

N° 461

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'immigration clandestine à Mayotte,

Par M. Henri TORRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufile, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Philippe Marini, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : MAYOTTE, UN TERRITOIRE EN DIFFICULTÉ QUI RESTE TRÈS ATTRACTIF POUR LES ÉTRANGERS	9
I. MAYOTTE, UN TERRITOIRE FRANÇAIS QUI CONNAÎT DE GRAVES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES	9
A. L'ANCRAGE DE MAYOTTE AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	9
1. <i>Mayotte est française depuis près de 170 ans</i>	9
2. <i>1974 : le refus de l'indépendance</i>	9
3. <i>Une évolution statutaire encore incertaine</i>	10
B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ÎLE EST PARTICULIÈREMENT DIFFICILE	11
1. <i>Des conditions de vie très précaires</i>	11
2. <i>Un revenu annuel moyen inférieur au tiers de celui de la métropole</i>	18
3. <i>L'absence des bases économiques nécessaires au développement du territoire</i>	19
II. UN TERRITOIRE QUI RESTE TRÈS ATTRACTIF POUR LES ÉTRANGERS	21
A. LA SITUATION GÉOGRAPHIQUE DE MAYOTTE FAVORISE LES FLUX D'IMMIGRATION	21
1. <i>La proximité géographique de territoires en voie de développement</i>	21
2. <i>Des liens historiques solides entre Mayotte et ses voisins</i>	22
B. DIFFÉRENTS FACTEURS EXPLIQUENT L'ATTRACTIVITÉ MAHORAISE	23
1. <i>Une situation économique meilleure que celle de ses voisins</i>	23
2. <i>La pression démographique subie par l'archipel des Comores</i>	24
3. <i>La situation politique tendue de l'île d'Anjouan</i>	25
DEUXIÈME PARTIE : LE DÉFI DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE AUQUEL MAYOTTE FAIT FACE	27
I. LES IMMIGRÉS CLANDESTINS REPRÉSENTENT UN TIERS DE LA POPULATION MAHORAISE	27
A. UN NIVEAU D'IMMIGRATION CLANDESTINE FACTEUR DE DÉSÉQUILIBRE	27
1. <i>La stabilisation de la population en situation irrégulière ?</i>	27
2. <i>L'origine des clandestins est essentiellement comorienne</i>	28
3. <i>Une immigration clandestine qui s'ajoute au départ de nombreux Mahorais</i>	28
B. LE PARADOXE DE L'INTÉGRATION DES CLANDESTINS À LA SOCIÉTÉ MAHORAISE	29
1. <i>Des relations apparemment difficiles entre clandestins et Mahorais</i>	30
2. <i>L'emploi de clandestins par la population mahoraise est toutefois très répandu</i>	31
II. LES MODALITÉS DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	32
A. UNE IMMIGRATION « ARTISANALE » QUI PRÉSENTE DE GRAVES DANGERS	32
1. <i>Une immigration par voie maritime très risquée</i>	32
2. <i>L'absence de filière d'immigration structurée</i>	33

B. « L'ÉCONOMIE » DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	34
1. Une immigration très « rentable » pour ceux qui l'organisent	34
2. Les sources de financement utilisées par les immigrés clandestins	35
III. LE TRAITEMENT DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN SITUATION IRRÉGULIÈRE	36
A. DES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE QUI SE PASSENT GLOBALEMENT BIEN MAIS N'ENDIGUENT PAS LE NOMBRE DE CLANDESTINS.....	36
1. Environ 16.000 éloignements par an.....	36
2. Des conditions de reconduite à la frontière globalement satisfaisantes.....	37
3. Les problèmes posés par les refus des Comores d'accueillir leurs ressortissants.....	39
B. PEU DE RÉGULARISATIONS ET DE NATURALISATIONS	40
1. 174 cartes de résident délivrées en 2007.....	40
2. Les demandes de naturalisation sont rarement satisfaites	41
3. Le cas particulier des mineurs	41
TROISIÈME PARTIE : LES COÛTS BUDGÉTAIRES INDUITS PAR L'IMMIGRATION CLANDESTINE	43
I. LE COÛT CROISSANT MAIS LIMITÉ DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE.....	43
A. LA POLICE AUX FRONTIÈRES	43
1. Des moyens en progression constante pour faire face à l'immigration clandestine.....	43
2. Un coût de la lutte contre l'immigration clandestine estimé à 2,3 millions d'euros en 2007.....	44
B. LA GENDARMERIE	45
1. Des effectifs en augmentation pour remplir des missions variées.....	45
2. La lutte contre l'immigration clandestine induit un coût d'un million d'euros par an.....	46
C. LA MUTUALISATION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE A PERMIS UNE DIMINUTION DES COÛTS.....	49
1. La coordination des moyens matériels	49
2. Une politique de lutte contre l'immigration clandestine en mer particulièrement efficace	50
3. Le groupe d'intervention de Mayotte.....	50
II. LE COÛT ÉLEVÉ DE LA PRÉSENCE DES IMMIGRÉS CLANDESTINS À MAYOTTE.....	51
A. L'ÉDUCATION NATIONALE	51
1. La hausse des effectifs est facteur de dépenses nouvelles	51
2. L'immigration clandestine influe sur les conditions d'enseignement.....	54
3. Le coût de l'immigration clandestine pour l'Education nationale est estimé à 32,4 millions d'euros par an	55
B. LES SERVICES DE SANTÉ.....	56
1. Un système de santé concentré autour du centre hospitalier de Mayotte.....	56
2. Les incertitudes relatives au financement du système de santé mahorais	59
3. Le coût global des soins dispensés aux immigrés clandestins est supérieur à 30 millions d'euros par an	61

C. LE TRAVAIL CLANDESTIN	65
1. Une pratique très répandue	65
2. Les moyens de lutte contre le travail clandestin	65
III. DES LEÇONS À TIRER DE CE CONSTAT	66
A. L'INTÉRÊT DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	66
1. La politique de limitation de l'immigration clandestine est moins coûteuse que l'accueil des immigrés clandestins	66
2. Renforcer la lutte contre l'immigration clandestine peut se faire à coûts constants	67
B. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER L'ACCUEIL DES CLANDESTINS	67
1. Maintenir l'effort engagé dans les services publics	67
2. Améliorer les conditions d'accueil des immigrés clandestins	68
C. LES INSUFFISANCES DE LA SOLUTION DU CO-DÉVELOPPEMENT	68
1. Le renforcement de la coopération entre la France et les Comores	68
2. Fixer les objectifs d'une coopération internationale fructueuse	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES ET PROGRAMME DE DÉPLACEMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	77

AVANT-PROPOS

Vote rapporteur spécial tient tout d'abord à **saluer l'action de l'ensemble des personnels travaillant à Mayotte**, notamment de ceux qu'il a pu rencontrer lors de son déplacement. Ils font la preuve d'un engagement permanent au service de l'ensemble de nos concitoyens, et plus particulièrement des Mahorais, malgré un contexte parfois difficile.

Le présent rapport n'a pas pour vocation d'embrasser l'intégralité des enjeux découlant du problème de l'immigration clandestine à Mayotte. En effet, **la volonté de votre rapporteur spécial, chargé de la mission « Outre-mer », ainsi que son rôle au sein de votre commission des finances, l'ont conduit à centrer sa réflexion sur les aspects budgétaires de ce phénomène.**

Volontairement, les questions juridiques, qui relèvent plus particulièrement de la compétence de la commission des lois, telles que les modalités d'application du droit du sol à Mayotte ou l'avenir institutionnel de l'île ne sont pas abordées directement dans le présent rapport. Toutefois, l'étude du contexte institutionnel, économique et social de Mayotte, où votre rapporteur spécial s'est rendu, du 29 mars au 3 avril 2008, s'est révélée nécessaire pour y apprécier les conséquences de l'immigration clandestine. L'ensemble des développements contenus dans le présent rapport a donc également pour vocation d'alimenter la réflexion sur les enjeux autres que budgétaires auxquels la France fait face à Mayotte.

Par ailleurs, **si votre rapporteur spécial a souhaité qu'un éclairage particulier soit porté sur les aspects strictement budgétaires de cette question, il ne néglige en rien les situations humaines parfois dramatiques qui y sont liées**, notamment les conditions de vie très précaires conduisant certaines populations à choisir l'immigration clandestine vers Mayotte et le drame des disparitions en mer de nombreux candidats à l'immigration.

Le présent rapport dresse un tableau économique et social de Mayotte, au sein de son ensemble régional, qui permet **d'apprécier les raisons pour lesquelles elle draine un flux important d'immigrés clandestins**. Il décrit également **l'ampleur, les modalités et l'organisation de ces flux d'immigration**. Enfin, au travers de l'étude des coûts budgétaires qu'induit l'immigration clandestine pour les différentes missions de l'Etat, il propose des pistes pour **faire face aux conséquences de ce phénomène de la manière la plus efficace possible et la plus respectueuse de la dignité des personnes**.

PREMIÈRE PARTIE : MAYOTTE, UN TERRITOIRE EN DIFFICULTÉ QUI RESTE TRÈS ATTRACTIF POUR LES ÉTRANGERS

I. MAYOTTE, UN TERRITOIRE FRANÇAIS QUI CONNAÎT DE GRAVES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

A. L'ANCRAGE DE MAYOTTE AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

1. Mayotte est française depuis près de 170 ans

L'appartenance de Mayotte à la Nation française est ancienne. Elle date de près de 170 ans puisqu'elle remonte au **25 avril 1841, jour où le sultan Andriantsouli, d'origine malgache, la cède à la France**. La présence française dans les trois autres principales îles de l'archipel des Comores (la Grande Comore, Mohéli et Anjouan) est plus récente. En effet, ce n'est qu'entre 1886 et 1892 que la France y établit son protectorat. Par une loi du 25 juillet 1912, la colonie « Mayotte et dépendances » fut rattachée à la colonie française de Madagascar.

En 1946, l'archipel des Comores cesse d'être administrativement rattaché à Madagascar. Il est unifié pour la première fois de son histoire en obtenant le statut de Territoire d'outre-mer, dont le chef-lieu est la ville de Dzaoudzi, située à Mayotte.

2. 1974 : le refus de l'indépendance

En décembre 1974 est organisé un référendum sur l'indépendance des îles des Comores. A l'issue du décompte des suffrages, qui se fait île par île, **Mayotte est et la seule des quatre îles des Comores** où la volonté de rester dans la Nation française est majoritaire avec **63,8 % des suffrages exprimés**.

Pour tirer les conséquences de ce vote, la loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores¹ dispose, dans son article premier que « *dans les deux mois qui suivent la promulgation de la présente loi, [...] la population mahoraise sera appelée à se prononcer sur le point de savoir si elle souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française ou devienne partie au nouvel Etat comorien* ». **Un second référendum** est ainsi organisé le 8 février 1976 et fait apparaître un désir encore plus marqué de maintien dans la Nation française, avec **99,4 % des voix**. Le Parlement prend acte de ce résultat en adoptant la loi du

¹ Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975.

24 décembre 1976¹ relative à l'organisation de Mayotte qui dispose, dans son article premier que « *Mayotte [...] constitue une collectivité territoriale de la République française* ».

Le dernier acte majeur d'ancrage de Mayotte au sein de la République française a été son **inscription à l'article 72-3 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003**². Celui-ci fait de Mayotte une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

3. Une évolution statutaire encore incertaine

Il ne s'agit pas, dans le présent rapport d'information qui traite principalement des conséquences budgétaires de l'immigration clandestine à Mayotte, de traiter précisément du statut de l'île. Il a toutefois semblé utile à votre rapporteur spécial de faire un bref rappel du statut de l'île dans la République française et de ses perspectives d'évolution, afin de replacer son propos dans le contexte dans lequel sont prises les décisions concernant Mayotte.

Le statut de Mayotte a toujours été très spécifique. La loi précitée du 24 décembre 1976 lui accordait le statut de « *collectivité territoriale* » et disposait, dans son article 10, que « *les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse* ». Par la suite, la loi du 22 décembre 1979 relative à Mayotte³ a réaffirmé que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ». Elle n'a toutefois pas réglé la question du statut de l'île et a disposé que « *dans un délai de cinq ans, à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, après avis du conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent* ».

Il faudra attendre la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte⁴ pour que le statut de Mayotte évolue. Celle-ci prend le nom de « **collectivité départementale de Mayotte** », sans que le statut de département lui soit appliqué. Cette loi prévoit par ailleurs le transfert de l'exercice de l'exécutif, du Préfet au Président du conseil général.

Enfin, la loi organique du 21 février 2007 relative à l'outre-mer modifie largement le statut de Mayotte, dans la perspective de son éventuelle transformation en département d'outre-mer. Ainsi, son article 3 modifie l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en disposant que « **les dispositions législatives et réglementaires sont applicables**

¹ Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976.

² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

³ Loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979.

⁴ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001.

de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes : [...] ». **Cet article fait donc entrer Mayotte dans le régime de l'identité législative** applicable aux départements d'outre-mer, sauf dans certains domaines spécifiques. Cette évolution s'inscrit dans la perspective de l'éventuelle transformation de Mayotte en département d'outre-mer, qui fait l'objet d'une demande forte de la population mahoraise. L'article 3 de la loi précitée modifie par ailleurs le CGCT qui dispose désormais que, « *à compter de la première réunion qui suit son renouvellement en 2008, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département d'outre-mer* »¹. M. Ahamed Attoumani Douchina, Président du conseil général de Mayotte, avait indiqué à votre rapporteur spécial, lors de leur entretien du 31 mars 2008, sa volonté de faire délibérer rapidement l'assemblée départementale sur cette question. **Le 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte a effectivement voté à l'unanimité une résolution demandant que Mayotte soit soumise au statut de département et région d'outre-mer.**

Enfin, conformément aux engagements pris par M. Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a annoncé le 5 mai 2008 qu'**un référendum serait organisé à Mayotte « en mars-avril 2009 » sur la question de la transformation du statut de l'île en département et région d'outre-mer.**

B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ÎLE EST PARTICULIÈREMENT DIFFICILE

Le recensement effectué par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) conclut à la présence de 186.452 habitants sur le territoire mahorais au 31 juillet 2007².

Comme votre rapporteur spécial a pu le constater sur place, **la situation sociale de cette population mahoraise est très critique.**

1. Des conditions de vie très précaires

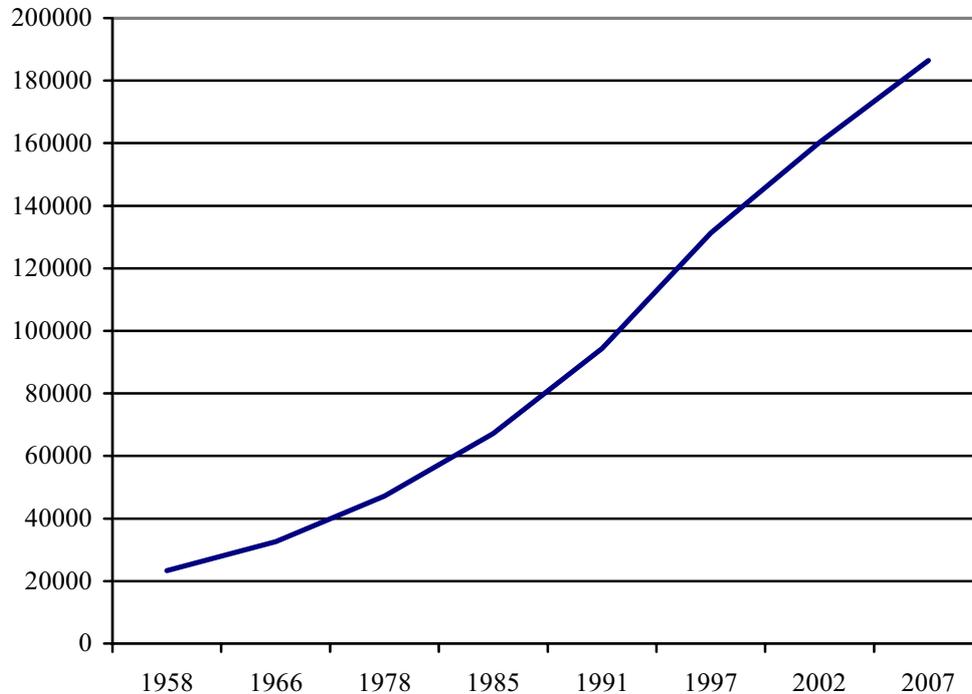
a) Une population très jeune, qui croît rapidement et connaît de graves lacunes en matière d'éducation

La population mahoraise réside sur un territoire de 374 km², soit une densité par kilomètre carré proche de 500 habitants. Par ailleurs, cette population croît à un rythme particulièrement élevé, comme l'indique le tableau ci-après.

¹ Article L.O. 6111-1 du CGCT.

² Insee infos, n° 32, novembre 2007.

Evolution du nombre d'habitants à Mayotte de 1958 à 2007



Source : Insee

Le taux de croissance annuel moyen de la population s'établit à + 3,1 % sur la période 2002 – 2007, un taux largement supérieur à celui de la métropole, égal à + 0,6 % sur la période 1999 – 2006. **La population mahoraise a ainsi presque doublé en 16 ans.** Cette évolution se traduit par une proportion très importante de jeunes dans la population mahoraise. **71 % des Mahorais sont âgés de moins de 30 ans.** Or, Mayotte connaît des difficultés à faire face à cette croissance de la population en termes d'éducation.

L'Insee indique, à ce sujet, que « *le retard scolaire est une caractéristique marquante de la population scolaire mahoraise* ». En effet, à la rentrée 2005, en CM2, un élève sur quatre avait trois ans ou plus de retard. Les retards s'accumulent jusqu'à la **classe de terminale où moins d'un élève sur dix n'a pas de retard, tandis que plus de la moitié a redoublé au moins trois fois.**

Ce constat résulte en partie du fait que le français n'est pas, pour la majorité des Mahorais, leur langue maternelle. La langue majoritairement parlée dans les foyers est le mahorais (ou shimaoré), qu'emploient 70 % de la population, 22 % utilisant couramment le bushi, dérivé du malgache.

b) Une espérance de vie élevée, malgré la permanence des épidémies tropicales

L'espérance de vie à la naissance des Mahorais était, en 2004, **inférieure de près de 5 ans à celle de la population française dans son ensemble pour les hommes (72 ans contre 76,7 ans) et de près de 8 ans pour les femmes (76 ans contre 83,8 ans).**

Cette différence résulte notamment des conditions d'hygiène décrites ci-après, ainsi que des épidémies très fréquentes sur l'île. En 2005, Mayotte a notamment été frappée par 514 cas de paludisme, l'épidémie de chikungunya et une épidémie de rougeole.

La directrice des affaires sanitaires et sociales de Mayotte, que votre rapporteur spécial a rencontrée, a par ailleurs fait état de la persistance d'autres **maladies infectieuses tropicales** telles que la diphtérie, le choléra ou la lèpre. Elle a relevé que ces maladies s'ajoutaient à l'émergence assez vive des « *maladies de civilisation* » telles que le diabète¹ et les cancers.

c) Des conditions de logement particulièrement difficiles

Le recensement des logements mahorais est rendu difficile par l'importance du nombre de « bangas », c'est-à-dire d'habitations de fortune. Votre rapporteur spécial a pu constater sur place **l'étendue des zones de bidonvilles sur le territoire mahorais**. L'agglomération de Mamoudzou, capitale économique de l'île, consiste ainsi en un centre composé de constructions « en dur », mais où s'entremêlent des zones de bidonvilles. Ces bidonvilles s'étendent, par ailleurs, largement sur les collines qui entourent l'agglomération. Plus ils sont élevés sur les hauteurs, moins les constructions sont solides et plus les conditions d'hygiène sont mauvaises.

Sur le reste du territoire, certains villages importants sont constitués uniquement de ces habitations précaires, bâties en tôle sur des terrains parfois menacés de glissement. Les conditions d'hygiène peuvent y être qualifiées de catastrophiques, ces zones n'étant majoritairement pas raccordées aux réseaux sanitaires, les « égouts » coulant ainsi au bord des habitations. Le médecin général de santé publique rencontré par votre rapporteur spécial a notamment relevé qu'un des problèmes importants était l'absence de traitement des ordures, qui restent fréquemment entreposées au bord des routes et des habitations.

¹ Le médecin général de santé publique rencontré à Mayotte par votre rapporteur spécial a relevé que le diabète à Mayotte était partiellement dû à la pratique persistante du « gavage » des femmes.

Exemples de logements insalubres dans la périphérie de Mamoudzou



Exemples de logements insalubres dans la périphérie de Mamoudzou



Bidonvilles sur les hauteurs de Mamoudzou



Bidonvilles sur les hauteurs de Mamoudzou



Dans ces conditions, votre rapporteur spécial estime que la réalité dépasse peut-être les chiffres de l'Insee, déjà inquiétants, qui évaluent le **nombre de logements sans eau ni électricité à 22,3 % des résidences principales.**

Enfin, en matière de logement, Mayotte subit la baisse de la construction de logements sociaux en outre-mer décrite dans le dernier rapport de votre rapporteur spécial sur ce sujet¹. En effet, le nombre d'opérations de logement social réalisées à Mayotte a diminué de 509 en 2005 à 120 en 2007. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer estime par ailleurs que « *les données concernant Mayotte reflètent la « panne » du système de production, dont la restructuration sera l'une des priorités du gouvernement dans son élaboration des modalités d'accompagnement du processus de départementalisation de Mayotte* »².

2. Un revenu annuel moyen inférieur au tiers de celui de la métropole

L'estimation de la production mahoraise est rendue difficile par l'importance supposée de l'économie non déclarée. Les dernières estimations, fournies par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)³ évaluent à 3.960 euros le PIB par habitant en 2001, à comparer, à la même date, au PIB par habitant de 24.523 euros en France métropolitaine. **En 2001, la production par habitant à Mayotte était donc égale à 16,1 % de la production par habitant de France métropolitaine.**

Les revenus des Mahorais sont sensiblement plus élevés que la seule production locale, du fait notamment des transferts de revenus des populations mahoraises de métropole. Calculé par ménage, et non plus par individu, le revenu annuel moyen mahorais est évalué en 2005 à 9.337 euros, contre 29.696 euros en métropole. Au sein de la population mahoraise, il convient toutefois de distinguer les personnes qui sont d'origine mahoraise. L'Insee relève ainsi que « *les Français qui ne sont pas d'origine mahoraise ont un niveau de vie annuel moyen de 16.770 euros ; celui des Français originaires de Mayotte s'élève à 3.515 euros* »⁴. Cet écart révèle, d'une part, que la majorité de la population mahoraise vit avec un revenu moyen égal à moins de 12 % du revenu moyen français dans son ensemble et, d'autre part, que la répartition des revenus dans la société mahoraise est très inégale.

Enfin, le salaire minimum applicable à Mayotte est un salaire interprofessionnel garanti (SMIG) différent du salaire interprofessionnel de croissance (SMIC) de la métropole. En 2006, le SMIG mahorais brut était égal

¹ « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer* », Henri Torre, n° 355 (2007-2008).

² Réponse aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial au secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

³ « *Mayotte en 2006* », Institut d'émission des départements d'outre-mer, édition 2007.

⁴ Insee infos, n° 28, février 2007.

à 4,01 euros par heure, soit moins de la moitié du SMIC métropolitain, égal à 8,15 euros par heure.

La répartition du revenu des mahorais est un indice des conditions de vie difficiles. Ainsi, **les dépenses sont tout d'abord consacrées à l'alimentation : près de 40 % du budget** contre 15 % pour la population métropolitaine. 16 % du budget alimentaire est, par ailleurs, utilisé pour les achats de riz.

Les taux d'équipement des ménages en divers équipements sont également le reflet des difficultés de la population mahoraise. Ainsi, selon les derniers chiffres rendus publics par l'Insee¹, seuls 44,4 % des ménages mahorais disposaient en 2002 d'un réfrigérateur, 12,9 % d'un lave-linge, 34,9 % d'un téléphone et 19,4 % d'une automobile.

3. L'absence des bases économiques nécessaires au développement du territoire

La situation sociale de Mayotte est le reflet de la situation économique précaire du territoire.

a) La faiblesse de l'économie productive

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du directeur de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle à Mayotte, **seules 31 entreprises de plus de 50 salariés sont présentes sur le territoire mahorais**, ce chiffre étant selon lui **quatre fois inférieur** à celui des plus petits départements métropolitains.

Par ailleurs, sur les 7.000 entreprises immatriculées au 31 décembre 2005 auprès de la chambre professionnelle de Mayotte, 92 % sont des commerçants travaillant seuls ou en famille, sans aucun salarié. L'essentiel de l'emploi se concentre dans le secteur de la construction qui regroupe plus du tiers des salariés.

Le secteur agricole présente aussi des faiblesses importantes. La bananeraie et la cocoteraie représentent, à elles seules, près de 45 % des surfaces cultivées. Les productions sont majoritairement utilisées pour la consommation domestique. Toutes cultures confondues, il apparaît d'ailleurs que **le tiers seulement des ménages agricoles déclarent vendre ou échanger tout ou partie de leurs productions**, ce qui montre **l'importance de l'autoconsommation à Mayotte**.

Enfin, l'étude des échanges commerciaux indique clairement que Mayotte est extrêmement dépendante de l'extérieur et ne parvient pas à exporter ses productions en masse. **Le taux de couverture des importations par les exportations est de 1,9 %** ; le montant, en valeur, des importations

¹ Insee Mayotte, édition 2006 / 2007.

s'étant élevé en 2005 à 274 millions d'euros pour un montant d'exportations de 5 millions d'euros.

b) Un taux de chômage estimé, de l'ordre de 22 % à 23 %

Au 31 décembre 2005, le nombre de demandeurs d'emplois à Mayotte inscrits à la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élevait à 12.920. **Le taux de chômage est toutefois difficile à évaluer** sur le territoire, comme l'a indiqué à votre rapporteur spécial le directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le système d'indemnisation des chômeurs applicable à Mayotte diffère en effet largement du système métropolitain. Seules peuvent en bénéficier les personnes ayant subi un licenciement économique ou ceux qui sont sans emploi à l'issue d'un contrat à durée déterminée de plus de 12 mois. Par conséquent, la majorité des actifs sans emplois à Mayotte n'a aucun intérêt à s'inscrire à la direction du travail de l'emploi et de la formation professionnelle. Son directeur a indiqué à votre rapporteur spécial être, en raison de l'absence d'un système d'indemnisation de masse, dans l'incapacité d'assurer la fiabilité du taux de chômage qu'il a évoqué, **de l'ordre de 22 % à 23 % de la population active.**

II. UN TERRITOIRE QUI RESTE TRÈS ATTRACTIF POUR LES ÉTRANGERS

A. LA SITUATION GÉOGRAPHIQUE DE MAYOTTE FAVORISE LES FLUX D'IMMIGRATION

1. La proximité géographique de territoires en voie de développement



Source : Organisation des Nations Unies

Mayotte est composée de deux îles principales, Basse Terre et Grande Terre, situées dans le canal du Mozambique, entre l'Afrique et Madagascar, et d'une trentaine de petits îlots disséminés dans un lagon de plus de 1.500 km². Elle se situe à moins de 70 km de l'île d'Anjouan, une des trois autres îles de l'archipel des Comores. Cette proximité géographique rend possibles les traversées en bateau entre les Comores et Mayotte et rend plus aisé le développement de flux d'immigration clandestine.

Mayotte et les Comores



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Les autres voisins de Mayotte sont la Tanzanie et le Mozambique, sur le continent africain, et Madagascar, dont les côtes les plus proches se situent à 350 km des côtes mahoraises. S'il est difficile pour les ressortissants de ces pays de se rendre directement sur le territoire mahorais de manière clandestine, les informations recueillies par votre rapporteur spécial font état de flux d'immigration importants de ces pays vers l'archipel des Comores, avec pour objectif, à terme, de rejoindre illégalement le territoire mahorais.

2. Des liens historiques solides entre Mayotte et ses voisins

Le peuplement de Mayotte résulte historiquement de sa proximité avec, d'une part, les côtes africaines et, d'autre part, Madagascar. Ainsi, Mme Sophie Blanchy relève-t-elle, dans son article « *Mayotte : « française à tout prix »* »¹, que les premiers peuplements de Mayotte étaient originaires du continent africain : « *l'archipel des Comores fut peuplé de Bantous agriculteurs et pêcheurs venus d'Afrique au VIII^e siècle, qui commerçaient avec Madagascar* ». Ces liens expliquent d'ailleurs l'apparition de l'Islam, dès le XI^e siècle, à Mayotte, qui concerne encore 97 % de la population.

¹ Sophie Blanchy, « *Mayotte : « française à tout prix »* », *Ethnologie française* 2002/2, Tome XXXVII, p. 677-687.

Au XVI^e siècle, des Malgaches s'installent dans le sud de l'île. Même après la cession de l'île à la France, en 1841, les mouvements de population continuent. Mayotte devint ainsi « *une colonie de plantation ; elle se repeuple progressivement de travailleurs africains et de paysans de Grande Comore et d'Anjouan* »¹.

Comme indiqué précédemment, de 1892 à 1976, Mayotte et les Comores sont réunies dans un même protectorat français, par ailleurs rattaché, de 1912 à 1946 à la colonie française de Madagascar. Les liens entre ces territoires sont donc préservés, voire amplifiés par l'organisation administrative française.

Malgré la scission entre Mayotte et les trois autres principales îles de l'archipel des Comores, dans les années 1970, les relations, notamment familiales, se sont poursuivies. Ainsi, il apparaît que jusqu'aux années 1990, les déplacements entre les Comores et Mayotte étaient faciles, de nombreux Comoriens rendent régulièrement visite à leur famille sur l'île. Ces liens ténus ont perduré jusqu'à ce que le développement économique de Mayotte commence.

Dans un deuxième temps, l'écart de développement croissant entre Mayotte et ses voisins a créé une tension importante sur les flux d'immigration. Cette pression a conduit la France à mettre en place des formalités d'immigration plus strictes, qui ont tari les flux d'immigration en provenance des Comores. Ainsi, le 18 janvier 1995 fut instauré un visa pour tout ressortissant comorien souhaitant se rendre dans l'île restée française.

B. DIFFÉRENTS FACTEURS EXPLIQUENT L'ATTRACTIVITÉ MAHORAISE

1. Une situation économique meilleure que celle de ses voisins

Malgré l'ensemble des difficultés économiques et sociales auxquelles fait face Mayotte et évoquées ci-avant, l'île reste particulièrement attractive pour les populations des pays voisins.

Le rapport de nos collègues Georges Othilly et François-Noël Buffet, rédigé en 2006 dans le cadre de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine², relevait que **le produit national brut par habitant de la collectivité départementale de Mayotte, qui s'élevait à 3.960 euros, « était, en mai 2005, neuf fois supérieur à celui des Comores, qui s'élève à seulement 431 euros »**. Par ailleurs, selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'indice de développement humain de l'archipel des Comores est évalué en 2005 à 0,561, au **134^e rang mondial** sur

¹ Sophie Blanchy, *op. cit.*

² Rapport n° 300 (2005-2006), « *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine* », Georges Othilly et François Noël Buffet, *commission d'enquête sur l'immigration clandestine*.

les 177 pays étudiés (pour information, l'IDH français est de 0,952 et se situe au 10^e rang mondial). Rappelons que l'IDH est un indice composite, sans unité, compris entre 0 (mauvais) et 1 (excellent), calculé par la moyenne de trois indices quantifiant la santé et la longévité, le savoir ou niveau d'éducation et le niveau de vie.

La situation économique et sociale des pays proches de Mayotte situés sur le continent africain n'est pas meilleure. Ainsi, l'IDH de Tanzanie en 2005 s'élevait à 0,467, au 156^e rang mondial, et celui du Mozambique à 0,384, au 172^e rang mondial. Enfin, l'île de Madagascar a un IDH de 0,407, au 143^e rang mondial.

Ces différences expliquent l'importance des motifs économiques d'immigration. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer fait ainsi état d'une étude, encore non publiée, menée par l'INSERM en collaboration avec la cellule interrégionale d'épidémiologie Réunion – Mayotte, à la demande de l'Agence française de développement, sur les déterminants de l'immigration à Mayotte. Sur l'échantillon de 2.400 personnes interrogées, **les motifs d'immigrations cités sont**, dans l'ordre :

- les motifs économiques (48 %) ;
- les motifs familiaux (26 %) ;
- l'avenir des enfants (10,2 %) ;
- les motifs de santé (8,8 %) ;
- la scolarité des enfants (6,5 %).

2. La pression démographique subie par l'archipel des Comores

Outre le fossé de développement économique qui sépare Mayotte de ses voisins directs, **la pression démographique à laquelle est soumis l'archipel des Comores est aussi un facteur amplifiant les flux d'immigration clandestine.**

Le PNUD relève que « *les Comores sont un pays à démographie explosive avec un taux d'accroissement annuel moyen de 2,1% entre 1991 et 2003 et sont surpeuplées avec une densité moyenne de 309 habitants par km² et atteignant même 575 habitants par km² à Ndzuwani [Anjouan]* »¹. Cette très forte densité, particulièrement à Anjouan, l'île la plus proche de Mayotte, qui s'ajoute aux difficultés économiques des territoires, est un facteur supplémentaire de migrations. La population comorienne est, par ailleurs, particulièrement jeune puisque **53 % de la population a moins de 20 ans** et 42 % moins de 15 ans.

¹ Site internet du système des Nations Unies aux Comores.

La perspective d'une amélioration de la situation de ces populations au travers d'une émigration à Mayotte les pousse à émigrer clandestinement sur l'île.

3. La situation politique tendue de l'île d'Anjouan

L'émigration d'Anjouan répond également à des motivations politiques. En 1997, des mouvements naissent sur l'île d'Anjouan pour revendiquer l'appartenance de l'île à la République française. En juillet 1997, plusieurs manifestations ont lieu au cours desquelles sont notamment brandis des drapeaux français. Les partisans de l'Organisation pour l'indépendance d'Anjouan (OPIA) prennent alors possession des bureaux du gouverneur de l'île, installant à la tête du nouveau directoire M. Abadallah Ibrahim. Dans une lettre adressée au Premier ministre comorien, le 18 juillet 1997, M. Abadallah Ibrahim affirme que l'île d'Anjouan « *appartient aux anjouanais* » et qu'elle est « *officiellement rattachée à la République française depuis le 14 juillet 1997* ». Les mouvements séparatistes gagnent alors une deuxième île des Comores, Mohéli, qui reproche la domination de l'île de la Grande Comore sur l'archipel.

Ces mouvements séparatistes conduisent, le 3 septembre 1997, à l'intervention de l'armée comorienne sur l'île d'Anjouan. Les combats entre l'armée comorienne et les séparatistes se poursuivent jusqu'au 26 août 2000, date de signature d'un accord de paix. Toutefois, la situation politique de l'île demeure très précaire, un putsch militaire échouant notamment en août 2001.

Mme Sophie Blanchy, dans son article précité « *Mayotte : « française à tout prix »* », relève que **durant la période où Anjouan est sujette à ces mouvements sécessionnistes, « les migrations vers Mayotte ont décuplé »**. En effet, l'instabilité politique d'Anjouan, les multiples interventions militaires des forces armées comoriennes et les combats entre l'armée régulière et les forces indépendantistes favorisent l'émigration vers le territoire mahorais.

DEUXIÈME PARTIE : LE DÉFI DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE AUQUEL MAYOTTE FAIT FACE

I. LES IMMIGRÉS CLANDESTINS REPRÉSENTENT UN TIERS DE LA POPULATION MAHORAISE

A. UN NIVEAU D'IMMIGRATION CLANDESTINE FACTEUR DE DÉSÉQUILIBRE

1. La stabilisation de la population en situation irrégulière ?

D'après le recensement effectué par l'Insee, 186.452 habitants étaient présents sur le territoire mahorais au 31 juillet 2007¹. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer estime que cette population serait composée d'**un peu moins d'un tiers d'immigrés clandestins**, ce qui correspond approximativement aux estimations du commandant de la gendarmerie à Mayotte, qui évalue **le nombre de clandestins entre 50.000 et 55.000**.

L'estimation du nombre d'étrangers en situation irrégulière est difficilement fiable, s'agissant d'une population qui vit par définition dans la clandestinité. Les seuls chiffres fiables sont ceux du nombre d'étrangers présents à Mayotte lors du recensement effectué par l'Insee en 2002 : 55.300 étrangers sur une population totale de 160.300 personnes, soit 34,5 % de la population.

Les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de la police aux frontières indiquent que cette population n'aurait que peu évolué, en nombre, ces dernières années. Par conséquent, **il est possible d'estimer le flux annuel de clandestins arrivant à Mayotte à 16.000**, soit l'équivalent du nombre annuel de personnes éloignées. Cette stabilisation apparente de la population clandestine à Mayotte ne doit pas conduire à relâcher les efforts de limitation des flux d'immigration clandestine. En effet, ces chiffres indiquent aussi que l'équivalent de 10 % de la population présente à Mayotte tente chaque année de s'y installer illégalement, ce qui présente des risques importants de déséquilibre pour l'île.

Le nombre des reconduites à la frontière permet, toutefois, de penser que peu de clandestins sont présents à Mayotte depuis de nombreuses années, même si le directeur de la police aux frontières indique quelques rares cas de clandestins présents depuis 10 ou 15 ans.

¹ *Insee infos*, n° 32, novembre 2007.

2. L'origine des clandestins est essentiellement comorienne

La grande majorité des clandestins, tant en flux qu'en nombre sur le territoire mahorais, sont des comoriens, ce qui s'explique, comme exposé ci-avant, à la fois par les liens historiques et par la proximité géographique des îles comoriennes.

Toutefois, la police aux frontières de Mayotte fait état d'une immigration clandestine originaire de Madagascar, de Tanzanie et même d'Irak. Ces clandestins transitent par les Comores afin de rejoindre le territoire français, ce qui s'avère plus aisé que d'obtenir un visa pour entrer à Mayotte et d'y rester.

De même que pour l'évaluation du nombre de clandestins, la détermination précise de l'origine de la population clandestine à Mayotte est rendue difficile par la clandestinité de cette population. A titre indicatif, le recensement effectué en 2002 faisait état, dans l'ensemble de la population étrangère présente à Mayotte, de 52.851 Comoriens, 2.267 Malgaches et 182 ressortissants d'autres pays. Les Comoriens représentent donc plus de 95 % de la population étrangère présente sur l'île. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer estime, en ce qui concerne la population clandestine, que l'on compte 90 % de comoriens, principalement originaires d'Anjouan, puis de Grande Comore, les Mohéliens représentant une part très faible de cette population. Le reste de cette population est composé de 7 % de malgaches et de 3 % d'autres nationalités (notamment des Rwandais, Burundais, Kényans, Tanzaniens, Congolais, Indiens, Mauriciens, Sud-africains, Ethiopiens et Pakistanais).

L'immigration mahoraise est ainsi caractérisée par son uniformité, l'essentiel des immigrés étant ressortissants des Comores, ce qui la distingue de l'immigration clandestine plus diverse de La Réunion. Par ailleurs, l'immigration clandestine à Mayotte est significativement plus massive que celle à laquelle doit faire face La Réunion.

3. Une immigration clandestine qui s'ajoute au départ de nombreux Mahorais

L'importance des chiffres de la population clandestine à Mayotte est amplifiée par un deuxième constat, qui contribue à déstabiliser l'équilibre démographique de l'île. En effet, **parallèlement à l'arrivée des clandestins, on constate un mouvement, qui semble se renforcer, de départ des Mahorais vers La Réunion ou vers la métropole.**

Les raisons de ces départs sont diverses. Les jeunes Mahorais peuvent souhaiter poursuivre des études supérieures hors de Mayotte. En effet, on ne trouve à Mayotte que trois brevets de techniciens supérieurs (BTS) (assistant de gestion de PME / PMI, management des unités commerciales et comptabilité, gestion des organisations), un Institut de formation des maîtres

(IFM) et un Centre des études et des formations supérieures de Mayotte qui propose des formations en partenariat avec La Réunion et la métropole. Toutefois, selon les informations communiquées par le vice-rectorat de Mayotte, on ne comptait que 3.500 élèves et étudiants boursiers hors de Mayotte en 2002. L'émigration à des fins d'étude n'est donc pas majoritaire. L'étude de l'Insee relative au recensement de 2002 conclut donc que la population émigrante est essentiellement constituée de « *jeunes et de femmes, avec un faible niveau scolaire et très peu de diplômés* ». Ces populations, qui émigrent essentiellement vers d'autres territoires français, cherchent un niveau de vie supérieur et le bénéfice des minima sociaux qui n'existent pas à Mayotte.

Le détail précis du recensement effectué en 2007 par l'Insee à Mayotte n'étant pas disponible, les seuls chiffres dont dispose votre rapporteur spécial sont ceux de 2002. Ils indiquent qu'entre 1985 et 1997, 520 personnes quittaient chaque année le territoire mahorais, essentiellement pour s'installer à La Réunion et en métropole. Or, entre 1997 et 2002, le nombre des émigrations était passé à 3.600 en moyenne annuelle, soit une multiplication par sept par rapport à la décennie précédente. L'étude de l'Insee relative au recensement de 2002 indique que « *la première conséquence de ce mouvement d'émigration est la stagnation de la population française à Mayotte. Celle-ci est passée de plus 103 000 individus en 1997 à juste 105 000 en 2002* ».

Par ailleurs, outre les émigrations définitives, il semble qu'une part croissante de la population résidant à Mayotte passe en réalité la majorité de son temps en dehors de l'île. Si, dans ce domaine, il est difficile d'établir des chiffres précis, notre collègue Abdoulatifou Aly, député de Mayotte, a fait état, lors de sa rencontre avec votre rapporteur spécial « *d'environ la moitié des électeurs mahorais qui vivraient la plupart du temps soit à La Réunion soit en métropole* ».

Le risque existe donc que parallèlement aux flux d'immigration clandestine, Mayotte ne souffre du départ des Mahorais, ce qui constituerait un nouvel « appel d'air » pour les clandestins et conduirait à des déséquilibres démographiques encore plus importants sur le territoire.

B. LE PARADOXE DE L'INTÉGRATION DES CLANDESTINS À LA SOCIÉTÉ MAHORAISE

L'ensemble des personnes auditionnées à Mayotte par votre rapporteur spécial a fait état du paradoxe de la situation des clandestins vis-à-vis de la population mahoraise.

En effet, **d'une part, les Mahorais affichent un refus très marqué de l'immigration clandestine qu'ils subissent mais participent, d'autre part, à « l'appel d'air » que constitue pour les clandestins le développement du travail clandestin.**

1. Des relations apparemment difficiles entre clandestins et Mahorais

Le rapport de notre collègue José Balarello fait en 2001 sur le projet de loi relatif à Mayotte¹ relevait que *« si la société mahoraise s'est toujours caractérisée par la cohabitation pacifique de plusieurs communautés, africaine, malgache, européenne, des tensions commencent à se faire sentir. L'immigration clandestine constitue donc un puissant facteur de déstabilisation sociale au sein d'une société très vulnérable du fait de la rapidité et de l'ampleur des mutations qui la traversent. Plusieurs incidents ont montré que la situation pouvait dégénérer »*.

Le contexte dans lequel s'est effectué le déplacement de votre rapporteur spécial à Mayotte, en mars 2008, est révélateur de ces tensions. En effet, la fuite du colonel Bacar, président de l'île d'Anjouan, renversé par les forces comoriennes, vers le territoire mahorais et sa prise en charge par les forces de l'ordre françaises ont suscité des réactions particulièrement violentes de la part populations comoriennes résidant clandestinement à Mayotte. Le directeur de la police aux frontières de Mayotte a ainsi fait état, lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, d'émeutes particulièrement violentes, au cours desquelles des pavés ont été jetés sur des automobiles et des résidents mahorais d'origine métropolitaine agressés, les manifestations s'étant achevées, après une intervention très difficile des forces de l'ordre, sur un bilan de 18 blessés dont un grave ayant dû être évacué à La Réunion.

Ces manifestations de clandestins ont donné suite à d'autres manifestations, organisées par les Mahorais à l'encontre de la population clandestine. Ainsi, le 6 avril 2008, s'est tenue une grande marche pacifique à Mamoudzou, les manifestants présentant des pancartes fustigeant *« les Comoriens des autres îles présents à Mayotte – mais surtout les Anjouanais »* ou les rendant responsables de l'ensemble des difficultés rencontrées par le territoire mahorais : *« Vols, insécurité... Prison pleine. Partez, partez... »*. Votre rapporteur spécial a pu constater sur place le rejet apparent de la population clandestine, notamment au travers de banderoles présentes dans les rues, telles que celle figurant ci-après.

¹ Rapport n° 361 (2000-2001) fait au nom de la commission des lois.

Banderole tendue dans une rue de Pamandzi



2. L'emploi de clandestins par la population mahoraise est toutefois très répandu

Tous les intervenants rencontrés sur place par votre rapporteur spécial ont, par ailleurs, fait état d'un nombre important de clandestins employés illégalement par la population mahoraise. Le commandant de la gendarmerie de Mayotte juge ainsi que **ces emplois illégaux, souvent à domicile, de travailleurs clandestins par les Mahorais constituent un « appel d'air » à l'immigration clandestine.**

Les emplois clandestins concernent essentiellement les assistantes maternelles et plus généralement le travail à domicile. Les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du directeur de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle à Mayotte font état d'**une grande majorité de clandestins dans les 5.000 employés de maison que compte l'île.**

Par ailleurs, dans le secteur agricole, la situation semble être encore plus critique puisque **seuls 21 salariés agricoles sont déclarés** au service de l'Etat pour l'ensemble du territoire mahorais, alors que le nombre réel de

travailleurs agricoles est estimé à « *plusieurs centaines* » selon le directeur de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle à Mayotte.

Ainsi, si certains considèrent que « *le développement de Mayotte n'est pas à détruire par les clandestins* »¹, le travail des clandestins est toutefois largement utilisé sur l'île pour pourvoir aux besoins de la population mahoraise.

Les relations entre les Mahorais et les clandestins, issus majoritairement des îles comoriennes, ne sont donc pas univoques.

II. LES MODALITÉS DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

A. UNE IMMIGRATION « ARTISANALE » QUI PRÉSENTE DE GRAVES DANGERS

1. Une immigration par voie maritime très risquée

L'immigration par avion, qui nécessite l'obtention de visas, est très résiduelle à Mayotte, du fait de la difficulté pour les ressortissants des pays souhaitant émigrer d'obtenir un visa pour s'y rendre. **L'essentiel de l'immigration clandestine se fait par voie maritime, notamment en raison de la proximité des îles comoriennes.** Ce point distingue l'immigration clandestine à Mayotte de celle de La Réunion, beaucoup plus difficile à atteindre par voie maritime, et où l'immigration clandestine se fait donc essentiellement par voie aérienne.

La traversée maritime des Comores à Mayotte s'effectue au moyen d'embarcations appelées localement des « kwassas-kwassas ». Ces bateaux sont des bateaux de pêcheurs anjouanais, longs de 7 mètres, équipés en général deux moteurs, relativement rapides, et suffisamment petits pour passer au-dessus de la barrière de corail qui entoure la plus grande partie des îles mahoraises. La durée de la traversée entre Anjouan et Mayotte est de 3 à 4 heures.

On peut relever qu'à la différence des clandestins, les forces de police et de gendarmerie françaises ne peuvent naviguer au-dessus de la barrière de corail, non que leurs embarcations n'y soient pas adaptées, mais parce que le risque de dégrader cette richesse naturelle serait inévitable. Ce constat peut parfois compliquer les interceptions en mer.

Les « kwassas-kwassas » utilisés pour l'immigration clandestine peuvent contenir jusqu'à 45 immigrés clandestins, alors que ces embarcations sont théoriquement conçues pour ne contenir que 8 passagers. Ceux-ci voyagent, par ailleurs, fréquemment avec leurs animaux, qui constituent souvent la principale richesse dont ils disposent. L'entassement des

¹ Comme l'indique la banderole sur la photographie ci-avant.

clandestins sur les bateaux conduit à ce que la coque de ces embarcations soit souvent à peine plus élevée que le niveau de l'eau. Par ailleurs, la présence de mineurs et de femmes enceintes est fréquente, celles-ci espérant pouvoir accoucher sur le sol français et ainsi permettre à leur enfant d'obtenir, à terme, la nationalité française.

Par conséquent, **les conditions de sécurité de la traversée sont particulièrement mauvaises, et les risques pris par les clandestins très élevés**, au risque de se traduire par des drames. L'estimation du nombre de décès lors de ces traversées est difficile. Le rapport précité de notre collègue José Balarello¹ estimait, depuis 1997, à « *4.000 le nombre de morts dus à des naufrages de kwassas-kwassas* », soit environ 1.000 morts par an.

2. L'absence de filière d'immigration structurée

Les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès des forces de police et de gendarmerie mahoraises font état de l'existence de réseaux d'immigration entre les Comores et Mayotte qui constituent **moins une filière structurée qu'une multiplication de réseaux artisanaux**. Chaque propriétaire de « kwassa-kwassa » constitue à lui seul une petite filière d'immigration, sans entente ni organisation avec les autres propriétaires de barques.

Ces réseaux impliquent également des résidents mahorais, eux-mêmes généralement en situation irrégulière, qui favorisent le passage des embarcations utilisées par les immigrants clandestins « au travers des mailles » du contrôle français. Compte tenu des liens historiques entre les populations mahoraises et comoriennes, les volontaires comoriens souhaitant immigrer clandestinement à Mayotte trouvent en général facilement des relais locaux pouvant leur fournir une aide. Par ailleurs, les clandestins présents en nombre important sur le territoire mahorais souhaitent fréquemment parvenir à faire immigrer leur famille ou leurs amis lorsqu'ils se trouvent encore aux Comores.

La présence de « relais » à Mayotte est un atout important pour les candidats à l'immigration clandestine. En effet, les relais présents à Mayotte disposent d'informations relativement fiables sur le nombre et l'emplacement des forces d'interception en mer. Positionnés sur les collines mahoraises, ils utilisent divers moyens de communication pour informer les clandestins des moments et des « endroits à privilégier » pour tenter d'aborder les côtes mahoraises. Les connexions par téléphone portable entre Mayotte et les Comores n'étant possibles que depuis quelques mois au moment du déplacement de votre rapporteur spécial, ce sont essentiellement les stations radios à bande latérale unique (BLU) et les feux sur terre qui étaient utilisés. La présence de relais à Mayotte permet aussi l'utilisation d'une pratique qui consiste, lorsque deux embarcations de contrôle françaises sont en mer,

¹ Rapport précité n° 361 (2000-2001).

d'envoyer trois « kwassas-kwassas », ce qui permet de s'assurer qu'au moins l'un d'eux parviendra sur le sol mahorais. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès des forces de gendarmerie à Mayotte, sur 1.000 communications par BLU constatées par mois à Mayotte, en moyenne, 900 seraient liés à l'immigration clandestine.

Or, **ces opérateurs sont très difficiles à interpeller** puisqu'ils se trouvent en général au sommet des collines mahoraises et que toute intervention des forces de l'ordre peut être observée de loin et laisse le temps aux opérateurs de se dissimuler.

B. « L'ÉCONOMIE » DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. Une immigration très « rentable » pour ceux qui l'organisent

Le développement des réseaux d'immigration clandestine entre les Comores et Mayotte s'explique en partie par l'efficacité économique de leur organisation. Les « kwassas-kwassas » utilisés sont, à l'origine, des bateaux de pêcheurs se trouvant à Anjouan, notamment à Domoni. Leur utilisation pour l'immigration clandestine s'est développée pour fournir un revenu d'appoint aux pêcheurs comoriens.

Mais, récemment, l'augmentation du prix de la traversée a conduit à une « rentabilité » de l'immigration clandestine. **Le prix de la traversée par personne évolue**, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du colonel de gendarmerie à Mayotte, **entre 100 et 300 euros**. Ainsi, si une embarcation contient 40 personnes, la traversée peut rapporter 10.000 euros au propriétaire du bateau. Cette somme, très élevée au regard du revenu comorien, peut suffire à rentabiliser l'achat de l'embarcation. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer estime que les départs des villages du sud-est de l'île d'Anjouan sont « *quasi quotidiens* » et que les propriétaires de bateaux emploient très souvent les services de rabatteurs chargés de trouver des candidats pour la traversée. Selon les informations transmises par les forces de l'ordre mahoraises, les passeurs recrutent aujourd'hui directement des immigrants volontaires sur les plages anjouanaises où se trouvent les bateaux de pêcheurs.

Les fabricants de « kwassas-kwassas » se trouvent également sur le territoire anjouanais, essentiellement à Domoni. Selon les informations transmises par la gendarmerie mahoraise, l'un de ces fabricants, actif dans les réseaux d'immigration clandestine, recevrait en moyenne 450 appels par mois sur son téléphone portable.

Le prix de la traversée est acquitté avant le départ, directement au propriétaire de la barque. L'augmentation des prix de la traversée, qui peut aujourd'hui atteindre 300 euros, semble essentiellement due aux risques croissants d'interception par les forces de l'ordre françaises. Mais **plus le prix de la traversée est élevé, plus celle-ci est « rentable » pour les passeurs**.

De même, l'augmentation du nombre d'arraisonnements de bateaux ne « décourage » pas leurs pilotes. Ceux-ci, recrutés le plus souvent quelques heures seulement avant la traversée, ont vu en effet leur rémunération augmenter du fait de l'accroissement du nombre d'interceptions. Ils sont payés entre 300 et 400 euros, ce qui peut représenter plus d'eux plus d'une année de salaire. Cette perspective explique que, malgré le durcissement de la politique pénale vis-à-vis de **ces pilotes**, qui sont aujourd'hui systématiquement condamnés à des peines d'emprisonnement d'une durée moyenne de 12 mois, ils **récidivent souvent dès leur sortie de prison**.

Face à ce constat, la **politique de destruction systématique des embarcations interceptées par les forces de l'ordre française** est partiellement efficace. Elle permet en effet de réduire la « rentabilité » de la traversée pour le propriétaire de l'embarcation. Toutefois, si une traversée suffit à « rentabiliser » l'achat d'une embarcation, cette politique ne permettra pas de mettre un terme aux traversées illégales par « kwassas-kwassas ».

Enfin, les passeurs utilisent les bateaux qui sont parvenus à accoster sur les côtes françaises pour faire, à l'occasion du trajet retour vers Anjouan, du trafic de marchandises, ce qui permet d'accroître la rentabilité économique de l'opération.

2. Les sources de financement utilisées par les immigrés clandestins

Le montant de la traversée, qui peut s'élever à 300 euros, est élevé au regard du niveau de vie des comoriens puisque, comme votre rapporteur spécial l'a rappelé ci-avant, le revenu national brut comorien par habitant s'élevait en mai 2005 à 431 euros. Une traversée peut donc représenter pour certains comoriens l'équivalent d'une année de revenu.

Le développement de l'immigration clandestine entre les Comores et Mayotte s'explique, toutefois, par la diversité des sources de financement dont disposent les comoriens pour s'acquitter du prix de la traversée.

Le directeur de la police aux frontières a notamment indiqué à votre rapporteur spécial que **l'importance du travail clandestin à Mayotte était un facteur déterminant de la permanence d'une forte immigration clandestine**. Selon lui, les immigrés clandestins n'ont pas de difficultés à trouver un emploi illégal sur le territoire mahorais. Or, quatre à cinq mois de travail à Mayotte peuvent suffire, d'une part, pour faire vivre leur famille restée aux Comores et, d'autre part, pour épargner suffisamment afin de financer la traversée de certains d'entre eux. A ce sujet, il apparaît que les stations radios BLU, très développées sur le territoire mahorais, servent également à effectuer des transferts de fonds entre Mayotte et les Comores. Les opérateurs jouent en quelque sorte le rôle d'établissements bancaires, un opérateur recevant les fonds à Mayotte, en informant son correspondant sur le

territoire comorien, celui-ci pouvant alors procéder au versement de fonds d'un montant équivalent aux personnes souhaitées, aux Comores. Selon le commandant de la gendarmerie de Mayotte, ce sont 14 BLU qui seraient présents sur le territoire mahorais.

Par ailleurs, le trafic de marchandises sur les « kwassas-kwassas » qui retournent de Mayotte aux Comores enrichit aussi certains immigrés clandestins. La gendarmerie mahoraise a ainsi fait état de cambriolages à Mayotte dont l'unique objectif est de revendre les produits volés aux passeurs, qui se chargent de les transférer aux Comores. Les biens volés sont stockés dans des « bangas », invisibles aux yeux des forces de l'ordre françaises, et exfiltrées la nuit par taxis illégaux vers les plages où accostent les « kwassas-kwassas ». Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de la gendarmerie mahoraise, ces trafics seraient particulièrement lucratifs.

Enfin, la gendarmerie de Mayotte a fait état de **l'accroissement des trafics de stupéfiants** qui permettent également de rentabiliser les traversées clandestines.

III. LE TRAITEMENT DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

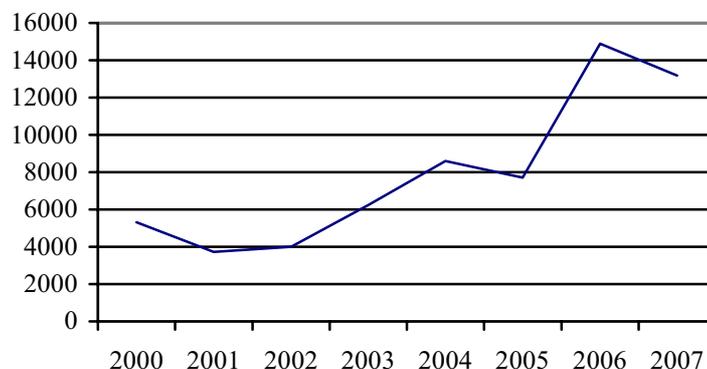
A. DES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE QUI SE PASSENT GLOBALEMENT BIEN MAIS N'ENDIGENT PAS LE NOMBRE DE CLANDESTINS

1. Environ 16.000 éloignements par an

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique qu'environ 16.000 personnes par an sont éloignées du territoire mahorais. Le nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduites à la frontière (APRF) mis en œuvre en 2007 s'est élevé à 13.187. Parallèlement, plus de 2.000 mineurs par an sont éloignés du territoire, en même temps que les proches qui les accompagnent, et ne sont pas comptabilisés dans le nombre d'APRF.

Sur le total des interpellations de clandestins, un quart à un tiers est effectué directement sur les « kwassas-kwassas », le reste étant effectué sur terre.

Evolution du nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière mis en œuvre entre 2000 et 2007



Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Malgré la **multiplication par trois du nombre d'APRF mis en œuvre entre 2000 et 2007**, les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de la police aux frontières indiquent que le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire mahorais ne diminue pas. **Les mesures d'éloignement sont donc encore insuffisantes** pour résorber le nombre d'immigrés clandestins présents à Mayotte.

Le constat qui a été fait par la police aux frontières, suite à la mise en place d'un équipement informatique permettant la prise d'empreinte des immigrés clandestins renvoyés dans leur pays d'origine, est qu'**environ un quart de ces clandestins sont des récidivistes**. A titre anecdotique, la police aux frontières signale d'ailleurs que nombreux sont les clandestins éloignés du territoire qui disent « *à la prochaine fois* » aux forces de l'ordre avant leur départ. Le taux, relativement élevé, de récidivistes semble s'expliquer par le fait que les immigrés clandestins minimisent les risques de la traversée et ne craignent pas d'être à nouveau reconduits dans leurs pays d'origine.

2. Des conditions de reconduite à la frontière globalement satisfaisantes

a) Des conditions d'hébergement dans le centre de rétention administrative particulièrement précaires

Une fois interceptés, en mer ou sur terre, les clandestins sont conduits dans le centre de rétention administrative (CRA) de Pamandzi, que votre rapporteur spécial a visité. **La durée de la rétention est en moyenne de 2 jours.**

Les conditions de vie dans le CRA sont particulièrement sommaires. Celui-ci est composé de toilettes, de douches et de trois pièces carrelées, sans équipement particulier : une pour les femmes, une pour les hommes, ainsi qu'un « coin cuisine » particulièrement dégradé. La commission nationale de déontologie de la sécurité, saisie par nos collègues Nicole Borvo Cohen-Seat et Etienne Pinte, député, a rendu le 14 avril 2008 un avis¹ qui dénonce fermement les conditions de rétentions dans le CRA de Pamandzi, estimant que « *le centre de rétention administrative de Mayotte [était] indigne de la République* ». La commission a ainsi constaté que **pour une capacité théorique de 60 places, le CRA était fréquemment surchargé, accueillant parfois près de 220 personnes et que les clandestins qui y transitent peuvent être contraints, comme l'a constaté votre rapporteur spécial, de dormir à même le sol.**

b) L'absence de troubles lors des éloignements

Les forces de l'ordre font état de peu d'incidents dus aux immigrés clandestins lors de l'arraisonnement des « kwassas-kwassas ». **Seuls 3 à 4 gendarmes suffisent d'ailleurs à intercepter et à ramener sur le territoire français des embarcations qui peuvent contenir jusqu'à 45 passagers.** Ces interceptions peuvent toutefois provoquer des incidents graves, comme dans la nuit du 4 au 5 décembre 2007 où la collision entre le bateau d'interception de la gendarmerie et un « kwassa-kwassa » a causé la mort de deux migrants Comoriens.

Les reconduites à la frontière se font selon deux modalités différentes : par bateau jusqu'à Anjouan ou par avion.

Le plus grand nombre de reconduites à la frontières se fait à bord du Maria Galanta, navire qui appartient à une compagnie privée assurant une liaison entre Mayotte et Anjouan, trois fois par semaine. L'Etat a passé une convention avec cette compagnie qui achemine ainsi régulièrement des groupes d'environ 80 clandestins comoriens de Mayotte à Anjouan. Selon les informations recueillies sur place par votre rapporteur spécial, seuls 30 passagers par jour utilisent par ailleurs les services du Maria Galanta et il est probable que la compagnie qui exploite ce bateau ferait faillite si l'Etat cessait de l'utiliser pour les reconduites à la frontière.

D'autres éloignements se font par avion, à bord de la compagnie Comores Aviation, qui affrète des avions de 16 places à la demande de la police aux frontières.

Selon les informations recueillies sur place par votre rapporteur spécial, un nombre réduit de 3 à 4 policiers suffit aussi pour prendre en charge la reconduite à la frontière de 80 clandestins, sans que cette opération ne

¹ Avis de la commission nationale de déontologie de la sécurité du 14 avril 2008 concernant les circonstances du naufrage d'un bateau d'immigrants au large de Mayotte dans la nuit du 4 au 5 décembre 2007.

donne lieu à des incidents, que ce soit au moment de l'embarquement en France où au moment du débarquement aux Comores.

D'après la police aux frontières de Mayotte, les immigrés clandestins comoriens semblent relativiser la gravité de leur reconduite à la frontière. **Une des propositions formulées par les services de police de Mayotte serait que les éloignements se fassent non plus vers Anjouan mais vers la Grande Comore, ce qui « compliquerait » la tâche des clandestins qui souhaitent à nouveau tenter la traversée vers Mayotte.** Votre rapporteur spécial estime que cette proposition, quoique plus coûteuse que la solution actuellement mise en œuvre, pourrait utilement être étudiée.

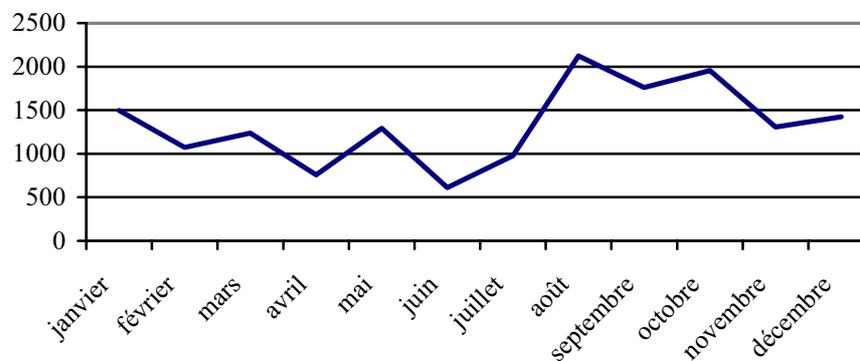
3. Les problèmes posés par les refus des Comores d'accueillir leurs ressortissants

Les éloignements des immigrés clandestins comoriens vers les Comores doivent, pour être mis en œuvre, recueillir l'accord du gouvernement comorien.

Or, **à plusieurs reprises, le gouvernement comorien a refusé d'accueillir ses ressortissants.** Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique ainsi que, « *en 2007, les reconduites en bateau comme par voie aérienne vers Anjouan ont été à plusieurs reprises longuement suspendues* ». Ce fut à nouveau le cas en avril 2008, lors de la fuite en France du colonel Bacar, suite à son renversement par les forces comoriennes.

Cette situation explique en partie la diminution du nombre de reconduites à la frontière en 2007, par rapport à 2006, ainsi que l'évolution chaotique du nombre de reconduites à la frontière en 2007.

Evolution mensuelle du nombre de reconduites à la frontière en 2007



Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Par ailleurs, les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du chef du bureau des étrangers à la direction de la réglementation et des libertés publiques de Mayotte indiquent que les refus du gouvernement comorien provoquent une situation particulièrement tendue sur le territoire mahorais, où le nombre de clandestins interpellés et non reconduits à la frontière augmente, notamment dans le centre de rétention administrative de Pamandzi.

Il est donc impératif que le gouvernement français renforce sa coopération avec le gouvernement comorien pour s'assurer de la continuité des flux de reconduites aux Comores des immigrés en situation irrégulière.

B. PEU DE RÉGULARISATIONS ET DE NATURALISATIONS

1. 174 cartes de résident délivrées en 2007

On constate peu de régularisations d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire mahorais.

En 2007, le chef du bureau des étrangers à la préfecture de Mayotte faisait état de **2.771 dossiers complets correspondant à des premières demandes de cartes de séjour**, dont 98 % émanant de Comoriens. L'augmentation est de près de 60 % par rapport aux 1.735 dossiers complets reçus en 2006.

Près de 50 % de ces demandes émanent de parents étrangers d'enfants français, notamment de femmes ayant eu des enfants avec un père français. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du chef

du bureau des étrangers, les « reconnaissances de complaisance » existent probablement mais restent très difficiles à prouver.

Les autres motifs de demande de carte de séjour sont l'existence de liens personnels et familiaux avec des habitants de Mayotte (23 % des demandes), le statut d'élève français (13 % des demandes) et la maladie (12 % des demandes).

Le total des demandes de cartes de séjour satisfaites en 2007 a été de 5.000, sur 7.615, dont seulement 174 cartes de résidents, contre plus de 4.800 cartes de séjour temporaire (CST). La majorité des cartes de séjour résultent donc de renouvellements et le nombre de cartes de résidents délivrées reste extrêmement limité.

2. Les demandes de naturalisation sont rarement satisfaites

La préfecture de Mayotte fait état de 440 demandes de naturalisation en 2007, la moyenne des dix dernières années se situant aux alentours de 200 demandes par an. Ces demandes émanent exclusivement des étrangers en situation régulière, les autres pouvant difficilement espérer être naturalisés alors qu'ils résident illégalement sur le territoire français. Les services préfectoraux indiquent donner un avis défavorable à la naturalisation dans plus de 95 % des cas. Plusieurs raisons, qui souvent se cumulent, expliquent l'avis défavorable de la préfecture :

- l'absence de maîtrise de la langue ;
- la précarité de la situation professionnelle ;
- les cas fréquents d'aides illégales au passage d'immigrés clandestins ;
- l'absence d'acte d'état-civil fiable. En ce domaine, l'ambassade de France à Moroni estime à 80 % le taux d'actes d'état civil comoriens qui sont des faux.

En général, les avis négatifs de la préfecture sont suivis de décisions conformes, les services du ministère de l'intérieur se fiant à l'expertise réalisée sur place par le bureau des étrangers de la préfecture.

3. Le cas particulier des mineurs

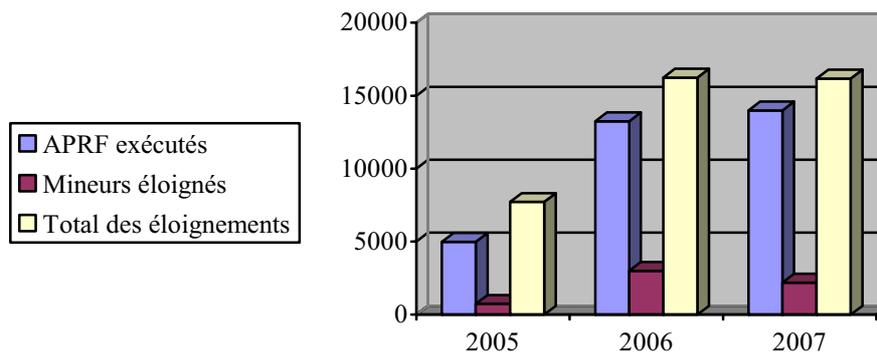
Le cas des mineurs entrés illégalement à Mayotte est très spécifique. En métropole, les mineurs ne peuvent pas, strictement, être considérés comme en situation irrégulière, en vertu des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'article L. 311-1 de ce code dispose en effet que « *tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France doit, après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée en France, être muni d'une carte de séjour* ». L'article L. 511-4 du même code

dispose, au contraire, que les étrangers mineurs « *ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure de reconduite à la frontière en application du présent chapitre* ».

Mayotte est entrée dans le régime d'identité législative, c'est-à-dire que l'ensemble des textes législatifs adoptés par le Parlement lui sont, depuis le 1^{er} janvier 2008, immédiatement applicables, sauf mention contraire. Or, cette identité ne s'applique pas, en vertu de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, aux règles régissant l'entrée et le séjour des étrangers ainsi que le droit d'asile.

Le chef du bureau des étrangers à la préfecture de Mayotte a cependant indiqué à votre rapporteur spécial que **les mineurs ne pouvaient être reconduits à la frontière que si un adulte, lui-même reconduit à la frontière, acceptait de les accompagner, les mineurs ne faisant pas eux-mêmes l'objet d'arrêtés de reconduite à la frontière.**

Evolution du nombre d'éloignements d'étrangers depuis 2005



Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Le directeur de la sécurité publique a fait état de deux problèmes, concernant les mineurs, auxquels font face les autorités mahoraises : d'une part, les mineurs anjouanais envoyés sans famille à Mayotte et, d'autre part, les familles de clandestins qui, lorsqu'elles sont expulsées, préfèrent laisser leurs enfants, seuls, à Mayotte. Dans ces deux cas, **les mineurs concernés se retrouvent sans structure familiale sur le territoire mahorais.** Selon le directeur de la sécurité publique, « *quelques dizaines* » de ces enfants abandonnés survivent à Mayotte entre les décharges et les abords des supermarchés, à l'entrée desquels ils mendient. Les plus jeunes enfants concernés peuvent avoir « *quatre, cinq ou six ans* ». **Il semble que la DASS de Mayotte n'ait pas les moyens de faire face à ce problème, les familles d'accueil étant débordées et Mayotte ne disposant pas de structure d'accueil dédiée.**

TROISIÈME PARTIE : LES COÛTS BUDGÉTAIRES INDUITS PAR L'IMMIGRATION CLANDESTINE

L'immigration clandestine, à Mayotte comme ailleurs en France, est créatrice de coûts budgétaires qui peuvent être divisés en deux catégories : **les coûts engagés pour lutter contre l'immigration clandestine**, c'est-à-dire pour prévenir cette immigration et pour reconduire à la frontière les clandestins interpellés et **les coûts résultant de la présence sur le territoire français des populations clandestines** dont la satisfaction des besoins, notamment en services publics, produit une charge financière.

Votre rapporteur spécial rappelle que la philosophie de son rapport n'est pas d'éluider le drame humain que constitue l'immigration clandestine à Mayotte et les difficultés auxquelles font face les immigrés clandestins. Il estime, toutefois, qu'en ce domaine, comme dans tous les autres domaines engageant les finances publiques, l'argent du contribuable doit être bien employé, et l'action de l'Etat la plus efficace au regard du but poursuivi. **L'analyse du détail des coûts résultants pour l'Etat des différents aspects de l'immigration clandestine à Mayotte doit donc permettre d'éclairer la représentation nationale et l'ensemble des citoyens, d'une part, sur leur ampleur et, d'autre part, sur le meilleur moyen de les répartir dans l'intérêt de la population française et plus spécifiquement mahoraise.**

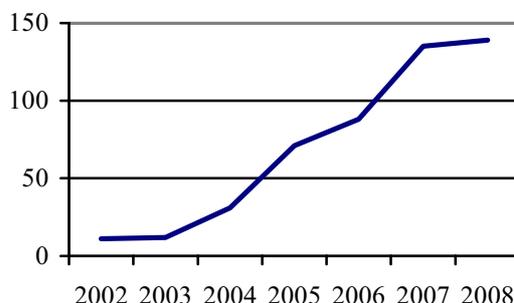
I. LE COÛT CROISSANT MAIS LIMITÉ DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

A. LA POLICE AUX FRONTIÈRES

1. Des moyens en progression constante pour faire face à l'immigration clandestine

Les moyens humains de la PAF de Mayotte ont été multipliés par plus de 10 depuis 2002.

Nombre de fonctionnaires de la police aux frontières de Mayotte



Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Aujourd'hui, ce sont 140 fonctionnaires qui travaillent à la PAF de Mayotte, dont seulement 3 personnels administratifs. Le directeur de la PAF de Mayotte a estimé que, **sans le problème de l'immigration clandestine, seuls 20 fonctionnaires seraient nécessaires** et s'occuperaient principalement de l'aéroport international, conformément aux missions classiques de la PAF.

A priori, la vocation de la PAF est la lutte contre l'immigration clandestine aux frontières et non à l'intérieur du territoire. Toutefois, l'ampleur du problème auquel fait face Mayotte explique l'extension des missions de la PAF de Mayotte par rapport aux missions traditionnelles des polices aux frontières.

2. Un coût de la lutte contre l'immigration clandestine estimé à 2,3 millions d'euros en 2007

Selon les informations, toutefois lacunaires, fournies par la PAF de Mayotte, le coût induit par la lutte contre l'immigration clandestine se serait élevé, pour la police aux frontières mahoraise, à environ 1,8 million d'euros en 2006 et 2,3 millions d'euros en 2007.

Le principal poste de dépense de ce budget résulte directement de l'activité de la police liée aux reconduites à la frontière, dont le coût est estimé à 1,6 million d'euros sur l'année 2007. Le second poste de dépense, en 2007, a été la location d'un hélicoptère appartenant à une société mahoraise privée permettant de patrouiller jusqu'aux limites de l'espace aérien d'Anjouan, soit à 12 milles des côtes (environ 20 km).

Les moyens matériels de la PAF de Mayotte nécessitent également un budget d'entretien. Actuellement, la PAF dispose de 14 véhicules automobiles légers, de 2 fourgons, 2 véhicules de transport en commun, 3 deux roues et 4 quads. Par ailleurs, la PAF de Mayotte a des moyens nautiques importants, notamment deux embarcations dédiées à la lutte contre l'immigration

clandestine : une vedette polyvalente de 11 mètres, pouvant embarquer un équipage de 5 fonctionnaires afin d'intercepter en mer les « kwassas-kwassas » et ramener à terre leur équipage ainsi qu'un semi-rigide de 5,8 mètres, qui n'est pas destiné à transporter les personnes interpellées en mer.

Quelques semaines après la rencontre de votre rapporteur spécial avec les services de la PAF de Mayotte, celle-ci devait recevoir deux embarcations supplémentaires de 11 mètres, destinées aux interceptions en mer. L'objectif poursuivi est de renforcer l'efficacité de la PAF dans l'interpellation en mer des clandestins.

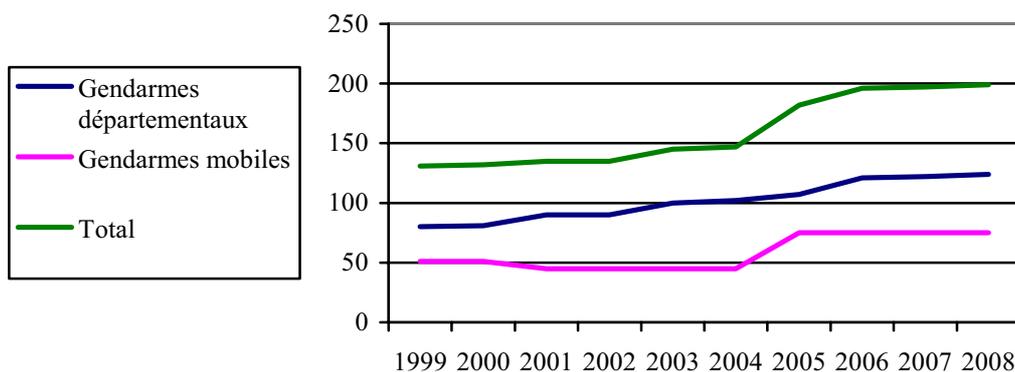
B. LA GENDARMERIE

1. Des effectifs en augmentation pour remplir des missions variées

Les effectifs de la gendarmerie de Mayotte ont également crû significativement depuis 1995, dans une proportion toutefois inférieure à celle de la police aux frontières.

Parmi les gendarmes départementaux, 92 sont effectivement engagés sur le terrain, auxquels il convient d'ajouter l'escadron de 73 gendarmes mobiles qui renforce l'effectif des gendarmes départementaux. Cet escadron mobile est à disposition du Préfet pour les opérations de maintien de l'ordre, à la fois à l'intérieur et hors de zones couvertes par la gendarmerie.

Evolution des effectifs de la gendarmerie de Mayotte



Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

De la même manière que pour la PAF, la gendarmerie de Mayotte est essentiellement mobilisée pour la lutte contre l'immigration clandestine. Le commandant de la gendarmerie explique ainsi que

« aujourd'hui, la mission principale de la gendarmerie à Mayotte est la lutte contre l'immigration clandestine ».

Il fait donc état de **difficultés croissantes à mener à bien les autres missions traditionnelles de la gendarmerie** telles que le contrôle du trafic routier, qui se développe très rapidement à Mayotte, l'agglomération de Mamoudzou étant quotidiennement bloquée par d'importants embouteillages. La délinquance est également en très forte augmentation (+ 60 % entre 2006 et 2007), notamment depuis que les opérations de lutte contre le travail clandestin se multiplient. Enfin, la gendarmerie, comme l'ensemble des forces de l'ordre, fait face à la nécessité d'affecter des fonctionnaires spécifiquement aux missions d'interprétariat, une part importante de la population résidant à Mayotte ne pouvant s'exprimer en français.

La gendarmerie de Mayotte a entamé en 2004 sa transformation en commandement de gendarmerie (COMGEND). Elle n'était jusqu'alors qu'une simple compagnie. Elle ne dispose pas encore de tous les effectifs et de toutes les structures correspondant à un commandement de gendarmerie.

2. La lutte contre l'immigration clandestine induit un coût d'un million d'euros par an

Les informations transmises à votre rapporteur spécial par le commandement de la gendarmerie à Mayotte permettent d'identifier très clairement les coûts induits, pour la gendarmerie mahoraise, par l'activité de lutte contre l'immigration clandestine. Ce coût s'est élevé à 726.000 euros en 2006 et à **941.000 euros en 2007**.

Les principaux postes de dépenses sont, tout d'abord, la **rémunération des gendarmes** correspondant aux jours d'engagement du personnel dans cette mission de lutte contre l'immigration clandestine, dont le montant s'est élevé à 545.000 euros en 2007, **l'entretien des véhicules terrestres et nautiques** dont dispose la gendarmerie (185.000 euros) et le **prix acquitté au transporteur maritime pour les reconduites à la frontière** (75.880 euros en 2007).

En 2007, sont venus s'ajouter à ces frais de fonctionnement des frais d'investissement importants résultant de l'achat d'une embarcation semi-rigide de 11 mètres, semblable à celles dont dispose la PAF, équipée de deux moteurs de 200 chevaux, le KONDZO, qui s'est avérée particulièrement efficace dans l'interception des clandestins en mer. Cette embarcation a coûté 135.000 euros à l'achat. La gendarmerie de Mayotte dispose par ailleurs de 3 zodiacs pouvant compléter l'action du KONDZO.

Votre rapporteur spécial et M. Yvon Carretero, commissaire divisionnaire, directeur de la police aux frontières de Mayotte, dans les locaux de la police aux frontières de Mayotte, à Pamandzi



Votre rapporteur spécial, M. Daniel Grange, adjutant chef, chef de la brigade nautique et des membres de la brigade nautique à bord du KONDZO



C. LA MUTUALISATION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE A PERMIS UNE DIMINUTION DES COÛTS

Outre la PAF de Mayotte et la gendarmerie, les autres forces de l'ordre à Mayotte supportent nécessairement des coûts liés directement à l'immigration clandestine, bien que ceux-ci soient plus limités.

La direction de la sécurité publique de Mayotte, par exemple, dispose de deux minibus destinés à transporter les personnes interpellées jusqu'au centre de rétention administratif de Pamandzi.

Par ailleurs, **la marine nationale** dispose, sur un effectif de 37 marins, de 10 marins particulièrement impliqués dans la lutte contre l'immigration irrégulière en mer.

Enfin, **le service des douanes**, qui se consacre essentiellement à ses missions traditionnelles de contrôle du fret et des bagages des voyageurs, est naturellement amené, du fait de ces missions, à intervenir dans la politique de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte.

1. La coordination des moyens matériels

La diversité des acteurs intervenant dans la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte pose la question de la qualité de leur coopération de l'optimisation tant de l'efficacité que du coût de cette politique.

Sous l'autorité du Préfet de Mayotte, le commandant de l'élément de base navale de Mayotte coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens¹. Cette coordination concerne notamment les actions de lutte contre l'immigration clandestine. Elle permet, dans ce cas précis, de s'assurer, par exemple, que les embarcations des différentes forces de l'ordre n'interviennent pas au même moment au même endroit mais optimisent, au contraire, la couverture des eaux mahoraises. Cette coordination permet aussi d'éviter que tous les moyens nautiques interviennent au cours des mêmes nuits. Cette coordination est d'autant plus importante que les moyens maritimes doivent également servir, en dehors de la lutte contre l'immigration clandestine, au contrôle du lagon, de la pêche et aux secours en mer.

Au-delà de la coordination des opérations, **la PAF de Mayotte a mis en place une cellule de coordination opérationnelle zonale (CCOZ)** qui permet de centraliser l'information recueillie par les différents acteurs, de faire la synthèse de ces renseignements et de planifier, en fonction de ces renseignements, la politique de lutte contre l'immigration clandestine.

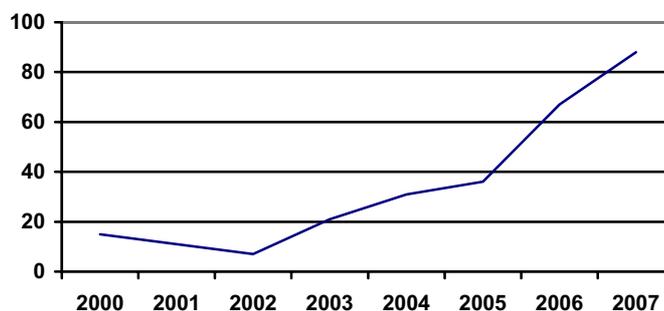
¹ Conformément au décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer.

Enfin, la mutualisation des moyens matériels est opérée notamment au travers de la coordination des achats des moyens nautiques des différents intervenants dans la lutte contre l'immigration clandestine. Ainsi, la PAF comme la gendarmerie se sont équipées et vont poursuivre leur équipement en embarcations de 11 mètres de long du même type que le « KONDZO ». Ce choix permet de réduire de manière importante les coûts d'entretien des bateaux puisqu'une seule expertise suffira pour les principales embarcations des différents intervenants en mer.

2. Une politique de lutte contre l'immigration clandestine en mer particulièrement efficace

La mutualisation des moyens en matière de lutte contre l'immigration clandestine en mer a permis, outre une diminution du coût de cette politique, **une meilleure efficacité des sorties en mer, qui s'est traduite par une augmentation du nombre d'embarcations interceptées par la PAF de Mayotte**, comme l'indique la courbe ci-après.

Evolution du nombre de « kwassas-kwassas » arraisonnés par la police aux frontières de Mayotte



Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Au total, en 2007, ce sont 179 « kwassas-kwassas » qui ont été interpellés par l'ensemble des forces de l'ordre mahoraises.

3. Le groupe d'intervention de Mayotte

Les groupes d'intervention régionaux (GIR), créés par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002¹, ont pour objectif de lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance qui en découlent. Pour parvenir à cet objectif, ces groupes associent notamment des

¹ Circulaire interministérielle NOR INT C 02001 129 C du 22 mai 2002 relative à la mise en place des GIR.

policiers, des gendarmes, des agents des douanes ainsi que des membres de l'administration fiscale.

L'utilité d'une telle structure est particulièrement grande dans le contexte mahorais décrit ci-avant. C'est pourquoi la constitution d'un GIR à Mayotte est en cours, en tenant compte des spécificités institutionnelles de l'île.

Ainsi, **un groupe d'intervention de Mayotte (GIM)** préfigure le futur GIR, qui devrait voir le jour prochainement. Ce GIM a, comme l'ensemble des GIR, pour fonction de recouper les renseignements collectés par les différents services, de dégager des orientations judiciaires sous le contrôle des magistrats et, plus largement, de traiter la question de fond de l'économie clandestine, qui, comme il a été exposé ci-avant, « explique » l'existence et le développement de l'immigration clandestine à Mayotte.

Votre rapporteur spécial juge donc essentiel, dans le contexte très particulier de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, **que l'ensemble des acteurs participant au GIM et au futur GIR s'engage pleinement pour assurer le bon fonctionnement de cette structure, qui semble particulièrement adaptée au cas mahorais.**

II. LE COÛT ÉLEVÉ DE LA PRÉSENCE DES IMMIGRÉS CLANDESTINS À MAYOTTE

Au-delà du coût que représente pour l'Etat la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, **la présence d'immigrés clandestins sur le territoire mahorais est génératrice de coûts.** Ceux-ci ne résultent pas de la lutte contre l'immigration clandestine mais, au contraire, de la fourniture aux immigrés clandestins de, services publics fondamentaux auxquels ils ont droit, tels que l'éducation et la santé.

A. L'ÉDUCATION NATIONALE

1. La hausse des effectifs est facteur de dépenses nouvelles

a) Une augmentation très satisfaisante de la population scolarisée à Mayotte

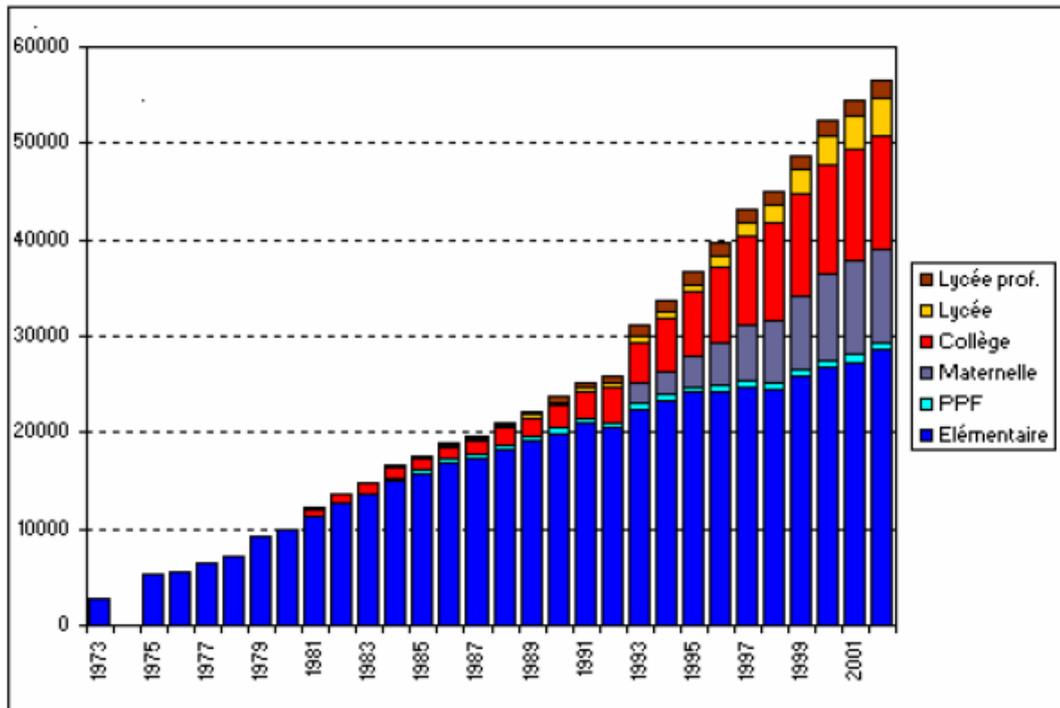
Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer fait état d'**une progression très rapide du nombre d'élèves scolarisés à Mayotte.** Ainsi, en 2007 :

- 45.476 élèves étaient scolarisés dans l'enseignement élémentaire et préélémentaire, soit une progression de + 3,33 % par rapport à 2006 ;

- 24.733 élèves étaient scolarisés dans l'enseignement secondaire, soit une hausse de + 8,07 % par rapport à l'année précédente.

Sur une période de 10 ans, l'évolution est encore plus marquée puisque le vice-rectorat de Mayotte indique qu'**entre 1997 et 2007, les effectifs ont augmenté de 44 % dans le premier degré et ont plus que doublé dans le second degré**. Enfin, sur une période de 30 ans, la population scolarisée a été multipliée par 6, comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution de la population scolaire à Mayotte par catégorie d'écoles et d'établissements



Source : Insee infos n° 15, février 2004, « La scolarisation à Mayotte »

Au total, la jeunesse de la population mahoraise explique que plus de 37 % des mahorais, soit 70.209 personnes, soient scolarisés.

La hausse de la population scolarisée est partiellement due à l'accroissement démographique de la population, qui, comme indiqué ci-avant, s'établit à + 3,1 % par an en moyenne sur la période 2002 – 2007. Sur longue période, elle est **essentiellement due**, et votre rapporteur spécial s'en réjouit, **aux progrès de la scolarisation à Mayotte** et du service rendu par l'Education nationale à la population mahoraise, qui se traduit par un taux toujours croissant de la population scolarisée par rapport à la population totale.

Ainsi, l'étude réalisée en 2004 par l'Insee sur la scolarisation à Mayotte¹ indique que « *le taux de scolarisation des enfants en âge obligatoire (6-16 ans) est de 92 % en 2002 [et] a gagné trois points par rapport à 1997* ». Le rattrapage dans ce domaine est particulièrement satisfaisant, notamment en

¹ Insee infos n° 15, février 2004, « La scolarisation à Mayotte »

ce qui concerne la scolarisation des jeunes filles dans le second degré. Celles-ci ne représentaient que 33 % des effectifs du secondaire en 1997 alors qu'elles en représentent aujourd'hui plus de la moitié.

b) La nécessaire hausse des coûts liés à l'augmentation des taux de scolarisation

Pour tenir compte de l'augmentation des effectifs, les structures scolaires mahoraises ont dû s'adapter.

Le nombre d'établissement a ainsi suivi l'évolution démographique. On dénombre, en 2007¹ :

- 198 écoles primaires, contre 158 en 1997 soit une hausse de 25 % en dix ans ;
- 18 collèges, contre 11 en 1997 ;
- 8 lycées contre 4 en 1997, soit un doublement de ces structures d'éducation.

Les dépenses d'investissement de l'Etat pour l'enseignement à Mayotte sont donc passées de 9,1 millions d'euros en 2003 à 20 millions d'euros en 2007.

Les effectifs des enseignants ont également dû suivre l'augmentation des effectifs scolarisés. Le vice-rectorat de Mayotte fait état d'une **hausse de 7,6 % du nombre d'enseignants du premier degré entre 2005 et 2007**. Entre 2003 et 2007, les dépenses correspondant aux salaires versés pour l'enseignement à Mayotte sont passées de 89,4 millions d'euros en 2003 à 162,7 millions d'euros en 2007. 70 % de ces dépenses correspondent à du personnel employé par l'Etat tandis que les 30 % restants correspondent à des emplois rattachés à la collectivité départementale de Mayotte, mais gérés par le vice-rectorat et pour lesquels l'Etat rembourse les salaires à la collectivité départementale.

Globalement, les dépenses consacrées par l'Etat à l'enseignement à Mayotte ont augmenté de près de 90 % sur une période de 5 ans, entre 2003 et 2007, passant de 117 millions d'euros en 2003 à 222 millions d'euros en 2007.

c) La difficulté à mesurer le nombre d'élèves issus de l'immigration clandestine

L'obtention de chiffres précis sur le nombre d'élèves étrangers issus de l'immigration clandestines est difficile. Les élèves qui ne disposent pas de titres de séjour sont accueillis dans les structures scolaires mahoraises comme dans toute la France. Cette pratique résulte d'un ensemble de dispositions

¹ Vice-rectorat de Mayotte, « Education en chiffres », édition 2007-2008.

nationales¹ et internationales² qui protègent les élèves en leur garantissant un droit à l'instruction. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique par ailleurs que toute distinction relative à la réglementation sur les séjours est « *impossible à solliciter compte tenu du code de l'éducation et de ses obligations* ».

En pratique, les élèves étrangers, qu'ils soient ou non en situation régulière, sont largement acceptés dans les établissements scolaires mahorais. D'après les informations transmises par le chef du bureau des étrangers à la préfecture de Mayotte, les élèves doivent fournir, pour être scolarisés à Mayotte, d'une part, un acte d'état-civil de leur pays d'origine et, d'autre part, un passeport. En pratique, ce sont les orientations déterminées par le vice-rectorat de Mayotte, dans le cadre des dispositions applicables, qui fixent les règles concernant l'accueil des étrangers en situation irrégulière.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, **la population d'origine étrangère, régulière et irrégulière, représenterait 30 % de la population scolarisée dans le premier degré à Mayotte et 20 % dans le second degré.**

Les estimations du secrétariat d'Etat à l'outre-mer font état, **au sein de cette population, d'un taux de 85 % d'étrangers en situation irrégulière.** Ainsi, le nombre total d'étrangers en situation irrégulière scolarisés à Mayotte serait d'environ 15.800 élèves, soit **22,5 % du total des élèves scolarisés sur l'île.**

Il reste difficile de distinguer l'augmentation de la population scolarisée qui résulte, d'une part, de la croissance démographique mahoraise et de l'amélioration de la scolarisation et, d'autre part, de l'immigration clandestine. Votre rapporteur spécial constate toutefois que plus du cinquième des élèves est issu des flux d'immigration clandestine ce qui n'est pas sans conséquence sur les conditions et le coût de l'enseignement dispensé à Mayotte.

2. L'immigration clandestine influe sur les conditions d'enseignement

La nécessité d'accueillir un cinquième d'élèves supplémentaires à Mayotte s'ajoute donc à la forte pression démographique et aggrave par conséquent les problèmes auxquels font face les structures scolaires sur l'île.

Cela se traduit notamment par des effectifs de classe élevés dans le premier degré : autour de 29 élèves par classe contre une moyenne métropolitaine d'environ 25 élèves. Le rapport précité de la commission

¹ Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ».

² Notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dont l'article 2 dispose que « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction ».

d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine¹ indiquait, par ailleurs, qu'à « *Mayotte, bien que le nombre d'enseignants ait augmenté de 50 % en vingt ans, les élèves n'ont classe que le matin ou l'après-midi et 180 classes supplémentaires devraient être ouvertes pour assurer la scolarisation en maternelle de tous les enfants* ».

Par ailleurs, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer se fait l'écho des sureffectifs importants dans le second degré. Cela se traduit par un sous-encadrement important en personnel administratif ainsi que par une surcharge des collèges, malgré le nombre important de nouvelles constructions évoqué ci-avant : des structures conçues pour accueillir 900 élèves doivent actuellement en accueillir de 1.300 à 1.500.

Si l'immigration clandestine est loin d'être la cause principale des problèmes importants de l'Education nationale à Mayotte, elle en accroît toutefois les faiblesses et rend la tâche de l'Etat pour répondre aux besoins de la population locale moins aisée.

3. Le coût de l'immigration clandestine pour l'Education nationale est estimé à 32,4 millions d'euros par an

Il n'est évidemment pas question de remettre en cause l'accueil par les structures scolaires des mineurs issus de l'immigration clandestine et présents à Mayotte. Il est du devoir de la République française d'accueillir et d'offrir une instruction à l'ensemble des jeunes sur son territoire.

L'étude du coût entraîné par l'accueil des jeunes issus de l'immigration clandestine permet, toutefois, de prendre la mesure de la charge supportée par la collectivité du fait des flux d'immigration clandestine.

La très grande majorité du réseau de l'Education nationale à Mayotte est à la charge de l'Etat. En effet, si l'article 35 de la loi de 2001 relative à Mayotte² dispose que « *les communes sont propriétaires des locaux et en assurent la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement, à l'exclusion de la rémunération du personnel enseignant* », ces dépenses sont largement financées par des dotations de l'Etat, notamment la dotation spéciale de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte, prévue à l'article L. 2574-17 du code général des collectivités territoriales. Le montant de cette dotation est indexé sur le taux d'évolution prévisionnel de la population scolarisée et s'élève, pour l'année 2008, à 4,4 millions d'euros.

Par ailleurs, les rémunérations de personnels enseignants sont assurées par l'Etat. Enfin, la compétence des établissements secondaires n'a pas été transférée aux collectivités territoriales à Mayotte. L'article 6 de

¹ Rapport précité n° 300 (2005-2006).

² Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001.

l'ordonnance du 21 décembre 2007 relative à Mayotte¹ prévoit ainsi que les articles du code de l'éducation relatifs à l'exercice des compétences des départements et des régions ne sont pas applicables à Mayotte. L'enseignement secondaire y est donc également intégralement financé par l'Etat.

Les données chiffrées transmises par le vice-rectorat de Mayotte permettent d'évaluer le montant consacré à l'accueil et à l'instruction par les structures de l'Education nationale à Mayotte des élèves étrangers. Celles-ci font état d'un **coût total par élève** de :

- **1.230 euros par an dans le premier degré**, masse salariale comprise ;

- **4.322 euros par an dans le second degré**, masse salariale comprise, pour un élève non boursier.

Si l'on rapporte ces montants au nombre évaluatif présenté ci-avant d'élèves issus des flux d'immigration clandestine présents dans le premier et dans le second degré à Mayotte, on obtient un coût total de :

- 14,26 millions d'euros par an pour les élèves étrangers issus de l'immigration clandestine dans le premier degré ;

- 18,17 millions d'euros par an pour ces élèves dans le second degré.

Les dépenses d'investissement, quant à elles, ne peuvent pas strictement être considérées comme découlant, même partiellement, de l'importance du nombre d'élèves issus de l'immigration clandestine. En effet, le rattrapage, par les établissements scolaires de Mayotte, du niveau de la métropole, implique, même sans considérer l'importance de l'immigration clandestine, un rythme de construction d'établissements élevé.

De manière globale, **le coût, pour l'Education nationale, de l'accueil à Mayotte des élèves issus de l'immigration clandestine peut donc être estimé à 32,4 millions d'euros.**

B. LES SERVICES DE SANTÉ

1. Un système de santé concentré autour du centre hospitalier de Mayotte

Il y a 30 ans s'étaient développés à Mayotte des dispensaires locaux, destinés essentiellement à des missions bénévoles et préventives de vaccination. Ces dispensaires étaient rendus nécessaires par les difficultés de transport sur l'île : absence de transports collectifs, mauvais état des routes, faiblesse de l'équipement individuel en automobiles, etc. Puis, l'arrivée, notamment dans le cadre du service militaire, d'un plus grand nombre de

¹ Ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives.

médecins, a conduit au développement de soins plus curatifs. En 1995, demeuraient encore 20 dispensaires sur le territoire mahorais, une maternité rurale par commune et deux hôpitaux avaient été construits : un à Mamoudzou, sur Grande Terre, et un sur Petite Terre.

En 2004, dans le cadre d'une importante réforme¹ de l'organisation des soins à Mayotte, les dispensaires ont été rattachés au centre hospitalier de Mayotte (CHM). L'objectif du rattachement des dispensaires était de pallier l'absence de médecins libéraux, en orientant leur activité vers le type de services qu'offrent les médecins libéraux en métropole. Ce rattachement a, par ailleurs, fait basculer le financement des dispensaires de la collectivité départementale de Mayotte à l'assurance maladie, pour un montant évalué à 16 millions d'euros en 2004.

Le système de santé à Mayotte, hérité de cette histoire, présente des caractéristiques très particulières puisqu'il est presque intégralement composé de structures hospitalières. Aucune clinique privée n'est présente à Mayotte et le nombre de médecins libéraux est notoirement insuffisant au regard de la population mahoraise : 20 médecins libéraux (12 généralistes et 8 spécialistes) pour 186.000 habitants. Seul un cabinet médical est implanté hors du secteur le plus urbanisé de Mamoudzou – Petite Terre. La raison du non développement de l'offre médicale libérale semble essentiellement tenir à l'incapacité financière de la majorité de la population à avancer les frais de soins et à prendre en charge le ticket modérateur.

La quasi-intégralité de l'offre médicale est donc assurée par le centre hospitalier de Mayotte (CHM), qui regroupe l'ensemble des structures hospitalières de l'île.

La structure du CHM est aujourd'hui constituée de :

- 14 dispensaires en activité dont 3 comportent une maternité rurale,
- 3 centres intercommunaux de référence qui ont regroupé 7 ou 8 dispensaires, comportant une maternité rurale,
- un hôpital sur Petite Terre, doté d'une maternité,
- un établissement public de santé à Mamoudzou, créé par arrêté préfectoral du 8 mars 1997.

¹ Sur la base de l'article 50 de la loi du 18 décembre 2003 relative au financement de la sécurité sociale pour 2004.

2. Les incertitudes relatives au financement du système de santé mahorais

a) La distinction entre les assurés et les non-assurés sociaux

Le conseil général de Mayotte ne participe pas directement au financement du CHM. Toutefois, il prend en charge l'ensemble des activités de prévention sanitaire à Mayotte (lutte contre la tuberculose, vaccinations pour les moins de 6 ans, infections sexuellement transmissibles, protection maternelle et infantile, etc.). Dans ces domaines, le CHM fournit la prestation de soins pour le compte du conseil général et se fait rémunérer en contrepartie. Le montant total de ces paiements est de 2 millions d'euros par an.

Globalement, le CHM dispose d'un budget de 130 millions d'euros par an pour soigner moins de 200.000 habitants, ce qui, selon le directeur du CHM, est particulièrement faible au regard de l'étendue des missions confiées au CHM. Cela représente notamment moins de la moitié du budget du centre hospitalier de Saint-Denis de La Réunion. Deux explications peuvent être fournies à cette relative faiblesse :

- d'une part, la population mahoraise est particulièrement jeune (la moitié de la population a moins de 20 ans), et donc moins sujette à des pathologies graves ;

- d'autre part, la population mahoraise est plus pauvre que la population réunionnaise et, *a fortiori*, que la population métropolitaine. Or, la pratique des soins augmente avec le niveau de vie.

Le financement du CHM est réparti entre trois sources distinctes : l'assurance maladie mahoraise, qui, avec 95 millions d'euros par an, apporte l'essentiel des fonds, **des recettes diverses, incluant les versements effectués par les non-assurés sociaux et la contribution de l'Etat**. Une des particularités du financement du CHM réside dans l'absence de tarification à l'activité. L'assurance maladie verse directement une dotation à l'hôpital, sans relation de facturation.

b) Les recettes issues des versements des non-assurés sociaux

Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, l'ensemble des soins délivrés par les dispensaires du CHM étaient totalement gratuits pour les patients.

L'ordonnance de juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte¹ a modifié cette situation en distinguant entre les assurés sociaux et les non affiliés à un régime de sécurité sociale.

La gratuité des soins est maintenue pour les assurés sociaux. Le directeur du CHM a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il suffisait, en

¹ Ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004.

pratique, d'avoir la nationalité française pour pouvoir bénéficier du régime d'assurance maladie mahorais.

Les non-assurés sociaux sont donc essentiellement des étrangers. Ils **doivent, pour leur part, s'acquitter d'un montant variable suivant les soins**. La provision versée est, par exemple, de 10 euros pour une consultation en dispensaire (incluant la délivrance de médicaments et les consultations secondaires liées à la même affection dans la semaine), de 15 euros pour des soins dentaires, de 30 euros pour un accueil aux urgences, de 50 euros par jour pour une hospitalisation de jour en médecine ou encore de 300 euros pour le suivi d'une grossesse et l'accouchement. Le montant de ces provisions a été fixé, selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, à des niveaux supérieurs à ceux applicables à l'hôpital de Hombo, à Anjouan, où les soins sont également payants, afin de limiter l'appel d'air que la fourniture de ces soins à Mayotte pourrait produire sur la population anjouanaise.

Les recettes tirées de ces provisions sont évaluées à environ 2 millions d'euros, selon l'audit de modernisation réalisé en 2007 par l'IGF et l'IGAS sur l'aide médicale d'Etat¹. Bien que ces recettes soient mineures par rapport aux coûts induits par les soins apportés aux non-assurés sociaux, le directeur du CHM s'est félicité d'un système qui permet de « *moraliser* » la fourniture de soins et de réduire le nombre de consultations inutiles.

Toutefois, l'application stricte de cette réglementation est l'objet de certaines difficultés. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique notamment que « *faute d'une amélioration du plateau technique des maternités rurales depuis 2004, la prise en charge de la naissance dans les maternités rurales est restée gratuite, ce qui crée une attraction des personnes en situation irrégulière vers ces structures* ». Par ailleurs, le directeur du CHM indiquait que, bien évidemment, les médecins ne laissaient pas accoucher sans surveillance une femme qui ne pouvait pas fournir le montant correspondant à un accouchement.

Par ailleurs, le directeur du CHM a fait état de soins d'urgence, qui sont délivrés sans versement préalable. Sont concernés les cas d'urgence vitale, les infections graves et durables ainsi que les maladies transmissibles (notamment, à Mayotte, les cas d'épidémie de choléra). Par exemple, lors de la dramatique épidémie de chikungunya, la DASS a pris la décision d'arrêter de faire payer les patients qui présentaient les symptômes de la maladie étant donnée l'ampleur prise par l'épidémie. Les symptômes du chikungunya étant toutefois très classiques (douleurs musculaires, fièvre), il s'est avéré en pratique très difficile de faire la distinction, à l'arrivée des patients, entre ceux qui souffraient de l'épidémie et ne payaient pas et les autres. Le directeur du CHM estime qu'à cette occasion, un nombre élevé de clandestins est venu se faire soigner gratuitement. Le nombre total de cas de chikungunya à Mayotte est donc difficile à évaluer mais s'élèverait à environ 50.000 cas.

¹ Rapport sur la gestion de l'aide médicale d'Etat, audit de modernisation, IGF et IGAS, mai 2007.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'Etat est nécessairement mis à contribution, pour financer en particulier le coût des soins prodigués aux non-assurés sociaux, qui ne sont pas couverts par l'assurance maladie mahoraise.

c) La trop faible participation de l'Etat

L'aide médicale d'Etat (AME) n'est pas applicable à Mayotte.

Le principe et le montant de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement du CHM résulte d'une ordonnance du 12 juillet 2004¹. L'article 7 de cette ordonnance prévoit en effet que **l'Etat verse une contribution « au titre des frais d'hospitalisation et de consultations externes des personnes non affiliées au régime d'assurance maladie-maternité de Mayotte »**. Le montant de ce versement a été fixé, pour 2004, à 6,755 millions d'euros. L'article 7 de l'ordonnance prévoit par ailleurs que *« pour les années 2005 à 2010 [...] la contribution de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de l'établissement public de santé de Mayotte [...] est réévaluée annuellement en fonction du nombre de bénéficiaires et du coût des soins correspondants »*.

Ainsi, selon les informations recueillies auprès du directeur du CHM, la dotation de l'Etat s'est établie à 6,8 millions d'euros en 2005, 7,3 millions d'euros en 2006 et 6,3 millions d'euros en 2007. Le directeur du CHM a fait état de ses interrogations quant aux variations de cette dotation, d'autant plus que le montant de la dotation qui lui a été communiqué **pour l'année 2008** serait de 3,7 millions d'euros, soit **une diminution de près de 50 % en deux ans**.

Or, même sans cette importante baisse, **la participation de l'Etat n'est pas suffisante pour couvrir l'ensemble des coûts engendrés par les soins dispensés aux non assurés sociaux, qui s'élevait à 23 millions d'euros selon un rapport réalisé par l'IGAS en 2005²**. Par conséquent, en pratique, ce sont les régimes de sécurité sociale qui financent le coût des soins dispensés aux non-assurés sociaux. Cette situation semble particulièrement injustifiée.

Votre rapporteur spécial estime qu'une clarification des relations financières entre l'Etat et le centre hospitalier de Mayotte serait souhaitable, afin d'offrir au CHM une visibilité budgétaire nécessaire et de clarifier la situation au regard de l'assurance maladie.

3. Le coût global des soins dispensés aux immigrés clandestins est supérieur à 30 millions d'euros par an

Comme dans le cas de l'Education nationale, **il n'est pas aisé d'identifier précisément le coût hospitalier de la présence des immigrés**

¹ Ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte.

² Rapport IGAS n° 2005-167 de novembre 2005 sur « La prise en charge des patients non-assurés sociaux par le centre hospitalier de Mayotte », présenté par Jean Debeauvais.

clandestins sur le territoire mahorais. S'il est possible d'évaluer le coût des soins dispensés aux non-assurés sociaux, il est plus difficile, au sein de la population des non-assurés sociaux, d'identifier la population clandestine.

a) Le coût des soins dispensés aux non-assurés sociaux

D'après l'étude précitée de l'INSERM, les étrangers en situation irrégulière auraient un recours aux soins moins fréquent que les affiliés sociaux pour diverses raisons : la crainte d'être arrêtés par la police, l'éloignement par rapport aux dispensaires, l'absence de moyens de transport et, dans une certaine mesure, l'obstacle financier.

Selon les données recueillies par le CHM, la part des non-affiliés sur le nombre total d'entrées est de 38,5 %. Ce taux varie en fonction des soins dispensés. Ainsi, il est particulièrement élevé pour les consultations de maternité, pour lesquelles il atteint 63,5 %. Le tableau ci-dessous indique la part du nombre de naissances opérées pour des patientes non assurées.

Evolution du nombre de naissances

	2005	2006	2007
Nombre total d'accouchements	7.489	7.486	7.658
Nombre d'accouchements de femmes non assurées sociales	5.092	5.098	4.305
Pourcentage des accouchements de femmes non assurées sociales	68 %	68 %	56,2 %

Source : rapport d'activité du CHM

La diminution du taux de naissances constatées chez des non-assurés sociaux semble s'expliquer, d'une part, par la régularisation progressive des Mahorais vis-à-vis de leur affiliation à la sécurité sociale et, d'autre part, par la diminution du nombre d'accouchements de femmes en situation irrégulière.

Au total, le directeur du CHM estime le coût des soins dispensés aux non-assurés sociaux entre 27 et 30 millions d'euros, ce qui est cohérent avec le coût de 23 millions d'euros en 2005 estimé par le rapport de l'IGAS précité¹.

¹ *Rapport IGAS n° 2005-167 de novembre 2005 sur « La prise en charge des patients non-assurés sociaux par le centre hospitalier de Mayotte », présenté par Jean Debeaupuis.*

b) La difficulté d'évaluer la part des clandestins dans la population des non-assurés sociaux

Selon le directeur du CHM, la « quasi-totalité » des non-assurés sociaux à Mayotte seraient des clandestins, compte tenu de l'ouverture très large du régime d'assurance maladie. La directrice de la DASS convient « *qu'une forte majorité des non-assurés sociaux sont des clandestins* » mais estime entre 20.000 et 30.000 le nombre de non-assurés dont le statut devrait leur permettre de s'affilier à la sécurité sociale, réduisant d'autant la part des immigrés clandestins au sein des non-assurés sociaux.

Au total, il semble que, sans risque de surestimation, le taux de 60 % d'immigrés clandestins dans la population des non-assurés sociaux peut-être retenu. Par conséquent, si l'on retient le « bas de la fourchette » évoquée par le directeur du CHM pour le coût des soins dispensés à l'ensemble des non-assurés sociaux, on peut estimer que **l'immigration clandestine à Mayotte génère au minimum 16 millions d'euros de coûts de fonctionnement pour le CHM.**

En termes d'équipement hospitalier et de dépenses d'investissement, il est difficile de considérer que les soins dispensés à la population clandestine ont un coût particulier, en raison du sous-équipement global de Mayotte en services de santé. **Les dépenses d'investissement sont rendues nécessaires par l'accroissement démographique et la nécessité d'améliorer la qualité des soins dispensés à la population mahoraise, indépendamment de l'enjeu de l'immigration clandestine.** A cet égard, votre rapporteur spécial salue la construction du nouvel hôpital de Mamoudzou, en cours lors de son déplacement à Mayotte, qui devrait permettre d'améliorer la qualité des soins dispensés à la population mahoraise.

c) Le coût des évacuations sanitaires

Le CHM n'étant pas spécialisé, il fournit essentiellement des soins généraux. De nombreuses spécialités ne sont couvertes que par intermittence¹ ou ne sont jamais offertes² sur le territoire mahorais et nécessitent donc des évacuations sanitaires. Selon l'audit de modernisation précité sur l'aide médicale d'Etat³, 83 % de ces évacuations se font vers La Réunion, seuls les cas les plus graves pouvant nécessiter une évacuation vers la métropole.

¹ Notamment la gastroentérologie, la cardiologie, la pneumologie, la neurologie et la rééducation fonctionnelle.

² Notamment la neurochirurgie, l'anesthésie et la réanimation des enfants de moins de 1 an, la radiothérapie, les chirurgies invasives lourdes, la mammographie et les IRM.

³ Rapport sur la gestion de l'aide médicale d'Etat, audit de modernisation, IGF et IGAS, mai 2007.

Evolution du nombre d'évacuation sanitaires

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
429	543	602	595	612	595	531	617

Source : CHM

Comme l'indique le tableau ci-avant, le nombre d'évacuations sanitaires est stable depuis 2002.

Le coût total moyen du transport lors d'une évacuation sanitaire est, selon les informations recueillies auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, de 3.800 euros.

Il convient d'ajouter à ce montant celui de la prise en charge, au titre de l'aide médicale d'Etat (AME), des non-assurés sociaux évacués puisque ceux-ci peuvent avoir droit à l'AME une fois présents à La Réunion ou en métropole. Par ailleurs, outre le financement des soins, l'enveloppe de l'AME est utilisée pour financer l'accueil dans des familles des patients évacués les plus jeunes, qui sont nombreux. En effet, selon le rapport d'audit de modernisation précité, près de la moitié des évacuations sanitaires concerne des jeunes de moins de 20 ans. Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, **le montant de l'AME ainsi mobilisée s'est élevé, en 2006, à 20 millions d'euros.**

Au sein de la population des évacués sanitaires, il est difficile, comme pour l'ensemble de la population hospitalisée, de distinguer la part des immigrés clandestins au sein de la population des non-assurés sociaux. Le rapport d'audit de modernisation précité évalue à 187 le nombre d'étrangers évacués de Mayotte en 2005, sans qu'il soit possible de faire la part entre les étrangers en situation régulière et irrégulière. En appliquant le ratio précédemment évoqué de 85 % de population clandestine au sein de la population étrangère présente à Mayotte, on parvient à une **estimation proche de 150 immigrés clandestins bénéficiant d'une évacuation sanitaire de Mayotte.**

Le coût du transport de ces évacuations peut donc être estimé à 570.000 euros et la part des immigrés clandestins dans le montant de l'AME mobilisée pour les soins des évacués à La Réunion ou en métropole à 17 millions d'euros.

Au total, en agrégeant le coût des évacuations sanitaires à celui de l'accueil dans les structures hospitalières des immigrés clandestins à Mayotte, on obtient un coût total des soins dispensés aux immigrés clandestins présents à Mayotte supérieur à 30 millions d'euros par an.

C. LE TRAVAIL CLANDESTIN

1. Une pratique très répandue

L'importance économique du travail clandestin à Mayotte peut difficilement être évaluée précisément. Toutefois, le directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle à Mayotte a indiqué à votre rapporteur spécial que le travail clandestin y était particulièrement développé.

Il a notamment fait état d'un récent contrôle opéré par les gendarmes au sein d'une grande entreprise de bâtiments et travaux publics à Mayotte, qui a révélé la présence, sur 112 employés contrôlés, de 27 travailleurs clandestins, tous en situation irrégulière sur le territoire mahorais. En dehors des grandes entreprises, il estime à **près de 80 % le pourcentage de travailleurs clandestins dans les entreprises de bâtiments et travaux publics de moins de 10 salariés.**

A ce sujet, le rapport précité de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine¹ indiquait que « *la direction du travail de Mayotte évalue à 10.000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière travaillant sur l'île, alors que le nombre de salariés déclarés était de 23.634 lors du dernier recensement de 2002. Le travail clandestin est généralisé dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, du BTP, des taxis, et des emplois à domicile, où il implique fréquemment des fonctionnaires de l'Etat ou des élus. Alors que 700 salariés sont officiellement employés par des particuliers, la direction du travail évalue le nombre réel d'employés domestiques aux alentours de 5.000* ».

2. Les moyens de lutte contre le travail clandestin

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du directeur de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle de Mayotte, seuls un inspecteur et deux contrôleurs du travail sont aujourd'hui en charge de contrôler le respect du code du travail par les entreprises mahoraises.

Or, du fait de l'importance du travail clandestin lié à la présence des immigrés en situation irrégulière, ces agents, en pratique, ne peuvent s'occuper que du contrôle du travail clandestin. Peu de temps reste disponible pour s'assurer du respect effectif des autres dispositions du code du travail. L'action de la direction de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle est, comme celles d'autres acteurs publics de l'île, entièrement mobilisée par le problème de l'immigration clandestine et doit donc abandonner une partie de ses missions traditionnelles.

¹ Rapport précité n° 300 (2005-2006).

La transformation du groupe d'intervention de Mayotte en groupe d'intervention régional (GIR), doté de l'ensemble des outils des GIR métropolitains, devrait permettre d'améliorer la lutte contre cette forme d'économie clandestine.

III. DES LEÇONS À TIRER DE CE CONSTAT

A. L'INTÉRÊT DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. La politique de limitation de l'immigration clandestine est moins coûteuse que l'accueil des immigrés clandestins

L'analyse du coût budgétaire de l'immigration clandestine à Mayotte ne permet pas, à elle seule, de déterminer les lignes générales d'une politique globale pour résoudre ce problème. Les enjeux humains et les questions juridiques doivent bien évidemment également être étudiés et pris en compte pour trouver la réponse la plus adaptée.

Toutefois, l'éclairage apporté par cette analyse permet de formuler certaines recommandations à même d'améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine.

Le principal constat auquel votre rapporteur spécial a abouti est que les coûts de la politique de limitation du nombre d'immigrés clandestins à Mayotte, c'est-à-dire de l'action des forces de l'ordre pour, d'une part, intercepter et, d'autre part, reconduire à la frontière les clandestins, sont significativement plus faibles que les coûts induits par la présence des clandestins sur le territoire mahorais.

En effet, le coût de la politique de prévention de l'immigration clandestine pour les deux acteurs qui en ont principalement la charge, la police aux frontières et la gendarmerie, s'élève, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, à moins de 2,5 millions d'euros par an. Par conséquent, même en incluant dans ces dépenses les coûts engendrés par la lutte contre l'immigration clandestine pour les autres acteurs que sont les services des douanes, la direction de la sécurité publique ou la marine nationale, on obtient un coût global inférieur à 5 millions d'euros.

Parallèlement, l'agrégation du coût de l'immigration clandestine pour les deux postes qui en supportent principalement la charge, une fois les clandestins installés à Mayotte (que sont l'Education nationale et les services de santé) fait apparaître un montant global supérieur à 60 millions d'euros par an.

2. Renforcer la lutte contre l'immigration clandestine peut se faire à coûts constants

L'immigration clandestine à Mayotte présente un risque important de déséquilibre pour la société et l'économie mahoraises.

Dans le contexte du départ de nombreux Mahorais vers La Réunion ou vers la métropole, il est apparu que l'importance des flux d'immigration pouvait porter préjudice à la cohésion de la population mahoraise, la perspective d'une population majoritairement composée d'immigrés clandestins ne pouvant être, à terme, totalement exclue.

Par ailleurs, dans de nombreux domaines, les flux d'immigration clandestine renforcent les difficultés de développement que rencontre Mayotte. Il en est ainsi en matière de rattrapage qualitatif et quantitatif des structures scolaires, en termes d'emploi du fait du développement du travail illégal et en termes de services de santé.

L'ensemble de ces raisons justifie qu'une politique ferme de prévention de l'immigration clandestine et de reconduite à la frontière des clandestins soit poursuivie.

L'éclairage apporté par l'étude des coûts budgétaires de l'immigration clandestine va dans le même sens. En effet, il apparaît qu'accorder davantage de moyens à la prévention de l'immigration clandestine et à la politique de reconduite à la frontière devrait permettre, en réduisant le nombre de clandestins présents sur l'île, non seulement de répondre à l'ensemble des problèmes évoqués ci-avant mais aussi de réduire le coût, supporté par la collectivité, de la présence sur le territoire mahorais d'un pourcentage élevé d'étrangers en situation irrégulière. En d'autres termes, **l'engagement financier supplémentaire consacré à la prévention de l'immigration clandestine serait largement compensé par la réduction des coûts induite par la diminution du nombre de clandestins présents à Mayotte.**

Votre rapporteur spécial estime donc que, sans réduire l'engagement budgétaire de l'Etat dans le développement des structures éducatives et sanitaires, **le renforcement des moyens accordés à la lutte contre l'immigration clandestine est nécessaire et peut se faire, à terme, sans coûts supplémentaire pour la collectivité publique.**

B. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER L'ACCUEIL DES CLANDESTINS

1. Maintenir l'effort engagé dans les services publics

L'immigration clandestine rend plus difficile le rattrapage, par Mayotte, du niveau de service public de la métropole, car elle contribue au fort accroissement démographique de l'île.

Il est essentiel que ce phénomène ne constitue pas une raison pour ralentir le mouvement de rattrapage dans lequel s'inscrit Mayotte, notamment en matière d'éducation et de santé. Comme l'a montré l'analyse ci-avant, les dépenses d'investissement que constituent les constructions de nouvelles structures hospitalières et de nouveaux établissements scolaires sont rendus nécessaires par la conjonction des évolutions sociales de la population mahoraise, de son accroissement démographique et de la nécessité d'améliorer une offre traditionnellement très lacunaire par rapport à celle disponible en métropole, ou même à La Réunion.

Votre rapporteur spécial juge cet effort très satisfaisant. Il estime notamment que **les étrangers en situation irrégulière ont, comme la population en situation régulière, droit à l'instruction et aux soins. Ils doivent par conséquent pouvoir bénéficier de la politique d'amélioration de ces services dans laquelle s'est engagée la France et il convient que cet effort se poursuive.**

2. Améliorer les conditions d'accueil des immigrés clandestins

Comme votre rapporteur spécial l'a relevé ci-avant, les conditions d'accueil au sein du centre de rétention administrative de Pamandzi sont particulièrement précaires. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a ainsi indiqué que le taux d'occupation du centre avait été de 149 % en 2006 et de 155 % en 2007.

Votre rapporteur spécial juge particulièrement important que l'engagement pris par M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, lors de son déplacement à Mayotte en avril 2008, de « publier, le plus rapidement possible, le calendrier de construction et de reconstruction du centre de rétention administratif » soit effectivement mis en œuvre. La construction de ce nouveau site d'accueil est une exigence pour les populations qui sont amenées à y être retenues et serait par ailleurs bienvenue pour les effectifs des forces de l'ordre qui y travaillent actuellement dans des conditions difficiles.

C. LES INSUFFISANCES DE LA SOLUTION DU CO-DÉVELOPPEMENT

1. Le renforcement de la coopération entre la France et les Comores

La question de l'immigration clandestine à Mayotte est indissociable du cadre plus large des relations entre la France et l'Union des Comores.

Depuis 1975, les Comores revendiquent leur souveraineté sur l'île de Mayotte. Toutefois, elles acceptent depuis 1994 de reporter périodiquement l'examen du « point Mayotte » de l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies au profit d'un dialogue strictement bilatéral sur cette question.

Si le problème de l'immigration clandestine comorienne concerne au premier chef Mayotte, le ministère des affaires étrangères et européennes relève qu'elle « *ne concerne pas que Mayotte. On évalue à près de 200.000 la communauté comorienne en métropole. Plus de la moitié des cas recensés de tentative d'acquisition frauduleuse de la nationalité française concerne des Comoriens* »¹.

Le Groupe de travail à haut niveau (GTHN) France / Union des Comores a été créé suite à l'entretien entre le Président de la République française, M. Nicolas Sarkozy, et le Président de l'Union des Comores, M. Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, le 28 septembre 2007, à Paris. Son objectif est d'accompagner l'Union des Comores dans son développement. Ces discussions englobent la question de l'immigration clandestine, d'une part, parce que l'émigration des Comoriens vers Mayotte a essentiellement pour moteur des motifs économiques et, d'autre part, parce que la qualité des relations entre la France et l'Union des Comores a pour préalable le règlement de la question sensible de l'immigration. D'ailleurs, conformément aux souhaits des autorités comoriennes, le GTHN a débuté ses travaux par l'examen des questions liées à la circulation des personnes, notamment entre Mayotte et les autres îles de l'archipel, afin de mieux organiser et réguler les échanges et de faciliter le séjour des Comoriens sur le territoire français.

Lors de la seconde réunion du GTHN, tenue à Paris, le 4 juin 2008, l'objectif a été fixé de parvenir à un accord global sur la normalisation des relations et l'intensification des échanges entre les îles de l'archipel avant la fin de l'année 2008. Les trois principaux thèmes retenus sont la circulation des personnes et des biens, le développement de la coopération régionale et les modalités institutionnelles de cette coopération régionale.

2. Fixer les objectifs d'une coopération internationale fructueuse

La coopération avec l'Union des Comores afin de favoriser le développement économique du pays est totalement justifiée, notamment du fait des liens historiques et géographiques étroits entre la France et l'Union des Comores.

Toutefois, votre rapporteur spécial estime que **la politique de co-développement ne permettra pas, à elle seule, de mettre fin aux flux d'immigration illégale vers Mayotte.** En effet, bien qu'utile, l'aide française envers les Comores ne pourra permettre à ce pays de suivre le développement économique de Mayotte. Comme indiqué ci-avant, les Comores, pays de 700.000 habitants, connaissent une situation économique particulièrement difficile. Des actions peuvent être entreprises. Il est notamment envisagé de soutenir les productions agricoles anjouanaises, en y sédentarisant la population, et en mettant éventuellement en place une coopération avec Mayotte, où seraient conditionnés les produits anjouanais. L'intérêt de ces

¹ <http://www.diplomatie.gouv.fr>

projets est réel mais, à court terme, ils ne paraissent pas suffisants pour réduire l'écart entre le développement entre les Comores et Mayotte.

Si une politique de coopération fructueuse peut être mise en œuvre, il convient donc de ne pas surestimer sa capacité à résoudre rapidement le problème de l'immigration clandestine. Dans ce domaine, deux objectifs réalistes peuvent toutefois être fixés.

Le premier objectif d'une politique de co-développement devrait être de stabiliser l'Etat comorien. En effet, comme l'a montré récemment l'intervention des forces comoriennes à Anjouan, le pays est encore l'objet de troubles importants et souffre de faiblesses institutionnelles qui constituent un réel obstacle à son développement.

Par ailleurs, **une aide économique peut être apportée aux Comores dans le cadre d'une coopération réelle en matière de politique de lutte contre l'immigration clandestine. Cette coopération pourrait notamment avoir pour but d'éviter les situations, exposées ci-avant, dans lesquelles les Comores refusent d'accepter sur leur territoire des clandestins reconduits à la frontière depuis Mayotte.** L'étude des réseaux d'immigration clandestine a montré que de nombreuses actions pouvaient être entreprises, aux Comores, pour lutter « à la racine » contre l'immigration clandestine. Notamment contre les passeurs et les propriétaires des « kwassas-kwassas » utilisés pour les traversées. Les forces de gendarmerie présentes à Mayotte se sont déclarées très favorables au développement d'une coopération plus étroite avec les Comores dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 10 juillet 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Henri Torre, rapporteur spécial, sur l'immigration clandestine à Mayotte.

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a rendu compte de son déplacement effectué à Mayotte. Il a indiqué que l'objectif était de contrôler, sur pièces et sur place, le phénomène de l'immigration clandestine, très développé sur ce territoire. Il a précisé que son objectif, en qualité de rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », avait été d'apprécier l'impact de cette immigration sous un angle budgétaire. Il a ajouté qu'il n'aborderait donc pas les enjeux juridiques, tels que la question du droit du sol ou l'avenir institutionnel de Mayotte, qui relevaient de la compétence de la commission des lois. Toutefois, il serait naturellement conduit à exposer aux membres de la commission les constats qu'il avait pu faire sur place quant à la situation économique et sociale de l'île.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a brièvement rappelé l'histoire de l'appartenance de Mayotte à la République française. Il a observé que Mayotte était française depuis près de 170 ans et a précisé qu'elle faisait partie de l'archipel des Comores, qui comprenait trois autres îles : la Grande Comore, Mohéli et Anjouan. Il a ajouté que les 4 îles de cet archipel ont constitué, à partir de 1946, un territoire d'outre-mer français.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a relevé que si Mayotte était demeurée française, c'était parce qu'à la différence des trois autres îles, elle avait refusé l'indépendance lors du référendum organisé en décembre 1974. Il a fait observer qu'elle était soumise aujourd'hui au statut particulier de « collectivité départementale », dans l'attente d'un référendum sur sa départementalisation, qui pourrait être, selon les déclarations gouvernementales, organisé au début de l'année 2009.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a relevé que, malgré une situation économique et sociale très précaire, Mayotte restait attractive pour les étrangers. Il a déclaré que les conditions de vie de la population mahoraise étaient très difficiles. La population mahoraise, de 187.000 habitants, était très dense, plus de 500 habitants par kilomètre carré, et croissait à un rythme de plus de 3 % par an, ce qui ne facilitait pas la résorption de l'habitat insalubre, qui dominait largement le territoire.

Il a déclaré qu'à cette densité démographique s'ajoutait la jeunesse de la population mahoraise, puisque 71 % des mahorais avaient moins de 30 ans, ce qui créait des difficultés en matière d'éducation.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a, par ailleurs, souligné que le produit intérieur brut (PIB) mahorais par habitant était inférieur à 4.000 euros, soit plus de 6 fois inférieur au PIB métropolitain, avec un taux de chômage de l'ordre de 23 %. Il a estimé que cela résultait d'une grande faiblesse des structures économiques, et précisé, enfin, que le taux de couverture des importations par les exportations n'était égal qu'à 1,9 %, montrant la dépendance de Mayotte vis-à-vis de l'extérieur.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a fait observer que Mayotte restait cependant très attractive pour les populations des territoires environnants, son PIB par habitant restant 9 fois supérieur à celui des Comores, d'où provenait la majorité de l'immigration clandestine. Il a estimé que les motifs d'immigration étaient donc largement économiques, et souligné que les pays voisins de Mayotte avaient des indices de développement humain parmi les plus faibles du monde. Par ailleurs, les liens familiaux entre les Mahorais et les habitants des autres îles des Comores étaient historiquement très forts et expliquaient également les phénomènes migratoires.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a déclaré que la situation politique de l'île d'Anjouan était un autre facteur d'immigration : cette île était en effet soumise à des mouvements séparatistes, qui revendiquaient son indépendance par rapport aux deux autres îles des Comores. Cette motivation était d'autant plus grande que la pression démographique sur l'île d'Anjouan était très élevée, avec plus de 570 habitants par kilomètre carré.

Il a indiqué que la proximité géographique, enfin, facilitait les flux d'immigration clandestine, l'île d'Anjouan étant distante de Mayotte de moins de 70 kilomètres, ce qui permettait des trajets en bateau. Il a noté que les immigrés, même de nationalité non comorienne, passaient donc très majoritairement par l'île d'Anjouan, d'où ils embarquaient clandestinement pour Mayotte.

Puis **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a souligné l'importance des flux d'immigration et expliqué le traitement de la population clandestine présente à Mayotte.

Il a indiqué qu'environ un tiers de la population présente à Mayotte était en situation irrégulière : les estimations des différentes personnes rencontrées à Mayotte concordaient pour aboutir à un nombre d'étrangers en situation irrégulière compris entre 50.000 et 60.000 personnes. Environ 90 % de cette population était d'origine comorienne, le reste provenant de Madagascar et des pays d'Afrique proches de Mayotte.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a estimé que ces chiffres étaient d'autant plus inquiétants que ces flux d'immigration s'ajoutaient au départ d'un nombre croissant de Mahorais : 500 par an avant 1997 et aujourd'hui plus de 3.500 par an. Il a estimé que l'immigration était facilitée par l'intégration paradoxale des clandestins à la société mahoraise. En effet, il a indiqué que de nombreux Mahorais critiquaient vivement la présence des clandestins sur leur territoire et y voyaient la cause des difficultés du pays. Il a

toutefois fait valoir que l'emploi des clandestins était extrêmement répandu, tant pour les travaux ménagers que dans le bâtiment ou le travail agricole, ce qui constituait un « appel d'air » important pour les populations étrangères.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a déclaré que ces flux d'immigration clandestine étaient financés par de véritables réseaux économiques.

Il a relevé que si les réseaux d'immigration restaient artisanaux, ils participaient toutefois à un vrai système économique. Il a souligné que la traversée d'Anjouan à Mayotte se faisait dans des conditions de sécurité dramatiques, sur des bateaux de pêcheurs conçus pour 8 passagers, où voyageaient jusqu'à 45 personnes, précisant que les naufrages étaient fréquents et les noyades estimées à près de 1.000 par an. Il a ajouté que les traversées se faisaient avec l'appui de clandestins présents à Mayotte, qui communiquaient aux embarcations le nombre et la localisation des bateaux d'interception des forces de police en mer.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a fait valoir que pour ceux qui l'organisaient, l'activité d'émigration vers Mayotte était financièrement très « rentable » : le prix de la traversée était compris entre 100 euros et 300 euros par personne, ce qui pouvait rapporter près de 10.000 euros au propriétaire du bateau, le passeur étant quant à lui payé entre 400 euros et 500 euros, soit l'équivalent d'un an de salaire aux Comores.

Il a, par ailleurs, déclaré que quatre à cinq mois de travail clandestin à Mayotte suffisaient, pour un immigré en situation irrégulière, à financer la traversée d'un parent ou d'un ami ou encore le retour à Mayotte après une expulsion. Il a précisé que les bateaux qui débarquaient des immigrés sur les plages mahoraises repartaient en général avec du matériel volé par les clandestins à Mayotte, ce qui leur procurait des ressources financières importantes.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a indiqué qu'une fois sur place, les clandestins étaient souvent reconduits à la frontière et obtenaient très rarement une carte de résident. Il a précisé que le nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière avait fortement augmenté pour atteindre près de 16.000 par an, ce qui correspondait approximativement au flux de nouveaux arrivants et permettait de stabiliser le nombre de clandestins présents.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a déclaré que si les conditions de retenue dans le centre de rétention administrative de Pamandzi, qu'il avait eu l'occasion de visiter, étaient très précaires, les reconduites à la frontière se passaient en général sans heurts.

Puis, il a abordé le volet relatif aux coûts de cette immigration clandestine et aux leçons qu'il convenait d'en tirer.

Il a déclaré qu'ils pesaient d'abord sur les structures chargées de lutter contre ce phénomène.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a indiqué que la police aux frontières consacrait un budget estimé à 2,3 millions d'euros par an à la lutte contre l'immigration clandestine, en forte augmentation en raison de la hausse des moyens humains rendue nécessaire pour faire face à ce phénomène. Selon le directeur de la police aux frontières, sur les 140 fonctionnaires qui y travaillaient actuellement, 120 étaient affectés à la lutte contre l'immigration clandestine.

Il a ajouté que la gendarmerie évaluait le coût de la lutte contre l'immigration clandestine à près d'1 million d'euros par an. Tout comme le directeur de la police aux frontières, le commandant de la gendarmerie de Mayotte éprouvait des difficultés importantes à remplir l'ensemble de ses missions traditionnelles, la gendarmerie étant totalement occupée à lutter contre l'immigration clandestine.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a relevé que la coordination des moyens matériels permettait une relative maîtrise des coûts de la lutte contre l'immigration clandestine : les interventions en mer des différentes forces de l'ordre étaient, en effet, centralisées et donc optimisées. Il a également précisé que les moyens matériels, notamment les bateaux servant à l'interception des clandestins, étaient aussi standardisés, ce qui permettait une réduction des coûts d'entretien.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a déclaré qu'en matière d'offre scolaire, l'immigration clandestine constituait un obstacle supplémentaire au rattrapage des standards métropolitains et une source de coûts. Il a ajouté, qu'entre 1997 et 2007, les effectifs avaient augmenté de 44 % à Mayotte dans le premier degré et de plus de 100 % dans le second degré et que la population scolaire avait été multipliée par 6 depuis 1973.

Il a indiqué que l'immigration clandestine n'était pas responsable de la majorité des coûts induits par cette croissance. Il a précisé, toutefois, que selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, plus de 22 % des élèves scolarisés étaient issus de l'immigration clandestine, et que, d'après les chiffres fournis par le vice rectorat de Mayotte, les coûts de fonctionnement induits par la présence de ces élèves supplémentaires au sein des structures scolaires étaient évalués à plus de 32 millions d'euros.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a enfin noté que la présence d'une importante population clandestine entraînait des coûts importants pour les services de santé. Si le nombre de patients immigrés clandestins était difficile à évaluer, les informations fournies par le directeur du centre hospitalier de Mayotte permettaient d'évaluer le coût des soins qui leur étaient dispensés à plus de 20 millions d'euros par an.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a estimé que cette évaluation budgétaire ne visait bien évidemment pas à sous-estimer les aspects humains souvent dramatiques de l'immigration clandestine, mais permettait toutefois de dégager des pistes d'amélioration pour la gestion du défi de l'immigration clandestine à Mayotte.

Ainsi, il a constaté que, globalement, les coûts induits par la lutte contre l'immigration clandestine étaient d'une ampleur bien moindre que ceux induits par la présence, sur le territoire mahorais, des clandestins. Il serait donc non seulement plus efficace, mais aussi moins onéreux, d'augmenter les moyens consacrés à la lutte contre l'immigration clandestine que de prendre le risque d'avoir à accueillir un nombre croissant d'immigrés clandestins.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a déclaré que, parallèlement à l'accentuation de la lutte contre l'immigration clandestine, les conditions d'accueil des immigrés clandestins devaient être améliorées. Il a estimé que les efforts visant à améliorer les services sociaux et médicaux proposés (y compris aux clandestins), devaient être poursuivis et les conditions d'accueil des clandestins dans le centre de rétention administrative de Pamandzi améliorées.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a estimé, au vu du contexte économique régional de Mayotte, que la politique de co-développement ne pouvait constituer la solution au problème de l'immigration clandestine. Il a estimé que si une politique de co-développement devait être menée, elle devait viser à inciter davantage les Comores à participer à une politique conjointe de régulation des flux d'immigration.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a donc souhaité qu'une véritable politique de développement économique soit mise en place en faveur de l'ensemble de l'outre-mer français.

M. Jean Arthuis, président, s'est inquiété du tableau, assez préoccupant, dressé par le rapporteur spécial.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, est convenu que la situation était inquiétante, relevant notamment que les crédits consacrés à Mayotte seraient appelés à augmenter dans le cadre de la future départementalisation, sans perspective claire de développement économique.

M. Jean Arthuis, président, a relevé les similitudes entre l'immigration clandestine à Mayotte et celle existant en Guyane, et s'est interrogé sur les moyens de contribuer au développement de l'île d'Anjouan.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a regretté que les problèmes des collectivités territoriales d'outre-mer en général ne soient pas au cœur des préoccupations des autorités politiques.

M. François Trucy s'est interrogé sur l'ampleur des mouvements migratoires dans l'environnement régional de Mayotte. **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a indiqué que le flux migratoire d'Anjouan vers Mayotte se distinguait par son importance, qui résultait notamment de la proximité géographique des deux îles, et que Mayotte et La Réunion étaient particulièrement attractives du fait de leurs niveaux de développement.

Répondant à **M. Henri de Raincourt**, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a indiqué ne pas être en mesure de fournir une estimation précise du

coût à venir de la départementalisation de l'île. Il a toutefois observé que la mise en place des minima sociaux provoquerait nécessairement une hausse substantielle de ces coûts. Il a par ailleurs observé que les impôts collectés à Mayotte étaient presque exclusivement destinés au budget de la collectivité départementale de Mayotte et n'alimentaient pas le budget général de l'Etat. Il a relevé qu'une fiscalité locale devrait être mise en place, dans le cadre de la départementalisation, pour assurer à la collectivité départementale des ressources autonomes et pérennes.

M. Yves Détraigne a signalé que la commission des lois se rendrait prochainement à Mayotte pour y étudier les questions juridiques relatives notamment au problème de l'immigration clandestine. Il a donc remercié le rapporteur spécial pour l'éclairage apporté par sa communication, notamment sur les aspects budgétaires, et noté que le principal problème auquel Mayotte faisait face était celui de son développement économique.

M. Jean Arthuis, président, a jugé qu'il fallait globalement trouver une solution au développement économique de l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer, en prenant en compte les particularités de leurs environnements géographiques. Il a souhaité que le futur projet de loi de programme sur l'outre-mer réponde à cette interrogation, et rappelé que M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, avait indiqué lors de son audition, le 2 juillet 2008, devant la commission, que le système des indemnités temporaires de retraite serait réformé dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

La commission a ensuite donné acte au rapporteur de sa communication et a donné à l'unanimité son accord pour sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES ET PROGRAMME DE
DÉPLACEMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A Mayotte

Samedi 29 mars 2008

- Déjeuner de travail avec **MM. Yves Jégo**, secrétaire d'Etat à l'outre-mer et **Vincent Bouvier**, préfet de Mayotte.

Lundi 31 mars 2008

- 9h30 : entretien avec **M. Yvon Carratero**, commissaire divisionnaire, directeur de la police aux frontières de Mayotte ;
- 11h00 : visite du centre de rétention administrative de Pamandzi ;
- 14h30 : entretien avec **M. Abdoulatifou Aly**, député de Mayotte ;
- 15h30 : entretien avec **M. Ahamed Attoumani Douchina**, Président du Conseil général de Mayotte ;
- Dîner de travail avec **MM. Vincent Bouvier**, préfet, **Christophe Peyrel**, secrétaire général et **Christophe du Payrat**, secrétaire général adjoint de la préfecture de Mayotte.

Mardi 1^{er} avril 2008

- 9h : entretien avec **M. Franck Dugois**, chef du bureau des étrangers à la direction de la réglementation et des libertés publiques de Mayotte ;
- 10h : entretien avec **Mme Danielle Mouffard**, directrice, **M. Laurent Alaton**, directeur-adjoint de la direction des affaires sanitaires et sociales de Mayotte et **Mme Marie-Anne Sanquer**, médecin général de santé publique ;
- 11h : entretien avec **M. Alain Daniel**, directeur du Centre hospitalier de Mayotte ;
- 14h30 : entretien avec **M. Patrice Martinez**, lieutenant-colonel, commandant de la gendarmerie de Mayotte ;

- 15h30 : entretien avec **MM. Didier Eckel**, lieutenant, chef logistique et **Cyril Pairault**, maréchal des logis, chef du service des deniers à la gendarmerie de Mayotte ;
- 16h30 : entretien avec **M. Gérard Gauthier**, lieutenant, en charge du groupe d'intervention de Mayotte (GIM).

Mercredi 2 avril 2008

- 10h : participation à une mission d'interception en mer de la brigade nautique de la gendarmerie de Mayotte, avec **M. Daniel Grange**, adjudant chef, chef de la brigade nautique ;
- 14h30 : entretien avec **M. Jérôme Gauthey**, commissaire principal, directeur de la sécurité publique ;
- 15h30 : visite de sites d'urbanisme illégal avec **M. Jérôme Gauthey**, commissaire principal, directeur de la sécurité publique et les membres de la brigade anti-criminelle de Mayotte ;
- 17h30 : entretien avec **M. Henri Jean-Baptiste**, directeur des services fiscaux de Mayotte.

Jeudi 3 avril 2008

- 9h30 : entretien avec **M. Didier Perino**, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte ;
- 11h : point presse avec les journalistes de RFO Mayotte ;
- Déjeuner de travail avec **Mme Florence Bézard**, chef du bureau du cabinet du préfet de Mayotte.

A Paris

- **M. Laurent Prévost**, directeur-adjoint de cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer ;
- **M. Adolphe Colrat**, préfet, directeur de la direction des affaires politiques, administratives et financières du secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

- En plus de celui adressé, au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, un questionnaire a été transmis au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;
- Par ailleurs, des contacts informels ont été pris avec :
 - **M. Jean-Claude Morel**, contrôleur budgétaire de l'outre-mer ;
 - **M. Claude Allain**, adjoint auprès du contrôleur budgétaire de l'outre-mer.