire français, véritable bijou national de l’océan Indien, fait face à des défis immenses, exacerbés par sa situation géographique, son insularité et sa proximité avec les Comores.

Le sujet choisi est large et dépasse le cadre des crédits de la mission « Outre-mer ». Néanmoins, **à Mayotte, les problématiques s’entremêlent et trouvent pour l’essentiel leur part dans une même cause, liée à la pression migratoire exceptionnelle que subit ce territoire** et qui emporte des conséquences sur toutes les politiques publiques. Cette situation migratoire, cumulée à des difficultés structurelles dans les domaines économique et social, génère des tensions croissantes et quotidiennes.

Pour rédiger cet avis, votre rapporteur s’est rendu une semaine à Mayotte. Ce déplacement, organisé du 23 au 30 septembre 2024, lui a permis de rencontrer les représentants des acteurs politiques, économiques, associatifs et citoyens du département, ainsi que des fonctionnaires et des militaires faisant vivre Mayotte au quotidien. Il tient à les remercier chaleureusement pour leur accueil et le temps qu’ils lui ont consacré.

I. MAYOTTE : UN BIJOU FRANÇAIS MENACÉ PAR LA SUBMERSION MIGRATOIRE

Mayotte, surnommée « l’île aux parfums », est un véritable joyau de la République française. Située dans l’océan Indien, entre Madagascar et le continent africain, elle est mondialement connue pour la richesse de son lagon, l’un des plus grands et des plus beaux du monde. Ses eaux cristallines et ses récifs coralliens abritent une biodiversité exceptionnelle, faisant de Mayotte un site touristique unique.

Mais **Mayotte n’est pas l’« eldorado » qu’elle devrait être.** Ce département fait en effet face à une menace d’une amplitude sans commune mesure sur notre territoire. **Sa proximité avec l’Union des Comores et son statut de département français en font une terre d’immigration massive, se traduisant par des flux migratoires quotidiens qui nuisent aux équilibres économiques et sociaux de l’île déjà fragiles.** Malgré quelques restrictions votées par le législateur, le droit du sol, qui confère automatiquement la nationalité française à tout enfant né sur le territoire, contribue à cette situation, tout comme la persistance du titre de séjour territorialisé, légitimement décrié par les Mahorais, qui ont le sentiment (à juste titre) d’affronter seuls une véritable

submersion migratoire. Des solutions existent pour rendre aux Mahorais leur souveraineté, mais encore faut-il avoir le courage de les défendre.

A. LE 101^{ÈME} DÉPARTEMENT : UN TERRITOIRE QUI A TOUT POUR DEVENIR UN PARADIS FRANÇAIS DANS L’OCÉAN INDIEN

1. Une situation géographique stratégique et un environnement naturel sans commune mesure en France

Mayotte, 101^{ème} département français, se situe à l’entrée nord du canal du Mozambique **dans l’océan Indien**. Elle se trouve ainsi à mi-chemin entre Madagascar et l’Afrique et est donc particulièrement éloignée de l’hexagone, **localisé à 8 000 km de distance. Le département est un archipel**, constitué de deux îles principales nommées Grande-Terre (363 km²) et Petite-Terre (11 km²). Elles sont séparées par un bras de mer de 2 km.

Mayotte est **l’ensemble volcanique** le plus ancien de l’archipel des Comores. Il s’élève à une altitude moins élevée que les autres îles de l’océan Indien en raison de l’érosion et de l’affaissement. Ses reliefs montagneux culminent à 700 mètres d’altitude tandis que ceux des Comores atteignent 2 361 mètres. Le relief est par ailleurs **particulièrement accidenté** : 63 % de la surface de Grande-Terre se caractérise par des pentes d’inclinaison supérieure à 15 % et/ou se situant à plus de 300 mètres d’altitude ⁽¹⁾. La topographie montagneuse de l’île induit une **concentration importante de la population sur les espaces plats, notamment sur la mince bande littorale de l’île**.

Mayotte est soumise à un climat tropical maritime qui se caractérise par l’alternance de deux saisons. L’hiver austral correspond à une période fraîche et sèche tandis que l’été austral est une période chaude et pluvieuse s’étendant d’octobre à mars. Ainsi, 75 % des précipitations ont lieu durant l’été austral.

Enfin, l’archipel présente une **importante biodiversité**, notamment en raison du lagon clos dans lequel il est enserré. Ce dernier est entouré par une double barrière corallienne. Il concentre **25 % de la biodiversité mondiale** selon le dossier exploratoire soumis aux experts de l’UNESCO par Mayotte et représente **un potentiel touristique hors du commun**.

(1) Pour plus de détails sur la situation géographique de Mayotte, voir : IEDOM, Rapport annuel économique sur Mayotte, 2022.

RÉPARTITION DES ÉCOSYSTÈMES MARINS CÔTIERS DE MAYOTTE



Source : Extrait de Hily et al. (2010) « Les herbiers de phanérogames marines de l'outre-mer français ». Documentation Ifremer.

Cette situation géographique n'est néanmoins pas qu'un avantage. Du fait de sa géographie particulière, l'archipel de Mayotte est exposé à de nombreux aléas naturels : risques sismiques, volcanique et tsunamique, mouvements de terrain, érosion côtière et affaissement de l'île, ainsi que les risques cycloniques, d'inondation et de sécheresse.

Ainsi, **92 % de la population est concernée par un aléa, tous niveaux confondus, dont près de la moitié de la population par un aléa fort**⁽¹⁾ La population est particulièrement exposée à ces risques en raison de vulnérabilités de différents ordres : le caractère exigü et insulaire du département ; son isolement de l'hexagone, d'une part, et des pays voisins, d'autre part ; la forte densité démographique et la concentration des populations sur les zones littorales ;

(1) Avis budgétaire n°4525 (2021-2022) du député M. Mansour Kamardine sur la sécurité civile, à partir de données transmises par la préfecture de Mayotte.

l'importance de la pauvreté parmi la population (77 % de la population mahoraise vivrait sous le seuil de pauvreté en 2021) ; la persistance de l'habitat informel et précaire avec les « bangas » (*voir infra*).

2. Une population attachée aux valeurs de la République et à la Nation

L'histoire de Mayotte est singulière au sein de la République française. **L'île fut cédée à notre pays en 1841 par le sultan Andriantsouli**, devenant ainsi une colonie. En 1886, la France instaura un protectorat sur l'ensemble de l'archipel des Comores, auquel Mayotte était intégrée. Cet archipel connut divers statuts au fil du temps : de colonie en 1912, **les Comores devinrent territoire d'outre-mer (TOM) en 1946 dans le cadre de la Constitution de la IV^{ème} République**.

Lors du **référendum du 22 décembre 1974** sur l'indépendance du territoire des Comores, **les habitants de Mayotte exprimèrent, à une large majorité de 63,8 %, leur volonté de demeurer dans la République française**, tandis que les autres îles de l'archipel votaient au contraire en faveur de l'indépendance. Cette différence de choix amena Mayotte à prendre un chemin politique distinct de ses voisines comoriennes, en restant dans la communauté nationale. Consultés à nouveau en février 1976, les Mahorais ont plébiscité à 99,4 % le maintien de l'île dans l'ensemble français.

Au cours des décennies suivantes, le statut de Mayotte évolua progressivement. **En 1976, l'île devint une collectivité territoriale de la République, puis, en 2001, elle acquit le statut de département**, entérinant l'accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000, plébiscité par près de 73 % des Mahorais, consultés afin d'en avaliser le contenu. **Mayotte devint officiellement le 101^{ème} département français le 31 mars 2011** à l'issue de la consultation du 29 mars 2009, marquée par un soutien massif de 95,2 % des votes exprimés. Ce statut fit de Mayotte un département d'outre-mer (DOM), la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte créant **une collectivité unique, le « Département de Mayotte » exerçant les compétences dévolues aux départements et régions d'outre-mer**. Cette transformation juridique fut également marquée par des adaptations nécessaires à l'application du droit commun, dans un contexte local marqué par des spécificités culturelles et sociales.

Avec cette départementalisation, Mayotte est désormais pleinement intégrée à la République, tout en restant un territoire confronté à des enjeux migratoires, économiques et sociaux importants dans sa relation avec ses voisins de l'archipel des Comores. Il ressort de leur histoire que **les Mahorais sont un peuple profondément attaché aux valeurs de la République et fier d'appartenir à la Nation française**.



Un vecteur d'intégration et levier de développement essentiel : le service militaire adapté

Créé dans les années 1960 par le Premier ministre Michel Debré sous la direction du général Jean Némou, le service militaire adapté (SMA) avait dès l'origine pour objectif de contribuer au développement des outre-mer. Contrairement à la fonction classique des forces armées, le SMA a pour missions principales la mise en valeur des territoires ultramarins et la participation aux opérations de secours. Le premier régiment fut créé en Guyane en 1961, et est notamment à l'origine de la construction de la route de l'Ouest depuis Cayenne, permettant à la fois de développer les infrastructures de transport et de former des jeunes français à certains métiers.



Source : site du service militaire adapté.

Jusqu'à présent, le SMA continue de répondre à ces objectifs en proposant aux jeunes ultramarins des parcours de formation professionnelle, dans un cadre militaire. En conséquence, le SMA est structuré comme un régiment de l'armée de terre, mais ses unités de combat sont remplacées par des unités de formation.

Il accueille deux types de volontaires, tous âgés de 18 à 25 ans, qui sont répartis en deux catégories :

– les stagiaires, jeunes sans diplôme qui intègrent le SMA pour suivre une formation de six à douze mois, en fonction de la filière choisie. Cette formation commence par deux mois d'apprentissage du savoir-vivre militaire (discipline, hygiène, vie en communauté, etc.) et se poursuit ensuite par des stages et formations professionnels. Durant ce parcours, les jeunes peuvent passer leur permis de conduire ;

- les techniciens, qui sont des jeunes diplômés intégrant le SMA comme aide-moniteurs, afin d'accompagner les jeunes dans leur formation au sein des différentes filières professionnelles. Leur contrat initial d'un an est renouvelable jusqu'à cinq ans.

Le régiment du SMA à Mayotte est aujourd’hui le deuxième plus important de l’Outre-mer, avec près de 1 000 jeunes engagés. D’ici 2030, ses objectifs de développement visent à atteindre un effectif de 1 200 jeunes. Si cette augmentation est une bonne nouvelle, elle pose néanmoins un défi en termes d’infrastructures car les installations actuelles, situées à Combani, sont saturées. Le projet d’extension du SMA dans le sud de l’île est envisagé, ce qui permettrait non seulement de mieux toucher la jeunesse, mais aussi de renforcer la capacité du régiment à participer aux opérations de secours dans le Sud de Grande-Terre.



Votre rapporteur a été impressionné par son déplacement au SMA de Mayotte, où il y a rencontré de nombreux jeunes investis dans leur formation et des personnels prenant à cœur leur mission de service public. À Mayotte singulièrement, le SMA est un puissant vecteur d’intégration qu’il convient de préserver et même de renforcer. Or, les diminutions de crédits envisagées par le Gouvernement (*voir supra*) se traduiront dès l’an prochain par des restrictions budgétaires pour les régiments, ce qui va à l’encontre des besoins dans nos territoires ultramarins.

Au lieu de s’attaquer aux mauvaises dépenses, le Gouvernement propose là des “économies” sur un dispositif utile et dont les résultats sont spectaculaires.

Recommandation n° 1 : renforcer et à terme généraliser le service militaire adapté (SMA) qui est un formidable outil d’insertion et de formation

3. Des infrastructures nécessaires pour transformer et développer durablement Mayotte

De par sa situation insulaire, Mayotte dépend de trois infrastructures clé pour assurer le transport des personnes et des marchandises : **l'aéroport de Dzaoudzi, le port de commerce de Longoni ainsi que la gare maritime internationale**. Si ces infrastructures assurent aujourd'hui *a minima* leur rôle, elles doivent néanmoins être modernisées afin d'accompagner le développement de Mayotte et répondre aux ambitions des Mahorais pour leur département.

- L'aéroport de Dzaoudzi : l'unique point d'entrée aérien de l'île

L'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi, ouvert en 2014, joue un rôle essentiel dans le désenclavement de Mayotte. **Chaque année, cet aéroport, propriété de l'État, gère un trafic d'environ 450 000 passagers**, un volume équivalent à celui d'un petit aéroport régional. Il emploie au total environ 350 personnes – incluant à la fois le personnel du gestionnaire de la concession, Edeis, ainsi que les manutentionnaires et les services de l'État présents sur place.

Air Austral, la principale compagnie opérant sur l'île, représente à elle seule près de 60 % du trafic total. Votre rapporteur ne peut que partager l'étonnement des élus et citoyens qu'il a rencontrés, et qui ont regretté l'absence de la compagnie nationale sur cet aéroport. Si la présence d'Air France à Dzaoudzi avait été envisagée au début des années 2020, il semblerait que la compagnie aérienne ait renoncé à cette desserte, à la demande des représentants de son personnel de bord.

L'aéroport est confronté à des difficultés et des défis à la fois infrastructurels et environnementaux. D'une part, **il est dépourvu d'une piste suffisamment longue pour accueillir des vols long-courriers directs**. Ainsi, tous les vols vers la France hexagonale doivent effectuer une escale technique – généralement à Nairobi – puisque la piste ne permet pas aux avions de s'envoler avec une cuve de carburant suffisamment pleine, contribuant à augmenter le coût des vols, déjà particulièrement élevé en comparaison des tarifs pratiqués à La Réunion. Les élus locaux se sont ainsi pleinement mobilisés pendant des années afin d'obtenir la construction d'une piste plus longue améliorant la desserte de Mayotte.

Mais, en plus de ce défi logistique, **l'aéroport est aussi menacé par des risques géologiques importants**, liés à la proximité d'un volcan sous-marin situé à environ 20 kilomètres de l'infrastructure, et qui a été découvert en 2019. Cette situation géologique a finalement mené à l'abandon du projet d'allongement de la piste en début d'année 2024. Tout en renonçant au projet de « grande piste », **le Gouvernement a cependant annoncé il y a quelques semaines la construction d'un nouvel aéroport sur Grande-Terre** pour garantir la continuité territoriale et répondre à ces enjeux de sécurité de cette infrastructure à long terme. Des études

seraient désormais en cours pour déterminer la faisabilité de ce projet, attendu **d'ici 2035**, car l'aéroport actuel pourrait être rendu inutilisable à cette échéance.

Ce problème structurel engendre des tarifs aériens plus élevés, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur, et contribue à l'absence de concurrence des compagnies aériennes desservant l'aéroport.

Surtout, l'annonce de nouvelles études, en sus de celles déjà réalisées, et le report à l'année 2035 d'un éventuel projet de nouvel aéroport, aujourd'hui sans financement ni perspectives claires, constitue une immense déception pour les Mahorais. Votre rapporteur recommande d'engager dès à présent des consultations et de donner des gages de la volonté du Gouvernement de trouver des solutions afin d'éviter, dans les années à venir, un arrêt brutal du trafic aérien à Mayotte.

Recommandation n° 2 : engager dès à présent une conférence avec l'ensemble des parties prenantes afin de trouver des solutions viables (second aéroport, « piste longue ») et des perspectives claires pour le futur de l'aéroport de Mayotte

Au cours de son déplacement, **votre rapporteur a rencontré les effectifs de la police aux frontières présents à l'aéroport et échangé sur les enjeux migratoires. Ceux-ci ont des conséquences sur l'activité aéroportuaire.** Ainsi, entre le début de l'année et la fin du mois de septembre 2024, les services de la police aux frontières avaient recensé 69 usurpations d'identité et saisi 42 faux papiers, en majorité pour des vols en direction de Paris. La vigilance des fonctionnaires de police permet ainsi de limiter l'immigration illégale de Mayotte vers la France hexagonale par la voie aérienne.

- Le port de commerce de Longoni : une plateforme d'import-export stratégique en cours de modernisation

Le port de commerce de Longoni constitue un maillon essentiel dans l'économie et le désenclavement de Mayotte. En 2023, il a accueilli près de 190 navires ; il gère un flux annuel d'environ 100 000 conteneurs, confirmant son rôle central pour les importations et exportations du territoire.

Il s'agit du seul port en eaux profondes de Mayotte, ce qui en fait une infrastructure incontournable pour l'approvisionnement en marchandises essentielles, comme le gaz consommé sur l'île. Cependant, cette situation rend le port vulnérable à la fois aux risques naturels (notamment en raison de sa situation géographique) et aux risques sociaux (en cas de blocages de l'infrastructure, par exemple).

La concession du port, attribuée par délégation de service public (DSP) en 2013, a été organisée autour de plusieurs plans d'investissement, qui n'ont, semble-t-il, pas tous été respectés. En 2015, l'état de délabrement avancé du quai n° 1 a nécessité de lourds travaux de réhabilitation, actuellement toujours en cours. Ce quai devrait être à nouveau pleinement opérationnel d'ici fin 2025. Le

port de Mayotte aurait également besoin d'un troisième quai afin d'accueillir les transporteurs de manière plus efficiente.

Bien que le port de Longoni soit entouré de 27 autres ports dans la région, son statut de port français lui confère un avantage compétitif certain, en particulier en matière de compétences techniques et de sûreté, ce qui explique en partie ses coûts relativement élevés par rapport aux autres ports régionaux, selon le représentant du concessionnaire rencontré sur place par votre rapporteur.

La stratégie de développement du port vise à atteindre une capacité de traitement de 250 000 conteneurs par an d'ici 2050. À titre de comparaison, en 2013, le port gérait 52 000 conteneurs, et en 2022, ce chiffre avait quasiment doublé (à 99 000). Ce dynamisme nécessite toutefois des investissements rapides, qui devraient être engagés avant la fin de la DSP prévue en 2028, afin d'étendre les infrastructures de stockage et éviter ainsi la saturation du site à l'horizon 2030.

Un **schéma directeur du port** est en cours d'élaboration à cette fin. Celui-ci planifiera les travaux futurs et les besoins en financement pour soutenir la croissance continue. Ce document stratégique ne pourra pas faire l'impasse sur une question majeure à Mayotte : l'extension du foncier disponible pour l'agrandissement du port. Le schéma directeur devrait ainsi permettre au conseil départemental de sécuriser des parcelles autour du site actuel à cette fin et d'établir clairement un projet sur le moyen et long terme.

La question de l'agrandissement du port de commerce renvoie en creux à celle du **foncier disponible sur Mayotte**, dont beaucoup d'interlocuteurs ont entretenu votre rapporteur lors de son déplacement. En effet, Mayotte est encore marquée par le droit de propriété coutumier et, de fait, par **des carences en détention de titres**, ainsi que par **un cadastre lacunaire**. Alors que seuls 41 km² de l'île sont constructibles, ces difficultés d'identification du foncier ont des conséquences sur l'ensemble des projets d'aménagement urbain.

Dès 2026, le port devrait accueillir pour la première fois un paquebot de croisière de la compagnie MSC, ce qui marque une étape importante dans son développement. Votre rapporteur ne peut qu'insister sur le fait que le développement d'une véritable offre touristique réside dans la capacité de l'État à juguler l'immigration massive qui affecte ce département, et souhaite que les mesures qu'il propose dans le présent avis budgétaire contribuent *in fine* à cet objectif.

Du reste, votre rapporteur ne peut qu'insister sur la nécessité de développer **une stratégie globale de développement des infrastructures de transport de Mayotte**, sous l'égide de l'État et des collectivités territoriales, dans le cadre d'un plan plus large pour Mayotte.

Recommandation n° 3 : dans le cadre des projets de loi Mayotte, mettre en place une stratégie globale de développement des infrastructures de transport avec l'ensemble des parties prenantes posant un cap et des objectifs clairs pour l'ensemble des infrastructures essentielles du département

En outre, votre rapporteur recommande de s'appuyer sur Mayotte et ses infrastructures, actuelles et en devenir, en lien avec les entreprises gazières et pétrolières, dans le cadre du projet gazier du Canal du Mozambique.

Recommandation n° 4 : faire de Mayotte la base arrière du projet gazier du Canal du Mozambique porté par TotalEnergies et d'autres entreprises gazières et pétrolières

- La gare maritime internationale : une gare encore en devenir

La **gare maritime internationale de Mayotte**, située sur Petite-Terre, joue un rôle central dans les liaisons maritimes entre l'île et les Comores, avec environ **75 000 passagers (allers et retours) enregistrés chaque année**. Parmi ces voyageurs, un tiers est des étrangers en situation irrégulière (ESI), principalement originaires des Comores, qui sont reconduits dans leur pays d'origine après un passage au centre de rétention administrative (CRA).



La gare, exploitée par la compagnie SGTM, **ne dessert actuellement que les Comores, avec environ 350 escales par an**. Cependant, des discussions sont en cours pour développer une nouvelle ligne à destination de Nosy Bé à Madagascar, ce qui élargirait l'offre de transport maritime dans la région.

Les reconduites aux frontières, organisées par l'État, font l'objet d'une rémunération versée à la compagnie SGTM. Cette prestation est encadrée par un marché public, qui fixe un prix révisable chaque année. En 2023, ce prix s'élevait

à 283 euros par passager reconduit, pour **un coût global estimé à environ 7 millions d’euros par an pour l’État**. Cette somme est d’autant plus coûteuse que les personnes reconduites aux Comores essaient généralement (souvent avec succès) de revenir sur le territoire français quelques jours plus tard, conduisant à de nouvelles interceptions et de nouveaux renvois, coûteux pour nos finances publiques.

Cet argent pourrait être utilement investi ailleurs. **La gare maritime souffre en effet de vétusté**, les agents des douanes, de la police aux frontières (PAF) et de l’agence régionale de santé (ARS) travaillant encore dans des bâtiments préfabriqués, qualifiés de « provisoires » depuis de nombreuses années. À court terme, des améliorations sont prévues avec l’installation de scanners à rayons X pour faciliter le travail des douanes, mais des rénovations plus importantes sont nécessaires pour améliorer les conditions de travail des agents. Un projet, porté par le Conseil départemental et l’État, et financé en partie par l’argent de la France que certains aiment appeler “fonds européens”, a été chiffré à 6 millions d’euros. Les autorités locales espèrent voir les travaux débiter en 2025.

B. UN TERRITOIRE MENACÉ PAR UNE IMMIGRATION MASSIVE

Si les départements et collectivités d’outre-mer présentent, en raison de leur relative prospérité économique au regard de leur environnement régional, une attractivité migratoire importante, Mayotte se « *distingue tout particulièrement par des flux entrants importants au regard de [sa] population* » ⁽¹⁾.

La spécificité et l’intensité du défi migratoire auquel Mayotte est confrontée sont abondamment documentées par des rapports, notamment parlementaires, parus depuis une vingtaine d’années. Un rapport de l’Assemblée nationale de 2006 ⁽²⁾ soulignait déjà que « *l’ampleur de l’immigration clandestine à Mayotte, qui ne cesse de s’accroître au fil des années au point de concerner un tiers de la population, met en danger la cohésion sociale de l’île et constitue une menace pour la métropole, dans la mesure où elle constitue un terrain favorable à l’arrivée du fondamentalisme musulman* ». **Le problème n’est donc pas nouveau**, mais il connaît une ampleur dramatique depuis plusieurs années sans qu’aucun des gouvernements successifs n’entreprenne de véritables mesures pour y remédier.

Ces migrations sont multifactorielles : perspective d’accès à la nationalité française *via* le « droit du sol » et au séjour pour les parents d’enfants français, aux soins, à la scolarisation pour les enfants, ou encore perspectives économiques dans la mesure où une économie informelle locale est développée à Mayotte. Initialement d’origine comorienne, l’immigration clandestine évolue

(1) Les chiffres clés de l’immigration en 2022, Ministère de l’intérieur et des outre-mer.

(2) Rapport d’information sur la situation de l’immigration à Mayotte, MM. Didier Quentin et René Dosière, mais aussi M. Mansour Kamardine, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, 8 mars 2006.

depuis plusieurs années, Mayotte étant désormais confrontée à des étrangers en provenance d’Afrique des Grands Lacs, qu’il est plus difficile de reconduire.

La lutte contre l’immigration irrégulière met en lumière **le manque flagrant d’investissement, de stratégie et de courage de l’État pour mettre un terme à ce phénomène** qui pèse sur les seules épaules de nos compatriotes mahorais.

1. Un territoire en proie depuis plusieurs dizaines d’années à des arrivées migratoires massives, principalement issues des Comores

a. Une immigration principalement issue des Comores

Mayotte attire principalement des ressortissants des Comores. Cet état de fait peut s’expliquer par trois facteurs :

– une **proximité géographique**, les Comores n’étant situées qu’à 70 kilomètres de Mayotte. La distance qui sépare les deux territoires peut être parcourue par la mer, surtout la nuit, *via* des « kwassas-kwassas », petites embarcations dotées d’un moteur ;

– un **contexte géopolitique**, lié à l’absence de reconnaissance de l’appartenance de Mayotte à la France par les Comores, mais aussi aux liens historiques, culturels et familiaux existant entre Mayotte et les Comores ;

– un **important écart de développement économique** : le produit intérieur brut (PIB) par habitant s’élève à Mayotte à 9 000 euros, contre 703 euros aux Comores ⁽¹⁾.

La nationalité comorienne représente ainsi 87 % de la population étrangère de l’île ⁽²⁾. Parmi les 42 128 étrangers en situation régulière, on compte 36 628 personnes de nationalité comorienne ⁽³⁾. En 2021 et 2022, 57,6 % et 53 % des primo-délivrances de titres de séjour ont concerné des personnes de nationalité comorienne. La deuxième nationalité, malgache, représente sur les mêmes années 12,2 % et 9,5 % des primo-délivrances.

Parmi les Comoriens présents dans le département de Mayotte, l’INSEE ⁽⁴⁾ relève que les personnes nées à Anjouan, l’île des Comores la plus proche de Mayotte, sont majoritaires et bien plus nombreux que les natifs des îles plus éloignées (Grande Comore ou Mohéli).

(1) *Quel développement pour Mayotte ?* Rapport public thématique de la Cour des comptes, juin 2022.

(2) *Rapport au Parlement sur les étrangers en France en 2022*, Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer, version provisoire.

(3) *Rapport au Parlement sur les étrangers en France en 2022*, Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer, version provisoire.

(4) *La société de Mayotte en pleine mutation*, INSEE Analyses, n° 12, mars 2017.

L'immigration clandestine suit cette même tendance : selon les chiffres communiqués à votre rapporteur par la Marine nationale, **85 % des personnes interpellées se trouvant en situation irrégulière sont comoriennes.**

Recommandation n° 5 : instaurer une diplomatie plus ferme avec Comores en matière de lutte contre les trafics et l'immigration clandestine

b. De plus en plus d'étrangers issus de Madagascar et de la région des Grands Lacs

De plus en plus, les flux migratoires proviennent de Madagascar et des pays africains des Grands Lacs (Burundi, République démocratique du Congo, Ouganda et Rwanda). Ainsi, parmi les 42 128 étrangers présents régulièrement sur le territoire mahorais, on compte, outre les 36 628 comoriens, 3 511 malgaches et 746 congolais ⁽¹⁾.

Cette évolution se ressent également en matière d'immigration clandestine : 60 étrangers en situation irrégulière en provenance de l'Afrique des Grands Lacs avaient été reconduits en 2023, contre 180 entre le 1^{er} janvier 2024 et la fin du mois de septembre. Cette situation traduit deux phénomènes : un accroissement du flux en provenance de cette région du monde d'une part, et une plus grande efficacité des services de l'État en matière de reconduite aux frontières d'autre part. Cette réalité est toutefois à nuancer : si l'État semble arriver aujourd'hui plus facilement à expulser les étrangers en situation irrégulière en provenance du Congo, il n'en est hélas pas de même pour d'autres pays, peu coopératifs pour réadmettre leurs ressortissants.

La France doit faire preuve de davantage de fermeté dans sa politique migratoire. Votre rapporteur préconise ainsi de conditionner la délivrance de titres de séjour vers Mayotte à la conclusion d'un accord de coopération avec les autorités des pays tiers en matière de reprise de leurs ressortissants en situation irrégulière.

Recommandation n° 6 : conditionner la délivrance des visas pour se rendre à Mayotte à l'acceptation par les pays tiers de la reprise de leurs ressortissants en situation irrégulière

Votre rapporteur s'inquiète tout particulièrement de la présence, encore faible mais en augmentation, de ressortissants d'origine somalienne à Mayotte. Leur présence sur le territoire se traduit en effet par un risque d'importation d'une **pratique radicale de l'islam**, à l'opposé de la pratique religieuse des Mahorais respectueuse des valeurs de la République. Il s'agit là d'un point de vigilance particulièrement sensible sur lequel les pouvoirs publics doivent porter leur attention.

(1) Rapport au Parlement sur les étrangers en France en 2022, *Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer*, version provisoire.

2. Une forte présence migratoire irrégulière que la puissance publique peine à juguler faute de moyens adaptés

Mayotte est **la collectivité française la plus touchée par l'immigration irrégulière** et qui subit depuis plusieurs années une diversification croissante de flux entrants d'immigration irrégulière rendant plus complexes les reconduites à la frontière.

Pour autant, **les moyens mobilisés par l'État pour réguler l'immigration clandestine ne sont pas à la hauteur des enjeux**, malgré la détermination et le grand professionnalisme des fonctionnaires et militaires qui s'y consacrent, et que votre rapporteur tient ici à saluer.

Afin de lutter contre l'immigration irrégulière par voie maritime en provenance des Comores, la Police nationale et la Gendarmerie maritime disposent de moyens pluriels : **des bateaux pneumatiques semi-rigides** (4 pour la Gendarmerie et 5 pour la Police nationale, dits « intercepteurs ») **et 4 radars qui détectent la présence et déterminent la position des « kwassas »**, ainsi qu'un hélicoptère. Ces capacités de détection sont mises en œuvre par le poste de commandement de l'action de l'État en mer.



Ces moyens ont permis **une amélioration de la détection et de l'interception des « kwassas kwassas »**. Au total, le nombre d'étrangers en situation irrégulière interpellés par ce biais est passé de 2 619 à 8 669 entre 2018 et 2023, selon les éléments transmis par la Marine nationale. Toutefois, il ressort des entretiens menés par votre rapporteur que **ces matériels ne sont aujourd'hui**

plus adaptés et encourent à tout moment une panne préjudiciable à la mission de lutte contre l'immigration clandestine :

– d'une part, **les intercepteurs sont en nombre tout à fait insuffisant** pour couvrir l'ensemble du territoire de Mayotte. Pour permettre le « rideau de fer », promis par l'ancien ministre de l'Intérieur, il en faudrait au moins le double. Surtout, ces intercepteurs fonctionnent en continu, ce qui n'est pas prévu par le constructeur. Les moteurs font ainsi l'objet d'une obsolescence prématurée qui nécessite un entretien renforcé ;

– d'autre part, les radars installés sur l'île sont vieillissants. Installés depuis 2006, ils sont aujourd'hui vétustes, et parviennent plus difficilement à « capter » certains bateaux rapides, plus loin des côtes. Ils sont toujours utiles, mais leur technologie est partiellement obsolète. Malgré les engagements de l'ancien Ministre de l'Intérieur, aucun engagement financier pérenne n'a été pris pour procéder à leur remplacement dans des délais brefs, alors même que ces radars peuvent tomber en panne à tout moment et qu'ils ne couvrent pas l'ensemble des côtes de l'île.



La mission de lutte contre l'immigration clandestine doit être la première des priorités de l'État à Mayotte. Les moyens pour y parvenir ne doivent pas seulement être revus à la hausse, ils doivent être considérablement augmentés afin de doter les personnels d'un matériel efficace pour mener cette mission.

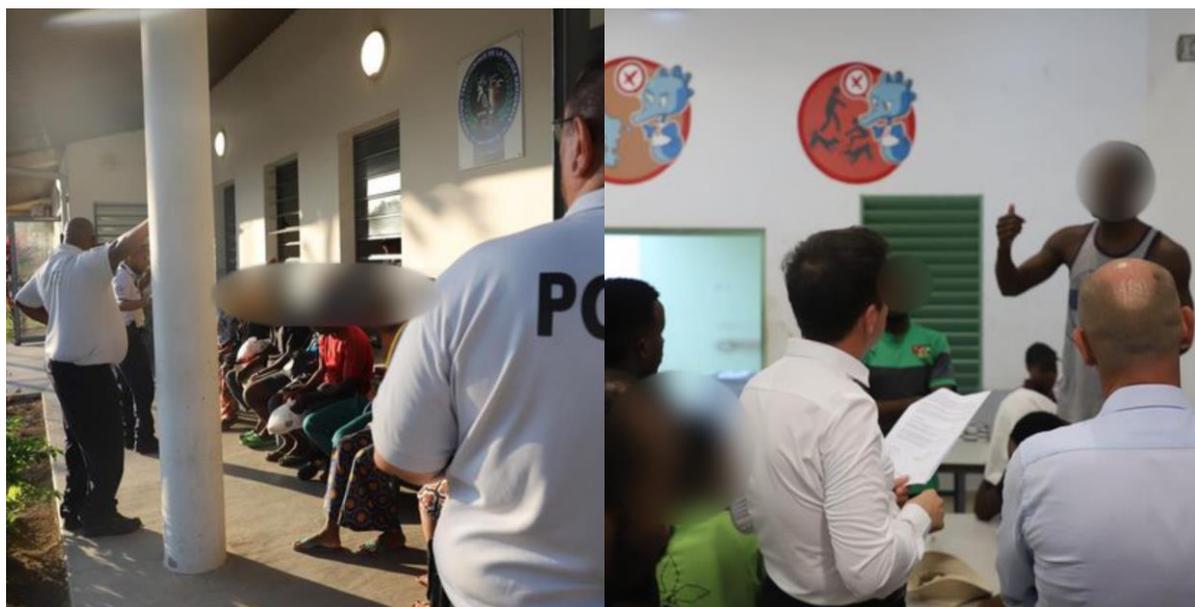
Recommandation n° 7 : accroître significativement et sans délai les moyens consacrés à la mission de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, en permettant notamment le doublement de la flotte d'intercepteurs et l'acquisition de nouveaux radars de détection, couvrant la totalité de côtes

Recommandation n° 8 : disposer un patrouilleur de la marine nationale dans les eaux internationales pour mieux lutter contre l'immigration clandestine

Mayotte dispose d'un CRA de 136 places (dont 64 places pour les femmes et les familles), situé à Pamandzi. Au cours de l'année 2023, la durée moyenne de rétention des étrangers au CRA de Mayotte était inférieure à une journée, du fait de procédures de renvoi particulièrement efficaces vers les Comores. Toutefois, pour faire face à un accroissement de son activité, un second CRA, d'une capacité de 100 à 140 places, devrait être érigé à Grande-Terre en 2027.

Il convient d'ajouter aux capacités du CRA celles des locaux de rétention administrative (LRA). Entre 2020 et 2023, des LRA étaient ouverts par arrêté préfectoral et 114 places en LRA étaient à disposition de la préfecture. Depuis juin 2023, 3 LRA sont activés en permanence, représentant 114 places.

Si votre rapporteur ne peut que se féliciter de ce projet, qui est attendu par les personnels de la PAF et va dans la bonne direction, il s'inquiète néanmoins des **conditions de travail particulièrement difficiles de certains agents**. Le groupe d'appui opérationnel (GAO) du CRA, chargé de l'interpellation des personnes clandestines, est particulièrement éprouvé : **depuis le début de l'année, 40 agents, sur les 70 effectifs que compte la PAF, ont été blessés au cours de leur mission.**



D'une manière plus générale, les agents du CRA rencontrés par votre rapporteur lui ont fait part d'un changement en cours particulièrement inquiétant : **les nouveaux arrivants au CRA, en provenance de l'Afrique des Grands Lacs, collaborent moins avec les forces de l'ordre** que les ressortissants malgaches ou comoriens **et sont plus agressifs**. Ils ne veulent pas simplement « gagner de l'argent » puis repartir dans leur pays d'origine, mais généralement souhaitent au contraire s'installer en métropole. Le risque lié à l'importation d'un islam rigoriste a lui aussi été souligné une nouvelle fois au cours de cette visite.

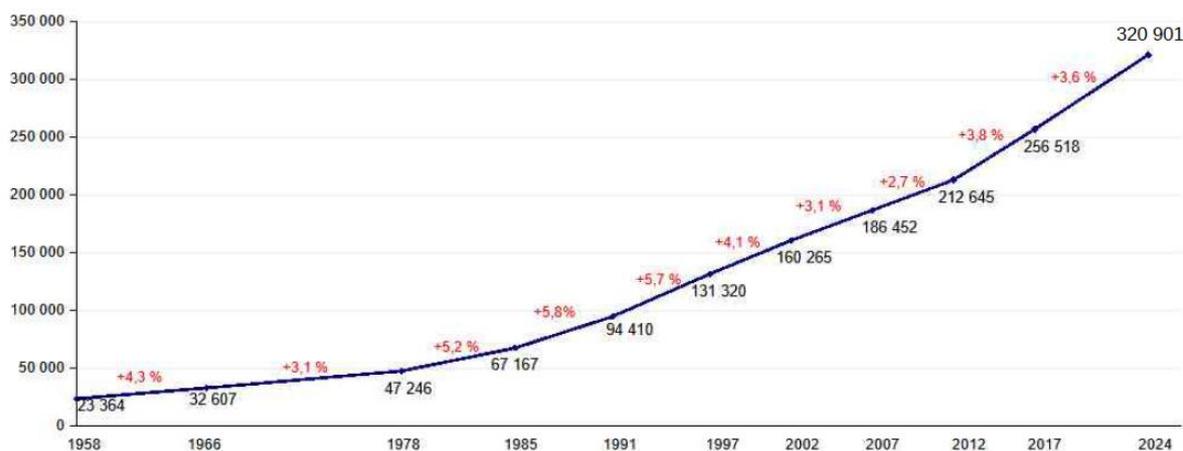
3. Des flux migratoires ayant des conséquences profondes sur la démographie de Mayotte

a. Une population particulièrement jeune et à la croissance dynamique, portée par les naissances des mères d'origine étrangère

La croissance démographique de Mayotte est considérée par l'Insee comme « exceptionnelle » : **sa population a doublé en vingt ans et été multipliée par quatre depuis 1958**, avec une accélération marquée de la poussée démographique depuis 2012. Le territoire connaît une densité de population exceptionnelle, avec 829 habitants par km², parmi les plus élevées de France.

- En 1958, la population mahoraise comptait un peu plus de 23 000 personnes, contre 321 000 au 1^{er} janvier 2024.

LA POPULATION DE MAYOTTE DEPUIS 1958 ET LES TAUX DE VARIATION ANNUELS MOYENS (EN % PAR AN)



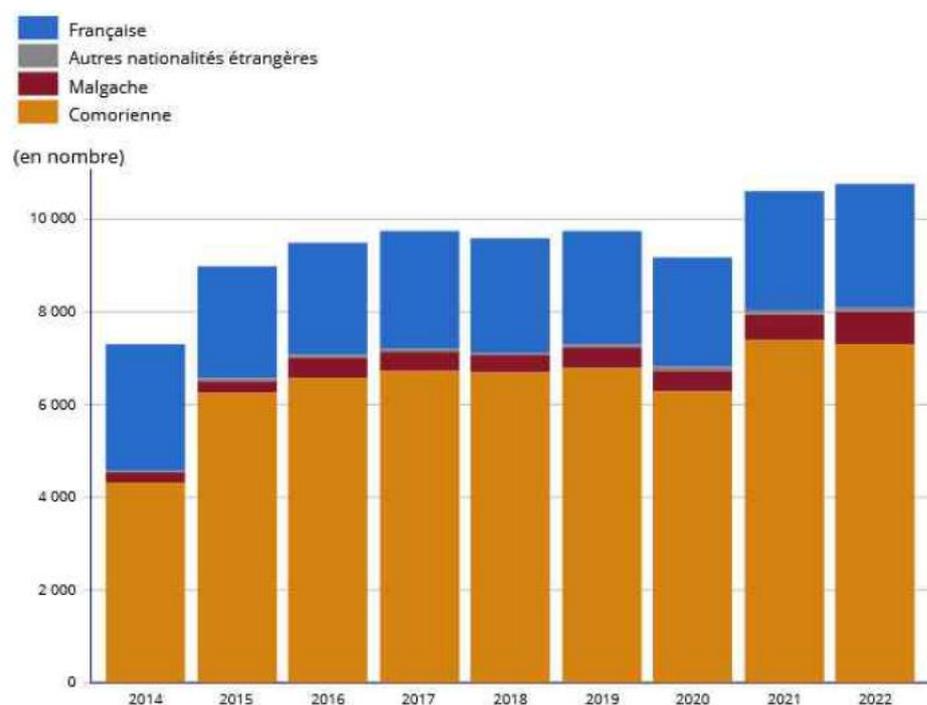
Source : INSEE, Recensements de la population, Estimation pour 2024.

Elle a quadruplé entre 1985 et 2017, passant de plus de 67 000 habitants à 256 500 en 42 ans. Après une atténuation de la croissance démographique jusqu'en 2012, celle-ci a atteint en moyenne 3,8 % par an de 2012 à 2017, soit une croissance largement supérieure à celle qu'a connue la France métropolitaine. Au 1^{er} janvier 2024, la population est évaluée par l'INSEE à 321 000 personnes (un chiffre clairement sous-estimé).

Cette croissance de la population est principalement **portée par un excédent des naissances sur les décès**. En 2022, les femmes avaient en moyenne 4,7 enfants à Mayotte, soit plus du double de la moyenne observée en France métropolitaine. Mayotte enregistre en moyenne 7 700 habitants supplémentaires chaque année selon les données officielles.

Le nombre d'enfants par femme n'est pas le même, selon que mère est native ou non de Mayotte. Comme le relevaient les auteurs d'une étude de l'Insee relative à la population de Mayotte à l'horizon 2050, « *la croissance démographique à Mayotte repose sur le dynamisme des naissances. Or celles-ci sont portées pour les trois quarts par les mères nées à l'étranger. Elles ont une fécondité deux fois plus élevée que les mères natives de Mayotte : leur indicateur conjoncturel de fécondité est de 6,0 enfants par femme en 2017 contre 3,5 pour les femmes natives de Mayotte.* » L'étude conclut ainsi que l'évolution de la population mahoraise dépendra donc en grande partie des scénarios migratoires (voir *infra*).

NAISSANCES DOMICILIÉES À MAYOTTE SELON LA NATIONALITÉ DE LA MÈRE



Source : INSEE, statistiques de l'état civil

La population mahoraise est très jeune : l'âge moyen est de 23 ans et l'âge médian de 17,5 ans. Il est respectivement de 42,6 ans et 41,6 ans en 2024 en France métropolitaine, selon l'INSEE.

- Un habitant sur deux n'est pas né à Mayotte

Selon une étude de l'Institut national d'études démographiques (INED) parue en 2018, **plus d'un habitant sur deux n'est pas né à Mayotte**. Dans le détail, les démographes pointent deux faits :

– d'une part, la contribution à la natalité des mères étrangères progresse continuellement entre 2013 et 2017 (années de référence de l'étude). Ainsi, *« après une période de relative stabilité jusqu'en 2013 (environ 7 000 naissances annuelles entre 2007 et 2013), la natalité ne cesse d'y progresser, avec une contribution grandissante des mères étrangères (74 % en 2017), Comoriennes pour la plupart (69 %). Quant aux pères, ils sont pour une moitié Français et pour l'autre, étrangers, le plus souvent Comoriens. »* Ainsi, l'étude de l'INED précise que **près des trois-quarts des naissances se font par une mère comorienne** ;

– d'autre part, l'étude révèle que **42 % des naissances sont issues de deux parents étrangers**. Or, comme le révèlent les auteurs, il s'agit d'un *« résultat d'importance, car ces enfants seront les premiers susceptibles d'être concernés par les nouvelles dispositions du code de la nationalité introduites en 2017 ⁽¹⁾ et qui révisent le « droit du sol » : elles imposent en effet que pour en bénéficier un enfant né à Mayotte ait – au jour de sa naissance – au moins un de ses parents qui réside de manière régulière depuis plus de trois mois sur le territoire de Mayotte. »*

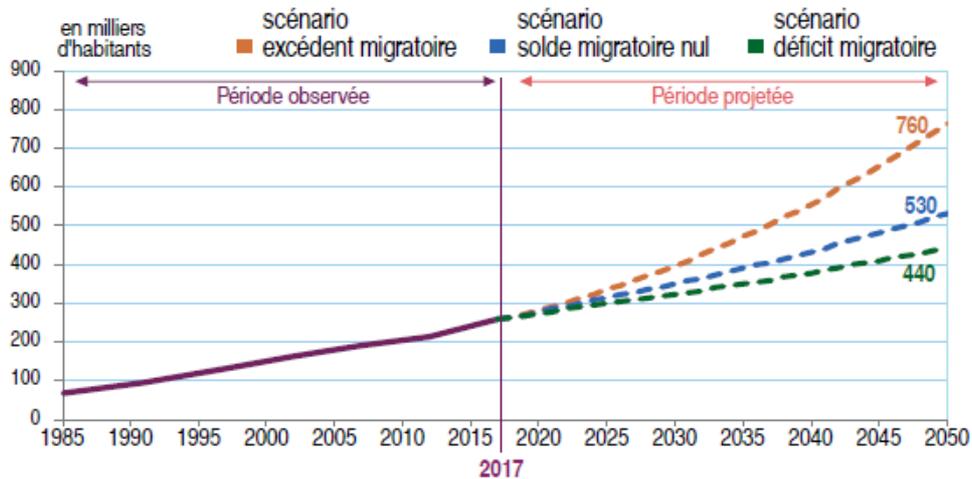
En 1985, seuls 12 % de la population de Mayotte n'étaient pas natifs de l'île. Cette part représente désormais 55 % de la population. Par ailleurs, votre rapporteur observe qu'à ce phénomène s'ajoute aussi celui des **reconnaisances frauduleuses de paternité** que connaissent les états civils à Mayotte : il s'agit, le plus souvent, de pères mahorais déclarant un enfant étranger sans en être le géniteur en échange d'une somme d'argent, permettant ainsi à l'enfant d'acquérir frauduleusement la nationalité française par le droit du sol.

b. Jusqu'à 760 000 personnes pourraient habiter sur Mayotte d'ici 2050 en cas de maintien des flux migratoires actuels

À l'horizon 2050, selon l'INSEE, la population de Mayotte continuera d'augmenter. L'Institut prévoit ainsi une population comprise entre 440 000 et 760 000 personnes, qui varie en fonction de trois hypothèses de migration, l'immigration étant le principal moteur démographique sur le territoire. Une prévision inquiétante qui rendrait la situation irréversible.

(1) Voir la partie consacrée à l'immigration.

L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION DE MAYOTTE À L'HORIZON 2050 SELON TROIS SCÉNARIOS DE PROJECTION



Source : Insee, Recensements de population, Omphale

- Une première hypothèse repose sur le maintien des flux migratoires observés entre 2012 et 2017, marqués par un solde migratoire positif (+ 1 100 personnes par an).

Un tel scénario conduirait à **un triplement de la population mahoraise** par rapport à son niveau de 2017, pour atteindre 760 000 habitants, soit une augmentation moyenne de la population de 3,3 % par an. La **densité de population** atteindrait les 2 000 habitants/km², faisant de Mayotte le département le plus densément peuplé de France, après Paris et la petite couronne parisienne.

Toutefois, comme le rappellent les auteurs de l'étude, « *actuellement, la quasi-totalité des logements de Mayotte sont des maisons individuelles. Cette projection purement démographique n'aurait donc de sens que dans un scénario d'évolution radicale de l'aménagement du territoire mahorais.* »

- Deux autres scénarii, basés sur une réduction des flux migratoires, conduisent à une augmentation plus réduite de la population mahoraise

Si Mayotte connaissait un solde migratoire nul, c'est-à-dire un nombre d'arrivées équivalent au nombre de départs de l'île, Mayotte compterait 530 000 habitants en 2050, soit un doublement de sa population de 2017.

Dans ce scénario, une baisse du nombre d'arrivées de jeunes femmes étrangères entraînerait une baisse de la fécondité par femme, qui se stabiliserait à hauteur de 3,1 enfants par femme en 2030. En 2050, il y aurait deux fois moins de naissances à Mayotte que dans le scénario basé sur un maintien des flux migratoires.

Enfin, sous l'empire du troisième scénario envisagé par l'INSEE, le solde migratoire de Mayotte serait déficitaire, comme il l'était entre 2007 et 2012, c'est-à-dire à hauteur de 1 600 personnes par an.

440 000 habitants peupleraient l'île en 2050, soit 180 000 de plus qu'en 2017. L'INSEE rappelle toutefois que « *même dans ce scénario de déficit migratoire, le rythme de croissance de la population serait beaucoup plus important que la moyenne nationale. Mais une telle évolution prolongerait la tendance au ralentissement constatée depuis 1985, interrompue par la période de rebond de 2012-2017.* »

L'évolution migratoire rapide, et la proportion grandissante de personnes d'origine étrangère parmi la population mahoraise, bouleverse cette société et pose d'importants problèmes d'intégration dans la République, mais également plus prosaïquement soulève la question de la capacité d'absorption de cet afflux de population étrangère par les services publics. **Votre rapporteur constate que cet accroissement rapide de la population à Mayotte, dans des proportions sans équivalent sur le reste du territoire français, nuit au développement de l'île (voir *infra*) et appelle dès lors à mobiliser tous les moyens nécessaires pour contenir la pression migratoire, et donc démographique.**

C. LE DROIT DU SOL ET L'EXISTENCE DE TITRES DE SÉJOUR TERRITORIAUX ENCOURAGENT CETTE PRESSION MIGRATOIRE

1. Le « droit du sol » : une incitation à l'immigration qui doit être abolie

a. Le régime juridique relatif à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence

Juridiquement, il convient de distinguer les modalités dites d'**attribution** de la nationalité, qui intervient à la naissance, des modalités dites d'**acquisition** de celle-ci, qui intervient au cours de la vie. Il existe plusieurs modalités d'acquisition de la nationalité française : à raison du mariage, de la naissance et de la résidence en France, *etc.*

La dénomination largement utilisée dite du « droit du sol 'simple' » renvoie à des mécanismes d'acquisition différée de la nationalité pour les enfants nés en France de parents étrangers, et faisant état d'une résidence habituelle en France. Cette tradition française à l'œuvre depuis 1804 prévoit que la naissance sur le territoire français, lorsqu'elle est doublée d'une durée de résidence sur le territoire national significative, **conduit à l'acquisition de la nationalité française.**

Plusieurs modalités d'accès à la nationalité sont prévues par le droit :

– l'enfant né en France de parents étrangers **acquiert de plein droit** la nationalité française **à sa majorité**, si, à cette date, il a en France sa résidence et

s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins **cinq ans**, depuis **l'âge de onze ans** (article 21-7 du code civil) ;

– l'enfant né en France peut, à **partir de l'âge de 16 ans**, réclamer la nationalité française par déclaration ⁽¹⁾ si, au moment de sa déclaration, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins **cinq ans**, depuis **l'âge de onze ans** (article 21-11 du même code).

– Dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa précédent, la nationalité peut être **réclamée** au nom de l'enfant né en France mineur à **partir de l'âge de treize ans**, la condition de résidence habituelle en France devant alors être remplie à partir de l'âge **de huit ans** (article 21-11 du même code).

CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE PAR NAISSANCE ET RÉSIDENCE

Article du code civil	Âge d'acquisition	Conditions	Modalité
Article 21-7	Majorité	Né en France et si à la majorité, a en France sa résidence et a eu en France sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins 5 ans, depuis l'âge de 11 ans	De plein droit
Article 21-11 (premier alinéa)	À partir de l'âge de 16 ans	Né en France et, au moment de la déclaration, a en France sa résidence et a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins 5 ans, depuis l'âge de 11 ans	Par réclamation
Article 21-11 (second alinéa)	À partir de l'âge de 13 ans	Né en France et, au moment de la déclaration, a en France sa résidence et a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins 5 ans, depuis l'âge de 8 ans	Par réclamation

Il convient d'ajouter à ce « droit du sol simple » un mécanisme usuellement appelé « **double droit du sol** » codifié à l'article 19-3 du code civil, qui prévoit qu'est français l'enfant né en France **lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né** ⁽²⁾. Il s'agit dès lors non d'une modalité d'acquisition de la nationalité française mais d'une modalité d'**attribution** de celle-ci.

(1) Acquisition de la nationalité par déclaration.

(2) Il ne s'agit pas d'une modalité d'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence, mais d'une attribution de la nationalité à la naissance.

b. Les spécificités déjà prévues pour Mayotte

En raison du contexte très particulier existant à Mayotte, les règles d'acquisition de la nationalité y ont été adaptées. Le département de Mayotte relève en effet de l'article 73 de la Constitution. Il ressort de cet article que les lois et règlements y sont applicables de plein droit mais « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Si le troisième alinéa de cet article dispose « *par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire* », l'alinéa suivant **exclut explicitement la nationalité du champ de cette dérogation.**

Le législateur a pu dès lors adapter, dans une certaine mesure, la législation relative à l'acquisition de la nationalité à Mayotte. Les dispositions relatives au droit du sol dans ce département ont ainsi été modifiées par l'article 16 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Cette loi prévoit une condition supplémentaire relative à la régularité du séjour de l'un des parents au moins au moment de la naissance de l'enfant sur le sol français. En effet, il résulte désormais de l'article 2493 du code civil, modifié par cette loi, que les articles 21-7 et 21-11 du même code ne sont applicables à Mayotte que si, à la date de sa naissance, l'un des parents au moins de l'enfant réside en France de **manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois** ⁽¹⁾. Néanmoins, les fausses déclarations de paternité viennent minorer la portée de cette mesure, quoi qu'il en soit insuffisante même sans être contournée.

Le Conseil constitutionnel, saisi de cette loi ⁽²⁾, **a jugé ces dispositions conformes à la Constitution.** Il a rappelé dans un premier temps la situation singulière de Mayotte, qui comporte une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers ; il jugé que ces circonstances étaient des « *caractéristiques et contraintes particulières de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la*

(1) En conséquence l'article 2495 du code civil est également modifié pour y disposer qu'à la demande de l'un des parents et sur présentation de justificatifs, la mention qu'au jour de la naissance de l'enfant, il réside en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois est portée sur l'acte de naissance de l'enfant selon des conditions et modalités fixées par décret en Conseil d'État. Lorsque l'officier de l'état civil refuse d'apposer la mention, le parent peut saisir le procureur de la République, qui décide, s'il y a lieu, d'ordonner cette mesure de publicité en marge de l'acte, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

(2) Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 sur la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, disponible ici : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018770DC.htm>

nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France ». Dans un second temps, il a considéré que l'adaptation se bornait à modifier certaines conditions d'exercice du droit à l'acquisition de la nationalité française et que, en tant qu'elles étaient applicables à l'ensemble des enfants nés à Mayotte de parents étrangers quelle que soit la nationalité de ces derniers ou leur origine géographique, elles étaient proportionnées, adaptées et insusceptible de constituer une discrimination.

c. L'impérieuse nécessité de supprimer le droit du sol

En 2021, le Gouvernement a souhaité présenter un projet de loi relatif au développement accéléré de Mayotte et portant dispositions diverses sur la Guyane. Son article 1^{er} avait pour objet d'allonger la durée de résidence du parent requise pour bénéficier des dispositions des articles 21-7 et 21-11 du code civil **de trois à mois à un an**. L'avant-projet de loi a néanmoins reçu un avis défavorable du conseil départemental de Mayotte le 13 janvier 2022. Le Gouvernement l'a alors abandonné.

Deux propositions de loi constitutionnelle, l'une déposée au Sénat ⁽¹⁾, l'autre à l'Assemblée nationale ⁽²⁾, comportaient également un article prévoyant la création d'un article 73-1 dans la Constitution, en application duquel « *Les personnes nées à Mayotte de parents étrangers ne peuvent acquérir la nationalité française que si la République en décide à leur majorité, dans des conditions fixées par la loi* », sans que celles-ci n'aient été votées par le Parlement.

Votre rapporteur estime impératif de ne plus tergiverser et d'aller au bout de la logique poursuivie timidement par le précédent Gouvernement dans la dernière loi consacrée à l'immigration, en abolissant définitivement le droit du sol à Mayotte, comme l'a constamment défendu le Rassemblement National. Cette disposition constitue en effet une incitation à l'immigration et un appel d'air qui fragilise la politique migratoire de la France. C'est pour cette même raison que le Rassemblement National estime d'ailleurs que le droit du sol devrait être supprimé sur l'ensemble du territoire national.

Recommandation n° 9 : abolir le droit du sol sur l'ensemble du territoire français, et *a minima* sur Mayotte

Recommandation n° 10 : rétablir le délit de séjour irrégulier et interdire toute naturalisation d'une personne s'étant rendue coupable de ce délit

(1) Proposition de loi constitutionnelle n° 646 rect. relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, M. Bruno Retailleau et cosignataires, 25 mai 2023.

(2) Proposition de loi constitutionnelle n° 1322 relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, Mme Anthoine et cosignataires parmi lesquels votre rapporteur Mansour Kamardine, 2 juin 2023.

2. Les titres de séjour à validité territoriale font peser l'immigration illégale comorienne et africaine sur la seule population mahoraise

L'accès aux autres départements français de l'étranger titulaire d'un titre de séjour délivré à Mayotte est subordonné à l'obtention d'une **autorisation spéciale**. En effet, il résulte du contexte migratoire spécifique de Mayotte que les titres de séjours délivrés à Mayotte sont revêtus d'une portée territoriale limitée, afin de limiter les déplacements vers les autres territoires français.

Il résulte de l'article L. 441-8 du CESEDA que les **titres de séjour délivrés par le représentant de l'État à Mayotte n'autorisent le séjour que sur le territoire de Mayotte**. Plusieurs titres ne sont néanmoins pas soumis à cette disposition, parmi lesquels : les réfugiés et les titulaires d'un passeport talent. Ce dispositif a été mis en place pour **contenir l'immigration légale sur ce territoire**, limitant ainsi l'accès à l'hexagone et aux autres départements et territoires d'outre-mer. Cependant, cette spécificité crée **une impasse pour les personnes en situation régulière à Mayotte**, qui se retrouvent confinées sur l'île sans possibilité de mobilité ailleurs en France.

Votre rapporteur entend ces difficultés, mais il relève également que la suppression pure et simple du titre de séjour territorialisé comme réclamée par certains pourrait avoir des conséquences aujourd'hui non maîtrisables pour le reste du territoire français. Elle ouvrirait une nouvelle voie d'immigration légale vers la métropole en utilisant Mayotte comme plateforme de transfert. À ce stade de ses réflexions, il n'en recommande donc pas la suppression.

II. DES CONSÉQUENCES DRAMATIQUES SUR L'ENSEMBLE DES POLITIQUES ET SERVICES PUBLICS

La crise migratoire qui frappe Mayotte ne se contente pas d'accroître la pression démographique sur l'île ; elle a également **des répercussions profondes sur l'ensemble des politiques et services publics**. L'**insécurité** que subissent les Mahorais, principalement liée à **une délinquance du quotidien omniprésente**, mobilise pleinement les forces de l'ordre. À Mayotte comme ailleurs en France, un lien direct est à tisser entre l'immigration illégale massive et l'insécurité que subit ce territoire de la République.

L'impact de l'immigration sur les infrastructures hospitalières est tout aussi préoccupant : le centre hospitalier de Mayotte (CHM), qui concentre l'essentiel des capacités sanitaires de l'île, est largement saturé. Cette situation est aggravée par une demande de soins en constante augmentation, liée en partie à l'afflux de personnes migrantes en situation irrégulière, souvent dans des conditions de santé précaires. Les Mahorais disent d'ailleurs du CHM qu'il est "l'hôpital des étrangers".



Le système éducatif mahorais est également sous tension, avec des classes surchargées et des écoles qui peinent à accueillir tous les élèves dans de bonnes conditions. Le manque de ressources et de personnels enseignants compromet la qualité de l'enseignement, affectant durablement l'avenir des jeunes générations sur l'île.



Enfin, **les infrastructures de l'île, déjà fragiles, sont elles aussi confrontées à cette pression démographique**. Le développement de l'habitat illégal, notamment sous forme de « *bangas* », reflète l'incapacité des autorités à répondre aux besoins en logements décentes. Ces constructions précaires se multiplient dans des zones non viabilisées, posant de graves problèmes d'urbanisme et de salubrité. **La crise de l'eau**, survenue récemment, et dont les stigmates se poursuivent aujourd'hui, illustre également les conséquences d'une démographie incontrôlée sur les ressources naturelles de l'île. La demande en eau, qui a fortement augmenté en raison de la croissance de la population, a contribué à

l'épuisement rapide des ressources et à l'instauration de coupures régulières d'eau, ôtant à des centaines de milliers de personnes l'accès à cette ressource vitale.



A. UNE INSÉCURITÉ ENDÉMIQUE QU'IL EST URGENT D'ENDIGUER

III. LA DÉLINQUANCE DU QUOTIDIEN TRANSFORME LA VIE DES HABITANTS EN UN ENFER

Le territoire de Mayotte est marqué par une forte délinquance de subsistance, exacerbée par un contexte socio-économique fragile. Sur les neuf premiers mois de l'année 2024, **5 000 faits de délinquance ont été constatés dans la zone police de Mayotte**, selon les estimations transmises par la direction territoire de la police nationale (DTPN) à votre rapporteur à l'occasion de son déplacement.

La particularité de la délinquance mahoraise réside dans sa dimension d'appropriation et de conflit territorial entre bandes rivales, qui s'affrontent par l'intermédiaire d'armes par destination et de chiens, élevés dans des conditions parfois indignes. **Cette violence territoriale prend quotidiennement la forme de « caillassages » ciblant les bus scolaires** et de scènes de violences autour des établissements, principalement durant les moments de transport vers et à la sortie des écoles (de 4h30 à 7 heures, vers midi puis de 15h à 18h). **Ces incidents perturbent profondément le quotidien des habitants et mobilisent les forces de l'ordre** qui se positionnent chaque jour préventivement sur des axes stratégiques afin de limiter les conflits. Entre la dernière rentrée scolaire et la fin du mois de septembre 2024, plus de 90 mineurs ont été interpellés pour de tels faits par les fonctionnaires de police.

Un autre phénomène récurrent sur l'île est celui des blocages de route, permettant l'immobilisation et le pillage des véhicules par les bandes positionnées sur le barrage. **Mayotte connaît en outre d'intenses épisodes de ralentissements sur les axes de circulation routière empruntables**, qui s'avèrent de fait régulièrement saturés – si bien qu'un Mahorais habitant le Nord de l'île et travaillant au Sud doit prévoir plusieurs heures de trajet, pour seulement quelques dizaines de kilomètres à parcourir. Les Mahorais craignent cette situation, qui rend leur véhicule particulièrement vulnérable.

Si Mayotte ne connaît pas de criminalité organisée telle que celle des grandes métropoles (hormis les filières migratoires), il est à noter **l'émergence récente d'un trafic de résine de cannabis via la poste, par conteneurs ou à bord des « kwassas kwassas »**.

D'une manière plus générale et diffuse, **la société mahoraise éprouve un fort sentiment d'insécurité**. Une fois la nuit tombée, nombreux Mahorais ne sortent plus de chez eux par crainte d'être confrontés à des délinquants, à qui l'espace public semble ainsi appartenir tous les soirs. Si Mayotte abrite des plages magnifiques, certaines d'entre elles ne sont plus recommandées, ou uniquement en groupes, afin d'éviter les agressions à la machette dont certains délinquants ont fait leur spécialité.

Pour faire face à cette délinquance, **les forces de la police nationale sous la direction du DTPN comptent désormais 800 personnels**, un effectif ayant doublé en quatre ans. Ce chiffre inclut 760 agents actifs opérant au sein des différentes unités (police aux frontières, police judiciaire, sécurité publique, renseignement territorial), ainsi qu'une quarantaine d'agents administratifs. **Tous travaillent dans des conditions particulièrement difficiles et dégradées.**

1. Des infrastructures et moyens insuffisants pour juguler l'insécurité

a. Des conditions de travail dégradées pour nos forces de l'ordre

Les conditions de travail des policiers à Mayotte sont rendues particulièrement difficiles, en raison aussi de **l'usure rapide des équipements**. Les véhicules de service sont souvent dégradés en quelques semaines, en particulier du fait des « caillassages » qu'ils subissent au quotidien, et beaucoup ne sont pas ou plus équipés de climatisation, pourtant indispensable en raison de la chaleur. Par ailleurs, il n'y a pas suffisamment de radios pour équiper les forces de l'ordre, ce qui compromet la sécurité des agents sur le terrain. **Bien que les effectifs aient été renforcés, les ressources matérielles, notamment en véhicules et en armements, demeurent insuffisantes.** Cette situation oblige les équipes à se relayer au commissariat, réduisant temporairement leur présence sur le terrain.





Les policiers sont également confrontés, comme le reste de la population mahoraise, au coût élevé de la vie sur l'île, notamment en matière de logement, ce qui complique leur installation sur l'île et leur fidélisation. Les loyers élevés, les embouteillages fréquents et la vie chère constituent autant d'obstacles qu'une politique d'attractivité des ressources humaines efficace devrait prendre en compte. Par ailleurs, les personnels administratifs et les policiers adjoints ne bénéficient pas des mêmes bonifications salariales que les autres policiers, ce qui accentue les difficultés pour ces deux catégories.

Recommandation n° 11 : revoir les dispositifs d'indemnisation des fonctionnaires de police en mobilité sur Mayotte afin de les rendre plus attractifs et les ouvrir aux personnels administratifs et policiers adjoints

La fidélisation des effectifs constitue un enjeu majeur pour la direction territoriale de la Police nationale (DTPN) à Mayotte. Les policiers, qu'il s'agisse de gardiens de la paix ou d'officiers, sont en poste pour une durée initiale de quatre ans, renouvelable une fois pour deux ans supplémentaires. Toutefois, **la prolongation au-delà de cette période n'est accordée qu'à de rares exceptions**, notamment en cas d'union ou de présence d'enfants avec une personne résidant localement, et uniquement à la demande de l'agent, qui sollicite alors auprès de sa hiérarchie une « fidélisation ». La rareté des « fidélisations » contraint les agents, même les plus motivés, à quitter l'île à l'issue des six années, alimentant une rotation constante des effectifs, qui pose un défi permanent en termes de recrutement pour la DTPN.

Recommandation n° 12 : généraliser et faciliter le dispositif de prolongation des postes des gardiens de la paix et des officiers sur Mayotte lorsque ceux-ci souhaitent s’y établir au-delà de la durée maximale de six ans

Enfin, votre rapporteur estime nécessaire de **créer, dans les outre-mer, des écoles de formations aux métiers de la sécurité**. Ces écoles auront pour vocation de former les futurs gendarmes et policiers nationaux et municipaux afin d’inciter et de favoriser le recrutement de personnels ultramarins.

Recommandation n° 13 : créer des écoles de formations aux métiers de la sécurité dans les outre-mer, afin de favoriser le recrutement de Français d’outre-mer dans la gendarmerie, la police nationale et les polices municipales

b. Le centre pénitentiaire de Majicavo, triplement saturé

Le centre de Majicavo, inauguré en 2014 après l’agrandissement de l’ancienne maison d’arrêt, compte **186 personnels, dont 118 surveillants pénitentiaires**, chiffre qui a été porté à 133 au début de l’année 2024 grâce à l’arrivée de 15 agents supplémentaires.

Le centre pénitentiaire se classe parmi les établissements les plus saturés de France. **Avec une capacité théorique de 278 places, il accueillait 640 détenus** lors du déplacement de votre rapporteur sur place vendredi 27 septembre dernier – soit **un taux d’occupation de 230 %** – et a connu un pic de 678 prisonniers enregistré en début d’année 2024. **La population carcérale est largement composée d’étrangers, représentant en moyenne 65 % des détenus**. Parmi eux, la majorité sont des Comoriens, aux côtés de quelques ressortissants Malgaches, Congolais, Somaliens et Burundais.

Cette surpopulation a des conséquences concrètes sur les détenus, qui vivent à quatre, voire à cinq, dans des cellules conçues pour en accueillir deux. Elle en a également pour le personnel pénitentiaire, qui travaille dans un établissement particulièrement bruyant dont la conception architecturale laisse songeur. Surtout, **cette situation n’est pas exempte de risques** : au lendemain de la visite de votre rapporteur, le centre pénitentiaire a ainsi vécu **une mutinerie et une prise d’otages** de plusieurs heures, durant lesquelles une trentaine d’émeutiers avaient pris le contrôle du centre de détention pour les hommes, nécessitant une intervention du GIGN.

Situé sous une colline, le centre pénitentiaire de Majicavo subit régulièrement **des tentatives de projection de denrées et de produits divers** à destination des détenus. Si par le passé, ces projections concernaient des produits tels que des savons ou des mangues, ces dernières années ont vu une recrudescence de **téléphones portables et de petites quantités de stupéfiants** introduits dans l’établissement – les vidéos de la mutinerie et de la prise d’otages prises par les détenus ont d’ailleurs largement circulé sur les réseaux sociaux. En seulement quatre mois, les surveillants ont saisi 55 téléphones portables.



Pour diminuer la pression pesant sur le centre pénitentiaire, le ministre de la Justice de l'époque avait annoncé en 2022 la construction d'**un nouvel établissement**. Toutefois, deux ans plus tard, **le terrain destiné à accueillir ce centre n'a toujours pas été identifié**.

Pourtant, ce chantier n'a jamais été aussi urgent. **Au lendemain de la mutinerie survenue au centre pénitentiaire, le directeur de l'établissement a annoncé publiquement et devant les caméras sa démission**, souhaitant par son geste alerter les autorités sur les conditions insoutenables de travail des personnels et d'hébergement des détenus. Cette décision courageuse ne doit pas laisser indifférent. Votre rapporteur espère qu'elle mettra un terme aux tergiversations et poussera le Gouvernement à réagir pour faire face à la saturation et au manque d'infrastructures appropriés, alors que l'État n'offre aujourd'hui aucune perspective concrète quant à la construction d'un second centre pénitentiaire.

Recommandation n° 14 : lancer sans délai le chantier de construction du second établissement pénitentiaire

B. L'ÉCOLE ET LA SANTÉ : DEUX SERVICES PUBLICS À BOUT DE SOUFFLE QUI SUBISSENT DE PLEIN FOUET LA PRESSION MIGRATOIRE

1. Une école saturée et dans l'incapacité de répondre aux ambitions légitimes de la population mahoraise

Le développement du système éducatif à Mayotte est relativement récent : le premier lycée a ouvert en 1980 et les écoles maternelles en 1993.

En 1976, au début de la structuration du système éducatif, il y avait environ 3 000 élèves au sein des établissements scolaires. Lors de la rentrée scolaire de 2023, **plus de 113 870 jeunes sont scolarisés à Mayotte** (62 680 dans le 1^{er} degré, 50 024 dans le 2nd degré, 1 170 en post-bac).

- L'école, victime collatérale de la pression migratoire

L'académie de Mayotte accueille aujourd'hui environ 115 000 élèves, un chiffre supérieur à celui de territoires tels que la Corse ou la Martinique, malgré la petite taille de son territoire. Parmi ces élèves, 54 000 sont inscrits au collège et au lycée, un nombre qui ne cesse d'augmenter sous l'effet d'une croissance démographique soutenue. Cette pression démographique place Mayotte face à **un défi considérable : celui du bâti scolaire**, c'est-à-dire la construction et la maintenance des infrastructures éducatives.

Dans le premier degré, la responsabilité de la construction et de l'entretien des écoles publiques revient aux communes. Dans le second degré, Mayotte fait exception au reste du territoire national, car l'État y a conservé la compétence exclusive en matière de construction et d'entretien des collèges et lycées.

À Mayotte, il est coutume de dire que la maternité voit la naissance d'une classe par jour. Selon les estimations fournies par la préfecture, au cours d'une table ronde tenue en la présence de votre rapporteur, **il serait nécessaire d'ouvrir entre 1 000 et 1 200 classes supplémentaires d'ici à 2030 pour répondre à l'augmentation constante du nombre d'élèves scolarisés.** Votre rapporteur ne méconnaît pas l'investissement de l'État en la matière – entre 2019 et 2023, un investissement de 417 millions d'euros a été mobilisé pour la construction d'infrastructures scolaires dans le secondaire. Cependant, cet effort, bien que substantiel, est principalement une réponse à la pression démographique que subit l'île, en raison d'afflux de Comoriens sur place.

Cette situation engendre un sentiment d'injustice chez les Mahorais, qui jugent que **les sommes importantes investies dans les infrastructures scolaires bénéficient avant tout aux enfants des familles comoriennes** en situation irrégulière, au détriment des jeunes Mahorais. Selon les données transmises par l'Éducation nationale lors de son déplacement, **près de la moitié des élèves**

scolarisés à Mayotte seraient en situation irrégulière, avec des taux pouvant dépasser 80 % par endroit – c’est le cas à Koungou, où 80 % des parents ne sont pas en situation légale sur le territoire français.

La France s’oblige à scolariser l’ensemble des enfants se trouvant sur son territoire, quelle que soit leur situation administrative ou celle de leurs parents. Si cet idéal universel peut s’appliquer sur le reste de notre territoire, il est **impossible à mettre en œuvre à Mayotte, où l’afflux massif de nouveaux élèves étrangers asphyxie le système éducatif, au détriment de l’ensemble des enfants mahorais et étrangers**. Dès lors, votre rapporteur formule une recommandation « cadre », de laquelle découleront ensuite toutes les autres, qui se trouveront impossibles à mettre en œuvre autrement : **il faut à tout prix cesser la scolarisation automatique des enfants étrangers sur Mayotte**, afin de traiter dignement l’ensemble des enfants que l’Éducation nationale n’arrive aujourd’hui plus à prendre en charge correctement.

Recommandation n° 15 : mettre en place un moratoire sur la prise en charge des enfants étrangers par l’école publique sur Mayotte

- Des classes faussement dédoublées, faute de place

La réforme du **dédoublement des classes de CP et CE1** en éducation prioritaire, mise en place progressivement depuis 2017 sur le territoire national (à la charge des communes), vise à améliorer la réussite des élèves en réduisant la taille des classes. Cependant, la mise en œuvre de cette réforme à Mayotte rencontre des obstacles spécifiques liés au manque d’infrastructures et de ressources.



À l'école de Majicavo-Lamir, où votre rapporteur s'est rendu, **en l'absence de foncier disponible pour construire de nouvelles salles, la solution adoptée a consisté à doubler les effectifs d'enseignants et d'élèves dans la même salle de classe**, avec deux groupes dos à dos. Cette configuration ne respecte pas l'esprit de la réforme, qui repose sur la réduction effective du nombre d'élèves par classe afin de faciliter un meilleur apprentissage. Au contraire, cette situation illustre un niveau de précarité inédit dans le système éducatif de Mayotte.

Recommandation n° 16 : assurer le respect du dédoublement des classes de CP et CE1 dans les écoles publiques de Mayotte

Par ailleurs, la saturation des écoles conduit les établissements scolaires mahorais à adopter **un fonctionnement atypique par roulements** : ainsi, dans une même salle, une classe aura cours la matinée, tandis qu'une autre classe aura cours l'après-midi, ce qui permet à un établissement censé accueillir six classes d'en ouvrir douze. Cette solution de repli, qui vise à accueillir en urgence un nombre sans cesse plus élevé d'élèves mahorais, mais surtout étrangers, n'a rien d'évident pour les enfants, qui ne sont ainsi pas pris en charge par l'éducation nationale tout au long de la journée, comme c'est le cas ailleurs sur le territoire national.

- Des pénuries d'enseignants

Le manque d'enseignants à Mayotte est un problème récurrent, comme l'a constaté votre rapporteur à l'école maternelle et primaire Majicavo-Lamir, qui connaît des absences fréquentes dans certaines classes pendant parfois plusieurs semaines. Cette situation a été mieux anticipée cette année, bien que certaines classes étaient encore sans enseignant à la rentrée scolaire, notamment en raison de l'absence de contractuels recrutés pour pallier le manque de professeurs titulaires ⁽¹⁾.

Cette pénurie a des conséquences concrètes pour les parents, en particulier d'enfants de petites et moyennes sections de maternelle : lorsqu'il n'y a pas de personnel pour encadrer les enfants le matin, ceux-ci doivent en effet rester chez eux, sous la garde de leur famille, car il y a très peu de crèches et de structures d'accueil à Mayotte.

L'absence d'enseignants dans les classes pose singulièrement, à Mayotte, la question de l'attractivité du métier, alors que les personnels de l'éducation nationale y travaillent dans des conditions dégradées. Des dispositifs existent d'ores et déjà, mais force est de constater qu'ils demeurent insuffisants pour attirer les enseignants. Comme les policiers, ils déplorent le coût de la vie plus élevé à Mayotte, le foncier plus rare et donc plus cher et ses répercussions sur les prix du logement, les problématiques sécuritaires rencontrées à Mayotte et

(1) Selon les données transmises par l'éducation nationale, le taux de contractuels parmi les professeurs est très élevé sur Mayotte, tant dans le 1er degré (30 %) que dans le 2nd degré (50 %).

également aux abords des établissements (*voir infra*) ainsi qu'une bonification de leur rémunération inférieure à Mayotte à ce qu'elle est à La Réunion.

Mayotte est d'ailleurs si peu attractif pour les enseignants fonctionnaires que **les contractuels représentent une très large majorité des enseignants** : ils sont 58 % en moyenne dans le second degré, et cette proportion peut atteindre 80 % dans certains établissements.

Votre rapporteur ne peut qu'appeler le Gouvernement à réétudier la question et à mobiliser les moyens nécessaires pour assurer la présence d'enseignants dans les classes à Mayotte.

Recommandation n° 17 : revoir les dispositifs d'indemnisation des enseignants fonctionnaires et contractuels de Mayotte afin de les rendre plus attractifs, *a minima* en les alignant avec les régimes indemnitaires applicables à La Réunion

Il préconise également la mise en place de **concours locaux d'enseignants du premier degré**.

Recommandation n° 18 : recruter de nouveaux enseignants du premier degré en mettant en place des concours locaux complémentaires

- L'absence de restauration scolaire, faute de moyens adéquats

Dans le premier degré, **il n'existe pas de cantine scolaire à Mayotte**, ce qui pose un véritable problème dès lors que le repas scolaire pourrait, pour certains élèves, être le seul vrai repas de la journée. En lieu et place, **des collations sont proposées aux enfants durant la pause** – prises en charge pour partie par l'État, les familles doivent payer environ 35 à 40 euros par enfant et par an – qui se composent généralement d'un fruit ou d'un jus, d'un produit laitier comme, et d'un morceau de pain ou d'un gâteau. **Les produits servis sont, de l'avis des personnes rencontrées par votre rapporteur, trop sucrés ou trop salés**, ne contribuant pas à une alimentation saine.

Dans le second degré, seuls deux lycées sont équipés d'une cantine scolaire, et la restauration scolaire est quasiment inexistante dans les autres établissements. Ce manque de services de restauration scolaire dans le système éducatif aggrave les difficultés des élèves, notamment issus de familles pauvres qui peinent à fournir des repas équilibrés à leurs enfants.

Recommandation n° 19 : établir un plan pluriannuel de programmation du renforcement de l'offre de restauration scolaire, dans le primaire et le secondaire afin de doter toutes les écoles, collèges et lycées de Mayotte d'une prestation de restauration scolaire

Une synergie entre la restauration collective de l'éducation nationale et l'agriculture mahoraise pourrait contribuer à soutenir le développement de l'agriculture à Mayotte, alors que les investissements pour soutenir la filière agricole sont insuffisants. Votre rapporteur a d'ailleurs eu l'occasion de visiter une

exploitation agricole de volailles qui finalise la construction de ses nouveaux bâtiments d'élevage.



Il y a constaté que Mayotte est, comme le reste du territoire français, touché par une concurrence déloyale, avec l'importation de volailles en provenance de Pologne notamment. Par ailleurs, de grandes quantités de légumes entrés illégalement sur le territoire et cultivés avec des produits interdits en France sont en vente un peu partout dans le département (parfois en provenance de Chine). Plus globalement, le coût des denrées est plus élevé à Mayotte qu'en France hexagonale et les Mahorais peinent à manger suffisamment et avec des aliments de qualité - d'où l'intérêt de fournir un repas complet et équilibré aux jeunes mahorais dans les écoles de la République.

- Des transports scolaires régulièrement attaqués

D'un point de vue sécuritaire, votre rapporteur a été surpris, lors de ses visites des collèges Frédéric d'Achery et Nelson Mandela, de constater d'une part **l'important dispositif de protection, composée de personnels de l'éducation nationale chargés de sécuriser les écoles, et de policiers aux abords des établissements scolaires**, ainsi que les murs et dispositifs anti-intrusion dont bénéficient ces mêmes établissements qui ressemblent davantage à des prisons. Il tient à remercier les personnels pleinement mobilisés tous les jours de classe afin de permettre aux élèves d'accéder en toute sécurité à leur école.



Il ressort des entretiens menés par votre rapporteur que, si la violence au sein des établissements est contenue, elle est néanmoins très fréquente, voire quotidienne, en dehors des écoles, collèges et lycées, où des affrontements entre « bandes » rivales sont fréquents. Cibles privilégiées, **les transports scolaires sont régulièrement caillassés** – votre rapporteur en a été le témoin au cours de son séjour –, ce qui contribue à l'insécurité générale ressentie et vécue par les Mahorais.

Si l'école est un sanctuaire, il importe que les moyens qui permettent d'y accéder le soient également. Votre rapporteur préconise ainsi de renforcer la sécurité aux abords des établissements scolaires.

Recommandation n° 20 : développer des services publics de transports scolaires sûrs (bus notamment) et sécuriser les déplacements des enfants (et notamment, les violences dans les transports et aux abords des établissements)

Conséquence de l'ensemble de ces difficultés, **le niveau des mahorais à l'école est largement inférieur à celui des élèves de la France hexagonale**. Si l'on se réfère aux tests de niveau mis en place par le Gouvernement depuis 2017, les jeunes mahorais accusent notamment **de grosses lacunes en français et en mathématiques**. En français, alors que le niveau moyen des élèves de sixième de France hexagonale est de 256,7 points, il n'est que de 189,2 points à Mayotte, qui se trouve ainsi au bas du classement national. Il en est de même en mathématiques (254,1 points en moyenne nationale, 183 sur Mayotte).

Votre rapporteur recommande, d'une part, de renforcer les cours de français à l'école de la République et, d'autre part, d'en imposer également aux parents maîtrisant mal la langue nationale.

Recommandation n° 21 : renforcer les heures de français à l'école primaire et au collège à Mayotte

Recommandation n° 22 : mettre en place des cours de français obligatoires et gratuits pour les parents d'élèves ne maîtrisant pas ou mal notre langue

2. La santé : un luxe désormais réservé aux Comoriens ?

- Un système de santé qui repose surtout sur le CHM

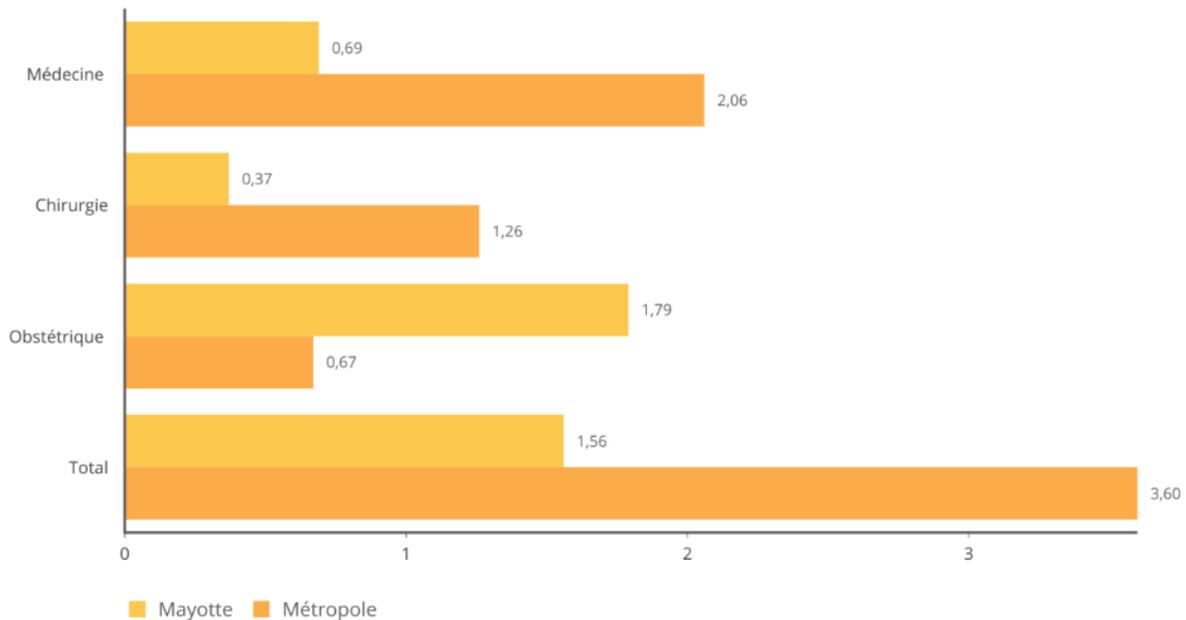
Le système de santé mahorais est d'abord et principalement structuré autour du **centre hospitalier de Mayotte (CHM)**, situé à Mamoudzou. Votre rapporteur a eu l'occasion de le visiter en compagnie de la députée de la seconde circonscription de Mayotte, Anchya Bamana, qu'il remercie pour sa présence à ses côtés au cours de cette séquence et pour l'énergie que la parlementaire met au service de son territoire.



D'une capacité de 420 lits en médecine-chirurgie-obstétrique (MCO), le CHM concentre toutes les capacités hospitalières du département et réalise l'essentiel des consultations et des soins de premier secours.

Selon un récent rapport de la commission des affaires sociales du Sénat, ses capacités sont **très faibles en comparaison de celles des hôpitaux métropolitains**. Comme l'observaient les auteurs, « *À part pour l'activité de maternité, le nombre de lits disponibles est bien en deçà des ratios moyens constatés au niveau hexagonal. Le différentiel de capacité rapporté à la population recensée est considérable en MCO, le nombre de lits représentant à peine 40 % de la moyenne hexagonale, avec 1,56 lit pour 1 000 habitants (...). En médecine, la capacité de Mayotte pour 1 000 habitants représente moins de 30 % de la moyenne hexagonale, un tiers pour ce qui est de la chirurgie.* »

LES CAPACITÉS HOSPITALIÈRES EN MCO À MAYOTTE ET EN MÉTROPOLÉ



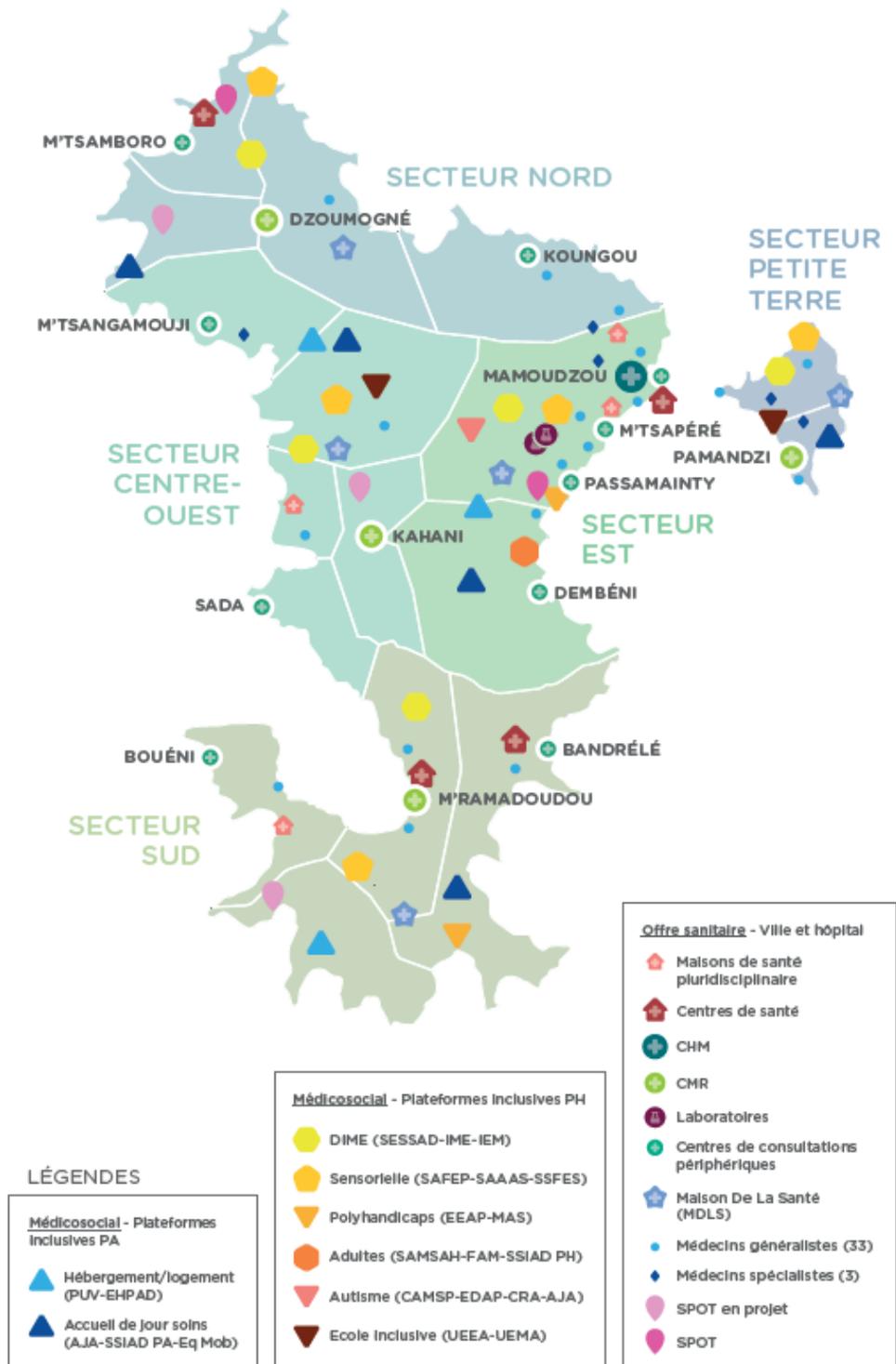
Source : Rapport d'information n° 833 (2021-2022) de Mme Catherine DEROCHE, MM. Jean-Luc FICHET, Dominique THÉOPHILE et Mme Laurence COIN, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 juillet 2022

Quatre **centres médicaux de référence** (CMR) offrent une prise en charge médicale de premier secours et assurent une permanence 24 heures sur 24, les accouchements et l'accueil des suites de couches. Enfin, dix **centres de consultation périphériques** assurent les soins primaires (suivis des plaies, renouvellement de pansements, suivis de traitements) et les actions de prévention.

L'offre de **soins de ville** est insuffisante, Mayotte souffrant d'**une faible densité médicale**. Elle repose essentiellement sur quatre maisons de santé pluridisciplinaires labellisées et trois centres de santé de proximité, spécialisés en médecine générale, ophtalmologie et ORL. Lors d'une table ronde de votre rapporteur à laquelle participaient également des représentants de l'Agence régionale de santé, il lui a été indiqué qu'il faudrait dix fois plus de médecins pour parvenir à une couverture similaire à celle en métropole. Selon un récent rapport parlementaire, 390 professionnels de santé libéraux seulement exerçaient à Mayotte en 2021 ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information n° 833 (2021-2022) de Mme Catherine DEROCHE, MM. Jean-Luc FICHET, Dominique THÉOPHILE et Mme Laurence COIN, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 juillet 2022.

CARTOGRAPHIE DE L'OFFRE DE SOIN MAHORAISE



Source : Agence régionale de santé (ARS)

● À la maternité de Mamoudzou, les deux tiers des accouchements sont le fait de mères étrangères.

Chaque année, la maternité de Mamoudzou, considérée comme la plus grande d'Europe, réalise entre 7 000 et 8 000 accouchements, sur un total de 10 000 accouchements à l'échelle de l'île, avec un pourcentage élevé (70 %) de

mères d'origine étrangère, principalement des Comoriennes. Toutefois, pour la première fois en sept ans, les services du CHM anticipent que le nombre de naissances passera en dessous des 10 000 en 2024. En dépit de cette activité intense, la maternité ne dispose que de six salles d'accouchement, alors qu'en France hexagonale, une maternité réalisant 4 000 accouchements en compte le double.



La maternité est par ailleurs confrontée à une pénurie de sages-femmes : alors qu'il faudrait 120 professionnelles pour assurer un fonctionnement dégradé et 170 pour un service optimal, l'établissement ne peut compter que sur 70 à 90 sages-femmes. Le problème de l'attractivité des postes est exacerbé par la prédominance des contrats courts et le recours à la réserve sanitaire, qui désavantage le recrutement de titulaires. De fait, seules 20 sages-femmes sur l'ensemble du service sont actuellement titulaires, les autres étant souvent des réservistes, ce qui représente un fardeau supplémentaire pour le personnel permanent qui doit les former.

Cette situation n'est pas sans **conséquences sur l'aide sociale à l'enfance (ASE)**. Votre rapporteur a en effet eu l'occasion de rencontrer le directeur de l'ASE ainsi que plusieurs travailleurs sociaux au cours de son déplacement à Mayotte. Force est de constater que **la démographie exceptionnelle du département, liée de fait à l'immigration irrégulière, fragilise l'action sociale, dont les structures se trouvent aujourd'hui en état de saturation.**

- Un service de traitement des urgences à bout de souffle

Les services d'urgence du CHM sont en situation critique. Il faudrait un effectif de 30 urgentistes pour assurer un fonctionnement normal, mais seulement 15 postes sont budgétisés, et seuls trois sont pourvus. Lors de la visite de votre rapporteur, le service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) était d'ailleurs fermé depuis plus d'un mois en raison de la pénurie de médecins. La situation est aggravée par l'absence de médecins régulateurs au centre 15 au point qu'il soit arrivé, à deux reprises, que le directeur de l'ARS - également médecin urgentiste de métier - y ait travaillé pour des régulations de douze heures.

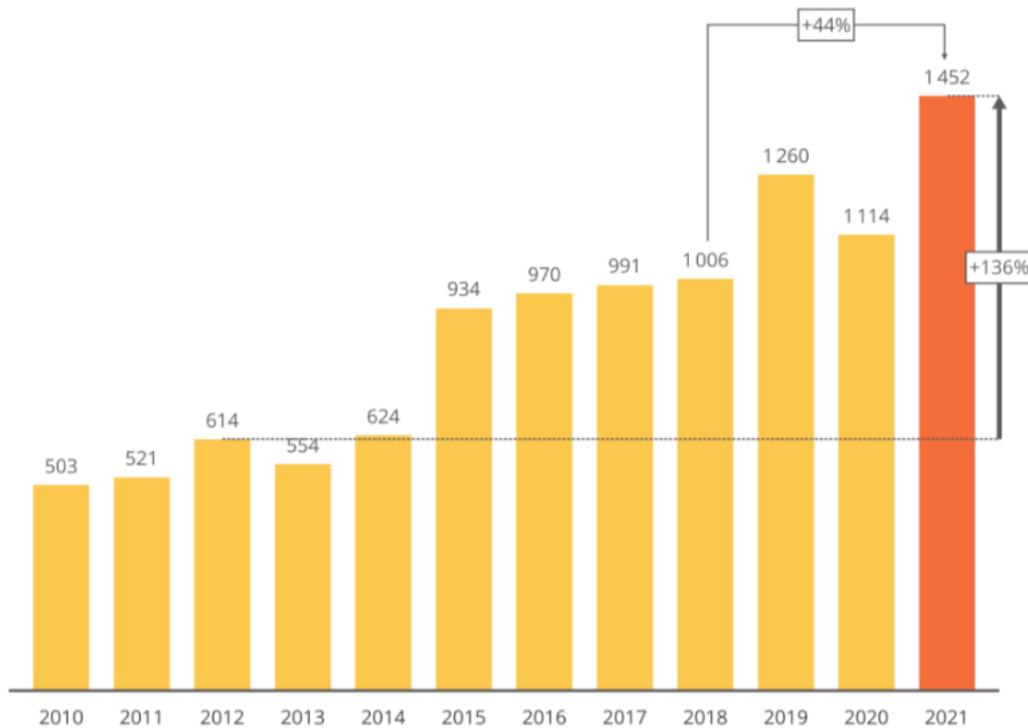
Repenser le système de la réserve sanitaire – qui constitue à la fois un renfort inestimable et une fragilité dans le système de soin – **et déployer une politique attractive à l'égard des titulaires est nécessaire** pour diminuer la pression pesant sur le système de soin mahorais. Votre rapporteur renvoie sur ce point au rapport de sa collègue, la députée de Mayotte Anhya Bamana, rapporteure pour avis de la mission « Santé » pour la commission des Affaires sociales, qui consacre le thème de son avis budgétaire à la question de l'accès aux soins à Mayotte.

- Les évacuations sanitaires : un coût croissant, lié à l'absence de certaines spécialités sur place et à la saturation de l'offre hospitalière

Le service des évacuations sanitaires (EVASAN), chargé de l'organisation des transferts de patients vers d'autres hôpitaux, doit faire face à une demande croissante, avec **environ 1 600 évacuations par an**. Ce chiffre est en constante augmentation : alors que le CHM de Mayotte comptabilisait 500 évacuations sanitaires en 2010, ce chiffre est monté à 1 450 en 2021 ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information n° 833 (2021-2022) de Mme Catherine DEROCHE, MM. Jean-Luc FICHET, Dominique THÉOPHILE et Mme Laurence COIN, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 juillet 2022.

LES ÉVACUATIONS SANITAIRES DEPUIS MAYOTTE



Source : Rapport d'information n° 833 (2021-2022) de Mme Catherine DEROCHE, MM. Jean-Luc FICHET, Dominique THÉOPHILE et Mme Laurence COIN, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 juillet 2022.

Chaque vol coûte en moyenne **30 000 euros**, ce qui obère le financement du système de santé de l'île.

Le rapport sénatorial précité soulignait déjà **les conséquences de la pression migratoire sur le système de santé mahorais**. Il relevait en particulier que « *la démographie galopante, portée notamment par une vague migratoire non maîtrisée en provenance des Comores, fait peser une charge lourde sur le système de soins et génère des tensions préoccupantes avec les Mahorais. L'activité de maternité subit particulièrement l'impact des migrations.*

Le système de soins mahorais, bien qu'en expansion, en modernisation et en montée en capacité rapides, ne peut pas suivre la pression démographique.

Au-delà de l'impact sur l'activité des structures de soins, l'impact financier est important pour le CHM et l'ARS, alors que l'aide médicale d'État n'est pas applicable à Mayotte. »

C. DES ENJEUX ESSENTIELS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Des infrastructures saturées : l'exemple de la crise de l'eau

Conséquence de la démographie non maîtrisée à Mayotte, certaines infrastructures sont aujourd'hui inadaptées.

Un exemple flagrant de cette difficulté réside dans la gestion de l'eau, Mayotte ayant été frappée, ces derniers mois, par une sécheresse aiguë, dont les stigmates se ressentent encore parmi la population.

En moyenne, 50 % de la ressource en eau de l'île provient des prélèvements sur les rivières, qui alimentent deux retenues d'eau construites dans les années 2000 – en période sèche, cette proportion chute à environ 25 %, mettant en danger l'ensemble du réseau d'approvisionnement. Par ailleurs, une proportion plus résiduelle, de l'ordre de 6 à 7 % de l'eau consommée, provient d'une usine de dessalinisation installée sur Grande-Terre.

Or, l'an dernier, la saison des pluies a été très insuffisante, représentant seulement 40 % des précipitations habituelles, **projetant Mayotte au cœur d'une crise de l'eau particulièrement sévère.**

Face à cette situation, **des coupures d'eau fréquentes ont été mises en place dès juillet 2023.** La population a ainsi dû s'organiser pour faire face à ces coupures pouvant durer jusqu'à deux jours sur trois à certains endroits de l'île, au cœur de la crise. Ces coupures ont entraîné des problèmes sanitaires, liés à l'usage d'eau impropre à la consommation et à une hydratation insuffisante. La population, en particulier celle habitant des espaces précaires et des bidonvilles (les « *bangas* ») a été particulièrement exposée aux maladies hydriques comme la fièvre typhoïde et l'hépatite.

Les autorités ont annoncé un plan d'investissement, le « Plan Eau Mayotte » (2024-2027), d'un montant de 700 millions d'euros, pour renforcer la production d'eau et améliorer les infrastructures. L'un des projets portés par ce plan est la construction d'une seconde usine de dessalinisation sur Grande-Terre, prévue pour 2026. Malgré ces investissements, **les besoins restent importants et en constante augmentation en raison de la pression démographique liée à l'immigration, laissant planer des incertitudes quant à la capacité des infrastructures à répondre aux besoins futurs des habitants de Mayotte.**

2. La persistance d'un habitat insalubre et la progression des « *bangas* » pour loger les personnes issues de l'immigration clandestine

Mayotte souffre d'un déficit de logements disponibles, à la fois dans les parcs privés et publics, qui peut s'expliquer par trois facteurs. Au-delà de **la géographie contraignante de l'archipel, la rareté du foncier disponible** – difficulté également rencontrée par les services publics – restreint la surface de foncier aménageable. De plus, les **coûts élevés de construction**, supérieurs à ceux de la France hexagonale, freinent la production de logements. Or, la demande en logements est importante à Mayotte du fait d'une forte croissance démographique dopée par l'immigration, conduisant à **l'expansion d'un habitat de fortune illégal**, généralement occupé par des personnes en situation irrégulière.

- Mayotte souffre d'un important déficit de logements sociaux

La situation du logement social dans les Outre-mer se caractérise par **des besoins en logements sociaux très importants** du fait, d'une part, d'une croissance démographique souvent très supérieure à celle des départements hexagonaux et, d'autre part, d'une très forte proportion des ménages modestes. De fait, 66 % des habitants de Mayotte vivent dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) contre 8 % en moyenne en France ⁽¹⁾.

Selon les chiffres transmis par le Gouvernement à votre rapporteur, Mayotte comptait, en fin d'année dernière, **1 288 logements sociaux toutes catégories confondues**. Le Gouvernement estime en parallèle qu'**il faudrait 1 000 à 1 200 logements supplémentaires par an** pour répondre à la demande dans ce département.

Le parc social est ainsi bien loin de suffire aux besoins de la population mahoraise, ce qui semble d'ailleurs expliquer les objectifs très faibles que se fixe le Gouvernement pour les années à venir – ainsi que votre rapporteur thématique l'exposait dans la partie budgétaire du présent avis, le Gouvernement vise un délai moyen d'attente de 14 mois en 2026 pour l'obtention d'un logement social et un ratio de pression sur le parc social de 6,1 la même année.

- La progression inquiétante des « *bangas* »

Selon les données transmises à votre rapporteur par le Gouvernement, **le département de Mayotte comptabilisait environ 38 000 logements indignes et insalubres en 2022**. Ce chiffre, très important, est à mettre en perspective avec ceux de l'Insee, qui estimait qu'en 2017 Mayotte comptait 63 100 résidences principales ⁽²⁾.

ESTIMATION NOMBRE DE LOGEMENTS INDIGNES ET INSALUBRES – JUILLET 2022

Guadeloupe	22 237
Martinique	32 152
Guyane	37 287
La Réunion	17 700
Mayotte	38 000
Total DOM	147 376

Source : Évaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 « portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer » - DGOM juillet 2022.

L'habitat mahorais est marqué par l'habitat spontané, autrement dit des bidonvilles autoconstruits avec des matériaux de récupération en dehors de toute

(1) IEDOM, Rapport annuel économique 2022, 2023.

(2) Évolution des conditions de logement à Mayotte : Quatre logements sur dix sont en tôle en 2017, INSEE Analyses n° 18, août 2019.

autorisation juridique ⁽¹⁾. Ces logements de « fortune » sont implantés sur l'ensemble du territoire et représentent environ 39 % du parc de logement selon l'Insee ⁽²⁾. **Le Gouvernement dénombre ainsi près de 30 000 baraquements de « fortune » ⁽³⁾ aussi appelés « bangas » à Mayotte en 2024.**

Leur nombre continue de croître : dans le cadre d'une audition organisée par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a estimé que **1 000 logements informels supplémentaires par an sont édifiés à Mayotte** et en Guyane ⁽⁴⁾. Le caractère illicite de ces constructions ainsi que leur développement rapide invitent à une grande prudence quant à la fiabilité des chiffres présentés. Le rapport d'information n° 5033 souligne ainsi que « *ces chiffres sont certainement sous-estimés et très évolutifs* » ⁽⁵⁾.

L'expansion de l'habitat spontané suscite de nombreuses difficultés. D'une part, les quartiers d'habitat spontané sont particulièrement **vulnérables face aux aléas naturels**. En effet, si certains logements spontanés sont ensuite pérennisés, la plupart sont constitués à partir de cases en tôle, un matériau peu résistant aux aléas naturels. D'autre part, ils s'étendent souvent sur des zones exposées aux risques naturels : selon la Fondation Abbé Pierre, plus de 8 000 cases sont concernées à Mayotte ⁽⁶⁾.

Les conditions de vie insalubres favorisent l'apparition de maladies, pesant ainsi ensuite sur le système de santé mahorais déjà en crise. Mayotte a d'ailleurs connu un épisode de **choléra** cette année, avec l'apparition de cas importés en provenance des Comores. Au 30 septembre 2024, 221 personnes ont été infectées et cinq sont décédées. La propagation de la maladie à Mayotte est désormais contenue, mais la situation migratoire impose une vigilance constante des autorités sanitaires.

(1) *Glossaire Géoconfluences, Bidonville, quartier informel, quartier d'habitat spontané, habitat précaire, autoconstruction*

(2) *INSEE Analyse, « Évolution des conditions de logement à Mayotte en 2017 », août 2019.*

(3) *Présentation de l'amendement n° 136 du projet de loi rénovation de l'habitat dégradé déposé le 26 février 2024 examiné en première lecture au Sénat.*

(4) *Rapport d'information n° 5033 (2022-2023) sur l'habitat en outre-mer par Mme. Ramlati Ali, M. Hubert Julien-Laferrrière et Mme. Karine Lebon fait au nom de la délégation aux outre-mer.*

(5) *Ibid.*

(6) *Fondation Abbé Pierre, Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'outre-mer – Etat des lieux 2023, février 2023.*



En outre, alors que ces zones d'habitat spontanées sont communément perçus comme « *des quartiers de relégation concentrant les populations étrangères en situation illégale sur le territoire* » ⁽¹⁾, ils suscitent un **sentiment fort de rejet de la part d'une partie des Mahorais**. Des opérations de « décalage » illégales sont même entreprises par certains d'entre eux, comme a pu le constater la Défenseure des droits dans son rapport sur le sujet ⁽²⁾.

Enfin, ces constructions, déjà précaires et dangereuses pour leurs occupants, **menacent aussi le système électrique de l'île, pèsent sur son système de distribution d'eau, voire constituent une menace pour la biodiversité**, certaines de ces habitations étant construites à proximité de la mangrove.

*

* *

Le budget pour 2025 consacré à nos outre-mer est un budget dangereux ; il affaiblit nos politiques publiques et nourrit un sentiment de distanciation, voire de rupture, entre ces territoires de la République et la France hexagonale.

Cette proposition de budget est d'autant moins compréhensible que les besoins sont immenses. À Mayotte, où nos services publics craquent de toutes parts, nul ne saurait comprendre le retrait de l'État. À l'inverse, les Mahorais souhaitent, légitimement, que l'État joue pleinement son rôle en garantissant la

(1) Ibid

(2) Défenseur des droits, Rapport sur les opérations dites de « décalage » à Mayotte, 9 mai 2018

souveraineté de la France sur son sol, en protégeant nos frontières et en assurant le bon fonctionnement des services publics.

Votre rapporteur ne méconnaît pas la situation financière de l'État, ni la nécessité impérieuse d'assainir nos finances publiques. En revanche, il conteste fermement l'idée que nos compatriotes ultramarins devraient être ceux qui, en bout de chaîne, loin de l'hexagone et donc peut-être du pouvoir, paient les conséquences de décisions budgétaires injustes et de l'incompétence du président de la République et des gouvernements successifs qui ont mis la France en état de faillite.

Des efforts financiers doivent être faits, mais ils doivent être réalisés ailleurs, en premier lieu dans la lutte contre l'immigration clandestine, dont votre rapporteur a pu démontrer les coûts exorbitants pour les Mahorais et, *in fine*, pour l'État. Car à Mayotte, le lien entre immigration et sécurité, entre immigration et santé publique, entre immigration et politique du logement, entre immigration et éducation de nos enfants, n'a jamais été aussi fort. Cette situation appelle à prendre des décisions audacieuses et courageuses et à défendre une véritable vision d'avenir pour nos Outre-mer.

Recommandation n° 23 : créer un grand ministère d'État de la France d'Outre-mer et de la politique ultramarine.