

CHAPITRE VII

L'OUTRE-MER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Outre-mer, la France présente, en raison de sa prospérité relative dans son environnement régional, une attractivité migratoire plus importante encore qu'en métropole.

1. Les spécificités géographiques de Mayotte et de la Guyane, et en particulier leur proximité immédiate de pays source d'immigration, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration plus difficile. Ce constat se retrouve dans une moindre mesure en Guadeloupe et à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces collectivités territoriales, par :

- La présence, par rapport à leur population totale, d'une population étrangère en situation régulière ou irrégulière nettement plus importante que dans les autres collectivités ;
- Des admissions annuelles au séjour beaucoup plus nombreuses ;
- Des éloignements d'étranger en situation irrégulière en nombre plus important.

La très forte croissance en 2006 du nombre d'éloignements depuis la Guyane, Mayotte, la Guadeloupe et Saint-Martin témoigne du renforcement de l'action des services de l'État aux fins de protection de ces collectivités contre l'immigration clandestine.

2. À l'opposé, les autres collectivités territoriales d'outre-mer ne sont que peu ou pas exposées à ces difficultés.

3. Une estimation de la population en situation irrégulière a été établie par le secrétariat d'État à l'Outre-mer selon les considérations suivantes :

- Guadeloupe : les services de renseignement locaux avancent une fourchette de 10 000 à 20 000, intégrant Saint-Martin, cohérente avec les indications de la préfecture portant sur près de 10 000 pour la Guadeloupe et un chiffre indéterminé pour Saint-Martin pour laquelle il est délicat de donner un chiffre en raison de la coexistence sur son territoire de deux États sans frontière, soit une estimation de 15 000. Les indicateurs de 2006 montrent que, pour la première année, la tendance est à une baisse du nombre d'étrangers en situation irrégulière en Guadeloupe.
- Guyane : on estime à 40 000 le nombre de clandestins dont 3 à 5 000 en forêt travaillant sur les sites d'orpaillage clandestins, sans évolution globale en 2006.
- Martinique : le chiffre de 2 000 paraît cette année encore une estimation raisonnable, sans évolution significative.
- La Réunion : une centaine d'étrangers en situation irrégulière sont interpellés annuellement. Le chiffre de 1 500 clandestins au regard de la population globale reste pertinent.
- Mayotte : la préfecture estime, à partir des chiffres de la rentrée scolaire, des remontées de terrain (gendarmerie et police) et du nombre de reconduites à la frontière et de départs volontaires, que le nombre d'immigrés clandestins est proche de 50 000, tout en étant en baisse en 2006.

Tableau n° VII-1 - Indicateurs du contrôle de l'immigration dans les départements d'outre-mer et Mayotte

	Admissions au séjour en 2006	Demandes d'asile en 2006	Non-admissions en 2006	Éloignements en 2006	Éloignements au 1 ^{er} semestre 2007
Guadeloupe	1 114	537	316	1 964	981
Martinique	297	137	447	436	196
Guyane	1 688	368	103	8 145	4 793
La Réunion	683	3	132	64	23
Mayotte	1 445	119	6	13 258	5 574

Sources : MIOM - CT/DLPAJ - DCPAF - OFPRA

Tableau n° VII-2 - Population, population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2006 hors mineurs et 10 principales nationalités

Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion		Mayotte	
Population totale	447 000	399 000		202 000		784 000		160 265 (recensement 2002)	
dont étrangers en situation régulière	19 506		5 587		27 120		7 147		9 633
Haïtienne	10 498	Haïtienne	1 704	Haïtienne	8 217	Malgache	2 509	Comorienne	8 415
Dominiquaise	3 437	Saint-Lucienne	1 689	Surinamienne	6 817	Mauricienne	1 753	Malgache	845
Dominicaine	1 680	Dominiquaise	203	Brésilienne	6 186	Comorienne	956	Rwandaise	86
Portugaise	434	Chinoise	160	Guyanaise	1 945	Belge	289	Ex-Zairois	41
Belge	242	Dominicaine	155	Chinoise	1 016	Chinoise	243	Indienne	23
Américaine (USA)	238	Brésilienne	140	Dominicaine	874	Indienne	222	Belge	20
Britannique	227	Belge	122	Laotienne	336	Italienne	97	Mauricienne	13
Saint-Lucienne	206	Cubaine	118	Saint-Lucienne	276	Britannique	85	Burundaise	10
Italienne	177	Syrienne	106	Péruvienne	197	Allemande	82	Britannique	9
Indienne	136	Italienne	87	Néerlandaise	148	Américaine (USA)	62	Italienne	9

Source : INSEE - MIOM-CT/DLPAJ

Tableau n° VII-3 - Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
15 000	2 000	40 000	1 500	50 000

Source : MIOM - CT/SEOM

1 – LES DISPOSITIONS APPLICABLES

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon sont régies par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui s'y applique (article L. 111-2), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières de ces collectivités.

La loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer permet dans les départements et collectivités d'outre-mer, sur autorisation du procureur de la République, la destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irrégulier.

Dans les collectivités d'outre-mer soumises au principe de spécialité législative (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises), les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont régies par des textes spécifiques (qui reprennent, pour partie, les dispositions du CESEDA en les adaptant) :

- Ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna.
- Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française.
- Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.
- Ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie.
- Loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative aux territoires des Terres australes et antarctiques françaises.

Les dispositions du CESEDA relatives au droit d'asile s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République, outre-mer compris (article L. 111-2, alinéa 2).

En revanche, la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990 ne s'applique qu'au territoire européen de la République française : les départements et les collectivités d'outre-mer sont donc exclus de l'espace de libre circulation créé par cet accord.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration qui comporte un titre VI spécifique à l'outre-mer renforce la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable. Ce texte prévoit notamment :

- La faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane ;
- La visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- L'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement, en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte ;
- Le relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte ;
- L'extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin ;

- Un contrôle plus efficace des reconnaissances de paternité, afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses à Mayotte ;
- Des vérifications d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins en Guadeloupe, Guyane et à Mayotte ;
- Un renforcement du dispositif de lutte contre le travail dissimulé à Mayotte ;
- L'accroissement du délai de placement des étrangers en situation irrégulière en centre de rétention administrative à Mayotte.

Pour tenir compte de la création des deux nouvelles collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy et Saint-Martin), trois nouvelles ordonnances seront prises :

- Une ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Saint-Martin ;
- Une ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Saint-Barthélemy ;
- Une ordonnance portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'outre-mer en matière d'asile, d'immigration, de procédure pénale et d'occupation du domaine des personnes publiques.

Par ailleurs, le **projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile**, discuté au Parlement en septembre et octobre 2007, comporte pour l'outre-mer :

- Une mention expresse d'application des dispositions relatives à l'asile et des mesures d'adaptation ;
- Une habilitation à prendre les mesures nécessaires pour adapter les dispositions du projet de loi à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et dans les îles Wallis et Futuna ;
- La ratification de l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

2 – LA SITUATION MIGRATOIRE

Elle présente outre-mer des caractéristiques très différenciées en raison de la grande diversité des situations et des spécificités géographiques locales.

Certaines collectivités territoriales d'outre-mer sont soumises à une pression migratoire exceptionnelle, sans équivalent sur toute autre partie du territoire de la République. C'est le cas de Mayotte et de la Guyane (2.1). En effet, en 2006, 50 % des éloignements réalisés en France l'ont été au départ des départements et collectivités d'outre-mer dont 13 253 à Mayotte (55,48 % de l'outre-mer) et 8 145 en Guyane (31,10 % de l'outre-mer).

Les départements caribéens ont commencé à enregistrer une baisse de la pression migratoire notamment en provenance d'Haïti, bien que les chiffres en matière d'immigration clandestine restent encore élevés, particulièrement en Guadeloupe (2.2).

Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante (2.3).

La Réunion enregistre un léger accroissement de l'immigration en provenance des pays de la région, et notamment des Comores. En Nouvelle-Calédonie, l'immigration contrôlée de travailleurs philippins pour la construction de l'usine de nickel est à souligner (2.3.1).

Dans les autres collectivités du Pacifique Sud (Polynésie française, îles Wallis et Futuna) et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'immigration régulière ou irrégulière demeure très faible (2.3.2).

2.1 - L'immigration à Mayotte et en Guyane

2.1.1 - L'immigration à Mayotte

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 9 633 étrangers majeurs résidaient régulièrement à Mayotte pour une population de 160 265 habitants (recensement INSEE de 2002).

En 2006, 1 445 titres de séjour y ont été délivrés, dont 1 331 cartes de séjour temporaire et 114 cartes de résident.

La demande d'asile reste faible.

Tableau n° VII-4 - La demande d'asile à Mayotte

Mayotte	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	91	51	85	199	119
Décisions	66	87	42	184	161
Accords	2	31	8	28	42
Rejets	64 (dont 61 Comoriens)	56 (dont 35 Comoriens)	34	156	119

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

L'immigration clandestine

Mayotte subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, mais aussi, via les Comores, de Madagascar.

Alors que l'île connaît une forte croissance démographique (4,1 % par an), le contrôle de l'immigration constitue un enjeu majeur pour le développement économique ainsi que pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé à environ 50 000 personnes dans l'île, soit près d'un tiers de la population.

Le nombre de reconduites à la frontière exécutées a été de 13 258 en 2006, soit 71,9 % de plus qu'en 2005 (7 714 éloignements). Le nombre des personnes reparties volontairement, essentiellement vers l'île d'Anjouan, est lui aussi très important, avec 5 511 départs volontaires, contre 5 484 en 2005.

Cette très forte progression, après une année 2005 au cours de laquelle les éloignements avaient été rendus plus difficiles par la fermeture pendant 11 mois des liaisons commerciales maritimes, est le fruit d'une très forte implication du gouvernement, qui s'est traduite par une augmentation considérable des moyens humains et opérationnels dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi d'étranger sans titre de travail et de séjour. À titre d'exemple, les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de plus de 50 % en 2006. Deux nouvelles vedettes ont été mises en service en 2006 et 2007 pour la police et la gendarmerie nationales et deux autres le seront fin 2007. Les deux premiers radars de surveillance maritime sont opérationnels depuis fin 2005 pour le premier et avril 2006 pour le second. Un troisième sera opérationnel en 2008. Ces moyens techniques ont grandement contribué à l'interception en mer de 100

embarcations de clandestins en 2006 contre 57 en 2005 et à l'interpellation de 2369 clandestins dont 140 passeurs.

Parallèlement à cette activité accrue dans la lutte contre l'immigration clandestine, il a été constaté une nette amélioration de la sécurité publique, la délinquance de voie publique ayant baissé de plus de 18 % en 2006 et la part des mis en cause étrangers (hors police des étrangers) est passée de 40 à 35 %.

Au cours des 6 premiers mois de 2007, 5574 éloignements ont été effectués. La baisse de 19 % de ce nombre par rapport à la même période de 2006 est liée à la fermeture des liaisons maritimes et aériennes du 13 juin au 15 juillet, compte tenu de l'instabilité politique à Anjouan.

Tableau n° VII-5 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière à Mayotte

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	33	45	88	35	6	NS	NS
Départs volontaires	17 893	10 086	9 589	5 484	5 511	0,5 %	- 69,2 %
Éloignements	3 970	6 241	8 599	7 714	13 258	71,9 %	234 %

2.1.2 - L'immigration en Guyane

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 27 120 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guyane pour une population de 202000 habitants (estimation INSEE).

En 2006, 1 688 titres de séjour y ont été délivrés, dont 1 591 cartes de séjour temporaire et 89 cartes de résident, essentiellement à des Haïtiens (482), des Brésiliens (455) et des Surinamiens (378).

La demande d'asile

Elle est relativement faible malgré une légère augmentation en 2006.

Tableau n° VII-6 - La demande d'asile en Guyane

Guyane	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	491	343	161	280	368
dont Haïtiens	360	273	109	177	201
Décisions	638	176	217	157	335
Accords	25	0	15	0	17
Rejets	613 (dont 509 Haïtiens)	176 (dont 99 Haïtiens)	202	157	318

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

Depuis le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Guyane au moyen de missions foraines. L'ouverture de cette antenne a permis de faire chuter le délai d'examen des dossiers de 120 à 79 jours.

La protection contre l'immigration clandestine

Frontalière du Suriname et du Brésil et située à proximité immédiate de pays sud-américains confrontés aux problèmes du développement, la Guyane apparaît pour nombre de ressortissants de ces pays comme un espace de liberté et de richesse. D'où une forte immigration en provenance, par ordre décroissant, du Brésil, du Suriname, du Guyana, de Haïti et de la République dominicaine.

La lutte contre l'immigration clandestine est une priorité de l'action de l'État en Guyane, d'autant qu'elle représente un facteur important d'insécurité; pour mémoire, hors police des étrangers, les délinquants étrangers représentent près de 50 % des mis en cause en 2006.

Tableau n° VII-7 - Les éloignements effectifs depuis la Guyane

	2004	2005	2006	1 ^{er} semestre 2007
Brésiliens	2 472	2 778	4 035	2 149
Surinamiens	2 417	2 563	3 599	2 457
Haïtiens	188	251	198	93
Guyanais	53	149	125	39
Dominicains	57	94	107	22
Autres	131	107	81	33
TOTAL	5 318	5 942	8 145	4 793

Brésiliens

Les Brésiliens représentent 49,53 % du total des reconduites à la frontière en 2006 et 44,8 % au cours du premier semestre 2007. Venant des États brésiliens du Para, du Roraima et de l'Amapa, voisins de la Guyane, les clandestins brésiliens étaient, jusqu'à présent, motivés par la recherche d'un travail urbain ou sur les sites d'orpaillage. Les Brésiliens, avec 1 348 clandestins, représentent en 2006 plus de 96 % des personnes interpellées dans le cadre des opérations Anaconda de lutte contre l'orpaillage clandestin.

Surinamiens

Ils représentent 44,18 % des reconduites à la frontière en 2006 et 51,26 % au cours du premier semestre 2007. Cette hausse des reconduites ne doit pas masquer les difficultés rencontrées par les services de la PAF pour reconduire les clandestins provenant du Suriname démunis de tout document d'identité ou de voyage, les autorités surinamiennes ne réadmettant à ce jour que leurs ressortissants munis de documents d'identité ou de voyage, bien que la situation se soit particulièrement améliorée grâce à une meilleure coopération entre les policiers français et leurs homologues surinamiens.

Guyanais

Les difficultés de reconduite à la frontière trouvent leur origine principale dans l'absence d'accord de réadmission avec les autorités surinamiennes; les arrêtés de reconduite à la frontière de clandestins guyanais sont exécutés à moins de 20 %. 125 Guyanais ont été éloignés en 2006, dont la moitié en exécution d'une interdiction judiciaire.

L'amélioration de la protection de la Guyane contre l'immigration irrégulière résulte notamment :

- Du renforcement des moyens humains et de l'arsenal juridique du contrôle aux frontières et de la lutte contre le travail clandestin.

Les effectifs de la police aux frontières s'élevaient à 230 fonctionnaires (tous corps confondus) au 1^{er} janvier 2006 (+ 55 % depuis 2001). Ceux de la gendarmerie sont de 479, auxquels il faut ajouter 5 escadrons de gendarmes mobiles dont 2, installés à Maripasoula, spécialement chargés de la lutte contre l'immigration et l'orpaillage clandestin.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (article 69) a complété l'article 140 du Code minier à l'effet de permettre la destruction des matériels saisis utilisés par les orpailleurs irréguliers et la destruction des aménagements.

L'article 78-2 du Code de procédure pénale permet aux officiers de police judiciaire de procéder à des contrôles des documents d'identité dans une zone de 20 km en deçà du littoral et des frontières terrestres et dans une zone de 5 km de part et d'autre de la route nationale 2 sur la commune de Régina.

- De la conclusion d'accords de réadmission avec les pays voisins et d'une meilleure coopération internationale.

L'accord de réadmission franco-brésilien (signé à Paris le 28 mai 1996) est entré en vigueur le 24 août 2001 après son approbation par le Parlement brésilien. Il est parfaitement adapté à la situation ; les arrêtés de reconduite à la frontière des Brésiliens en situation irrégulière sont exécutés à près de 100 %. Parallèlement, la coopération policière s'est intensifiée notamment en 2006 en vue d'anticiper les nouveaux besoins qui surgiront en termes de contrôle transfrontalier fin 2009 avec la construction du pont de Saint-Georges entre le Brésil et la Guyane. Elle dépasse désormais largement ce cadre-là pour englober l'ensemble des problématiques de coopération policière.

Différentes rencontres franco-brésiennes entre la police fédérale brésilienne et les services français ont eu pour objet de :

- Lancer des opérations simultanées des polices française et brésilienne sur le fleuve Oyapock afin de permettre un contrôle efficace sur les deux rives de l'ensemble des trafics et mouvements illégaux qui se sont développés ces dernières années (stupéfiants, armes, marchandises, matériel volé, étrangers en situation irrégulière).
- Sensibiliser les partenaires brésiliens au projet de création d'un centre régional d'intelligence. Ce centre de renseignement faciliterait les échanges réguliers entre les deux parties en créant une véritable structure permanente de coopération.
- Faciliter les échanges d'informations et les procédures dans le cadre des reconduites à la frontière par le biais d'un formulaire simplifié et la mise en place de moyens de contrôle spécifiques (transmission de données concernant les empreintes digitales, photographies, etc.).

Pour le Suriname, l'accord a été signé le 30 novembre 2004 à Paris. Il a pour objet principal de permettre que les ressortissants du Guyana soient reconduits à la frontière de leur pays par les autorités surinamien-nes. Si, à ce jour, les arrangements administratifs n'ont pas été signés, la réadmission des Surinamiens s'effectue sans difficultés notables et le principe de l'installation d'une antenne consulaire du Suriname à Saint-Laurent-du-Maroni est acquis. Par ailleurs, le 29 juin 2006 un accord relatif à la "coopération transfrontalière en matière policière" a été signé. Il prévoit essentiellement des patrouilles communes, des échanges d'information et le détachement d'un fonctionnaire dans le pays voisin.

Avec le Guyana, la négociation a débuté en juillet 2001. Elle faisait suite à l'attitude des autorités guyanaises qui refusent de réadmettre certains de leurs ressortissants démunis de documents d'identité. Le projet d'accord a pour objectif d'assurer la réadmission, sans formalités, des Guyanais dont la nationalité est établie, en précisant la liste des documents établissant cette nationalité.

Les pourparlers, repris en février 2005, sont suspendus à la signature des autorités guyanaises.

Enfin un certain nombre de mesures plus spécifiques ont été prises :

- Un groupe d'intervention régional (GIR) de Guyane, structure permanente placée sous le commandement d'un officier de gendarmerie, est opérationnel depuis le dernier semestre de 2006. Composée de 15 agents issus de la gendarmerie nationale, de la police nationale, des douanes et des services fiscaux, cette unité a vocation à lutter notamment contre l'aide à l'immigration clandestine.
- La gendarmerie nationale déploiera en novembre 2007 un hélicoptère EC 145 (biturbine).
- Le 29 juin 2006, le préfet de Guyane et le général commandant supérieur des forces armées en Guyane ont signé un protocole relatif aux modalités du soutien apporté par les armées en matière de défense de la souveraineté. Il prévoit notamment que les forces armées en Guyane participent au renseignement et appuient l'action de la gendarmerie.
- Le centre de rétention administrative, déclassé en mars 2007 en local de rétention, fait l'objet de travaux de rénovation qui lui permettront de fonctionner à nouveau sous la forme de centre de rétention fin 2007. Des travaux d'agrandissement sont programmés à partir de 2008.

Tableau n° VII-8 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière en Guyane

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	1 409	3 755	1 765	178	103	- 42 %	NS
Éloignements	4 244	4 852	5 318	5 942	8 145	37,08 %	91,92 %

2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes

2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 19 506 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guadeloupe (îles du Nord incluses) principalement, par importance décroissante, des Haïtiens (10 498), des Dominicains (3 437) et des Dominicains (1 680), pour une population de 447 000 habitants (estimation INSEE révisée au 1^{er} janvier 2006).

En 2006, 1 114 étrangers ont bénéficié d'un titre de séjour, essentiellement des cartes de séjour temporaire (1 077) dont les principaux détenteurs sont originaires d'Haïti (581), de la République dominicaine (165) et de la Dominique (145).

La demande d'asile

La très forte progression de 2004 et de 2005 est enrayée.

Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPPA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit également les demandes d'asile déposées en Martinique et en Guyane via des missions foraines.

Son bilan d'activité de l'année 2006 (pour la Guadeloupe, mais aussi pour la Guyane et la Martinique) fait apparaître que :

- 1 042 premières demandes d'asile ont été déposées en 2006 contre 4 022 en 2005 soit une baisse de 74 %.
- 77 % de ces demandes (soit 799 contre 3 799 en 2005) ont été présentées par des Haïtiens : 461 demandes en Guadeloupe, 201 en Guyane et 137 à la Martinique.
- 2 757 décisions (sur des demandes principalement déposées en 2005) ont été prises, dont 2 590 de rejet et 167 d'accord. 2 200 concernaient la Guadeloupe, 220 la Martinique et 335 la Guyane.
- Le délai moyen d'instruction qui était de 120 jours avant la création de l'antenne a été réduit à 79 jours (en moyenne) pour les demandes émanant des 3 DOM et déposées depuis le 1^{er} janvier 2006.

Tableau n° VII-9 - La demande d'asile en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	109	ND	3 612	537	
dont Haïtiens	109	116	1 472	3 491	461
Décisions	107	32	1 297	2 357	2 200
Accords	1	1	11	51	132
Rejets	106 (dont 102 Haïtiens)	31 (dont 29 Haïtiens)	1 286	2 306	2 068

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

La protection contre l'immigration irrégulière

La Guadeloupe, en raison de sa prospérité économique, présente une forte attractivité pour l'immigration clandestine provenant essentiellement d'Haïti et de la Dominique. Cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

La population clandestine (incluant les îles du Nord) est évaluée entre 10 000 et 20 000 personnes selon les estimations des services des renseignements généraux.

En 2006, 1 964 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées contre 1 253 en 2005 soit une progression de 56,74 %. Les Haïtiens, dont le nombre a progressé de 91 %, représentent 68,9 % des reconduits, les Dominicains 13,9 % et les Dominicains 10,7 % (dont le nombre est en baisse de 13,6 %).

981 éloignements ont été effectués au cours des 6 premiers mois de 2007, soit une légère baisse de 3 % par rapport à la même période de 2006.

Ces bons résultats sont le fruit de la mise en œuvre de plusieurs mesures législatives, réglementaires et opérationnelles, et de l'amélioration de la coopération internationale et notamment :

- L'extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin;
- La signature d'un accord de réadmission avec la Dominique le 9 mars 2006 ; son protocole d'application a été ratifié le 6 novembre 2006 ;
- L'extension du centre de rétention administrative (CRA) et l'augmentation parallèle des effectifs de la police aux frontières passant de 228 au 1^{er} janvier 2006 à 252 au 1^{er} janvier 2007.

Tableau n° VII-10 – Principaux indicateurs de la protection contre l’immigration irrégulière en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	318	213	189	284	316	11,27 %	- 0,63 %
Éloignements	686	1 053	1 083	1 253	1 964	57,74 %	186 %

Source : DCPAF

La situation spécifique de l’île de Saint-Martin

La présence importante d’immigrés clandestins pose de sérieuses difficultés à la commune sur le plan économique et social, auxquelles s’ajoutent les problèmes d’insécurité, de trafic de drogue, de zones d’habitat insalubre et de bidonvilles.

Le problème de l’immigration clandestine est ici particulièrement aigu, en raison de la localisation de l’aéroport international (Princess Juliana) dans la zone néerlandaise et de l’absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l’île. La DCPAF a cependant mis en place en octobre 2002 un accord visant à échanger des renseignements avec les services d’immigration de l’aéroport de Juliana.

L’accord de 1994 relatif au contrôle conjoint dans les aéroports de Saint-Martin est entré en vigueur le 1^{er} août 2007. Une exemption de visa de court séjour pour se rendre dans la partie française de Saint-Martin, voire dans l’ensemble des départements français d’Amérique (DFA), en faveur des ressortissants d’Antigua-et-Barbuda, des Bahamas, de la Barbade, de Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Niévès, de Saint-Vincent et Trinité-et-Tobago sera accordée à la condition qu’un accord de réadmission soit conclu avec chacun de ces États.

Des projets d’accord d’exemption de visa pour des séjours de moins de 15 jours dans les DFA et de réadmission sont ainsi en cours de négociation avec la Barbade et Trinité-et-Tobago.

Pour améliorer la lutte contre l’immigration clandestine, les services de la police aux frontières seront renforcés dans le cadre d’un redéploiement des effectifs de la PAF de Saint-Barthélemy à compter du 1^{er} janvier 2008 compte tenu de la fermeture de ce dernier service dont la compétence est transférée à la gendarmerie nationale. Un local de rétention administrative sera ouvert à Saint-Martin dans le même temps.

Tableau n° VII-11 – Principaux indicateurs de la protection contre l’immigration irrégulière à Saint-Martin

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005
Non-admissions	NC	NC	11	43	63	46 %
Éloignements	274	269	297	234	289	23 %

La situation spécifique de l’île de Saint-Barthélemy

Deux éloignements ont été effectués de Saint-Barthélemy en 2006, comme en 2005. Il s’agissait en l’occurrence d’un Américain et d’un Australien. 57 étrangers dont 22 Américains et 15 Brésiliens ont été non admis en 2006. Il ne s’agit pas à proprement parler d’une immigration clandestine, mais de touristes n’ayant pas de documents de voyage en règle et accédant notamment par bateau au port de Gustavia.

2.2.2 - L'immigration à la Martinique

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 5 587 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Martinique, principalement, par importance décroissante, des Haïtiens (1 704), des Saint-Luciens (1 689) et des Dominicains (203), pour une population de 399 000 habitants (bilan démographique de l'INSEE révisé au 1^{er} janvier 2006).

En 2006, 297 titres de séjour ont été délivrés, essentiellement des cartes de séjour temporaire (260) et quelques cartes de résident (32). Les titulaires de ces titres sont majoritairement originaires d'Haïti (86) et de Sainte-Lucie (76).

La demande d'asile

Elle reste faible et stable.

Tableau n° VII-12 - La demande d'asile à la Martinique

	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	1	5	139	131	137
dont Haïtiens	0	3	123	131	137
Décisions	Non disponible	ND	92	111	220
Accords	ND	ND	2	20	16
Rejets	ND	ND	90	91	204

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Martinique via des missions foraines.

La protection contre l'immigration irrégulière

La Martinique connaît une immigration clandestine provenant principalement de Sainte-Lucie (83 % des reconduits en 2006) et d'Haïti (8,5 % des reconduits en 2006 et dont le nombre a particulièrement chuté en 2006 avec 37 éloignements contre 164 en 2005). Cette immigration utilise essentiellement la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

La population clandestine est estimée à 2 000 personnes en 2006.

432 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits en 2006 (contre 603 en 2005 et 466 en 2004) soit une baisse de 28,36 %. Celle-ci est notamment due à l'absence de centre de rétention administrative. La police aux frontières ne dispose que d'un local de rétention administrative, ce qui limite les durées de rétention.

Au cours des 6 premiers mois de 2007, la tendance est toujours à la baisse (- 14,4 %) avec 196 reconduites contre 229 dans la même période de 2006.

Tableau n° VII-13 – Principaux indicateurs de la protection contre l’immigration irrégulière en Martinique

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	161	211	244	401	447	11,47 %	177 %
Éloignements	290	330	466	603	436	- 28,36 %	50,34 %

Source : DCPAF

Les Saint-Luciens

La proximité de Sainte-Lucie (40 km), l’usage de la langue créole, les relations historiques entre les deux îles constituent les principales raisons d’une immigration facilitée par la présence d’une communauté bien intégrée en Martinique.

Les Saint-Luciens représentent 83,5 % des personnes reconduites. Leur nombre est en légère baisse de 2,7 % par rapport à 2005.

Un régime expérimental avait été mis en place le 1^{er} mars 2000, permettant aux ressortissants de Sainte-Lucie de séjourner dans les départements français d’outre-mer en dispense de visa pour des séjours inférieurs à 15 jours. Au vu des effets produits par cette mesure (augmentation des flux de personnes), sa pérennisation a été soumise à la signature d’un accord de réadmission et à des aménagements repris dans un accord facilitant la circulation des Saint-Luciens dans les départements français d’Amérique. Ces accords gouvernementaux ont été signés à Castries le 23 avril 2005 et sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 2006 (décret n° 2006-431 du 12 avril 2006).

Les Haïtiens

La présence d’une communauté haïtienne, localisée dans le nord de l’île, bien intégrée dans l’économie agricole, constitue un appel à la venue de clandestins. Les candidats à l’immigration, recrutés en Haïti, passent en général soit par l’aéroport de Juliana à Saint-Martin soit par la Dominique où ils ne sont pas soumis au visa, soit par le Venezuela avec l’utilisation de faux documents vénézuéliens.

Le nombre d’irréguliers interpellés et de reconduits, après une forte augmentation jusqu’en 2005 (46 en 2003, 62 en 2004 et 164 en 2005), a chuté en 2006 avec seulement 37 reconduits. Seulement 38 % des arrêtés de reconduite visant des Haïtiens ont été exécutés en 2006 (contre 84 % en 2005) compte tenu du déclassement du centre de rétention administrative en local de rétention administrative, ce qui limite la durée de rétention et les délais de reconduite.

2.3 – L’immigration dans les autres collectivités d’outre-mer

2.3.1 – Une immigration mesurée et contrôlée à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie

2.3.1.1 – L’immigration à la Réunion

La Réunion était relativement à l’abri des grands flux migratoires de par sa situation géographique. Toutefois, la libéralisation des transports aériens a contribué à ouvrir l’île sur son environnement régional immédiat (Madagascar, les Comores et Maurice) dont le niveau de vie est nettement inférieur. Le problème de l’immigration irrégulière se pose désormais à la Réunion, mais dans une ampleur moindre que dans les autres départements d’outre-mer, dans la mesure où les éloignements ne portent que sur quelques dizaines d’étrangers, de nationalités mauricienne, comorienne et malgache.

Au 31 décembre 2006, 7 147 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Réunion, pour une population de 784 000 habitants (bilan démographique de l’INSEE révisé au 1^{er} janvier 2006).

En 2006, 683 titres de séjour ont été délivrés, dont 623 cartes de séjour temporaire et 60 cartes de résident, essentiellement à des Malgaches (312), des Mauriciens (155) et des Comoriens (55).

Les ressortissants mauriciens bénéficient à titre familial à la Réunion d'un statut dérogatoire leur permettant d'effectuer jusqu'à 6 séjours de 15 jours par an. En l'absence de visa à l'entrée à la Réunion, les services de la PAF leur délivrent, à titre gratuit, un visa d'entrée valable 15 jours ; c'est ainsi que, en 2006, 10 213 visas à validité territoriale limitée ont été délivrés à la frontière au profit de Mauriciens, par la police aux frontières. L'assouplissement des règles de circulation incluses dans les protocoles d'accord de réadmission et de circulation franco-mauriciens signés le 2 avril 2007 supprimera cette tâche dévolue aux fonctionnaires de la police aux frontières.

La demande d'asile

Elle est très faible.

Tableau n° VII-14 - La demande d'asile à la Réunion

	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	4	2	2	2	3
dont Malgaches	2	1	0	2	1
Décisions	Non disponible	ND	ND	2	5
Accords		ND	ND	1	2
Rejets		ND	ND	1	3

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

La protection contre l'immigration irrégulière

Tableau n° VII-15 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière à la Réunion

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	103	144	282	200	132	- 34 %	28,16 %
Éloignements	22	26	42	56	64	14,29 %	191 %

Source : DCPAF

2.3.1.2 - L'immigration en Nouvelle-Calédonie

Sur une population de 230 789 habitants (recensement INSEE de 2004), la Nouvelle-Calédonie compterait près de 6 000 étrangers en situation régulière.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 confie à l'État le droit de l'entrée et du séjour des étrangers et à la Nouvelle-Calédonie la compétence en matière de droit du travail, notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement calédonien, compte tenu de sa compétence exclusive.

Les nationalités les plus représentées sont : vanuatuanne, indonésienne, vietnamienne et chinoise. Cependant, dans le cadre de la construction de l'usine de nickel de la province Sud, en l'absence de main-d'œuvre locale suffisante, il est fait appel à une main-d'œuvre philippine pour la durée de la construction de l'usine. Le recrutement de cette main-d'œuvre étrangère se poursuit en 2007.

En 2006, 2 373 titres ont été délivrés dont 609 cartes de résident (dont 231 au profit de Vanuatuans) et 1 764 cartes de séjour temporaire (dont 926 au profit de Philippins et 149 pour des résidents de l'Union européenne).

Les 8 mesures d'éloignement prononcées en 2006 (10 en 2005) concernent des étrangers qui se sont maintenus au-delà de la validité de leur visa de court séjour. 5 étrangers ont été non admis.

En ce qui concerne l'asile, une seule demande a été enregistrée en 2006, la seule depuis 1997, année où 110 "boat people" chinois avaient entrepris cette démarche.

2.3.2 - L'absence de pression migratoire en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna

2.3.2.1 - L'immigration en Polynésie française

La Polynésie française, de par son isolement, attire peu de candidats à l'immigration.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 confie à l'État le droit de l'entrée et du séjour des étrangers en Polynésie française et à la Polynésie française la compétence en matière de droit du travail, et notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement polynésien, compte tenu de sa compétence exclusive.

En 2006, 2 131 cartes de séjour temporaire, comportant très majoritairement la mention "visiteur" et 76 cartes de résident ont été délivrées.

Les 5 nationalités les plus représentées sont : philippine, chinoise, américaine, britannique et japonaise.

L'immigration principale est le fait de la population des Philippines pour des raisons essentiellement économiques et de la Chine (respectivement 472 et 297 titulaires d'une carte de séjour en 2006).

En ce qui concerne l'asile, aucune demande n'a été enregistrée en Polynésie française en 2005 et en 2006.

19 mesures d'éloignement concernant des étrangers qui se sont maintenus sur le territoire avec un visa de court séjour ont été exécutées en 2006 (3 éloignements l'ont été en exécution d'une interdiction judiciaire). 5 des 6 non-admissions prononcées en 2006 concernaient des Américains, Néo-Zélandais et Australiens.

2.3.2.2 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon

Aucune pression migratoire ne s'exerce actuellement sur Saint-Pierre-et-Miquelon.

En 2006, sur une population de 6 316 habitants répartis sur deux communes (5 618 à Saint-Pierre et 698 à Miquelon), 4 étrangers ont bénéficié d'un titre de séjour (1 carte de résident et 3 cartes de séjour temporaire).

Aucune mesure d'éloignement n'a été prononcée, ni aucune demande d'asile déposée en 2006.

2.3.2.3 - L'immigration dans les îles Wallis et Futuna

Les îles Wallis et Futuna comptent 14 166 habitants (recensement INSEE de 1996).

L'immigration est très faible sur ce territoire. L'accueil des étrangers est quasi nul sur l'archipel et aucune augmentation significative de la population étrangère n'est à relever. Aucune mesure d'éloignement n'a été prononcée, ni aucune demande d'asile déposée en 2005 et en 2006.