

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la sécurité à
Mayotte,

Par MM. François-Noël BUFFET, Stéphane LE RUDULIER, Alain MARC
et Thani MOHAMED SOILHI,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LISTE DES PROPOSITIONS.....	9
I. UNE SITUATION SÉCURITAIRE SPÉCIFIQUE PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTE.....	11
A. UN TERRITOIRE AUX CONTRAINTES SPÉCIFIQUES	11
1. <i>Une situation migratoire structurellement problématique</i>	<i>11</i>
2. <i>Un contexte démographique particulier.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Un territoire en cours de développement économique.....</i>	<i>18</i>
4. <i>Une départementalisation récente, des services publics encore insuffisants</i>	<i>19</i>
B. UNE SITUATION SÉCURITAIRE EXTRÊMEMENT PRÉOCCUPANTE.....	22
1. <i>Un phénomène difficile à quantifier avec précision</i>	<i>22</i>
a) <i>Sécurité, insécurité, délinquance : l'inhérente difficulté de la mesure de la violence</i>	<i>22</i>
b) <i>Une sous-évaluation structurelle : la spécificité du cas mahorais.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Des indicateurs extrêmement préoccupants.....</i>	<i>24</i>
a) <i>Une situation inquiétante sur le plan quantitatif</i>	<i>24</i>
b) <i>Une délinquance dont la nature la rend difficile à traiter</i>	<i>27</i>
3. <i>Un fléau aux conséquences structurelles pour le territoire mahorais.....</i>	<i>27</i>
II. RÉPONDRE À L'URGENCE SÉCURITAIRE.....	28
A. ENCOURAGER LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	28
1. <i>Faute de réponse adaptée des pouvoirs publics, la prévention de la délinquance ne saurait être laissée aux citoyens.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Poursuivre le développement récent de plusieurs dispositifs de prévention de la délinquance</i>	<i>30</i>
B. OCTROYER AUX FORCES DE L'ORDRE LES MOYENS DE LEURS MISSIONS.....	33
1. <i>L'exercice des missions des forces de l'ordre est particulièrement difficile à Mayotte.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Poursuivre le renforcement engagé des moyens attribués aux forces de l'ordre.....</i>	<i>35</i>
a) <i>Une organisation spécifique des forces de l'ordre, qui semble perfectible.....</i>	<i>35</i>
b) <i>L'inévitable accroissement des moyens</i>	<i>37</i>
C. RENFORCER L'ACTION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE.....	39
1. <i>Malgré des moyens extrêmement limités, une réponse pénale à la hauteur</i>	<i>39</i>
2. <i>L'indispensable renforcement des moyens alloués à l'autorité judiciaire sur l'ensemble de la chaîne pénale</i>	<i>40</i>
III. RELEVER À LONG TERME LES DÉFIS DU TERRITOIRE MAHORAI.....	43
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE PÉRENNE À LA SITUATION MIGRATOIRE	43
1. <i>Une situation migratoire toujours problématique, en voie d'amélioration</i>	<i>43</i>
a) <i>La situation migratoire nourrit l'insécurité sur le territoire mahorais.....</i>	<i>43</i>
b) <i>Les pouvoirs publics ont pris la mesure du phénomène</i>	<i>44</i>

2. Le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine doit s'inscrire dans une stratégie de long terme.....	46
a) Un renforcement nécessaire des capacités d'interception.....	46
b) Une restriction des conditions d'accès à la nationalité à envisager	47
c) Un indispensable renforcement des coopérations diplomatiques avec l'Union des Comores.....	51
B. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES MINEURS ET DES « JEUNES EN ERRANCE ».....	53
C. FACILITER LES CONDITIONS GÉNÉRALES D'EXERCICE DES SERVICES PUBLICS.....	55
1. L'épineuse question du recensement de la population résidant effectivement à Mayotte	55
2. Remédier aux difficultés d'adressage	56
D. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE MAHORAIS.....	57
ANNEXE TABLEAU RÉCAPITULATIF DU NOMBRE DE FAITS DE DÉLINQUANCE COMMIS À MAYOTTE ENTRE 2008 ET 2020	59
EXAMEN EN COMMISSION.....	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DE LA CONTRIBUTION ÉCRITE	71
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À MAYOTTE.....	73

AVANT-PROPOS

Le 27 septembre 2021, à la suite d'une opération de destruction d'habitats précaires (communément appelés « décasages »), des violences urbaines ont éclaté à Koungou, commune du nord de Grande Terre. Elles se sont achevées par **l'incendie de la mairie**.

Photographie de l'incendie de la mairie de Koungou du 27 septembre 2021



Source : France Mayotte Matin, n° 2523 du mercredi 29 septembre 2021

Photographie de l'intérieur de la mairie de Koungou consécutivement à l'incendie



Source : France Mayotte Matin, n° 2523 du mercredi 29 septembre 2021

Cet événement, dont les médias nationaux ont relaté l'existence, n'est qu'un exemple parmi d'autres du **climat de violence quotidienne extrême que connaît Mayotte, largement ignoré dans l'hexagone**¹, et qui suscite de ce fait, chez un nombre grandissant de Mahorais, un **sentiment d'abandon** qui s'exprime de façon régulière par des mouvements sociaux ou des opérations « *île morte* », comme ceux qu'a connus le département au cours des mois de février et mars 2018.

Consciente de cette situation, la commission des lois du Sénat avait décidé, dès le début de l'année 2021, de conduire une **mission d'information** afin d'établir **un état des lieux de la situation sécuritaire à Mayotte et des solutions** que les pouvoirs publics sont susceptibles d'y apporter. Compte tenu des restrictions sanitaires, elle n'a cependant pu engager ses travaux qu'à compter de juin 2021 et se rendre dans le département qu'en septembre 2021.

Le déplacement réalisé par la mission a permis aux membres de la commission de mesurer la **spécificité de la question sécuritaire à Mayotte**. La spécificité mahoraise est d'abord celle d'une **insécurité qui s'inscrit dans le temps long et qui est grandissante**.

Cette insécurité est liée à une **délinquance aux traits spécifiques**. **Souvent le fait de jeunes, y compris de mineurs**, la délinquance à Mayotte se traduit par des **faits d'une particulière brutalité**. À titre d'exemple, le meurtre d'un lycéen au mois d'avril 2021 au moyen d'un tournevis a été perçu à Mayotte comme particulièrement significatif du climat délétère de violence qui règne sur place. Au surplus, les acteurs interrogés par la mission sur le terrain décrivent cette délinquance comme distincte dans ses motifs de celle rencontrée dans l'hexagone ou dans d'autres territoires ultramarins. Au-delà d'une délinquance de subsistance, dont la prévalence ne peut surprendre au regard des conditions socio-économiques que connaît le territoire, la mission a fait le constat d'une violence qui semble trouver sa source dans le contexte d'oisiveté et le manque de perspectives offerts à la jeunesse mahoraise.

¹ À titre d'exemple, le quotidien *France Mayotte Matin* s'émouvait en ces termes, au lendemain des incendies à Koungou, de la réception de cette nouvelle dans l'Hexagone : « Hier matin, la presse nationale s'est fait l'écho de ce qui s'est passé à Mayotte mais dans des termes assez éloignés de la réalité, les médias expliquant l'incendie par "des manifestations contre la destruction d'un bidonville comprenant quelque 350 habitations". (...) De manifestations il n'en a pas été question hier, une poignée de voyous s'est autorisée à des exactions. (...) En métropole, si une mairie avait été incendiée par des voyous, toutes les chaînes auraient ouvert leur JT sur cet événement et en auraient parlé pendant plusieurs jours. Des tribunes auraient été écrites, des éditorialistes se seraient bousculés sur les plateaux pour faire part de leur sentiment sur la question. Des journalistes auraient été dépêchés sur le terrain pour couvrir l'information. Pour Mayotte il n'en est rien : probablement que ce fait de violence subira un traitement partiel et distant comme très souvent alors que notre souffrance est bien réelle. »

L'insécurité que connaît Mayotte apparaît également **spécifique dans ses causes, liées aux difficultés propres au territoire mahorais**. Auditionné par les rapporteurs, l'ancien préfet de Mayotte, Jean-François Colombet, a ainsi cité, pêle-mêle, les rivalités entre villages, le « lâcher-prise des parents » vis-à-vis de l'éducation de leurs enfants, la pauvreté du territoire, sa situation migratoire particulière, son profil démographique, la perte d'influence de l'autorité traditionnelle des cadis, ainsi que la spécificité des structures familiales. Les rapporteurs se sont attachés à étayer certains de ces facteurs explicatifs.

Ainsi, la démographie de Mayotte, qui se caractérise par sa jeunesse et son très fort dynamisme, fait effectivement peser une pression importante sur les services publics, en particulier ceux en charge de l'accompagnement des publics mineurs ou jeunes majeurs. Les défauts de prise en charge qui en résultent peuvent nourrir des situations individuelles propices à la délinquance. De même, la situation économique du territoire, dont le développement est encore en cours et qui laisse une **large place à l'économie informelle**, offre au surplus peu de débouchés à une population jeune et en quête de perspectives. De façon analogue, la persistance d'un habitat précaire favorise l'émergence de tensions, conduisant *in fine* à des accès de violences.

Enfin et surtout, **le contexte migratoire propre à Mayotte n'est pas sans influence sur la situation sécuritaire du territoire**. La mission s'est ainsi intéressée à l'affirmation, régulièrement avancée par nos concitoyens mahorais, selon laquelle l'ampleur de l'immigration en situation irrégulière sur ce territoire est de nature à encourager la commission de faits de violence. Au terme de ses travaux, elle ne peut qu'effectivement constater que, par les difficultés d'accueil qu'ils génèrent, le sentiment de dépossession de leur territoire vécu par les Mahorais et les tensions intercommunautaires qui en découlent, **l'importance des flux migratoires sur un territoire exigu joue un rôle certain dans la dégradation du climat sécuritaire que connaît Mayotte**.

Fruit de la spécificité du contexte mahorais, ce niveau de délinquance engendre des **conséquences délétères à moyen terme sur le territoire**, qui dépassent la seule question sécuritaire. Naturellement, un tel niveau de violence suffit seul à justifier une réponse énergique des pouvoirs publics ; cette réponse paraît néanmoins d'autant plus urgente qu'il obère l'essor économique du territoire, nuit au fonctionnement normal des services publics et pousse de nombreux Mahorais au départ vers La Réunion ou l'hexagone. Cette émigration est d'autant plus problématique qu'elle se traduit par une perte de potentiel pour le territoire mahorais, dont le dynamisme et le développement futurs reposent sur la pleine mobilisation de ses forces vives.

Dans ces conditions, il est apparu primordial à la mission que soit apportée une **réponse appropriée et adaptée à une situation dont les causes comme les conséquences sont propres à la situation mahoraise**. Elle implique, dans un premier temps, **une riposte énergique immédiate à l'urgence sécuritaire** dans le court terme. Néanmoins, la situation sécuritaire mahoraise résulte de **tendances de fond et de causes structurelles, que les pouvoirs publics doivent prendre à bras-le-corps** pour rendre possible la garantie pérenne de la sécurité des Mahorais.

C'est dans cet état d'esprit que la mission d'information a conduit ses travaux. Ceux-ci se sont articulés en deux temps :

- **un déplacement à Mayotte du 7 au 9 septembre 2021**, à la rencontre des élus, des autorités de l'État en charge des questions de sécurité et d'immigration ainsi que des acteurs judiciaires ;

- une série d'auditions complémentaires conduites depuis Paris¹.

¹ Voir l'annexe du présent rapport.

LISTE DES PROPOSITIONS

Octroyer aux forces de l'ordre les moyens de leurs missions

1. Développer les initiatives des pouvoirs publics en matière de prévention de la délinquance afin de ne pas laisser cette prévention à des groupes d'auto-défense.
2. Engager une réflexion, dans la continuité des récentes évolutions s'agissant de la police nationale, sur d'éventuelles améliorations de l'organisation des forces de gendarmerie sur le territoire.
3. Évaluer l'opportunité de la création d'un PSIG dans le sud de Grande Terre.
4. Procéder à un état des lieux des moyens faisant encore défaut aux forces de l'ordre.
5. Renforcer l'attractivité des affectations à Mayotte en prenant en considération les spécificités de la situation mahoraise dans la gestion des moyens humains de la police nationale.

Renforcer l'action de l'autorité judiciaire

6. Renforcer les moyens humains du tribunal judiciaire de Mamoudzou et étudier sa relocalisation dans un bâtiment conçu à cet effet.
7. Créer une cour d'appel de plein exercice à Mamoudzou.
8. Créer un centre de détention au sud de Grande Terre et transformer l'actuel centre pénitentiaire de Majicavo en maison d'arrêt.
9. Ouvrir les possibilités d'aménagement de peines en créant un centre de semi-liberté ainsi qu'un centre éducatif fermé.

Apporter une réponse pérenne à la situation migratoire

10. Permettre aux services de police et de gendarmerie d'opérer, sous conditions, en « zone contiguë ».

11. Allonger la durée de résidence régulière et ininterrompue d'un parent permettant à l'enfant de bénéficier de la reconnaissance de la nationalité française.

12. Renforcer les moyens alloués à la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de filiation, en constituant un fichier unique d'état civil à l'échelle du département.

13. Approfondir la coopération diplomatique avec l'Union des Comores pour limiter les migrations irrégulières vers Mayotte, notamment en concentrant l'aide au développement sur Anjouan.

Accompagner les collectivités territoriales à la hauteur de leur engagement dans la lutte contre l'insécurité

14. Accompagner les efforts des communes dans l'équipement en vidéosurveillance et l'éclairage public.

15. Encourager les efforts en cours du conseil départemental dans l'amélioration de la prise en charge des mineurs et des jeunes en errance.

16. Accompagner en tant que de besoin les communes mahoraises dans l'amélioration des conditions d'exercice des services publics, notamment en matière de recensement et d'adressage.

I. UNE SITUATION SÉCURITAIRE SPÉCIFIQUE PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTE

A. UN TERRITOIRE AUX CONTRAINTES SPÉCIFIQUES

1. Une situation migratoire structurellement problématique

Le territoire mahorais est confronté de longue date à **des flux migratoires importants, sans équivalents à l'échelle de la France**. Ces flux résultent de causes structurelles, dont aucune évolution rapide n'est à prévoir à court terme.

En premier lieu, la **situation géographique de Mayotte** la rend attractive. Située dans le canal du Mozambique, au sein de l'archipel qu'elle forme avec les trois îles constituant l'Union des Comores, Mayotte est à proximité immédiate de celles-ci et notamment d'Anjouan.

Situation de Mayotte dans son environnement régional



Source : Cour des Comptes

Situation de Mayotte au sein de l'archipel géographique des Comores



Source : Ministère des affaires étrangères, 2004

Il est donc possible de procéder à la traversée depuis Anjouan, distante d'à peine 70 kilomètres environ de Mayotte.

L'attrait d'une telle route migratoire s'explique également par **l'écart de développement et de niveau de vie entre les Comores et Mayotte**. En 2017, le produit intérieur brut (PIB) des Comores était, en dollars courants, de 1 324 dollars par habitant¹. La même année, le PIB par habitant exprimé en dollars courants de Mayotte était de 11 245 dollars², soit environ 8,5 fois celui des Comores.

Au-delà de la stricte richesse économique, l'Union des Comores se caractérise par un **indice de développement humain³ (IDH) qui, malgré sa constante augmentation, demeure relativement faible, à 0,554 en 2019**.

¹ Données de la Banque mondiale, consultables à l'adresse suivante :

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=KM>.

² Voir « Synthèse démographique, sociale et économique », Insee, août 2020, ainsi que les données Insee consultables à l'adresse suivante pour la conversion entre euros et dollars courants : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381462#tableau-figure1>.

³ Pour mémoire, l'indice de développement humain (IDH) se calcule à partir de trois composantes : le PIB par habitant, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation des enfants de 17 ans et plus.

Évolution des différentes composantes de l'IDH dans l'Union des Comores

	Espérance de vie à la naissance	Durée attendue de scolarisation	Durée moyenne de scolarisation	RNB par habitant (dollars de 2017 en PPA)	Valeur de l'IDH
1990	56.7	7.9		3,055	
1995	58.7	8.1		2,757	
2000	59.5	8.5	2.8	2,835	0.465
2005	60.1	9.9	3.1	2,807	0.489
2010	61.9	10.6	4.2	2,875	0.521
2015	63.5	11.2	4.8	2,971	0.545
2016	63.7	11.2	4.8	3,004	0.547
2017	63.9	11.2	4.9	3,049	0.550
2018	64.1	11.2	5.0	3,085	0.552
2019	64.3	11.2	5.1	3,099	0.554

Source : Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Rapport sur le développement humain, 2020

Bien qu'il soit difficile de calculer avec précision l'IDH de Mayotte, à défaut de données robustes isolant le territoire mahorais au sein des indicateurs nationaux, une estimation datant de 2011 le plaçait à 0,750¹, soit bien en-dessous de l'IDH agrégé au niveau national², mais très nettement au-dessus de celui des Comores. Dès lors, **l'émigration vers Mayotte ou l'hexagone, peut paraître, pour certains Comoriens aux conditions de vie difficiles, l'opportunité d'un avenir meilleur.**

Enfin, **certains aspects culturels et politiques** font de Mayotte une destination attractive pour les Comores. Auditionné par les rapporteurs, l'ambassadeur de France aux Comores, Sylvain Riquier, a ainsi indiqué que **la permanence de liens familiaux, linguistiques et culturels facilitait les conditions pratiques d'une telle émigration.** Par ailleurs, la **stabilité politique** de Mayotte peut représenter un attrait pour les citoyens de plusieurs États de la région, au premier rang desquels l'Union des Comores³. Enfin, l'absence de reconnaissance par les autorités comoriennes⁴ de l'appartenance de Mayotte au territoire français ne contribue pas à **matérialiser l'existence d'une frontière pourtant bien réelle.**

¹ Voir par exemple Michaël Goujon, François Hermet, « L'indice de développement humain : une évaluation pour Mayotte », *Région et Développement*, L'Harmattan, 2012, 36, pp. 229-244, consultable à l'adresse suivante : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00913358>.

² Pour 2010, année la plus proche de 2011 pour laquelle nous disposons de données consolidées du PNUD, ce dernier évaluait l'IDH de la France à 0,879. En 2019, il atteignait 0,901. Voir à cet égard le Rapport sur le développement humain publié par le PNUD en 2020.

³ Le pays s'est longtemps caractérisé par une très forte instabilité politique, connaissant une succession de coups d'État. L'adoption en 2001 de sa constitution a néanmoins ouvert une phase de stabilité politique relative.

⁴ L'article 1^{er} de la constitution de l'Union des Comores prévoit toujours que « L'Union des Comores est une République, composée des îles autonomes de Mwali (Mohéli), Maoré (Mayotte), Ndzuwani (Anjouan), N'gazidja (Grande Comore). »

La pression de l'immigration à Mayotte est renseignée de longue date et a fait l'objet de plusieurs rapports parlementaires. Dès 2006, une mission d'information de l'Assemblée nationale soulignait déjà « l'ampleur de l'immigration clandestine à Mayotte, qui ne cesse de s'accroître au fil des années au point de concerner un tiers de la population », jugeant que celle-ci « met en danger la cohésion sociale de l'île »¹. La même année, le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration irrégulière, dont le rapporteur François-Noël Buffet, notait également que Mayotte était « soumise à une forte pression migratoire qui s'explique autant par la géographie que par l'histoire et l'économie »². Six ans plus tard, à la suite de la départementalisation, un rapport des sénateurs Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan notait la « persistance d'une forte immigration illégale », dont il notait déjà le caractère économique et identifiait trois des principaux facteurs dans l'accès à la santé, au travail et à l'éducation³. Enfin, en janvier 2019, un rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale renouvelait en des termes à peine distincts le constat déjà formulé par les rapports précités : « L'immigration irrégulière, en provenance en majorité de l'Union des Comores, alimentée par des réseaux organisés, pèse sur tous les aspects de la vie économique et sociale de Mayotte, est présente dans toutes les conversations. (...) Malgré les efforts engagés par l'État, la pression ne cesse d'augmenter. La présence massive de clandestins est la source directe ou indirecte de bien des maux, urbanisme illégal, système de santé saturé, travail dissimulé⁴. »

Malgré la difficulté inhérente à la quantification d'un phénomène clandestin, la gravité de la situation apparaît incontestable.

S'agissant du « flux », il a ainsi été procédé en 2019⁵ à plus de 27 000 éloignements tandis que, de janvier à août 2021, il avait été procédé à 16 027 éloignements⁶, ce qui permet d'apprécier l'ampleur des arrivées irrégulières sur le territoire mahorais. Au surplus, ces flux semblent connaître une **augmentation récente, potentiellement due aux difficultés économiques et sanitaires rencontrées par l'Union des Comores**. La

¹ Rapport d'information n° 2932 (2006, XIIème législature) de Didier Quentin sur la situation de l'immigration à Mayotte, consultable à l'adresse suivante : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2932.asp>.

² Rapport n° 300 (2005-2006) de François-Noël Buffet, fait au nom de la commission d'enquête relative à l'immigration clandestine, « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », présidée par Georges Othily, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/r05-300-1/r05-300-1_mono.html.

³ Rapport d'information n° 675 (2011-2012) de Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 juillet 2012, consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/rap/r11-675/r11-675_mono.html.

⁴ Rapport n° 1592 (2018-2019) de Yaël Braun-Pivet, Philippe Gosselin et Stéphane Mazars, en conclusion d'une mission effectuée à Mayotte du 24 au 28 septembre 2018, consultable à l'adresse suivante :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b1592_rapport-information#.

⁵ L'année 2020 étant, en raison de la situation sanitaire, faiblement représentative de la situation, il est jugé plus représentatif de prendre l'année 2019 pour référence.

⁶ Statistiques fournies par la préfecture de Mayotte.

préfecture de Mayotte a ainsi indiqué aux rapporteurs qu'une « nette hausse des arrivées est constatée à Mayotte depuis août 2020 », estimant qu'à « moyens de détection constants, le nombre de "kwassas"¹ entrant à Mayotte (...) a augmenté de 30 % entre la période allant du mois de septembre 2019 au mois d'août 2020 et celle des douze derniers mois (septembre 2020 – août 2021). »

S'agissant du « stock », il est généralement estimé que **la moitié environ de la population résidente à Mayotte est étrangère**. L'Insee estimait ainsi en février 2019 à 48 % la part de résidents mahorais étrangers², dont la moitié environ serait en situation administrative irrégulière³.

L'Insee évalue à la moitié environ la part des résidents étrangers à Mayotte

« Du fait de l'immigration importante depuis les Comores et du départ de natifs de Mayotte vers l'extérieur, notamment la métropole et La Réunion, 48 % de la population est de nationalité étrangère en 2017, soit 123 000 personnes. Cette part est en forte hausse depuis 2012 (+ 8 points). Comme en 2012, 95 % des étrangers sont Comoriens, 4 % sont Malgaches, et la part de ceux issus de l'Afrique de l'Est demeure marginale.

« En 2017, 42 % des habitants de Mayotte n'y sont pas nés : 36 % sont nés à l'étranger et 6 % sont nés en métropole ou dans un autre DOM.

Répartition de la population de Mayotte en 2017, par lieu de naissance et nationalité

	Nationalité française	Nationalité étrangère	Ensemble
Natifs de Mayotte	109 546	40 626	150 172
Natifs de France hors Mayotte	14 135	270	14 405
Natifs de l'étranger	10 060	81 881	91 941
Ensemble	133 741	122 777	256 518

Source : Insee, recensement de la population 2017.

« Parmi les adultes, 60 % ne sont pas nés à Mayotte. Les personnes natives de métropole et des autres DOM sont moins nombreuses qu'en 2012 : 14 400 habitent à Mayotte en 2017, soit un millier de moins que cinq ans auparavant. Selon l'âge, la proportion de natifs de l'étranger est très variable. Elle culmine entre 25 et 34 ans, avec 65 % de personnes nées à l'étranger. Cette part augmente de 9 points par rapport à 2012 en raison d'un solde migratoire très excédentaire à ces âges pour les natifs de l'étranger et très déficitaire pour les natifs de Mayotte.

« La proportion de personnes nées à l'étranger se réduit aux âges supérieurs : elle est de 42 % au-delà de 45 ans. Parmi les habitants de nationalité étrangère, un tiers sont nés à Mayotte. Les étrangers nés à Mayotte représentent ainsi 16 % de la population, comme en 2012. Ce sont essentiellement des mineurs, nés à Mayotte de deux parents étrangers. Leur nombre augmente sensiblement : ils sont 39 400 mineurs, contre 31 000 en 2012. »

Source : Insee, « À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », Insee Première, n° 1737, février 2019

¹ Du nom des barques de pêche utilisées pour la traversée depuis Anjouan.

² Insee, « À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », Insee Première, n° 1737, février 2019.

³ Insee, « Migrations, natalité et solidarités familiales : la société de Mayotte en pleine mutation », Insee Analyses Mayotte-La Réunion, n° 12, mars 2017, consultable à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2656589#titre-bloc-11>.

2. Un contexte démographique particulier

Source de nombreuses difficultés, **la situation migratoire contribue au contexte démographique spécifique qui caractérise Mayotte.**

En effet, les femmes nées à l'étranger, notamment aux Comores, portent le dynamisme de la croissance démographique mahoraise. Comme le rappelait l'Insee en juillet 2020 : « *La croissance démographique à Mayotte repose sur le dynamisme des naissances. Or celles-ci sont portées pour les trois quarts par les mères nées à l'étranger. Elles ont une fécondité deux fois plus élevée que les mères natives de Mayotte : leur indicateur conjoncturel de fécondité est de 6,0 enfants par femme en 2017 contre 3,5 pour les femmes natives de Mayotte¹.* »

Cette fécondité se traduit par un nombre élevé de naissances qui, rapporté à un nombre relativement faible de décès, porte un solde naturel très dynamique.

Évolution des naissances, des décès et du solde naturel à Mayotte entre 2014 et 2020

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Naissances	nombre	7 310	9 000	9 500	9 760	9 590	9 770	9 180
	évolution (en %)	//	23,1	5,5	2,8	- 1,8	1,9	- 6,0
Décès (nombre)		590	640	710	740	760	780	970
Solde naturel (nombre)		6 720	8 360	8 790	9 030	8 830	8 990	8 210

Source : Insee²

Cette croissance démographique pose à terme la **question de la capacité du territoire à accueillir une telle population.** Dans son rapport de 2016 sur la départementalisation³, la Cour des comptes jugeait ainsi « *inquiétante* » la croissance démographique mahoraise alors que le département est l'un de ceux à la plus forte densité démographique : avec 690 habitants au km², Mayotte n'est devancée que par Paris et cinq autres départements d'Île-de-France⁴. La Cour portait alors cette appréciation en se fondant sur une projection démographique de 497 000 habitants à l'horizon 2050. Or, les dernières projections produites par l'Insee, qui prennent en compte la situation migratoire, estiment désormais entre 440 000 et 760 000 habitants le nombre d'habitants à Mayotte à cette date, selon les scénarios migratoires.

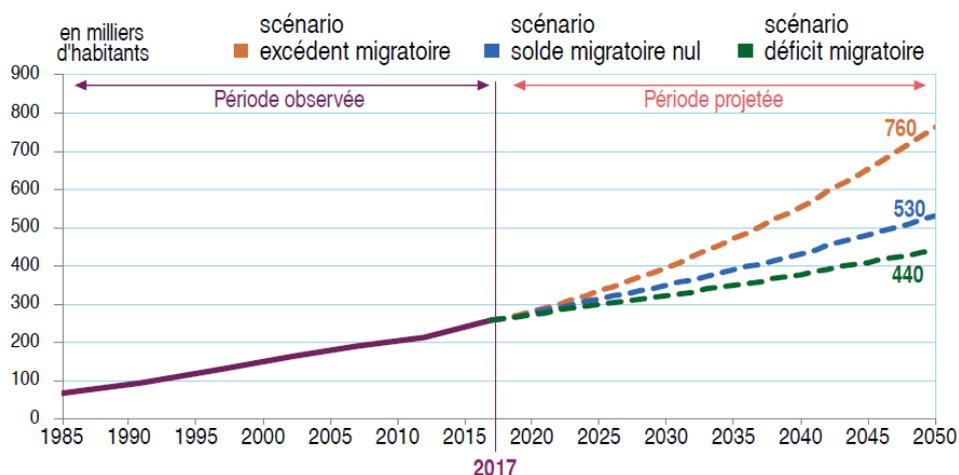
¹ Insee, « La population de Mayotte à l'horizon 2050 : entre 440 000 et 760 000 habitants selon l'évolution des migrations », *Insee analyses Mayotte-La Réunion*, n° 26, juillet 2020.

² Insee, « Bilan démographique à Mayotte en 2020, premiers éléments pour 2021 », *Insee Flash Mayotte*, septembre 2021.

³ Cour des Comptes, « La départementalisation de Mayotte : une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire », *rapport public thématique*, janvier 2016 p. 18.

⁴ Source : Insee, recensement de 2017. Résultats consultables à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3284395>.

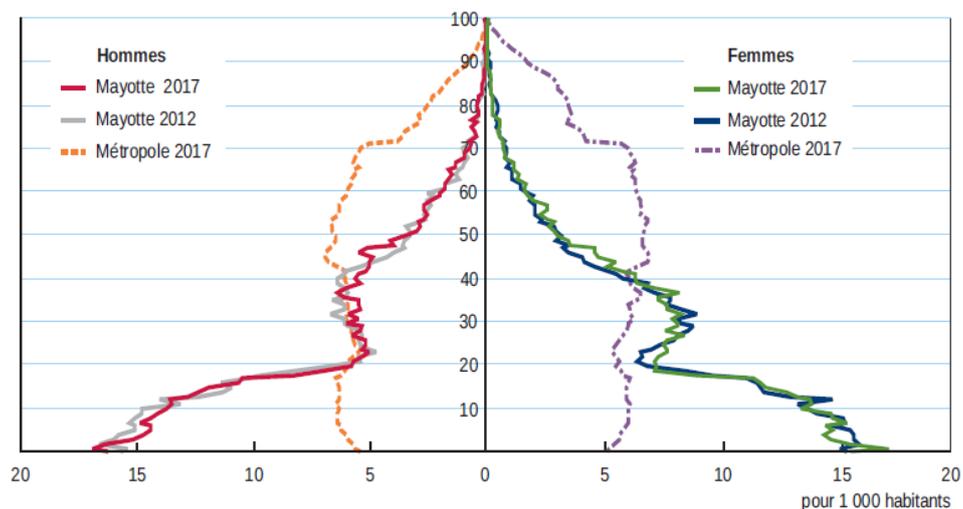
Évolution de la population de Mayotte à l'horizon 2050 selon trois scénarios de projections



Source : Insee¹

Ce dynamisme démographique se traduit par une **pyramide des âges déséquilibrée**, la population étant pour une très large part **extrêmement jeune**. À cet égard, le recensement de 2017 n'a pas montré d'évolution notable par rapport à la situation de 2012 : avec un âge moyen qui s'élève à 23 ans², l'Insee rappelait ainsi en février 2019 que « la moitié de la population a moins de 18 ans, et trois Mahorais sur dix ont moins de 10 ans³. »

Comparaison de la pyramide des âges à Mayotte (2012 et 2017) et en France métropolitaine (2017)



Source : Insee⁴

¹ Insee, « La population de Mayotte à l'horizon 2050 : entre 440 000 et 760 000 habitants selon l'évolution des migrations », *Insee analyses Mayotte-La Réunion*, n° 26, juillet 2020.

² À comparer à l'âge moyen de 41 ans en métropole, de 35 ans à La Réunion et de 28 ans en Guyane.

³ Insee, « À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », *Insee Première*, n° 1737, février 2019.

⁴ Ibidem.

Ce contexte démographique spécifique tend à **placer les services publics sous tension**, qu'il s'agisse des difficultés relatives à l'encadrement des mineurs (scolarisation, accompagnement par l'aide sociale à l'enfance), ou de l'accompagnement vers l'emploi. Comme le rappelait la Cour des comptes dans son rapport précité, le contexte démographique mahorais « *constitue indéniablement l'enjeu majeur de l'île, dans la mesure où il irrigue l'ensemble des autres défis, qu'il s'agisse du développement économique, de l'accès à l'éducation, ou encore de l'alignement progressif des prestations sociales*¹. »

3. Un territoire en cours de développement économique

Bien que relativement prospère dans son environnement régional immédiat, Mayotte demeure à l'échelle nationale un département en rattrapage économique. Comme le résumait le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale précité en 2019, « *les caractéristiques de l'économie mahoraise peuvent se résumer de la façon suivante : un poids prépondérant du secteur public, la place importante de l'activité informelle et, au final, une création de valeur ajoutée réduite*². »

Assise sur un secteur informel particulièrement développé³, l'économie mahoraise ne se caractérise pas par la production d'une valeur ajoutée élevée. À titre d'exemple, selon l'Insee, en 2018, le produit intérieur brut (PIB) mahorais s'élevait à 2,4 milliards d'euros, situant Mayotte comme « *le département français qui dégage le moins de richesse, y compris rapporté au nombre d'habitants* », avec un PIB par habitant près de quatre fois inférieur au niveau national.

L'activité étant trop faible, le marché du travail n'offre pas un emploi à tous les actifs mahorais⁴ et s'avère incapable d'absorber les arrivées de nouveaux actifs sur le marché. Le taux de chômage à Mayotte, qui s'établissait à 30,1 % en 2019, était ainsi supérieur de 8,8 points au taux de chômage du second territoire ultramarin connaissant le plus fort taux de chômage, La Réunion, dont le taux de chômage déjà préoccupant atteignait 21,3 %.

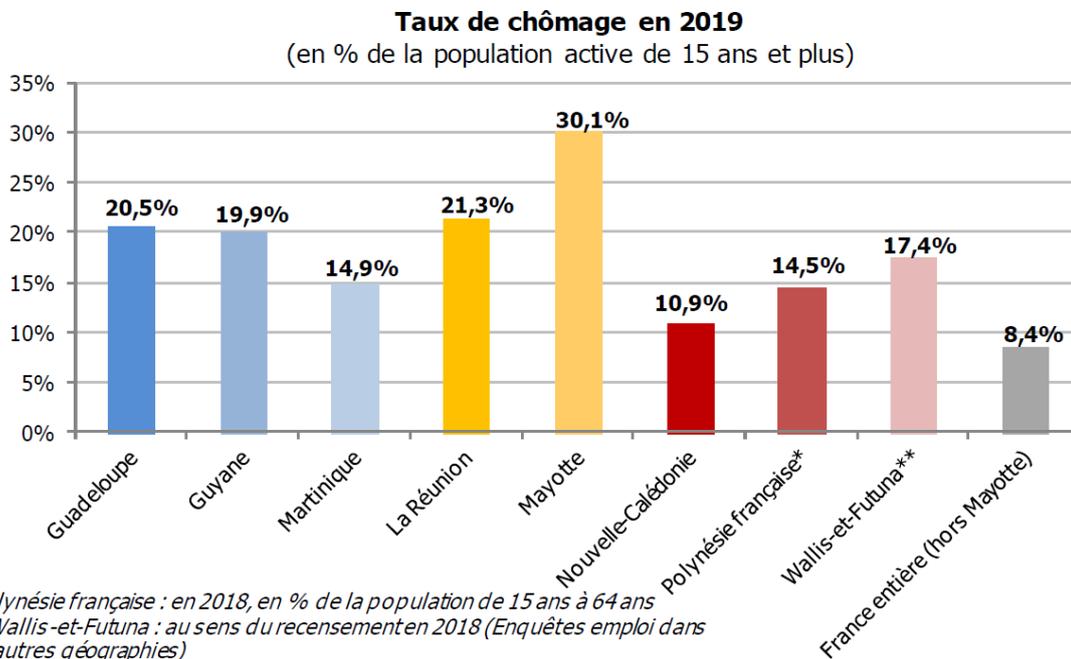
¹ Cour des comptes, rapport précité, p. 20.

² Rapport n° 1592 (2018-2019) précité, p. 11.

³ Selon le rapport de 2019 de la commission des lois de l'Assemblée nationale précité, « selon l'INSEE, 66 % des entreprises locales, occupant plus du tiers des emplois, ne seraient pas connues des services fiscaux ».

⁴ Ce malgré un taux d'activité de seulement 49,1 %, contre 71,7 % pour la France entière hors Mayotte. En d'autres termes, moins d'une personne sur deux en âge de travailler est active (en emploi ou en recherche d'emploi) ; au surplus, sur cette proportion, 30,1 % de cette population est au chômage.

Comparaison des taux de chômage dans divers territoires ultramarins avec le taux national hors Mayotte



Source : Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)¹

La situation économique de Mayotte, qui demeure le département le plus pauvre de France, n'offre donc pas de débouchés satisfaisants à une population jeune et dynamique.

4. Une départementalisation récente, des services publics encore insuffisants

Dans ces conditions, **il est difficile pour les services publics présents sur place d'assurer une prise en charge de leurs publics comparable à celle qui peut être attendue dans l'hexagone.**

En premier lieu, plusieurs infrastructures essentielles au territoire font encore défaut à Mayotte. Véritable « arlésienne », l'allongement de la piste d'atterrissage de l'aéroport de Dzaoudzi, attendu depuis 2003, n'a ainsi toujours pas été réalisé.

¹ Tableau de bord des outre-mer, IEDOM, 10 février 2021, consultable à l'adresse suivante : <https://www.iedom.fr/mayotte/statistiques/>. Pour mémoire, l'IEDOM agit « pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France et du Trésor, joue le rôle d'institut d'émission pour les départements, régions et collectivités d'outre-mer français ». À ce titre, il assure notamment la mise en circulation et l'entretien des billets et des pièces sur ces territoires. Pour plus d'information sur son rôle, voir <http://www.iedom.fr/>.

La « piste longue », attendue de longue date, enfin réalisée ?

Longue de seulement 1 930 mètres, la piste d'atterrissage de l'aéroport de Dzaoudzi ne permet pas à celui-ci d'accueillir de gros porteurs. Cela nuit au développement du trafic aérien, identifié comme un verrou dans le désenclavement et le développement économique de l'île.

Officialisé en 2003 par la signature d'une convention de développement, le projet d'allongement de la piste d'atterrissage a fait l'objet d'un débat public en 2011 et 2012. Les obstacles au projet ont néanmoins retardé sa mise en œuvre : son coût (supérieur à 200 millions d'euros) et son impact environnemental, tant sur la flore que sur la faune¹ du lagon, ont ainsi régulièrement été invoqués pour justifier son report.

En visite à Mayotte, le président de la République, Emmanuel Macron, a néanmoins affirmé en octobre 2019 la volonté de mener à son terme ce projet. La nomination récente de Christophe Masson, délégué de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) chargé de la réalisation du projet, semble accréditer l'hypothèse de l'achèvement du projet. Celui-ci pourrait ainsi être mené à bien dès 2023. Le scénario retenu serait celui de la « piste convergente ».

Carte représentant le scénario d'allongement retenu à l'heure actuelle



Source : direction générale de l'aviation civile (DGAC)²

De nouveaux obstacles se posent néanmoins : le défaut de matériaux sur place, notamment de sable, et les mouvements géologiques dus à l'activité volcanique du volcan sous-marin documentée au large de Mayotte³ pourraient à nouveau venir retarder un projet attendu de pied ferme par les Mahorais.

¹ Il s'agit notamment de protéger le dugong, « vache des mers », espèce jugée vulnérable et placée sur la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature.

² Carte consultable à l'adresse suivante : <https://pistelongue-mayotte.fr/>.

³ Pour plus d'informations, voir les informations publiées par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) à l'adresse suivante : <https://www.brgm.fr/fr/actualite/communiqu%C3%A9-presse/volcan-mayotte-plus-grande-eruption-sous-marine-jamais-document%C3%A9e>.

Par ailleurs, **Mayotte est le seul département d'outre-mer à ne pas disposer d'un port d'intérêt national**. Interrogé par la mission, l'ancien préfet de Mayotte, Jean-François Colombet, a souligné l'importance « *de doter Mayotte d'un port en eaux profondes* ».

Au-delà du cas des infrastructures, plusieurs services publics essentiels n'ont pas atteint une organisation satisfaisante ni une taille critique. Sans qu'il soit besoin de multiplier les exemples, le cas du service public de l'éducation nationale est à cet égard édifiant.

Confrontés à une augmentation continue du nombre d'élèves¹, les services de l'éducation nationale sur place sont contraints de mener une politique extrêmement volontariste de construction d'établissements scolaires et de création de classes. Rencontré sur place, le recteur de Mayotte, Gilles Halbout, s'est montré pleinement conscient de cette difficulté. En témoigne le projet académique du rectorat pour les années 2020 à 2023, qui rappelle que « *l'essor démographique engendre des besoins importants en termes de construction/extension et de restauration scolaires mais également en termes de moyens humains* » car, « *multipliés par 10 en 30 ans, les effectifs d'élèves sont en constante progression*². »

À titre d'exemple, sur les années scolaires 2016-2017 à 2018-2019, le nombre d'élèves accueillis par les établissements du premier et du second degrés du territoire mahorais est passé de 94 060 à 96 990, soit une augmentation sensible de 3,12 %. À cette augmentation des effectifs accueillis a correspondu une hausse corrélative des établissements et classes ouverts.

Évolution du nombre de classes et d'établissements ouverts sur les années scolaires 2016-2017 à 2018-2019

		2016-2017	2017-2018	2018-2019
1^{er} degré	Nombre de classes	1705	1709	1755
	Nombre d'écoles	183	183	185
2nd degré	Nombre de collèges	20	20	21
	Nombre de lycées	11	11	11
	Nombre d'internats	0	1	1

Source : rectorat de Mayotte³

¹ Dans son rapport de 2016 précité, la Cour des comptes précisait ainsi que « le nombre d'élèves scolarisés à Mayotte est passé de 3 000 en 1976 à 87 437 en 2014 ». Une telle évolution s'est poursuivie depuis.

² Rectorat de Mayotte, « Projet académique 2020-2023 », p. 3, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ac-mayotte.fr/index.php/academie/le-rectorat/projet-academique-2020-2023>.

³ « Projet académique 2020-2023 » précité, p. 4.

Pour louables que soient ces efforts, **ils ne permettent pas encore à l'heure actuelle de pallier en intégralité l'augmentation continue du public accueilli.** En particulier, la pratique des « *rotations* », qui consiste à diviser les classes du premier degré en deux et à segmenter leur accueil sur une demi-journée pour en doubler la capacité, ne saurait constituer une solution viable dans le long terme.

En tout état de cause, le caractère parfois embryonnaire, souvent lacunaire des services publics mahorais ne permet pas une prise en charge entièrement satisfaisante des publics concernés. **Une telle situation, qui peut s'expliquer en partie par le caractère récent de la départementalisation, contribue pourtant à alimenter une situation sécuritaire préoccupante.**

B. UNE SITUATION SÉCURITAIRE EXTRÊMEMENT PRÉOCCUPANTE

1. Un phénomène difficile à quantifier avec précision

a) Sécurité, insécurité, délinquance : l'inhérente difficulté de la mesure de la violence

Lors des auditions qu'elle a conduites sur place, la mission a été régulièrement confrontée au témoignage d'acteurs évoquant en des termes marquants le degré de violence sur le territoire mahorais. À titre d'illustration, le colonel Capelle, commandant de la gendarmerie de Mayotte, a ainsi évoqué « *le degré ahurissant de violence à l'encontre des forces de l'ordre* ». Le directeur territorial de la police nationale (DTPN), Laurent Simonin, a pour sa part estimé que « *le niveau de délinquance ne permet pas aux habitants de l'île de mener une vie normale* ». **Le degré de violence ressenti par la société mahoraise est donc, de l'avis général, particulièrement élevé.**

Il n'en est pas pour autant aisé de le quantifier avec précision. En premier lieu, l'insécurité vécue par les citoyens peut être difficile à mesurer, et n'est pas forcément parfaitement corrélée avec les chiffres de la délinquance tels que présentés par les services de justice et des forces de l'ordre. Comme le rappelaient Alexandre Estival, commandant de police, et Olivier Filatriau, administrateur de l'Insee, tous deux agents du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), dans un article de 2019, « *mesurer la délinquance est une entreprise délicate* »¹, qui a longtemps fait l'objet de controverses dans le débat public. Au terme d'une « *décennie de polémique* »², nourrie par des travaux universitaires³ mais également par des

¹ Alexandre Estival, Olivier Filatriau, « La mesure statistique de la délinquance », *AJ Pénal*, avril 2019, Dalloz.

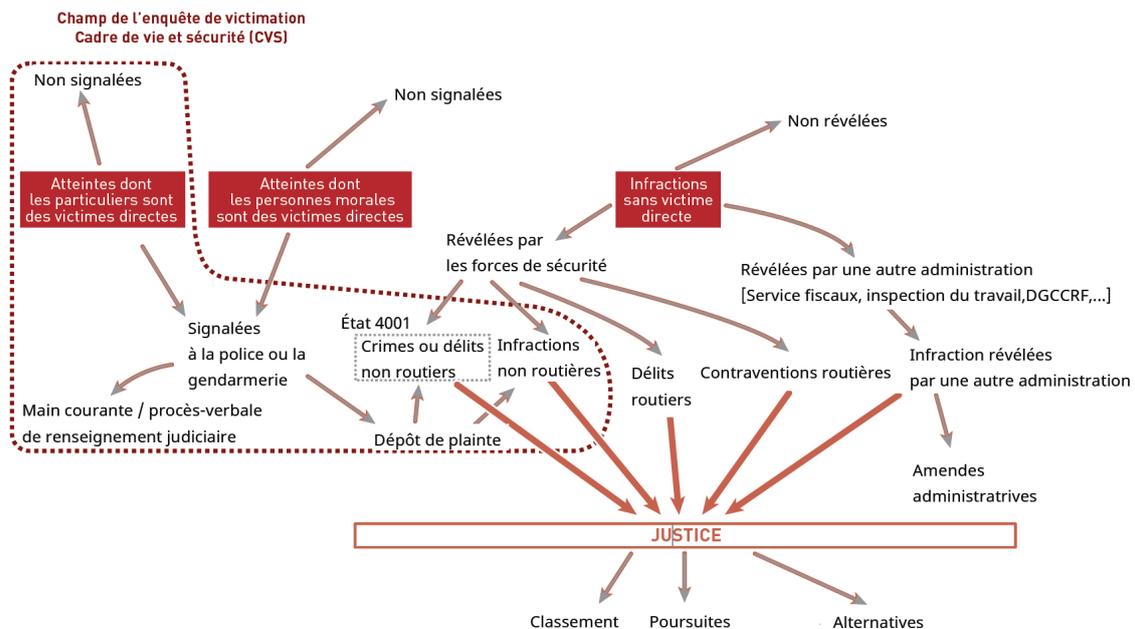
² Ibidem.

³ L'on pense en particulier aux travaux du sociologue Laurent Mucchielli, particulièrement critiques du management par objectifs de délinquance, ou « politique du chiffre », dont « Le "nouveau management de la sécurité" à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy », (2002-2007), *Champ pénal*, Vol. 5, 2008.

rapports administratifs¹, la création du SSMSI a favorisé l'unification et la consolidation des statistiques en la matière, contribuant à leur légitimation.

En second lieu, si les enquêtes de victimation, dont l'enquête nationale de victimation « *Cadre de vie et sécurité* » (CVS) réalisée annuellement depuis 2007 par l'Insee, ont permis de pallier cette difficulté, **les rapporteurs n'ont pas pu disposer de données précises s'agissant de Mayotte**. Cette enquête, qui constitue un « *complément indispensable* » aux statistiques dites de la « *délinquance enregistrée* »², n'ayant été étendue au territoire mahorais qu'en 2020, il n'a pas été possible à la mission de disposer de données consolidées en la matière. Bien que, comme le montre le schéma ci-dessous, ces enquêtes n'abolissent pas toute incertitude statistique, elles en réduisent considérablement l'ampleur et contribuent à donner une image plus fidèle de la délinquance vécue par les citoyens.

Les différents champs de la délinquance et leur mesure



Source : Alexandre Estival et Olivier Filatriau³

b) Une sous-évaluation structurelle : la spécificité du cas mahorais

Cette difficulté inhérente à la mesure de la violence est redoublée, dans le cas mahorais, de difficultés propres à ce territoire. De nombreux acteurs ont ainsi souligné que **la délinquance est, à Mayotte, sous-estimée**.

¹ Voir en particulier deux rapports inter-inspections : « Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure », IGA, IGPN, IGGN, IG Insee, juin 2013 et « L'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure sur le ressort de la préfecture de police », IGA et IGPN, janvier 2014.

² Article de A. Estival et O. Filatriau précité.

³ Article précité, figure 6.

Questionné sur le nombre, apparemment déconnecté de la réalité vécue par les Mahorais, de victimes de coups et blessures volontaires et de violences sexuelles¹, le directeur territorial de la police nationale (DTPN), Laurent Simonin, a estimé que « *les chiffres des violences et des atteintes sexuelles ne correspondent pas à la réalité* ». Le commandant de gendarmerie Olivier Capelle partage ce constat : « *il semble évident qu'une part de la délinquance échappe à nos constatations statistiques et c'est assurément le cas pour des faits de violences usuelles mais assurément davantage pour des violences intrafamiliales ou à caractère sexuel*². »

Rencontré sur place par la mission, le procureur de la République à Mayotte, Yann Le Bris, a corroboré ce constat et fait valoir plusieurs explications à cette sous-évaluation apparente de la réalité de la délinquance :

- le **recensement imparfait de la population**, qui sous-évaluerait la population effectivement présente sur l'île et fausserait toute tentative de constituer des ratios pertinents ;

- **l'alphabétisation encore insuffisante de la population** résidant à Mayotte, qui empêcherait certaines personnes ne maîtrisant pas suffisamment le français de se présenter comme victimes ;

- **la méfiance envers les forces de l'ordre**, en particulier pour une partie importante de la population dont le statut administratif est irrégulier et qui ne porterait pas plainte, par peur de l'engagement d'une procédure d'éloignement vers le pays d'origine ;

- **le défaut d'une culture du droit et d'un réflexe judiciaire au sein de la population**, conduisant au règlement de conflits hors de l'institution judiciaire, au sein de la famille ou du village, par un dédommagement financier ou le recours à la violence.

L'ensemble de ces éléments, combinés à certaines difficultés matérielles (difficultés d'adressage) **rendent le dépôt de plaintes et la conduite à leur terme des procédures difficile, ce qui contribue à une sous-évaluation structurelle de la délinquance à Mayotte.**

2. Des indicateurs extrêmement préoccupants

a) Une situation inquiétante sur le plan quantitatif

Malgré les difficultés de mesure de la délinquance à Mayotte, son bilan quantitatif demeure très préoccupant.

¹ En particulier, le nombre de victimes de coups et blessures volontaires pour 1 000 habitants à Mayotte était de 1,4 en 2019 et 2020 à Mayotte contre 1,9 et 2 en 2019 et 2020 en France métropolitaine. De façon analogue, le nombre de victimes de violences sexuelles enregistrées en 2020 pour 1 000 habitants était de 1 en 2020, contre 0,8 en France métropolitaine et 1,6 en Guyane. Voir à cet égard « Insécurité et délinquance en 2020 : un bilan statistique » (5ème éd.), 2020, publié par le SSMSI.

² Réponse écrite à une sollicitation des rapporteurs.

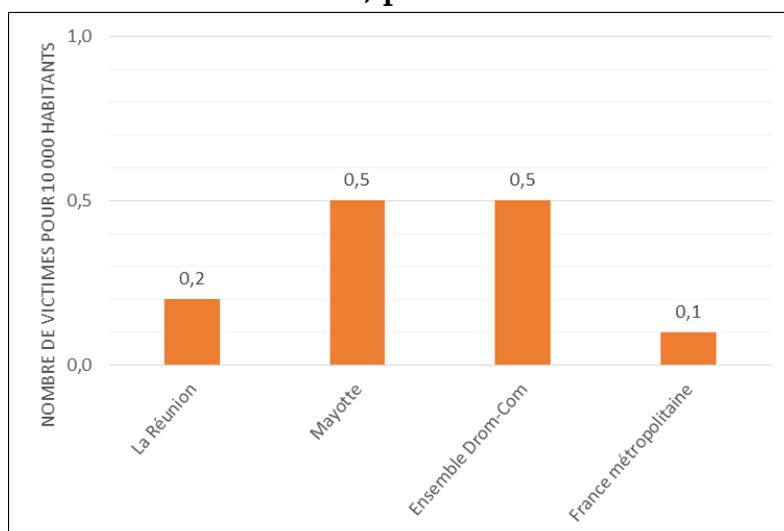
Au global, les données transmises par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) montrent une **très forte augmentation, depuis 2008, du nombre de faits de délinquance commis à Mayotte**. Ainsi, le nombre annuel de coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus est passé de 594 en 2008 à 1 506 en 2019, soit une hausse de 153,5 %. Dans le même temps, le nombre de violences sexuelles est passé de 98 à 236, soit une hausse de 175,5 %, et celui de vols violents a crû de 263,8 %, pour atteindre 1 049 faits en 2019¹.

Par ailleurs, **la situation mahoraise apparaît, en comparaison d'autres territoires, particulièrement problématique s'agissant de trois catégories de faits de délinquance :**

- les homicides ;
- les coups et blessures volontaires hors cadre familial et
- les vols commis avec violence.

En effet, comme le rappelle une note du SSMSI transmise aux rapporteurs, **le taux moyen d'homicides par habitant enregistré à Mayotte entre 2018 et 2020 est de 0,5 ‰, « soit un taux plus élevé qu'à la Réunion (0,2‰) mais similaire à celui de l'ensemble des DROM-COM »** et, en tout état de cause, cinq fois supérieur au taux ayant cours en France métropolitaine.

Nombre moyen de victimes d'homicides enregistrés entre 2018 et 2020, pour 10 000 habitants



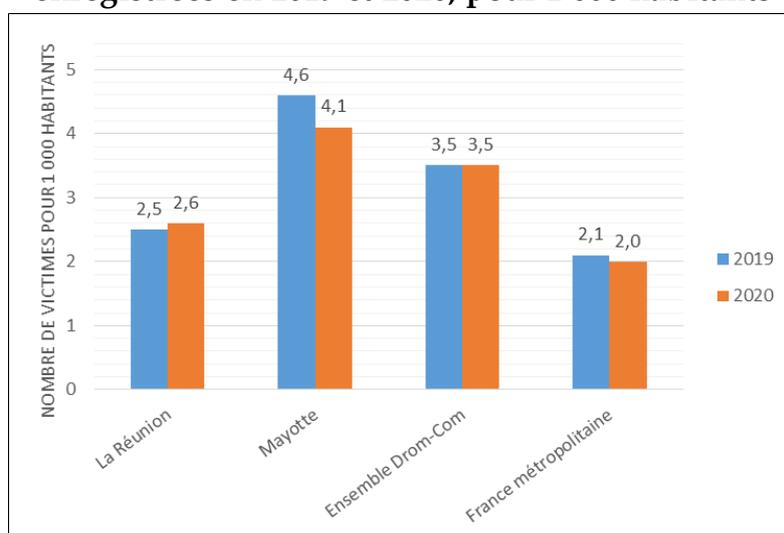
Source : SSMSI²

Par ailleurs, bien qu'en légère baisse entre 2019 et 2020, « **le taux de coups et blessures volontaires hors cadre familial pour 1 000 habitants à Mayotte demeure à 4,1 ‰, soit plus de 1 000 victimes chaque année** », à un niveau **très nettement supérieur à celui ayant cours en France métropolitaine (2,0 ‰) ou même en moyenne agrégée sur « l'ensemble Drom-Com »**.

¹ L'ensemble de ces données, fournies par le SSMSI, sont consultables en annexe du présent rapport.

² D'après les sources suivantes : SSMSI ; bases des victimes de crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie ; Insee, recensement de la population 2017.

Victimes de coups et blessures volontaires hors cadre familial enregistrées en 2019 et 2020, pour 1 000 habitants

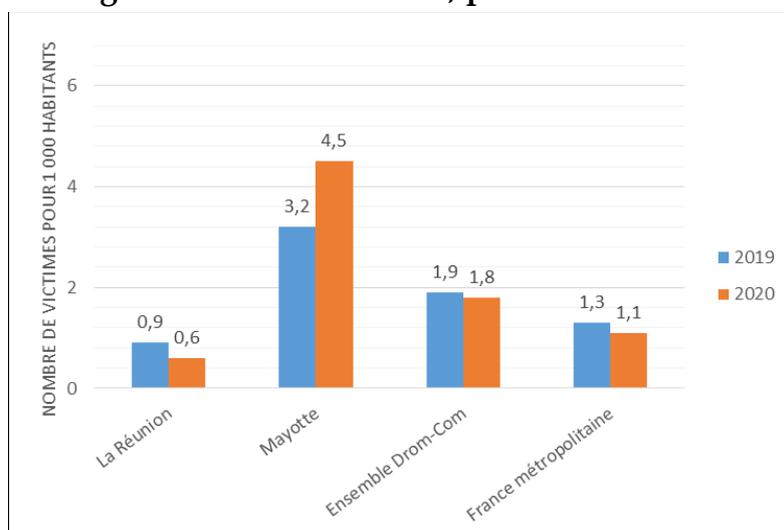


Source : SSMSI

Au surplus, dans la même note, le SSMSI relevait que, pour l'année 2021, « le nombre de victimes de coups et blessures volontaires en dehors du cadre familial enregistrées par habitant est en hausse par rapport à la même période en 2020 (+23 %) ».

Enfin, s'agissant des vols violents, le nombre de victimes par habitant est sensiblement plus élevé à Mayotte, où il s'élève à 4,5 ‰, que dans l'hexagone ou dans les autres territoires ultramarins, où il s'établit respectivement à 1,1 ‰ et 1,8 ‰. **Cette statistique est d'autant plus préoccupante qu'elle ne laisse pas présager d'amélioration** : le taux est en nette hausse sur un an à Mayotte (+1,4 point) passant de 800 victimes en 2019 à plus de 1 000 victimes en 2020, une tendance qui a continué selon le SSMSI « au cours des sept premiers mois de 2021 : +31% par rapport aux sept premiers mois de l'année 2020 ».

Victimes de vols violents enregistrées en 2019 et 2020, pour 1 000 habitants



Source : SSMSI

Même susceptibles, comme on l'a vu, d'une sous-évaluation inhérente à la spécificité du contexte mahorais, **les statistiques disponibles démontrent donc la prévalence d'une délinquance particulièrement violente à Mayotte.**

b) Une délinquance dont la nature la rend difficile à traiter

Les auditions des acteurs rencontrés sur place par la mission ont permis une **caractérisation qualitative de la délinquance rencontrée à Mayotte**. L'ensemble des acteurs judiciaires et des forces de sécurité intérieure ont souligné que celle-ci était avant tout **juvénile**. Le DTPN, Laurent Simonin a ainsi fait valoir en réponse à une sollicitation écrite de la mission que, « *sur ce territoire, une part importante des infractions sont commises par des mineurs, qu'il s'agisse des atteintes aux biens ou des atteintes violentes aux personnes* ».

Souvent le fait de mineurs, cette délinquance procède de deux logiques, comme l'a expliqué aux rapporteurs le préfet de Mayotte, Thierry Suquet, rencontré sur place :

- une **délinquance de subsistance**, qui se traduit par l'appropriation de biens d'autrui, y compris par la violence ;

- une **délinquance aux motifs incertains**, généralement perpétrée en bandes, qui peut notamment viser la commission de violences gratuites.

Cette délinquance n'a donc généralement pas pour motif, comme la situation est régulièrement rencontrée dans l'hexagone, de contrôle de territoires dans la perspective de la maîtrise du trafic de stupéfiants.

L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission ont également souligné le **caractère particulièrement violent des faits de délinquance commis à Mayotte**. Alors même que leurs auteurs ne semblent pas toujours en réaliser la gravité avant d'être confrontés aux conséquences de leurs actes¹ et que ces violences sont commises, faute d'armes à feu disponibles sur l'île, au moyen d'armes par destination généralement rudimentaires², **les faits de délinquance constatés par les forces de sécurité intérieure et les services judiciaires sont décrits par ceux-ci comme particulièrement brutaux.**

3. Un fléau aux conséquences structurelles pour le territoire mahorais

Les conséquences pour Mayotte de ce niveau de délinquance sont particulièrement problématiques. La situation sécuritaire, qui s'explique en

¹ Les acteurs judiciaires rencontrés soulignent que lorsqu'elles sont commises par des mineurs souffrant d'un grave défaut d'encadrement, la réalisation de la gravité et de la brutalité des actes perpétrés peut n'intervenir que tardivement, notamment devant la figure du juge.

² Parmi celles-ci, l'on note en particulier les armes par destination suivantes : pierres, barres de fer, couteaux, ciseaux, tournevis, ainsi que « chombos » (dénomination locale des machettes).

partie par certaines difficultés du territoire mahorais (développement économique insuffisant et couverture parcellaire du territoire par les services publics notamment) **nourrit en retour ces difficultés, générant un potentiel cercle vicieux.**

La permanence d'un tel niveau d'insécurité **diminue ainsi l'attractivité du territoire pour les agents de la fonction publique venus de l'Hexagone.** Pour ne citer que celui-ci, l'exemple des personnels dans le service public de l'éducation nationale est frappant : le défaut d'attractivité contraint à un recours excessif aux personnels contractuels. Ainsi le rectorat dénombrait en 2018, 41 % de demandes de départ parmi les enseignants titulaires. Afin de pallier le roulement des équipes qui en résulte, 35,9 % des enseignants au lycée à Mayotte étaient donc contractuels contre 6 % en France métropolitaine à la même date¹. **De telles difficultés ont été évoquées par l'ensemble des acteurs du service public rencontrés par les rapporteurs.**

Par ailleurs, ce niveau élevé de violence **obère l'attractivité et l'activité économiques du territoire.** À titre d'exemple, la quasi-impossibilité de circuler sans rencontrer d'interminables blocages dans le trafic automobile aux environs de Mamoudzou, en raison des coupeurs de routes et des caillassages, posent des difficultés logistiques concrètes aux entreprises du territoire.

Cette situation explique le sentiment de « *ras-le-bol* » des Mahorais, qui s'est en particulier exprimé lors des grèves de 2018 et **nourrit les flux migratoires de ceux-ci à destination de La Réunion ou de l'hexagone.**

II. RÉPONDRE À L'URGENCE SÉCURITAIRE

A. ENCOURAGER LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

1. Faute de réponse adaptée des pouvoirs publics, la prévention de la délinquance ne saurait être laissée aux citoyens

La répétition ininterrompue des violences au sein de l'île a conduit les Mahorais à exprimer leur lassitude dans le cadre d'un mouvement social d'ampleur aux mois de février et mars 2018. Grève générale et opération « *île morte* » avaient à l'époque attiré l'attention sur le mal-être des Mahorais.

¹ *Projet académique 2020-2023 édité par le rectorat de Mayotte.*

Le mouvement social du printemps 2018

À la suite de violences, et notamment de caillassages entre bandes rivales en janvier et février 2018 au lycée de Kahani, des enseignants puis des conducteurs de bus scolaires exercent leur droit de retrait les 7 et 8 février 2018 dans le contexte de manifestations de plus en plus nombreuses.

Réclamant une lutte plus énergique contre l'insécurité et, plus généralement, un rapprochement des conditions de vie des Mahorais de celles ayant cours dans l'Hexagone, le mouvement de contestation s'amplifie jusqu'à prendre la forme de grèves à partir du 20 février 2018. Le mouvement se mue ensuite en grève générale, les élus départementaux et municipaux affichant leur soutien au mouvement le 5 mars 2018 en annonçant que leurs services demeureraient fermés à compter du lendemain.

La constitution de barrages routiers et les appels à des opérations « *île morte* » conduisent progressivement le territoire à l'arrêt. Face à la gravité de la situation, la ministre des outre-mer, alors Annick Girardin, se déplace, « *mandatée par le Président de la République* », à Mayotte le 12 mars 2018. Le préfet Frédéric Veaux est remplacé par Dominique Sorain, jusqu'alors directeur de cabinet de la ministre, chargé au surplus d'animer en tant que délégué du Gouvernement une équipe interministérielle chargée de proposer des solutions à la crise.

Alors que les barrages, qui rendaient pratiquement impossible toute vie économique sur l'île, sont progressivement levés au début du mois d'avril 2018, le Premier ministre Édouard Philippe reçoit les élus mahorais et annonce le 19 avril un « *plan pour l'avenir* » de Mayotte, dont les contours sont détaillés par la ministre Annick Girardin le 15 mai 2018 à Mayotte, prévoyant notamment la création d'une agence régionale de santé (ARS) de plein exercice et l'augmentation des moyens alloués aux forces de l'ordre et à la lutte contre l'immigration illégale.

À la suite de ce mouvement social d'ampleur, **des groupes d'auto-défense visant à prévenir les actes de délinquance se sont constitués**, généralement regroupés sous la dénomination de « *gilets jaunes* ». Ces groupes d'auto-défense, qui réapparaissent régulièrement dans l'actualité mahoraise, constituent une réponse spontanée au sentiment d'abandon par les pouvoirs publics ressenti par des Mahorais à bout de patience.

Pour compréhensibles qu'elles soient, ces initiatives n'en sont pas moins problématiques. En premier lieu, elles remettent en cause la légitimité des seuls pouvoirs publics à intervenir dans un État de droit pour faire cesser les atteintes à l'ordre public, et contribuent à nourrir le sentiment que les forces de l'ordre ne seraient pas en mesure d'assurer leurs missions. Une telle situation n'est évidemment pas acceptable.

En second lieu, **elles peuvent compliquer le travail concret des forces de l'ordre**. En effet, les agissements de tels groupes, y compris en riposte à des agressions, peuvent se traduire par la commission d'infractions¹. D'une part, ils contribuent ce faisant à un phénomène d'escalade, qui se traduit par une **surcharge de travail pour les forces de l'ordre**. D'autre part, il peut être mal compris par l'opinion qu'une personne qu'elle perçoit comme victime fasse l'objet de l'attention des forces de l'ordre au même titre qu'une personne qu'elle perçoit comme agresseur.

Le développement de ces initiatives doit donc être maîtrisé, sans négliger l'intérêt de la participation des Mahorais à la prévention des actes de délinquance quotidienne en alertant les forces de l'ordre dès qu'ils constatent des situations de danger ou d'atteintes à l'ordre public.

2. Poursuivre le développement récent de plusieurs dispositifs de prévention de la délinquance

Les pouvoirs publics ont récemment développé plusieurs dispositifs de prévention de la délinquance. Ceux-ci sont tout particulièrement concentrés autour des établissements scolaires. Lors de sa visite sur place, **la mission a ainsi pu constater l'efficacité de plusieurs dispositifs**.

En premier lieu, le colonel Olivier Capelle, commandant de la gendarmerie à Mayotte, a fait valoir auprès de la mission l'intérêt du **dispositif dit des « élèves-pairs »**, qui permet d'établir un canal de communication entre les gendarmes et certains élèves d'un établissement scolaire. Formés, ces « élèves-relais » sont chargés de recueillir le ressenti de certains de leurs pairs lorsque ceux-ci éprouvent des difficultés à l'exprimer auprès d'un adulte. Associant le conseiller principal d'éducation (CPE), ce dispositif, qui n'est pas spécifique à Mayotte², rend les élèves acteurs de leur sécurité et offre aux forces de l'ordre la possibilité de recueillir des informations sur d'éventuelles sources d'insécurité.

En second lieu, **la mission a pu constater l'intérêt des classes dites « défense et sécurité globale »**, mises en place par le rectorat de l'académie de Mayotte.

¹ À titre d'exemple, un automobiliste a récemment été placé en garde à vue au commissariat de Mamoudzou pour blessures involontaires après avoir dirigé, à la suite d'une agression, son véhicule en direction d'un groupe de jeunes, renversant deux jeunes hommes. Ce fait divers, qui a défrayé la chronique mahoraise, a conduit à une manifestation de soutien à l'homme gardé à vue devant le commissariat. Voir pour plus d'informations : [Victime d'agression, il renverse et blesse ses agresseurs - Mayotte la 1ère \(francetvinfo.fr\)](http://francetvinfo.fr).

² Il est notamment présent en Martinique.

Rencontre entre une classe « *défense* » et la mission au collège Zakia Madi de Dombéni, en présence du recteur, Gilles Halbout, et du maire de Dombéni, Saïdi Moudjibou



Source : commission des lois du Sénat

Ces classes, créées dans l'académie de Nice en 2005, ont progressivement vu leur rôle reconnu, jusqu'à faire partie intégrante du protocole interministériel visant à développer les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale du 20 mai 2016¹. Le 30 octobre 2017, la signature par le vice-rectorat et le Détachement de légion étrangère de Mayotte (DLEM) d'une convention de partenariat a permis l'instauration d'une première « *classe défense* » à Mayotte au collège Zakia Madi de Dombéni. L'ouverture récente en octobre 2021 d'une troisième classe au collège Bouéni M'Titi à Dzaoudzi² démontre la pertinence d'un dispositif qui permet de resserrer concrètement les liens entre les forces de sécurité et les jeunes Mahorais.

¹ Ce protocole, signé par les ministres de la défense, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt le 20 mai 2016, est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.education.gouv.fr/bo/16/Hebdo26/MENE1600477X.htm>.

² Ce sont les forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) et non la légion étrangère qui jouent le rôle d'interlocuteur des jeunes dans le cadre de cette troisième classe. La deuxième convention avait été signée entre les autorités de la police nationale et de la gendarmerie et le collège de Kaweni 2, dit « K2 ».

En troisième lieu, Jérôme Millet, secrétaire général adjoint de la préfecture de Mayotte, a présenté à la mission sur place **le dispositif des groupes de médiation citoyenne (GMC)**. Ces structures, qui associent les services de l'État, le conseil départemental et six associations partenaires, s'appuient sur des « *adultes relais* », recrutés dans le cadre de contrats aidés « *parcours emploi compétences* » de trois ans, qui jouent le rôle de médiateurs déployés dans les zones criminogènes. Ces médiateurs, dont l'insertion professionnelle ultérieure est facilitée par l'expérience ainsi acquise, ont un rôle de médiation sociale, en « *éteignant les éruptions de violence* ». **L'avantage escompté pour les forces de l'ordre est, outre la remontée d'informations utiles via des contacts identifiés au plus proche du terrain, de nature opérationnelle** : le déploiement ponctuel de médiateurs le long des itinéraires des bus scolaires permet ainsi d'en prévenir, dans une certaine mesure, le caillassage. Ces groupes permettent donc de diminuer le niveau de violence et de lutter, pour les adultes qui y prennent part, contre l'oisiveté. Ils constituent ainsi un outil utile de prévention de la délinquance.

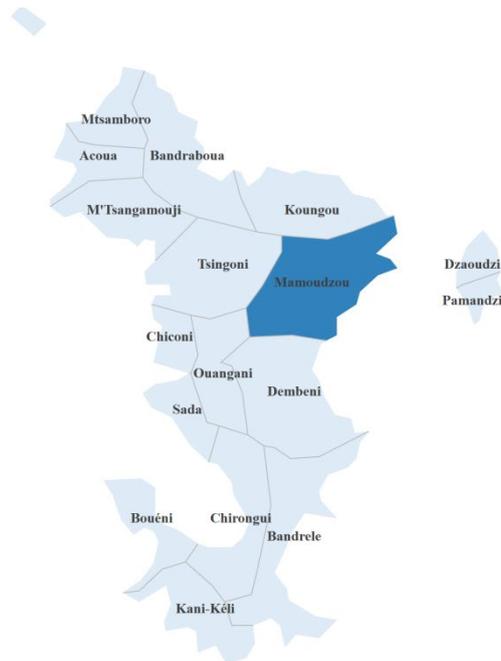
En dernier lieu, **le régiment du service militaire adapté (RSMA)**, implanté à Combani, constitue un outil extrêmement efficace d'insertion socioprofessionnelle pour des jeunes Français de 18 à 25 ans, habitant à Mayotte et éloignés de l'emploi, soit faute de tout diplôme, soit disposant d'un diplôme ne leur permettant pas de trouver un emploi. En cas de catastrophe naturelle, le RSMA contribue également, en renfort des forces armées éventuellement mobilisées, aux plans de secours. Par ailleurs, le RSMA contribue à la valorisation du département, en participant à certains chantiers, notamment au profit des collectivités territoriales. En offrant une alternative à l'oisiveté à des jeunes ne disposant pas de débouchés professionnels immédiats, le RSMA lutte donc efficacement contre la délinquance juvénile. À titre d'exemple, le dispositif dit des « *cadets citoyens* », mis en œuvre conjointement avec le commandement de gendarmerie de Pamandzi, avec le soutien du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) et le conseil départemental, a été souligné comme particulièrement efficace. À cet égard, l'annonce par les ministres Gérald Darmanin et Sébastien Lecornu d'une allocation de 10 millions d'euros supplémentaires et la création d'une nouvelle compagnie du régiment du service militaire adapté (RSMA) à Mayotte apparaît comme une reconnaissance particulièrement bienvenue du travail accompli par le RSMA.

Proposition n° 1 : Développer les initiatives des pouvoirs publics en matière de prévention de la délinquance afin de ne pas laisser cette prévention à des groupes d'auto-défense.

B. OCTROYER AUX FORCES DE L'ORDRE LES MOYENS DE LEURS MISSIONS

À Mayotte, seule la commune de Mamoudzou est située en zone police. Le reste du territoire est situé en zone gendarmerie, comme le montre la carte ci-dessous.

Carte des zones police (bleu foncé) et gendarmerie (bleu clair) à Mayotte



basemap from Admin Express IGN 2017 - Commission des lois du Sénat

Source : commission des lois du Sénat via Khartis

1. L'exercice des missions des forces de l'ordre est particulièrement difficile à Mayotte

Les représentants des forces de l'ordre interrogés par la mission sur place ont tous fait part de la **grande difficulté avec laquelle leurs agents exercent leurs missions au quotidien**.

S'agissant de la **zone police**, la direction territoriale de la police nationale a été en mesure de documenter le nombre de violences et d'outrages commis annuellement à l'encontre de ses fonctionnaires.

**Nombre annuel de faits de violence et d'outrages
commis à l'encontre des fonctionnaires de police**

	2019	2020	2021 (au 30 septembre)
Faits de violence à l'encontre d'agents	92	110	50
Outrages à agent	75	50	36

Source : direction territoriale de la police nationale

Le niveau de violence que rencontrent les fonctionnaires de police sur place se traduit ainsi par la recrudescence de blessures en service.

**Variation annuelle et nombre de blessés en service
de 2017 à 2021¹**

	2017	2018	2019	2020	2021 (au 30 septembre)
Nombre de blessés en service	36	37	82	84	91
Variation annuelle (en pourcentage)	-	+2,78 %	+125 %	+2,44 %	+8,33 %

Source : direction territoriale de la police nationale

Les faits de violence ne sont pas circonscrits aux localités situées en zone police et **les effectifs de gendarmerie sont logiquement confrontés à des difficultés similaires²**.

**Nombre de faits de violence commis à l'encontre
des effectifs de gendarmerie en 2020 et 2021**

	2020	2021 (1 ^{er} semestre)
Blessés	23	18
Rébellions	20	9
Blessés à la suite de rébellions	9	7
Caillassages	160	85
Blessés à la suite de caillassages	31	13
Véhicules dégradés	90	57

Source : commandement de gendarmerie de Mayotte

¹ Le nombre de jours d'arrêt à l'échelle des services a néanmoins diminué, passant de 2 314 en 2017 à 1 687 en 2021. Il n'est pas à exclure qu'une telle évolution, qui inclut d'autres situations que les seules blessures en service, soit explicable par d'autres facteurs.

² En raison d'un mode de décompte légèrement différent, il a été fait le choix de ne pas procéder à l'agrégation des données concernées avec celles de la police.

Ces statistiques sont d'autant plus problématiques qu'elles reflètent pour certaines une **tendance haussière**. À titre d'exemple, le nombre de véhicules dégradés à la suite de caillassages connaît une **très nette augmentation**. Alors qu'il avait déjà progressé d'environ 350 % entre 2019 et 2020, soit une multiplication par 4,5, **57 véhicules ont été dégradés sur le seul premier semestre de 2021** : il est donc à craindre qu'en fin d'année, une nouvelle augmentation de ce nombre soit constatée. Reflet de la dangerosité des opérations conduites sur le terrain par les forces de l'ordre, ces caillassages et les dégradations nuisent gravement aux conditions de travail des agents.

Photographie d'un véhicule endommagé à la suite d'un caillassage



Source : commandement de gendarmerie

2. Poursuivre le renforcement engagé des moyens attribués aux forces de l'ordre

a) Une organisation spécifique des forces de l'ordre, qui semble perfectible

L'organisation des forces de l'ordre reflète d'ores et déjà la spécificité du territoire mahorais. À titre d'exemple, la constitution au 1^{er} janvier 2020 d'une direction territoriale unique de la police nationale, rassemblant l'ensemble des directions sous l'autorité d'un seul directeur

territorial a été expérimentée à Mayotte notamment en raison des défis spécifiques posés par le territoire.

Cette expérimentation, également conduite en Guyane et en Nouvelle-Calédonie¹, s'est traduite par une unification de la direction autour d'un directeur territorial unique ayant autorité sur l'ensemble des services territoriaux de la police nationale. Elle a permis :

- **d'utiles mutualisations** des fonctions dites « *support* » ;

- **s'agissant des conditions d'opération, la fin d'un fonctionnement « en tuyaux d'orgue » dont la logique s'avérait souvent contraire aux réalités du terrain.** Interrogé sur le sujet, le directeur territorial de la police nationale, Laurent Simonin, a ainsi donné l'exemple de la participation ponctuelle d'agents de la police aux frontières (PAF) à des opérations de maintien de l'ordre ;

- **une consolidation de l'échelon territorial dans ses relations avec l'administration centrale.** L'éclatement des directions territoriales nuit ainsi à l'expression par celles-ci de leurs besoins auprès de leur direction d'administration centrale de tutelle. Le modèle de la DTPN s'inscrit au contraire dans une logique de déconcentration, qui permet aux directions territoriales d'exprimer avec davantage de clarté et de poids leurs besoins, notamment en termes de moyens.

Jugée utile à Mayotte ainsi que dans les autres territoires où elle est expérimentée, cette évolution pourrait donc être prochainement généralisée. Cette récente réorganisation des services de police pose la question d'éventuels gains organisationnels s'agissant des forces de gendarmerie. Rencontré sur place, **le commandement de gendarmerie n'a pas fait état de pistes d'amélioration en la matière.** Auditionné par la mission à son retour, l'ancien préfet de Mayotte, Jean-François Colombet, a néanmoins souligné l'intérêt d'étudier deux évolutions :

- **l'affectation à résidence sur Grande Terre d'officiers de commandement** actuellement stationnés à Pamandzi, afin d'éviter tout risque de scission entre le commandement et les unités sur place ;

- **l'engagement d'une réflexion sur une évolution de la répartition des agents entre les missions de police judiciaire et les missions de maintien de l'ordre,** au profit de ces dernières.

Cette dernière orientation peut néanmoins sembler paradoxale, les services de police judiciaire étant déjà particulièrement sollicités et faiblement outillés. Les rapporteurs estiment néanmoins qu'engager une réflexion sur les modalités d'organisation des forces de gendarmerie pourrait conduire à des gains marginaux.

¹ Voir l'annexe au décret n° 2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale.

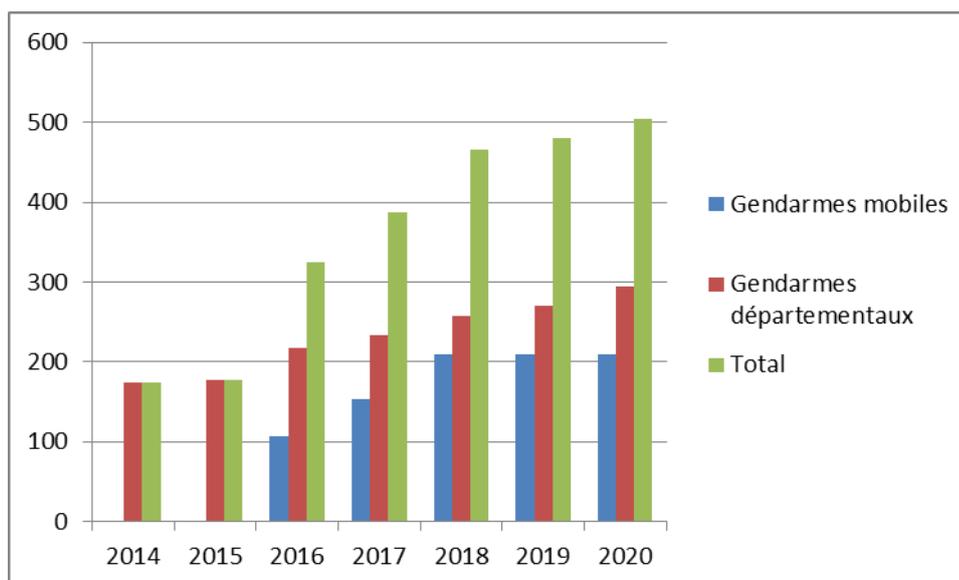
Proposition n° 2 : Engager une réflexion, dans la continuité des récentes évolutions s’agissant de la police nationale, sur d’éventuelles améliorations de l’organisation des forces de gendarmerie sur le territoire.

b) L’inévitable accroissement des moyens

Lors de leur visite à Mayotte à la fin du mois d’août 2021, les ministres de l’intérieur et des outre-mer, Gérald Darmanin et Sébastien Lecornu, ont annoncé un **renforcement à venir des effectifs de policiers et gendarmes stationnés sur l’île, à hauteur de 40 agents.**

Cette nouvelle augmentation s’inscrit dans le contexte général d’une hausse des effectifs des forces de l’ordre stationnées à Mayotte, particulièrement visible s’agissant des forces de gendarmerie.

Évolution des effectifs de gendarmes départementaux et de gendarmes mobiles de 2014 à 2020



Source : commandement de gendarmerie de Mayotte

Si les effectifs semblent aujourd’hui en passe d’atteindre un niveau satisfaisant, les voies d’une amélioration supplémentaire des moyens pourraient être envisagées.

Les forces de gendarmerie pourraient ainsi bénéficier de moyens supplémentaires. En particulier, le préfet Jean-François Colombet a exprimé devant les rapporteurs l’intérêt de **la création d’un peloton de surveillance et d’intervention de la gendarmerie (PSIG), affecté au sud de Grande Terre**, notamment pour faciliter les interventions de nuit dans cette zone. Si cette évolution n’a pas fait l’objet d’une demande particulière des gendarmes rencontrés par la mission, elle apparaît néanmoins de nature à faciliter leurs conditions d’intervention.

Proposition n° 3 : Évaluer l'opportunité de la création d'un PSIG dans le sud de Grande Terre.

S'agissant des forces de police, la création d'un commissariat à Kounou, zone urbaine particulièrement sujette à des violences urbaines, gagnerait à être envisagée. De façon connexe, il apparaît nécessaire de faire un état des lieux qui fait encore défaut aux fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs missions. En particulier, le défaut de fourrières pour animaux et voitures pose des difficultés opérationnelles aux agents, qui gagneraient à être levées pour offrir des conditions opérationnelles de travail similaires à celles ayant cours dans l'hexagone.

Proposition n° 4 : Procéder à un état des lieux des moyens faisant encore défaut aux forces de l'ordre.

Plus fondamentalement, les rapporteurs appellent à une réflexion plus approfondie sur les moyens humains de la police nationale à Mayotte. L'attractivité des postes ouverts à Mayotte pour les fonctionnaires de police doit faire l'objet d'une politique de ressources humaines plus dynamique. S'agissant de l'encadrement, le défaut d'attractivité des postes peut conduire à des affectations par défaut, qui ne stimulent pas l'implication d'agents envisageant rapidement leur changement d'affectation. Le développement de formes de contractualisation avec les agents affectés à Mayotte, qui obtiendraient plus facilement en retour une affectation à leur convenance, pourrait être envisagé.

Par ailleurs, le directeur territorial de la police nationale, Laurent Simonin, a évoqué la possibilité de diminuer la durée des affectations à Mayotte, qui pourraient être ramenées de quatre ans à une durée de deux ans renouvelable deux fois pour une année. Une telle durée favoriserait l'attractivité des postes proposés et permettrait une gestion plus dynamique des effectifs. Enfin, l'augmentation du nombre de Mahorais parmi les effectifs stationnés à Mayotte doit être encouragée.

Proposition n° 5 : Renforcer l'attractivité des affectations à Mayotte en prenant en considération les spécificités de la situation mahoraise dans la gestion des moyens humains de la police nationale.

Enfin, les conditions d'exercice des missions des forces de la gendarmerie et de la police nationales seraient indéniablement facilitées par le **déploiement de certains équipements qui relèvent des collectivités territoriales mahoraises.**

Tel est, le cas, du développement de l'éclairage public, en particulier sur les axes interurbains, aujourd'hui gravement défaillant, voire inexistant.

Par ailleurs, le développement de la vidéosurveillance est indispensable. Les moyens récemment annoncés par les ministres Lecornu et Darmanin, qui ont promis un soutien à hauteur d'un million d'euros par an des communes pour le déploiement de la vidéosurveillance a cependant été jugé insuffisant par les élus locaux rencontrés par la mission.

Proposition n° 6 : Accompagner les efforts des communes dans l'équipement en vidéosurveillance et l'éclairage public.

C. RENFORCER L'ACTION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

1. Malgré des moyens extrêmement limités, une réponse pénale à la hauteur

La coopération entre les forces de l'ordre et l'autorité judiciaire a été jugée bonne par l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission, tant du côté des acteurs judiciaires que de celui des forces de l'ordre.

Il convient en particulier de **souligner la récente évolution de la réponse pénale, due notamment à une modification des modes de traitement des dossiers par le parquet.** Yann Le Bris, procureur de la République à Mamoudzou, a ainsi détaillé les contours de sa stratégie aux membres de la mission.

Selon lui, le faible nombre de dépôts de plainte¹ et les difficultés d'adressage² rendent les poursuites difficiles à conduire jusqu'à leur terme. En conséquence, la délinquance n'est traitée que « *sur le haut du spectre* ». Afin de pallier cette difficulté, les services du parquet font le choix de **resserrer la procédure, en concentrant celle-ci sur le temps de la flagrance.**

La réponse pénale semble ainsi avoir gagné en sévérité : entre le premier semestre de 2019 et celui de 2021, **le nombre de condamnations prononcées par le tribunal judiciaire de Mamoudzou est passé de 935 à 1082, soit une hausse de 15,7 %.** Au-delà de cette hausse quantitative des condamnations, il est également constaté une **aggravation des peines**

¹ Voir le b) du 1. du B. du I. du présent rapport.

² Voir le 2. du C. du III. du présent rapport.

prononcées : dans le même temps, la part des prononcés d'emprisonnement ferme a crû d'1,8 point, passant de 28,4 % à 30,2 %. Par ailleurs, le quantum de peine moyen ferme est passé de 6,9 mois sur le premier semestre 2019 à 12,6 mois sur le premier semestre 2021.

Comparaison des peines prononcées par le tribunal judiciaire de Mamoudzou sur le premier semestre¹ des années 2019 à 2021²

Année	2019	2020	2021	Variation entre 2019 et 2021
Condamnations	935	601	1082	15,7%
<i>dont emprisonnement ferme</i>	266	191	327	22,9%
<i>Taux de prononcé de la peine d'emprisonnement ferme</i>	28,4%	31,8%	30,2%	
Peines d'emprisonnement ferme avec mandat de dépôt	45	79	119	164,4%
Quantum moyen ferme (exprimé en mois)	6,9	12,2	12,6	82,6%
Années d'emprisonnement ferme prononcées	153	195	345	125,5%

Source : procureur de la République de Mamoudzou

Néanmoins, cette réponse pénale se traduit par un surcroît d'activité pour la juridiction, notamment pour le parquet. Yann Le Bris a fait valoir lors de son audition par les rapporteurs que le traitement en flagrance des faits concernés requiert du temps : lorsqu'une convocation par officier de police judiciaire (COPJ) à une audience au tribunal ne prend que quelques instants, un déferrement peut représenter selon le procureur de la République plus d'une heure de temps de travail. **La mobilisation des équipes du parquet est donc exceptionnelle et présente le risque à terme de n'être pas tenable sans un renforcement subséquent des moyens de la chaîne pénale.**

2. L'indispensable renforcement des moyens alloués à l'autorité judiciaire sur l'ensemble de la chaîne pénale

La situation sécuritaire à Mayotte exige donc le **renforcement des moyens de l'autorité judiciaire sur l'ensemble de la chaîne pénale.**

En amont du prononcé de la peine, les moyens dont dispose la juridiction doivent être accrus afin de restaurer l'autorité de l'institution judiciaire. En premier lieu, le traitement des dossiers à Mayotte nécessite une charge de travail accrue, en raison des contraintes spécifiques du

¹ Ne disposant pour l'année 2021 que des données relatives au premier semestre, il a été choisi de procéder à la comparaison sur les seuls mois de janvier à juillet des années 2019 et 2020.

² Afin de tenir compte de la spécificité de l'année 2020, il a été choisi de présenter les variations entre les années 2019 et 2021.

territoire : la nécessité d'un traducteur pour la conduite d'audiences ainsi que les difficultés procédurales posées par un adressage défaillant sur le territoire, notamment, complexifient considérablement le travail des services. Les rapporteurs soutiennent donc le souhait exprimé par le président du tribunal judiciaire, Laurent Ben Kemoun, de la création d'un troisième cabinet de juge des enfants et d'un quatrième cabinet de juge d'instruction au sein de la juridiction. De façon analogue, Yann Le Bris, procureur de la République a estimé qu'il serait souhaitable de doubler les effectifs alloués au parquet.

S'agissant des moyens matériels, les rapporteurs ont pu constater les conditions matérielles imparfaites dans lesquelles les services exercent leurs prérogatives. À terme, la relocalisation du tribunal judiciaire en centre-ville de Mamoudzou, dans un bâtiment conçu pour les besoins d'une juridiction, devrait également être envisagée.

Proposition n° 7 : Renforcer les moyens humains du tribunal judiciaire de Mamoudzou et étudier sa relocalisation dans un bâtiment conçu à cet effet.

Par ailleurs, **la création d'une cour d'appel de plein exercice à Mayotte**, demandée de longue date, doit aboutir. Mayotte est en effet seulement dotée, depuis 2011, d'une chambre d'appel détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, installée à Mamoudzou¹.

Les avantages concrets attendus d'une telle réforme seraient les suivants :

- mettre fin aux difficultés organisationnelles posées par le détachement, qui se traduisent par des déplacements depuis La Réunion coûteux et sources d'inefficience ;

- permettre une montée en puissance de la cour d'assises, à l'activité de laquelle les magistrats pourraient consacrer davantage de temps ;

- envoyer un symbole fort, comme l'ont été la création récente d'une Agence régionale de santé propre à Mayotte ainsi qu'un rectorat d'académie de plein exercice.

Proposition n° 8 : Créer une cour d'appel de plein exercice à Mamoudzou.

¹ Question orale n° 939, 15^{ème} législature, de Mansour Kamardine à Nicole Belloubet, garde des sceaux, consultable à l'adresse suivante : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-939QOSD.htm>.

En aval du prononcé de la peine, plusieurs modifications doivent être envisagées. En premier lieu, la surpopulation carcérale du centre pénitentiaire de Majicavo fait courir à terme le risque d'une inhibition de la réponse pénale, les capacités d'accueil limitées du centre contraignant *de facto* celle-ci. Didier Hoarau, chef de l'établissement de Majicavo rencontré sur place, a ainsi fait valoir que l'augmentation du nombre de sessions d'assises sur l'année 2020-2021¹ a conduit à une augmentation subséquente du nombre de prévenus, accroissant ainsi la pression sur le quartier dédié à la maison d'arrêt.

Au 8 septembre 2021, le centre comptait ainsi 453 écroués, dont 438 détenus. Le taux d'occupation global était à cette date de 153 %. Ce taux masque néanmoins des réalités distinctes selon le régime de détention : il atteignait ainsi 238 % s'agissant des détenus sous le régime de la maison d'arrêt². Malgré sa récente réfection en 2015, le centre pénitentiaire de Majicavo voit donc ses capacités d'accueil saturées. Par ailleurs, Didier Hoarau a souligné la difficulté, en raison de l'étroitesse de l'emprise foncière du centre, de procéder à d'éventuelles extensions ou aménagements supplémentaires.

Alors même que les services pénitentiaires tâchent d'éviter la reformation, dans l'enceinte du centre pénitentiaire, de groupes et de bandes susceptibles de commettre des violences, une telle surpopulation rend l'exercice de leur mission particulièrement complexe. Cette surpopulation fait au surplus courir le risque, à terme, d'une inhibition de la réponse pénale. Afin d'éviter de tels écueils, il apparaît nécessaire de faire droit à la demande, régulièrement réitérée de la création d'un centre de détention au sud de Grande Terre. Le centre de Majicavo pourrait ainsi voir ses capacités d'accueil soulagées, en devenant une simple maison d'arrêt.

Proposition n° 9 : Créer un centre de détention au sud de Grande Terre et transformer l'actuel centre pénitentiaire de Majicavo en maison d'arrêt.

Enfin, l'autorité judiciaire ne dispose pas à Mayotte de moyens suffisants pour l'aménagement de peines, ce qui contribue à la surpopulation carcérale du centre de Majicavo. Rencontrée sur place par les rapporteurs, Naïma Sajie, vice-présidente du tribunal judiciaire chargée de l'application des peines, a ainsi jugé « *indispensable* » l'ouverture de possibilités nouvelles dans l'aménagement de peines à Mayotte. À cet égard, l'ouverture d'un centre de semi-liberté pour les détenus majeurs doit être

¹ Celles-ci sont passées selon les acteurs judiciaires rencontrés sur place de 3 ou 4 sessions annuelles à 6, voire 7 sessions annuelles.

² Source : centre pénitentiaire de Majicavo, sur sollicitation des rapporteurs.

envisagée. De façon analogue, la création d'un centre éducatif fermé pour mineurs, même doté d'un nombre limité de places, offrirait des possibilités supplémentaires pour l'aménagement de peines. Enfin, le recours plus systématique à des « *stages de rupture* », dans l'hexagone devrait être envisagé.

Proposition n° 10 : Ouvrir les possibilités d'aménagement de peines en créant un centre de semi-liberté ainsi qu'un centre éducatif fermé.

III. RELEVER À LONG TERME LES DÉFIS DU TERRITOIRE MAHORAIS

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE PÉRENNE À LA SITUATION MIGRATOIRE

1. Une situation migratoire toujours problématique, en voie d'amélioration

a) *La situation migratoire nourrit l'insécurité sur le territoire mahorais*

Imparfaitement intégrés au sein de la société mahoraise, **les étrangers en situation irrégulière sont particulièrement concernés par les facteurs de développement de la délinquance**. Lorsque leur statut administratif est irrégulier, les personnes étrangères peuvent être ainsi contraintes à l'exercice d'une activité dans l'économie informelle, ce risque étant d'autant plus accentué par la durée de leur séjour.

En outre, indépendamment de leur statut administratif, **les étrangers à Mayotte tendent plus souvent à vivre en habitat précaire**. Comme le relève l'Insee, les « *natifs de l'étranger¹ vivent près de trois fois plus souvent en habitat précaire que les natifs de Mayotte* ». Il note également que « *l'écart est plus fort encore avec les natifs de métropole ou des autres DOM, qui bénéficient des conditions de logement les plus favorables* » et que cet « *écart s'est accru depuis 2012, la situation s'étant davantage améliorée pour les natifs de Mayotte que pour les natifs de l'étranger, notamment pour l'accès au confort sanitaire de base²*. » La présence sur le territoire mahorais d'une part importante d'étrangers en situation irrégulière tend donc à nourrir la délinquance de subsistance.

¹ Ce qui inclut les personnes naturalisées.

² Insee, « À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », *Insee Première*, n° 1737, février 2019.

Au surplus, la présence d'une part importante d'étrangers en situation irrégulière, en particulier mineurs, contribue plus généralement, selon les acteurs judiciaires ainsi que ceux des forces de sécurité rencontrés par les rapporteurs, au **développement d'affrontements entre bandes rivales**. D'une part, spécifiquement lorsqu'ils sont mineurs, les étrangers en situation irrégulière ne disposent pas nécessairement de perspectives d'avenir encourageantes. Il en résulte un phénomène de « *désœuvrement* », propice à la commission de faits de violence. D'autre part, le différend persistant opposant la population mahoraise à la population étrangère nourrit un vif ressentiment, sur lequel peut prospérer un climat de tension générateur de violence, qui peut susciter des **affrontements intercommunautaires**. Comme le rappelait le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale en 2019, « *les violences inter communautaires à l'égard des étrangers en situation irrégulière ont pris une nouvelle ampleur : Mayotte a connu, au printemps 2016 et au printemps 2018, des phénomènes de destructions d'habitations et d'expulsions massives de groupes de personnes d'origine comorienne quelle que soit leur situation administrative*¹. »

b) Les pouvoirs publics ont pris la mesure du phénomène

Alimentant le climat de violence sur le territoire mahorais, **l'immigration irrégulière appelle donc une réponse énergique des pouvoirs publics**. À l'heure actuelle, celle-ci s'articule principalement autour de trois piliers :

- la **protection des frontières**, *via* la lutte contre l'immigration clandestine en mer, ou « *LIC mer* », fondée sur l'interception par des agents de la police ou de la gendarmerie nationales des « *kwassas kwassas* », les barques de pêche empruntées par les migrants pour réaliser la traversée depuis Anjouan ;

- la **recherche à terre d'étrangers en situation irrégulière** sur le territoire, *via* la lutte contre l'immigration clandestine sur terre, ou « *LIC terre* », qui mobilise, outre l'ensemble des forces de sécurité intérieure, une unité dédiée - le groupe d'appui opérationnel (GAO) de la police aux frontières (PAF) - et se fonde sur l'interpellation, lors des contrôles d'identité, des étrangers résidant à Mayotte en situation irrégulière ;

- les **reconduites à la frontière**, après passage en centre de rétention administrative (CRA), des personnes interpellées.

À titre plus subsidiaire, la lutte contre l'immigration clandestine s'appuie sur deux piliers supplémentaires : d'une part, le **travail judiciaire contre les filières d'immigration clandestine** et, d'autre part, la **coopération diplomatique avec les pays d'origine, en particulier l'Union des Comores**.

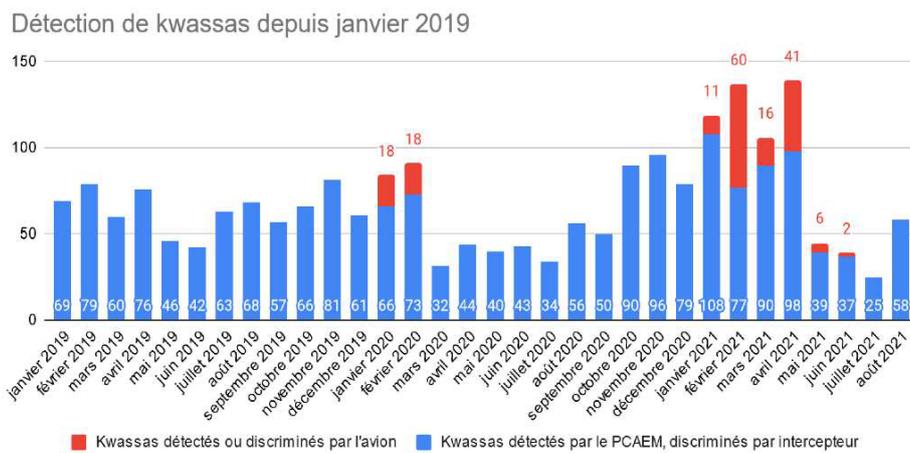
¹ Rapport n° 1592 (2018-2019) de Yaël Braun-Pivet, Philippe Gosselin et Stéphane Mazars précité.

L'opération Shikandra a permis, depuis 2019, de mieux contenir les flux et d'augmenter le nombre d'éloignements. Elle s'est traduite par l'allocation supplémentaire de 22 personnels¹ et de trois intercepteurs.

Le dispositif d'interception en mer à Mayotte

Le dispositif d'interception en mer à Mayotte repose sur une pluralité d'acteurs, dont la coordination incombe à la base navale, implantée à Dzaoudzi.

Une opération d'interception débute par la **détection** des « *kwassas* » en route vers le territoire mahorais. Cette détection s'appuie sur l'exploitation de quatre radars, mais également depuis le premier semestre 2021 sur une surveillance aérienne, qui permet de lever d'éventuels doutes. Il est estimé qu'au premier semestre 2021², cette surveillance aérienne a permis la détection de 136 « *kwassas* ».



Source : préfecture de Mayotte

Une fois les bateaux détectés, des **intercepteurs vont à leur rencontre et prennent en charge, le cas échéant, les personnes à leur bord**³. Les personnes interpellées sont acheminées au centre de rétention administrative, où elles demeurent jusqu'à leur éloignement vers leur pays d'origine.

Ces moyens renforcés ont permis d'augmenter le nombre d'éloignements, pour atteindre **plus de 27 000 éloignements en 2019**. L'opération est généralement perçue comme un succès. Les services de la préfecture rencontrés sur place ont notamment avancé la **hausse très significative du taux d'interception** : alors qu'en 2019, seuls 55 % des embarcations détectées étaient dissuadées ou interceptées, en 2021, 75,3 % des « *kwassas* » détectés ont été interceptés ou dissuadés sur les mois de janvier à juillet 2021.

¹ 10 militaires s'agissant de la brigade de gendarmerie et 12 fonctionnaires de police s'agissant de la brigade navale de la PAF.

² L'usage d'un avion de surveillance avait déjà été expérimenté aux mois de janvier et février 2020.

³ Sauf lorsque les embarcations font demi-tour : le « *kwassa* » est alors décompté comme « dissuadé » et non « intercepté ».

2. Le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine doit s'inscrire dans une stratégie de long terme

a) Un renforcement nécessaire des capacités d'interception

Lors de leur visite à Mayotte, à la fin du mois d'août 2021, les ministres de l'intérieur et des outre-mer, Gérald Darmanin et Sébastien Lecornu ont annoncé un **renforcement des moyens d'interception** :

- la pérennisation de la surveillance aérienne offrira un renforcement bienvenu des moyens de détection ;

- l'octroi de deux navires intercepteurs supplémentaires permettra un meilleur roulement et une diminution de l'usure des capacités existantes.

Opportun, ce renforcement des capacités opérationnelles pour la lutte contre l'immigration clandestine doit s'inscrire dans une stratégie de long terme.

S'agissant de l'interception en mer, **l'ouverture de la possibilité d'intervention des intercepteurs dans la « zone contiguë »¹ paraît souhaitable**. Évoquée par les ministres de l'intérieur et des outre-mer lors de leur visite à Mayotte à la fin du mois d'août 2021, cette évolution permettrait aux intercepteurs d'atteindre des zones de stationnement des « *kwassas* », situées en dehors des eaux territoriales, à partir desquelles ceux-ci se dirigent par groupes vers les côtes mahoraises, saturant par leur nombre les capacités d'intervention des intercepteurs. À cet égard, le régime juridique applicable à cette zone, sur lequel se fonde la compétence des douanes sur cet espace², prévoit d'ores et déjà que « *l'État [y] exerce les contrôles nécessaires en vue de prévenir et réprimer les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires et d'immigration* ». Sur ce fondement, il est désormais nécessaire de **prévoir explicitement et de définir au plus vite les conditions d'exercice de la compétence des services de police et de gendarmerie en la matière**.

Proposition n° 11 : Permettre aux services de police et de gendarmerie d'opérer, sous conditions, en « zone contiguë ».

¹ L'article 10 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française définit le cadre juridique applicable aux pouvoirs publics dans la zone contiguë en ces termes : « L'espace maritime situé au-delà de la limite de la mer territoriale et adjacent à celle-ci, s'étendant jusqu'à une limite fixée à 24 milles marins des lignes de base définies à l'article 2, constitue la zone contiguë. »

² L'article 44 bis du code des douanes prévoit ainsi la compétence du service des douanes dans la zone contiguë.

b) Une restriction des conditions d'accès à la nationalité à envisager

Une restriction des conditions d'acquisition de la nationalité française pourrait également être envisagée afin de diminuer l'attractivité d'une émigration vers Mayotte. Ces conditions ont récemment connu une modification, dans le cadre de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, dite « *Asile et immigration* ».

L'application du droit du sol à Mayotte

Dans le cadre de l'examen du projet de loi dit « *Asile et immigration* » en 2018, le Sénat a adopté en première lecture, contre l'avis du Gouvernement mais avec l'avis favorable de la commission, un amendement de Thani Mohamed Soilihi¹ prévoyant des conditions particulières d'application du droit du sol à Mayotte. Sollicité pour avis sur cette proposition de loi, le Conseil d'État avait estimé que les dispositions proposées n'étaient pas contraires à la Constitution².

À l'issue de la navette parlementaire, l'article 16 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a modifié l'article 2493 du code civil, exigeant, pour qu'un enfant né à Mayotte puisse bénéficier de la nationalité française à sa majorité, qu'« *à la date de sa naissance, l'un de ses parents au moins résidait en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois* ». ³

Saisi sur ces dispositions, le Conseil constitutionnel avait conclu à leur conformité à la Constitution⁴, suivant un raisonnement en deux étapes. En premier lieu, la situation de Mayotte, dont la population « *comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers* », implique que la « *collectivité est (...) soumise à des flux migratoires très importants.* » Ces circonstances constituant des « *caractéristiques et contraintes particulières* » au sens de l'article 73 de la Constitution, le législateur était fondé à prévoir des adaptations des règles relatives à l'acquisition de la nationalité française, étant entendu que « *l'immigration irrégulière à Mayotte pouvait être favorisée par la perspective d'obtention de la nationalité française par un enfant né en France et par les conséquences qui en découlent sur le droit au séjour de sa famille* ».

¹ Amendement n° 30 rectifié bis de Thani Mohamed Soilihi (repris au nom de la commission par le rapporteur), reprenant une proposition de loi du même auteur.

² Conseil d'État, Assemblée générale, 5 juin 2018, avis n° 394925.

³ Cette condition s'ajoutant aux exigences déjà prévues pour tous les enfants nés en France de parents étrangers, à savoir : avoir sa résidence en France à sa majorité et avoir eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinuée d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, paragraphes 35 à 51, consultable à l'adresse suivante :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018770DC.htm>.

En second lieu, le Conseil constitutionnel s'était attaché à déterminer si les dispositions adoptées par le législateur « excédaient la mesure des adaptations susceptibles d'être justifiées par les caractéristiques et contraintes particulières à Mayotte »¹ au titre de l'article 73 de la Constitution. Il avait conclu par la négative, jugeant les dispositions en cause proportionnées, adaptées et insusceptibles de constituer une discrimination². Au terme de ce raisonnement, le Conseil constitutionnel avait ainsi conclu à la régularité des dispositions contestées.

Lors des auditions conduites par les rapporteurs, **certain interlocuteurs ont estimé que la durée de trois mois de séjour régulier, imposée par la loi du 10 septembre 2018 n'était pas suffisante** pour dissuader les candidats à l'immigration. L'ancien préfet de Mayotte, Jean-François Colombet, a ainsi estimé qu'une durée de trois mois « *laisse des marges de manœuvre à ceux qui veulent détourner l'esprit de la loi* » ; à l'inverse, une durée rallongée à un an permettrait de mieux encadrer le phénomène des allers et retours, souvent risqués, de certaines femmes comoriennes vers Mayotte afin de pouvoir faire bénéficier leur enfant de l'octroi de la nationalité française.

Le renforcement de la conditionnalité de l'accès à la nationalité par le droit du sol pour les enfants nés à Mayotte de parents étrangers doit donc être étudié. En particulier, **sous réserve d'une rédaction garantissant sa constitutionnalité³, l'allongement à un an de la durée de résidence régulière et ininterrompue d'un parent permettant à l'enfant de bénéficier de la reconnaissance du droit du sol** pourrait être étudié.

¹ Voir le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 précitée.

² Le Conseil constitutionnel avait détaillé ce raisonnement en trois étapes. D'une part les dispositions d'adaptation étaient suffisamment circonscrites et proportionnées, le législateur n'ayant modifié, dans le cas de Mayotte, que certains des critères d'accès à la nationalité française, « maintenant inchangés les critères d'âge et de résidence applicables à un enfant né à Mayotte de parents étrangers ». Proportionnées, ces dispositions se bornaient ainsi à « modifier certaines conditions d'exercice du droit à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France. » D'autre part, applicables à l'ensemble des enfants nés à Mayotte de parents étrangers, sans distinction sur la nationalité ou l'origine géographique de ceux-ci, les dispositions d'adaptation n'instituaient aucune discrimination, proscrite au titre de l'article 1^{er} de la Constitution, aux termes duquel la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Enfin, le législateur ayant permis aux parents, à l'article 2495 du code civil, de porter sur l'acte de naissance de l'enfant ou en marge de celui-ci la mention de la régularité et de la durée de leur résidence, il a entendu faciliter la mise en œuvre de la condition nouvelle d'accès à la nationalité ainsi créée.

³ Dans son avis n° 394925 du 5 juin 2018 précité, le Conseil d'État avait notamment relevé que la « condition [nouvellement créée d'accès à la nationalité française] porte sur l'un ou l'autre des parents et fixe un délai de résidence régulière assez bref ». Un allongement excessif de ce délai pourrait donc poser une difficulté au regard de la constitutionnalité du dispositif.

Proposition n° 12 : Allonger la durée de résidence régulière et ininterrompue d'un parent permettant à l'enfant de bénéficier de la reconnaissance de la nationalité française.

La lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité pourrait également être renforcée à Mayotte. Des femmes étrangères en situation irrégulière, notamment comoriennes, peuvent en effet bénéficier, en l'échange d'une rémunération ou de services fournis à un Français, *via* la reconnaissance de leur enfant par celui-ci, de l'octroi d'un titre de séjour et d'une protection contre toute mesure d'éloignement.

Le renforcement récent des moyens juridiques de la lutte *a priori* contre les reconnaissances frauduleuses de filiation

Une reconnaissance est dite frauduleuse lorsque « *la reconnaissance souscrite par une personne dont l'intention exclusive n'est pas d'assurer à l'égard de l'enfant l'ensemble des obligations résultant du lien de filiation, mais qui est animée par la recherche d'un avantage lié à la qualité de parent d'un enfant français* »¹. Comme le rappelle une circulaire du garde des sceaux en date du 20 mars 2019², il peut s'agir de :

« - *la reconnaissance de l'enfant mineur d'une ressortissante étrangère par un Français. La reconnaissance permet d'attribuer à l'enfant la nationalité française puis, à sa mère, un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français; un Français peut souscrire des reconnaissances multiples ;*

« - *la reconnaissance de l'enfant mineur d'une Française par un ressortissant étranger. Ce dernier devient ainsi parent d'enfant français et peut, à ce titre, obtenir la délivrance d'un titre de séjour, sous réserve notamment de contribuer à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (article L. 313-11, 6° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ;*

« - *la reconnaissance peut également être effectuée pour qu'une mère ou un père puisse bénéficier de prestations sociales, pour elle-même, lui-même et/ou pour son enfant, étant précisé que des reconnaissances multiples peuvent également être effectuées dans cet objectif. »*

¹ Rapport n° 371 (2005-2006) fait par François-Noël Buffet, rapporteur du présent rapport, au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, p. 263. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/105-371-1/105-371-11.pdf.

² Circulaire du garde des sceaux de présentation des dispositions destinées à lutter *a priori* contre les reconnaissances frauduleuses de paternité et de maternité du 20 mars 2019 (NOR : JUSCI904138C).

Jusqu'en 2019, les dispositifs de lutte de droit commun contre les reconnaissances frauduleuses de filiation, toujours en vigueur, étaient les suivants :

- en matière civile, l'officier de l'état civil doit informer le parquet des cas litigieux mais a l'obligation de recevoir la demande de reconnaissance qui lui est présentée. En présence d'une « fraude à la loi », le ministère public peut contester la filiation devant le tribunal judiciaire dans un délai de dix ans¹, cette « action en contestation » pouvant aboutir à l'annulation du lien de filiation, qui est alors réputé n'avoir jamais existé (articles 321 et 336 du code civil)² ;

- en matière pénale, la personne qui reconnaît frauduleusement un enfant est passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende pour faux et usage de faux (article 441-1 du code pénal), de cinq ans d'emprisonnement et jusqu'à 15 000 euros d'amende lorsque la reconnaissance avait pour seul objet « d'obtenir, ou de faire obtenir, un titre de séjour ou le bénéfice d'une protection contre l'éloignement » ou « d'acquérir, ou de faire acquérir, la nationalité française ». À titre complémentaire, l'intéressé est passible d'une interdiction de séjour de cinq ans maximum, d'une interdiction du territoire français de dix ans maximum ou à titre définitif ou encore d'une interdiction d'exercer, pour cinq ans maximum, l'activité professionnelle à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise (articles L. 623-1 et L. 623-2 du CESEDA). Enfin, au plan administratif, le préfet retire le titre de séjour d'une personne qui l'aurait obtenu en établissant un lien frauduleux de filiation³.

Afin de mieux lutter contre ces cas de fraude, ce cadre juridique a été complété par l'article 55 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, dite « Asile et immigration », de deux dispositions supplémentaires⁴ :

- **le préfet peut refuser la délivrance d'un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français en l'absence de preuve que le père français subvient aux besoins de l'enfant lors des demandes de carte de séjour temporaire** en qualité de parent d'un enfant dont la nationalité française découle de la reconnaissance de celui-ci par un père français⁵ ;

- **l'officier de l'état-civil chargé de l'enregistrement de la reconnaissance a la possibilité de saisir le procureur, en cas d'indices sérieux laissant présumer une fraude, ce qui permet au parquet de s'opposer à l'enregistrement d'une reconnaissance reconnue comme frauduleuse**⁶. Ce dispositif d' « alerte préventive », codifié à l'article 316-1 du code civil, s'inspire, sous réserve d'ajustements, d'un dispositif mis en œuvre à Mayotte depuis 2006.

¹ Article 335 du code civil.

² Pour plus de détails, voir le rapport n° 552 (2017-2018) de François-Noël Buffet, rapporteur du présent rapport, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juin 2018, relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, p. 309, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l17-552-1/l17-552-1.html>.

³ Voir le rapport n° 552 (2017-2018) précité.

⁴ Voir l'avis budgétaire n° 146 (2019-2020) de François-Noël Buffet, rapporteur du présent rapport, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a19-146-2/a19-146-28.html#fn36>.

⁵ Second alinéa du 6° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁶ Articles 316 et suivants du code civil.

À l'échelle nationale, ce renforcement semble avoir produit des effets notables, comme le notait l'un des rapporteurs du présent rapport en 2019 : « ces nouveaux outils ont permis de détecter 1 076 cas de documents frauduleux en 2018, contre 738 en 2017, aux fins d'obtenir un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français, soit une augmentation de 46 % »¹.

Le renforcement récent des moyens juridiques de lutte *a priori* contre les reconnaissances frauduleuses ne semble pas avoir eu d'effet notable à Mayotte, où les dispositifs en question existaient déjà pour certains. **Interrogés sur le sujet par les rapporteurs, les services de la préfecture ont ainsi décrit la permanence de « filières » de reconnaissance frauduleuse.**

Les perspectives d'évolution en la matière sont donc moins juridiques que techniques. Au-delà de la nécessité d'un recours plus systématique aux outils juridiques préexistants, en particulier le retrait de titre de séjour lorsque les reconnaissances frauduleuses sont avérées, il convient de **lever les obstacles opérationnels** rencontrés par les services en charge de la lutte contre celles-ci. En particulier, la **constitution d'un fichier d'état civil unique, à l'échelle de Mayotte, permettrait de faciliter l'identification d'éventuelles fraudes**, sans qu'il soit besoin de contacter un à un les officiers de l'état civil des dix-sept communes du territoire. Par ailleurs, la **formation de ces derniers à la reconnaissance de situations de fraude pourrait être encouragée.**

Proposition n° 13 : Renforcer les moyens alloués à la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de filiation, en constituant un fichier unique d'état civil à l'échelle du département.

c) Un indispensable renforcement des coopérations diplomatiques avec l'Union des Comores

Enfin, les dernières années ont montré le défaut de volonté du gouvernement de l'Union des Comores de nouer une relation de coopération mutuellement avantageuse avec les autorités françaises². Une bonne coopération avec les autorités comoriennes est néanmoins nécessaire à la résolution de la question migratoire mahoraise. Le subventionnement annuel par les autorités françaises, à hauteur d'un million d'euros, du « rideau d'interception » mis en œuvre par les garde-côtes comoriens est à cet égard utile.

¹ Avis n° 146 (2019-2020) précité.

² À titre d'exemple, lors de leur visite du CRA de Mayotte, les rapporteurs ont pu constater les adaptations rendues nécessaires par la décision comorienne de conditionner le retour de ressortissants comoriens à la réalisation d'un test PCR et non d'un test antigénique ; l'impératif sanitaire attaché à cette décision n'apparaissait pourtant pas clairement.

Les rapporteurs se sont plus largement interrogés sur l'opportunité de **conditionner l'octroi de l'aide au développement à la réalisation d'actions de lutte contre les migrations**. Une telle conditionnalité ne semble pourtant pas utile : d'une part, elle nuit à la souplesse inhérente aux relations diplomatiques et pourrait aboutir à une réduction de la marge de manœuvre française en la matière ; d'autre part, il semble préjudiciable que le bon fonctionnement de l'aide au développement, qui s'envisage sur le temps long et permet *in fine* de fixer les populations sur leur territoire d'origine, soit soumis aux aléas des relations franco-comoriennes.

Néanmoins, **un meilleur ciblage des aides sur l'île d'Anjouan pourrait être envisagé**. Sollicités sur cette question, les services du ministère des affaires européennes et étrangères et ceux de l'agence française de développement ont estimé entre 66,8 et 71,8 millions d'euros les financements du plan de développement France-Comores¹ (PDFC) dirigés vers l'île d'Anjouan, soit entre 44,5 % et 47,8 % du total, pour une population anjouanaise représentant environ 40 % de la population comorienne totale. S'il existe donc d'ores et déjà un certain ciblage des aides sur l'île d'Anjouan, celui-ci gagnerait à être approfondi, avec l'aval des autorités comoriennes, en cohérence avec l'impératif d'apporter une solution pérenne à la question migratoire mahoraise.

Enfin, **un approfondissement de la coopération judiciaire avec les autorités comoriennes pourrait permettre de mieux lutter contre les filières et trafics bénéficiant de la situation migratoire actuelle**. Nathalie Gimonet, sous-préfète en charge de la lutte contre l'immigration clandestine, a fait état à cet égard de premiers résultats qui semblent encourageants ; il convient donc d'approfondir les efforts en la matière.

Proposition n° 14 : Approfondir la coopération diplomatique avec l'Union des Comores pour limiter les migrations irrégulières vers Mayotte, notamment en concentrant l'aide au développement sur Anjouan.

¹ Comme l'ont précisé les services du MEAE dans une note transmise aux rapporteurs, le plan de développement France-Comores (PDFC) « s'inscrit dans le Document-cadre de partenariat renouvelé, signé le 22 juillet 2019. D'un montant de 150 M€ (devant être engagés sur une période de 3 ans), le PDFC entend contribuer à l'amélioration durable des conditions de vie des ressortissants de l'Union des Comores, à travers le soutien à des projets visant en priorité : l'amélioration de la qualité et de l'accès à la santé (44 M€), l'éducation (38 M€), l'insertion socioéconomique des jeunes et le soutien aux activités génératrices de revenu (55 M€) - y compris l'appui au développement agricole ainsi que l'environnement et l'aménagement du territoire (10 M€). »

Les voies d'une amélioration de la situation migratoire de Mayotte existent donc et gagneraient à être explorées dans la perspective d'une réduction générale et pérenne de la violence et de l'insécurité sur le territoire mahorais.

B. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES MINEURS ET DES « JEUNES EN ERRANCE »

Une part importante de la population mahoraise étant mineure ou jeune majeure, **les conditions d'accompagnement de celles-ci sont primordiales pour lutter contre la commission, par ces publics, de faits de délinquance**. Force est malheureusement de constater que la prise en charge par le conseil départemental¹ au titre de sa compétence d'aide sociale à l'enfance (ASE) demeure largement perfectible, en particulier s'agissant des mineurs non accompagnés, qui représenteraient environ 4 500 individus sur le territoire². En 2016, la Cour des comptes³ puis l'inspection générale des affaires sociales⁴ (IGAS) relevaient ainsi l'insuffisant niveau de prise en charge au regard des standards exigibles tout en reconnaissant les difficultés spécifiques auxquelles est confronté le département⁵. Pour autant qu'ils aient pu en juger, les rapporteurs n'ont pas noté une évolution favorable en la matière cinq ans après ce constat. Ainsi, rencontrées par les rapporteurs sur place, Federica Sarli et Clara Faure, juges du tribunal pour enfants de Mamoudzou, ont fait état des difficultés qu'elles rencontraient dans la conduite de leur collaboration avec le conseil départemental.

¹ Il dispose de la compétence en la matière depuis le 1^{er} janvier 2009, en vertu de l'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale.

² Si les difficultés de prise en charge rendent difficile le décompte exact des mineurs non accompagnés, un rapport de la chambre régionale des comptes de la Réunion et de Mayotte de 2019 estimait à 4 446 le nombre de mineurs non accompagnés sur le territoire mahorais en 2016, reprenant à son compte une estimation fournie par l'Observatoire des mineurs isolés. Interrogé en séance publique au Sénat sur le sujet par le sénateur Thani Mohamed Soilihi, Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, estimait à seulement 300 le nombre de mineurs non accompagnés à Mayotte, jugeant que « plus de 4 000 jeunes ne sont pas véritablement isolés, ils ont de la famille sur place » (*Compte rendu intégral des débats, séance du 9 février 2021, consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/cra/s20210209/s20210209_5.html*).

³ Cour des comptes, rapport public thématique précité.

⁴ IGAS, Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance, février 2016.

⁵ Outre les difficultés démographiques et migratoires, l'on note généralement s'agissant de la prise en charge des enfants à Mayotte la présence d'une la conception de la parentalité ayant cours à Mayotte peut différer de celle d'autres territoires français. Comme le rappelle le schéma départemental de l'enfance et de la famille élaboré par le conseil départemental de Mayotte, « la parentalité dans l'archipel des Comores ne s'exerce pas selon les canons du code civil français ». En particulier, « les enfants aux Comores sont très souvent appelés à circuler entre leur foyer maternel et d'autres foyers familiaux apparentés, voire non apparentés s'agissant plus spécifiquement du confiage ou *foundi* (le « maitre » ou « enseignant ») de l'école coranique ». Ces spécificités tendent à rendre plus délicate le suivi des mineurs concernés, en complexifiant leur parcours et en multipliant les interlocuteurs chargés de leur prise en charge.

Dans un rapport d'observations définitives de 2019, la chambre régionale des comptes de Mayotte et La Réunion détaillait ainsi les difficultés rencontrées par le conseil départemental dans l'exercice de sa mission. Elle estimait que *« cette mission est insuffisamment mise en œuvre en raison de moyens limités ne permettant pas d'apporter une réponse à l'ensemble des besoins de la population et aux obligations posées par le code de l'action sociale et des familles »*, déplorant que la collectivité soit contrainte de privilégier le traitement des situations d'urgence. Bien que *« les conditions d'exercice des missions s'améliorent depuis 2018 avec des recrutements notamment de personnels socio-éducatifs et d'assistantes familiales et la mise à disposition de moyens matériels »* et le lancement de nombreux chantiers (en matière de prévention et de suivi et réexamen des situations notamment), **la chambre régionale des comptes relevait que les moyens alloués par le département étaient insuffisants à couvrir les besoins** : à titre d'exemple, en juin 2018, *« 525 enfants étaient accueillis pour 307 places agréées [d'accueil en famille] »*. Au-delà de la seule question de l'insuffisance des moyens, la chambre régionale des comptes **critiquait le choix du conseil départemental de prioriser la seule prise en charge dans des familles d'accueil**, qui n'est pas adaptée à tous les mineurs.

Faute de moyens suffisants et d'une politique adaptée, **l'incapacité du conseil départemental à garantir une politique de l'aide sociale à l'enfance efficace, et notamment à assurer le suivi des mineurs non accompagnés, est extrêmement problématique** : livrés à eux-mêmes, les mineurs concernés sont plus susceptibles de céder à la délinquance, soit dans un but de subsistance, soit dans un but d'appartenance à un groupe de pairs structuré autour d'activités violentes, tel qu'une bande.

Le conseil départemental apparaît néanmoins avoir engagé des réformes. En premier lieu, il a indiqué aux rapporteurs avoir engagé la diversification des modes de placement, tout en notant que le placement dans des structures distinctes des familles d'accueil demeurerait pour l'heure insuffisant.

**Répartition selon la nature de la prise en charge des mineurs
pris en charge par le conseil départemental en 2021**

Nature de la prise en charge	Nombre d'individus pris en charge au 15 septembre 2021
Hébergement	901
Famille d'accueil	745
Maison d'enfants à caractère social (MECS)	40
Lieu de vie et d'accueil (LVA)	116
Milieu ouvert	855
Assistance éducative à domicile (AED)	300
Assistance éducative en milieu ouvert (AEMO)	325
Accompagnement socio-éducatif en milieu ouvert de MNA auprès de familles accueillantes	230
Total	1756

Source : conseil départemental de Mayotte

De façon analogue, le conseil départemental a indiqué aux rapporteurs avoir engagé le renforcement des équipes de travailleurs sociaux ainsi que la professionnalisation des assistants familiaux. Ces efforts, pour l'heure insuffisants à assurer une prise en charge satisfaisante des publics concernés, doivent être encouragés.

**Proposition n° 15 : Encourager les efforts en cours du conseil
départemental dans l'amélioration de la prise en charge des
mineurs et des jeunes en errance.**

**C. FACILITER LES CONDITIONS GÉNÉRALES D'EXERCICE DES SERVICES
PUBLICS**

**1. L'épineuse question du recensement de la population résidant
effectivement à Mayotte**

Une très large part des interlocuteurs rencontrés par la mission à Mayotte ont fait état d'une sous-évaluation par le recensement du nombre de personnes résidant effectivement dans le département, estimée par l'Insee à

288 296 personnes au 1^{er} janvier 2021¹. Il résulterait en particulier de cette sous-évaluation une difficulté à bien mesurer les faits de délinquance à Mayotte² ainsi que, plus fondamentalement, un mauvais calibrage de l'ensemble des services publics : des effectifs des services de police et de justice au montant de la dotation globale de fonctionnement des communes, qui financent un équipement en vidéosurveillance ou des effectifs de police municipale, **le mauvais recensement de la population nuit à la réponse de l'ensemble des pouvoirs publics à la situation sécuritaire mahoraise.**

Les rapporteurs se sont attachés à examiner la pertinence de cette affirmation, largement relayée sur place.

Interrogés sur celle-ci, les représentants de l'Insee ont néanmoins indiqué ne pas la partager. Ils ont notamment fait valoir que **la méthode de recensement de l'Insee à Mayotte est robuste, s'appuie sur un réseau d'enquêteurs de qualité, et que les chiffres opposés au dénombrement de la population par l'Insee sont généralement dépourvus de source.** Ils ont notamment souligné que, si les statistiques produites par l'Insee pouvaient paraître déliées de la réalité, elles reflétaient au contraire avec précision le dynamisme démographique du territoire : à titre d'exemple, la densité de population telle qu'évaluée par l'Insee place Mayotte parmi les plus denses de France. Enfin, les représentants de l'Insee estiment que la part importante d'étrangers en situation irrégulière ne fausse pas les statistiques, ceux-ci n'étant pas, contrairement à ce qui est régulièrement avancé, rétifs à être interrogés par les enquêteurs de l'Insee³.

À défaut de disposer de données différentes de celles de l'Insee, les **rapporteurs n'ont pu crédibiliser l'hypothèse d'une sous-évaluation de la population mahoraise.** Tout au plus se borneront-ils à rappeler que le recensement relève des compétences des communes, qui doivent ainsi être accompagnées dans les cas où elles rencontreraient des difficultés dans la conduite des opérations conjointes de recensement avec l'Insee. Il semble au demeurant que le sous-calibrage des moyens alloués à Mayotte résulte moins de la sous-évaluation de la population qui y vit que de l'ampleur des défis rencontrés par le territoire.

2. Remédier aux difficultés d'adressage

Les difficultés liées à l'adressage sont unanimement soulignées par les services publics : **le mauvais adressage à Mayotte rend plus complexes la conduite d'opérations de police et de secours et rend difficile la**

¹ À la suite du recensement de 2017, il a été décidé de passer pour Mayotte d'un recensement quinquennal au recensement annuel, conformément à ce qui est réalisé dans l'hexagone, qui repose sur la réalisation d'une enquête annuelle sur un cinquième de la population. En conséquence, le chiffre ici avancé est une estimation, fondée sur une projection statistique.

² Notamment pour les rapporter à la population totale du territoire.

³ L'Insee a d'ailleurs produit la statistique évaluant le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire.

conduite à leur terme de procédures judiciaires dont la régularité repose souvent sur l'adresse aux protagonistes d'une affaire de courriers.

Plusieurs interlocuteurs de la mission sur place ont souligné la possibilité de procéder à **l'adressage par coordonnées GPS** : sous réserve de sa faisabilité technique et juridique, une telle initiative pourrait être envisagée. À défaut, l'adressage est une compétence des communes : il est donc primordial **d'accompagner les communes mahoraises dans l'accomplissement de ce chantier essentiel au bon fonctionnement de l'ensemble des services publics**. À cet égard, le versement de la dotation de premier numérotage¹, dotée de 250 000 euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, aux communes où une opération de premier numérotage est réalisée, permet la prise en charge de la moitié du coût de celle-ci. Un accompagnement plus franc de l'État pourrait également être envisagé en la matière.

Proposition n° 16 : Accompagner en tant que de besoin les communes mahoraises dans l'amélioration des conditions d'exercice des services publics, notamment en matière de recensement et d'adressage.

D. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE MAHORAIS

Plusieurs interlocuteurs de la mission sur place ont souligné le risque de créer au sein de la jeunesse mahoraise une « *génération de frustrés* », **y compris parmi les mineurs en situation irrégulière présents sur le territoire** : ne pouvant être éloignés, ils bénéficient d'un enseignement au sein du système éducatif français qui ne se traduit néanmoins que rarement par de réelles opportunités économiques à leur majorité. Plus largement, le système de formation comme le tissu économique mahorais ne fournissent pas, à l'heure actuelle, les conditions d'une intégration réussie pour ces nombreux jeunes.

À cet égard, des chantiers de long terme doivent être engagés. En premier lieu, **Mayotte doit investir dans ses secteurs d'avenir**. Sollicité sur le sujet par les rapporteurs, Charles Trottmann, directeur Trois océans à l'agence française de développement, a notamment estimé que les secteurs porteurs pour l'économie mahoraise étaient :

- le tourisme, ce qui implique un développement des capacités hôtelières ;
- le numérique, notamment *via* le financement d'un *data center* ;

¹ Prévues au titre de l'article L. 2563-2-2 du code général des collectivités territoriales.

- le secteur social et médico-social, eu égard notamment au contexte socio-économique mahorais ;

- enfin, l'agriculture et la pêche.

Parallèlement à la poursuite active du développement économique mahorais, la **promotion de formations, notamment dans le cycle supérieur, au bénéfice des jeunes Mahorais doit permettre à ceux-ci de tirer le plein avantage du dynamisme du territoire.**

ANNEXE

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DU NOMBRE DE FAITS DE
DÉLINQUANCE COMMIS À MAYOTTE ENTRE 2008 ET 2020**

Faits Constatés	Année													Variation 2008/2019
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Tous services (PN + GN) - Mayotte														
<i>Homicides</i>	7	12	6	5	30	2	3	5	14	3	11	9	14	28,6 %
<i>Coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus</i>	594	554	645	761	749	851	1 035	1 159	1 363	1 374	1 267	1 506	1 362	153,5 %
<i>Violences sexuelles</i>	98	75	99	108	96	110	132	196	233	182	219	270	236	175,5 %
<i>Vols violents</i>	196	154	205	346	360	404	526	976	1 072	828	706	713	1 049	263,8 %
<i>Vols sans violence contre des personnes</i>	785	883	1 010	1 134	1 177	1 221	1 169	1 417	1 343	1 401	1 172	1 255	1 097	59,9 %
<i>Cambriolages de logements</i>	636	675	716	786	1 155	467	1 265	1 405	1 145	935	614	557	497	-12,4 %

Source : SSMSI, à partir des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie nationales.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 27 OCTOBRE 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Le 30 juin dernier, notre commission a lancé une mission d’information sur la situation sécuritaire à Mayotte. Nous avons pu constater à quel point la situation est complexe en nous rendant sur place du 7 au 9 septembre dernier. Nous avons également mesuré le vif sentiment de lassitude et d’abandon régulièrement exprimé par nos concitoyens mahorais. Cette mission était en conséquence envisagée de longue date et le sujet n’était pas étranger à notre commission : notre collègue Thani Mohamed Soilihi s’en fait régulièrement l’écho en notre sein. M’étant rendu sur place en 2006, dans le cadre de la commission d’enquête sur l’immigration irrégulière, j’avais pu relever la particularité du contexte migratoire mahorais.

Ce second voyage m’a donné à voir une réalité bien différente... Si les pouvoirs publics m’ont paru avoir pris à bras-le-corps une situation migratoire qu’ils avaient trop longtemps délaissée, notre délégation n’a pu que constater la nette dégradation du contexte sécuritaire mahorais : l’incendie de la mairie de Koungou le 27 septembre dernier n’est que le dernier exemple en date d’un phénomène dénoncé avec une remarquable constance par les Mahorais. L’ensemble des interlocuteurs rencontrés ont ainsi déploré l’existence sur place d’une délinquance juvénile, particulièrement brutale et source de difficultés majeures pour le territoire : obérant son développement économique, diminuant son attractivité pour les fonctionnaires venus de l’hexagone, incitant les Mahorais en quête d’un cadre de vie plus serein à quitter un territoire auquel ils sont pourtant attachés, une telle délinquance est proprement inacceptable.

Les causes en sont pourtant connues : l’ancien préfet de Mayotte, Jean-François Colombet, a ainsi cité pêle-mêle les rivalités entre villages, le « lâcher-prise des parents » face à l’éducation de leurs enfants, la pauvreté du territoire, sa situation migratoire spécifique, son profil démographique, la perte d’influence de l’autorité traditionnelle des cadis, ainsi que la spécificité des structures familiales mahoraises...

Notre délégation s’est donc attachée à examiner l’impact de chacun de ces phénomènes sur une situation sécuritaire dont elle a tâché d’objectiver le caractère extrêmement préoccupant. Il nous a paru particulièrement pertinent d’approfondir l’étude du lien de causalité entre le niveau élevé de délinquance et la situation migratoire exceptionnelle dans laquelle se trouve Mayotte. À la lumière des travaux menés, tant à Mayotte qu’à Paris, il nous a semblé primordial que soit apportée une réponse appropriée et adaptée à

une situation dont les causes comme les conséquences sont propres à la situation mahoraise. Elle implique, dans un premier temps, une riposte énergétique immédiate à l'urgence sécuritaire dans le court terme. Néanmoins, la situation sécuritaire mahoraise résulte de tendances de fond et de causes structurelles, dont les pouvoirs publics doivent se saisir pour garantir de façon pérenne la sécurité des Mahorais.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – La situation sécuritaire à Mayotte est extrêmement préoccupante. Au-delà des difficultés habituelles à mesurer la délinquance, Mayotte se caractérise par une sous-déclaration chronique des faits de délinquance. Due pour une large part à la méfiance envers les forces de l'ordre et au défaut d'une culture du droit et d'un réflexe judiciaire dans la gestion des conflits, cette sous-évaluation conduit l'ensemble des interlocuteurs rencontrés à estimer que les chiffres de la délinquance reflètent très mal le degré de violence que connaît la société mahoraise. Cela est d'autant plus inquiétant que ces chiffres demeurent pourtant très élevés. Mayotte connaît ainsi, par comparaison à l'hexagone et aux autres territoires ultramarins, une prévalence pour au moins trois catégories de faits de délinquance : les homicides, les coups et blessures volontaires hors du cadre familial et les vols commis avec violence.

Plus inquiétant, ce bilan quantitatif montre une augmentation très nette du niveau de violence à Mayotte depuis 2008 : le nombre de vols violents a crû de 263,8 % entre 2008 et 2019, une augmentation sans commune mesure avec celle de la population sur la même période.

Cette délinquance se caractérise au surplus par des traits distinctifs particuliers. Elle est juvénile – les faits sont le plus souvent commis par des mineurs – ; elle est aussi brutale : bien que commis au moyen d'armes par destination généralement rudimentaires, les faits commis peuvent être particulièrement violents ; enfin, ses motifs sont incertains, voire gratuits : s'il existe une délinquance de subsistance – qui s'explique aisément au regard du contexte socio-économique mahorais –, nous avons été particulièrement alertés par nos interlocuteurs sur une délinquance de bandes, faite d'affrontements sans autre motivation apparente que celle de conjurer l'ennui et le désœuvrement...

La nécessité de la réponse au défi sécuritaire est urgente. Elle passe selon nous par trois séries d'actions : prévenir, empêcher et mieux traiter les faits de délinquance.

Prévenir, en premier lieu : la lutte contre la délinquance ne doit pas être laissée aux seuls citoyens, dans le cadre de groupes d'autodéfense dont le développement doit être maîtrisé. Les pouvoirs publics ont pris des initiatives en la matière, que nous avons pu étudier sur le terrain : il convient de les encourager.

Empêcher, en deuxième lieu. En la matière, il n'est pas de solution miraculeuse : nous devons octroyer aux forces de l'ordre les moyens de leurs

missions, dont l'exercice est particulièrement difficile sur le territoire mahorais. Sur le plan organisationnel, la police nationale semble avoir procédé à un « aggiornamento » bienvenu en unifiant l'ensemble de ses directions sous une seule direction territoriale. Dans la continuité de cette évolution, une étude d'éventuelles améliorations organisationnelles s'agissant de la gendarmerie pourrait être conduite. Sur le plan des moyens attribués aux forces de l'ordre, leur renforcement, déjà engagé, doit être poursuivi. Si un état des lieux des moyens faisant défaut aux forces de l'ordre doit être conduit, les difficultés ne semblent pas les mêmes s'agissant de la police et de la gendarmerie nationales. S'agissant de la police nationale, son directeur territorial a exprimé le besoin de fourrières, ou encore la création d'un commissariat à Koungou, mais la première difficulté semble davantage être celle des moyens humains. Il est primordial d'améliorer l'attractivité des affectations à Mayotte pour les fonctionnaires de police, tout en prenant en considération les spécificités de la situation mahoraise. S'agissant de la gendarmerie, l'opportunité de la création d'un peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) au sud de Grande Terre pourrait être étudiée.

Enfin, troisième volet de cette stratégie, mieux traiter les faits de délinquance : je veux parler ici du nécessaire renforcement de l'action de l'autorité judiciaire. Ne nous trompons pas de débat : la réponse pénale est à Mayotte, autant qu'il lui est possible de l'être, à la hauteur. La mobilisation exceptionnelle de l'ensemble des acteurs judiciaires rencontrés permet une réponse pénale énergique. Il n'en demeure pas moins que les moyens humains et matériels de la justice à Mayotte sont faméliques. En amont du prononcé de la peine, la création d'un troisième cabinet de juge des enfants, celle d'un quatrième cabinet de juge d'instruction et plus généralement le renforcement des moyens du parquet sont ainsi un préalable indispensable au maintien de la qualité de la réponse pénale. Plus largement, la création d'une cour d'appel de plein exercice, appelée de leurs vœux de longue date par l'ensemble des élus mahorais, est un impératif. En aval du prononcé de la peine, deux évolutions nous semblent essentielles : d'une part, afin de lutter contre la surpopulation carcérale, qui pourrait à terme inhiber la sévérité de la réponse pénale, il est nécessaire de créer un centre de détention au sud de Grande Terre et transformer l'actuel centre pénitentiaire de Majicavo en maison d'arrêt ; d'autre part, afin de rendre pérenne ce désengorgement de l'institution carcérale à Mayotte, il est nécessaire d'ouvrir les possibilités d'aménagement de peines, aujourd'hui très réduites, en créant un centre de semi-liberté ainsi qu'un centre éducatif fermé.

M. François-Noël Buffet, président. – La prison et le centre de rétention administratif (CRA) sont récents – le centre pénitentiaire ayant été rénové en 2014 et le CRA créé en 2015 – et bien entretenus. Mais ils ne permettent pas de répondre complètement aux enjeux d'aujourd'hui. Les magistrats sont motivés et soumis à une très forte pression.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Vous avez rappelé l’incendie criminel de la mairie de Koungou. Mais depuis, d’autres symboles de la République ont été attaqués. Et le 22 octobre dernier, un enseignant a été tué par arme blanche ! Il ne s’agit pas seulement de faits divers. Un véritable sentiment d’impunité se développe. C’est un phénomène nouveau depuis une dizaine d’années : d’une île paisible, Mayotte est devenue l’une des zones les plus criminogènes de France.

Notre mission s’est attachée à étudier le lien entre insécurité et immigration irrégulière. Les Mahorais établissent ce lien de longue date et les rapports produits sur Mayotte jusqu’à présent, notamment les rapports parlementaires, ne s’attachaient pas nécessairement à la démonstration de ce lien. Nos échanges avec les interlocuteurs rencontrés sur place nous ont permis d’appuyer et de crédibiliser cette hypothèse. En premier lieu, les étrangers en situation irrégulière, qui représentent environ la moitié des étrangers présents à Mayotte, sont plus souvent concernés par les facteurs de développement de la délinquance. Leur statut administratif irrégulier peut ainsi les contraindre à l’exercice d’une activité dans l’économie informelle, particulièrement développée à Mayotte, ce risque étant d’autant plus accentué par la durée de leur séjour. De façon analogue, ils tendent plus souvent à vivre en habitat précaire, comme l’a démontré l’Insee. En un mot, les conditions de vie des étrangers en situation irrégulière à Mayotte constituent un terrain propice au développement d’une délinquance de subsistance.

En second lieu, et ce me semble être un des principaux enseignements de la mission, la présence d’une part importante d’étrangers en situation irrégulière, en particulier mineurs, contribue plus généralement, selon les acteurs des forces de sécurité et judiciaires rencontrés, au développement d’affrontements entre bandes rivales, pour deux raisons au moins : tout d’abord, le défaut de perspectives des étrangers mineurs en situation irrégulière, qui engendre un désœuvrement dont nos interlocuteurs sur place ont estimé qu’il nourrissait cette violence, souvent gratuite ; ensuite, cette présence élevée d’étrangers en situation irrégulière ne fait qu’attiser le différend persistant entre ces populations et les Mahorais, qui se sentent dépossédés de leur territoire, nourrissant le risque d’affrontements intercommunautaires.

Il nous a néanmoins semblé que les pouvoirs publics ont pris la mesure du phénomène, en particulier depuis le lancement au second semestre 2019 de l’opération Shikandra. Le renforcement des moyens attribués à la lutte contre l’immigration clandestine qui s’en est suivi, en particulier s’agissant des capacités d’interception, a produit des effets tangibles. Cet effort s’est ainsi traduit par une augmentation sensible du nombre d’éloignements, atteignant plus de 27 000 en 2019 – soit l’équivalent, selon le responsable du CRA, du total des éloignements opérés depuis l’hexagone et la Guyane ! Mesure plus précise de l’efficacité du dispositif, le

taux d'interception ou de dissuasion a connu une hausse très significative : il est ainsi passé de 55 % environ en 2019 à 75,3 % sur le premier semestre 2021. Nous ne pouvons que nous féliciter de ce renforcement récent, qu'il convient désormais de pérenniser et d'inscrire dans une stratégie de long terme.

En premier lieu, il paraît nécessaire de permettre aux services de police et de gendarmerie d'opérer, sous conditions, en zone contiguë, légèrement au-delà des eaux territoriales, sur le modèle de ce qui est pratiqué pour les douanes. Cette évolution permettrait aux intercepteurs d'atteindre des zones de stationnement des « kwassas », situées en dehors des eaux territoriales, à partir desquelles ceux-ci se dirigent par groupes vers les côtes mahoraises, saturant par leur nombre les capacités d'intervention des intercepteurs.

En deuxième lieu, une restriction supplémentaire des conditions d'accès à la nationalité française pourrait être envisagée. C'est un sujet que je porte à titre personnel. Nous avons procédé ensemble à une première avancée, lors de l'examen du projet de loi dit « Asile et immigration », dont le président Buffet était rapporteur, en exigeant, pour qu'un enfant né à Mayotte puisse bénéficier de la nationalité française à sa majorité, qu'« à la date de sa naissance, l'un de ses parents au moins résidait en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois ». Lors de nos auditions, il nous a été proposé d'allonger cette durée à un an. Sous réserve d'une rédaction garantissant sa constitutionnalité, cet allongement nous semble à même de mieux encadrer le phénomène des allers-retours, souvent risqués, de certaines femmes comoriennes vers Mayotte afin de pouvoir faire bénéficier leur enfant de l'octroi de la nationalité française.

Toujours au chapitre de la restriction des conditions d'accès à la nationalité et au séjour régulier, la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité doit être renforcée, moins dans ses moyens juridiques que techniques. À cet égard, la constitution d'un fichier d'état civil unique, à l'échelle de Mayotte, permettrait de faciliter l'identification d'éventuelles fraudes, sans qu'il soit besoin de contacter un à un les officiers de l'état civil des dix-sept communes du territoire.

Enfin, il est indispensable de renforcer les coopérations diplomatiques avec l'Union des Comores. Si la conditionnalité des aides au développement à la conduite d'actions en matière migratoire semble contre-productive, un ciblage plus précis de ces aides vers Anjouan nous semble utile, de même qu'un approfondissement de la coopération en matière judiciaire pour lutter contre les filières bénéficiant de l'immigration clandestine à destination de Mayotte.

Vous l'aurez compris, la situation dans mon département est, chers collègues, dramatique ; c'est pourquoi je vous interpelle régulièrement et me félicite aujourd'hui de l'adoption de ce rapport.

M. François-Noël Buffet, président. – Il y a effectivement un vrai sujet diplomatique avec les Comores.

M. Alain Marc, rapporteur. – Je salue les fonctionnaires d’État, particulièrement motivés, que nous avons rencontrés sur place.

Je conclurai notre présentation par une étude plus spécifique des défis de long terme qui ont un impact sur la situation sécuritaire mahoraise, et plus particulièrement du rôle qu’ont à jouer les collectivités territoriales dans ce cadre. Celles-ci sont engagées directement dans la lutte contre l’insécurité, au moins à deux égards. Premièrement, en matière de prévention de la délinquance, les collectivités territoriales exercent, dans le cadre contraint de leurs compétences, des missions fondamentales. L’on pense par exemple au dispositif des « cadets citoyens », auquel le conseil départemental apporte un soutien financier. Deuxièmement, les communes ont à leur charge l’éclairage public et le développement de la vidéosurveillance. Les investissements dans ces infrastructures doivent être accompagnés financièrement par l’État, faute de quoi les conditions d’intervention des forces de l’ordre demeureront insatisfaisantes. À cet égard, le montant annoncé par les ministres d’un million d’euros annuel en soutien aux communes mahoraises pour un équipement en vidéosurveillance a été décrit par nos interlocuteurs sur place comme relativement dérisoire.

Les collectivités territoriales sont, plus largement, détentrices de compétences dont le bon exercice affecte la situation sécuritaire mahoraise. Il en va ainsi du conseil départemental, attributaire depuis 2009 de la compétence de l’aide sociale à l’enfance (ASE). Une part importante de la population mahoraise étant mineure ou jeune majeure, les conditions d’accompagnement de celles-ci sont primordiales pour lutter contre leur délinquance. Force est malheureusement de constater que depuis qu’il s’est saisi de cette compétence, le conseil départemental a été régulièrement critiqué pour ses modalités d’exercice de celle-ci, notamment par la Cour des comptes et l’inspection générale des affaires sociales (IGAS). De même, les juges du tribunal pour enfants rencontrés sur place nous ont fait état de difficultés de coopération avec le conseil départemental.

Il convient néanmoins de noter que le département est dans une situation particulièrement délicate, dont il ne maîtrise pas l’ensemble des paramètres : la lutte contre l’immigration clandestine, qui a un impact déterminant sur le public *in fine* pris en charge par le département, incombe ainsi à l’État. De même, le président du conseil départemental nous a fait remarquer la faiblesse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), rapportée au nombre supposé d’habitants résidant effectivement à Mayotte au regard d’autres territoires d’outre-mer. Il convient néanmoins de noter que les dépenses associées à ces recettes sont également moindres, les compétences exercées étant moins nombreuses : à Mayotte, ce n’est pas le conseil départemental qui investit dans les collèges ou les lycées, c’est l’État.

Au demeurant, le conseil départemental semble avoir engagé des réformes dans un sens favorable, en diversifiant les modes de placement et en conduisant une politique plus attentive en termes de ressources humaines. Ces efforts sont bienvenus ; il est primordial de les encourager afin d'améliorer concrètement les modalités de prise en charge des mineurs et jeunes en errance.

Plus largement, les conditions générales d'exercice des services publics doivent être améliorées afin de favoriser une lutte efficace contre l'insécurité. Bien administrer, c'est d'abord connaître sa population ; il nous a ainsi semblé que les doutes récurrents entourant le recensement mériteraient d'être réglés définitivement, au besoin par un accompagnement renforcé des communes dans sa conduite : les clandestins à Mayotte sont-ils 50 000 ou 150 000 ? Personne ne sait... De façon analogue, l'adressage demeure très imparfait à Mayotte, ce qui complique la tâche des services d'urgence et des forces de l'ordre ainsi que des acteurs judiciaires. Cette compétence est dévolue aux communes, qui n'ont bien souvent pas les moyens de la mener à bien. Un accompagnement renforcé en la matière pourrait être envisagé.

Enfin, nous appelons de nos vœux un développement économique de Mayotte à la mesure du potentiel extraordinaire de ce territoire. Dans le long terme, un tel développement économique nous semble, à condition qu'il bénéficie effectivement aux Mahorais, à même de contribuer à l'apport d'une réponse pérenne aux difficultés sécuritaires rencontrées par ce territoire.

M. Jean-Pierre Sueur. - Je remercie nos collègues pour ce remarquable travail. Nous nous étions rendus à Mayotte il y a une dizaine d'années, dans le cadre d'un rapport que j'ai cosigné avec Christian Cointat et Félix Desplan. Certains problèmes persistent, mais il y a aussi des avancées, par exemple sur le centre de rétention administrative ou le centre pénitentiaire. Ces évolutions sont certainement à porter au crédit, au moins pour partie, de l'action de notre collègue Thani Mohamed Soilihi !

La question du droit de la nationalité est complexe. Il y a certes des spécificités mahoraises, mais Mayotte fait partie de la France. Or actuellement certains ne manquent pas d'exciter des thématiques contraires à nos idéaux républicains... Il y a bien un lien entre insécurité et immigration. Nous dépensons beaucoup pour accueillir des personnes qui arrivent en kwassa, qui sont placées en centre de rétention administrative, qui repartent, puis reviennent... Tout ce processus a un coût. Mieux vaudrait affecter ces sommes aux hôpitaux et écoles des Comores. Mais cela supposerait un dispositif douanier et policier solide.

M. Alain Richard. - Mais s'il n'est pas financé, il ne sera pas solide...

M. Jean-Pierre Sueur. - Il faut également améliorer les relations diplomatiques avec les Comores.

M. Alain Richard. - Cela me semble très improbable...

M. François-Noël Buffet, président. – Un hôpital a été construit à Anjouan, mais il est inutilisé. Le revenu moyen annuel par habitant est d'environ 10 000 euros à Mayotte ; il est d'environ 1 000 euros à Anjouan...

L'effort de l'État est indéniable. Mais c'est insuffisant. La question de l'éducation est fondamentale : dans le collège que nous avons visité dans le sud de l'île, on compte treize classes par niveau ! Avec de très nombreux enfants en situation irrégulière. Et que feront-ils à 18 ans ?

Il existe des pistes de développement économique, par exemple la création d'un port en eaux profondes. Mais tant que la sécurité ne sera pas garantie, le développement économique ne sera pas possible.

La volonté de discuter des autorités de l'Union des Comores semble modeste et le rapport de forces permanent. Le développement d'Anjouan – principale source de l'immigration illégale – est fondamental.

La situation en matière d'immigration clandestine s'améliore : on intercepte ou dissuade désormais huit embarcations entrées dans nos eaux territoriales sur dix. Mais environ vingt-cinq enfants naissent chaque jour à la maternité de Mamoudzou...

La commission des lois autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DE LA CONTRIBUTION ÉCRITE

Audition commune relative aux enjeux diplomatiques

M. Sylvain Riquier, ambassadeur de France auprès de l'Union des Comores

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Direction d'Afrique et de l'Océan indien

M. Clément Leclerc, directeur adjoint

Conseil départemental de Mayotte

M. Ben Issa Ousséni, président

Mme Tahamida Ibrahim, 2^{ème} vice-présidente, chargée des finances et affaires européennes

M. Zaïdou Tavanday, directeur de cabinet

Table ronde relative au développement économique de Mayotte

Agence française du développement (AFD)

M. Charles Trottmann, directeur du département Trois Océans

M. Philippe Baumel, conseiller relations avec le Parlement

Mme Sophie de Rougemont, responsable pays Mayotte

Chambre de commerce et de l'industrie (CCI) de Mayotte

Mme Sophiata Souffou, élue à la CCI et commerçante

Chambre de métiers et de l'artisanat (CMA)

M. Jean-Denis Larroze, secrétaire général de la CMA de Mayotte

M. Thierry Bachtanik, directeur de l'Appui au réseau à CMA France

M. Samuel Deguara, directeur des Affaires publiques de CMA France

Chambre de l'agriculture de la pêche et de l'aquaculture (CAPAM) de Mayotte

M. Saïd Anthoumani, président

Collectif du monde économique de Mayotte

M. Marcel Rinaldy, président

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

M. Loup Wolff, directeur régional de La Réunion-Mayotte

M. Djamel Mekkaoui, ancien chef du service régional de l'Insee à Mayotte

Personnalité qualifiée

M. Jean-François Colombet, préfet du Doubs, ancien préfet de Mayotte

CONTRIBUTION ÉCRITE

Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

Conseil national de l'ordre des pharmaciens

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À MAYOTTE

Mardi 7 septembre 2021

Mamoudzou

- 9 h 10 Entretien avec M. Thierry Suquet, préfet de Mayotte.
- 10 h 30 Échange avec M. Claude Vo-Dinh, secrétaire général de la préfecture. Visite de la Direction de l'immigration, de l'intégration et de la citoyenneté de la préfecture de Mayotte.
- 12 h 00 Échange avec M. Jérôme Millet, secrétaire général adjoint de la préfecture de Mayotte, sur le dispositif des groupes de médiation citoyenne (GMC).

Pamandzi

- 14 h 10 Dépôt de gerbe sur la tombe du sénateur Marcel Henry.
- 14 h 40 Visite du commandement de la gendarmerie nationale à Pamandzi.

Dzaoudzi

- 17 h 00 Rencontre de Mme Nathalie Gimonet, sous-préfète, cheffe d'état-major en charge de la lutte contre l'immigration clandestine, de M. Christophe Hennebique, major de police détaché auprès de l'état-major de la lutte contre l'immigration clandestine en charge de la lutte contre la fraude documentaire, et Mme Élodie Lievin, chargée de mission à l'état-major de la lutte contre l'immigration clandestine.

Pamandzi

- 19 h 00 Visite du centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte.

Mercredi 8 septembre 2021

Mamoudzou

- 8 h 00 Entretien avec M. Laurent Simonin, directeur territorial de la police nationale à Mayotte
- 9 h 45 Déplacement dans un quartier d'habitat précaire, à Kaweni.
- 11 h 30 Entretien avec M. Didier Hoarau, directeur de la maison d'arrêt de Majicavo. Visite du quartier mineur et du quartier arrivant.
- 14 h 00 Visite du Palais de Justice de Mamoudzou. Rencontre avec :
- M. Laurent Ben Kemoun, président du tribunal judiciaire de Mamoudzou ;
 - M. Yann Le Bris, procureur de la République à Mamoudzou ;
 - Mmes Federica Sarli et Clara Faure, juges du tribunal pour enfants de Mamoudzou ;
 - Mme Naïma Sajie, vice-présidente chargée de l'application des peines ;
 - M. Gil Cornevaux, président du tribunal administratif de Mayotte ;
 - M. Hugues Makengo, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse.
- 19 h 30 Dîner avec M. Thierry Suquet, préfet de Mayotte.

Jeudi 9 septembre 2021

Dembéni

- 8 h 00 Visite du collège Zakia Madi de Dembéni. Rencontre avec :
- M. Saïdi Moudjibou, maire de Dembéni ;
 - M. Gilles Halbout, recteur de l'académie de Mayotte ;
 - Mme Loetizia Fayolle, inspectrice d'académie, inspectrice pédagogique régionale d'histoire-géographie ;
 - M. François Fenouillet, conseiller technique sécurité du recteur, responsable des équipes mobiles de sécurité (EMS) ;
 - M. Bruno Gourdel, principal du collège Zakia Madi ;
 - Mme Hayette Petibon, professeur d'histoire-géographie et d'enseignement moral et civique (EMC) dans la classe « défense et sécurité globale » (CDSG) et M. Hadrien Vernet, professeur d'éducation physique et sportive (EPS) en charge de la CDSG ;
 - M. Bernabé Polonet, professeur d'EPS et coordonnateur de la classe « jeunes sapeurs-pompiers » (JSP).

Mamoudzou

- 13 h 00 Entretien avec M. Ben Issa Ousseni, président du conseil départemental de Mayotte.

- 14 h 30 Réunion à la mairie de Mamoudzou en présence de :
- M. Madi Madi Souf, président de l'association des maires de Mayotte, maire de Pamandzi ;
 - M. Ambdilwahedou Soumaila, maire de Mamoudzou ;
 - Mme Nourainya Loutoufi, 3^{ème} adjointe au maire de Mamoudzou en charge de la citoyenneté, de l'état-civil, du recensement, des élections, de la gestion des cimetières ;
 - M. Said Djanfar Mohamed, 13^{ème} adjoint au maire de Mamoudzou en charge des finances, des budgets, de la fiscalité, des fonds européens, des transactions financières, de la régie des recettes, des cultes ;
 - Mme Hadia Madi Hassani, 12^{ème} adjointe au maire de Mamoudzou en charge du protocole et de l'accueil ;
 - M. Said Malidi Mlimi, élu délégué en charge de la prévention et de la sécurité publique, du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ;
 - Mme Zaitouni Ali, directrice de cabinet du maire de Mamoudzou ;
 - M. Abdou Nourdine Bacar, chef de cabinet du maire de Mamoudzou ;
 - M. Dominique Rahelison, chef du protocole ;
 - M. Mohamadi Boina Hamissi, directeur général des services par intérim de la mairie de Mamoudzou et directeur général adjoint en charge des services techniques ;
 - Mme Jacqueline Augustin, directrice générale adjointe des services de la mairie de Mamoudzou en charge de l'action citoyenne ;
 - M. Abdoulhousen Mahadali, directeur général adjoint des services de la mairie de Mamoudzou en charge des finances ;
 - M. Said Omar Fahari, directeur des systèmes d'information et de télécommunication de la mairie de Mamoudzou, directeur général adjoint par intérim en charge des ressources fonctionnelles ;
 - M. Olivier Chauveau, directeur de la communication de la mairie de Mamoudzou ;
 - M. Anfane M'Dogo, directeur par intérim de la prévention et de la sécurité urbaine de la mairie de Mamoudzou.
- 16 h 00 Visioconférence avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

Dzaoudzi

- 18 h 00 Visite de la base navale pour la détection en mer de Mayotte.