

V. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES FLUX MIGRATOIRES CLANDESTINS

Les départements d'outre-mer présentent, en raison de leur situation économique favorable dans un ensemble régional en difficultés, une attractivité plus importante que l'Hexagone. Toutefois, les départements ne sont pas tous soumis à la même pression migratoire : les spécificités géographiques de la Guyane et de Mayotte, liées à leur proximité avec des pays pauvres, y rendent la pression migratoire clandestine exceptionnellement élevée et la mise en place de politiques de contrôle plus difficile.

A. UNE EXPOSITION DIFFÉRENTE AUX FLUX MIGRATOIRES

1. Un phénomène important mais difficile à mesurer

Par définition, il est difficile d'établir une comptabilisation exacte du nombre de clandestins sur un territoire. Elle est aujourd'hui évaluée à partir d'estimations statistiques liées au nombre d'interpellations des étrangers sur le territoire national, le nombre d'enfants scolarisés, l'occupation des logements, etc. Les chiffres avancés apparaissent donc très approximatifs. Le tableau, réalisé par le secrétariat général du comité interministériel du contrôle de l'immigration, présente les estimations de la population étrangère en situation irrégulière dans les cinq départements d'outre-mer.

Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

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

Source : rapport du secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration (SGCICI) – version décembre 2010.

Pour la **Guyane**, les évaluations de la population immigrée clandestine sont comprises entre 30 000 et 60 000, voire 80 000 d'après certaines études, soit de l'ordre de 25 % de la population. Cette proportion est plus importante pour les communes de l'ouest, notamment Saint-Laurent-du-Maroni. On estime également entre 3 500 à 5 000 le nombre de clandestins travaillant en forêt sur les sites d'orpillage clandestins. On rappellera que la Guyane est le seul territoire de l'Union européenne à disposer d'une frontière terrestre – et fluviale pour l'essentiel – avec l'Amérique du Sud, ce qui fait de ce département un territoire attractif pour les populations du Brésil, du Suriname et du Guyana. Selon les informations fournies par le Gouvernement, le produit intérieur brut par habitant est trois à quatre fois plus élevé en Guyane qu'au Suriname ou dans l'État frontalier brésilien de l'Amapa. La construction en cours entre le Brésil et la Guyane du pont sur l'Oyapock, devrait amplifier les flux économiques et démographiques vers la Guyane, d'autant que l'État de l'Amapa a construit une route entre la capitale de l'État, Macapa, et Oiapoque, de façon à tirer bénéfice de ce nouveau pont international, le premier qui relie la Guyane française à un État frontalier.

Comme l'ont rappelé Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur, l'estimation du nombre d'immigrés clandestins à **Mayotte** est rendue difficile en raison de son insularité, qui ne facilite pas la surveillance des frontières. La population immigrée clandestine est estimée entre 50 000 et 60 000 personnes, soit environ un tiers de la population officielle mahoraise. Le récent recensement dont a fait l'objet Mayotte devrait confirmer, dans les prochains mois, cette évaluation. La pression migratoire subie par Mayotte est principalement originaire des autres îles de l'archipel des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, distante de seulement 70 kilomètres de Mayotte, mais aussi de Madagascar, *via* les Comores. Pour atteindre Mayotte, les immigrés comoriens ont recours à des *kwassas kwassas*, barques de fortune qui les transportent dans des conditions d'hygiène et de sécurité déplorables, à l'origine de fréquents naufrages à l'issue tragique¹. Le voyage dure environ vingt-cinq heures. L'évaluation du nombre de décès lors de ces traversées est, là encore, difficile : les chiffres varient, selon les estimations, entre 7 000 et 10 000 morts depuis 1995. Il existe une véritable filière d'immigration illégale, souvent organisée depuis l'île d'Anjouan.

La **Guadeloupe** est également touchée par une pression migratoire clandestine, mais dans une moindre proportion que la Guyane et Mayotte. Entre 10 000 et 20 000 personnes seraient en situation irrégulière, représentant 2,5 % de la population de ce département. Comme l'avaient relevé notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, la population étrangère en situation irrégulière est composée majoritairement d'Haïtiens, pour lesquels, en raison du séisme de janvier 2010, les mesures d'éloignement ont été suspendues par les autorités françaises, constituant ainsi « *un répit artificiel* » pour les autorités nationales. Dès lors, l'effort de lutte contre l'immigration clandestine se porte sur les autres nationalités, en particulier les Dominicains, originaires de l'île voisine de la Dominique, les Dominicains, issus de la République dominicaine, et diverses autres nationalités qui viennent par Saint-Martin.

La Martinique et La Réunion sont beaucoup moins concernées par le phénomène d'immigration illégale. La part des étrangers en situation irrégulière en **Martinique** représente environ 2 000 personnes. La pression migratoire que connaît ce département est principalement originaire de Sainte-Lucie et d'Haïti. **La Réunion** est, quant à elle, relativement à l'abri des grands flux migratoires. Aucun objectif de reconduite à la frontière n'est assigné à la préfecture. Toutefois, la libéralisation des transports aériens a contribué, selon les informations fournies à votre rapporteur, à ouvrir l'île sur son environnement régional immédiat (notamment les Comores, Madagascar et l'île Maurice).

¹ Ces embarcations mesurent dix mètres de long sur un mètre de large. Elles accueillent jusqu'à cinquante personnes, si bien qu'elles naviguent au niveau même de la mer.

Ainsi, on constate que la problématique de l'immigration illégale commence à se poser, mais dans une ampleur moindre que dans les autres départements. Alors que La Réunion est le département d'outre-mer le plus peuplé, la part des étrangers clandestins au sein de la population représente environ 1 500 personnes.

2. L'importance des facteurs géographiques et économiques

L'importance de la pression migratoire clandestine qui touche inégalement les cinq départements d'outre-mer s'explique principalement par un contexte historique, géographique et économique différent.

Les facteurs favorisant l'immigration illégale à **Mayotte** ont été développés dans les rapports de Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur lors de leur mission effectuée dans ce département en mars dernier. Malgré la scission issue des résultats du référendum d'autodétermination de 1974, les relations, notamment familiales, entre les Comores et Mayotte, ont persisté. Par ailleurs, Anjouan se situe à seulement 70 kilomètres de Mayotte, rendant possible une traversée par bateau. Le principal facteur demeure toutefois lié à l'attractivité de Mayotte dans son ensemble régional, en raison d'un niveau de vie par habitant plus élevé que celui de ses voisins. Si le PIB de Mayotte représente seulement un cinquième de celui de l'Hexagone, il est huit fois supérieur à celui des trois îles des Comores. La départementalisation de Mayotte a par ailleurs renforcé son attractivité dans la région, avec la mise en place progressive des différentes prestations sociales. Plus généralement, l'immigration clandestine à Mayotte repose sur trois piliers : la santé, avec la volonté de bénéficier d'un système de santé plus performant ; le travail, afin de bénéficier d'un salaire décent, quelles que soient les conditions de travail souvent difficiles ; et l'éducation, dans l'espoir de donner aux jeunes générations les chances d'une vie meilleure.

Pour la **Guyane**, le facteur économique joue également un rôle important dans l'attractivité de la Guyane, facilité par la « culture du fleuve », dont ont parlé notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, qui permet de comprendre, mais également de renforcer, l'importance de l'immigration clandestine. En effet, les fleuves du Maroni et de l'Oyapock ne sont pas perçus comme des frontières mais comme des voies de communication et d'échange. Par conséquent, la facilité de navigation sur les deux fleuves frontaliers rend illusoire la maîtrise complète des flux migratoires en Guyane entre les deux rives.

L'exposition de la **Guadeloupe** à cette problématique s'explique également par sa prospérité économique dans son espace régional et sa proximité géographique avec la républicaine Dominicaine, l'île Dominique et Haïti.

3. Une déstabilisation des sociétés ultramarines

L'immigration clandestine s'accompagne de difficultés économiques, sociales et humanitaires aussi bien pour les clandestins eux-mêmes que pour les populations locales. En effet, la problématique de l'immigration est souvent perçue et analysée du point de vue statistique et non du point de vue des situations des personnes qui y sont confrontées quotidiennement.

En préambule, on rappellera que la Guyane et Mayotte disposent d'une proportion de ressortissants étrangers dans leur population totale plus élevée qu'en métropole et dans les autres collectivités territoriales d'outre-mer : ainsi, elle atteint près de 30 % de la population totale dans ces deux départements.

A **Mayotte**, la mission à laquelle a participé votre rapporteur avec Jean-Pierre Sueur et Christian Cointat a pointé les conséquences liées au nombre élevé des mineurs étrangers isolés, en raison de la politique active de reconduites à la frontière, menée depuis dix ans, qui incite les parents à abandonner leurs enfants au moment de leur arrestation dans l'espoir de les rejoindre ultérieurement. Selon diverses études, ils sont estimés entre 4 000 et 8 000 enfants. La faiblesse des différents moyens de prise en charge de ces mineurs est perçue par les associations oeuvrant dans le domaine humanitaire comme une « *banalisation acceptée du traitement de l'immigration* ». Par ailleurs, la population immigrée clandestine vit dans des conditions précaires à l'origine d'une délinquance de survie. Les Mahorais eux-mêmes sont également soumis à des difficultés quotidiennes, dont une grande part est liée aux conséquences de l'immigration illégale.

En **Guyane**, la conséquence majeure et visible de l'immigration clandestine est le développement de l'orpaillage par les Garimpeiros¹, principalement à l'ouest, dans les régions frontalières avec le Brésil et le Suriname. La Guyane dispose en effet d'une richesse aurifère qui attire de nombreux orpailleurs clandestins, estimés entre 3 500 et 5 000, originaires le plus souvent du Brésil et du Suriname. Outre le pillage des ressources, l'exploitation illégale constitue une source importante de pollution pour la faune et les populations, essentiellement amérindiennes, qui en vivent, en raison de l'utilisation du mercure qui se disperse dans les cours d'eau et intègre ainsi la chaîne alimentaire. Comme l'avait relevé notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, « *Les orpailleurs perturbent le mode de vie et portent atteinte, y compris par la violence, aux populations qui vivent dans la forêt, notamment dans les communes de Maripasoula et Camopi* ». La montée récente des cours de l'or accentue ce phénomène et l'attractivité de la Guyane pour les clandestins. Pour y faire face, sont engagées, depuis 2008, les **opérations Harpie**, qui sont des opérations de police administrative et judiciaire destinées à lutter contre l'orpaillage clandestin. Leur objectif est de détruire les sites d'orpaillage

¹ *Chercheurs d'or originaires du Brésil.*

clandestin, avec leur matériel, ainsi qu'à interpellier les orpailleurs. Elles représentent un exemple réussi de collaboration, sous la coordination du préfet, de la gendarmerie nationale qui en assure le pilotage, des forces armées, pour lesquelles ce dispositif représente les seules opérations non militaires, et de la police aux frontières. Ce dispositif, prévu initialement pour deux ans, a été pérennisé le 18 février 2010. Il fédère, selon les informations fournies à votre rapporteur, 350 gendarmes et 800 militaires des forces armées en Guyane (FAG). De nouveaux moyens ont été affectés à cette mission, *via* notamment un deuxième hélicoptère pour la Gendarmerie. La création d'un état-major spécifique pour diriger la lutte contre l'orpillage illégal a permis d'améliorer la symbiose entre gendarmes et militaires de l'armée de terre. Un centre de coopération policière et douanière à Saint-Georges-de-l'Oyapock, en septembre 2010, facilite le travail en commun avec le Brésil. Selon le Gouvernement, le bilan des opérations Harpie est largement positif :

- elles ont permis de diminuer le nombre de chantiers depuis 2008 (110 en 2008, 80 en 2010) ;
- la déforestation a reculé (558 hectares défrichés en 2008, 87 en 2010) ;
- les interpellations sont en hausse (1 418 en 2010, 1 920 en 2011) ;
- le volume des destructions et des saisies de matériel est en forte augmentation.

Les deux tableaux suivants permettent de disposer d'un bilan quantitatif, actualisé au 30 juin 2012, du bilan de ces opérations.

Nombre d'opérations de lutte contre l'orpillage illégal

ANNÉE	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS
	GLOBAL (hors postes + à partir des postes)	hors postes	hors postes GENDARMERIE SEULE	hors postes AVEC CONCOURS FAG	AVEC VECTEUR AERIEN
2008	810	423	329	94	59
2009	2 332	433	259	174	59
2010	3 268	605	322	283	60
2011	4 483	776	488	288	64
2012 au 30/06	2 333	521	371	150	18

Source : Ministère des Outre-mer

Nota : les chiffres des colonnes 3, 4 et 5 ne comptabilisent pas les missions menées à partir des postes de contrôle.

Bilan des opérations « Harpie »

Matériels saisis ou détruits	2008	2009	2010	2011	2012 au 30/06
Or (kg)	19,37	9,16	5,35	11,7	3,3
Voitures	19	55	88	66	37
Carburant (litres)	375 043	273 273	322 217	295 072	117 898
Pirogues	184	267	289	279	147
Barges	15	20	17	9	12
Moteurs hors-bord	144	209	218	171	98
Quads	56	150	145	174	60
Tables de levée	319	430	389	417	223
Concasseurs	15	6	25	69	42
Moteurs	355	571	555	525	306
Mercure (kg)	323	121,5	109,6	136	51,3
Armes	271	180	205	164	86
Vivres (kg)	236 014	263 541	292 069	346 333	154 543

Source : Ministère des Outre-mer

Toutefois, force est de constater que les orpailleurs clandestins s'adaptent aux opérations harpies, en creusant des galeries souterraines, et sont également plus violents, comme en témoigne la mort de deux militaires en mission le 27 juin 2012. Votre rapporteur regrette également que le traité signé avec le Brésil en 2008 pour lutter contre l'orpaillage clandestin n'ait pas encore été ratifié par ce dernier. Selon les informations fournies par le délégué général à l'outre-mer, plusieurs nouvelles pistes sont envisagées par le Gouvernement pour renforcer la lutte contre l'orpaillage clandestin, telles que l'instauration d'un régime réglementaire pour contrôler le transport de certains produits par le fleuve destinés à l'orpaillage ou la création d'un nouveau centre de coopération policière à Saint-Laurent-du-Maroni avec le Suriname.

S'agissant enfin de la **Guadeloupe**, votre rapporteur rappelle les conclusions de notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, qui avaient indiqué que l'immigration clandestine était à l'origine de la hausse de la délinquance : si « *les Haïtiens sont peu impliqués dans les phénomènes de violence, les Dominicains commettent la grande majorité des crimes et délits commis par des étrangers, souvent des violences avec arme. Beaucoup de réseaux d'immigration clandestine passent par la Dominique, où transitent des étrangers venus d'ailleurs pour se rendre en Guadeloupe.* »

4. Des conditions de détention dégradantes

La Cour des comptes a critiqué la politique immobilière peu cohérente du Gouvernement envers les centres de rétention administrative (CRA) et les locaux de rétention administrative (LRA) et a dénoncé le dispositif global de rétention existant en Guyane et à Mayotte notamment. Ce constat a été confirmé aussi bien par notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, lors de leur mission en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique et par Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur, lors de leur déplacement à Mayotte et à La Réunion.

Les dispositifs de rétention dans les départements d'outre-mer se répartissent entre :

- les quatre centres de rétention administrative, situés en Guadeloupe (morne Vergain), en Guyane (Matoury), à La Réunion (Le Chaudron) et à Mayotte (Pamandzi) ;
- les quatre locaux de rétention administrative (un en Guadeloupe, un en Guyane et deux en Martinique).

Comme votre rapporteur l'avait indiqué dans son avis budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2012¹, les quatre LRA semblent conformes à la réglementation. C'est pourquoi seule la question des CRA sera abordée, en excluant toutefois les **CRA de Pamandzi et du Chaudron**, pour lesquels votre rapporteur renvoie aux conclusions de la mission de votre commission effectuée en mars 2012. Votre rapporteur rappelle seulement que cette mission a dénoncé les conditions de détention dégradantes du CRA de Pamandzi, en raison du phénomène de surpopulation des personnes retenues et des conditions matérielles de vie (absence de lits et d'équipements pour les enfants malgré leur nombre élevé, propreté discutable, ...). M. Victorin Lurel, lors de son audition devant votre commission, a indiqué qu'une nouvelle annexe du CRA de Pamandzi allait être rapidement construite, dans l'attente du nouveau centre. En revanche, le CRA du Chaudron est peu sollicité, avec un taux d'occupation inférieur à soixante-dix jours en 2011, en raison de la faible présence de ressortissants étrangers illégaux.

Le **CRA de Guyane, situé à Matoury**, dispose d'une capacité de 38 places, pouvant accueillir 18 hommes et 20 femmes. Il a fait l'objet d'une réhabilitation importante afin de mettre en conformité l'infirmerie, la salle de restauration, les locaux de visites, les sanitaires et la création d'une laverie. La capacité du CRA n'est jamais dépassée puisque la plupart des reconduites s'effectuent sans passage par le CRA, dans un délai de moins de quarante-huit heures, c'est-à-dire sans passage devant le juge des libertés et de la détention. Notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat ont pu apprécier la bonne tenue du centre. Ils avaient relevé que les quartiers

¹ Avis n° 112 – Tome VII (2011-2012) de M. Félix Desplan, fait au nom de la commission des lois, consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/rap/a11-112-7/a11-112-71.pdf>.

hommes et femmes étaient convenablement séparés. Toutefois, le CRA devrait faire l'objet d'une prochaine extension, en vue de porter à soixante-quatre places ses capacités, afin de faire face dans de meilleures conditions à l'afflux d'étrangers en situation irrégulière, notamment de familles pour la rétention desquelles il n'est pas autorisé aujourd'hui. La Cour des comptes a toutefois estimé que ce projet d'agrandissement représentait un gaspillage manifeste. En effet, le CRA a fait l'objet d'une mise aux normes en 2007 pour un coût total de 1,7 million d'euros. Le projet d'extension consiste à détruire le site existant pour en construire un nouveau, pour un coût total de 7,3 millions d'euros. *« Cet accroissement de capacité non anticipé au moment de la rénovation constitue un gaspillage manifeste ».*

Le **CRA de Guadeloupe**, situé au morne Vergain, dans la commune des Abymes, offre une capacité de 40 places, réparties en dix chambres. Selon les informations fournies par le Gouvernement, un programme d'amélioration des conditions d'hébergement, conforme aux normes du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), est en cours d'instruction.

Les dispositifs législatifs spécifiques applicables en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer sont régies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui s'y applique (art. L. 111-2), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières. Pour Mayotte, le texte régissant l'entrée et le séjour des étrangers reste l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000.

Les dispositifs législatifs spécifiques applicables en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte portent sur :

- l'absence de la commission du titre de séjour en Guyane (art. L. 312-1 CESEDA) ;
- l'absence du délai d'un jour franc après notification de l'arrêté de reconduite à la frontière pour son exécution, sauf demande expresse de l'autorité consulaire, en Guyane et en Guadeloupe (art. L. 514-1, 1° CESEDA) ;
- le caractère non suspensif des recours contentieux contre les mesures de reconduite à la frontière : absence de sursis à exécution de l'arrêté de reconduite à la frontière en cas de saisine du tribunal administratif, sauf demande expresse du requérant en Guyane et en Guadeloupe (art. L. 514-1 et art. L. 514-2° CESEDA) ;
- l'éloignement d'office de la Guyane des membres des navires se livrant à des activités de pêche illicite, avec leur accord, à destination du Venezuela, du Brésil, du Suriname ou du Guyana selon qu'ils ont la nationalité de l'un de ces États (art. L. 532-1 CESEDA) ;
- l'extension à certaines routes de Mayotte, de Guyane et de Guadeloupe du régime des visites sommaires des véhicules dans une bande frontalière ou littorale, en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers (art. 10-2 de l'ordonnance n° 2000-373, art. L. 611-10, L.611-11 CESEDA) ;
- la faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane (art. L. 622-10-I CESEDA) ;
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement en Guyane et en Guadeloupe (art. L. 622-10 II CESEDA) ;

- le relevé et la mémorisation des empreintes digitales et de la photographie des personnes dépourvues de titre de séjour lors du franchissement de la frontière à Mayotte pour les étrangers en situation irrégulière ou faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (art. 10 de l'ordonnance n° 2000-373) ;

Par ailleurs, d'autres textes prévoient des dispositifs spécifiques en matière de lutte contre l'immigration irrégulière :

- la vérification d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des étrangers en Guadeloupe et à Mayotte, sans avoir à justifier d'un motif spécifique (art. 78-2 du code de procédure pénale) ;

- la destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irréguliers sur autorisation du procureur de la République (dernier alinéa de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer).

Source : Ministère des Outre-mer.

B. UNE RÉORIENTATION INDISPENSABLE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. L'inefficacité de la politique de conduite à la frontière

En 2011, la Cour des Comptes relevait que « *les flux migratoires irréguliers présentent (...) des spécificités qui rendent leur maîtrise difficile* », de sorte que « *les résultats sont peu satisfaisants* ».

Afin d'endiguer l'immigration clandestine, a été mise en place une politique active de reconduite à la frontière. Toutefois, la situation apparaît hétérogène selon les départements d'outre-mer.

En 2010-2011, la **Guadeloupe** a connu une diminution de près de 50 % de ses reconduites à la frontière, en raison de la suspension des reconduites en direction d'Haïti à la suite du séisme ayant affecté ce pays en janvier 2010. Depuis juin 2011, selon les informations fournies par le Gouvernement, les éloignements à destination d'Haïti ont repris, ce qui a contribué à relever le niveau des reconduites à la frontière, les reconduites vers Haïti représentant à elles-seules entre 50 et 60 % du total des reconduites à partir de la Guadeloupe.

Comme l'avaient souligné notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, la lutte contre l'immigration clandestine en **Guyane** représente une priorité de l'action de l'État. Le nombre de reconduites à la frontière dans ce département a atteint, en 2010, le record de 9 000, à comparer aux 4 000 réalisés en 2002.

Le même constat est applicable à **Mayotte**. Comme l'avaient montré Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur, 26 405 reconduites à la frontière ont été opérées, représentant 50 % de l'objectif national, pour l'année 2011. En dix ans, l'équivalent de la population mahoraise aurait été expulsé. Or, le coût des reconduites à la frontière est estimé entre 50 millions et 70 millions d'euros par an.

Les trois nationalités dominantes (comorienne, brésilienne et surinamaïse) représentent plus de 92 % du volume des éloignements en outre-mer. Mayotte et la Guyane totalisent à elles-seules 95,94 % du total des reconduites.

Toutefois, le **problème des « réitérants »** a pour effet de fausser les chiffres officiels de reconduites à la frontière. Est qualifiée de réitérante toute personne qui, après avoir été reconduite à la frontière, revient ensuite sur le territoire duquel elle a été expulsée. En Guyane, par exemple, les chiffres sont à relativiser, compte-tenu de la facilité avec laquelle peut revenir un étranger reconduit simplement de l'autre côté du fleuve, à Albina s'il est surinamien ou à Oiapoque s'il est brésilien.

La Cour des comptes, dont votre commission a, à maintes reprises, partagé les conclusions, juge que l'augmentation du nombre de reconduites à la frontière à Mayotte et en Guyane notamment *« traduit les 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 »*. En effet, le relèvement des objectifs de reconduite à la frontière et le renforcement des moyens humains de la gendarmerie, de la police et de la police aux frontières n'ont pas entraîné, au cours des dernières années, un tassement des flux migratoires. Au contraire, votre rapporteur estime, à l'instar de la Cour des comptes, que la persistance des flux migratoires clandestins reflète les limites atteintes par cette politique, ce qui nécessite la réorientation de la politique de lutte contre l'immigration clandestine dans les départements d'outre-mer.

Le renforcement des moyens de contrôle de l'immigration clandestine

A Mayotte, la surveillance de l'immigration clandestine par voie maritime est assurée par quatre radars fixes assurant la couverture de près de 100 % du territoire, un cône d'ombre subsistant toutefois dans le sud de l'île. Toutefois, un radar mobile de la Gendarmerie Nationale complète ce dispositif. La police aux frontières de Mayotte dispose également d'un bateau de marine et d'un bateau des douanes. Elle n'a pas pu disposer de ces moyens nautiques pendant plusieurs mois, en raison de leur réparation. Par ailleurs, le nombre d'interceptions marines est fortement corrélé aux conditions météorologiques, ce qui rend plus aléatoire la surveillance des côtes, notamment la nuit et en temps de pluie ou de tempêtes. Un hélicoptère de la Gendarmerie Nationale complète efficacement l'ensemble de ce dispositif.

Par ailleurs, depuis 2008, sous l'autorité du Préfet et en concertation avec les autres services, la PAF a mis en place une cellule de coordination opérationnelle zonale qui permet de mutualiser les renseignements, de définir les stratégies, et d'établir un planning rationnel des moyens nautiques (Gendarmerie, Douanes, PAF, Marine). Le guide d'exécution des Opérations de lutte contre l'immigration irrégulière a été revu en Novembre 2011.

En Guyane, les effectifs de la PAF ont été également renforcés : ils ont augmenté de près de 46 % entre 2004 et 2010. La PAF a en parallèle fait évoluer ses structures. Une nouvelle antenne a été créée à Saint-Georges de l'Oyapock, en prévision de l'achèvement de la construction du pont frontière entre le Brésil et la France qui sera ouvert en 2013. En décembre 2010, toujours en Guyane, 61 fonctionnaires de la PAF ont été affectés au poste frontalier.

Source : Ministère des Outre-mer

2. Le renforcement de la coopération interrégionale

Votre rapporteur estime que la politique de lutte contre l'immigration illégale, consistant à renforcer les moyens de répression, doit être révisée au profit d'un **politique de coopération régionale**. L'objectif n'est pas de renoncer à toute politique de régulation de l'immigration mais de la coupler avec de nouvelles politiques de coopération, qui sont aujourd'hui trop peu développées. En effet, il s'agit d'aider les pays de départ des immigrés irréguliers à disposer des moyens de surveillance pour lutter contre l'immigration illégale mais également de bénéficier des savoir-faire de notre pays afin d'aider leurs populations à améliorer leur niveau de vie. Votre rapporteur souligne que l'amélioration concrète des conditions de vie des pays voisins des départements d'outre-mer pourrait permettre de réduire considérablement les flux d'immigration illégale, et conduire à une normalisation des relations avec ces États.

Ainsi, Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur ont estimé, dans le cadre de leur mission à Mayotte, que « *la question de l'immigration clandestine à Mayotte ne trouvera pas de solution pérenne sans une normalisation préalable des relations entre la France et les Comores* ». Cette conclusion est également applicable à la Guyane, et à la normalisation de ses relations avec le Brésil et le Suriname principalement.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, plusieurs actions de coopération sont actuellement menées en **Guyane** avec ses pays voisins, afin de lutter contre l'immigration clandestine. Sans entrer dans le détail des différents dispositifs, on retiendra :

- les actions de formation pour lutter contre la fraude documentaire au profit des services d'émigration et des personnels des compagnies aériennes (avec la République Dominicaine, et Haïti notamment) ;
- les actions de formation pour lutter contre les filières (avec le Guyana) ;
- les audits de gestion des frontières terrestres, maritimes et aériennes (avec Haïti) ;
- et les échanges de bonnes pratiques (avec le Brésil) ;

Pour **Mayotte**, au-delà de la faiblesse des crédits investis dans la coopération avec les Comores qui s'élèvent à 300 000 euros contre 50 millions d'euros pour la politique active de reconduite à la frontière, peu d'initiatives ont vu le jour entre la France, ou Mayotte, et les Comores. Toutefois, grâce aux travaux d'un Groupe de Travail à Haut Niveau (GTHN), réunissant des experts des deux pays, mis en place en 2008, quelques actions ont pu être mises en place, telles que la réouverture de l'antenne consulaire d'Anjouan, des opérations d'importations de fruits et de légumes ou des missions plus spécifique (comme, en matière sanitaire, celle de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales au profit des hôpitaux d'Anjouan). Votre rapporteur regrette cependant qu'aucune action de coopération policière

n'existe encore entre Mayotte et les Comores. Face à ce constat, il appelle, à l'instar de ses deux collègues Jean-Pierre Sueur et Christian Cointat, à œuvrer activement à la conclusion d'accords bilatéraux entre la France et les Comores dans le domaine de l'immigration. L'Union des Comores a déclaré son souhait d'une coopération franco-comorienne pour faire face à la recrudescence des naufrages mortels liés aux *kwassas kwassas*. Il est envisagé la mise en place d'une flotille de gardes-côtes, sillonnant à bord de vedettes les eaux territoriales, afin de sécuriser le bras de mer entre Anjouan et Mayotte.

En revanche, votre rapporteur se félicite de la récente initiative du conseil général de Mayotte qui a entamé un partenariat avec l'île de Ngazidja (Grande Comore), dans le cadre d'une meilleure gestion des déchets et du service d'état civil de Moroni. Il est également envisagé d'instaurer un partenariat touristique entre Mayotte et la Grande Comore, autour de la liaison d'Air Austral, pour mettre en place une coopération économique stratégique.

M. Victorin Lurel, lors de son audition devant votre commission, a indiqué la volonté politique de M. Ikililou Dhoinine, président de l'Union des Comores depuis 2010, pour une politique de coopération avec la France, notamment en matière de défense, militaire et économique. En revanche, le président Ikililou s'est montré plus réticent s'agissant de Mayotte ce que regrette votre rapporteur.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2013.