

Projet de loi de finances n° 1680 pour 2024
Mission « Outre-mer »

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

27 octobre 2023

PREMIÈRE PARTIE

**UN BUDGET DE CONTINUITÉ, TRÈS INSUFFISANT AU REGARD DE
L'URGENCE OUTRE-MER**

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour l'année 2024 regroupe les crédits dont dispose le ministère pour la conduite de ses actions dans les territoires ultramarins. Comme l'an dernier, elle se compose de **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 défauts du marché 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 projet de loi de finances pour 2024 fait apparaître, en euros constants, une hausse des crédits de la mission « Outre-mer ». Son budget s'élève à **2,90 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une hausse de 6,83 % par rapport à l'exercice précédent. Les crédits de paiement (CP) progressent plus faiblement, s'établissant à **2,66 milliards d'euros**, soit une hausse de 4,53 %.

Il est néanmoins important de souligner qu'en tenant compte des prévisions d'inflation pour l'année 2024 (+ 2,6 %), inscrites dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, la hausse des crédits de la mission (en CP) apparaît en réalité inférieure à 2 %.

Ce budget s'inscrit dans une continuité des exercices précédents. Il est à ce titre largement insuffisant et n'est pas à la hauteur des enjeux, démontrant s'il le fallait le peu d'intérêt que porte le gouvernement aux territoires ultramarins.
Loin des yeux loin du cœur ?

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

Numéro et intitulé (programme et action)		Autorisations d'engagement <i>(millions d'euros)</i>			Crédits de paiement <i>(millions d'euros)</i>		
		LFI 2023	PLF 2024	Variation	LFI 2023	PLF 2024	Variation
138	Emploi outre-mer	1 765,2	1 881,5	+6,59 %	1 758,5	1 868,2	+6,24 %
1	Soutien aux entreprises	1 416,2	1 539,2	+8,69 %	1 416,2	1 539,2	+8,69 %
2	Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	310,9	315,6	+1,51 %	307	304,6	-0,76 %
3	Pilotage des politiques des outre-mer	3,8	3,6	-5,00 %	3,6	3,4	-4,61 %
4	Financement de l'économie	34,3	23,1	-32,69 %	31,8	21	-34,08 %
123	Conditions de vie outre-mer	953,5	1 023	+7,29 %	784	789,4	+0,69 %
1	Logement	242,9	291,9	+20,18 %	183,8	193,8	+5,48 %
2	Aménagement du territoire	211,7	209,6	-0,96 %	158,2	160,8	+1,69 %
3	Continuité territoriale	52	73,6	+41,57 %	51,9	73,5	+41,65 %
4	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	12,2	12,2	0 %	12,2	12,2	0,00 %
6	Collectivités territoriales	270,5	278,4	+2,93 %	274,7	237,9	-13,41 %
7	Insertion économique et coopération régionales	1,0	1,0	0,00 %	1,0	1,0	0,00 %
8	Fonds exceptionnel d'investissement	110,0	110,0	0,00 %	66,1	77,3	+16,97 %
9	Appui à l'accès aux financements bancaires	53,3	46,3	-13,12 %	36,3	33,0	-9,08 %
Total Mission		2 718,6	2 904,4	+6,83 %	2 542,5	2 657,6	+ 4,53 %

Source : projet annuel de performance relatif à la mission outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2024.

(1) Chiffres arrondis.

Comme l’an dernier, votre rapporteur constate que **le niveau des restes à payer** ⁽¹⁾ **demeure très élevé pour le programme 123** (2,04 milliards d’euros, soit le double des crédits de ce programme pour 2024). Sont principalement concernées les actions portant des investissements de long terme, comme le logement (action n° 1), les constructions scolaires (action n° 6) ou les projets portés dans le cadre des contrats de convergence et de transformation (action n° 2). Les restes à payer du programme 138 s’établissent à 49,7 millions.

Le budget 2024 s’inscrit dans une certaine **continuité** avec les crédits votés pour la mission outre-mer au cours des exercices budgétaires 2019 à 2023, comme le suggère le tableau ci-dessous ⁽²⁾.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS ET VOTÉS POUR LA MISSION
OUTRE-MER SUR L’ENSEMBLE DE LA QUINZIÈME LÉGISLATURE
ET LE DÉBUT DE LA SEIZIÈME (EN MILLIONS D’EUROS)**

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

Source : commission des Lois, à partir des projets de loi de finances et les lois de finances initiales pour les années 2019 à 2024.

(1) 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.

(2) L’écart significatif constaté entre 2018 et les années suivantes est dû à la disparition du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) sur l’ensemble du territoire national, qui avait induit une redéfinition du périmètre des exonérations spécifiques à l’outre-mer dès le 1^{er} janvier 2019, avec pour conséquence une augmentation des crédits de la mission.

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

Le programme 138 « Emploi outre-mer » enregistre **une hausse par rapport à l'exercice 2023 mais ne couvre en rien les manques cruels de moyens des exercices précédents**. Ses crédits s'établissent à **1,88 milliard d'euros en AE (+ 6,6 %)** et **1,87 milliard d'euros en CP (+ 6,2 %)**. L'action n° 1 (soutien aux entreprises) concentre l'essentiel de la hausse.

- *Une « hausse » des crédits de soutien aux entreprises qui n'est néanmoins 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 (81,8 %) et progresse en 2024 (1,54 milliard d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 8,69 % par rapport à 2023).

Ces dispositifs de soutien feront l'objet d'une évaluation avant la fin de l'année 2023 pour mesurer leurs effets sur l'emploi privé et leur contribution au développement économique des outre-mer.

- *Une stagnation des crédits de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle, malgré le renforcement du service militaire adapté (action n° 2)*

L'**action n° 2**, qui porte sur l'**aide à l'insertion et à la qualification professionnelle des jeunes ultramarins**, enregistre une légère hausse de ses AE (+ 1,51 %) et une baisse de ses CP (- 0,76 %).

Elle devrait en outre bénéficier d'un abondement de fonds européens et d'attributions de produits pour un montant estimé à 40 millions d'euros en AE comme en CP (contre 35 millions en 2023).

Cette action finance la mise en œuvre du service militaire adapté (SMA), dont les crédits augmentent de 6 millions d'euros en CP et de 11 millions d'euros en AE, en particulier au titre des dépenses de personnel. 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 professionnelle, y compris à l'égard des cadres (programmes « cadres de Mayotte », « cadres pour Wallis-et-Futuna », « cadres Avenir Nouvelle-Calédonie ») et ceux destinés à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

Du service militaire adapté au SMA2025+ ⁽¹⁾

Relevant du ministère des Outre-mer, le service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle des ultramarins âgés de 18 à 25 ans, créé en 1961 à l'initiative du Premier ministre Michel Debré.

Le SMA vise à développer l'employabilité des jeunes ultramarins, en leur offrant la possibilité d'acquérir des compétences sociales et professionnelles, ainsi qu'un accompagnement médico-psycho-social. 6 000 jeunes environ sont accueillis chaque année dans les régiments du SMA, dont 30 % de jeunes femmes.

L'année 2022 a vu l'expérimentation à Mayotte du « SMA 2025+ », autour de 8 axes de renforcement liés au développement qualitatif des compétences et à l'accueil élargi de publics divers (mineurs décrocheurs, mères célibataires...). Comme prévu, ce dispositif renforcé a été étendu aux autres territoires ultramarins en 2023.

Le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat était de 84,1 % en 2022. Encore faut-il préciser que ce taux est seulement apprécié, l'insertion pouvant résulter soit d'un contrat de travail (CDD d'un mois au moins, CDI ou contrat d'alternance), soit d'une attestation d'accès à un stage qualifiant (militaire ou civil, outre-mer ou en métropole).

Le SMA étant parfois la seule solution pour s'assurer un avenir, votre rapporteur estime qu'il convient d'offrir plus de places pour permettre à davantage de jeunes de trouver leur place dans le monde du travail.

- *Les autres actions*

Représentant à peine 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 légère baisse, de 5 % en AE (3,6 millions d'euros) et de 4,6 % en CP (3,4 millions d'euros), malgré la poursuite du développement du portail numérique DECIGEOM, qui met à disposition de l'administration et du public ⁽²⁾ des données sur les outre-mer, sous la forme de cartes et de tableaux.

(1) <https://www.le-sma.com>

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

Regroupant 1,2 % des crédits du programme, l'**action n° 4** qui porte sur le **financement de dispositifs de soutien à l'économie** enregistre une forte et inquiétant baisse (-32,7 % en AE et de -34,1 % en CP) : les aides au fret (5,6 millions d'euros en CP, ce qui est très largement insuffisant pour un véritable effet pour avoir un effet sur le pouvoir d'achat des Ultramarins), le prêt de développement outre-mer, les subventions d'investissement dans le cadre d'appels à projets (10 millions d'euros), le soutien au micro-crédit (2 millions d'euros) figurent parmi ces dispositifs.

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER », INSUFFISANTS ET TOTALEMENT DÉCONNECTÉS DES BESOINS RÉELS

Les crédits consacrés à l'amélioration des conditions de vie outre-mer apparaissent au sein du programme 123 et connaissent **une hausse qui ne comble en rien le retard accumulé. Ils restent très éloignés des besoins réels.** Ils s'établissent à **1,02 milliard d'euros en AE**, ce qui représente un accroissement de 7,3 % par rapport aux crédits votés en LFI 2023, **tandis que les CP n'augmentent que de 0,7 %, pour atteindre 789,4 millions d'euros.** Les crédits des actions n^{os} 1 (logement) et 3 (continuité territoriale) sont les plus dynamiques. L'appui à l'accès aux financements bancaires diminue quant à lui fortement (action n° 9).

- *Malgré une hausse des crédits consacrés au logement (action n° 1), des ambitions trop faibles*

Représentant seulement 28,5 % du montant du programme, les crédits de l'**action n° 1**, qui concourent au **financement de la politique du logement (« ligne budgétaire unique »)** connaissent une hausse en AE (20,2 %) mais restent trop faibles et une croissance plus modeste en CP (+ 5,5 %), qui s'explique par la nature pluriannuelle de ces dépenses. Ces financements 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. Comme en 2023, la cible est fixée à 13 mois pour 2024. Votre rapporteur regrette que les délais effectivement

constatés ces dernières années ne soient pas indiqués dans le projet annuel de performance pour 2024 ⁽¹⁾.

- 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, la cible étant fixée à 4,7 pour 2024. Si elle est atteinte, cela signifiera qu'une seule demande de logement social sur 4,7 sera satisfaite en moyenne, outre-mer, en 2024.

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 : un délai moyen d'attente de 12 mois en 2026, un ratio de pression sur le logement social de 4,6 la même année.

- *Des crédits consacrés à la continuité territoriale trop éloignés des enjeux (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* ». Les crédits de cette politique connaissent pour 2024 une hausse, de l'ordre de 22 millions d'euros (en CP et en AE), soit + 41,6 % par rapport à 2023, ce qui reste néanmoins très en deçà des besoins.

Les principales mesures nouvelles portent sur le relèvement du plafond de ressources pris en compte par part du **quotient familial** (7 M€), sur des actions à destination des **étudiants** (7 M€) – dont un aller-retour supplémentaire pendant la première année d'études en France métropolitaine –, et sur une **aide aux actifs** pour favoriser l'installation outre-mer (2 M€).

- *Le reflux de l'aide à l'accès aux financements bancaires (action n° 9)*

L'**action n° 9 pour l'appui à l'accès aux financements bancaires** connaît une forte baisse de ses AE (- 13,1 %) comme de ses CP (- 9,1 %).

(1) Pour les années 2021 et 2022, le délai d'attente est indiqué comme « non déterminé » (cf. page 79 du PAP 2024).

L'action finance traditionnellement **les prêts à intérêts bonifiés accordés par l'Agence française de développement (AFD) aux collectivités territoriales**. La bonification des prêts est entièrement modulable dans la limite de 170 points de base ⁽¹⁾. 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 2024, 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 (**SOGEFOM** ⁽²⁾) ;

– le **fonds outre-mer** (10 millions d'euros en AE) ;

– la lutte contre les effets du changement climatique, grâce à l'**initiative Kiwa**, qui vise à faciliter l'accès aux financements aux porteurs de projets en ce sens dans les trois collectivités du Pacifique (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna) ainsi que dans d'autres États et territoires insulaires du Pacifique sud. La contribution de la mission outre-mer (2,8 millions d'euros en CP en 2024) s'ajoute à celle de partenaires internationaux et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

- *L'évolution contrastée des crédits destinés au soutien aux collectivités territoriales (action n° 6)*

Les crédits de l'**action n° 6**, consacrée au **soutien aux collectivités territoriales**, connaissent à la fois **une très légère et même ridicule hausse** en AE qui ne couvre en rien l'inflation (+ 2,9 %) et une forte baisse en CP (– 13,41 %). Cette action recouvre 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**.

Les principales mesures pour 2024 concernent :

(1) La part de prêt éligible à la bonification ne peut dépasser 21 M€ par projet ; la durée de l'emprunt ne peut excéder 25 ans (source : PAP 2024).

(2) Cet établissement de crédit apporte « une garantie partielle à des opérations de refinancement engagées par les établissements de crédit en faveur des TPE et PME intervenant dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique » (source : PAP 2024).

– le soutien aux équipements scolaires en Guyane (15 millions d’euros en AE et CP pour les équipements primaires et élémentaires, et 50 millions d’euros en AE pour les équipements des collèges et lycées) ainsi qu’à Mayotte (22,8 millions d’euros en AE) ;

– la dotation spécifique pour les îles Wallis-et-Futuna, en particulier pour compenser la faiblesse de leurs ressources propres et le surcoût lié à la réforme statutaire des fonctionnaires territoriaux adoptée en 2022 (5,9 millions en AE et CP) ;

– la subvention – minorée en 2024 – aux collectivités gestionnaires de l’eau et de l’assainissement en Guadeloupe (– 10 millions).

Le syndicat mixte de gestion de l’eau et de l’assainissement de Guadeloupe

En réponse à la persistance des problèmes d’approvisionnement en eau en Guadeloupe, la loi n°2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d’eau potable et d’assainissement en Guadeloupe a créé le syndicat mixte de gestion de l’eau et de l’assainissement de Guadeloupe.

Il exerce les missions du service public de l’eau potable et de l’assainissement collectif et non collectif pour l’ensemble de la Guadeloupe, à l’exception de Marie-Galante.

Il associe la région, le département et les cinq communautés d’agglomération couvrant le territoire (Excellence, Grand Sud Caraïbe, Nord Grande-Terre, Riviera du Levant et Nord Basse-Terre).

L’action porte aussi les crédits du **dispositif COROM** ⁽¹⁾ à hauteur de 16 millions d’euros en CP (40 millions en AE). 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.

Ils ont donné lieu aux contrats suivants :

(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.

	Date de signature du contrat	Installation de l'assistant technique	Montant de la subvention annuelle
Pointe-à-Pitre	22 février 2022	4 octobre 2021	840 000 € (2,52 M€ AE)
Basse-Terre	22 juillet 2021	2 nov. 2021	840 000 € (2,52 M€ AE)
Fort-de-France	13 octobre 2021	1 ^{er} avril 2021	1 320 000 € (3,96 M€ AE)
Saint-Pierre	3 septembre 2021	2 octobre 2021	240 000 € (0,72 M€ AE)
Cayenne	27 mai 2021	1 ^{er} octobre 2021	800 000 € puis 750 000 € (2,3 M€ AE)
Iracoubo	27 septembre 2021	Appel d'offres infructueux	200 000 € (0,6 M€ AE)
Saint-Benoit	12 juillet 2021	Novembre 2021	840 000 € (2,52 M€ AE)

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

- *Les autres actions : une stagnation d'ensemble*

L'action n° 2, relative à l'aménagement du territoire, reste relativement stable, avec une baisse des AE (- 1 %) et une hausse des CP (+ 1,7 %). Elle finance les actions menées dans le cadre des **contrats de convergence et de transformation prévus par la loi dite « ÉROM »** ⁽¹⁾. Elle recouvre aussi des actions en faveur du tourisme (400 millions d'euros), ou finançant les abris anticycloniques en Polynésie française, le plan séisme Antilles ou encore le fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

(1) 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.

Les crédits de l'**action n° 4**, relative aux **politiques sanitaire, sociale, culturelle, sportive et à destination de la jeunesse**, n'évoluent pas du tout. Ils ne représentent au demeurant que 1,2 % des crédits du programme. Une enveloppe de 4 millions d'euros est notamment prévue pour soutenir la politique de santé en Polynésie française, en vertu de la convention du 14 octobre 2021.

Enfin, l'**action n° 7** (insertion économique et coopérations régionales) n'évolue pas, tandis que les crédits de paiement de l'**action n° 8** (Fonds exceptionnel d'investissement) marquent une hausse de 17 % (insuffisant au regard de l'inflation et des investissements considérables qui seraient nécessaires de réaliser pour que les territoires ultramarins soient au moins au même niveau d'équipements que l'hexagone).

De façon générale, il est désormais 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...).

*

Loin des yeux loin du cœur est vraiment le maître mot des orientations budgétaires du gouvernement pour la mission outre-mer pour 2024.

Le gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux et des besoins criants pour l'outre-mer.

Comment un gouvernement digne de ce nom peut-il accepter que tant de nos compatriotes n'aient par exemple pas un accès quotidien et normal à l'eau potable ? Pourquoi ne décrète-t-il pas un plan d'urgence en la matière avec des moyens dédiés ? Comment accepter que des territoires soient dépourvus de réseaux routiers ? Comment accepter des bidonvilles sur le territoire national ? Comment accepter des zones blanches aussi importantes ? Les Français d'outre-mer sont-ils des sous-citoyens ? Quid de la santé publique de nos compatriotes ? Quelqu'un s'en préoccupe-t-il vraiment ?

Les impacts budgétaires de l'immigration massive qui afflue sans contrôle dans certains de nos territoires d'outre-mer (avec des conséquences humaines, sociales, sécuritaires et financières désastreuses) ne sont pas pris en compte. Raison pour laquelle votre rapporteur y revient de manière détaillée en deuxième partie.

DEUXIÈME PARTIE

LES CONSÉQUENCES SOCIALES DE L'IMMIGRATION OUTRE-MER

Pour le deuxième avis budgétaire de cette XVI^{ème} législature, votre rapporteur a souhaité s'intéresser aux conséquences sociales de l'immigration outre-mer.

Bien qu'il ne relève pas directement de la mission « Outre-mer », ce sujet est au cœur des compétences de la commission des Lois. La mission Outre-mer comprend d'ailleurs des crédits qui sont indirectement liés aux conséquences sociales de l'immigration, comme ceux qui financent l'accroissement continu du parc scolaire, la résorption de l'habitat informel ou l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins.

Comme à l'échelle nationale, et peut-être plus encore, l'immigration occupe l'actualité outre-mer, comme l'a montré l'opération de communication du ministre Darmanin « Wuambushu », lancée en avril dernier à Mayotte. Déjà en septembre 2022, ce territoire s'était fait « île morte », pour manifester contre l'immigration incontrôlée – contre l'insécurité galopante qu'elle entraîne, contre les barrages enflammés, contre les caillassages de bus scolaires. La Guyane, où votre rapporteur s'est déplacé durant dix jours, rencontrant élus, préfet, magistrats, policiers, médecins, habitants, est aussi durement frappée par l'immigration, qui s'intensifie depuis quelques années, à cause d'une frontière passoire et de moyens inappropriés. Elle connaît même depuis peu un nouvel afflux de migrants venus du Proche-Orient.

Cette immigration de masse est porteuse d'une grave insécurité et de tensions insupportables pour les services publics des collectivités ultramarines, qui apparaissent de plus en plus comme des territoires de seconde zone, laissés à l'abandon.

Dans ce contexte dégradé, **une volonté politique forte et un choc de moyens apparaissent indispensables pour endiguer l'essor d'une immigration désormais hors de contrôle, en particulier en Guyane et à Mayotte.** Le présent rapport fait état de propositions dont pourront s'inspirer les personnes de bonne volonté, prêtes à se saisir du problème.

I. LA GUYANE ET MAYOTTE : UNE IMMIGRATION HORS DE CONTRÔLE

Tous les territoires d’outre-mer ne sont pas égaux face à l’immigration. En Guyane et à Mayotte, elle apparaît aujourd’hui hors de contrôle, faute d’une action politique à la hauteur.

A. UN PHÉNOMÈNE AUX CAUSES MULTIPLES, QUI TOUCHE PRINCIPALEMENT MAYOTTE ET LA GUYANE

Sur l’ensemble du territoire français, la population immigrée – définie comme l’ensemble des personnes nées étrangères à l’étranger et résidant en France – représenterait selon les chiffres officiels (manifestement sous-estimés) 10,3 % de la population en 2021 ⁽¹⁾. À l’échelle régionale, ce chiffre s’élèverait par exemple à 10 % en Auvergne-Rhône-Alpes, dans le Grand Est, en Corse, en Occitanie, et à 20 % en Ile-de-France ⁽²⁾. **Il atteindrait 36 % en Guyane et même 50 % à Mayotte** ⁽³⁾. Des liens séculaires avec le voisinage, des différences considérables de niveaux de vie et des frontières poreuses exposent en effet ces deux territoires à une pression migratoire extrêmement forte, sans équivalent dans notre pays. Sans échapper au phénomène, les autres collectivités d’outre-mer ⁽⁴⁾ sont moins touchées, mais la situation pourrait évoluer et mérite une attention et une anticipation particulières.

1. La Guyane et Mayotte : des territoires durement frappés par l’immigration

– Terre historique d’immigration, la Guyane compte officiellement 290 691 habitants ⁽⁵⁾ au 1^{er} janvier 2020, dont un tiers d’étrangers (selon les estimations officielles). Plus vaste de nos territoires outre-mer, aussi grand que le Portugal ou l’Autriche, la Guyane possède 300 km de côtes et 1 000 km de frontières terrestres avec le Suriname et le Brésil, dont la plus grande partie en forêt dense. Les fleuves Maroni et Oyapock, s’ils délimitent les territoires d’Etats souverains

(1) Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Notons que ce chiffre était de 7,4 % en 1975 et de 5,0 % en 1946.

(2) dont 30 % en Seine-Saint-Denis – où les trois principaux pays d’origine sont l’Algérie, le Maroc et le Portugal.

(3) Source : INSEE, « L’essentiel sur les immigrés et les étrangers », 2022.

(4) Les descriptions qui suivent des territoires ultramarins doivent beaucoup aux communications de M. Franck TEMPORAL, socio-démographe, et de M. Cédric AUDEBERT, géographe, tous deux spécialistes des outre-mer ; elles s’inspirent aussi des travaux de MM. Claude-Valentin MARIE et Robin ANTOINE, chercheurs à l’Institut national d’études démographiques (INED).

(5) Tous les intervenants rencontrés lors de notre déplacement en Guyane – élus, policiers, magistrats – contestent fermement la validité de ce recensement officiel, qu’ils estiment très nettement en-deçà du compte réel.

(respectivement le Suriname, sur 700 km, et le Brésil, sur 400 km), constituent depuis longtemps des lieux d'échanges entre les populations riveraines.

L'immigration a façonné la Guyane, et les quelque 300 000 habitants officiellement recensés témoignent d'une grande diversité : Créoles, Amérindiens, « Noirs-marrons » (descendants d'esclaves fugitifs de l'ancienne Guyane néerlandaise), H'mongs (originaires du Laos), métropolitains, Surinamiens, Haïtiens, Brésiliens, Chinois...

L'immigration en Guyane depuis le XX^e siècle

Dans les années 1960, la création du centre spatial guyanais (CSG) à Kourou a entraîné d'importants flux migratoires vers la Guyane : les Brésiliens – surtout des hommes – ont été nombreux à profiter de l'opportunité des grands chantiers du centre spatial. Les arrivées en provenance du Surinam se sont, elles, accélérées entre 1982 et 1990, pendant la guerre civile qui déchirait ce pays. Si à la fin du conflit (1992), les départs se sont d'abord ralentis, la situation économique du Surinam et l'accès relativement aisé au territoire guyanais ont rapidement ravivé les migrations de jeunes adultes. L'immigration haïtienne s'est pareillement accélérée dans les années 1980 à l'occasion de troubles politiques, puis s'est fortement accrue dans les années 1990 avec les regroupements familiaux.

Jusqu'au milieu des années 2000, l'immigration en Guyane a, pour l'essentiel, concerné quatre nationalités (surinamienne, brésilienne, guyanienne – personnes issues du Guyana - et haïtienne). Désormais, les origines sont tout à la fois plus diverses et plus lointaines ⁽¹⁾. Certains, en nombre croissant, arrivent de l'Amérique hispanophone (Colombie, Venezuela, République dominicaine notamment), poussés au départ par l'aggravation des crises politiques ou économiques dans leurs pays d'origine.

Ces dernières années, avec une forte accélération depuis deux ans, la Guyane connaît une nette progression de demandeurs d'asile venus du Moyen-Orient (Syriens, Palestiniens, Afghans, Marocains), et passés par le Brésil.

L'attractivité de la Guyane ne fait aucun doute pour les candidats à l'immigration, pour des raisons :

- économiques, le niveau de vie en Guyane étant largement supérieur à celui des pays voisins (15 813 euros par an et par habitant en 2018 en Guyane,

(1) C'est un des contre-effets des récentes dispositions prises à la frontière américano-mexicaine et des politiques très souples de certains pays voisins en matière de visas.

contre 734 dollars à Haïti, 5 871 dollars au Suriname et 8 639 dollars au Brésil ⁽¹⁾ – ce montant étant inférieur dans les régions brésiliennes voisines de la Guyane) ;

- familiales, liées à la présence de communautés surinamiennes, brésiliennes et haïtiennes installées de longue date en Guyane ;
- conjoncturelles, à cause de la situation régionale : les arrivées en provenance d’Amérique latine (Colombie, Pérou, Venezuela, *etc.*) varient selon les crises politiques ou économiques.

À cela s’ajoute la perméabilité des frontières : les fleuves Maroni et Oyapock sont peu contrôlés, et sont considérés par la population comme des voies de communication.

Ces ressorts traditionnels de l’immigration en Guyane se doublent, depuis quelques années, d’**une forte progression des demandeurs d’asile venus du Moyen-Orient** (Syriens, Palestiniens, Afghans, Marocains et autres), qui transitent par le Brésil. Selon les données de l’Ofpra, plus de 20 000 demandes auraient été enregistrées depuis 2015, alors que la Guyane ne disposait d’aucun centre d’accueil de demandeurs d’asile (Cada). Selon le préfet de Guyane, ces nouveaux venus seraient plus aisés économiquement et disposeraient d’un niveau de qualification moyen ou supérieur comparé à celui des migrants des vagues antérieures. Ces arrivées s’accompagnent d’une nette augmentation du nombre des bénéficiaires de l’aide médicale de l’État (AME), estimés à plus de 33 000 fin 2019, contre 17 000 en 2015. Selon Mme Sandra Trochimara, maire de Cayenne, rencontrée par votre rapporteur comme nombre de ses collègues, ces migrants syriens et afghans (en tête des demandeurs d’asile depuis le début 2023), qui dorment souvent dans les rues, sont très mal acceptés par la population et entraînent une lourde charge financière pour la ville sans que l’État assume les conséquences de ses choix en termes de politique migratoire. La maire de Cayenne a indiqué s’être plainte à quatre reprises contre de l’État au sujet de l’immigration incontrôlée qui touche particulièrement sa ville ; elle estime, sur ce sujet comme sur bien d’autres, et à l’image de l’ensemble des nombreux autres élus rencontrés, que **l’État fait preuve de mépris envers le territoire**, ses habitants et ses élus : le ras-le-bol des élus est, en Guyane, généralisé (toutes tendances politiques confondues).

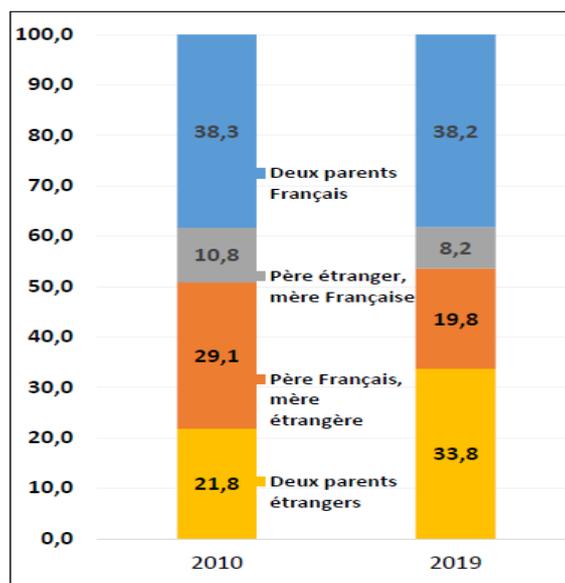
La population, y compris issue de l’immigration, ne comprend plus les choix migratoires de la France et est très inquiète de cette nouvelle immigration issue de cultures différentes.

(1) Source : Banque mondiale.

La Guyane demeure en somme une terre d'intenses migrations où les départs nombreux des jeunes adultes vers l'hexagone croisent les installations nouvelles de migrants principalement venus du Brésil, du Suriname et d'Haïti. Au total, en 2018, les étrangers (en bonne partie sans titre de séjour), formaient selon les chiffres officiels **plus du tiers des habitants du territoire (36 %)**. C'est un peu moins qu'à Mayotte (50 %) mais beaucoup plus qu'en métropole (6,4 %), en Martinique (1,9 %) ou en Guadeloupe (4,7 %).

L'intensité de l'immigration s'accompagne d'un **rajeunissement de la population**. Plus jeune de toutes les régions françaises (après Mayotte), la Guyane connaît une très vive croissance démographique, huit fois supérieure à la moyenne métropolitaine (+ 26,9 % contre + 3,4 % entre 2010 et 2020). En 2020, **six naissances sur dix** enregistrées en Guyane étaient issues d'au moins un parent de nationalité étrangère. Encore faut-il préciser que nombre de parents français sont eux-mêmes d'origine étrangère.

Naissances en Guyane selon la nationalité des parents, de 2010 à 2019 ⁽¹⁾



Les migrations concourent donc à une très large **recomposition de la population guyanaise** – par les soldes migratoire et naturel –, dont la diversité (d'origine, de culture, de nationalités) n'a pas d'égal en France. L'enquête « Migrations, famille et vieillissement » (MFV), réalisée conjointement par l'INED et l'INSEE, a montré, dès 2010, que sept personnes sur dix nées en Guyane étaient, à une ou deux générations près, des descendants d'immigrants.

(1) Source : « Diversité et précarité : le double défi des univers ultramarins », rapport de MM. Claude Valentin MARIE et Robin ANTOINE, 2022.

Au rythme actuel, **d'ici 2050** ⁽¹⁾, **la Guyane devrait voir sa population doubler** et devenir le plus peuplé des trois départements français d'Amérique. Avec plus de quatre habitants sur dix âgés de moins de 20 ans en 2017, la jeunesse est l'une de ses caractéristiques majeures et l'un de ses principaux défis, aux côtés de l'immigration.

– Territoire français depuis 1841, devenu département en 2011, **l'Île de Mayotte** subit depuis plusieurs années des flux migratoires massifs, essentiellement en provenance des Comores, une situation qu'un rapport récent de l'Assemblée nationale qualifiait à juste titre de « bombe à retardement » ⁽²⁾, sans pour autant qu'une prise de conscience se fasse de la part des pouvoirs publics. **Depuis 20 ans, la population de Mayotte a doublé** ; entre 2010 et 2020, l'augmentation officielle a été de presque 30 %, soit dix fois plus que la moyenne nationale. En 2019, d'après l'INSEE, l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) atteignait 4,68 enfants par femme à Mayotte, un chiffre deux fois et demie plus élevé qu'en métropole (1,84), et plus haut qu'en Guyane (3,63).

Après une brève accalmie due, en 2020, à la crise sanitaire, les flux migratoires ont repris entre les Comores et Mayotte dès le début de l'année 2021. Sur la période 2019-2022, 87 % des étrangers en situation irrégulière placés en rétention après une arrivée maritime étaient de nationalité comorienne. En 2022, les Comoriens étaient de très loin, comme les années précédentes, la première nationalité dans les entrées irrégulières à Mayotte (96 %). Les premiers mois de 2023 montrent que les flux à destination du territoire mahorais ne faiblissent pas ⁽³⁾.

Les migrants prennent la mer en « kwassa », des canots de pêche à fond plat longs de 6 à 15 mètres, rapides et effilés, équipés d'un ou deux moteurs. Jusqu'à 40 passagers s'y entassent, parfois avec des animaux, sans aucune sécurité alors que la haute mer est agitée et infestée de requins. Les débarquements ont souvent lieu à la tombée de la nuit ou au petit matin sur les côtes Nord et Ouest de Grande Terre, qui présentent le double avantage d'être les plus proches d'Anjouan et d'être fréquentées par de nombreux pêcheurs, ce qui facilite la dissimulation. Certains *kwassas* peuvent aussi effectuer des trajets plus longs, passant au large pour déposer des clandestins sur Petite Terre ou dans le Sud : les côtes mahoraises offrent de nombreuses baies dont la tranquillité est propice à un débarquement discret.

C'est un motif essentiellement économique qui pousse les Comoriens à s'installer à Mayotte, le produit intérieur brut (PIB) du département étant près de huit

(1) Source : « La population guyanaise à l'horizon 2050 : vers un doublement de la population ? » - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3902223>

(2) *Rapport d'information sur « les enjeux migratoires aux frontières Sud de l'Union européenne et dans l'océan indien » de M. Laurent MARCANGELI et Mme Estelle YOUSOUFFA, députés de la commission des affaires étrangères, publié le 31 mai 2023.*

(3) Source : ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

fois supérieur à celui des Comores. Devenue, d'autre part, indépendante en 1975, l'Union des Comores ne se cache pas de voir dans les flux migratoires vers Mayotte un moyen de sa politique de souveraineté sur l'île. Selon son propre discours officiel, les citoyens comoriens, en se rendant à Mayotte, ne font qu'exercer leur droit fondamental de circuler, garanti par l'État comorien à l'intérieur de l'archipel.

À côté de cette massive immigration comorienne, les dernières années ont vu le développement d'une immigration malgache et de flux en provenance de la région africaine des Grands Lacs. Après avoir transité par Dar-es-Salam, ces migrants africains embarquent dans des boutres ou des navires de fret depuis les côtes tanzaniennes au Sud du pays, pour débarquer aux Comores avant de repartir en *kwassa* vers Mayotte ou, surtout depuis septembre 2021, pour transborder en mer à proximité des Comores dans un *kwassa* assurant le reste du trajet vers Mayotte. Cette immigration nouvelle se ressent dans les demandes d'asile. Sur 3 379 demandes d'asile en 2022, 1 780 émanaient de Comoriens, 733 de Malgaches et 866 de ressortissants africains (principalement du Congo, du Rwanda et du Burundi).

2. Les autres territoires d'outre-mer : une pression migratoire moins forte qui nécessite néanmoins des mesures

Le cadre d'un avis budgétaire ne permet pas d'entrer dans le détail de la situation migratoire de toutes les collectivités ultramarines. Votre rapporteur relève en tout état de cause que le phénomène, très aigu en Guyane et à Mayotte, touche moins fortement les autres outre-mer même s'il nécessite une vigilance tant la situation pourrait rapidement évoluer, sans compter que les chiffres officiels de l'immigration sont contestés.

Ainsi, la Guadeloupe partage avec la Martinique deux traits essentiels : ces deux territoires ultramarins, parmi les moins peuplés de France, sont les seuls à voir reculer si fortement leur population. Après une période de ralentissement de sa croissance démographique (1990-2009), la Guadeloupe enregistre une baisse de près de 7 % de sa population en dix ans, soit près de 26 500 habitants. Entre 2010 et 2018, sa population a diminué au rythme annuel moyen de 0,4 %, quand la population française dans son ensemble progressait de 0,4 %. Y concourent tout à la fois la baisse constante de la natalité, la progression des décès et le déficit durable de son solde migratoire (- 0,9 % par an entre 2010 et 2018). En France, seule la Martinique est confrontée à une telle crise démographique, avec une perte de 35 400 habitants durant la dernière décennie.

L'INSEE estimait, en 2019, à 18 600 le nombre d'immigrés en Guadeloupe (4,6 % de la population) et à 9 200 en Martinique (2,5 %). Selon M. Cédric Audebert, géographe, spécialiste des Antilles, même en tenant compte de l'immigration illégale, qui est très difficile à chiffrer, la part totale des immigrés « *ne dépasse probablement pas 3 % de la population martiniquaise et 6,5 % de la population guadeloupéenne* ». Néanmoins, populations et élus semblent contester les chiffres

officiels et tous reconnaissent qu'il y a nécessité à agir. Bien que nettement plus réduite qu'à Mayotte ou en Guyane, élus, habitants et forces de l'ordre lient systématiquement l'immigration aux problèmes de délinquance et d'insécurité, conséquences principales des phénomènes migratoires.

Malgré sa faible importance numérique, **l'immigration n'est en effet pas sans poser d'importantes difficultés dans les Antilles** : selon la gendarmerie, entendue par votre rapporteur, 80 % des homicides en Martinique sont commis par des ressortissants de l'île voisine de Sainte-Lucie. En outre, la part des personnes écrouées de nationalité étrangère se situe, dans les Antilles, entre 10 et 20 % (soit nettement plus que la part des étrangers dans la population) : elle est de 17 % au centre pénitentiaire (CP) de Ducos en Martinique et de 13 % au CP de Baie-Mahault en Guadeloupe. Le maire de l'un de ces territoires, auditionné par votre rapporteur, a même tenu à souligner que pour les représentants des partis politiques, ayant été ou étant au pouvoir, il y avait *« urgence à ouvrir les yeux et à accepter la réalité de l'immigration et de ses conséquences »*.

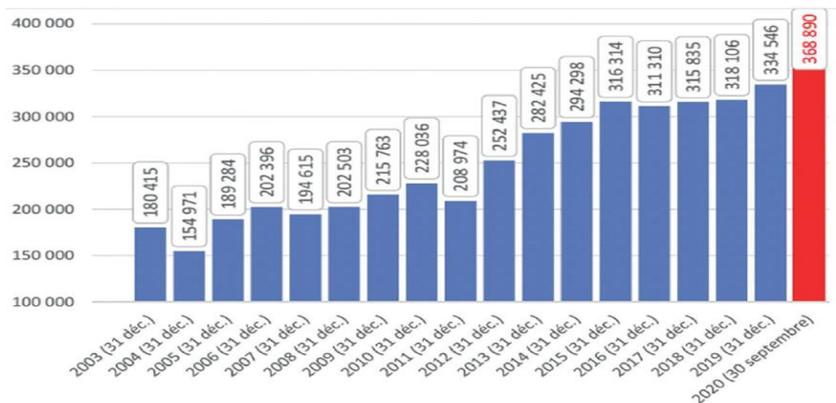
B. UNE IMMIGRATION CLANDESTINE MAL MESURÉE ET INCONTRÔLÉE

À l'échelle nationale, le nombre des étrangers en situation irrégulière connaît une forte augmentation. Ainsi, en 10 ans (2011-2021), le nombre des bénéficiaires de l'AME a augmenté de plus de 80 %, passant de 210 000 à 380 000. Rappelons que dans le cadre de la circulaire « Valls » du 28 novembre 2012, 30 000 étrangers en situation irrégulière sont régularisés chaque année (23 000 pour des motifs familiaux et 7 000 pour des motifs de travail).

Rappelons qu'à elle seule, l'AME représentait en 2019 un coût de 1,5 milliard d'euros. Encore faut-il y ajouter toutes les autres prestations de soins financées au profit des étrangers clandestins : soins dispensés à Mayotte, maintien des droits expirés, soins prodigués dans les centres de rétention administrative, mission d'intérêt général dédiée à la précarité, permanences d'accès aux soins de santé, admission au séjour pour soins, soins en détention, équipes mobiles psychiatrie précarité, SAMU sociaux et dépenses fiscales. Ce coût global, calculé dans un récent rapport de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, s'élève alors à 1,7 milliard d'euros en 2022. Outre-mer, le coût de l'AME s'élevait à 116,4 millions d'euros en 2022 : cette dépense a quasiment doublé en dix ans puisqu'elle représentait 65,3 millions d'euros en 2013 ⁽²⁾.

Proposition n° 1 : Remplacer l'AME par une aide médicale d'urgence, permettant de couper la pompe aspirante que représente le dispositif actuel et de réaliser des économies substantielles.

Graphique : Évolution de l'immigration clandestine en France ⁽³⁾



L'immigration clandestine de masse touche particulièrement Mayotte et la Guyane, soulevant deux questions cruciales : celles du recensement et du contrôle des frontières.

1. Des recensements notoirement incomplets, qui pénalisent la Guyane et Mayotte

Le problème est particulièrement ancien en Guyane. Selon le rapport du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'adolescence consacré aux outre-mer ⁽⁴⁾ : « *Pour les populations des rives du Maroni et de l'Oyapoc, les fleuves sont des voies de communication et d'échanges et sont loin d'être perçus comme des frontières. Sur ce plan, un mot très significatif est prêté à M. Thierry Quefellec, [ancien] préfet du département, à propos de la frontière avec le Suriname : "On ne partage pas une frontière, mais une population. L'identité du fleuve est souvent plus forte que l'identité guyanaise ou surinamaïse". De longue date, la mobilité s'y déploie sous trois formes essentielles, avec une intensité variable au gré des circonstances : des "migrations pendulaires" faites d'allers-retours journaliers entre les deux rives, que ce soit à Saint-Laurent-du-Maroni, dans les bourgs d'Apatou, de Papaïchton et de Maripasoula ou à Saint-Georges-de-l'Oyapock; des "migrations durables" de populations qui s'installent pour un temps indéterminé, et souvent sans disposer d'un titre de séjour ; enfin des "migrations totalement illégales" vers des sites d'orpaillage* ».

Il en résulte une certaine confusion des populations et un brouillage statistique. **Lors de notre déplacement, tous les élus, habitants et professionnels guyanais (policiers, gendarmes, magistrats) ont souligné l'inexactitude du recensement officiel, qui estime la population de Guyane à 285 000 habitants.** Selon la plupart des personnes rencontrées, le département pourrait compter jusqu'à 500 000 habitants, du fait de la faible surveillance des frontières, de la forte natalité et de l'habitat informel. Seul le préfet, que le rapporteur a rencontré dès son arrivée, a tenu à défendre les chiffres de l'INSEE, précisant que « *beaucoup [les élus] exagéreront et diront que la population est plus importante* ». Le représentant de

(1) Rapport d'information sur l'évaluation du coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière, présenté par Mme Véronique LOUWAGIE, députée, publié le 17 mai 2023.

(2) Source : réponses du gouvernement au questionnaire du rapporteur. Le chiffre ici présenté pour l'outre-mer n'inclut que l'AME strictement comprise, et non l'ensemble des soins consacrés aux étrangers en situation irrégulière.

(3) Source : Ministère de l'Intérieur, 2020.

(4) Rapport du Haut Conseil de l'enfance et de l'adolescence « Santé et scolarisation des enfants avant 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion », adopté le 28 septembre 2021.

l'État, en poste depuis quelques jours et issu du cabinet de la Première ministre, a semblé ignorer la situation ou vouloir la relativiser devant votre rapporteur.

À Cayenne par exemple, 66 000 habitants sont officiellement recensés : le nombre réel est certainement plus proche de 85 000, selon la maire de la ville, Mme Sandra Trochimara. Il en va de même à Macouria, où le nombre officiel de 20 000 habitants est largement sous-estimé d'après les forces de l'ordre (d'environ 6 000 personnes), en raison de l'importance de certains quartiers informels, dont le « PK16 ». La commune de Saint-Laurent-du-Maroni, comme toutes les communes du territoire, est aussi concernée : la maire estime le nombre de 52 000 habitants, selon les données officielles, très sous-estimé (70 000 à 80 000 habitants selon son estimation). **Votre rapporteur a pu, sur la base d'éléments précis, constater que la sous-estimation de la population n'était pas un fantasme.**

Mayotte connaît également une immigration irrégulière hors de toute maîtrise et extrêmement préoccupante. La population a ainsi été multipliée par quatre entre 1985 et 2020. Elle a été officiellement estimée par l'INSEE, au début de l'année 2022, à 310 000 habitants. D'après l'Institut, **50 % de la population serait de nationalité étrangère**, soit entre 140 000 et 150 000 personnes. **Entre un tiers et la moitié de la population serait en situation irrégulière** ; la préfecture estime ce chiffre entre 70 000 et 100 000 personnes, tandis que les élus locaux et de nombreux observateurs le pensent bien supérieur.

Cette sous-estimation du nombre des habitants, à Mayotte comme en Guyane, entraîne une minoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ⁽¹⁾ versée par l'État, pour des territoires déjà fragiles financièrement. Ce problème rend en outre hasardeux le dimensionnement des infrastructures et des services publics, nuisant à l'efficacité des politiques publiques.

Il apparaît donc indispensable à votre rapporteur qu'un recensement complet, dont la méthodologie doit être préparée en accord avec les élus locaux, soit fait dans ces deux territoires, en tenant compte de leurs spécificités, notamment de l'importance de l'habitat informel.

Proposition n° 2 : Mettre en œuvre au plus tôt, en lien étroit avec les élus locaux, un recensement complet du nombre d'habitants en Guyane et à Mayotte, qui tienne réellement compte de l'immigration clandestine.

(1) Rappelons que le calcul de la DGF tient notamment compte de la taille de la population et de son évolution.

2. Des frontières incontrôlées

Les outre-mer des Antilles et de l’océan Indien sont les plus vulnérables à l’immigration clandestine, qui passe essentiellement par la voie maritime.

Mayotte en est l’exemple le plus marquant, puisque l’île subit des flux migratoires importants en provenance des Comores. Ces flux sont facilités par la faible distance qui sépare Anjouan de Mayotte (70 kilomètres). Les passagers des *kwassa*, doivent payer entre 300 et 1 200 euros par personne, le prix variant selon le nombre de personnes dans l’embarcation (moins il y a de passagers, plus le prix est élevé) et la puissance des moteurs utilisés. Pour la seule année 2021, huit filières ont été démantelées, 265 *kwassa* saisis et 232 passeurs interpellés.

Pour des volumes beaucoup plus faibles, des mouvements comparables ont lieu en Martinique, où 95 % des personnes interpellées pour séjour irrégulier arrivent de quatre pays proches (Haïti, Sainte-Lucie, la République dominicaine et le Venezuela), et en Guadeloupe.

La Réunion est traditionnellement faiblement exposée aux flux migratoires irréguliers, sous réserve de l’arrivée ponctuelle de personnes en provenance du Sri Lanka ⁽¹⁾ par voie maritime. En ce qui concerne les arrivées par voie aérienne, le développement des liaisons avec les Comores ou le département de Mayotte génère diverses stratégies d’entrées frauduleuses ⁽²⁾.

Enfin, la Guyane subit une forte pression migratoire du Suriname, du Brésil, d’Haïti, de Colombie et de République dominicaine, avec des arrivées par la voie terrestre, aérienne et surtout fluviale. La Guyane est en effet une passoire migratoire : 1 000 pirogues traversent le Maroni chaque jour.

La lutte contre l’immigration illégale se fait en partie sur les axes routiers. Au point de contrôle routier « Margot » par exemple (proche du Suriname, à la sortie de Saint-Laurent), depuis le 1^{er} janvier 2023, plus de 93 000 personnes ont été contrôlées, 30 kg de cocaïne ont été saisis, de même que 19 armes, 3 360 cartouches de cigarettes et 20 tonnes de nourriture ⁽³⁾. Plus proche du Brésil, le poste de Régina n’est plus couvert (faute de moyens et d’efficacité), et la gendarmerie a seulement mis en place des contrôles aléatoires ⁽⁴⁾. L’abandon du poste de Régina pose d’ailleurs question. Si le préfet préfère parler d’une prétendue « stratégie » devant le

(1) Des arrivées en masse ont été observées entre 2018 et 2019, ainsi que plus récemment en juillet et septembre 2022.

(2) Recours au « look alike » à partir de vrais documents, faux rapprochements familiaux, faux documents, détournement d’EVASAN, détournement du droit de séjour...

(3) Chiffres donnés par les policiers et gendarmes rencontrés par votre rapporteur en Guyane.

(4) *Idem*.

rapporteur pour ne pas mettre en avant les manques de moyens, tous les acteurs de terrain regrettent une situation, résultat d'un départ d'un escadron de la gendarmerie pour Mayotte, qui a de lourdes conséquences. **La pérennité des moyens alloués au territoire est un vrai sujet.**

Deux brigades fluviales de gendarmerie viennent d'être annoncées à Saint-Laurent du Maroni et à Saint-Georges, répondant à un vœu ancien de la population et des forces de l'ordre guyanaises. D'autre part, les services de la **police aux frontières (PAF)** tentent de veiller aux frontières de Saint-Laurent et Saint-Georges : 70 agents disposent ainsi de sept embarcations, dont deux intercepteurs, ce qui semble fort peu au regard de la taille et de la fréquentation du fleuve. **L'insuffisante puissance des moteurs des bateaux** des policiers et gendarmes guyanais a en outre été plusieurs fois soulignée par les forces de l'ordre. Plusieurs agents rencontrés ont par ailleurs moqué les drones utilisés par la police pour surveiller les frontières, « qui ressemblent à des jouets achetés à la Fnac ». Un autre fait remarquer que le jeu des rotations et des repos provoque des **interruptions** dans la surveillance des frontières, « certaines nuits et certains dimanches ».

On constate en outre une **criante insuffisance des effectifs de la police aux frontières** : pour la Guyane, ils sont **passés de 331 en 2019 à 271 en 2023**, d'après les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur ⁽¹⁾.

La question de la surveillance des frontières implique forcément celle des mesures d'éloignement, qui doivent être prises à l'égard de tout personne se trouvant irrégulièrement sur le territoire français. Nous ne connaissons que trop bien l'incapacité des pouvoirs publics français à faire exécuter ces mesures ⁽²⁾. Le problème se pose différemment outre-mer et nous nous contenterons de citer à cet égard le rapport que la Cour des comptes a consacré en 2020 à l'immigration en France ⁽³⁾ : « *Bien que la Guyane et Mayotte affichent des taux élevés d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF)* ⁽⁴⁾ *qui y sont prononcées, l'efficacité réelle des éloignements y constitue un sujet d'interrogation, voire de perplexité eu égard à la rotation à haute fréquence entrées – éloignements que constatent tous les services.* »

(1) Source : réponses du gouvernement au questionnaire du rapporteur.

(2) Rappelons en effet que, selon un rapport de la Cour des comptes de 2015, plus de 96 % des déboutés du droit d'asile demeureraient en France malgré le rejet de leur demande (Référé de la Cour des comptes sur « l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile », 20 octobre 2015, p. 8).

(3) « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères en France », *Rapport public thématique*, 2020.

(4) Rappelons au passage que, d'après le même rapport, le taux d'exécution des OQTF et des interdictions du territoire français (ITF) oscillait, à l'échelle nationale, entre 15 et 20 % de 2011 et 2018, une anomalie que les gouvernements successifs n'ont jamais su régler.

Taux d'exécution des OQTF en Guyane et à Mayotte ⁽¹⁾

		2017	2018	1 ^{er} sem. 2019
Mayotte	OQTF prononcées	17 836	18 018	13 966
	Éloignements forcés	16 995	9 484	12 683
	Taux d'éloignement	95,2 %	52,6 %	90,8 %
Guyane	OQTF prononcées	11 000	14 357	4 398
	Éloignements forcés	4 778	4 215	1 735
	Taux d'éloignement	43,4 %	29,4 %	39,4 %

En effet, écrit la Cour, « *quelques heures après leur éloignement, les personnes retraversent les fleuves en amont ou en aval des points de contrôle et pénètrent sur le territoire guyanais. La situation est comparable à Mayotte, où les personnes éloignées reviennent très fréquemment et facilement sur l'île, certaines se présentant même spontanément aux portes du centre de rétention administrative (CRA) pour bénéficier d'un retour et revenir ensuite sur des embarcations légères.* »

En Guyane, plusieurs personnes ont même fait remarquer au rapporteur que des Brésiliens en situation irrégulière, à Noël ou au moment de la fête nationale, voyageaient « *aux frais de la France* » pour rentrer au pays, et revenaient ensuite, démontrant clairement l'incapacité de la France à contrôler son immigration.

(1) Source : rapport précité de la Cour des comptes de 2020.

Un agent de la PAF a indiqué au rapporteur : « nous avons parfois l'impression d'être une agence de voyages ».

Les reconduites par voie maritime à Mayotte

Les éloignements réalisés depuis Mayotte se font vers l'île d'Anjouan aux Comores, par le biais d'un prestataire privé, sur la base d'un marché à procédure adaptée composé de deux lots : la mise à disposition de bus jusqu'au quai d'embarquement et le transport par voie maritime ⁽¹⁾. La société s'engage à organiser *au moins* trois rotations hebdomadaires sans pouvoir connaître à l'avance le nombre de personnes à reconduire. Depuis 2015, le prestataire assure lui-même la sécurité sur ses navires.

Une seule société a été sollicitée par le ministère pour déposer une offre. Étant la seule sur le marché à Mayotte, elle a pu sans conséquences ne pas répondre à la consultation en 2018, conduisant l'administration à déclarer la procédure infructueuse. Le marché 2015-2018 a alors été prolongé d'un an, avant que l'entreprise ne se voie attribuer un nouveau marché, conclu pour quatre ans et 12 millions d'euros en juillet 2019.

Désormais hors de contrôle et de moins en moins bien acceptée par les populations locales, l'immigration outre-mer, spécialement clandestine, emporte de nombreuses conséquences pour la vie des citoyens ultramarins, pour leurs services publics, et pour leur sécurité. Sur le terrain, nombre de Guyanais – élus, gendarmes, entrepreneurs ou simples citoyens – ont interpellé votre rapporteur sur ce sujet, pour « tirer la sonnette d'alarme ».

Proposition n° 3 : Organiser un référendum pour décider de la politique migratoire de la France.

(1) *Idem.*

II. SOURCE D'INSÉCURITÉ, L'IMMIGRATION BOULEVERSE LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET APPELLE DES RÉPONSES FERMES ET RÉSOLUES

Les problèmes que connaît la France avec son immigration sont décuplés outre-mer, puisque les flux migratoires y sont plus forts. Il en résulte une insécurité galopante, notamment en Guyane et à Mayotte, mais aussi des tensions devenues insupportables pour les services publics : police, justice, écoles, hôpitaux.

A. UN FACTEUR D'INSÉCURITÉ ET DE TENSIONS POUR LES SERVICES PUBLICS ULTRAMARINS

1. Une source majeure d'insécurité

Les auditions menées avec les acteurs de terrain font clairement apparaître la porosité des frontières comme l'une des principales sources de la situation sécuritaire dégradée dans les outre-mer. Selon la direction générale de la police aux frontières (DCPAF), à Mayotte, l'entassement de personnes en situation irrégulière dans des bidonvilles crée de l'insécurité et favorise des attaques contre les forces de l'ordre. En Guyane, plus de 50 % des détenus seraient étrangers. L'absence de perspectives, le dénuement matériel et, parfois, les problématiques d'addictions sont un terreau idéal pour la délinquance.

Bien sûr, il serait faux de réduire la délinquance aux étrangers, et ce sujet grave appelle des propos nuancés et objectifs. Mais la réalité du lien entre l'immigration massive et l'insécurité ne peut être niée. Nous nous contenterons, dans un premier temps, de rappeler les chiffres – valables pour l'échelle nationale – publiés par le Gouvernement dans un rapport de décembre 2022 ⁽¹⁾.

(1) Document du Gouvernement, publié en décembre 2022, préparatoire au « Débat au Parlement sur l'immigration en France » - <https://www.interieur.gouv.fr/sites/minint/files/medias/documents/2023-10/06-12-2022-Dossier-de-presse-immigration-en-France-accessible.pdf>

La surreprésentation des étrangers dans les actes de délinquance à l'échelle nationale

En 2021, les étrangers représentaient selon des chiffres officiels que l'on peut juger naïfs 7,7 % de la population résidant en France et 19 % des mis en cause dans des faits de délinquance générale. Cette situation s'est dégradée au cours des dernières années, notamment dans les grandes villes. La part des étrangers dans les mis en cause est ainsi passée, pour les cambriolages, de 28 % en 2017 à 40 % en 2021 et, pour les vols violents sans armes, de 25 % à 35 % sur la même période. À Paris, ce taux était, en 2021, de 80 % pour les vols sans violence (73 % en 2017), de 64 % des mis en cause pour vols violents sans armes (54 % en 2017) ou encore de 41 % pour coups et blessures volontaires (34 % en 2017).

Entre isolement et insularité ⁽¹⁾, les outre-mer se trouvent dans une situation atypique, qui renforce ce lien entre immigration massive et insécurité. En particulier, la proximité géographique de zones instables alimente les flux illégaux.

- *Le trafic de stupéfiants*

En raison de leur proximité avec trois grands producteurs de cocaïne (Colombie, Pérou, Bolivie), **les Antilles et la Guyane sont au cœur des grands trafics de stupéfiants entre l'Amérique du Sud et l'Europe**. Ils sont ainsi utilisés comme « zone de rebond ». La liaison aérienne Paris-Cayenne est l'une des voies privilégiées de ce trafic, comme a pu le constater votre rapporteur qui est allé à la rencontre des agents de la PAF de l'aéroport. Sur chaque vol commercial de cette ligne, des passagers transportent des stupéfiants en tant que « mules » ou dans leurs bagages ⁽²⁾. Un trafic par voie maritime existe aussi grâce aux conteneurs, qui permettent le transport de volumes considérables.

Les outre-mer sont aussi, bien que dans une moindre mesure, des zones de consommation. L'Office anti-stupéfiants (OFAST) fait ainsi état « de 267 points de trafic en Outre-mer, dont 126 en Guadeloupe, 51 en Martinique, 29 en Guyane, 16 à La Réunion, 2 à Mayotte, 36 en Polynésie française et 4 en Nouvelle-Calédonie ⁽³⁾ ».

(1) Parfois transformée en île dans les discours politiques, la Guyane, rappelons-le, est bien arrimée au continent américain et partage ainsi 730 km de frontières avec le Brésil et 560 km avec le Suriname.

(2) Source : OFAST.

(3) Source : réponses au questionnaire du rapporteur.

La Polynésie française est confrontée, depuis quelques années, au succès fulgurant de l'*ice* ⁽¹⁾, qui est aujourd'hui la drogue la plus consommée sur ce territoire. Produite au Mexique, elle est exportée via la côte Ouest des États-Unis par voie aérienne ou postale. Au-delà des problèmes de santé publique qu'elle pose, il faut relever que **de nombreux usagers basculent dans la délinquance pour financer leur consommation très onéreuse** : le prix constaté en Polynésie est de 2 500 euros le gramme ⁽²⁾. En ce qui concerne Mayotte, les données fournies par le ministère de l'Intérieur soulignent que la dépendance engendrée par certaines drogues alimente la délinquance chez les mineurs – notamment étrangers – en suscitant des crises d'agressivité ⁽³⁾.

Les données relatives aux saisies de stupéfiants fournissent des informations sur la répartition géographique des différents trafics. Ainsi, la seule Marine nationale, dans le cadre de ses missions de surveillance, a intercepté en 2021 plus de 44 tonnes de stupéfiants, dont 26,5 tonnes de cannabis et près de 12 tonnes de cocaïne. Les trois quarts des saisies (soit plus de 32 tonnes) ont lieu dans l'océan Indien.

- *Le trafic d'armes*

Les Antilles et la Guyane sont également vulnérables au trafic d'armes en provenance d'Amérique latine. Il apparaît que **la large circulation des armes à feu favorise le passage à l'acte, quelles que soient par ailleurs les motivations des auteurs** de crimes et délits (altercations de voisinage, violences intrafamiliales, règlements de compte dans un contexte de trafics de stupéfiants...). En Guyane, on dénombre un meurtre par arme à feu chaque semaine en moyenne. « *Il n'est d'ailleurs pas rare, dans un même quartier, d'avoir plusieurs blessés par armes à feu dans la même semaine* », a fait remarquer un policier à votre rapporteur, précisant que « *ce qui se règle avec des coups de poing dans l'hexagone se fait par coups de feu ici, les armes et leur usage se sont totalement décomplexés, comme dans des clips de rap américains* ».

Pour prendre l'exemple de la Martinique, selon les données fournies par la police nationale, environ 75 % des homicides et tentatives d'homicides sont commis par armes à feu. La circulation d'armes sur le territoire martiniquais inciterait les habitants à s'armer pour se protéger, ce qui entretient le cercle vicieux de la

(1) L'*ice* est le nom donné en Polynésie française à la méta-amphétamine synthétisée sous forme de cristaux.

(2) Source : Ministère de l'Intérieur, janvier 2022.

(3) La chimique désigne un mélange de tabac trempé dans de l'alcool auquel sont ajoutés des cannabinoïdes de synthèse. Son faible prix favorise sa diffusion rapide : environ 10 euros la dose (une ou deux cigarettes).

possession d'armes et de l'insécurité ⁽¹⁾. Le général William Vaquette, commandant de la gendarmerie de la Martinique, considérait ainsi que « *les armes sont le dénominateur commun des différentes formes d'insécurité en Martinique* » ⁽²⁾.

Du point de vue opérationnel, au cours de plusieurs auditions, l'attention de votre rapporteur a été attirée sur les conséquences pratiques de l'isolement géographique des outre-mer.

Sur le territoire hexagonal, les forces de sécurité des départements voisins peuvent facilement être envoyées en renfort en cas de crise. Tel n'est pas le cas pour les outre-mer. Dans le cadre des émeutes observées en Guadeloupe à l'automne 2021, des effectifs supplémentaires ont dû être envoyés depuis la France hexagonale pour faire face aux émeutiers et rétablir le calme. Au plus fort de la crise, pas moins de six escadrons de gendarmerie mobile ont été projetés en renfort des commandements de la gendarmerie de Guadeloupe et de Martinique.

Cette situation atypique a pu être présentée comme l'un des facteurs rendant nécessaire la réforme de l'organisation de la police nationale dans les outre-mer. Au cours des auditions, le bilan de la réforme a fait l'objet de retours contrastés parmi les personnes concernées ⁽³⁾. Il en ressort que **cette réforme ne doit en aucun cas être, pour l'État, une solution pour ne pas avoir à augmenter les moyens humains et matériels destinés à assurer la sécurité des Ultramarins.**

(1) Une approche différente a toutefois été exprimée au cours de la « table ronde » menée par votre rapporteur et consacrée à la Guyane, l'un des intervenants estimant que les armes blanches se substitueraient si besoin aux armes à feu.

(2) Source : audition menée par le rapporteur.

(3) Les représentants des syndicats de police ont déploré que cette réforme soit le prétexte pour confier à des effectifs des tâches non prévues, pour lesquelles ils ne sont pas correctement formés. Sans surprise, la direction générale de la police nationale a défendu la souplesse offerte par la réforme dans la gestion des effectifs et évoqué le bilan positif effectué par l'IGPN en 2020 dans les premiers territoires concernés.

Les forces de sécurité outre-mer

Les effectifs de **police nationale** en outre-mer s'établissent à **5 812 personnes** au 31 juillet 2022, et sont en hausse depuis quelques années. Leur organisation a été récemment réformée. Le **décret n° 2019-1475 du 27 décembre 2019** a créé **trois directions territoriales de la police nationale (DTPN)** en **Guyane**, à **Mayotte** et en **Nouvelle-Calédonie**. Le **décret n° 2021-1876 du 29 décembre 2021** a créé **quatre DTPN** supplémentaires en **Guadeloupe**, **Martinique**, **Réunion** et **Polynésie**. Chaque DTPN rassemble, sous l'autorité d'un directeur unique, les services de la sécurité publique, la police judiciaire, la police aux frontières, le renseignement et la formation.

La hausse récente des effectifs ne doit en revanche pas être une finalité, tant la situation est dramatique. Le nombre de postes créés doit par ailleurs être abordé avec prudence tant il peut être bien différent du nombre de postes **pourvus**. Tel est notamment le cas de la PAF à Saint-Georges, qui souffre d'un déficit d'attractivité.

Globalement, c'est un véritable choc des moyens qui doit être engagé.

La **gendarmerie** en outre-mer est répartie selon des zones auxquelles correspond un commandant de la gendarmerie (**Comgend**) : Nouvelle-Calédonie et îles Wallis-et-Futuna, Polynésie française, La Réunion, Mayotte, Guadeloupe et Saint-Pierre-et-Miquelon. Ses effectifs sont de **4 237 personnes**, en hausse sur les dernières années, en particulier à Mayotte (+ 84,2 %) et en Guyane (+ 27,1 %). Au total, la hausse est de 12 % entre 2014 et 2022, soit 453 personnes. Là aussi, cette hausse ne doit pas être considérée comme suffisante, tant la situation continue de se dégrader.

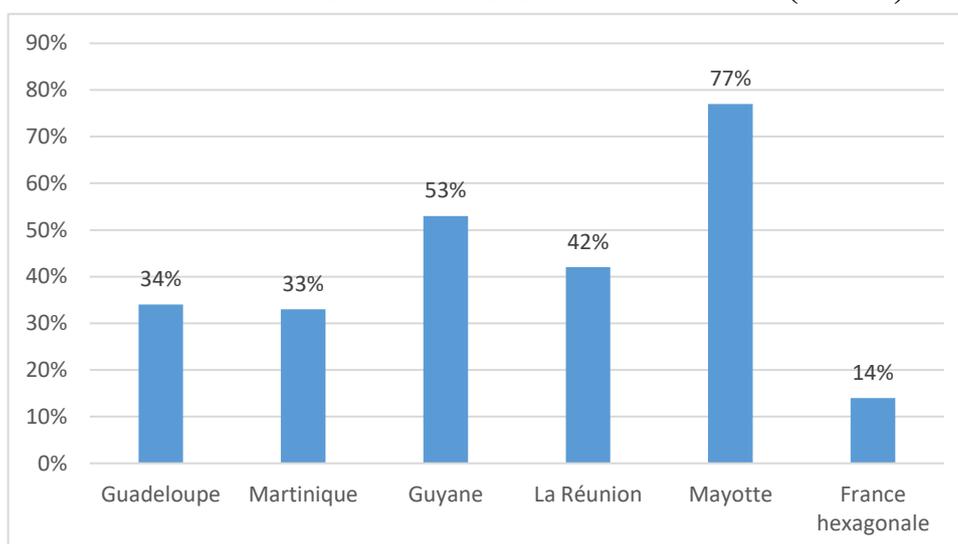
Enfin, la France déploie des forces militaires outre-mer, désignées comme des « **forces de souveraineté** ». Elles représentent 7 150 hommes et femmes, répartis en cinq forces armées régionales (Antilles, Guyane, zone sud de l'océan Indien, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

Par ailleurs, l'éparpillement des territoires ultramarins parfois peu étendus et faiblement peuplés rend difficile, pour des raisons économiques avancées par l'État, la présence permanente de l'ensemble des services de l'État assurant la sécurité. **Pourtant, une telle organisation ne peut que susciter, à terme, une hausse de l'insécurité, faute de moyens dissuasifs pour la prévenir et la combattre.** Par exemple, la brigade cynophile de Saint-Martin n'est envoyée que ponctuellement à Saint-Barthélemy ; le président de la collectivité, M. Xavier Lédée, n'avait pas

manqué, l’an dernier, de faire remarquer le caractère peu dissuasif de cette organisation pour les trafiquants.

Les outre-mer partagent des caractéristiques géographiques et socio-économiques qui les rendent particulièrement vulnérables à l’insécurité, par comparaison avec la France métropolitaine : ils sont des territoires globalement défavorisés sur le plan socio-économique, comme le montrent les données de l’INSEE – même si des disparités existent entre les territoires. Ce facteur économique doit naturellement être pris en compte, d’autant qu’il concerne plus particulièrement encore les personnes étrangères et immigrées outre-mer.

TAUX DE PAUVRETÉ AU NIVEAU NATIONAL DANS LES DIFFÉRENTS DROM ET EN FRANCE HEXAGONALE EN 2017 (EN %)



Source : commission des Lois à partir des données de l’INSEE

Les inégalités sont également très marquées, en particulier en Guyane et à Mayotte, où les 20 % les plus aisés ont un niveau de vie respectivement 10,5 fois et plus de 80 fois plus élevé que celui des 80 % les plus pauvres (contre 4 en France hexagonale). Ces considérations sont aggravées par le coût de la vie en outre-mer, généralement plus élevé qu’en France hexagonale. Les DROM connaissent en général des taux de chômage bien plus élevés que la France hexagonale. Ils se sont ainsi établis, selon les données officielles, en 2020, à 12,4 % en Martinique, 16,1 % en Guyane, 17,3 % à La Réunion et 17,4 % en Guadeloupe, contre une moyenne de 7,8 % pour la France hexagonale toujours selon les chiffres officiels.

Ces considérations socio-économiques sont importantes pour traiter de la question de l’immigration et de la sécurité, en particulier car la pauvreté ou la frustration face aux fortes inégalités entretient, en l’absence de sanctions suffisantes,

l'attractivité des trafics – notamment le trafic de stupéfiants, qui provient très largement du voisinage direct des outre-mer et qui nourrit classiquement une délinquance secondaire.

De façon générale, le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) met en évidence une nette **surexposition des outre-mer aux infractions violentes**, avec, à nouveau, des nuances entre les territoires ⁽¹⁾.

Le nombre de faits constatés pour 1 000 habitants y est ainsi, en moyenne, supérieur en ce qui concerne les coups et blessures volontaires (7,4 pour mille dans les DROM, contre 9,4 pour mille dans les autres outre-mer ⁽²⁾ et 4,5 pour mille en France hexagonale), dont les violences intrafamiliales (3,5 pour mille dans les DROM, contre 5,7 pour mille dans les autres outre-mer et 2,3 pour mille en France hexagonale), et les autres coups et blessures volontaires (3,9 pour mille dans les DROM, contre 3,7 pour mille dans les autres outre-mer et 2,2 pour mille en France hexagonale) ; de même pour les violences sexuelles (1,5 pour mille dans les DROM, contre 1,3 pour mille dans les autres outre-mer et 1,1 pour mille en France hexagonale).

Bien que les chiffres ci-dessus soient des moyennes, il faut relever que chacun des cinq DROM, ainsi que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ⁽³⁾, connaissent des taux supérieurs à ceux de la France hexagonale.

- *La Guyane et Mayotte sont les plus touchées par l'insécurité*

La Guyane – avec Mayotte – est le territoire ultramarin le plus touché par la plupart des infractions violentes : coups et blessures volontaires dans le cadre familial (+ 17 % par rapport à la moyenne des DROM) et en dehors (+ 46 %), violences sexuelles (+ 33 %), vols violents avec armes (+ 260 %), vols violents sans arme (+ 172 %), trafics de stupéfiants (+ 171 %). Le nombre moyen de victimes d'homicides enregistré entre 2018 et 2020 s'établit à 1,3 personnes pour 10 000 habitants. Ce taux est très élevé non seulement par rapport à la France hexagonale (0,1 victime pour 10 000 habitants) mais aussi par rapport au reste des outre-mer (0,5).

(1) Sauf mention contraire, les chiffres présentés ci-après sont issus des données transmises directement à votre rapporteur par le SSMSI ainsi que, pour les chiffres relatifs aux homicides, de la fiche thématique « outre-mer » du rapport du SSMSI « Insécurité et délinquance en 2020 : bilan statistique » ([lien](#)).

(2) Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et Nouvelle-Calédonie.

(3) Les données relatives aux collectivités de l'article 74 qui sont les moins peuplées ne sont pas diffusées par le SSMSI car considérées comme moins fiables. Il s'agit de territoires où sont recensés entre 6 000 habitants (Saint-Pierre-et-Miquelon) et 35 000 habitants (Saint-Martin). Entre les deux, on compte aussi Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

Comme l'indique la Première présidente de la cour d'appel de Cayenne :
« *La Guyane est le troisième département le plus criminogène de France, 80 % des détenus sont incarcérés pour des motifs criminels, et nous n'avons pas de chambre correctionnelle.* »

La situation de la Guyane ne peut être évoquée sans référence à l'orpaillage illégal. **Véritable fléau sécuritaire, mais aussi économique, sanitaire et environnemental**, l'orpaillage illégal concourt au développement des trafics et à la délinquance via les affrontements entre groupes rivaux de *garimpeiros* (orpailleurs illégaux), ou entre ces derniers et les forces de l'opération Harpie. Auditionné par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane, M. Sébastien Lecornu, alors ministre des outre-mer, déclarait ainsi :
« *La dangerosité des orpailleurs illégaux vient aussi de leur cohabitation avec des acteurs du grand banditisme se livrant à d'autres trafics, d'armes ou d'immigrés clandestins [...] ils restent lourdement armés [...], n'hésitant pas à faire couler le sang pour quelques grammes d'or.* »⁽¹⁾

Gendarmes et légionnaires impliqués dans l'opération Harpie et rencontrés par votre rapporteur à Saut-Maman-Valentin et Cacao ont tous souligné la dangerosité de leur mission. Votre rapporteur a par ailleurs constaté que les résultats encourageants de l'opération pourraient, dans le futur, renforcer la violence des orpailleurs contre les forces engagées, tant le trafic rapporte des sommes colossales.

Le Procureur général de Cayenne, rencontré par votre rapporteur, a par ailleurs déploré une certaine faiblesse dans la lutte contre l'orpaillage clandestin :
« *Les factions armées Brésiliennes sont implantées et continuent à s'implanter, et concernant leurs activités on traite tout, mais UN PEU tout, tout superficiellement, donc on traite tout MAL. On interpelle des garimpeiros sans les investigations qui devraient en découler derrière, et on n'arrive jamais à la tête du réseau.* »

Mayotte se singularise, quant à elle, par le niveau de la délinquance d'appropriation (dirigée contre les biens) : vols avec armes (+ 100 % par rapport à la moyenne des DROM), vols violents sans armes (+ 91 %), cambriolages (+ 51 %). Les coups et blessures volontaires hors violences intrafamiliales y sont aussi plus importants (+ 23 %). La récente enquête « Cadre de vie et sécurité »⁽²⁾ fait apparaître aussi un fort sentiment d'insécurité sur l'île. Près de la moitié des personnes interrogées se sentent « souvent » en insécurité, à leur domicile ou dans leur quartier.

(1) Rapport n° 4404 du 21 juillet 2021 de MM. Lénaïck Adam, président, et Gabriel Serville, rapporteur, au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ([lien](#)).

(2) Source : INSEE, « Une délinquance hors norme », enquête cadre de vie et sécurité à Mayotte, 8 novembre 2021 ([lien](#)).

- *Aux Antilles, des différences sensibles entre Guadeloupe et Martinique malgré leur proximité*

En dépit de leur proximité géographique et démographique, **la Martinique est moins touchée par les faits de coups et blessures volontaires que la Guadeloupe**, de même que par les vols sans violence et les cambriolages. Le taux d'homicide dans ces deux territoires est identique, s'établissant à 0,6 victime pour 10 000 habitants en moyenne entre 2018 et 2020.

Les généraux Vincent Lamballe et William Vaquette, respectivement commandants de la gendarmerie de la Guadeloupe et de Martinique, ont tous deux évoqué, au cours des auditions, « *une délinquance antillaise d'une violence hors norme, incomparable à celle de la France hexagonale* », sur fond de trafics d'armes. À l'automne 2021, dans un contexte de protestation contre la politique vaccinale, ces deux territoires ont connu pendant plusieurs semaines des violences urbaines, lors desquelles se sont produites des attaques contre les forces de l'ordre, des actes de vandalisme et des dégradations de bâtiments publics.

Les représentants de la police et de la gendarmerie auditionnés ont aussi relevé, en Guyane et plus encore à Mayotte, que les agressions violentes sont de plus en plus souvent le fait de bandes armées juvéniles, très souvent étrangères, parfois sous l'emprise de la drogue.

**FAITS CONSTATÉS POUR 1 000 HABITANTS PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE
NATIONALES DANS LES DROM ET EN FRANCE HEXAGONALE (2021)**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	DROM	France hexagonale
Coups et blessures volontaires	8,4	7,4	9,8	6,4	6,7	7,4	4,5
Violences intrafamiliales	3,8	3,5	4,1	3,6	2	3,5	2,3
Violences sexuelles	1,3	1,5	2	1,4	1,5	1,5	1,1
Vols avec armes	0,7	0,7	3,6	0,1	2,1	1	0,1
Vols violents sans arme	0,7	0,8	3	0,5	2,1	1,1	0,9
Vols sans violence contre des personnes	6,1	4,2	6,8	3,3	4,6	4,6	8,8
Cambriolages	4	2,8	11,7	2,2	5,9	3,9	5,2
Vols de véhicules	1,4	1,3	2,9	1,1	1,7	1,5	1,8
Destructions et dégradations volontaires	7,7	6,3	5,4	5,4	6,9	6,1	8,2
Escroqueries	6,4	4,7	3,6	3,1	1,7	3,9	6,3
Trafic de stupéfiants	0,8	1,1	1,9	0,3	0,3	0,7	0,7
Usage de stupéfiants	3,8	3,5	1,3	1,7	0,6	2,2	3,3

Source : SSMSI

Éprouvé quotidiennement par les forces de l'ordre outre-mer – qui ont insisté sur ce point lors des auditions – **le lien entre immigration et délinquance ressort objectivement des statistiques pénitentiaires**, communiquées par le ministère de la Justice à votre rapporteur.

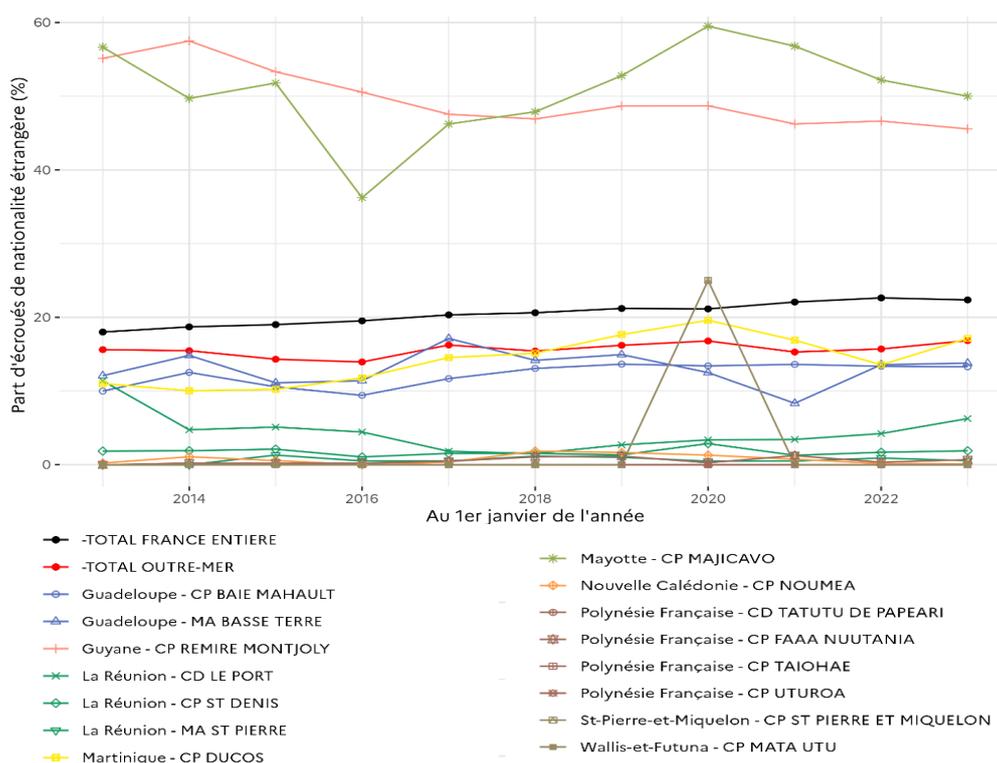
Certes, au 1^{er} janvier 2023, 16,8 % des personnes écrouées outre-mer seraient étrangères, contre 22,3 % pour l'ensemble des personnes écrouées en France. Il existe cependant de grandes disparités d'un établissement à l'autre, selon leur implantation géographique.

Au centre pénitentiaire (CP) de Majicavo à Mayotte au 1^{er} janvier 2023, **50 % des personnes écrouées étaient de nationalité étrangère**, dont 48 % de

nationalité comorienne. De même, au CP de Remire-Monjoly en Guyane, **45 % des personnes écrouées étaient de nationalité étrangère**, dont 35 % de nationalités brésiliennes, surinamienne ou guyanienne. Dans les Antilles, la part des écroués étrangers se situerait entre 10 % et 20 % : elle serait de 17 % au CP de Ducos en Martinique, de 14 % à la maison d'arrêt de Basse-Terre et de 13 % au CP de Baie-Mahault en Guadeloupe. Les nationalités étrangères présentes sont principalement celles des autres îles des Antilles et des pays d'Amérique du Sud.

Bien qu'il n'existe pas de statistiques en la matière, il suffit de se rendre dans les établissements pénitentiaires pour constater qu'au-delà des étrangers détenus, **la place des immigrés qui ont obtenu la nationalité française pose question et révèle un problème plus profond de l'immigration**, outre-mer comme dans l'hexagone.

Part des personnes écrouées n'ayant pas la nationalité française depuis 2013 ⁽¹⁾



(1) Source : Ministère de la justice

2. Une mise sous tension des services publics

L'afflux constant de populations étrangères, migrantes ou transfrontalières déséquilibre le fonctionnement d'un grand nombre de services publics.

- *Un secteur médical sous pression*

L'exemple du secteur médical est significatif. Les structures sanitaires, souvent déficitaires, peinent à apporter les soins suffisants à l'ensemble de la population ultramarine.

En Guyane, cette situation touche par exemple le centre hospitalier de l'ouest guyanais (CHOG), qui est submergé par les naissances, à tel point qu'a été installé en son sein, à l'instar d'autres grandes maternités dans l'Hexagone, un bureau d'état-civil pour faciliter les déclarations de naissance. En parallèle, les orpailleurs de l'Ouest du territoire, dans leur grande majorité Brésiliens en situation irrégulière, viennent s'y faire soigner. Ils se présentent souvent tardivement à l'hôpital, une fois les maladies infectieuses développées. Enfin, la plupart des personnes soignées sont en situation irrégulière. La situation financière de l'établissement est donc régulièrement critique.

L'aide médicale d'État n'existant pas à Mayotte, les étrangers séjournant illégalement sur le territoire mahorais ne peuvent se faire soigner dans le secteur libéral. L'ensemble des demandes de soins des étrangers en situation irrégulière se reporte donc sur le centre hospitalier de Mamoudzou et ses antennes locales. Le fort taux de renoncement aux soins constaté pour les personnes sans affiliation sociale (en pratique, les ressortissants étrangers en situation irrégulière) a également un impact majeur sur le système de santé, dans la mesure où les intéressés sont souvent pris en charge tardivement, dans des états aggravés. Bien que marginale dans l'activité du centre hospitalier (environ dix prises en charge par semaine aux urgences contre 1 400 passages hebdomadaires), l'arrivée par « kwassas sanitaires » de patients comoriens ou africains dans des états cliniques souvent très dégradés (polytraumatisés, brûlés) nécessite leur prise en charge aux services des urgences et des soins critiques ⁽¹⁾. Enfin, les conditions d'habitat précaire d'une part importante des patients sans affiliation sociale complexifient la réalisation des soins à domicile. Compte tenu de la saturation du centre hospitalier, le service départemental de protection maternelle et infantile (PMI) tend à devenir un second hôpital à part entière. ⁽²⁾

(1) Source : audition par le rapporteur du président du conseil département de Mayotte, M. Ben Issa Ousseni.

(2) *Idem.*

**NOMBRE DE PATIENTS FRANÇAIS OU ÉTRANGERS SOIGNÉS CHAQUE ANNÉE AU
CENTRE HOSPITALIER DE MAYOTTE**

	2020	2021	2022
Nombre de patients français	87 072	97 811	93 626
Nombre de patients étrangers	77 455	89 934	85 567

Source : Agence régionale de santé (ARS) de Mayotte

La forte densité des populations résidant dans des quartiers d’habitat illégal accentue par ailleurs les risques de propagation épidémique, considérant notamment les problèmes d’hygiène et les difficultés à maintenir les distanciations physiques et les gestes barrière. Les habitants de ces bidonvilles, fréquemment, n’ont pas un accès direct à l’eau potable et utilisent une eau non potable, puisée dans les rivières, pour les tâches quotidiennes : lessive, vaisselle, hydratation, etc. Des épidémies de gale se sont ainsi propagées ces dernières années dans ces quartiers d’habitat précaire.

Évaluation du coût global des soins dispensés aux personnes non affiliées à la sécurité sociale

L'Agence régionale de santé (ARS) de Mayotte et le centre hospitalier de Mayotte (CHM) estiment difficile, compte tenu notamment de l'absence de données fiables pour le CHM, d'estimer la part des dépenses dévolues à la prise en charge des non-assurés sociaux. La dotation annuelle du CHM s'élève en moyenne à 240 millions d'euros par an sur les cinq dernières années. Si l'on considère qu'environ 40 % de la file active du CHM ne bénéficie pas d'une affiliation sociale (proportion en hausse ces dernières années), on peut estimer que la part des dépenses annuelles du CHM pour la prise en charge des non-assurés sociaux est de l'ordre de 96 millions d'euros, soit 480 millions d'euros sur les cinq dernières années. En parallèle, la Cour des Comptes estime que les dépenses de santé à Mayotte s'élevaient en 2017 à 900 euros par habitant.

Dans le cadre de l'aide médicale d'urgence (AMU), le fonds d'intervention en région (FIR) de l'ARS prend en charge la part des non-affiliés pris en charge par les transports sanitaires privés (transports urgents régulés par le service d'aide médicale urgente - SAMU). En 2022, cela représentait ici un coût de 270 000 euros.

- *Le défi scolaire*

Comme l'hôpital, l'école est durement frappée par l'immigration outre-mer. À Mayotte, du fait de la très forte natalité – en particulier des mères étrangères –, la population est extrêmement jeune : **54 % des habitants ont moins de 20 ans, contre 24 % dans l'hexagone**. Ce poids exorbitant de la jeunesse explique les pratiques de scolarisation dérogatoires que connaît l'île par rapport au reste du territoire national : classes surchargées, classes itinérantes, rotation de classes dans les mêmes locaux, etc. Le service départemental de l'aide sociale à l'enfance est aujourd'hui débordé. Malgré le triplement de sa capacité d'accueil depuis 2017, il accusait en 2019 un déficit de 219 places.

Compte tenu de la faible superficie de l'île (375 km²), la densité y est désormais du même ordre que dans la petite couronne parisienne. Dans un rapport de janvier 2022 consacré à l'évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte, une mission inter-inspections, ayant réuni six inspections générales ⁽¹⁾, a pointé les conséquences de cette évolution démographique : « *Les scénarios d'évolution de la*

(1) Inspection générale de la justice, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale des affaires étrangères, inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche.

population envisagés par l'INSEE pour 2050 laissent présager, dans tous les cas, une pression considérable sur les différents services publics déjà saturés (santé, école notamment) comme sur l'habitat et l'environnement. Dans l'hypothèse d'un maintien des flux migratoires au niveau actuel, la situation deviendrait explosive. »

La Guyane est, elle aussi, concernée par le problème scolaire : la commune de Saint-Laurent du Maroni a par exemple besoin de 15 à 20 nouvelles classes chaque année pour répondre à l'augmentation de la population. « *C'est insoutenable financièrement* », précise la maire de la commune, ajoutant qu'elle est contrainte de faire gardiennier les écoles de la ville tous les soirs et toutes les nuits, pour des raisons de sécurité, ce qui représente 4 à 5 millions de dépenses annuelles.

Comme on peut le lire dans le rapport Longuet de 2020 ⁽¹⁾ : « *La très rapide croissance démographique de la Guyane et Mayotte est renforcée par la dynamique migratoire à l'œuvre [...] Corollaire de cette augmentation, malgré l'investissement immobilier de l'État, les établissements scolaires sont en nombre insuffisant en dépit d'un rythme de construction soutenu. Les établissements sont donc fréquemment surchargés [...] Le taux de scolarisation des 3-5 ans s'élevait en 2016 à 85 % en Guyane et à 79 % à Mayotte, alors qu'il frôle les 100 % en métropole. Il décroît à Mayotte depuis 2 ans en raison du manque de salles de classe, aggravé par le dédoublement des CP [...] Par ailleurs, la question linguistique est un enjeu majeur. Au-delà de la problématique de la valorisation des langues régionales commune à la France métropolitaine, il s'agit d'intégrer au système scolaire un nombre considérable d'élèves allophones. »*

L'apprentissage des fondamentaux est un défi dans un contexte plurilingue : dans l'académie de Guyane, 70 % de la population, voire 90 % dans certaines régions, n'a pas le français pour langue maternelle. **À Mayotte, 90 % des élèves sont allophones.** Cette situation est un puissant frein à l'apprentissage des fondamentaux et à la réussite scolaire. Dans ce contexte, le plurilinguisme est valorisé pour tenter d'aider à la réussite des élèves. Le dispositif des intervenants en langue maternelle a ainsi été mis en place en Guyane dès 1998 et concerne 80 intervenants.

Des solutions nouvelles sont recherchées par les académies, notamment par le développement de dispositifs d'« *éveil aux langues et au plurilinguisme* » à Mayotte. En application de la loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leurs cultures régionales, l'enseignement en langues régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité. Une convention a été signée à Mayotte ⁽²⁾ pour permettre aux élèves du premier degré d'apprendre la *shimaoré* et le *kibushi* dans les établissements scolaires mahorais. Par ailleurs,

(1) Rapport d'information n° 224 (2020-2021) de M. Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 10 décembre 2020

(2) Source : réponses au questionnaire du ministère chargé de l'éducation

l'enseignement du créole est dispensé dans les académies de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion et de Martinique. Lors du comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023, la reconnaissance du créole anglophone saint-martinois comme langue régionale a été décidée par le ministère de l'éducation nationale et par le ministère chargé de la culture.

Par ailleurs, l'accueil des enfants dont la langue maternelle n'est pas le français est privilégié par le renforcement des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV). À Mayotte, le CASNAV comprend, depuis 2021-2022, 11 chargés de mission et un réseau de 46 enseignants. Selon le ministère, il s'agit de développer les compétences des enseignants à mettre en œuvre des « pratiques inclusives », qui s'appuient sur l'enseignement du français comme langue seconde, « au bénéfice de tous les élèves ». Le plan de formation *Français langue seconde* du CASNAV s'est également développé en Guyane pour s'adresser à l'ensemble du corps enseignant.

Lors des auditions, les intervenants des rectorats ont convenu qu'une bonne partie des élèves scolarisés à Mayotte et en Guyane se trouvaient en situation irrégulière.

La prise en charge scolaire des enfants en situation irrégulière

Aux termes de l'article L. 111-2 du code de l'éducation, « *tout enfant a droit à une formation scolaire* », quelle que soit la situation des familles au regard de la loi. L'article L. 131-1 du même code affirme au demeurant le principe d'instruction obligatoire de trois à seize ans pour chaque enfant.

Pour l'accès au service public de l'éducation, aucune distinction ne peut donc être faite entre élèves de nationalité française et élèves de nationalité étrangère. Par ailleurs, les personnels de l'éducation nationale n'ont pas compétence pour vérifier la régularité de la situation des élèves étrangers ni celle de leurs familles.

Ces principes figurent dans la circulaire du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premiers et seconds degrés, qui rappelle :

– que, conformément à la convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, la France « *garantit à tout enfant le droit à l'éducation en dehors de toute distinction qui tienne à sa nationalité ou à sa situation personnelle* » ;

– et qu'« *en l'absence de toute compétence conférée par le législateur, il n'appartient pas au ministère de l'éducation nationale de contrôler la régularité de la situation des élèves étrangers et de leurs parents au regard des règles régissant leur entrée et leur séjour en France* ».

Dans ce contexte intenable, les académies s'adaptent tant bien que mal :

– en Guyane, les *maternelles de proximité* sont cofinancées par l'État et des collectivités territoriales : la commune fournit un local et un agent territorial spécialisé des écoles maternelles ; l'État affecte et rémunère l'enseignant dans la maternelle de proximité. Ce dispositif veut apporter une réponse à l'insuffisance des capacités d'accueil et à l'isolement des enfants de la région des fleuves, contraints à de longs déplacements pendulaires en pirogue.

– À Mayotte, depuis l'année scolaire 2020-2021, des *classes itinérantes* accueillent des élèves de petite section au moins 10 heures par semaine. Un système de classes tournantes accueillant les élèves par rotation a également été mis en place et développé – il existe aussi en Guyane. La scolarisation à temps plein pour tous les élèves dès la petite section reste l'objectif à atteindre, dans un contexte contraint par l'insuffisance de locaux scolaires. En effet, le taux d'occupation des lycées est compris à Mayotte entre 140 à 170 %.

Les disparités entre les différents territoires ultramarins apparaissent très nettement dans le recrutement scolaire. Pour les professeurs, les académies de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion sont plutôt attractives. En revanche, **la Guyane et Mayotte connaissent un fort déficit d'attractivité**, d'où une grande proportion d'enseignants contractuels nécessitant un accompagnement renforcé. Ces académies ont adopté des mesures de stabilisation des personnels et de professionnalisation des enseignants contractuels.

En Guyane, une politique active est menée en faveur des enseignants contractuels, pour les inciter à se présenter aux concours de recrutement de professeurs des écoles. Ils bénéficient d'une préparation aux épreuves du concours dans le cadre d'une inscription au centre d'enseignement à distance et sont accompagnés par les équipes de circonscription dans cette démarche. Depuis la rentrée scolaire 2023, les contractuels sont inscrits aux plans mathématiques et français, conformément à la feuille de route fixée dans le cadre du plan académique de formation. L'académie accompagne par ailleurs les contractuels, notamment ceux affectés en sites isolés, dans leur installation matérielle.

À Mayotte, **57 % des enseignants du second degré sont contractuels** (20 % pour le premier degré) ⁽¹⁾. Si la part de contractuels est également un sujet dans l'hexagone, la question est d'autant plus présente outre-mer. Ainsi, interrogé par votre rapporteur, **le recteur de l'académie de Mayotte admet que la qualité de l'enseignement est « low-cost » et les résultats scolaires « préoccupants »** : 80 % des élèves de 3^{ème} ont des difficultés avec la maîtrise des savoirs fondamentaux tandis que 43 % des participants à la journée de la défense et de citoyenneté (JDC) sont considérés comme illettrés ⁽²⁾. Cette situation est une conséquence de plus de l'immigration massive au détriment des Français.

- *Le poids des mineurs non accompagnés (MNA)*

À côté de la question scolaire, **le problème de la prise en charge des mineurs non accompagnés est un autre exemple des tensions qu'exercent l'immigration et la natalité sur les services publics ultramarins**. À propos de Mayotte, citons cet extrait du rapport précité des députés Laurent Marcangeli et Estelle Youssouffa, publié en mai 2023 : « *Les familles d'accueil ne sont pas suffisamment formées pour accueillir les jeunes dont certains sont placés par la justice et réputés dangereux. Contrairement à la norme hexagonale, les familles d'accueil mahoraises reçoivent jusqu'à dix enfants alors que la limite légale est fixée à trois enfants par foyer. Face à la saturation des structures d'accueil sur place et le diagnostic partagé d'une enfance en danger, les élus mahorais demandent l'application à Mayotte de la*

(1) Source : réponses fournies par le rectorat de Mayotte au questionnaire du rapporteur.

(2) Source : idem.

circulaire dite « Taubira » du 31 mai 2013 prévoyant la répartition sur l'ensemble du territoire national des mineurs étrangers isolés. »

Comme dans l'hexagone, les frais de prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) sont à la charge du conseil départemental, qui n'arrive plus à faire face financièrement ⁽¹⁾. Le vice-président chargé des affaires sociales au conseil départemental de Mayotte, M. Madi Velou, a expliqué lors de son échange avec votre rapporteur que le poids de l'immigration déstabilise les comptes de la collectivité locale : *« Le premier poste qui nous coûte cher, c'est celui de l'aide sociale à l'enfance (ASE) – protection maternelle Infantile (PMI). Lorsque l'État avait compensé nos charges liées à l'immigration en 2015 avec un versement de 180 millions d'euros, il avait exigé de les virer sur un budget annexe. Cette somme a été utilisée pour faire fonctionner les services chaque année, pour une vaste campagne de vaccination de 20 millions d'euros, notamment pour des maladies importées, et qu'il faudra réitérer. En 2022, nous avons dépensé 65 millions d'euros sur ces deux services, pour 24 millions d'euros de compensation. Si on rajoute les 12 millions qui restent des 180 millions de départs, nous voyons qu'il manque 30 millions d'euros. Sans accompagnement de l'État, nous allons devoir prendre des décisions douloureuses. Nous envisageons par exemple de ne plus accueillir les personnes non assurées sociales en PMI, celles qui n'ont pas de carte Vitale. Elles sont 91,5 % de la population accueillie en PMI, et 82 % à l'ASE, qui devront se rendre dans les services de l'État, à l'hôpital ou à Jacaranda, nous n'avons plus les moyens de les accueillir sans compensation. Nous pouvons espérer 20 millions d'euros de gain ».*

Le droit applicable aux mineurs non accompagnés (MNA)

Outre le droit à la scolarité, reconnu à tout mineur étranger même en situation irrégulière, les MNA disposent d'une triple protection, comme l'a rappelé Mme Alexandra Masson, députée, rapporteure d'une proposition de loi non adoptée et qui aurait pourtant été bénéfique, visant à renforcer le contrôle des déclarations de minorité des étrangers :

« Au regard du droit des étrangers, d'abord. L'exigence de disposer d'un titre de séjour ne s'applique en effet qu'aux personnes majeures. Les MNA ne peuvent faire l'objet d'aucune décision portant obligation de quitter le territoire français ⁽²⁾ ou d'expulsion ⁽³⁾. À leur majorité ou, s'ils souhaitent travailler, à leurs seize ans, ils bénéficient en outre de conditions facilitantes d'obtention d'un titre de séjour.

(1) Source : audition par le rapporteur du président du conseil département de Mayotte, M. Ben Issa Ousseni.

(2) Article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(3) Article L. 631-4 du même code.

« En matière pénale, ensuite. L'évaluation de la minorité permet l'application de règles moins sévères, dans le cadre de la justice pénale des mineurs. Cette dimension revêt une importance certaine dans un contexte de multiplication des faits de délinquances commis par une partie de ce public. D'après le rapport d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de MNA ⁽¹⁾, de nos anciens collègues Eliaou et Savignat, 10 % de l'ensemble de ces MNA sont en effet délinquants. [...]

« S'agissant de la prise en charge offerte, enfin. Les personnes déclarées mineures bénéficient d'une prise en charge par le service de l'ASE, relevant du département, qui comporte un hébergement, un accès aux soins et à l'éducation, un soutien psychologique, et dans certains cas, une formation professionnelle. Le coût moyen de la prise en charge d'un MNA au titre de l'ASE est estimé à 50 000 euros en moyenne par mineur et par an ⁽²⁾. »

3. Une nuisance pour la vie des territoires

Outre ses effets sur les services publics, **la pression migratoire nuit au bon développement de Mayotte et de la Guyane.**

À Mayotte, la forte proportion d'immigrés en situation irrégulière alimente une économie parallèle illégale, dont la proportion est difficile à chiffrer mais l'impact réel. Dans le secteur agricole, qui assure une partie de l'alimentation de l'île, les autorités préfectorales retirent régulièrement des marchés à la sauvette des fruits et légumes issus du vol, ou impropres à la consommation car cultivés avec des produits phytosanitaires interdits qui ont été importés par *kwassas* ⁽³⁾. Néanmoins, **l'insuffisance des moyens profite à ce marché parallèle qui continue de se développer.** Le trafic maritime clandestin importe également en dehors de tout contrôle sanitaire des animaux destinés à la consommation humaine. L'immigration se traduit aussi par une très forte disponibilité de travailleurs clandestins, qui forment une main-d'œuvre à bas coût, peu regardante sur le droit du travail et dépendante des employeurs pour l'obtention ou la reconduction de leur titre de séjour. L'ampleur de l'économie clandestine entraîne un manque à gagner pour les finances publiques.

(1) Rapport d'information n° 3975 sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, MM. Jean-François Eliaou et Antoine Savignat, Assemblée nationale, XVème législature, 10 mars 2021.

(2) Frais couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation, d'après les chiffres de la fiche info « L'accueil et la prise en charge des MNA dans les Départements », de l'Assemblée des départements de France, mars 2020.

(3) Source : audition par le rapporteur du président du conseil département de Mayotte, M. Ben Issa Oussenii.

Elle décourage les entrepreneurs qui subissent astreintes et contrôles, face à une concurrence totalement déloyale. La fragilité qui en résulte pour le tissu économique compromet les chances de développement du territoire.

Même si le phénomène touche de plus en plus gravement la Guyane ⁽¹⁾, **Mayotte abrite en outre le plus grand bidonville français**, constitué de cases en tôle, où résident souvent des ressortissants étrangers en situation irrégulière. L'opération de lutte contre l'immigration clandestine et de destruction d'habitations illégales engagée par le Gouvernement en avril dernier sur l'île, dénommée « Wuambushu » (ce qui signifie « reprise »), a précisément eu pour objet de réduire cet habitat insalubre. **Certes spectaculaire, l'opération n'empêchera certainement pas la reconstitution à court terme de l'habitat informel, voué à se reformer tant que l'immigration clandestine n'aura pas été jugulée.**

(1) M. Labrador, maire de Roura, en Guyane, souligne la présence nombreuse de jeunes sans-papiers dans les rues (principalement des Haïtiens), précisant que cette situation est facteur de délinquance et qu'elle aboutit nécessairement à la création de nombreux bidonvilles. « On nous demande beaucoup à nous les maires, mais nous n'avons pas les moyens qui vont avec » ajoute-t-il.

L'opération *Wuambushu*

Lancée le 24 avril 2023, l'opération *Wuambushu* entendait réduire l'habitat illégal et insalubre où vivent enfants, personnes âgées et même des personnes handicapées, sans accès correct à l'assainissement, à l'eau, à l'électricité ou au gaz, moyennant le relogement des personnes évacuées. Elle comportait aussi un volet de lutte contre les réseaux criminels trouvant refuge dans les *bangas* (habitats de tôle). Elle impliquait, enfin, l'interpellation et la reconduite des ressortissants étrangers en situation irrégulière susceptibles d'être éloignés.

L'opération *Wuambushu* a provoqué une crise diplomatique avec les Comores, qui ont demandé son annulation. Contrevenant à l'accord-cadre France-Comores (signé à Paris le 22 juillet 2019 et comportant des engagements de « lutte contre les trafics d'êtres humains » et de délivrance de laissez-passer consulaires en échange d'une aide au développement de 150 millions d'euros sur trois ans), Moroni a refusé de reprendre ses ressortissants expulsés. Par plusieurs communiqués officiels, manifestations et prises de parole sur les réseaux sociaux, les dirigeants comoriens ont menacé des élus de Mayotte, notamment Mme Estelle Youssouffa, députée, pour avoir soutenu cette opération. Le gouverneur d'Anjouan a appelé au débarquement massif de *kwassas* remplis d'Anjouanais à Mayotte pour prendre le contrôle de l'île, tandis que le Président Azali Assoumani a multiplié les déclarations dénonçant l'opération *Wuambushu* et réaffirmant la revendication territoriale des Comores sur Mayotte. Après plusieurs semaines de blocages, les liaisons maritimes et reconduites à la frontière vers les Comores ont repris.

Le 25 avril 2023, le tribunal judiciaire de Mamoudzou, saisi en référé, a suspendu l'évacuation du bidonville. La chambre d'appel de Mayotte a infirmé cette ordonnance le 17 mai suivant. L'opération a repris le 22 mai.

En déplacement à Mayotte le 11 septembre dernier, M. Gérard Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, dressait un bilan positif de cette opération : 400 logements de bidonvilles ont été détruits, 1 327 personnes ont été interpellées, « dont la quasi-totalité des chefs de gang qui avaient été identifiés (55 sur 59) », tandis que « les violences sur les personnes ont baissé de 10 % ».

Votre rapporteur souscrit cependant aux propos de M. André Rougé, député européen, rejoignant d'ailleurs le sentiment de plusieurs personnalités auditionnées : « Cette opération ne peut être viable qu'à court terme car les 70 km du bras de mer séparant Anjouan de Mayotte n'empêcheront en rien les expulsés de revenir sur le territoire français d'ici six mois »⁽¹⁾.

B. FACE À L'INSÉCURITÉ OUTRE-MER, L'URGENCE EST AU CONTRÔLE DES FRONTIÈRES

1. Une priorité : contrôler nos frontières

L'ensemble des personnes auditionnées, aux Antilles et plus encore à Mayotte et en Guyane, insistent sur la nécessité de reprendre le contrôle des frontières ultramarines : cette préoccupation doit primer sur toutes les autres.

À Mayotte, quatre radars ont été installés entre 2004 et 2011, pour améliorer l'interception des *kwassas*. La loi de finances pour 2023 prévoit un montant de 1,2 million d'euros pour le remplacement de deux d'entre eux, le remplacement des deux autres étant prévu pour 2024 et 2027. Le positionnement précis des radars n'est pas sans difficulté, du fait de deux angles morts connus des passeurs (au nord et à l'ouest de l'île, près d'Anjouan) : la couverture radar des frontières de Mayotte n'est donc pas complète à ce jour.

À Mayotte, le parc de radars destinés à la détection de *kwassas* se double désormais d'une surveillance aérienne détectant jusqu'à trente miles nautiques au-delà des côtes. Cet appui aérien, outre son rôle de détection, doit aussi fournir des renseignements sur les pratiques des passeurs, pour en remonter les filières. Des vols de nuit ont également été engagés depuis la fin du mois d'avril 2022. Cette détection lointaine donne au poste de commandement de l'action de l'État en mer (PCAEM) un préavis plus important pour mieux coordonner les moyens nautiques, voire les renforcer ponctuellement, en cas de regroupement de *kwassas*. Votre rapporteur loue naturellement tous ces efforts tactiques et financiers mais souligne leur nette insuffisance, aussi bien à Mayotte qu'en Guyane.

En Guyane, à Saint-Laurent-du-Maroni, les **70 fonctionnaires de la police aux frontières sont chargés de contrôler 540 km de frontière fluviale**. Leur capacité est sans rapport avec les flux quotidiens de pirogues (plus de 1 000 par jour). Deux brigades fluviales de gendarmerie viennent d'être annoncées à Saint Laurent du Maroni et à Saint-Georges. Ces efforts de faible ampleur doivent être poursuivis et généralisés. Les effectifs de la PAF de Guadeloupe ont pourtant baissé de 10,5 % entre 2016 et 2022, ceux de Guyane de 8,1 %. Les effectifs de la PAF de Fort-de-France (Martinique) ont diminué de près de 30 % sur la même période. Sur le territoire guyanais, les effectifs de la police aux frontières ne représentent en 2022 que 35 % du total contre 42 % fin 2016, soit une perte de 25 personnes.

(1) « Opération Wuambushu, chronique d'un fiasco annoncé », *Causeur, tribune du 28 avril 2023*.

Il semblerait que la crise sanitaire et la baisse des flux qu'elle a entraînée entre 2020 et 2022 soient en partie à l'origine de ces évolutions. Un relatif renforcement numérique a néanmoins lieu depuis quelques mois : **votre rapporteur appelle à la plus grande vigilance sur ce point.**

Proposition n° 4 : Poursuivre et accélérer l'augmentation des effectifs de la police aux frontières et des brigades fluviales de gendarmerie, et renforcer les moyens aériens.

Outre les moyens humains, les moyens matériels jouent un rôle déterminant en matière de lutte contre l'immigration illégale. Le contexte spécifique ultramarin appelle quelques remarques sur les équipements, qui ne sont pas à la hauteur.

Selon les syndicats de police, auditionnés par votre rapporteur, **certains équipements fournis sont inadaptés au contexte ultramarin** : véhicules inappropriés pour circuler sur des routes difficiles, tenues qui ne tiennent pas compte des températures ou de l'humidité. En ce qui concerne la gendarmerie, les équipements et matériels sont acquis soit de façon déconcentrée, soit de façon centralisée pour les produits ne pouvant pas être achetés localement. **La question des délais d'approvisionnement a aussi été soulevée, ces derniers pouvant atteindre un an et demi pour les matériels de gendarmerie commandés de façon centralisée.**

Plusieurs autres points soulevés au cours des auditions peuvent ici être présentés :

– Pour accompagner les efforts nécessaires de maîtrise des frontières, le **renforcement des moyens de contrôle des côtes et d'interception apparaît indispensable**, en particulier dans les Antilles. La DCPAF n'a pas pu à ce jour indiquer quelle suite serait réservée à cette demande. Malgré les demandes de votre rapporteur, aucun recensement des besoins ne semble formalisé, pas plus qu'un plan pluriannuel d'investissements.

En Martinique, des radars devraient être mis en service d'ici 2025 et permettre une meilleure connaissance du trafic maritime. La question se pose aussi pour les drones qui seraient utilisés dans des missions de recherche et d'assistance dans de nombreux domaines de lutte contre les trafics et de lutte contre les violences urbaines.

De façon générale, la maîtrise des frontières apparaît comme l'une des clefs de la sécurisation des outre-mer. Elle passe par un effort considérable sur les moyens nautiques et technologiques de protection et de surveillance de nos espaces maritimes. Ces moyens ne sont aujourd'hui pas du tout à la hauteur, de l'aveu même des forces de sécurité, qui pointent des drones inefficaces, des radars obsolètes et des bateaux intercepteurs trop lents.

Proposition n° 5 : Adapter la protection des frontières de la France à ses ambitions de puissance ultramarine par des achats de matériel de qualité suffisante (radars, drones et bateaux intercepteurs rapides).

Concernant les frontières aériennes, en Guyane, et de façon beaucoup plus positive, un dispositif « 100 % contrôles » piloté par la PAF a été mis en place à l'aéroport de Cayenne, pour faire face à la tactique initiale de saturation employée par les trafiquants de cocaïne : on comptait alors entre 30 et 60 mules par avion (2 vols par jour entre Cayenne et Paris). Dans ce cadre, le préfet de Guyane prend chaque mois 1 000 arrêtés portant interdiction d'embarquer, pour cause de suspicion de transport de cocaïne ⁽¹⁾. Les saisies à Orly ont en conséquence baissé drastiquement, d'un facteur deux à trois, selon le préfet. En Guyane, 80 % des 982 kilos de drogues saisis en 2022 l'ont été à l'aéroport, selon M. Richard Marie, directeur régional des douanes. Votre rapporteur propose de pérenniser ce dispositif et de le renforcer par le recours aux scanners corporels, afin de faciliter le travail des forces de l'ordre.

Proposition n° 6 : Dans les aéroports ultramarins les plus concernés par le trafic de drogue, développer les actions « 100 % contrôles » et employer des scanners corporels pour faciliter le travail des forces de l'ordre.

Votre rapporteur a pu rencontrer et auditionner de nombreux représentants, gradés ou non, des forces de l'ordre – police et gendarmerie –, basés dans les différents outre-mer. D'une façon générale, policiers et gendarmes se montrent relativement satisfaits de leur coopération, qui prend plusieurs formes :

– mise en place de dispositifs mutualisés afin de faire face à des phénomènes de délinquance particuliers ;

(1) Comme tout acte administratif, ces arrêtés peuvent être attaqués devant le juge administratif, par des recours non suspensifs. Intervenant en quelques jours, le juge des référés du tribunal administratif de Guyane a d'ailleurs pu suspendre certains de ces arrêtés, lorsque les suspicions des services étaient manifestement infondées (voir par exemple l'ordonnance n° 2300195 du 4 février 2023).

– en matière d’ordre public, bascules d’escadrons de gendarmerie mobile au profit de la police nationale, du fait de l’absence de compagnies républicaines de sécurité (CRS) dans les territoires ultramarins, intervention sur place du Groupe d’intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) sollicité par le commandement local de la gendarmerie ;

– cohabitation des personnels de la gendarmerie et de la police au sein des détachements d’offices centraux (comme l’OFAST) créés dans les outre-mer.

Au cours de leur audition, les représentants des syndicats de police ont attiré l’attention de votre rapporteur sur le **manque d’attractivité de la Guyane et de Mayotte parmi les policiers qui ne s’y sentiraient pas en sécurité**. La question des effectifs est ainsi l’une des problématiques centrales de la sécurité : la dégradation des conditions de travail et les conditions de sécurité insuffisantes des policiers engendrent des refus de mutation, des tensions sur les effectifs et des affectations non souhaitées, qui suscitent à leur tour une dégradation de la sécurité et renforcent les mauvaises conditions de travail des forces de l’ordre.

Proposition n° 7 : Engager une réforme sur les conditions d’installation et de travail des policiers dans les territoires ultramarins, afin de renforcer leur attractivité et de favoriser les affectations longues.

Proposition n° 8 : Pour les forces de l’ordre comme pour l’ensemble des fonctionnaires d’État, défiscaliser les primes à l’installation et les autres primes d’attractivité.

2. Rechercher une coopération internationale efficace au service de la maîtrise des frontières

Le caractère transnational des trafics évoqués ci-dessus, qui sont facteurs de déstabilisation de la sécurité intérieure dans les outre-mer, appelle une coopération avec les États voisins.

Les attachés de sécurité intérieure des ambassades de France dans les pays proches des territoires ultramarins (Haïti, Brésil, Suriname) jouent à cet égard un rôle fondamental.

De nombreux accords de coopération existent par ailleurs :

– dans la zone « océan Indien », un accord de coopération intérieure et un accord relatif à la réadmission et au transit des personnes en situation irrégulière sont en vigueur avec l’île Maurice. Une coopération de fait s’est développée avec Madagascar, en particulier pour lutter contre l’immigration clandestine.

La formalisation juridique de cette coopération en matière de sécurité intérieure pourrait être souhaitable, de même que la recherche d'une meilleure application de l'accord de réadmission avec l'île Maurice. Par ailleurs, souvent considérée comme difficile, la coopération avec les Comores paraît en voie d'amélioration et les reconduites à la frontière s'en trouvent facilitées ⁽¹⁾, même si elles le seraient davantage avec une réelle volonté politique.

– dans la zone Antilles, une coopération policière opérationnelle est en place avec les îles Sainte-Lucie et Dominique. La mise en place de patrouilles mixtes en mer dans les eaux territoriales de chaque pays constitue une piste d'évolution intéressante qui pourrait voir le jour, de même que la conclusion d'accords de coopération ou d'échanges d'informations avec les îles voisines de la Guadeloupe (Dominique, Montserrat, Antigua-et-Barbuda). En Amérique du Sud, la coopération avec le Brésil apparaît plutôt satisfaisante, tant en ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine que la lutte contre l'orpillage, même si elle reste perfectible.

– dans la zone Pacifique, une coopération avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'est développée pour lutter notamment contre le trafic de stupéfiants.

Proposition n° 9 : Lutter plus fermement contre l'immigration clandestine et rechercher de nouvelles coopérations diplomatiques ainsi qu'une meilleure mise en œuvre des accords existants, pour reprendre la maîtrise de nos frontières dans les outre-mer.

3. Apporter une réponse pénale convaincante

Le renforcement de la sécurité dans les Outre-mer ne peut se faire sans une réponse judiciaire ferme et adaptée ; cette réponse aura en outre pour effet de dissuader certains candidats à l'immigration clandestine. Deux axes de réflexion, soulevés au cours des auditions, peuvent ici être développés.

En premier lieu, il est évident qu'un renforcement conséquent des forces de l'ordre et des moyens de police est primordial. Ce renforcement doit s'accompagner de l'octroi de moyens cohérents à la justice. Il s'agit en effet d'assurer une réponse pénale suffisamment rapide et efficace.

Il ressort des auditions que le taux de résolution des infractions est plutôt élevé. Malgré cela, plusieurs personnes auditionnées, dont les représentants des

(1) En mars 2018, les autorités comoriennes ont décidé de bloquer les réadmissions de leurs ressortissants en situation irrégulière à Mayotte. La France a suspendu la délivrance de visas aux Comoriens et les réadmissions ont pu reprendre à un rythme normal en novembre 2018.

syndicats de police ⁽¹⁾ ainsi que M. Didier Laguerre, maire de Fort-de-France (Martinique), ont évoqué un sentiment d'impunité, voire de toute puissance, parmi les auteurs d'infractions les plus violentes, telles que les attaques contre les forces de l'ordre. Il va de soi que tout doit être mis en œuvre pour que les agressions contre les forces de l'ordre soient sévèrement réprimées, et ce dans un délai raisonnable.

L'expérimentation récemment mise en œuvre en Guyane illustre bien les conséquences concrètes de l'insuffisance de moyens judiciaires consacrés à la répression des infractions. Une note ⁽²⁾ du procureur de la République de Cayenne adressée au commandant général de la gendarmerie, au directeur territorial de la police nationale et au directeur régional des douanes mettait en place, « à titre expérimental à compter du 1^{er} juillet 2022 », une **politique consistant à classer sans suite les affaires concernant moins de 1,5 kg de cocaïne, avec simple interdiction pour la personne de paraître à l'aéroport de Cayenne pendant six mois**. Seules les saisies supérieures à 4 kg sont ainsi susceptibles de donner lieu à un traitement du mis en cause « selon les modalités traditionnelles ».

S'il est évident que face à des trafics massifs, les « petits » trafiquants sont d'une importance secondaire, une telle expérimentation ne peut qu'entretenir le sentiment, parmi les délinquants comme parmi la population, que la réponse pénale n'est pas à la hauteur. La note avait, à juste titre, suscité une réponse de M. Gabriel Serville, président de la collectivité territoriale de Guyane, qui y voyait une « mesure qui pourrait gravement porter préjudice à notre territoire et à notre jeunesse » et « un appel d'air en direction de tous les trafiquants du monde qui, face au peu de moyens du système judiciaire en Guyane, mobiliseront davantage de « mules » pour maintenir le niveau de leurs trafics et de leurs bénéfices » ⁽³⁾.

En second lieu, les conditions de détention, la gestion des détenus et les perspectives de réinsertion ne peuvent être écartées de la réflexion. La superficie des outre-mer rend difficile la gestion des détenus et leur « affectation » dans un quartier adapté à leur profil. De gros problèmes d'absentéisme « injustifié » parmi le personnel du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly (Guyane) ont été signalés à votre rapporteur au cours de la table ronde consacrée l'an dernier à ce territoire ⁽⁴⁾ et confirmé lors de sa visite du centre en septembre dernier. Ce phénomène renforce la pénibilité du travail de ceux qui sont présents et diminue l'encadrement des détenus. Enfin, la surpopulation carcérale, le profil psychiatrique parfois fragile des détenus

(1) Ces derniers déplorent que « les gens n'ont plus peur de rien ».

(2) Cette note, non datée, a été divulguée dans la presse.

(3) Source : Communiqué de presse de M. Gabriel Serville, jeudi 15 septembre 2022 ([lien](#)).

(4) En 2018, un rapport de visite du contrôleur général des lieux de privation de liberté observait par ailleurs que « les surveillants sont livrés à eux-mêmes, sans contrôle ni soutien » (Rapport de visite : 1^{er} au 12 octobre 2018, 2^{ème} visite, centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly ([lien](#))).

et l'absence de perspectives de formation ou d'emploi limitent les perspectives de réinsertion.

4. Renforcer notre droit des étrangers et adapter le droit de la nationalité

La fin de l'année 2023 permettra – peut-être – la tenue d'un vrai débat sur le problème migratoire et sur les solutions à y apporter. Quelques mesures, auxquelles votre rapporteur souscrit, semblent d'ores et déjà faire consensus pour les outre-mer ⁽¹⁾ :

– **Lutter contre les fraudes à la paternité**, en centralisant l'établissement des actes de reconnaissance de paternité et de maternité auprès d'officiers d'état-civil regroupés dans une seule commune par territoire ultramarin, afin de mieux détecter les reconnaissances frauduleuses et multiples ;

– **Durcir les conditions de délivrance des titres de séjour** « parent d'enfants français » afin de les rendre moins attractives pour les étrangers résidant à Mayotte en situation irrégulière ;

– **Restreindre l'accès à la nationalité française des enfants nés d'un parent en séjour irrégulier**, en durcissant les critères fixés par la loi du 10 septembre 2018 ⁽²⁾.

Plusieurs acteurs rencontrés sur le territoire guyanais ont par ailleurs plaidé pour une adaptation des conditions d'acquisition de la nationalité française, dans cette collectivité ultramarine, adaptation qui serait inspirée du droit applicable à Mayotte.

Le régime spécifique du droit du sol à Mayotte

Pour l'acquisition de la nationalité française, l'article 2493 du Code civil impose à la personne née à Mayotte de parents étrangers de justifier en outre que l'un de ses parents résidait en France à la date de sa naissance, de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour et de façon ininterrompue depuis plus de trois mois.

(1) Elles ont notamment été avancées dans le rapport du comité interministériel des Outre-mer du 18 juillet 2023

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

Déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ces dispositions sont entrées en vigueur en mars 2019 ⁽¹⁾.

Votre rapporteur considère que la pression migratoire exceptionnelle en Guyane justifie une adaptation similaire à celle prévue pour Mayotte. Symboliquement très forte, elle devrait être discutée avec les élus de la Guyane, qui l'avaient refusée en 2018.

Proposition n° 10 : Revoir les conditions d'octroi du titre de séjour « parent d'enfant français », lutter contre les fraudes à la paternité, restreindre l'accès à la nationalité française des enfants nés d'un parent en situation irrégulière.

(1) *Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, Loi de finances pour 2019.*

Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Remplacer l'aide médicale de l'État (AME) par une aide médicale d'urgence, permettant de couper la pompe aspirante que représente le dispositif actuel et de réaliser des économies substantielles.

Proposition n° 2 : Mettre en œuvre au plus tôt, en lien étroit avec les élus locaux, un recensement complet du nombre d'habitants en Guyane et à Mayotte, qui tienne réellement compte de l'immigration clandestine.

Proposition n° 3 : Organiser un référendum pour décider de la politique migratoire de la France.

Proposition n° 4 : Poursuivre et accélérer l'augmentation des effectifs de la police aux frontières et des brigades fluviales de gendarmerie, et renforcer les moyens aériens.

Proposition n° 5 : Adapter la protection des frontières de la France à ses ambitions de puissance ultramarine par des achats de matériel de qualité suffisante (radars, drones et bateaux intercepteurs rapides).

Proposition n° 6 : Dans les aéroports ultramarins les plus concernés par le trafic de drogue, développer les actions « 100 % contrôles » et employer des scanners corporels pour faciliter le travail des forces de l'ordre.

Proposition n° 7 : Engager une réforme sur les conditions d'installation et de travail des policiers dans les territoires ultramarins, afin de renforcer leur attractivité et de favoriser les affectations longues.

Proposition n° 8 : Pour les forces de l'ordre comme pour l'ensemble des fonctionnaires d'État, défiscaliser les primes à l'installation et les autres primes d'attractivité.

Proposition n° 9 : Lutter plus fermement contre l'immigration clandestine et rechercher de nouvelles coopérations diplomatiques ainsi qu'une meilleure mise en œuvre des accords existants, pour reprendre la maîtrise de nos frontières outre-mer.

Proposition n° 10 : Revoir les conditions d'octroi du titre de séjour « parent d'enfant français », lutter contre les fraudes à la paternité, restreindre l'accès à la nationalité française des enfants nés d'un parent en situation irrégulière.