

Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin

PRESENTATION

La Cour des comptes a abordé la politique de reconduite à la frontière dans son rapport public annuel 2007, en limitant ses investigations à la métropole. Elle a depuis examiné le contrôle des flux migratoires irréguliers dans les départements et collectivités d'outre-mer²¹⁶. Les observations qui s'ensuivent portent avant tout sur les trois territoires où la maîtrise de ces flux présente des difficultés particulièrement importantes : la Guyane, Mayotte et Saint-Martin.

Pour ces trois territoires, comme en métropole, le ministre chargé de l'immigration est responsable de la politique de reconduite à la frontière ; à cet effet, il a autorité sur les services de la direction générale de la police nationale. Les préfets d'outre-mer se voient chacun assigner des objectifs quantitatifs distincts de ceux fixés pour la métropole. Ils y disposent de pouvoirs supplémentaires vis-à-vis des forces de sécurité, notamment pour répartir les dotations de fonctionnement et les effectifs.

L'importance du nombre de reconduites est un phénomène majeur en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin. Leur augmentation y traduit des difficultés persistantes à maîtriser les entrées irrégulières sur le territoire plus que l'efficacité de la politique menée ; celle-ci, essentiellement fondée sur le renforcement des moyens des forces de sécurité, finit par atteindre ses limites.

I - La spécificité des territoires

A - Une situation favorisant les flux migratoires

Les flux migratoires outre-mer sont particulièrement difficiles à surveiller du fait de l'insularité ou, pour la Guyane, d'une forêt amazonienne immense et peu peuplée, ainsi que d'une attractivité d'autant plus grande que le niveau de vie des habitants des pays voisins, culturellement et linguistiquement proches, est souvent très inférieur.

²¹⁶ Les départements de La Guadeloupe, de La Guyane, de La Martinique et de La Réunion, ainsi que les collectivités de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Dans les trois territoires, la proportion des ressortissants étrangers dans la population totale est beaucoup plus forte qu'en métropole. En Guyane, où un tiers de l'accroissement démographique est d'origine migratoire, elle atteint près de 30 %, soit plus de 60 000 personnes. Elle est supérieure à 40 % à Mayotte et à Saint-Martin où la majorité de la population étrangère est en situation irrégulière.

B - L'importance numérique des reconduites

Le nombre de reconduites à la frontière dans les quatre départements d'outre-mer et dans les trois collectivités de Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (hors ceux liés à l'aide au retour) n'a cessé de croître entre 2002 et 2009, quoique moins rapidement en fin de période, passant de 9 252 à 30 820, alors qu'en métropole, il s'est stabilisé puis a commencé à diminuer. En 2009, il est même devenu supérieur au total enregistré en métropole. Outre-mer, 95% des reconduites ont été effectuées à partir de Mayotte (près des deux tiers), de la Guyane (environ un tiers) et de Saint-Martin.

De même, pour la première fois en 2009, le nombre de personnes retenues dans les centres de rétention d'outre-mer a approché celui de la métropole (27 244 contre 30 270), alors qu'il en représentait moins du tiers en 2005 (8 726 contre 29 257). L'essentiel concerne Mayotte et la Guyane.

C - Des particularités juridiques

Le régime applicable dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin est le droit commun prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), mais avec des particularités que deux lois²¹⁷ de 2006 et 2007 ont renforcées. Notamment, les droits de recours des personnes retenues y sont plus limités qu'en métropole et les échecs à l'éloignement y sont bien moindres.

Pour la Guyane, des dispositions spécifiques facilitent l'interpellation (article 78-2 alinéa 9 du code de procédure pénale) et la visite sommaire des véhicules sans autorisation du procureur. De plus, un arrêté de reconduite à la frontière peut y être exécuté immédiatement,

²¹⁷ La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

sans le délai de 48 heures fixé par le droit commun, et le recours contre les obligations de quitter le territoire n'est pas suspensif de plein droit²¹⁸.

A Saint-Martin, la loi précitée de 2006 a instauré une expérimentation de cinq ans de ces mêmes dispositions²¹⁹. Le projet de loi « immigration, intégration et nationalité », actuellement en cours d'examen par le Parlement²²⁰, propose de pérenniser celles concernant l'interpellation et la visite des véhicules, et de proroger, pour une nouvelle durée de cinq ans, celles applicables à la reconduite.

A Mayotte, la prochaine transformation de ce territoire en département - la départementalisation -, soulève la question de l'avenir du régime juridique actuellement applicable, qui n'est pas fixé par le CESEDA mais par une ordonnance du 26 avril 2000 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers. Le Conseil d'Etat a estimé, dans un avis du 20 mai 2010, que l'application du régime de l'identité législative n'exclut pas le maintien des textes spécifiques antérieurs tant qu'ils ne sont pas abrogés, et ne rendra donc pas obligatoire l'application du CESEDA à Mayotte. Le rapprochement progressif avec les normes applicables dans les départements d'outre-mer n'en est pas moins possible.

Ces dérogations au droit commun, motivées par les caractéristiques des territoires concernés, rendent plus difficile le contrôle par le juge de la régularité des procédures de reconduite. A fortiori si elles sont prorogées par la loi, une évaluation périodique des avantages et inconvénients de ces dérogations apparaît indispensable.

II - Une organisation peu satisfaisante

A - La Guyane

Alors que la population de la Guyane est d'environ 230 000 habitants, près de 11 500 personnes supposées étrangères en situation irrégulière y ont été interpellées en 2009 (contre 12 400 en 2007 et 9 600 en 2008). Plus des deux tiers des interpellations ont été faites par la police aux frontières (PAF), les autres essentiellement par la gendarmerie nationale.

²¹⁸ Article L. 514 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²¹⁹ De même que pour la Guadeloupe.

²²⁰ Ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, en octobre 2010.

Le taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière a été élevé en 2009, supérieur à 97 % pour les deux principales nationalités concernées, brésilienne et surinamaïse, mais variable pour les autres. Le nombre des reconduites a fortement augmenté en 2009 avec plus de 9 000 personnes reconduites contre 7 120 en 2008.

1 - Les orpailleurs illégaux

Des plans d'action (Anaconda en 2007, Harpie 1 et 2 en 2008 et 2009) ont été mis en œuvre pour interpellier les orpailleurs clandestins au nombre estimé entre 3 500 et 5 000. Ils n'ont pas eu l'effet attendu en matière de reconduite du fait des difficultés d'accès aux sites concernés dans la forêt amazonienne : en l'absence de moyens aériens adaptés, les gendarmes ont dû, dans la plupart des cas, relâcher les orpailleurs interpellés et se limiter à détruire leurs installations et équipements, et à confisquer leur approvisionnement. En outre, la mobilisation des forces de sécurité sur ces opérations s'est faite au détriment d'autres contrôles.

Les carences dans la reconduite à la frontière des orpailleurs se sont atténuées depuis 2009 en raison notamment de la mise à disposition de la PAF de moyens aériens, hélicoptères et avion.

2 - La frontière orientale avec le Brésil

La PAF n'est pas en mesure d'assurer une surveillance directe des entrées des étrangers dans l'est guyanais car ses locaux sont situés à quelques centaines de mètres du fleuve Oyapock qui constitue la frontière avec le Brésil. Comme elle ne dispose que d'une embarcation, de surcroît trop petite et instable, pour procéder aux reconduites, elle est contrainte de louer les services de piroguiers.

En l'absence d'un point de passage officiel sur le fleuve, les étrangers le traversent où ils veulent, et seuls ceux en situation régulière viennent faire valider leur entrée au poste de la PAF. Ces difficultés devraient diminuer avec de la mise en service prochaine d'un pont, le premier sur ce fleuve.

3 - La frontière occidentale avec le Surinam

A l'ouest, l'objectif officiel est moins d'empêcher que de limiter les entrées irrégulières en provenance du Surinam, pays pauvre et instable, relativement peuplé dans sa région frontalière avec la Guyane. Il en est séparé par le fleuve Maroni qui est plus un lien qu'un obstacle entre des populations de mêmes origines.

Au seul point de passage officiel, l'arrivée du bac international à Saint-Laurent-du-Maroni, le poste de contrôle de la PAF se résume à un bungalow en rénovation depuis plusieurs mois. Il est installé près de l'embarcadère où les entrées et sorties sont contrôlées pendant la journée.

La PAF doit louer des embarcations pour procéder aux reconduites, et elle ne dispose pas de ponton devant son local, un bâtiment en mauvais état, situé à un kilomètre et demi sur la rive du fleuve. Elle effectue, de jour, des patrouilles sur le Maroni, mais les interpellations s'effectuent à terre, le fleuve étant zone internationale. De nuit, il n'y a pas de contrôle à terre en raison de l'absence de local de rétention et du refus des autorités du Surinam de recevoir les reconduites nocturnes sur leur territoire. Des patrouilles conjointes avec la police du Surinam sont organisées, mais en nombre limité et dans des bateaux différents.

B - Mayotte

Nombre d'étrangers venant des autres îles de l'archipel des Comores tentent d'accéder irrégulièrement à Mayotte dans des embarcations précaires pilotées par des passeurs. Quatre naufrages par an en moyenne depuis 2007 sont à déplorer. Les disparitions et décès en mer sont élevés quoique en diminution (64 en 2007, 47 en 2008, 35 en 2009). Cette forte pression migratoire risque de s'accroître encore sous l'effet de la départementalisation.

Alors que la population de Mayotte est de 186 000 personnes, le nombre de personnes reconduites depuis cette île est devenu très important, atteignant près de 20 000 en 2009, dont plus de 3 000 mineurs, après avoir été multiplié par 2,5 en quatre ans.

Cette croissance des reconduites a été obtenue au prix d'un important renforcement des moyens des forces de sécurité. Les effectifs présents, en particulier des services de sécurité publique et de gendarmerie, ont été augmentés de 274 hommes entre 2003 et 2009 ; le nombre d'embarcations a également été accru (neuf en 2010). Un troisième radar a été installé pour surveiller les approches maritimes, et un quatrième le sera bientôt.

La réponse judiciaire, en particulier vis-à-vis des passeurs, se heurte à deux limites. D'une part, les délais de jugement sont de plusieurs années en raison de la faiblesse des effectifs de magistrats (treize au total). D'autre part, tout durcissement du régime d'incarcération est rendu difficile par la surpopulation de la maison d'arrêt de Majicavo.

C - Saint-Martin

Les étrangers en situation irrégulière, qui entrent majoritairement sur le territoire français via l'aéroport international de Sint Marteen, sont nombreux par rapport à la population du territoire, tant du côté français (entre 5 000 et 8 000 personnes sur 40 000 habitants) que du côté hollandais (entre 15 et 20 000 personnes sur 55 000). Paradoxalement, les interpellations ont légèrement diminué en 2009, bien que les effectifs du service de la PAF ont été portés à 58 agents contre 33 en 2007.

L'action de ce service pâtit de nombreuses incohérences :

- sa dispersion dans cinq locaux différents, au surplus peu adaptés à son activité ;

- la concentration du contrôle transfrontalier à l'aéroport de Grand Case, qui n'assure pourtant que des liaisons aériennes régionales, et à la gare maritime de Marigot, alors que les entrées clandestines de nuit par la mer ne sont pas arraisonnées, faute de moyens nautiques suffisants ;

- l'absence de tout contrôle à la frontière terrestre qui n'est d'ailleurs pas matérialisée ; les étrangers se trouvant dans la partie hollandaise de l'île, après avoir y été reconduits, peuvent donc revenir sans difficulté dans la partie française.

En outre, le délai de rétention est très bref, parfois de quelques minutes, ce qui n'a aucune utilité pratique, sinon l'effet de majorer artificiellement l'activité du local de rétention.

III - Un dispositif de rétention encore critiquable

Parmi les quatre centres de rétention administrative (CRA)²²¹ outre-mer, il en existe un à Mayotte et un autre en Guyane. Ils sont tous les deux situés dans des bâtiments dédiés près d'un aéroport. Parmi les six locaux de rétention administrative (LRA) outre-mer, il y en a un en Guyane, dans les locaux de la PAF de Saint-Georges, et un autre à Saint-Martin. Ces équipements sont gérés par la PAF.

²²¹ Un centre de rétention administratif (CRA), créé par arrêté ministériel, doit, dans le cadre du CESEDA, respecter des normes strictes d'équipement et de fonctionnement. Un local de rétention administrative (LRA), créé par arrêté préfectoral, a moins d'obligations à respecter, mais les personnes retenues ne peuvent y rester que pour des durées plus courtes.

A - Des situations juridiques contestables

La création à Mayotte d'un centre de rétention administrative a été prévue par un décret de 2001²²². Cependant, il a fallu attendre un arrêté ministériel du 19 janvier 2004 pour que le LRA temporaire, créé par arrêté préfectoral en 2002 mais existant depuis au moins 1996, devienne officiellement un CRA, pour qu'un règlement intérieur soit édicté et qu'un registre de rétention soit ouvert.

Tandis que tous les CRA devaient être mis aux normes avant le 31 décembre 2006 en application d'un décret de mai 2005²²³, celui de Cayenne, en Guyane, où les travaux n'avaient pas encore commencé, a continué à figurer sur la liste nationale des centres jusqu'à son retrait par un arrêté interministériel et sa transformation en un simple LRA en mars 2007.

B - Une politique immobilière peu cohérente

Les crédits immobiliers consacrés aux centres d'outre-mer sont restés modestes : 432 000 € par an en moyenne au cours de la période 2006-2009, en dépit de l'obligation de mise aux normes de l'ensemble des CRA. Contrairement à ceux de métropole, ces crédits n'ont pas été affectés principalement à des opérations nouvelles, mais à des réhabilitations. En revanche, les deux LRA existants dans les trois territoires concernés sont neufs (Saint-Georges en Guyane) ou quasi neuf (Saint-Martin).

1 - En Guyane

Le CRA de Cayenne a été totalement mis aux normes en 2007 pour un coût total de 1,7 M€, mais un projet d'extension à 64 places prévoit aujourd'hui de le détruire entièrement et d'en reconstruire un neuf pour un coût estimé à 7,3 M€. Cet accroissement de capacité non anticipé au moment de la rénovation constitue un gaspillage manifeste.

Alors que le LRA de Saint-Georges est presque inutilisé, quoique neuf, l'aménagement d'un poste de contrôle hébergeant les divers services de police est prévu à proximité du nouveau pont pour un coût de 5 M€ (hors frais de terrassement et de construction de la voie d'accès).

²²² Article 55 du décret du 17 juillet 2001 pris en application de l'ordonnance du 26 avril 2000 précitée.

²²³ Décret n° 2005-617 du 30 mai 2005.

2 - A Mayotte

L'aménagement du CRA de Mayotte reste très insuffisant.

Selon le décret précité de 2001, un arrêté interministériel devait fixer la liste des équipements nécessaires à l'hébergement, « *dans des conditions satisfaisantes* », des étrangers maintenus dans les centres et locaux de rétention, mais ce texte n'est jamais intervenu. Après que de nombreux rapports eurent dénoncé la situation indigne du centre de Pamandzi, créé en 1995, des travaux d'amélioration des conditions de rétention y ont enfin été réalisés : infirmerie, sanitaires et douches pour les femmes et enfants, réfectoire, cuisine, hall d'accueil, coin pour enfants et local pour les visites, ce dernier n'offrant, toutefois, pas toutes les garanties de confidentialité.

Ce centre connaît une surpopulation récurrente depuis près de dix ans. Son taux moyen d'occupation a atteint 145 % en 2009, contre 116 % en 2008, année au cours de laquelle sa capacité affichée de 60 places a été dépassée huit mois sur douze. Il est composé de trois salles d'une surface totale de 206 m², si bien que la place disponible est de 3,4 m² par personne retenue. La norme retenue pour les autres CRA prévoit une surface utile minimale de 10 m² par personne retenue²²⁴.

Le 8 juillet 2010, la commission consultative départementale de sécurité relative aux établissements recevant du public a considéré, à l'issue d'une visite consécutive à la réalisation de travaux, que l'effectif maximal susceptible d'être reçu pouvait être fixé à 140 personnes, non sans préciser que « *vu la spécificité de cette partie de l'établissement (...) sans lits permettant un comptage réel, les effectifs admissibles ont été calculés sur la base des chiffres fournis ce jour par le chef d'établissement* ». Avec 140 personnes retenues dans le centre, chacune disposerait en moyenne de 1,47 m².

Le CRA de Mayotte n'a pas de lits ; les personnes retenues y dorment à même le sol ou sur des nattes en nombre insuffisant. La question des matelas n'est pas réglée, les achats intervenus n'ayant pas donné satisfaction. Par comparaison, le droit commun applicable en métropole et outre-mer prévoit que les CRA doivent « *offrir aux étrangers retenus des équipements de type hôtelier et des prestations de restauration collective* ». Ils doivent aussi « *disposer d'un espace de promenade à l'air libre* » et d'un « *local à bagages* ». Il n'y en a pas à Mayotte.

²²⁴ Le calcul de la surface utile comprend les chambres et les espaces librement accessibles aux heures ouvrables et des chambres collectives non mixtes contenant au maximum six personnes.

Face à cette situation hors normes, le choix a été fait de construire un nouveau centre, implanté sur Petite Terre, d'une capacité de 136 places et de 12 autres en zone d'attente. Le début de la construction avait été initialement annoncé pour mi-2007, mais le projet n'en est toujours qu'à l'étude de faisabilité et sa mise en service a été repoussée à juin 2012. Au demeurant, il ne devrait pas mettre définitivement un terme à la surpopulation, même s'il améliorera nettement la situation matérielle des personnes retenues.

C - Une gestion insatisfaisante à plusieurs égards

1 - La situation des femmes et des enfants

Conformément à l'exigence de chambres non mixtes posée par le CESEDA, les femmes retenues disposent, en principe, d'une zone à part au CRA de Cayenne, mais, en réalité, la règle n'est pas toujours respectée. La prédominance numérique des hommes oblige, en effet, à enfermer les femmes dans leur chambre pendant la nuit. Elles se trouvent ainsi privées d'un accès direct au téléphone, alors que celui-ci devrait rester libre à tout moment selon les prescriptions réglementaires.

Le CRA de Mayotte accueille des familles et donc des enfants mineurs, bien qu'aucun centre d'outre-mer n'y soit formellement habilité.

2 - Des carences dans l'assistance sanitaire et juridique

L'article R. 553-8 du CESEDA et une circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 prévoient que les modalités d'intervention sanitaire font l'objet d'une convention entre le préfet et un établissement hospitalier local. En Guyane, cependant, il n'en existe pas pour le LRA de Saint-Georges.

Selon le décret précité de 2005, les personnes placées en CRA doivent bénéficier sur place d'une information destinée à leur permettre d'exercer plus facilement leurs droits, mais le marché relatif à cette prestation, antérieurement assurée par la Cimade, est arrivé à échéance le 31 mai 2009. Or, après le lancement d'un appel d'offres avec mise en concurrence par zone géographique et la signature des nouveaux marchés publics le 10 mai 2009, le tribunal administratif de Paris a annulé le 22 décembre 2009 l'attribution du lot relatif à l'outre-mer.

Ainsi, cette nouvelle procédure, entrée en vigueur en métropole le 1^{er} janvier 2010, n'est pas appliquée outre-mer, où elle doit faire l'objet d'un nouvel appel d'offres. La présence de la Cimade a, toutefois, été prolongée en Guyane.

Le décret de 2001 n'a pas rendu obligatoire l'assistance juridique et sociale à Mayotte. L'office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) n'y a aucune représentation et son action en matière de récupération de bagages ou de clôture des comptes prévue par la réglementation n'y est pas assurée. La Cimade y intervient, dans un cadre non officiel, par des visites de bénévoles aux personnes retenues. Ces insuffisances sont préoccupantes dans un contexte juridique dérogatoire qui, de fait, prive les personnes retenues d'une partie des droits reconnus en métropole et ailleurs outre-mer.

3 - Une professionnalisation insuffisante

La professionnalisation de la gestion des lieux de rétention reste encore limitée, notamment par comparaison avec les efforts faits ces dernières années en métropole. Les préfets n'adressent pas de lettre de mission aux chefs de centre pour fixer les objectifs à atteindre et les moyens. Ceux-ci sont insuffisamment responsabilisés et formés à leur tâche. La représentation de l'Etat devant les juridictions s'est améliorée, mais n'est pas encore satisfaisante, en particulier en Guyane où elle n'est pas assurée devant le juge des libertés et de la détention. Les efforts récents de la direction centrale de la PAF sont encore loin d'avoir eu des effets sensibles outre-mer.

IV - Des problèmes mal résolus

A - L'organisation des moyens de la PAF

Les moyens de la politique de reconduite dépendent des administrations chargées de l'intérieur (moyens de la PAF) et de l'immigration (fonctionnement hôtelier, billetterie et, depuis 2010, investissement dans les CRA). Selon les données disponibles ou reconstituées, ils sont estimés, pour les trois territoires, à environ 40 M€ par an, non comprises les dépenses exceptionnelles, comme l'installation de radars à Mayotte, ni celles des autres forces de sécurité (gendarmes notamment), des préfectures et des services judiciaires.

1 - Les effectifs

Les effectifs de la PAF dans les quatre départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Martin était de 883 agents au début de 2010. Leur répartition n'est pas optimale notamment au regard des effectifs de référence fixés pour 2011. La Guyane (247 fonctionnaires en 2010) et Mayotte (155 fonctionnaires) sont sous-dotées par rapport aux Antilles, alors que les problèmes y sont plus aigus. Dans ces départements, toutefois, d'autres services dotés d'importants moyens contribuent à la lutte contre l'immigration irrégulière. A Mayotte, les effectifs de la sécurité publique et de la gendarmerie sont passés de 308 en 2003 à 582 en 2009. En Guyane, les 480 gendarmes qui y sont affectés bénéficient en permanence de l'appui de cinq escadrons de gendarmerie mobile (370 gendarmes), et la direction départementale de la sécurité publique, compétente pour l'agglomération de Cayenne, compte 300 fonctionnaires.

2 - La billetterie et les transports aériens

Jusqu'en 2008, les services de la PAF outre-mer ont pris en charge les reconduites des étrangers en situation irrégulière sans utiliser le marché national prévu à cet effet. Un nouveau marché intégrant l'outre-mer est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Les différents services concernés devaient l'utiliser à partir d'avril 2009, à l'expiration de leur propre marché, mais ce n'est pas encore partout le cas.

En Guyane, un avion est spécialement affrété depuis 2008 pour faciliter le rapatriement sur le CRA de Cayenne des clandestins interpellés en forêt et les reconduire loin de la frontière. En plus, depuis août 2009, la location d'un hélicoptère de dix places permet d'extraire simultanément cinq orpailleurs illégaux accompagnés de quatre escorteurs. Le coût de ces moyens aériens s'est élevé en 2009 à 1,6 M€.

Cependant, seulement 59 des 300 vols effectués (soit 468 personnes reconduites sur 2 738 concernées) ont été conformes à leur vocation initiale. Le transport vers le Surinam et le Guyana est rendu impossible par l'absence d'accord des autorités de ces pays. La plupart des vols s'effectuent donc de Cayenne vers Saint-Laurent-du-Maroni (49 vols pour 279 personnes reconduites en 2009, éloignées ensuite par pirogue jusqu'à Albina au Surinam) et surtout vers Saint-Georges (192 vols pour 1991 personnes reconduites, éloignées ensuite par pirogue à Oiapoque au Brésil).

Ces moyens aériens permettent certes des économies de personnel, mais l'avantage est limité au regard du coût des vols. Ils ne sont en réalité pleinement justifiés que pour des reconduites directes vers l'étranger.

B - Le problème des « réitérants »

Sont qualifiées de réitérants les personnes qui, après avoir été reconduites, reviennent ensuite sur le territoire d'où elles ont été expulsées. A Mayotte, il n'y a aucune statistique fiable en matière de réitération. Grâce à une borne de signalisation, la PAF utilise le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), mais les autres services de police et de gendarmerie n'ont pas le matériel pour l'utiliser. Les délais de rétention, nécessairement courts compte tenu de la capacité d'accueil, ne permettent d'ailleurs pas une signalisation systématique. Près de deux tiers des personnes reconduites ne sont ainsi pas enregistrées. La PAF estime que la réitération représente environ 40 % des interpellations qu'elle effectue. Une même personne a ainsi pu être interpellée à onze reprises.

En Guyane, où la réitération devrait être systématiquement mesurée à compter de 2010 selon la préfecture, l'outil statistique en vigueur permet, malgré ses imperfections, de l'évaluer à environ 50 %. Elle n'y fait pas l'objet d'actions cohérentes. L'insuffisance des moyens des services préfectoraux chargés des étrangers et la saturation du centre pénitentiaire limitent la capacité de l'autorité judiciaire à infliger des sanctions pénales. Cette situation aboutit, certes, à un nombre élevé de reconduites, conformément à l'objectif assigné au préfet, mais l'absence d'une politique de dissuasion n'est pas satisfaisante.

C - Les relations avec les Etats voisins

Les relations avec les Etats voisins constituent l'une des clés d'une maîtrise des flux migratoires irréguliers régulée et efficace. Quelques initiatives ont été prises ces dernières années, comme la création en 2001 des fonds de coopération régionale destinés à soutenir les projets facilitant les échanges entre les collectivités françaises d'outre-mer et les Etats voisins. Mais, à bien des égards, les résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux.

1 - La Guyane

En Guyane, des discussions ont été menées avec le Brésil dans le cadre de la commission mixte transfrontalière, en particulier dans la perspective d'ouverture du pont sur l'Oyapock. Plusieurs accords sont signés ou en cours de ratification. Cependant, la coopération opérationnelle entre les services est encore incomplète. Un officier de liaison de la police fédérale brésilienne n'est installé dans les locaux de la PAF que depuis juillet 2009, et il n'y a pas de patrouille mixte de police sur le fleuve.

Les commissions mixtes sont très récentes avec le Surinam (fin 2009) et le Guyana (2010), Etats dont les pratiques sont un frein important aux reconduites. Le Guyana refuse de délivrer des laissez-passer consulaires²²⁵, ce qui fait obstacle à la reconduite. La coopération le long du Maroni avec le Surinam demeure insuffisante : la question de l'autorisation de reconduite par voie aérienne n'est toujours pas réglée ; les délais de délivrance des laissez-passer consulaires fragilisent l'exécution des reconduites.

De façon plus générale, la coopération régionale reste limitée. La perspective d'un développement économique régional autour de l'axe transaméricain longeant les côtes semble encore lointaine, alors qu'elle serait sans doute, mais à long terme, un élément déterminant de solution au problème de l'immigration clandestine en Guyane.

2 - Mayotte

L'Union des Comores ne prend aucune mesure pour tenter de freiner le départ des clandestins. Elle ne subordonne même pas le retour des personnes reconduites à la délivrance d'un laissez-passer consulaire. Les négociations engagées par la France pour normaliser ses relations avec cet Etat n'ont, au demeurant, pas abouti. L'aide française au développement s'y élève à environ 20 M€ par an, et peu d'initiatives ont été prises pour établir une coopération régionale plus intense. La départementalisation de Mayotte, dont l'Union des Comores n'a jamais admis d'être séparé, risque de ne pas faciliter un tel processus.

²²⁵ Un laissez-passer consulaire est délivré par l'Etat d'origine lorsque l'étranger interpellé en situation irrégulière ne justifie pas de son identité.

3 - Saint-Martin

Le traité de Concordia de 1648 entre la France et les Pays-Bas, encore applicable²²⁶, a toujours été interprété comme établissant une libre circulation entre les deux parties de l'île. La frontière terrestre séparant les parties française et hollandaise n'est ainsi ni matérialisée ni contrôlée. Pourtant à Sint Marteen, les règles de circulation des étrangers sont différentes du régime français : les ressortissants de plusieurs pays de la région n'y sont pas soumis à visa, contrairement à ce qui est exigé par la France. Or l'aéroport international Princess Julianna est situé dans la partie hollandaise, alors que celui situé dans la partie française, Grand Case, se limite au trafic régional.

Un traité a été conclu le 17 mai 1994 entre la France et les Pays-Bas prévoyant notamment la mise en place d'un contrôle commun dans les aéroports de l'île. Il a été ratifié par les Pays-Bas fin 2006, mais les premières négociations avec les autorités des Antilles néerlandaises pour son application n'ont débuté qu'en mars 2008 par l'installation d'un comité de pilotage sous l'égide du préfet délégué à Saint-Martin. Un projet d'accord de coopération policière a finalement été élaboré, mais n'était toujours pas signé en octobre 2010. La négociation d'un accord de réadmission n'a jamais été sérieusement envisagée.

²²⁶ Cette île, comme les autres départements d'outre-mer, n'est pas incluse dans les accords de Schengen.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les flux migratoires irréguliers présentent, dans ces territoires, des spécificités qui rendent leur maîtrise difficile. Les résultats restent peu satisfaisants.

L'amélioration des conditions de rétention doit être poursuivie notamment par la construction d'un nouveau centre de rétention administrative à Mayotte où elle a été repoussée de 2007 à 2012.

Au-delà des règles juridiques spécifiques, l'absence en Guyane et à Mayotte d'une mesure systématique de la réitération et d'une politique cohérente en la matière est regrettable.

L'action diplomatique conduite par la France avec plusieurs Etats voisins de l'outre-mer français ne prend que faiblement en compte les problèmes d'immigration clandestine.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1) évaluer périodiquement les avantages et les inconvénients des dispositions juridiques dérogatoires applicables outre-mer ;

2) adapter la carte des lieux de rétention ; accélérer la construction d'un nouveau centre de rétention administrative à Mayotte ; compléter l'assistance sociale, médicale et juridique ;

3) professionnaliser davantage la gestion de la rétention et de la reconduite en outre mer ;

4) mesurer systématiquement la réitération et fixer en la matière des objectifs aux services concernés ;

5) améliorer la prise en compte des flux migratoires irréguliers dans la conduite des relations avec les Etats voisins, notamment en clarifiant la répartition des compétences respectives entre les ministères concernés.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

Sur les particularités juridiques liées à la spécificité des territoires

Certaines entités d'outre-mer se voient appliquer, sur des points particuliers, un régime juridique spécifique. Ce régime comprend essentiellement trois dispositions :

- la possibilité, en Guadeloupe, pour les officiers de police judiciaire, de procéder aux contrôles d'identité, d'initiative, de toute personne se trouvant dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, de certaines routes nationales ;

- l'extension, à certaines routes de Guyane et de Guadeloupe, du régime des visites sommaires et d'immobilisation pour les véhicules terrestres applicables aux abords des frontières terrestres intérieures Schengen en métropole ;

- le régime contentieux de droit commun (recours non suspensif devant le tribunal administratif) en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin, au lieu du régime dérogatoire (caractère suspensif du recours) appliqué en métropole.

Le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'intégration, actuellement examiné par le Parlement, ne remet pas en cause ce dispositif, qui répond aux difficultés de surveillance inhérentes à ces collectivités et au caractère massif de l'immigration clandestine, essentiellement de voisinage, qui y prévaut, dont le projet d'insertion retrace les chiffres, et qui est dû notamment à un différentiel important de niveau de vie. Au stade actuel, revenir sur ces mesures risquerait d'entraîner un alourdissement considérable du coût de la rétention, une baisse significative des éloignements et des déséquilibres que les systèmes socio-économiques locaux très fragiles ne pourraient supporter. Ce dispositif a déjà été reconduit à plusieurs reprises et, celui-ci étant de nature législative, ces reconductions ont été l'occasion d'un réexamen par la représentation nationale.

Sur l'organisation des services

Concernant Saint-Martin, les limites de l'efficacité des contrôles frontaliers à l'aéroport situé dans la partie française sont avérées mais résultent de l'impossibilité qui a prévalu, jusqu'à présent, d'installer de façon systématique (en dehors de pratiques locales) un contrôle français à l'aéroport principal de l'île (Juliana), situé en partie néerlandaise, pour des raisons précisément explicitées par la Cour. Par ailleurs, la présence de la

police aux frontières à Grand Case se justifie par l'ouverture de cet aéroport au trafic international depuis l'année 2008 (le 4 décembre 2008) : à ce jour, un vol en provenance de Saint domingue, chaque vendredi, est effectif. Un changement de gestionnaire est prévu au cours du 1er trimestre de l'année 2011 et le trafic international devrait se développer. Il convient de souligner que le service de la police aux frontières (SPAF) de Saint-Martin est implanté sur quatre sites : la gare maritime, l'aéroport, le local de rétention administrative et les unités judiciaires, le secrétariat et la direction à la petite Case à marigot. Compte tenu du projet d'implantation et de regroupement de certains services du SPAF de Saint-Martin dans les locaux de la Gendarmerie de Marigot, qui seront vacants prochainement, l'action du service sera organisée de manière plus cohérente.

Concernant le CRA de Cayenne rénové récemment, la Cour fait mention d'un projet d'extension, dont les inconvénients sont connus et auquel pour le moment il n'a pas été donné de suite. Par ailleurs, s'il est vrai que le local de rétention administrative de Saint-Georges de l'Oyapock est peu utilisé, à l'occasion de l'ouverture, prévue pour le 1er semestre de 2011 du pont sur l'Oyapock, la police aux frontières va opérer des contrôles frontaliers plus systématiques et il est raisonnable de penser que l'accroissement de la circulation transfrontière va générer, outre des non-admissions à la frontière, des reconduites supplémentaires et donc une activité nouvelle pour le LRA.

Concernant les effectifs de la police aux frontières, il convient de rappeler que, dans le cadre d'une recherche systématique d'efficience, la définition d'effectifs de référence par service de la police aux frontières (PAF) a été engagée au second semestre de l'année 2009. Cette démarche se fonde, d'une part, sur les flux constatés de migrants et les environnements professionnels et, d'autre part, sur l'activité des services. Les services d'outre-mer ont fait l'objet d'une analyse par type de mission. A Mayotte, les effectifs de la PAF sont passés de 53 personnels en 2003 à 140 personnels en 2009 (tous corps confondus), soit une augmentation de +164%. Jusqu'en 2006 et 2007, il est à noter que la police aux frontières employait des agents de la collectivité locale mis à disposition de la police nationale. Ces 37 agents ont désormais intégré la police nationale. A Saint-Martin, les effectifs de la police aux frontières ont fortement augmenté entre 2003 et 2010 : de 28 à 65 personnels, soit une augmentation de +132%. La fermeture du SPAF de Saint-Barthélemy en 2007 a permis un transfert d'effectifs vers Saint-Martin. En 2009, 6 fonctionnaires supplémentaires ont été affectés à la suite de la signature d'une convention franco-hollandaise instaurant un contrôle commun à l'aéroport de Juliana en partie hollandaise.

Sur la garantie des droits et les conditions de vie en rétention

Concernant Mayotte, l'amélioration des conditions de rétention de Mayotte est une priorité. Il convient de préciser qu'il n'y a pas de reconduites de mineurs, pas plus sous le régime de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte que dans celui du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) applicables dans les départements d'outre-mer. Ainsi en 2009, 16 726 reconduites ont été réalisées, ne concernant que des majeurs. Ceux-ci peuvent - à titre humanitaire et dans l'intérêt des enfants - être accompagnés des enfants avec lesquels ils sont arrivés à Mayotte, mais qui ne font l'objet d'aucune mesure d'éloignement. Par ailleurs, le système de l'habilitation pour accueillir des familles est prévu à l'article R.553-1 du CESEDA, qui n'est pas applicable à Mayotte. Concernant les observations de la Cour relatives aux conditions d'hébergement des personnes retenues, il convient de souligner les éléments suivants :

Le centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte comprend une séparation des espaces pour les hommes, pour les femmes et pour les familles. La norme de 10 m² par personne résulte de l'article R.553-3 du CESEDA, texte qui n'est pas applicable à Mayotte. Le décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance no 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ne comporte pas de disposition correspondante.

La durée de séjour des étrangers en situation irrégulière au centre de rétention administrative de Mayotte est de l'ordre d'une journée, contre une moyenne de 10 à 11 jours en métropole. Les normes d'espace par retenu doivent être appréciées en fonction de cette spécificité.

La construction du nouveau CRA, prévu à ce stade pour 136 places, permettra de donner à chaque personne retenue une superficie supérieure, puisque le nombre moyen de retenus (132) est inférieur à ce chiffre, même s'il y a des pics supérieurs (1 à 2 jours par mois).

A la suite des observations d'une commission de sécurité qui était passée au CRA en décembre 2009, des travaux de mise en conformité ont été réalisés au premier semestre 2010 portant, notamment, sur les installations électriques. La commission de sécurité a émis en juillet 2010 un avis favorable à son fonctionnement.

Concernant la non-intervention de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans ce CRA, il convient de souligner que son rôle, en métropole est, en particulier, d'aller au domicile de l'étranger en situation irrégulière pour récupérer ses affaires éventuelles et de clore son compte bancaire. S'agissant, à Mayotte, de personnes qui, généralement, arrivent par voie maritime, les missions de l'OFII trouveraient peu à s'employer.

Concernant la Guyane, il est pris note des remarques de la Cour, faisant état, d'une part, de ce que les femmes retenues au CRA de Cayenne se trouvent privées, la nuit, d'un accès direct au téléphone alors que celui-ci devrait rester libre à tout moment et, d'autre part, de l'absence de convention sanitaire pour les locaux de rétention administrative (LRA) de Saint-Georges. Dans les deux cas, les possibilités d'y remédier seront mises à l'étude.

De manière générale, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration souhaite que l'assistance juridique prévue pour les retenus par le CESEDA s'applique pleinement dans tous les CRA régis par ce code. Le dernier appel d'offres lancé à cette fin a été déclaré infructueux. Une procédure de marché négocié est en cours avec la Cimade, seule association ayant répondu à cet appel d'offres. Le nouveau marché, qui devrait entrer en vigueur en 2011, couvrira la Guyane, la Guadeloupe et la Réunion.

Sur la professionnalisation des lieux de rétention

Cette professionnalisation est un des objectifs du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, car elle est de nature à améliorer, à la fois, les performances du dispositif et les conditions de vie des personnes retenues. S'agissant des CRA des départements d'outre-mer, la démarche doit être la même qu'en métropole. La DCPAF s'emploie à améliorer la professionnalisation de la gestion des lieux de rétention par deux axes d'actions principaux : la formation des personnels de la police aux frontières affectés en centre de rétention administrative et la conception de tableaux de bord de gestion des centres.

Concernant les tableaux de bord de gestion des CRA, ils ont été créés initialement pour la métropole. Après expérimentation en métropole en 2008, ils ont été validés en 2009, déployés en métropole en 2010 et le seront en 2011 sur l'ensemble des CRA d'outre-mer. Leur vocation est d'apporter une aide à la gestion des chefs de CRA dans l'optique d'un gain d'efficacité et une démarche de réduction des coûts. Concernant la formation des personnels en métropole ou en outre-mer, cinq types de stages ont été mis en place pour les personnels chargés de la garde (en 2008), les chefs de centre (en 2008) et les personnels du greffe (en 2009) :

- stage « Chef de CRA » (8 jours, pour les officiers, chefs de CRA et leurs adjoints), composé d'un volet théorique (organisation, fonctionnement, métier, réglementation greffe, garde, escorte, sécurité logistique) et d'un volet pratique (dans un centre). Le chef de CRA de Cayenne a été formé en novembre 2009. Le chef de CRA de Mayotte (nouvellement affecté) et son adjoint suivront ce stage au début de 2011 ;

- stage « Gestion budgétaire » (5 jours, pour les officiers, chefs de CRA et leurs adjoints). Le chef de CRA de Cayenne a été formé en novembre 2009, celui de Mayotte (nouvellement affecté) sera formé au début de 2011 ;

- stage « Greffe » : suivant l'objectif d'un « fonctionnaire-ressource » formé par CRA, des agents de Cayenne et Mayotte seront formés au premier semestre 2011 ;

- stage « Intervention » (incendie et maintien de l'ordre), comprenant l'apprentissage des gestes techniques professionnels d'intervention spécialement adaptés aux interventions en CRA en cas d'incendie ou de rébellion, et les premiers secours. 26 policiers du CRA de Guyane ont été formés en 2010, 31 policiers ont bénéficié du module sécurité incendie à Mayotte en 2009 et 30 recevront la formation complète en 2011 ;

- stage « Escorte », obligatoire pour les escorteurs aériens internationaux. En Guyane, 38 policiers ont été formés en 2010 (formation initiale) et 22 ont mis à jour leurs connaissances (« recyclage »). Ce stage apparaît sans objet à Mayotte car il n'y a pas d'escorte réalisée par voie aérienne.

Sur l'organisation des reconduites

Concernant la billetterie, le marché de billetterie passé en 2009 par le ministère de l'intérieur avec la société Carlson wagon lit est un marché national qui n'est pas spécifique à la reconduite à la frontière outre-mer. L'absence de représentation locale de cette agence et le décalage horaire rendent peu opérationnel le recours à ce marché outre-mer. Il n'est pas démontré que les tarifs obtenus par les représentants de l'Etat dans ces collectivités soient supérieurs à ceux qui pourraient être proposés par la société Carlsonwagonlit. Cette question fera, néanmoins, l'objet d'un examen plus approfondi.

Concernant les moyens aériens, la PAF loue un aéronef dans le but de réaliser « des missions de reconduite à la frontière menées par la DDPAF de Guyane et des missions de transport de personnes au bénéfice du ministère de l'intérieur de l'outre mer et des collectivités territoriales sur l'ensemble du département de la Guyane » (objet du marché passé pour l'avion Guyane). Ce partage des missions se reflète dans la répartition de la charge budgétaire entre les programmes 176 « Police Nationale » (un tiers) et 303 « Immigration et asile » (deux tiers). L'analyse du coût des reconduites par vols spéciaux réalisés par la PAF vers Saint-Laurent du Maroni et Saint-Georges de l'Oyapock permettent de démontrer l'intérêt économique et opérationnel de ce mode de transport y compris pour les vols intérieurs. L'avion loué par la PAF effectue des rotations sur St-Laurent du Maroni pour les reconduites à la frontière franco-surinamaise et vers St-Georges de l'Oyapock pour les reconduites à la frontière franco-brésilienne. 605 personnes ont été reconduites vers Macapa et Bélem en 2010, 241 vols (49 vols et 279 personnes reconduites vers Saint-Laurent du Maroni / 192 vols avec 1 991 personnes reconduites vers Saint-Georges de l'Oyapock). Ces vols ont permis la reconduite de 2 270 étrangers en situation irrégulière avec en

moyenne 10 personnes par vol et 7 escorteurs vers ces deux destinations frontalières. D'autres éléments peuvent être portés à l'attention de la Cour :

- sur certaines journées, il a été possible d'effectuer 3 rotations, soit 30 reconduites pour 7 fonctionnaires employés. En termes quantitatif, les seules reconduites effectuées par voie terrestre vers Oïapoque (Brésil) via Saint-Georges de l'Oyapock et Albina (Surinam) via Saint-Laurent du Maroni ont nécessité 13 360 heures fonctionnaires alors que, par avion, elles n'ont mobilisé que 2 095 heures fonctionnaires, soit un gain estimé à 405 540 euros ;

- outre l'intérêt économique, ce gain de potentiel horaire permet d'engager les fonctionnaires sur d'autres missions, en particulier la lutte contre l'immigration irrégulière. Ces redéploiements ont contribué à une hausse particulièrement significative de l'activité de la PAF en 2009 et 2010. Avec +83% d'augmentation du nombre d'étrangers interpellés sur l'île de Cayenne en 2009 (3 842 interpellations en 2009 contre 2 097 en 2008), la direction départementale de la PAF en Guyane voit son activité en termes de reconduites augmenter de +19% par rapport à l'année précédente.

La transformation du « marché avion » en un marché « aéronef » a permis d'extraire, grâce à l'utilisation combinée d'avions et d'hélicoptères, environ 1 000 « garimpeiros » de la forêt amazonienne où ils livrent à leur activité d'orpaillage illégal. Si le coût du marché est plus élevé, on constate un recul de l'activité d'orpaillage illégal pour la première fois depuis la mise en place de la mission HARPIE, les deux aspects, matériels et humains de l'orpaillage illégal étant dorénavant pris en compte et traités. Ainsi la lutte contre l'orpaillage est effectuée de manière coordonnée avec la lutte contre l'immigration clandestine.

Enfin, il convient de préciser que la gendarmerie de Mayotte sera dotée en 2011 d'une borne biométrique qui lui permettra de relever les empreintes. Le déploiement de ce type d'équipements permettra de mieux connaître le phénomène de réitération dont la Cour des comptes souligne l'intensité.

Sur les relations avec les Etats voisins

Compte tenu de la pression migratoire particulièrement élevée que subissent les collectivités d'outre-mer, les questions relatives à l'immigration et plus particulièrement la lutte contre l'immigration clandestine constituent un axe prioritaire de la coopération régionale poursuivie avec les Etats voisins. Pour lutter contre ces flux migratoires irréguliers, le gouvernement agit dans deux directions complémentaires : d'une part, en renforçant ses dispositifs de coopération en matière de sécurité intérieure et, d'autre part, en développant des actions de coopération en faveur de l'aide au développement avec les pays frontaliers. Beaucoup d'actions sont conduites au niveau local et régional afin d'appréhender les problèmes liées aux flux

migratoires et ces questions figurent systématiquement à l'ordre du jour des instances de concertation existantes avec les Etats voisins.

Concernant Saint-Martin, des négociations ont été menées entre 1991 et 1994 pour aboutir à la signature de l'accord dont le projet d'insertion fait état, qui permettrait l'implantation d'aubettes de contrôle françaises à l'aéroport de Philipsburg. L'accord n'est pas entré en vigueur en raison des difficultés du gouvernement néerlandais à obtenir des autorités locales de Curaçao (Antilles néerlandaises) son approbation. La référence à un accord de réadmission est inopérante s'agissant d'une île dans laquelle il n'existe pas de matérialisation de la frontière entre les parties française et néerlandaise ni de contrôles entre les deux parties. En dépit de cette situation, la France et les Pays-Bas souhaitent renforcer la coopération existante entre les deux parties de l'île, par le biais d'une instance de dialogue régulier, qui prendrait la forme d'une commission mixte. Celle-ci devrait voir le jour au printemps 2011 et permettrait de discuter des sujets d'intérêt commun, de procéder à un état des lieux de l'application des différents accords de coopération et des perspectives futures de coopération. Parmi les nombreux sujets d'intérêts communs, figurent la coopération policière et les questions relatives à l'immigration. L'accord de coopération policière entre les forces de police et de gendarmerie des deux Etats a été signé le 7 octobre 2010 à Paris et doit désormais être ratifié par les deux parties. Cet accord a été érigé au rang de priorité dans la zone et permet désormais un droit de poursuite au-delà de la frontière.

Concernant Mayotte, des négociations ont commencé à la suite de la rencontre des président Sarkozy et Sambani en 2007 sur un projet d'accord international traitant de l'amélioration de la circulation des personnes, de l'accroissement des échanges économiques et commerciaux entre les quatre îles. Malgré la suspension unilatérale, par les Comores, de cette négociation en 2009, des discussions et échanges informels se poursuivent afin de parvenir à un projet de texte commun. Il convient de garder à l'esprit qu'il n'y a pas une seule catégorie d'immigration à Mayotte. Il s'agit tant d'une immigration classique d'installation définitive, que d'une immigration provisoire, circulaire, par laquelle les Comoriens se rendent à Mayotte pour des séjours temporaires. Dans ce contexte, des moyens supplémentaires de lutte contre l'immigration irrégulière ont été mis en place, tels que le renforcement des effectifs de la gendarmerie et de la police et la création d'un vice-consulat à Anjouan, qui a permis la délivrance d'un millier de visa, avec un retour de 75% à 80% des personnes. Par ailleurs, il convient de rappeler que la France reste le premier partenaire bilatéral des Comores (avec un montant d'aide publique au développement versé d'environ 10 millions d'euros par an), et qu'elle a mis en place un programme de co-développement avec les Comores qui permet à la diaspora comorienne en France de mobiliser une part importante de ses disponibilités financières au profit de son pays.

Concernant la Guyane, la coopération régionale avec ses voisins au plan de la lutte contre l'immigration clandestine s'est intensifiée

L'immigration clandestine constitue un sujet de préoccupation majeur partagé par le Brésil. Comme le souligne la Cour, des négociations sont menées aussi activement que possible par la France avec le Brésil, tant en prévision de l'ouverture du pont de l'Oyapock que pour faciliter la réadmission par ce pays de ses étrangers en situation irrégulière. Des mécanismes de concertation à plusieurs échelons (local et régional) ont vu le jour afin de traiter cette question. Les questions relatives à l'immigration (visas, reconduites) sont abordées à chaque commission mixte (une fois par an) et lors des réunions du groupe de travail franco-brésilien de concertation sur les questions migratoires, mis en place en application de l'arrangement administratif, conclu en 2009 entre le ministère français en charge de l'immigration et le ministère des affaires étrangères brésilien (deux réunions se sont tenues en août et octobre 2010). Un comité local conjoint a été créé lors de la dernière commission mixte afin, notamment, d'évoquer au plus proche du terrain la question des reconduites. Celui-ci se réunit au niveau local entre les services de la préfecture, la PAF, le Consulat brésilien en Guyane et la police fédérale du Brésil. Les actions de coopération en ce domaine contiennent à la fois un aspect répressif et de réinsertion sociale.

S'agissant des relations avec le Guyana et le Surinam, on peut estimer qu'elles devraient davantage aboutir à une amélioration des possibilités de réadmission, mais la France reste tributaire de la bonne volonté de ces partenaires. Depuis la reprise du dialogue avec le Suriname en 2009, les questions relatives à l'immigration et la sécurité sont régulièrement abordés entre la Guyane et le Suriname. La Commission mixte, créée en 2009 a mis en place un « Conseil du fleuve », dont la dernière réunion remonte à mars 2010, afin de discuter au niveau local des échanges et de la circulation des personnes aux abords du fleuve Maroni. Depuis la signature en 2006 d'un accord relatif à la coopération transfrontalière en matière policière, des patrouilles mixtes ont été mises en place sur le fleuve Maroni afin de renforcer la lutte contre les flux clandestins vers la Guyane bien que cet accord n'ait pas été ratifié par le Surinam.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

En complément des observations et des recommandations de la Cour, je souhaite vous informer que le projet de loi de finances pour 2011 prévoit 15,9 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 13,65 M€ en

crédits de paiement (CP) au titre de la politique immobilière des centres de rétention administrative (CRA), dont 10 M€ en AE et 6 M€ en CP sont destinés, dans la programmation prévisionnelle, au CRA de Mayotte et 2 M€ en AE et CP aux travaux d'aménagement et de réhabilitation des CRA existants.

Hormis ces compléments d'information, j'ai l'honneur de vous indiquer que ce projet d'insertion n'appelle pas d'observation particulière de ma part.
