

la Martinique et 34,4 % à La Réunion). Surtout, seuls 3 Mahorais sur 10 en âge de travailler ont un emploi, la population active¹² ne représentant que 24,6 % de la population totale en 2012. Comme le note l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) dans son rapport annuel de 2014 sur Mayotte, « malgré leur hausse, les créations d'emplois sont insuffisantes pour absorber l'arrivée de nouveaux actifs sur le marché du travail »¹³.

Dans ces conditions, bien qu'en forte augmentation entre 2005 et 2011 (+ 65 %), le PIB par habitant ne s'élève qu'à 7 900 €, contre 31 500 € au niveau national et 18 900 € à La Réunion. La part de la population vivant sous le seuil métropolitain de pauvreté, soit 959 € par mois et par unité de consommation, atteint 84 %, contre seulement 16 % en métropole. Plus de la moitié de la population vit avec moins de 348 € par mois et par unité de consommation¹⁴.

Enfin, la situation à Mayotte est marquée par de fortes disparités de revenus : les 10 % de personnes les plus aisées ont un niveau de revenus supérieur à 1 230 € par mois, quand les 10 % les plus modestes disposent de moins de 87 €. Ce rapport de 14,1 est sans commune mesure avec le rapport métropolitain (3,7).

Pourtant, si Mayotte souffre d'un retard de développement indéniable par rapport à la métropole et aux autres DOM, elle constitue paradoxalement un îlot de prospérité relative dans son environnement géographique immédiat, ce qui entraîne des flux migratoires massifs.

II - Le difficile traitement de l'immigration

L'attractivité que Mayotte exerce sur son environnement régional génère une importante immigration. Les conséquences de l'entrée, du séjour et de l'asile massifs des étrangers constituent autant de défis pour l'île.

¹² La population active, au sens du recensement de la population par l'INSEE, regroupe les personnes occupant effectivement un emploi et les chômeurs en recherche d'emploi.

¹³ IEDOM, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴ En France métropolitaine, le seuil est de 1 599 € par mois et par unité de consommation.

En 2014, 19 991 étrangers en situation irrégulière (ESI) ont été interpellés, que ce soit sur terre ou en mer. Ils ont tous été éloignés. Ces chiffres sont en nette progression par rapport à l'année 2013 (15 723 éloignés) et 2012 (16 389). Toutefois, ces données ne reflètent que très imparfaitement la pression migratoire sur Mayotte, en raison des nombreux facteurs qui interfèrent (conditions météorologiques, disponibilité des intercepteurs, etc.) et qui font qu'une partie seulement des clandestins tentant de rejoindre les côtes mahoraises sont effectivement interceptés. Par ailleurs, elles ne peuvent être comparées avec celles de métropole ou des autres DOM, dans la mesure où elles intègrent les mineurs (pour environ 25 %).

Les données relatives à la migration légale sont, quant à elles, plus fiables depuis 2013, en raison des efforts déployés par les services préfectoraux pour en améliorer significativement le suivi et le traitement. Ainsi, sur l'année 2014, 12 823 dossiers de premières demandes de titre de séjour ont été déposés, contre 13 500 en 2013, mais seulement 3 500 en 2012 (soit + 286 % entre 2012 et 2013, et - 5 % entre 2013 et 2014). Sur ces 12 823 dossiers, 3 573 cartes de séjour temporaires « première demande » ont été délivrées en 2014 contre 4 700 en 2013 et 1 993 en 2012.

Néanmoins, ces données reflètent un début de rattrapage, par la préfecture, du traitement de dossiers en souffrance.

Ainsi, s'il existe deux populations d'étrangers sur le territoire de l'île, ceux qui ont obtenu un titre de séjour en bonne et due forme et ceux qui y résident de manière irrégulière, l'analyse des flux montre clairement que le véritable enjeu est celui de l'immigration clandestine, qui demeure à la fois mal connue – seules les données de l'éloignement permettant d'en saisir une partie – et non maîtrisée.

En outre, la proximité des autres îles de l'archipel des Comores et notamment de celle d'Anjouan est à la source de multiples problèmes appelant une action diplomatique aussi délicate qu'énergique.

A - Une entrée progressive et adaptée dans le droit commun

Dans le cadre de la départementalisation, l'entrée, le séjour des étrangers et le droit d'asile constituaient l'une des six matières relevant de la spécialité législative. Sur ce plan, Mayotte était demeurée sous le régime spécifique de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte et de son décret d'application n° 2001-635 du 17 juillet 2001.

L'accession au statut de région ultrapériphérique (RUP) au 1^{er} janvier 2014 s'accompagne de la transposition des directives européennes, en particulier de celles relatives à la migration légale et au retour. Pour y parvenir, la voie choisie a été l'intégration progressive et adaptée de Mayotte au droit commun. Tel a été l'objet de l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014.

Par ailleurs, la même ordonnance prévoyait la création d'un observatoire de l'immigration chargé de l'évaluation de l'application de la politique de régulation des flux migratoires et des conditions d'immigration. Cet observatoire a été mis en place par le décret n° 2015-1016 du 18 août 2015.

1 - Quelques évolutions pour la migration légale et l'immigration irrégulière

Parmi les droits nouveaux ainsi créés, le regroupement familial a été rendu possible. Bien que prévu par l'ordonnance du 26 avril 2000, il n'était pas pratiqué jusque-là, faute de décret d'application.

Toutefois, dans le même temps, l'intégration dans le droit commun a pu s'accompagner de la modification ou de l'institution de conditions plus restrictives pour la délivrance des titres de séjour. Ainsi, à Mayotte et là seulement, la délivrance d'une carte de résident au parent d'un enfant français ou du conjoint d'un Français est soumise à un avis du maire sur l'existence de ressources suffisantes au regard du logement occupé. Cette exigence n'existait pas antérieurement.

Les dérogations ou adaptations ont été et sont essentiellement prises pour éviter d'accroître l'attractivité de Mayotte. Elles écartent les modalités d'admission exceptionnelle au séjour et concernent particulièrement les mineurs. Pour qu'un enfant vivant en France depuis l'âge de 13 ans au plus, avec au moins un parent légitime, naturel ou adoptif, puisse solliciter un titre de séjour dans l'année suivant son 18^{ème} anniversaire, l'un de ses parents doit être titulaire d'une carte de séjour ou de résident temporaire.

Quant à la gestion de l'immigration irrégulière et des reconduites à la frontière, l'ordonnance précitée du 7 mai 2014 écarte l'application de la règle du « jour franc »¹⁵ en cas de refus d'admission sur le territoire. Elle maintient à Mayotte le caractère non suspensif du recours dirigé contre les obligations de quitter le territoire français (OQTF).

2 - Des avancées très limitées dans la mise en œuvre de l'assistance juridique et sociale pour les étrangers en situation irrégulière

Les conditions de mise en œuvre de l'assistance juridique et sociale à Mayotte, estimées préoccupantes par la Cour dans son rapport public annuel de 2011¹⁶, connaissent des améliorations encore très limitées. Par ailleurs, la mise en œuvre d'actions d'accueil, d'information et d'aide à l'exercice de leurs droits par les personnes retenues est soumise à la passation d'une convention signée par le préfet, en application de l'article R. 553-14 *bis* du CESEDA.

Deux associations ont été retenues pour intervenir dans le centre de rétention administrative. Un marché a été notifié le 28 octobre 2015.

De même, l'assistance sanitaire aux personnes retenues demeure assurée par le centre hospitalier de Mayotte (CHM), dont les moyens ont

¹⁵ L'article L. 213-2 du CESEDA dispose : « Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix et, sauf à Mayotte, de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc ».

¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, Tome 1. Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin, La Documentation française, janvier 2011, 716 p., disponible sur www.ccomptes.fr

été augmentés (251 540 € en 2009 – 304 218 € en 2014, soit + 21 %), mais qui reste sous tension.

Enfin, l'association « pôle enfance et aide à la personne », dite TAMA, intervient également au centre de rétention administrative (CRA), afin de favoriser le rapprochement familial des mineurs, notamment lors de leur retour dans l'Union des Comores.

De manière plus générale, la mise en place d'un observatoire de l'immigration devrait pouvoir contribuer à une évaluation périodique des avantages et inconvénients des dispositions juridiques dérogatoires applicables outre-mer.

B - L'amélioration de l'organisation des services locaux compétents en matière d'immigration

Afin de mieux faire face aux particularités de la situation locale et lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine, les services de l'État se sont progressivement adaptés.

1 - L'adaptation progressive des services préfectoraux

La direction de l'immigration, de l'intégration et de la citoyenneté (DIIC) de la préfecture a revu son organisation pour, d'une part, se prémunir contre les recours contentieux liés au refus implicite de l'administration¹⁷ et, d'autre part, faire face à l'afflux des premières demandes de titre de séjour (1 858 dossiers mensuels en moyenne sur le premier semestre 2015). Un recrutement de vacataires a permis de résorber le stock de demandes et d'éviter désormais les rejets implicites.

Deux axes d'amélioration apparaissent pour 2015 et 2016. Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui n'intervenait pas jusqu'alors, est compétent pour le traitement du rapprochement familial et du retour volontaire. Par ailleurs, la construction d'un nouveau bâtiment permettant le regroupement des

¹⁷ Absence de réponse dans les quatre mois aux demandes de titres de séjour.

différents services de cette direction actuellement répartis sur cinq bâtiments, devrait être lancée¹⁸.

2 - Un dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière en cours de réorganisation

En 2011, la Cour avait relevé que la croissance des reconduites avait été obtenue au prix d'un important renforcement des moyens des forces de sécurité.

Au 1^{er} janvier 2015, les forces de sécurité comprennent 669 agents répartis entre 189 agents de la police de l'air et des frontières, 217 agents de la sécurité publique, 172 gendarmes départementaux et 91 gendarmes mobiles.

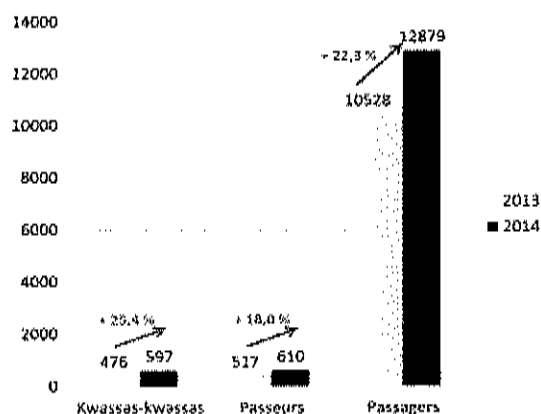
Seule la police de l'air et des frontières (PAF) consacre l'ensemble de ses effectifs à la lutte contre l'immigration irrégulière. Au 1^{er} janvier 2015, l'effectif, bien que globalement stable depuis 2010, connaît un déficit par rapport à l'effectif de référence (189 agents, soit - 9 agents). Des mesures correctives sont néanmoins intervenues avec notamment le renfort de huit agents au 1^{er} septembre 2014, après l'inauguration du nouvel aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi. De même, lors de sa venue à Mayotte, le 13 juin 2015, le Premier ministre a annoncé un renforcement de la PAF à hauteur de 44 agents, équivalent au besoin exprimé, en vue de l'ouverture du nouveau CRA en septembre 2015 (cf. *infra*).

Quant aux moyens de détection en mer, ils reposent sur le déploiement de quatre radars exploités par les personnels de la marine nationale. L'implantation d'un quatrième radar, en août 2011, a permis de compléter la couverture du territoire jusqu'à 20 kilomètres des côtes. Un hélicoptère de la gendarmerie nationale contribue également à ce dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière par mer, en plus de ses missions de secours. La diminution globale des moyens nautiques engagés, passés de neuf vedettes, en 2010, à sept, n'a pas eu d'impact négatif sur l'activité en raison des longues périodes d'indisponibilité de deux vedettes dont la PAF s'est séparée en 2012, pour avarie ou pour entretien.

¹⁸ Le coût estimatif des travaux est de 3,5 M€ HT, pour une mise en service au premier semestre 2017.

Comme en témoigne le graphique n° 2, le nombre des interceptions de « kwassas-kwassas »¹⁹ a augmenté en 2014, passant à 597, contre 476 en 2013 et 416 en 2012.

Graphique n° 2 : interceptions de kwassas-kwassas en 2013 et 2014



Source : Cour des comptes d'après données DGOM

Ainsi, les services locaux de l'État ont déployé d'importants efforts pour mieux organiser leurs missions dans un contexte de pression migratoire particulièrement difficile.

3 - Un nouveau centre de rétention administrative livré en septembre 2015

En 2011, la Cour avait observé que l'amélioration des conditions de rétention devait être poursuivie. Elle avait constaté qu'aucun texte n'avait été pris pour fixer la liste des équipements nécessaires à l'hébergement dans des conditions satisfaisantes. Dans cette perspective, elle recommandait alors d'accélérer la construction d'un nouveau CRA à Mayotte, repoussée de 2007 à 2012.

¹⁹ Nom comorien des petits canots de pêche rapides, à fond plat et nantis de deux moteurs.

À titre transitoire, depuis fin 2012, la capacité maximale de l'actuel centre a été réduite de 140 à 100 places, sur instructions conjointes des ministres de l'intérieur et des outre-mer.

La construction d'un nouveau CRA a commencé en octobre 2013, sur un terrain appartenant au domaine public de l'État de 16 000 m²²⁰.

Le projet de construction a prévu une modularité des espaces d'accueil dédiés au CRA et à la zone d'attente (ZA). Celle-ci devrait offrir une certaine souplesse dans la gestion des types de populations en situation irrégulière et garantir la non-mixité des lieux. Le budget global de l'opération, qui s'élevait à l'origine à 25,5 M€²¹, a été réévalué à 26,6 M€ en novembre 2013, soit une augmentation de 4 %.

Au total, le CRA devrait comprendre six unités, dont deux unités de 12 places (hommes ou femmes), trois unités de 24 places (hommes) et une unité femmes-famille de 40 places. La partie zone d'attente sera constituée d'une unité de 12 personnes, modulable avec des unités du CRA (hommes ou femmes).

La mise en service du nouveau CRA et d'une zone d'attente attenante, effective depuis septembre 2015, paraît de nature à contribuer à la levée rapide de la dérogation portant sur la mixité d'usage (CRA / ZA).

C - Les relations avec l'Union des Comores et les autres États voisins

Dans son rapport public annuel de 2011 déjà cité, la Cour recommandait d'« améliorer la prise en compte des flux migratoires irréguliers dans la conduite des relations avec les États voisins, notamment en clarifiant la répartition des compétences respectives entre les ministères concernés ». Dans le cas mahorais, elle soulignait que la départementalisation de Mayotte risquait de ne pas faciliter un tel processus, en raison des revendications de l'Union des Comores sur

²⁰ 3 480 m² de SHON - surface hors œuvre nette - pour le CRA et la zone d'attente, et 1 980 m² de SHON pour le siège de la PAF.

²¹ La tranche ferme comprenant les honoraires, l'investissement CRA-ZA, l'investissement DDPAF, l'entretien-maintenance pour une durée de 36 mois, soit 25,1 M€, et une tranche optionnelle d'entretien-maintenance de 24 mois, soit 400 008 €.

Mayotte. En effet, à ce jour, l'Union des Comores continue de contester la souveraineté de la République française sur Mayotte.

L'attractivité de Mayotte par rapport à l'Union des Comores

L'Union des Comores fait partie des pays les moins avancés (PMA), comme en témoigne le fait que 45 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et que le pays figure au 169^e rang sur 187 selon l'indice de développement humain (IDH)²². Par comparaison, Mayotte se classerait au 107^e rang mondial en IDH.

Par ailleurs, les Comores disposent de peu de ressources naturelles et souffrent d'un marché étroit. Le pays est structurellement dépendant des financements extérieurs, essentiellement assurés par les transferts (20 % du PIB) de la diaspora comorienne résidant majoritairement en France, et par l'aide des bailleurs internationaux (FMI, Banque mondiale).

La comparaison de différentes données socio-économiques montre bien l'écart de développement relatif entre les Comores et Mayotte, rendant cette dernière particulièrement attractive²³ :

²² L'indice de développement humain est un indice statistique créé par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour évaluer le développement des différents pays du monde.

²³ Il s'est avéré impossible de trouver des données portant strictement sur les mêmes années, ce qui a interdit de procéder à des comparaisons monétaires pour le PIB et le PIB par habitant. Les données démographiques de Mayotte viennent de l'INSEE et les données économiques du rapport précité de l'IEDOM. Quant aux données relatives aux Comores, elles proviennent pour l'essentiel de la présentation des Comores figurant sur le site internet du ministère des affaires étrangères et du développement international, qui compile différentes sources (Banque mondiale, PNUD et FMI).

