

DOCUMENT PROVISOIRE

**Mayotte :
un nouveau département
confronté à de lourds défis**

RAPPORT D'INFORMATION

de MM. Jean-Pierre SUEUR, président (Soc. – Loiret),
Christian COINTAT (UMP – Français de l'Étranger)
et Félix DESPLAN (App. Soc. – Guadeloupe)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	11
I. LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE : L'ABOUTISSEMENT D'UNE REVENDICATION ANCIENNE	14
A. UNE VOLONTÉ CONSTANTE DE DEVENIR UN DÉPARTEMENT D'OUTRE-MER	14
1. <i>Une appartenance ancienne à la France</i>	14
2. <i>Le statut de collectivité territoriale de la République de 1976</i>	15
• a)	
La volonté de Mayotte de demeurer un territoire français	15
• b)	
Un statut hybride et provisoire entre 1976 et 2001.....	16
3. <i>Une accélération du processus de départementalisation depuis 2000</i>	17
• a)	
Les premiers pas de la départementalisation : l'accord du 27 janvier 2000.....	17
• b)	
La révision constitutionnelle du 28 mars 2003.....	18
(1) La consécration constitutionnelle de Mayotte	18
(2) La loi organique du 21 février 2007	19
• c)	
L'aboutissement de la départementalisation de Mayotte (2008-2011)	20
B. L'ÉVOLUTION VERS LE DROIT COMMUN EN MATIÈRE CIVILE ET JUDICIAIRE	23
1. <i>L'évolution du statut personnel</i>	23
• a)	
Un statut ancien relevant du droit musulman	23
• b)	
Une mutation profonde du statut personnel depuis 2001	24
• c)	
Un statut personnel en voie d'extinction ?.....	25
2. <i>La fin de la justice cadiale</i>	26
• a)	
Une institution ancienne	26
• b)	
La contestation de la justice cadiale	28
3. <i>La mise en place de la justice de droit commun</i>	29
• a)	
De nouvelles instances judiciaires et administratives.....	29
(1) Une organisation dérogeant au droit commun	29
(2) La nouvelle organisation judiciaire	30
• b)	
Le budget de la justice mahoraise.....	32
• c)	
Des moyens humains à renforcer.....	33
(1) Les effectifs	33
(2) La formation des fonctionnaires	34
• d)	
La faiblesse des moyens immobiliers	35
4. <i>L'achèvement de la révision de l'état civil</i>	36
• a)	
La mise en place de la commission de révision de l'état civil	36

•	b)	
Un bilan globalement positif		38
5. <i>Quel avenir pour les cadis ?</i>		39
C. LA DÉPARTEMENTALISATION : UN PROCESSUS CONTINU		40
1. <i>L'entrée dans la fiscalité de droit commun en 2014</i>		41
•	a)	
La difficile réforme du cadastre		41
•	b)	
La fiscalité locale de droit commun.....		42
•	c)	
La « révolution » de l'octroi de mer		42
2. <i>L'intégration des agents mahorais dans la fonction publique de droit commun</i>		44
3. <i>Le rapprochement des dispositions applicables à Mayotte vers le droit commun</i>		46
4. <i>La « rupéisation » de Mayotte</i>		50
•	a)	
Les droits particuliers afférents aux RUP		50
•	b)	
Le calendrier de mise en œuvre.....		52
•	c)	
Les avantages pour Mayotte.....		52
II. UN DÉPARTEMENT CONFRONTÉ À DES DÉFIS MAJEURS		53
A. UNE SOCIÉTÉ EN FORTE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE		53
B. LA PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ DE LA VIE CHÈRE		55
1. <i>La difficile évaluation du niveau des prix</i>		55
2. <i>Un phénomène aux origines multiples</i>		56
•	a)	
Le coût de l'acheminement		56
•	b)	
Un chaînon supplémentaire : l'importateur-grossiste		56
•	c)	
La marge des distributeurs		57
•	d)	
Le manque de concurrence dans le secteur de la grande distribution		57
•	e)	
L'imposition douanière.....		57
•	f)	
Les facteurs secondaires		58
3. <i>L'urgence d'agir</i>		59
4. <i>La question du niveau de vie : l'exemple du revenu de solidarité active</i>		61
C. L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DE LA QUESTION SCOLAIRE		63
1. <i>La forte progression des effectifs scolaires</i>		63
2. <i>Les besoins d'infrastructures scolaires</i>		64
(1) Le manque criant d'établissements scolaires.....		64
(2) L'état déplorable des écoles.....		65
3. <i>Des retards scolaires importants</i>		66
4. <i>Les caractéristiques des enseignants du système scolaire de Mayotte</i>		67
5. <i>La création prochaine d'un centre universitaire de formation et de recherche</i>		68
D. LA PERSISTANCE D'UNE FORTE IMMIGRATION ILLÉGALE		69
1. <i>Un phénomène difficile à mesurer</i>		69
2. <i>Les limites de la politique actuelle de reconduite à la frontière : le fantasme du chiffre</i>		71
3. <i>Des problèmes administratifs et d'hygiène préoccupants</i>		72

4. Des conditions de détention dégradantes : le Centre de rétention administrative de Pamandzi	
(1) Un phénomène important de surpopulation.....	75
(2) Des conditions d'hébergement indignes.....	75
(3) Des fonctionnaires en sous-effectifs.....	77
5. Une conséquence de l'immigration illégale : les mineurs étrangers isolés.....	78
•.....	a)
Un phénomène dont l'ampleur est difficile à apprécier.....	78
(1) L'absence de définition des « mineurs étrangers isolés ».....	78
(2) Des évaluations du nombre de mineurs étrangers isolés imprécises.....	79
•.....	b)
Des moyens insuffisants pour l'encadrement des mineurs étrangers isolés.....	80
6. La mise en place d'une nouvelle politique de coopération régionale avec les Comores.....	81
•.....	a)
Les relations difficiles entre Mayotte et les Comores.....	81
•.....	b)
Une politique régionale aujourd'hui insuffisante.....	83
•.....	c)
L'urgence d'une nouvelle politique de coopération avec les Comores.....	83

E. LES ENJEUX SPÉCIFIQUES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE, CIVILE ET PÉNITENTIAIRE.....	85
1. Les caractéristiques de la délinquance locale.....	85
•.....	a)
La délinquance des mineurs.....	86
(1) Une délinquance protéiforme.....	86
(2) Une réponse inadaptée aux mineurs délinquants.....	87
2. ... en dépit de moyens humains en matière de maintien de l'ordre en forte augmentation depuis 2000.....	88
•.....	a)
La gendarmerie nationale.....	89
(1) Des effectifs en progression mais insuffisants.....	89
(2) Une activité fortement marquée par la lutte contre l'immigration illégale.....	89
•.....	b)
La police nationale.....	90
•.....	c)
La collaboration avec la sécurité publique de La Réunion.....	90
3. Majicavo : un dispositif pénitentiaire en forte évolution.....	91
•.....	a)
Un phénomène chronique de surpopulation carcérale.....	91
•.....	b)
L'organisation d'une politique de réinsertion des détenus.....	93
4. La question de la sécurité civile.....	94
•.....	a)
Le fonctionnement actuel du service d'incendie et de secours.....	94
•.....	b)
La mise en place du service départemental d'incendie et de secours en 2014.....	95
•.....	c)
La participation des communes au financement du futur SDIS.....	96

III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE PREOCCUPANTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAHORAISES..... 97

A. LA FRAGILITÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	98
1. Le déficit structurel du Conseil général.....	98
•.....	a)
Les ressources fiscales du département reposent largement sur les importations.....	99

• b)

Le fonds intercommunal de péréquation : ressource principale des communes 101

2. *Des dépenses de personnel élevées* 102

3. *Le poids des charges « indues »* 104

4. *La difficulté d'exercer l'ensemble des compétences* 105

B. L'URGENCE D'UNE SOLUTION D'ÉQUILIBRE 106

1. *Les conséquences sur l'économie mahoraise : les retards de paiement*..... 106

2. *Les interrogations liées à l'application de la fiscalité du droit commun en 2014* 106

3. *Quelles pistes d'amélioration ?* 107

ANNEXE 1 - PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION À MAYOTTE du 11 au 15 mars 2012 111

ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES..... 115

ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES 117

IRE

DOCUMENT



PROPOSITIONS

Justice

1. Mettre en place, à moyen terme, une cour d'appel à Mayotte, en lieu et place de la chambre d'appel détachée de la cour d'appel de La Réunion.
2. Mettre en place, pour les personnels relevant du ministère de la Justice, une politique de gestion prévisionnelle des emplois et de formation adaptée aux enjeux de l'évolution institutionnelle de Mayotte.
3. Prévoir un projet immobilier pour le tribunal de grande instance de Mamoudzou, afin d'améliorer les conditions d'accueil des justiciables et d'assurer des conditions de travail décentes aux différents acteurs du monde judiciaire.
4. Faire bénéficier les officiers de l'état civil des communes mahoraises de formations spécifiques.
5. Confier aux cadis une fonction de médiation sociale coordonnée avec les tribunaux de droit commun et le conseil général.
6. Intégrer rapidement les surveillants mahorais de la maison d'arrêt de Majicavo dans le corps d'encadrement de droit commun.

Statut de région ultrapériphérique

7. Rendre effectif l'accès de Mayotte au statut de région ultrapériphérique au 1^{er} janvier 2014.
8. Mettre en place une politique de formation à destination des élus locaux et des fonctionnaires qui soit adaptée aux enjeux de l'accès de Mayotte au statut de région ultrapériphérique.

Lutte contre la vie chère

9. Ouvrir le marché mahorais aux pays voisins, pour une liste de produits de première nécessité.
10. Diminuer les taxes d'importation des produits de première nécessité tout en augmentant celles des produits dits « de luxe ».
11. Assurer la transparence de la formation des prix auprès des consommateurs. Faire connaître les prix des mêmes produits en métropole. Sanctionner les entreprises qui pratiquent des marges trop élevées.
12. Engager rapidement une réflexion sur les solutions qui permettraient de limiter le poids des monopoles à Mayotte et, plus généralement, dans les outre-mer.
13. Favoriser la consommation des produits issus des productions locales.

Social

14. Augmenter le revenu de solidarité active (RSA) mahorais à au moins 50 % du RSA national d'ici le 1^{er} janvier 2013.

15. Poursuivre la formation des agents du conseil général à la mise en œuvre du revenu de solidarité active.
16. Prévoir de nouvelles règles d'attribution du revenu de solidarité active afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires d'autres prestations sociales.

Éducation

17. Prévoir un programme de construction de 600 classes supplémentaires dans les écoles primaires à Mayotte, d'ici 2017, avec une participation budgétaire de l'État.

Immigration et droit d'asile

18. Mettre en place un dispositif défini par décret pour la délivrance des « bons roses » afin de garantir un accès aux soins des mineurs en évitant une interprétation subjective.
19. Prévoir la mise en place, dans un délai à définir, de centres d'accueil pour demandeurs d'asile.
20. Accélérer la construction du nouveau centre de rétention administrative de Mayotte.
21. Intégrer, dans le projet du nouveau centre de rétention administrative de Mayotte, les conditions de travail des fonctionnaires de la police aux frontières (PAF) et prévoir un renforcement des effectifs de la PAF de Mayotte.
22. Assurer la prise en charge effective des mineurs étrangers isolés par une intervention des pouvoirs publics, en collaboration avec l'ensemble des acteurs locaux.
23. Mettre fin aux tragédies créées par les trafics de *kwassas kwassas* entre Anjouan et Mayotte et aux lourdes difficultés engendrées à Mayotte par une immigration non maîtrisée. A cette fin, œuvrer activement pour la conclusion d'accords bilatéraux entre la France et les Comores dans le domaine de l'immigration.
24. Mettre fin au « visa Balladur » qui n'a aucunement mis fin à l'immigration illégale et lui substituer un dispositif d'attribution de visa plus réaliste et rigoureux afin de mieux maîtriser l'immigration.

Sécurité publique et sécurité civile

25. Mettre en place un dispositif de complémentarité pour l'encadrement des mineurs délinquants entre la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Mayotte et celle de La Réunion.
26. Renforcer la sécurité publique de La Réunion et de Mayotte par :
- la création d'un second escadron de gendarmerie installé soit à Mayotte, soit à La Réunion ;
 - la possibilité de réquisitionner des moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.

- 27.** Reporter la mise en place du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Mayotte du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} juillet 2014, voire le 1^{er} septembre 2014.
- 28.** Permettre au futur SDIS de Mayotte de bénéficier des ressources budgétaires suffisantes pour assumer ses missions, à l'aide d'un financement adapté.

Finances et fiscalité

- 29.** Mettre en place une procédure spécifique d'encadrement des paiements des entreprises par les collectivités territoriales.
- 30.** Engager, dès aujourd'hui, une réflexion sur la répartition du produit fiscal issu de l'application de la fiscalité de droit commun, le 1^{er} janvier 2014, entre l'État, les collectivités territoriales mahoraises et le Parlement.
- 31.** Prévoir une transition réaliste pour l'application de la fiscalité de droit commun, sur une période à définir.
- 32.** Prévoir une subvention d'équilibre de l'État aux collectivités territoriales, pour financer le plan de redressement qui apparaît indispensable afin de faire face à des difficultés ciblées et circonscrites.

DOCUMENT PROVISOIRE

DOCUMENT PROVISOIRE

Mesdames, Messieurs,

Nos compatriotes Mahorais ont vécu plusieurs bouleversements majeurs au cours des dix dernières années, qui ont abouti à la reconnaissance officielle, complète et définitive du statut de département français de l'île de Mayotte.

Le 31 mars 2011, Mayotte est devenue le 101^{ème} département français et le 5^{ème} département d'outre-mer. Cette date représente la consécration de quarante années d'attente et d'espoir de la part de la population mahoraise et une forme de reconnaissance du profond attachement des Mahorais à la France.

Cet attachement s'est exprimé pour la première fois en 1841, lorsque le sultan Andriantsouli a demandé la protection de la France, face aux razzias effectuées par ses voisins malgaches et comoriens. Pour les Mahorais, être Français signifie ... être libre.

Entre 1974 et 1976, au moment de l'accession de l'archipel des Comores, auquel appartenait Mayotte, à l'indépendance, Mayotte choisissait à une écrasante majorité de demeurer française, alors que les trois autres îles optaient pour l'indépendance. Ce choix est à l'origine d'un contentieux international avec les autorités comoriennes, qui n'ont jamais admis le maintien de la souveraineté française sur Mayotte, contentieux qui perdure jusqu'à ce jour.

Malgré cette volonté maintes fois réaffirmée, force est de constater que l'attachement des Mahorais aux valeurs de notre pays a tardé à recevoir la réponse qu'il pouvait légitimement attendre. Mayotte a dû attendre près de quarante ans pour que son souhait d'accéder au statut de département français, régi par le droit commun, se concrétise enfin. Toutefois, la départementalisation est un processus progressif. Une période de temps suffisante, difficilement évaluable, est nécessaire pour que le droit commun de notre République s'applique, en prenant en compte les spécificités de Mayotte. On rappellera que l'évolution institutionnelle que connaît aujourd'hui Mayotte s'apparente à celle suivie par les quatre autres départements d'outre-mer¹, à la suite de la loi de départementalisation de 1946. L'extension du droit commun et son adaptation ont pris du temps, la progression des conditions de vie a été lente, suscitant parfois impatience et incompréhension. L'expérience des quatre « vieilles colonies » doit servir pour réussir au mieux le processus à Mayotte.

Votre commission des lois s'est attachée, depuis plusieurs années, à suivre l'évolution institutionnelle de Mayotte et à attirer l'attention sur les problématiques propres à ce territoire. Après les missions organisées en 1992, 2000 et 2008, votre commission a souhaité envoyer une nouvelle mission d'information afin d'apprécier,

¹ Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion.

un an après, la mise en place de la départementalisation, et d'en dresser un premier bilan.

Vos rapporteurs souhaitent vivement remercier nos collègues Thani Mohamed Soilihi et Abdourahamane Soilihi pour leur accueil et le temps qu'ils ont bien voulu consacrer à présenter les problématiques mahoraises à vos rapporteurs.

Pour devenir Département, Mayotte a connu et accepté, au cours des dix dernières années, des évolutions nécessaires mais profondes qui ont pu apparaître comme un lourd sacrifice, ou un abandon brutal de certaines traditions. Ainsi, le statut civil de droit local a dû évoluer afin d'être compatible avec les droits et libertés garantis par notre Constitution. Les missions traditionnelles des cadis, piliers majeurs de la société mahoraise depuis le XIV^{ème} siècle, ont été progressivement supprimées, avec la mise en application du droit commun, notamment en matière d'organisation judiciaire et d'état-civil.

A cette évolution sociale et institutionnelle profonde que le désir de départementalisation a permis d'assumer, s'ajoutent de nombreux défis auxquels Mayotte est aujourd'hui confrontée.

Les événements sociaux de septembre et d'octobre 2011 ont démontré que le phénomène de la « vie chère » ne l'avait pas épargnée. Ces événements reflètent également une certaine désillusion et impatience des Mahorais face à la départementalisation qui était prise comme un facteur d'amélioration immédiate des conditions de vie.

La croissance démographique, très forte, a conduit à une multiplication par huit de sa population en cinquante ans. Parmi les autres défis, citons celui de l'éducation, avec le manque d'équipements scolaires et de réelles difficultés pour pourvoir l'ensemble des postes d'enseignants. Celui, également, de l'immigration illégale, majoritairement originaire des autres îles des Comores, qui se traduit, en particulier, par la présence de nombre de mineurs étrangers isolés qui en est l'aspect le plus visible. Celui, enfin, des difficultés budgétaires structurelles des collectivités territoriales dont les conséquences sont préjudiciables pour l'économie mahoraise et l'accompagnement du processus de départementalisation.

Les réponses appropriées à l'ensemble de ces défis ne sont pas simples à construire, même si l'immigration illégale comorienne en constitue généralement la cause commune. Vos rapporteurs estiment qu'il est urgent de redéfinir une nouvelle politique de lutte contre l'immigration illégale, qui ne doit pas uniquement reposer sur une culture du chiffre et des objectifs, mais qui doit pleinement prendre en compte le respect de la dignité humaine. Car, derrière le nombre d'immigrés clandestins renvoyés chez eux, il y a des hommes et des femmes qui aspirent, pour eux et leurs enfants, à une vie meilleure. Ils sont ainsi prêts à braver les dangers de la mer sur les *kwassas kwassas*, provoquant des drames humains qui – hélas – se multiplient et se banalisent. C'est pourquoi une nouvelle politique de coopération, reposant sur des actions ciblées, doit être envisagée, afin d'aider les Comores à surmonter leurs propres difficultés. Une grande part des problématiques actuelles de Mayotte trouve son origine dans les autres îles de l'archipel des Comores.

Autrement dit, les défis auxquels sont confrontés Mayotte n'ont pas disparu avec la naissance officielle du Département de Mayotte. Beaucoup de chemin reste à

faire pour que les Mahorais bénéficient de l'ensemble des droits garantis par notre Constitution.

Mayotte en quelques chiffres

Située entre l'est de l'Afrique et Madagascar dans l'océan Indien, Mayotte fait géographiquement partie de l'archipel des Comores, qui comprend en outre les îles de la Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli, regroupées depuis 1975 au sein de la République fédérale des Comores.

Mayotte se trouve à 8 000 km de la métropole, 1.700 km de La Réunion, à 300 km de Madagascar et à 70 km d'Anjouan.

Enfermée dans un lagon de 1.000 km², sa superficie totale est de 374 km², les îles principales de Grande-Terre et Petite-Terre.

Population : 186.452 habitants en 2007 (160.506 en 2002, soit une augmentation de + 16,34 %) . Estimation pour 2012 : entre 230 000 et 260 000 habitants.

Taux de natalité : 41,2 ‰ (contre 12,7 ‰ en métropole)

Part de la population étrangère : 75 808 personnes (soit 40,6 % de la population de Mayotte)

Nombre d'enfants moyens par femme : 3,4

Population âgée de moins de 20 ans : 54 % (contre 25 % en métropole et 35 % à La Réunion)

Population âgée de moins de 30 ans : 71 %

Population âgée de plus de 60 ans : 4 % (contre 21 % en métropole et 11 % à La Réunion)

Age moyen : 22 ans (39 ans en métropole)

Taux de croissance annuel moyen : 10,8 % (entre 2005 et 2009)

Population active : 51 524 personnes

Taux de chômage : 26,4 % (25,4 % au 31 décembre 2005)

Densité : 511 habitants/km²

PIB par habitant en 2012 : 5 200 euros (contre 3.960 euros en 2001)

Revenu annuel moyen par ménage en 2005 : 9.337 euros (29.696 euros en métropole)

I. LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE : L'ABOUTISSEMENT D'UNE REVENDICATION ANCIENNE

A. UNE VOLONTÉ CONSTANTE DE DEVENIR UN DÉPARTEMENT D'OUTRE-MER

Mayotte a exprimé pendant plus de 160 ans un attachement indéfectible à la France. La départementalisation était revendiquée par les Mahorais comme le moyen de s'ancrer dans les institutions républicaines et de construire un avenir meilleur.

1. Une appartenance ancienne à la France

L'histoire de Mayotte est riche de multiples croisements de civilisations.

Le peuplement originel de Mayotte, qui aurait eu lieu entre le V^{ème} et le VIII^{ème} siècle, serait d'origine bantoue. Jusqu'au XIII^{ème} siècle, Mayotte développe des relations commerciales avec les autres îles du Canal du Mozambique, Madagascar et l'Afrique. Puis, entre les XIII^{ème} et XV^{ème} siècles, l'archipel des Comores subit plusieurs invasions arabes, à l'origine de la culture swahilie et de la religion musulmane à Mayotte. Au cours de cette période, Mayotte est sous la domination de chefs islamisés, les Fani.

La présence européenne est attestée dès la première moitié du XV^{ème} siècle, avec le débarquement de navires portugais et français, à la recherche de nouvelles routes vers les Indes, le Golfe Persique et l'Extrême-Orient. L'archipel des Comores devient à partir de cette date un point de ravitaillement majeur des navires européens.

A la fin du XVIII^{ème}, l'archipel des Comores est secoué par des troubles violents, issus d'attaques extérieures principalement malgaches (razzias) qui contribuent à une forte baisse de la population de Mayotte : celle-ci s'élève, au début du XIX^{ème} siècle, à 3 000 habitants environ. Ces attaques sont facilitées par l'absence de pouvoir central fort dans ces îles. Mayotte sert alors de plaque tournante dans le commerce de l'esclavage.

C'est pourquoi le sultan d'Anjouan sollicite, en 1816, la protection de la France. Dans cette zone stratégique fragilisée par les divisions internes et la menace malgache, les principales puissances coloniales européennes – la France, le Portugal, l'Angleterre, l'Allemagne – rivalisent pour imposer leur hégémonie sur l'archipel en intervenant de plus en plus fréquemment dans les affaires politiques des souverains locaux.

Le 25 avril 1841, le sultan d'origine malgache Andriantsouli, lassé des querelles entre les sultans des Comores, cède l'île de Mayotte à la France², qui est en quête d'un abri maritime sécurisé depuis la perte de l'île de France (Maurice) au profit de l'Angleterre en 1814-1815. La France dispose ainsi d'un port stratégique majeur au cœur de l'Océan Indien. Mayotte devient dès lors protectorat français. La France étend par la suite son protectorat aux trois autres îles de l'archipel (Mohéli en 1886, la Grande Comore et Anjouan en 1892), les Comores étant placées sous l'autorité du gouverneur de Mayotte. Un décret du 9 avril 1908³ rattache Mayotte au Gouvernement Général de Madagascar. Enfin, la loi du 25 juillet 1912 transforme les protectorats des Comores en colonies et rattache l'ensemble de l'Archipel au Gouvernement Général de Madagascar en 1914⁴.

La loi du 9 mai 1946⁵, suivie d'un décret du 24 septembre 1946⁶, confère une autonomie administrative à l'archipel des Comores, qui est désormais séparé de Madagascar, par l'octroi du statut de Territoire d'Outre-mer (TOM), Dzaoudzi devenant son chef-lieu. Par-delà ce statut, les Comores ont bénéficié d'un régime spécifique qui a permis de leur confier une autonomie interne renforcée, d'abord avec la loi du 22 décembre 1961⁷, puis avec la loi du 3 janvier 1968⁸.

2. Le statut de collectivité territoriale de la République de 1976

a) *La volonté de Mayotte de demeurer un territoire français*

En 1958, le Général De Gaulle avait proposé aux populations d'outre-mer d'opter, par référendum, pour l'indépendance, le statut de territoire d'outre-mer ou celui de département d'outre-mer. Les Mahorais ayant majoritairement exprimé leur préférence pour ce dernier, les quatre conseillers mahorais représentant l'archipel à l'assemblée territoriale des Comores avaient déposé une motion tendant à demander la départementalisation de Mayotte. Débattue le 11 décembre 1958, cette motion fut rejetée par l'assemblée territoriale des Comores qui estimait que, eu égard à leurs mœurs et coutumes particulières, les Mahorais s'intégreraient difficilement au statut français.

Un nouveau **référendum sur l'indépendance** des îles de l'Archipel des Comores est organisé le **22 décembre 1974** par les autorités françaises. A l'initiative du Sénat, il a été décidé que la consultation concernerait « des populations » et non « la population », afin de permettre un décompte des suffrages île par île. Ce scrutin d'autodétermination aboutit à une quasi-unanimité en faveur de l'indépendance dans les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli (94,56 %). En revanche, les résultats à Mayotte reflètent la volonté de la population mahoraise de demeurer au sein de la République française, avec une majorité de 63,82 %. Les Mahorais sont

² Représentée par le Commandant Passot.

³ Décret du 9 avril 1908, publié au Journal officiel de Madagascar du 23 mai 1908, p. 362.

⁴ Décret du 23 février 1914, publié au Journal officiel de Madagascar du 31 mars 1914, p. 413.

⁵ Loi n° 46-973 du 9 mai 1946 conférant l'autonomie administrative et financière à l'archipel des Comores, publiée au Journal officiel de la République française du 10 mai 1946, p. 3973.

⁶ Décret n° 46-2058 du 24 septembre 1946 Organisation des pouvoirs publics aux Comores.

⁷ Loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores.

⁸ Loi n° 68-4 du 3 janvier 1968 modifiant et complétant la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores.

foncièrement opposés à l'indépendance qui est, à leurs yeux, synonyme d'instabilité politique, d'insécurité et de privations de libertés résultant des régimes dictatoriaux.

A l'issue de cette consultation, la loi du 3 juillet 1975⁹ organise l'accession des Comores à l'indépendance. Elle prévoit l'adoption d'une Constitution par voie référendaire en précisant que le décompte des suffrages s'effectuera, là encore, île par île. Toutefois, suite à la déclaration du président du gouvernement des Comores, le 6 juillet 1975, après l'indépendance de l'archipel, sans que les élus de Mayotte, opposés à cette évolution, n'aient été préalablement consultés, la loi du 31 décembre 1975¹⁰ met fin à l'appartenance à la République française des îles de Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli et prévoit l'**organisation de deux nouvelles consultations à Mayotte** afin de déterminer l'évolution institutionnelle de celle-ci.

La **première consultation**, qui a lieu le **8 février 1976**, demande aux Mahorais s'ils souhaitent rester Français. Les résultats confirment ceux de la consultation du 22 décembre 1974 et reflètent la volonté de la population de maintenir Mayotte au sein de la République française, avec un plébiscite de 99,4 %.

La **deuxième consultation** est organisée le **11 avril 1976** et invite la population de Mayotte à déterminer son statut au sein de la République. La formulation ambiguë de la question posée par le Gouvernement -« *Désirez-vous que Mayotte conserve ou abandonne le statut de territoire d'outre-mer ?* »- démontre la volonté des autorités françaises d'éviter un vote massif en faveur de la départementalisation. Pourtant, le statut de territoire d'outre-mer est rejeté par 97,47 % des suffrages exprimés tandis que 79,59 % des votants ont exprimé leur souhait de voir Mayotte dotée du statut de département d'outre-mer, en déposant dans l'urne un bulletin « sauvage », considéré *de facto* comme nul.

b) Un statut hybride et provisoire entre 1976 et 2001

Malgré les résultats sans appel des deux consultations organisées en 1976, les autorités françaises n'ont **pas souhaité donner un statut définitif à Mayotte** afin de ne pas raviver les tensions internationales avec les Comores. En effet, la République fédérale islamique des Comores continue de revendiquer sa souveraineté sur Mayotte, arguant des principes d'intangibilité des frontières issues de la décolonisation et de l'intégrité territoriale des États.

Par ailleurs, malgré la forte majorité des Mahorais en faveur de la départementalisation de Mayotte, les gouvernements français successifs ne semblent pas disposés à accéder à cette revendication. Ainsi, si un projet de loi prévoyant la départementalisation de Mayotte est déposé à l'Assemblée nationale le 12 mai 1976, il est ensuite retiré sans avoir été discuté.

C'est pourquoi la **loi du 24 décembre 1976**¹¹ **dote Mayotte d'un statut provisoire de collectivité territoriale de la République**, collectivité *sui generis*, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. Ainsi, Mayotte n'est ni un département d'outre-mer, ni un territoire d'outre-mer, mais participe des deux systèmes.

⁹ Loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores.

¹⁰ Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.

¹¹ Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

Les caractéristiques du statut provisoire de Mayotte de 1976

Le statut provisoire de Mayotte de 1976, qui durera jusqu'en 2001, emprunte des caractéristiques aux départements d'outre-mer et à l'ancienne catégorie des territoires d'outre-mer.

1. Les caractéristiques de Mayotte empruntées aux départements d'outre-mer

L'île de Mayotte est divisée en dix-neuf cantons et dix-sept communes, dispose d'un conseil général élu au suffrage universel direct pour six ans, le mandat de conseiller général de Mayotte étant par ailleurs assimilé à celui de conseiller général de département.

Mayotte est toutefois laissée à l'écart des lois de décentralisation de 1982-1983 et demeure régie par l'organisation administrative applicable aux départements et aux communes de métropole avant l'adoption de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions¹² : ainsi, le préfet exerce, en plus de sa fonction de représentant du Gouvernement, celle d'exécutif du conseil général de la collectivité territoriale. A ce titre, il prépare et exécute les décisions votées par les conseillers généraux, notamment comme ordonnateur des dépenses de la collectivité. Les actes du conseil général et des communes sont par ailleurs soumis à une tutelle *a priori*.

S'agissant des dix-sept communes, créées en 1977 par regroupement des soixante-dix villages de l'île, elles sont administrées par un conseil municipal présidé par le maire. En raison de l'absence d'impôts locaux perçus par les communes, leurs ressources proviennent exclusivement des dotations de l'État et de subventions de la collectivité territoriale.

2. Les caractéristiques de Mayotte empruntées aux territoires d'outre-mer

La collectivité territoriale de Mayotte conserve le régime de **spécialité législative** propre aux territoires d'outre-mer : ainsi, les lois françaises ne s'appliquent à Mayotte que sur mention expresse du législateur¹³.

De plus, Mayotte appartient aux Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne. En conséquence, elle ne fait pas partie intégrante de l'Union européenne et n'est pas éligible aux fonds structurels européens, contrairement aux départements d'outre-mer. Cette situation lui permet toutefois de conserver un statut fiscal et douanier particulier.

Enfin, la loi du 22 décembre 1979¹⁴ réaffirme l'ancrage de Mayotte dans la République française en précisant que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ».

3. Une accélération du processus de départementalisation depuis 2000

a) Les premiers pas de la départementalisation : l'accord du 27 janvier 2000

Le 27 janvier 2000, un accord sur l'avenir de Mayotte est signé entre le secrétaire d'État à l'Outre-mer de l'époque (M. Jean-Jack Queyranne) et le président du conseil général (M. Younoussa Bamana), ainsi que les principaux partis politiques de l'île. Cet accord, point d'orgue d'une longue démarche de concertation, propose de fixer les objectifs communs de l'État et de la collectivité ainsi que des orientations statutaires. Il prévoit ainsi de :

- fixer un **calendrier** en vue de l'évolution de Mayotte vers le statut de « collectivité départementale » ; ce statut avait vocation à la rapprocher du droit commun, tout en étant adapté à l'évolution de la société mahoraise, la collectivité étant maintenue dans l'article 74 de la Constitution ;

¹² Ordonnances n° 77-449 et 77-450 du 29 avril 1977 portant extension et adaptation de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et du code des communes à Mayotte

¹³ Article 10 de la loi précitée du 24 décembre 1976.

¹⁴ Loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte.

- consulter la population sur les grandes lignes du futur statut avant le 31 juillet 2000 ;

- doter progressivement le conseil général de **nouvelles compétences** exercées, dans le droit commun, par les départements et régions ;

- transférer l'exécutif du conseil général, auparavant détenu par les préfets, au président du conseil général au terme d'un délai prévu par la loi.

Conformément aux engagements pris, **la population de Mayotte est consultée le 2 juillet 2000**, et se prononce à 72,94 % en faveur de cet accord. La loi du 11 juillet 2001¹⁵, qui en traduit les principales orientations, réaffirme l'appartenance de Mayotte à la République et dote l'île du statut de « collectivité départementale », tout en admettant implicitement l'impossibilité d'une départementalisation à court terme du fait des spécificités locales. Elle fixe les étapes de la décentralisation qui vise essentiellement à mettre en pratique les grands principes régissant l'organisation administrative¹⁶ des départements issus de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 : ceux-ci s'appliquent désormais à Mayotte.

Par ailleurs, la loi précitée de 2001 **maintient le principe de spécialité législative**, en y apportant des dérogations : elle distingue ainsi **certaines matières qui relèvent désormais du principe de l'identité législative**¹⁷.

L'article 2 prévoit qu'« à compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte ».

b) La révision constitutionnelle du 28 mars 2003

(1) La consécration constitutionnelle de Mayotte

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁸ représente une étape essentielle dans l'évolution institutionnelle de Mayotte avec son inscription au deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution selon lequel :

« La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

« La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, **Mayotte**, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. [...] ».

¹⁵ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

¹⁶ Principes fixés par la loi de décentralisation du 2 mars 1982. Ce statut, fondé sur l'article 72 de la Constitution et destiné à entrer progressivement en vigueur au gré des renouvellements triennaux successifs du conseil général en 2004 et 2008, a été codifié dans la troisième partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux départements.

¹⁷ Nationalité, état et capacité des personnes, régimes matrimoniaux, successions et libéralités, droit pénal, procédure pénale, procédure administrative, postes et télécommunications, droit électoral et certaines dispositions du code de commerce.

¹⁸ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

L'appartenance de Mayotte à la France reçoit ainsi une consécration constitutionnelle et, de fait, la plus forte garantie de pérennité que puisse offrir notre droit.

Toutefois, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 établit une nouvelle classification juridique des territoires situés en outre-mer, en distinguant les départements et les régions d'outre-mer¹⁹, régis par l'article 73 de la Constitution, et les collectivités d'outre-mer (COM), reposant sur l'article 74 de la Constitution, nouvelle catégorie se substituant aux anciens territoires d'outre-mer (Polynésie française et îles Wallis-Et-Futuna) et les collectivités d'outre-mer à statut particulier créées par la loi en application de l'ancien article 72 de la Constitution (Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon). Pour les COM, la Constitution prévoit l'élaboration de statuts particuliers dont, aux termes du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, les principaux éléments relèvent d'une loi organique, à savoir :

- les conditions dans lesquelles les lois et les règlements sont applicables ;
- les compétences de la collectivité ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions de consultation des institutions de la collectivité sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières la concernant et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

Mayotte devenant, en raison de la révision constitutionnelle de 2003, une collectivité d'outre-mer, une **modification de son statut** s'est imposée, certaines dispositions statutaires de la loi du 11 juillet 2001 devant être reclassées au niveau organique. C'est l'un des objets de la loi organique du 21 février 2007²⁰.

(2) La loi organique du 21 février 2007

L'article 2 de la loi organique du 21 février 2007 réécrit le statut de Mayotte, dont les dispositions sont insérées dans la nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT) consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Elle comporte en outre des dispositions relatives à la mise en œuvre du droit de pétition, du référendum local et de la consultation des électeurs.

Les dispositions issues de la loi du 11 juillet 2001 sont également actualisées afin de tenir compte de l'intervention de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales²¹.

La loi organique prévoit également que la collectivité départementale de Mayotte exerce désormais les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions. Elle précise les conditions d'exercice du pouvoir fiscal et douanier de la collectivité et adapte les dispositions relatives au fonctionnement du conseil général ainsi qu'au contrôle de légalité.

¹⁹ Il s'agit, à cette date, de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion.

²⁰ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

²¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les domaines dans lesquels les lois et règlements s'appliquent de plein droit sont considérablement étendus : depuis le 1^{er} janvier 2008, le principe est celui de **l'application de plein droit des lois et règlements** (principe de l'identité législative), **à l'exception de ceux pour lesquels il n'est pas envisageable de passer immédiatement au régime d'identité**²², c'est-à-dire :

- les impôts, droits et taxes ;
- la propriété immobilière et les droits réels immobiliers ; le cadastre ; l'expropriation ; la domanialité publique ; l'urbanisme ; la construction ; l'habitation et le logement ; l'aménagement rural ;
- la protection sociale et l'action sociale ;
- le droit syndical ; le droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile ;
- les finances communales.

Enfin, le nouveau statut avance à 2008 la date à partir de laquelle le conseil général peut adopter une résolution tendant à demander une évolution statutaire, sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution.

c) L'aboutissement de la départementalisation de Mayotte (2008-2011)

Dès la première réunion suivant son renouvellement, le 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte adopte, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, *« une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution »*²³.

L'évolution statutaire des collectivités d'outre-mer

L'article 72-4 de la Constitution prévoit une procédure spécifique pour l'évolution statutaire de tout ou partie d'une collectivité territoriale d'outre-mer soumise à l'un des régimes des articles 73 et 74 vers l'autre régime juridique.

Tout changement de statut doit être décidé par une loi organique et, pour tout ou partie d'une collectivité d'outre-mer, *« ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli »*. Le second alinéa de l'article 72-4 de la Constitution décrit la procédure de consultation des électeurs d'une collectivité territoriale située en outre-mer sur toute question relative à son organisation, ses compétences ou son régime législatif. Elle peut être proposée par le gouvernement pendant la durée des sessions ou conjointement par les deux assemblées. Il revient toutefois au Président de la République de décider de l'organisation de cette consultation. Si la consultation porte sur un changement de statut et est organisée sur proposition du gouvernement, ce dernier est tenu de faire une déclaration, suivie d'un débat, devant chaque Assemblée.

Par ailleurs, conformément au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, *« la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outremer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités »*.

²² Article L.O. 6113-1 du CGCT.

²³ Article L.O. 6111-2 du CGCT.

A la suite de l'adoption de cette résolution et conformément aux engagements du Président de la République, le gouvernement a proposé, le 8 janvier 2009, un **Pacte pour la départementalisation de Mayotte**, feuille de route définissant les étapes de la création du futur Département de Mayotte, qui prévoyait que :

- la collectivité départementale de Mayotte deviendrait un département d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution, qui exercerait en outre les compétences d'une région d'outre-mer ;

- l'effectif du conseil général, qui compte dix-neuf conseillers, serait renforcé ;

- au plus tard à la date envisagée pour le renouvellement de la moitié des conseillers généraux, c'est-à-dire au printemps 2011, serait organisée l'élection de la totalité des nouveaux conseillers de Mayotte ;

- une fois les nouveaux conseillers élus, les nouvelles institutions seraient mises en place : ainsi, l'assemblée départementale élirait son président et l'existence du Département de Mayotte serait alors effective.

En application de l'article 72-4 de la Constitution, le gouvernement a fait une déclaration, suivie d'un débat, sur la consultation des électeurs de Mayotte relative à la départementalisation, le 11 février 2009, devant l'Assemblée nationale et le lendemain devant le Sénat.

Les électeurs de Mayotte ont ensuite été consultés, le 29 mars 2009, sur la question suivante : « *Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée Département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et régions d'outre-mer ?* ». Les Mahorais ont répondu massivement en faveur de la transformation institutionnelle de Mayotte, le « oui » recueillant 95,2 % des suffrages exprimés, avec un taux de participation de 61,37 % des électeurs inscrits.

Ainsi, la loi du 3 août 2009²⁴ tire les conséquences de ce résultat et pose le **principe de la départementalisation de Mayotte** : elle prévoit qu'à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général en mars 2011, la collectivité départementale de Mayotte deviendra le Département de Mayotte.

Sur la base de ce principe, une loi simple et une loi organique sont promulguées le 7 décembre 2010²⁵ afin de déterminer les conditions du passage de Mayotte dans le régime d'identité législative et de l'application du droit commun, sous réserve des adaptations rendues nécessaires en raison de ses caractéristiques et contraintes particulières, conformément à l'article 73 de la Constitution. Ces deux lois précisent les conditions de fonctionnement des nouvelles institutions du Département, collectivité unique exerçant les attributions d'un département et d'une région d'outre-mer. Ainsi, le Département de Mayotte sera pourvu d'un conseil général, dont le président exercera les prérogatives des présidents de conseil général et de conseil

²⁴ Loi n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

²⁵ Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

DOCUMENT PROVISOIRE

régional. Le conseil général de Mayotte sera assisté par deux organes consultatifs distincts : le conseil économique, social et environnemental régional et le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement. Le conseil général est par ailleurs soumis au régime électoral de droit commun, c'est-à-dire le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Il est également prévu un accompagnement spécifique de Mayotte destiné à préparer son entrée dans le droit commun, avec :

- la **mise en place d'un comité local pour l'évaluation des charges (CLEC)**. L'entrée dans le droit commun s'accompagne du transfert, par l'État, de compétences qui seront ensuite exercées par le Département de Mayotte, mais aussi de la création de compétences non exercées avant la départementalisation ainsi que l'extension de compétences existantes. Conformément au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la compensation des charges nouvelles résultant de transferts, créations et extensions de compétences implique l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), composante du comité des finances locales (CFL). Celle-ci rend un avis sur l'évaluation des dépenses en cas de transfert de compétences et constate les dépenses résultant d'une création ou d'une extension de compétences. La CCEC traitant de catégories de collectivités (communes, départements ou régions) et non d'une collectivité unique (comme Mayotte), un comité local pour l'évaluation des charges (CLEC) a été créé à Mayotte, afin de prendre en compte les conditions particulières de la départementalisation et la situation financière difficile du conseil général de Mayotte. Cette instance est destinée à devenir une instance de dialogue entre les élus et l'État ;

- la **création d'un fonds mahorais de développement économique, social et culturel**, chargé de subventionner des projets publics ou privés en vue du développement des secteurs économiques créateurs d'emplois, des structures d'accueil et d'hébergement, et des actions dans les domaines sociaux et de solidarité, du logement social et pour la résorption de l'habitat insalubre ;

- le **maintien d'aides spécifiques jusqu'en 2014**, celles-ci étant nécessaires tant que la fiscalité locale de droit commun n'est pas mise en place. C'est pourquoi le régime fiscal et douanier actuel et le fonds intercommunal de péréquation (FIP) des communes de Mayotte, ainsi que la dotation de rattrapage et de premier équipement et les centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ressources affectées aux communes, ont été conservés.

La départementalisation est officiellement intervenue le **31 mars 2011**, à l'occasion de la première réunion du conseil général ayant suivi son renouvellement partiel. Il convient de préciser que les conseillers généraux élus en 2011 le sont pour une durée de trois ans, puisque le conseil général sera renouvelé en totalité en 2014. L'objectif est de faire coïncider la fin du mandat des conseillers généraux élus en 2011 avec celle des mandats des conseillers généraux et des conseillers régionaux de métropole et des autres DOM.

B. L'ÉVOLUTION VERS LE DROIT COMMUN EN MATIÈRE CIVILE ET JUDICIAIRE

Implantée à Mayotte depuis le XV^{ème} siècle, la religion musulmane occupe une place majeure dans l'organisation sociale de l'île et imprègne profondément la société mahoraise : 95 % de la population de Mayotte est de religion musulmane.

En raison de cette particularité, **deux types de statuts s'appliquent aux habitants de Mayotte** : le **statut personnel ou de droit civil local**, d'une part, et le **statut de droit commun**, d'autre part. A cette dualité de statuts correspond une dualité des règles en matière d'état des personnes et des biens, ainsi qu'une justice particulière aux citoyens de statut personnel, la justice cadiale, rendue par les cadis.

Certaines spécificités mahoraises ont fortement évolué afin d'assurer le respect des principes fondamentaux de notre République. D'autres, au contraire, ont été préservées, en particulier lorsqu'elles relèvent de la sphère privée et de l'identité culturelle.

1. L'évolution du statut personnel

a) *Un statut ancien relevant du droit musulman*

Le statut personnel est un droit coutumier inspiré du droit musulman et de coutumes africaines et malgaches. Il se réfère au Minhadj Al Talibin (*Livre des croyants zélés*), recueil d'aphorismes et de préceptes ayant pour base la charia, écrit au XIII^{ème} siècle par An-Nawawi (1233-1277), juriste damascène et pilier de l'école juridique chaféiste. Une délibération de la Chambre des députés des Comores de 1964²⁶ a érigé les traditions orales de Mayotte en source à part entière du statut personnel de droit local qui fondent, par exemple, l'application des règles de transmission matrilineaire en matière immobilière.

Relèvent du **statut de droit commun** les résidents de Mayotte, qu'ils soient métropolitains ou étrangers mêmes musulmans, qui ne sont pas soumis au **statut personnel**. Ce dernier, également qualifié de **droit civil local dérogatoire**, s'applique automatiquement aux Mahorais musulmans²⁷ – c'est-à-dire les Français considérés comme originaires de Mayotte, même s'ils sont nés aux Comores ou dans le Nord-Ouest de Madagascar – tant qu'ils n'y ont pas renoncé. En effet, conformément à l'article 75 de la Constitution, « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». La renonciation au statut personnel est irréversible ; ainsi, il n'existe pas de possibilité d'option pour un statut à titre provisoire. La loi précitée du 11 juillet 2001 a maintenu le statut civil de droit local et précisé les modalités de renonciation à ce statut au profit du statut civil de droit commun. Par ailleurs, le statut civil de droit local ne peut être transmis que par deux parents ayant eux-mêmes conservé le statut personnel.

²⁶ Délibération de la Chambre des députés des Comores n° 64-12 bis du 3 juin 1964 relative à la réorganisation de la procédure en matière de justice musulmane.

²⁷ Article 6 du décret du 1^{er} juin 1939 sur la législation civile indigène.

Une autre particularité du **statut personnel** réside dans le fait qu'il **est attaché à la personne et non au lieu où elle se trouve**. En d'autres termes, un Mahorais de droit local peut demander à bénéficier des droits particuliers que lui confère ce statut même s'il se trouve à l'extérieur de Mayotte. Cependant, les Mahorais soumis au statut personnel ne peuvent *de facto* bénéficier de ce statut dès qu'ils quittent Mayotte, puisque les conditions institutionnelles et pratiques d'application du statut civil de droit local ne sont plus réunies. Ils retrouvent ce bénéfice à leur retour sur le territoire mahorais.

Aux termes de l'article 9 de la délibération précitée de 1964, relèvent du statut personnel les matières qui concernent essentiellement les droits de la personne et de la famille ainsi que les droits matrimoniaux : état civil, mariage, garde d'enfants, entretien de la famille, filiation, répudiation, successions. Toutefois, pour des questions d'ordre public, le Minhadj n'est pas appliqué dans ses dispositions pénales²⁸.

b) Une mutation profonde du statut personnel depuis 2001

Certains droits conférés par le statut personnel semblaient **incompatibles avec les principes constitutionnels d'égalité entre les citoyens ou de laïcité de la République**. Ainsi, la polygamie était autorisée, la femme pouvait être répudiée par son mari, les femmes ne percevaient que la moitié de la part reçue par l'homme en matière de successions, les enfants naturels ne pouvaient être reconnus et étaient, de ce fait, privés de succession. De même, les règles de nomination des cadis étaient contraires au principe de l'indépendance du juge.

Plusieurs dispositions du statut personnel étaient également en **contradiction avec la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**. On rappellera que, lors de la signature de la Convention, la France avait notifié que, si le texte de la Convention et de ses protocoles additionnels n° 1 à 4 s'appliqueraient à l'ensemble du territoire de la République, il serait dans le même temps tenu compte pour les territoires d'outre-mer des « nécessités locales », qui font l'objet d'une interprétation stricte. Malgré ces réserves, certaines règles applicables à Mayotte remettaient en cause des dispositions de la Convention : article 6 (droit à un procès équitable), article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), article 14 (interdiction des discriminations fondées notamment sur le sexe ou sur la naissance).

C'est pourquoi la **loi de programme du 21 juillet 2003** pour l'outre-mer²⁹ conduit à une **profonde mutation du statut civil de droit local** afin de le faire évoluer vers un plus grand respect des principes de la République, sans remettre en cause l'existence même du statut. Ainsi, elle :

- limite le champ d'application du statut personnel de droit local à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale ;

- interdit la polygamie pour les personnes qui accèdent à l'âge requis pour se marier (18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) à compter du 1^{er} janvier 2005 ;

²⁸ Par exemple, la lapidation de la femme adultère.

²⁹ Loi de programme n° 2003-660 du 21 juillet 2003 pour l'outre-mer.

- prohibe la répudiation unilatérale ; pour les personnes accédant à l'âge requis pour se marier au 1^{er} janvier 2005, le mariage ne peut être dissous que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée ;

- interdit les discriminations entre enfants devant l'héritage, fondées sur le sexe ou sur le caractère légitime ou naturel de la naissance, pour les enfants nés après la promulgation de la loi de programme, lorsqu'elles sont contraires à l'ordre public.

Deux compléments supplémentaires ont été apportés par la loi du 26 mai 2004³⁰.

- la procédure de droit commun en matière de divorce est rendue applicable aux cas de divorce entre personnes relevant du statut civil de droit local ;

- l'accès au juge de droit commun est autorisé pour la partie la plus diligente dans le cadre des conflits de toute nature entre personnes relevant du statut civil de droit local.

L'**ordonnance du 3 juin 2010**³¹ marque une nouvelle étape dans la modernisation du statut civil de droit local et dans son rapprochement avec le droit commun. Elle précise en effet que le statut de droit local « régit l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités » mais ne saurait « contrarier ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français ». Elle décrit la procédure de renonciation au statut de droit local, qui est irrévocable, et prévoit que le droit commun s'applique dans les rapports entre personnes, sauf entre personnes relevant du droit local et dans une matière en relevant. Ainsi, les Mahorais de droit local se voient désormais appliquer les règles de droit civil.

Par ailleurs, l'ordonnance :

- met un terme à l'inégalité entre les hommes et les femmes en matière de mariage et de divorce et renforce l'égalité en matière de droit du travail (droit de travailler et de disposer de son salaire et de ses biens) ;

- proscrit la répudiation et les unions polygames pour l'avenir ;

- relève à 18 ans l'âge de mariage des femmes ;

- supprime l'intervention de la justice cadiale et lui substitue de plein droit la juridiction de droit commun pour connaître des conflits entre personnes relevant du statut personnel de droit local. Les cadis, désormais agents du conseil général de Mayotte, ont vocation à être recentrés sur des fonctions de médiation sociale. Par ailleurs, la loi ordinaire du 7 décembre 2010 parachève l'évolution du rôle des cadis en supprimant leurs fonctions de tuteurs légaux ou le rôle qu'ils pouvaient assumer sur le plan notarial.

c) Un statut personnel en voie d'extinction ?

L'évolution qu'a connue au cours des dernières années le statut personnel de droit local tend à lui donner un caractère de moins en moins exclusif du droit commun ce qui pose la question de son devenir et de sa pérennité.

³⁰ Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

³¹ Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.

Dans l'esprit du pouvoir constituant de 1958, le maintien des statuts personnels à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, devait conduire à leur réduction progressive, en raison d'une volonté d'intégration des populations concernées dans les valeurs et principes républicains. Or, à Mayotte, seule une vingtaine de personnes, par un fait usage de la possibilité de renonciation au statut personnel.

Par ailleurs, une part importante de la population mahoraise n'est plus soumise au statut personnel, sans en avoir conscience le plus souvent, ce qui apparaît comme source de confusion. En effet, l'acquisition ou la réintégration dans la nationalité française emporte l'accession au statut de droit commun. De même, le statut de droit commun se transmet automatiquement aux enfants mineurs d'un couple « mixte » (c'est-à-dire issu d'un parent soumis au droit commun et l'autre soumis au statut personnel). Toutefois, l'ignorance du statut auquel appartient un Mahorais n'est pas rare. Le changement de statut est souvent perçu comme partiel et révoquant, au gré des intérêts du moment, alors que le statut de droit personnel, attaché à la religion musulmane, est considéré comme intangible et constitutif de l'identité.

Par ailleurs, nombre de citoyens de droit commun, y compris ceux ayant officiellement opté pour ce statut par déclaration devant le tribunal de première instance, continuent de se comporter comme s'ils avaient conservé le bénéfice du statut personnel : mariage devant le cadî, unions polygames, déclaration des enfants dans les délais et sur les registres de l'état civil de droit local à la mairie du lieu de naissance, mais aussi à la mairie du domicile du père, recours au cadî en cas de litige familial.

L'importance de l'immigration à laquelle est confrontée Mayotte, la fréquence des mariages mixtes et la jeunesse de la population mahoraise, laissent toutefois penser que **le nombre de personnes de statut personnel devrait diminuer dans les prochaines décennies**, au profit du statut de droit commun.

2. La fin de la justice cadiale

Institution très ancienne, les cadis sont longtemps apparus comme une force de régulation de la société. L'évolution institutionnelle de Mayotte a mis fin à leurs missions traditionnelles, ce qui pose la question de leur rôle dans la société mahoraise du XXI^{ème} siècle.

a) Une institution ancienne

L'institution cadiale a été mise en place aux Comores et à Mayotte après l'arrivée des Shiraziens entre le XIV^{ème} et le XVI^{ème} siècle. Depuis lors, le cadî a joué un rôle majeur dans la société comorienne, en tant que juge, médiateur et institution régulatrice de la vie sociale et familiale. Les décisions rendues par le cadî se fondaient à la fois sur la doctrine chaféite et sur les règles coutumières originaires d'Afrique de l'Est.

Le rôle des cadis a été maintenu par l'article 1^{er} du traité du 26 avril 1841 passé entre le sultan Andriansouly et le commandant Passot. Les juridictions cadiales

étaient régies par le décret du 1^{er} juin 1939³² et la délibération du 3 juin 1964 de l'assemblée territoriale³³. Les dispositions du décret du 1^{er} juin 1939 ont été maintenues par l'ordonnance du 1^{er} avril 1981³⁴ en matière civile et commerciale.

Les cadis avaient trois types d'activités :

- une activité judiciaire, qui s'est progressivement réduite en raison de la progression de l'application du droit commun à Mayotte ;

- une activité notariale, qui comprenait l'établissement des actes de procuration, les donations, les partages, l'établissement des actes de vente, des certificats d'hérité, la liquidation des successions ;

- une activité sociale et administrative (médiation, autorité morale et religieuse). Il revient ainsi au grand cadi de fixer la date de début du Ramadan.

La justice cadiale se composait de **dix-sept tribunaux cadiaux** (comprenant chacun un cadi et un secrétaire greffier) et d'un **Grand Cadi**. Alors qu'ils étaient 11 en 1989, le nombre des cadis a été augmenté afin d'assurer leur présence dans les dix-sept communes du département. **Ils sont aujourd'hui au nombre de 22** : un dans chaque commune, deux auprès du grand cadi de Mamoudzou, le grand cadi, un cadi aumônier et un cadi siégeant à la commission de révision de l'état civil pour y suppléer le grand cadi.

Les décisions rendues par les dix-sept tribunaux cadiaux, compétents en matière d'état des personnes et de litiges patrimoniaux inférieurs à 300 euros, pouvaient être déférées en **appel au Grand Cadi**. Les décisions rendues par ce dernier en premier ressort pouvaient être soumises en **appel au Tribunal supérieur d'appel (TSA)** de droit commun lorsque les litiges excédaient 300 euros. Celles rendues en dernier ressort pouvaient faire l'objet d'un **recours en annulation devant le TSA constitué en chambre d'annulation musulmane**. Y siégeaient le président du TSA ainsi que deux assesseurs cadis sans voix délibérative. Les pouvoirs des cadis ne s'appliquaient que lorsqu'une affaire concernait deux mahorais de statut local.

Comme l'avait déjà constaté nos collègues Jean-Jacques Hyst, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne³⁵, la justice cadiale dispose de peu de moyens. Le salaire peu attractif n'encourage pas un relèvement du niveau moyen de formation des cadis ; la plupart d'entre eux a bénéficié d'une formation en droit coranique, parfois dans des pays étrangers, mais aucun ne dispose d'une formation universitaire en droit français. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux rencontrent de réelles difficultés pour rédiger leurs décisions en français.

Selon les chiffres transmis par le Grand cadi, entre 2000 et 2010, environ 2 200 actes notariés auraient été établis en moyenne chaque année par les cadis et ils

³² L'article 6 du décret du 1^{er} juin 1939 relatif à l'organisation de la justice indigène dans l'archipel des Comores dispose que « les citoyens mahorais musulmans se voient ainsi reconnaître un statut personnel de droit civil qui entraîne une dualité de juridiction et d'état civil ».

³³ Délibération du 3 juin 1964 de l'assemblée territoriale portant réorganisation de la procédure en matière de justice musulmane.

³⁴ Ordonnance n° 81-295 du 1^{er} avril 1981 relative à l'organisation de la justice à Mayotte.

³⁵ Rapport d'information n° 115 (2008-2009) de M. Jean-Jacques Hyst, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », fait au nom de la commission des lois.

auraient rendu environ un millier de décisions juridictionnelles par an sur la même période.

b) La contestation de la justice cadiale

Cette justice a fait l'objet de nombreuses critiques par une majorité de la population mahoraise.

Outre le **rejet de l'application de certains principes du droit coutumier** (répudiation, polygamie, double part successorale des hommes, etc.), le **fonctionnement même de la justice cadiale était en effet de moins en moins accepté**. Les cadis ne disposent souvent d'aucune documentation et leur connaissance aléatoire du droit musulman entraînaient des divergences de jurisprudence entre eux, d'autant plus dommageable que le taux d'appel demeurait très faible. Par ailleurs, l'absence de formule exécutoire rendait l'exécution des décisions très hypothétique et la **justice cadiale méconnaissait la représentation par des avocats ou le principe du contradictoire**. En outre, elle se caractérisait par la **quasi-inexistence de règles procédurales**. Enfin, elle apparaît comme un **facteur de complexité**, les cadis pouvant également juger des litiges concernant des justiciables relevant en fait du droit commun³⁶. C'est pourquoi, pour les affaires complexes, telles que les questions de pension alimentaire, Mme Marie-Laure Plaza, présidente du tribunal de grande instance de Mamoudzou, a indiqué à vos rapporteurs que les Mahorais, y compris ceux de droit civil local, préfèrent avoir recours à la justice de droit commun afin de bénéficier d'une meilleure défense de leurs droits.

L'ensemble de ces caractéristiques a renforcé, comme l'avaient déjà relevé nos collègues lors de la mission de 2007, le **caractère aléatoire de la justice cadiale avec l'absence de garantie pour le justiciable mahorais**.

C'est pourquoi, face au mécontentement grandissant de la population mahoraise à l'encontre de la justice cadiale, la collectivité territoriale de Mayotte avait adopté une délibération, le 24 novembre 1995, afin de demander une modification profonde de l'institution visant :

- soit à ouvrir une option de juridiction entre les tribunaux de droit commun compétents en matière locale et les tribunaux de cadis ;
- soit à limiter les attributions des cadis à leurs seules compétences de conciliation et notariales, à l'exclusion de toute fonction juridictionnelle et en matière d'état civil.

Le statut des cadis et des secrétaires-greffiers

Les cadis et les secrétaires-greffiers sont des fonctionnaires de la collectivité territoriale de Mayotte, dont le statut date de janvier et octobre 1986. Entre 1975 et 2004, les cadis sont agents de la préfecture et rémunérés par celle-ci. Ce système a pris fin avec l'application de la loi de décentralisation de 2004 qui fait des cadis des agents de la collectivité départementale puis, depuis 2011, du conseil général.

³⁶ Par exemple, des ressortissants comoriens en situation irrégulière, habitués dans leurs pays d'origine à faire appel à la justice musulmane ou dans l'impossibilité de s'adresser à la justice de droit commun, ou encore de citoyens persuadés à tort de relever du statut civil de droit local.

Jusqu'au 1^{er} avril 2004, date du transfert de l'exécutif au président du conseil général, ils étaient gérés par l'exécutif de la collectivité territoriale : le préfet. Le représentant de l'exécutif n'assure cependant qu'un pouvoir de gestion, le pouvoir hiérarchique et disciplinaire appartenant au parquet.

Les cadis sont recrutés par concours et investis par le préfet, après avis du procureur de la République près le Tribunal supérieur d'appel et d'une commission présidée par le président du Tribunal supérieur d'appel et composée de quatre personnalités religieuses désignées par le préfet et par le Grand cadi. Toutefois, aucun concours n'ayant été organisé pendant plusieurs années, les plus jeunes cadis ont un statut de contractuel.

3. La mise en place de la justice de droit commun

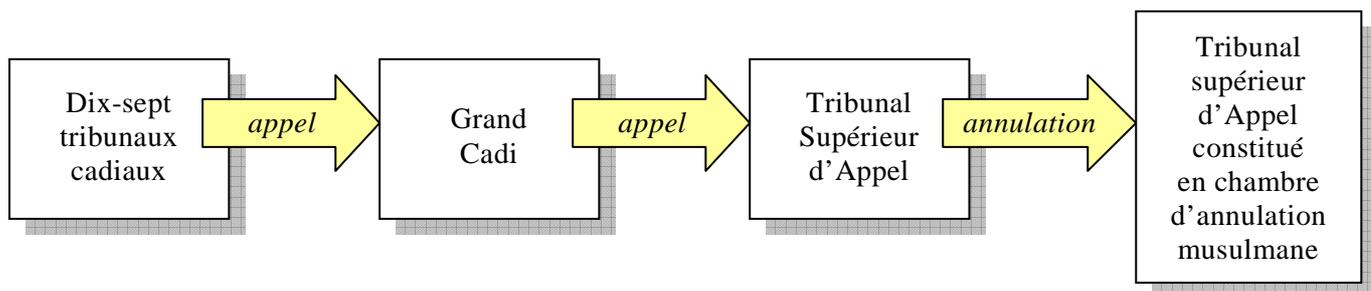
L'organisation juridictionnelle de Mayotte est longtemps demeurée spécifique. Or, le nouveau statut de Mayotte en tant que département impose la transformation de l'organisation administrative et judiciaire de l'île, afin de l'aligner sur le régime de droit commun applicable aux autres départements régis par l'article 73 de la Constitution.

a) De nouvelles instances judiciaires et administratives

(1) Une organisation dérogeant au droit commun

Avant la départementalisation de Mayotte, la **juridiction de premier ressort** était le **tribunal de première instance (TPI)** qui exerçait les compétences relevant, dans le droit commun, du tribunal de grande instance (TGI), du tribunal d'instance (TI), du tribunal de commerce et du tribunal des affaires sociales. Ce tribunal siégeait à juge unique, sauf en matière civile, commerciale et de sécurité sociale, où la collégialité pouvait être appliquée.

Le **tribunal supérieur d'appel (TSA)** exerçait les attributions d'une cour d'appel dans le droit commun et fonctionnait collégalement.



Quant aux affaires criminelles, elles étaient jugées par la **cour criminelle**, exerçant les attributions habituellement dévolues aux cours d'assises. Elle était présidée par le président du TSA assisté de quatre assesseurs ou de six en appel.

Organisation juridictionnelle de Mayotte avant la départementalisation	Organisation juridictionnelle de droit commun
Tribunal de première instance	Tribunal de grande instance

	Tribunal d'instance
	Tribunal de commerce
	Tribunal des affaires sociales
Tribunal supérieur d'appel	Cour d'appel
Cour criminelle	Cour d'assises

(2) La nouvelle organisation judiciaire

La transformation de Mayotte en département d'outre-mer s'est accompagnée d'une **nouvelle organisation judiciaire**, prévue par l'ordonnance du 29 mars 2011³⁷, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011 et dont les modalités d'application ont été précisées par un décret adopté le même jour³⁸.

Depuis le 1^{er} avril 2011, le tribunal de première instance est remplacé par :

- un tribunal de grande instance ;
- un tribunal d'instance ;
- un tribunal mixte de commerce ;
- un tribunal des affaires de sécurité sociale ;
- un tribunal du contentieux de l'incapacité ;
- un tribunal paritaire des baux ruraux.

Le TSA est remplacé par la **chambre d'appel de Mamoudzou**, chambre détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion. Une chambre de l'instruction de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion est compétente pour les appels interjetés contre les ordonnances des juges d'instruction de Mayotte.

Enfin, la **cour d'assises** s'est substituée à la cour criminelle.

Certains **tribunaux spécialisés** doivent être mis en place progressivement, en particulier pour les juridictions nécessitant l'élection des membres assesseurs, tels que le tribunal de commerce et le tribunal paritaire des baux ruraux. Par ailleurs, la mise en place de ces nouveaux tribunaux s'accompagne de dispositions spécifiques, afin d'intégrer les caractéristiques et les contraintes particulières inhérentes au nouveau Département de Mayotte.

Le **tribunal des affaires de sécurité sociale, le tribunal du contentieux de l'incapacité et le conseil des prud'hommes** doivent être mis en place au plus tard le 31 décembre 2015 en raison de l'actualisation prochaine de la réglementation qu'ils seront chargés d'appliquer.

³⁷ Ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.

³⁸ Décret n° 2011-338 du 29 mars 2011 portant modification de l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.

Un second juge des enfants a été créé en septembre 2011, ce qui a permis un doublement du nombre des audiences du tribunal pour enfants, l'apurement du stock des dossiers en attente et le jugement des faits anciens. Le délai de traitement des dossiers a diminué : il s'est élevé à quatre mois en moyenne entre la requête initiale et le jugement. En revanche, l'organisation de l'assistance des mineurs par les avocats aux audiences du tribunal pour enfants mérite d'être améliorée. En cas de désignation d'office, l'avocat présent lors de l'interrogatoire de première comparution est convoqué à l'audience de jugement. Plusieurs dossiers concernant un même mineur sont fixés lors d'une même audience. Ainsi, l'organisation actuelle conduit à ce qu'un même mineur soit défendu à l'audience par plusieurs avocats. Une réflexion devrait être engagée prochainement avec le barreau pour améliorer cette organisation.

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont **regretté que Mayotte ne dispose pas d'une cour d'appel qui lui soit propre**. M. Abdoulatifou Aly, alors député, s'est étonné de ce choix. Il estime que les locaux qui abritent aujourd'hui les magistrats de la chambre d'appel auraient également pu être utilisés pour une cour d'appel spécifique à Mayotte. M. Robert Ampuy, avocat général de la Chambre d'appel de Mamoudzou, a confirmé les difficultés de fonctionnement avec la chambre d'instruction qui est toujours installée à La Réunion. M. Emmanuel Pertusa, bâtonnier de l'ordre des avocats de Mayotte, a également dénoncé les effets pervers liés au choix de la chambre détachée : en effet, en matière pénale, lorsqu'une information judiciaire est ouverte, les avocats disposent d'un délai de six mois pour soulever les nullités de procédure. Aujourd'hui, si un avocat dépose une requête en ce sens, celle-ci est irrecevable en raison de l'absence de greffes détachés de la chambre de l'instruction à Mayotte. La procédure est également irrecevable si la nullité de procédure est envoyée par fax ou par lettre recommandée avec accusé de réception. C'est pourquoi les avocats sont obligés de solliciter leurs collègues à La Réunion pour régulariser leurs requêtes. Toutefois, les avocats réunionnais ne sont pas toujours disposés à remplir cette formalité, sauf pour les dossiers payants.

Pour mettre fin à ces difficultés, vos rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable, à moyen terme, de mettre en place une cour d'appel à Mayotte, ce qui constituerait une reconnaissance supplémentaire de l'ancrage de Mayotte dans le droit commun des départements.

Proposition n° 1 :

**Mettre en place, à moyen terme, une cour d'appel à Mayotte,
en lieu et place de la chambre d'appel
détachée de la cour d'appel de La Réunion.**

Quant à la justice administrative, le **tribunal administratif de Mamoudzou** a connu une forte augmentation des requêtes depuis dix ans : d'une centaine en 2003, leur nombre est passé à 500 en 2010, 625 en 2011 et l'estimation pour 2012 est de 800 requêtes.

b) Le budget de la justice mahoraise

Ces problèmes organisationnels sont aggravés par le fait que la Chancellerie n'a pas ou a mal anticipé la réorganisation judiciaire de Mayotte, au moins sur le plan budgétaire. En effet, comme l'avait déjà relevé un de vos rapporteurs³⁹, la mise en place de la juridiction judiciaire de droit commun à Mayotte a mis en lumière « l'anticipation approximative des incidences budgétaires de cette réorganisation » :

- l'enveloppe allouée au titre de l'année 2012, d'un montant de 1,1 million d'euros, serait sous-estimée de 0,4 million d'euros **par rapport aux besoins** ;

- **deux problèmes spécifiques** à Mayotte n'ont **pas** été suffisamment **pris en compte** : les coûts d'interprétariat et les frais de déplacement :

- bien que le français soit la langue officielle de l'île, deux dialectes comoriens sont également utilisés, ce qui nécessite le recours à des traducteurs-interprètes. La multiplication du recours à la traduction, conjuguée à la revalorisation des tarifs des traducteurs-interprètes, ne peut qu'accroître ce poste budgétaire.

Les frais de justice à Mayotte

M. le bâtonnier Emmanuel Pertusa a regretté que le droit commun de l'aide juridictionnelle ne soit pas toujours appliqué à Mayotte, alors qu'il devrait l'être depuis le 1^{er} janvier 2012. En effet, le projet de décret sur cette question est toujours en instance devant le Conseil d'État. Vos rapporteurs se sont émus d'apprendre que les arriérés de paiement de l'aide juridictionnelle ont parfois plus d'un an, ce qui ne permet un accès équitable des justiciables.

Le traitement de l'immigration illégale à Mayotte mobilise des moyens significatifs en magistrats et en personnels de justice sur divers types de contentieux mais est également source de frais de justice spécifiques à Mayotte : les **frais des traducteurs-interprètes**.

En effet, le français – langue officielle à Mayotte – cohabite avec deux dialectes locaux que sont le shimahorais et le shibushi. Par ailleurs, les immigrés clandestins originaires de l'île d'Anjouan utilisent un autre dialecte, le shindzuani. La communication nécessite donc le recours à des traducteurs-interprètes capables d'échanger dans les différents dialectes comoriens. Cette situation accroît la charge budgétaire des frais de justice pour les juridictions mahoraises alors que, comme l'a rappelé notre collègue M. Roland du Luart⁴⁰, les tarifs des traducteurs-interprètes ont été revalorisés⁴¹.

Ainsi, se sont développées des **quasi-rente de situation** pour un certain nombre de traducteurs-interprètes, qui restent à la disposition de la justice entre 8 et 17 heures par jour.

- par ailleurs, une **pénurie d'experts** est à déplorer sur l'île, ces derniers **refusant de se déplacer par crainte du non-remboursement de leurs frais**.

³⁹ Avis budgétaire n° 112 – Tome VII (2011-2012) au projet de loi de finances pour 2012, « Départements d'outre-mer », de M. Félix Desplan, au nom de la commission des Lois du Sénat.

⁴⁰ Rapport d'information n° 549 (2010-2011) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des Finances, « La justice entre deux eaux dans l'Océan indien ».

⁴¹ La dernière revalorisation des traducteurs-interprètes a été opérée par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 relatif au recouvrement des amendes forfaitaires et à certains frais de justice criminelle ou assimilés.

c) Des moyens humains à renforcer

Dans son rapport d'information précité, notre collègue M. Roland du Luart a mis en exergue les difficultés rencontrées par la mise en place de la nouvelle organisation judiciaire à Mayotte

(1) Les effectifs

Tout d'abord, vos rapporteurs constatent avec satisfaction que **l'accroissement des effectifs semble en adéquation avec la charge de travail pesant sur les juridictions mahoraises.**

Les effectifs de magistrats de la chambre d'appel et du tribunal de grande instance de Mamoudzou ont ainsi cru de façon substantielle, avec **dix magistrats supplémentaires** :

- neuf pour le TGI qui est ainsi passé de onze à vingt magistrats. Mme Marie-Laure Piazza s'est félicitée du renforcement de l'effectif des magistrats du siège qui permet d'assurer le principe de **collégialité des décisions**, un nombre important de procédures imposant de siéger dans des formations composées de trois juges ;

- un magistrat supplémentaire pour la chambre d'appel, passant de quatre à cinq magistrats. Toutefois, cet effectif est seulement théorique, seuls quatre postes étant actuellement pourvus. Selon M. Robert Ampuy, l'effectif de la chambre d'appel se répartit comme suit : 1 président de chambre, 3 conseillers du siège, 1 avocat général et 10 personnels administratifs (dont 6 ont été recrutés localement).

La comparaison des effectifs de magistrats à Mayotte avant et après la départementalisation

		Avant la départementalisation	Après la départementalisation (depuis le 1 ^{er} avril 2011)	
Chambre d'appel (TSA avant la départementalisation)	Siège	3	4	
	Parquet	1	1	
	Ensemble	4	5	
TGI (TPI avant la départementalisation)	Siège	7	15	
	Parquet	4	5	
	Ensemble	11	20	
Total	Siège	10	19	
	Parquet	5	6	
		Ensemble	15	25

Toutefois, « les problèmes d'effectifs à Mayotte ne portent [...] pas tant sur les magistrats que sur les fonctionnaires de justice »⁴². Avant la départementalisation, l'effectif de ces derniers s'élevait à **quarante-quatre**. Seize personnels administratifs supplémentaires ont été affectés à Mayotte, portant l'effectif à soixante personnes. M. Philippe Faisandier, procureur de la République du TGI de Mamoudzou, s'est félicité de l'amélioration qualitative des personnels nouvellement recrutés, qui disposent d'une formation de bon niveau : les greffes sont en effet composés d'agents de l'État et d'agents du conseil général mis à disposition. Il a toutefois indiqué à vos rapporteurs que, malgré ce constat positif, un **renforcement du nombre des fonctionnaires de justice permettrait de faire face à la lourde charge de travail des tribunaux** dans des conditions plus acceptables à la fois pour les personnels et pour les justiciables.

Ainsi, à titre d'exemple, **les décisions du juge des enfants ne peuvent être appliquées faute de moyens humains**. De même, le nombre des personnels affectés n'est pas suffisant pour effectuer le suivi des décisions. C'est pourquoi certains mineurs, condamnés pour infractions graves, sont relâchés et les instances judiciaires ne disposent ensuite d'aucune information quant à leur devenir.

Le **tribunal administratif de Mamoudzou** dispose pour son fonctionnement d'un unique magistrat, d'un greffier en chef, de deux assistantes et d'un vacataire pour l'accueil. Les magistrats du tribunal administratif de La Réunion viennent parfois siéger à Mamoudzou pour les procédures requérant la collégialité.

Il convient en outre de mentionner **deux autres difficultés** rencontrées par l'organisation juridictionnelle de Mayotte : la **pénurie d'avocats**, d'une part, qui sont au nombre de 22 selon M. Emmanuel Pertusa, et la **présence d'un seul huissier de justice**, d'autre part. Sur cette dernière question, une ordonnance prise sur le fondement de l'article 30 de la loi précitée du 7 décembre 2010 prévoit de rapprocher le droit applicable à Mayotte du droit métropolitain pour ce qui concerne le statut des huissiers de justice et l'activité d'avocat. Les huissiers de Mayotte sont actuellement régis par une décision de la chambre des députés des Comores⁴³ qui devrait être prochainement supprimée afin que le droit métropolitain puisse s'appliquer.

(2) La formation des fonctionnaires

La question du déficit de formation des fonctionnaires locaux apparaît comme un chantier fondamental pour le bon fonctionnement de la nouvelle organisation de la justice à Mayotte.

Ainsi, Mme Marie-Laure Piazza a regretté le **déficit d'appropriation des outils informatiques** par la grande majorité des personnels locaux, bien qu'elle se félicite de l'appui apporté par le service administratif régional. En outre, et de manière plus inquiétante, beaucoup de fonctionnaires administratifs des tribunaux mahorais ne maîtrisent pas ou mal le français, et certains fonctionnaires ne disposeraient pas des connaissances juridiques nécessaires à leur tâche

⁴² Rapport d'information n° 549 (2010-2011) de M. Roland du Luart.

⁴³ Acte n° 70-29/CHD du 31 décembre 1970 de la chambre des députés des Comores relatif aux huissiers et aux agents d'exécution.

Le **déficit de formation** concerne également les **fonctionnaires métropolitains**. Comme l'a relevé notre collègue M. Roland du Luart, « *Les personnels faisant l'objet d'une mobilité au sein des services de justice sur l'île ou arrivant en renfort découvrent trop souvent des postes qu'ils ne connaissent pas et pour lesquels ils doivent pourtant se former rapidement et « sur le tas ». Cette situation est bien évidemment susceptible de nuire au bon fonctionnement de la justice sur l'île (erreur de procédures, pertes de temps, ...).* » Certains magistrats ne sont pas ou mal préparés aux fonctions occupées, car ils n'ont pas été préalablement sensibilisés aux spécificités culturelles et sociales locales.

Les magistrats rencontrés par vos rapporteurs estiment que le déficit de formation tend à devenir un problème récurrent avec la montée en puissance des juridictions à Mayotte sous l'effet de la départementalisation, ce qui porte atteinte à la qualité de la justice rendue à Mayotte. C'est pourquoi, comme l'a relevé un de vos rapporteurs dans son avis budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2012, « *les lacunes de la gestion des ressources humaines de la part de la chancellerie nécessitent la mise en place rapide d'une politique de formation et une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences adaptées aux enjeux de l'évolution institutionnelle de Mayotte* ». L'absence de solutions rapidement apportées à ces difficultés pourrait générer un nouveau sentiment de frustration aussi bien pour les justiciables que pour les magistrats et fonctionnaires de justice, pour lesquels la départementalisation ne s'accompagnerait pas des moyens nécessaires au développement du nouveau département.

Proposition n° 2 :

Mettre en place, pour les personnels relevant du ministère de la Justice, une politique de gestion prévisionnelle des emplois et de formation adaptée aux enjeux de l'évolution institutionnelle de Mayotte.

d) La faiblesse des moyens immobiliers

Malgré des progrès indéniables liés à la départementalisation, les conditions d'accueil et la qualité des locaux sont inacceptables et préjudiciables à l'autorité de la justice.

Mme Marie-Laure Piazza a qualifié de « **honteuses** » les **conditions dans lesquelles les justiciables sont accueillis dans les locaux du TGI de Mamoudzou**. Les personnes sont assises par terre dans une salle de 15 m², aucune salle d'attente n'étant prévue. Par ailleurs, le tribunal est situé dans un bâtiment dans lequel sont également installés La Poste à l'étage supérieur et une banque à l'étage inférieur. Sur un plan symbolique, cette situation ne confère pas une dignité suffisante à la jeune justice mahoraise. On relève également l'**absence de portique de sécurité**, ce qui est source d'inquiétudes pour les magistrats et les fonctionnaires.

En outre, M. Emmanuel Pertusa a déploré qu'une seule salle soit prévue, près de la salle d'audience, pour les avocats pour leurs entretiens avec leurs clients, mais qui est également utilisée par les éducateurs et les agents du service pénitentiaire insertion et probation (SPIP). Enfin, M. Philippe Faisandier a précisé qu'il n'existe

actuellement qu'une seule salle d'audience utilisée à la fois par le TGI et la chambre d'appel.

Face à ce constat, vos rapporteurs estiment indispensable, pour l'accueil des justiciables et le travail des différents acteurs du monde judiciaire, que le TGI soit installé dans un bâtiment uniquement dédié à la justice, afin de permettre également l'installation d'une nouvelle salle d'audience, d'étages sécurisés et de bureaux pour les avocats, le SPIP et les éducateurs.

Proposition n° 3 :

Prévoir un projet immobilier pour le tribunal de grande instance de Mamoudzou, afin d'améliorer les conditions d'accueil des justiciables et d'assurer des conditions de travail décentes aux différents acteurs du monde judiciaire.

4. L'achèvement de la révision de l'état civil

L'absence d'un état civil rigoureux pour la population mahoraise a des répercussions considérables sur la fiabilité des listes électorales ou l'identification des personnes éligibles aux prestations sociales. C'est pourquoi l'évolution institutionnelle de Mayotte a nécessité une réforme de l'état civil mahorais comme préalable à la départementalisation, avec la mise en place d'une commission de révision de l'état-civil (CREC), dont l'activité a duré dix ans (2001-2011).

a) La mise en place de la commission de révision de l'état civil

La dualité de statuts civils (statut personnel et statut de droit commun) à Mayotte s'est accompagnée, jusqu'en 2000, d'un double système d'état civil. Toutefois, l'état civil coranique, relevant de la responsabilité des cadis, a été transféré aux mairies en 1977. Les registres étaient mal tenus, dégradés, voire perdus. Par ailleurs, jusqu'en 2000, les Français nés à Mayotte étaient identifiés par des vocables ne permettant pas la distinction du nom et du prénom.

Afin de remédier à cette situation, l'ordonnance du 8 mars 2000⁴⁴ instaure un service d'état civil de droit commun dans chaque commune ainsi qu'une commission de révision de l'état civil (CREC). L'objectif est de créer un état civil fiable, afin d'affirmer les droits de la personne en tant que sujet clairement individualisé et d'officialiser, dès la naissance, une identité permanente.

Présidée par un magistrat du siège, assisté d'un secrétaire général, la CREC a été mise en place le 5 avril 2001 et dotée d'une double mission :

- fixer les nom et prénom des personnes de statut civil de droit local nées avant la publication de l'ordonnance, soit avant le 8 mars 2000 ;

⁴⁴ Ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte.

- établir les actes d'état civil antérieurs à cette date (naissance, mariage, décès) afin de suppléer les actes manquants, perdus, détruits, ceux dont l'état de conservation ne permettait plus leur exploitation ainsi que les actes irréguliers.

Initialement mise en place pour une durée de cinq ans, la CREC a bénéficié d'un allongement de son activité de cinq années supplémentaires⁴⁵. Les missions de la CREC ont pris fin le 5 avril 2011. Quarante rapporteurs, rémunérés en contrat à durée déterminée (CDD) ou en contrat en durée indéterminée (CDI) par la préfecture, étaient chargés de l'examen des demandes, auxquels s'ajoutaient cinq secrétaires rémunérées par la Chancellerie ; la commission était présidée par un magistrat.

Les premières années d'activité de la CREC ont été marquées par de nombreuses difficultés, liées :

- à une instruction des dossiers par les rapporteurs souvent incomplète, voire erronée ;
- à une informatisation demeurée trop longtemps insuffisante et obsolète ;
- à une procédure complexe, les Mahorais devant fournir un grand nombre de documents de famille, souvent difficiles à retrouver ;
- aux délais jugés trop longs pour obtenir une décision de la CREC, qui ont pu décourager certains intéressés d'effectuer les démarches ;
- à l'impossibilité fréquente de réunir le quorum nécessaire pour les audiences de la CREC, ce qui conduisait à des retards dans le traitement des demandes.

Afin de pallier ces difficultés, la loi du 27 mai 2009⁴⁶ pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) a cherché à simplifier la procédure et à coordonner les travaux des rapporteurs. On peut retenir, parmi les dispositions adoptées :

- la nomination d'un secrétaire général en avril 2009, dont la mission était de coordonner l'activité des rapporteurs ;
- la nomination du préfet de Mayotte comme vice-président de la commission ;
- la possibilité donnée au président de statuer seul, sauf dans les cas les plus complexes, et l'allègement des conditions de la collégialité lorsque celle-ci demeurait nécessaire ;
- la prorogation, pour 2011, de la dotation exceptionnelle de 300 000 euros⁴⁷ aux communes, destinée à effectuer des opérations de sécurisation et de mise aux normes de leurs locaux et à combler leurs besoins en matériels informatiques et en fournitures ;

⁴⁵ Décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005 portant prorogation de la commission de révision de l'état civil à Mayotte.

⁴⁶ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).

⁴⁷ Afin de permettre la mise en place d'un état-civil exhaustif, une dotation exceptionnelle de 300 000 euros était versée chaque année depuis 2003. Cette dotation devait permettre aux mairies de sécuriser et mettre aux normes leurs locaux et de combler leurs besoins en matériels informatiques et en fournitures.

- le lancement d'une campagne d'information sur la procédure de saisine de la CREC afin d'optimiser le nombre de saisines avant la date butoir de dépôt des dossiers du 31 juillet 2010.

Parallèlement à l'application de ces mesures, la préfecture de Mayotte a mené une campagne de sensibilisation de la population, afin d'inciter d'aucun à déposer une demande auprès de la CREC dans les délais impartis. Après cette date, selon les informations fournies par Mme Bénédicte Robart, ancienne secrétaire générale de la CREC, 80 demandes tardives ont été déposées par mois, ce qui a conduit à la mise en place d'une procédure dérogatoire par le Parquet.

b) Un bilan globalement positif

Le travail de la CREC a mis en lumière les limites du travail juridictionnel des cadis.

Selon les indications fournies par Mme Bénédicte Robart, en dix ans d'existence, la CREC aurait rendu 85 000 décisions ayant permis l'édition de 240 000 actes de l'état-civil, soit une décision pour 3,5 personnes. On rappellera que, selon les informations fournies par la Chancellerie, au 30 septembre 2011, il restait 2 400 décisions à rédiger, 600 décisions à radier par les rapporteurs et 4 974 décisions en attente de signature par les magistrats. En outre, 14 350 décisions sont en attente de notification, soit 61 000 actes à éditer à l'issue du délai de recours après notification.

Les élus locaux rencontrés par vos rapporteurs ont qualifié la CREC d'« **usine à gaz** », en raison du choix initial de favoriser une procédure juridictionnelle de préférence à une procédure administrative, comme ce fut le cas en Guyane. Par ailleurs, ils regrettent qu'aucun point d'accueil des dossiers n'ait été mis en place à La Réunion ou en métropole, alors qu'y résident des communautés mahoraises importantes. Vos rapporteurs partagent ces critiques et estiment, *a posteriori*, qu'une simplification des procédures de la CREC aurait pu être privilégiée : la démarche aurait pu être déclarative, malgré le risque de fraudes.

Par ailleurs, il est **difficile d'évaluer le nombre de personnes qui ne se sont pas manifestées** auprès de la CREC. C'est pourquoi notre collègue, M. Mohamed Soilihi, qualifie de demi-succès le travail réalisé par la commission et estime que la procédure aurait dû être rendue obligatoire en mars 2000. Il convient toutefois de préciser que, pour les Mahorais n'ayant pas saisi la CREC avant le 31 juillet 2011, a été mise en place une procédure dérogatoire simplifiée et gratuite auprès du parquet du TGI de Mamoudzou.

Aujourd'hui, la responsabilité de l'état civil incombe aux communes. Vos rapporteurs ont toutefois été frappés par le manque de formation des agents communaux officiers de l'état civil, qui pourrait nuire aux travaux de la CREC. En effet, on rappellera que, avant la mise en place de la commission, les registres étaient accessibles à tout agent communal et délivrés à tout citoyen, la rectification d'un acte d'état civil étant réalisée sur simple intervention d'un élu avec un contrôle du parquet inexistant. C'est pourquoi vos rapporteurs estiment que les officiers de l'état civil doivent aujourd'hui bénéficier de **formations spécifiques** destinées à renforcer le travail réalisé par la CREC et à mettre fin à ces pratiques qui semblent parfois perdurer.

Proposition n° 4 :

Faire bénéficier les officiers de l'état civil des communes mahoraises de formations spécifiques.

5. Quel avenir pour les cadis ?

Le statut défini en 2001, les modifications apportées en 2003 au statut personnel et la mise en place des juridictions de droit commun ont entraîné un **déclin progressif de la justice cadiale**. Depuis l'ordonnance précitée du 3 juin 2010, **les cadis ne disposent plus de pouvoirs juridictionnels**. Bien qu'ils n'aient pas été supprimés au niveau institutionnel, les cadis ne disposent plus à ce jour de compétences officielles.

Les questions relatives au statut personnel de droit local relèvent désormais des juridictions de droit commun. Les compétences des cadis en matière notariale, de tutelle légale des incapables ou de représentation du défunt lors d'une succession non réglée ont également été supprimées. Bien qu'une part de la population continue de recourir aux cadis dans leurs actes de la vie quotidienne, les cadis ne sont plus aujourd'hui autorisés à rédiger des décisions comme par le passé.

Depuis la mise en place officielle de la départementalisation, les cadis sont salariés du conseil général. Ils ne bénéficient toutefois d'aucune affectation, ni d'aucune mission. Ils ne disposent d'aucun bureau et n'apparaissent pas dans l'organigramme du département.

Une **réflexion** est actuellement **en cours afin que les cadis deviennent des médiateurs en matière familiale et sociale**. L'article 8 de l'accord sur l'avenir de Mayotte de 2000, dont les dispositions avaient été reprises par les articles 61 et 62 de la loi du 11 juillet 2001, prévoyait déjà un recentrage du rôle des cadis sur des fonctions de médiation sociale. Ces dispositions ont toutefois été supprimées par l'ordonnance du 3 juin 2010.

La base juridique sur le rôle des cadis entre 2000 et 2010

1. Le katiba : accord de 2000 sur l'avenir de Mayotte

« *Le rôle des cadis sera recentré sur les fonctions de médiation sociale* » (II-8)

2. Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte

- Article 61 : « *La juridiction compétente à Mayotte pour connaître des instances auxquelles sont parties des personnes relevant du statut civil de droit local applicable à Mayotte et ayant entre elles des rapports juridiques relatifs à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités est, selon la volonté de la partie la plus diligente, soit le tribunal de première instance, soit le cadi* »

- Article 62 : « *Outre les fonctions juridictionnelles mentionnées à l'article précédent, les cadis peuvent assurer des fonctions de médiation ou de conciliation* »

3. Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître

Cette ordonnance a abrogé les articles 61 et 62 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte et portant sur les missions des cadis. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

Source : Conseil général de Mayotte

Le Grand Cadi estime que la charge de travail des tribunaux pourrait être allégée en cas de reconnaissance aux cadis d'une fonction de médiation, qui les conduirait à la rédaction d'actes de médiation. Toutefois, le président du conseil général considère qu'une telle mission nécessiterait une formation préalable des cadis en déontologie. Mme Marie-Laure Piazza a indiqué à vos rapporteurs que les cadis devaient jouer un rôle dans le fonctionnement des nouveaux tribunaux. Ces derniers doivent reposer sur l'expérience et le rôle des cadis, et s'imprégner de leur culture pour le bon fonctionnement des institutions judiciaires. Mme Piazza a toutefois regretté une crispation des relations avec les cadis, en raison des différences de conception et de philosophie sur certaines questions, telle que la pension alimentaire : les cadis estiment que celle-ci doit reposer sur les capacités contributives des parties alors que le droit commun repose sur des règles fixées au niveau national.

Vos rapporteurs sont favorables à une **reconnaissance du rôle des cadis en matière de médiation sociale**. Il conviendrait toutefois au préalable de définir strictement leur positionnement vis-à-vis du conseil général et des tribunaux de droit commun. En outre, les cadis doivent bénéficier d'une **formation en déontologie**, afin de renforcer la protection des citoyens mahorais et écarter tout risque de favoritisme et de partialité. Vos rapporteurs estiment également urgent de ne pas les laisser en totale déshérence, au risque de porter atteinte à leur autorité morale ce qui serait dommageable pour la société mahoraise.

Proposition n° 5 :

Confier aux cadis une fonction de médiation sociale coordonnée avec les tribunaux de droit commun et le conseil général.

Vos rapporteurs regrettent toutefois que les cadis, qui revendiquent un rôle de cohésion sociale au sein de la société depuis plusieurs siècles, n'aient joué aucun rôle lors des événements sociaux qui ont secoué Mayotte entre septembre et octobre 2011. Leur implication aurait pu permettre de justifier leur magistère moral auprès des jeunes. Le Grand Cadi a justifié ce retrait par l'absence de demande dans ce sens par les autorités préfectorales.

C. LA DÉPARTEMENTALISATION : UN PROCESSUS CONTINU

La départementalisation est, comme l'ont rappelé vos rapporteurs en introduction, un processus long. L'extension et l'adaptation du droit commun à Mayotte n'ont pas pris fin lors de la naissance officielle du Département de Mayotte. Au contraire, l'évolution institutionnelle continue, avec notamment la préparation de Mayotte à l'application, à partir de 2014, de la fiscalité de droit commun, au changement de statut au niveau européen, à l'intégration des agents mahorais dans la

fonction publique de droit commun et enfin, au rapprochement entre les dispositions applicables à Mayotte et le droit commun.

1. L'entrée dans la fiscalité de droit commun en 2014

a) La difficile réforme du cadastre

De la réforme du cadastre dépend le niveau des recettes fiscales des collectivités territoriales. Cette question revêt une importance particulière à Mayotte en raison de son entrée dans la fiscalité de droit commun le 1^{er} janvier 2014.

Cette réforme tarde pourtant à se mettre en place, en raison d'un manque de volontarisme de la part des services de l'État. Cette situation est néfaste à l'économie du département. Depuis 2000, un important travail de topographie du territoire a toutefois été réalisé, qui a d'ailleurs fait l'objet d'une informatisation. M. Héric Jean-Baptiste, alors directeur des services fiscaux, a indiqué à vos rapporteurs que la fiabilisation du cadastre était bloquée depuis deux ans, en raison des **difficultés, d'une part, d'évaluation de la valeur des parcelles de terrain**, qui est l'élément indispensable pour pouvoir réaliser des transactions immobilières et mettre en place les impôts locaux à Mayotte et, d'autre part, d'**identification des propriétaires des parcelles**. La direction régionale des services fiscaux de Mayotte a évalué 70 000 locaux et 52 000 parcelles à identifier.

S'agissant de cette deuxième difficulté, on rappellera en effet qu'un décret du 4 février 1911, qui reposait sur l'article 5 du traité de cession de Mayotte à la France de 1841⁴⁸, régissait la **propriété dite coutumière** jusqu'en 2008, date de son abrogation. Ce texte n'obligeait pas l'immatriculation des parcelles par les habitants ; par conséquent, les Mahorais se sont contentés d'occuper ces parcelles sans pour autant disposer de titres de propriété.

Une autre difficulté de fiabilisation du cadastre est liée aux dispositions du décret du 9 septembre 2009⁴⁹. Celui-ci autorise désormais l'État à déclasser le domaine public légal dit de la **zone des cinquante pas géométriques** au profit des collectivités territoriales ou des particuliers sous certaines conditions. La zone des cinquante pas géométriques est un statut juridique s'appliquant aux parcelles de terrain situées sur le littoral des départements d'outre-mer et qui définit les conditions particulières d'appartenance de ces parcelles au domaine public maritime artificiel. Ainsi, les terrains situés dans cette zone appartiennent désormais à l'État. Le préfet de Mayotte s'est d'ailleurs vu reconnaître un pouvoir d'expulsion des populations vivant dans cette zone. Les Mahorais ayant toujours occupé ces terrains dans le cadre du décret précité du 4 février 1911 doivent dès lors les acheter pour en conserver la propriété.

M. Thomas Degos, préfet de Mayotte, a indiqué à vos rapporteurs que la régularisation de ces parcelles se fait par le paiement par les occupants d'un prix inférieur à ceux du marché, ce que conteste l'association Oudaika Hakiza Wamaore, entendue par vos rapporteurs. Vos rapporteurs ont été sensibilisés à certaines situations dramatiques, impliquant des Mahorais qui sont aujourd'hui dans l'incapacité de

⁴⁸ L'article 5 stipule le respect des propriétés coutumières des Mahorais.

⁴⁹ Décret n° 2009-1104 du 9 septembre 2009 pris pour l'application des articles L. 5331-6-2 à L. 5331-6-5 du code général de la propriété des personnes publiques portant des dispositions applicables à Mayotte.

produire les titres de propriétés demandés ou de s'acquitter du paiement de celles-ci. C'est pourquoi ils appellent au règlement humain des situations individuelles nées de l'application de la règle des cinquante pas géométriques.

b) La fiscalité locale de droit commun

Initialement prévue par la loi précitée du 11 juillet 2001 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la mise en place de la fiscalité de droit commun a été reportée à Mayotte au 1^{er} janvier 2014. Selon M. Jean-Baptiste, le report du passage à la fiscalité de droit commun de 2008 à 2014 se justifiait par l'absence de réflexion sur les conditions dans lesquelles devait s'opérer ce passage.

Actuellement, la fiscalité perçue par les collectivités territoriales est régie par le code des impôts de Mayotte, en application depuis le 1^{er} janvier 1983. A ce jour, l'ensemble des impôts perçus dans le département sont versés au conseil général, y compris les impôts d'État (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés, droits d'enregistrement et droits de douane). Les collectivités mahoraises percevront, à partir de 2014, les impôts locaux de droit commun⁵⁰.

La réussite du passage de Mayotte dans la fiscalité de droit commun repose en grande partie sur le succès de la fiabilisation du cadastre. En effet, le support des quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, contribution économique territoriale) est le bâti et le non bâti, d'où la nécessité de procéder à l'évaluation des locaux et terrains à Mayotte. L'absence de fiabilisation ne permet **pas de prévoir le niveau des ressources fiscales** dont bénéficieront les collectivités à partir de 2014.

Le gouvernement indiquait en 2011⁵¹ que, compte-tenu de la complexité des travaux préalables de régularisation et de valorisation foncières, les simulations sur les nouvelles recettes fiscales devant revenir aux collectivités territoriales (taxe d'habitation et taxes foncières, principalement) ne pourraient intervenir qu'en 2013.

Par ailleurs, le sujet soulève une autre difficulté : les **mahorais** peuvent être **propriétaires** de leurs biens **sans disposer** toutefois **des revenus nécessaires** pour s'acquitter des taxes inhérentes à ces biens.

M. Jean-Baptiste a exprimé son scepticisme sur le rendement des nouvelles taxes qui s'appliqueront à Mayotte en 2014. Selon lui, il est peu probable que les nouvelles impositions rapportent 60 millions d'euros, qui est le niveau actuel des impôts perçus par les collectivités, d'où la nécessité d'une compensation budgétaire de la part de l'État. Même si la détermination de la valeur des terrains cadastrés est menée à son terme, il n'en demeurera pas moins que **les produits des impôts locaux risquent d'être très insuffisants au regard de la faible faculté contributive de la majorité des contribuables de Mayotte**⁵².

c) La « révolution » de l'octroi de mer

La mise en place de l'octroi de mer, à partir du 1^{er} janvier 2014, représente une révolution fiscale à Mayotte. Sa création, sur proposition du Sénat et de votre

⁵⁰ La question des nouvelles recettes fiscales des collectivités territoriales mahoraise sera abordée plus longuement dans la troisième partie du présent rapport.

⁵¹ Réponse du Ministère chargé de l'outre-mer à la question écrite n° 16916 de M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, JO Sénat, 24/03/2011, p. 736.

⁵² Cette question sera traitée par vos rapporteurs dans la troisième partie du présent rapport.

commission des lois, permet de renforcer l'alignement fiscal de Mayotte sur les autres départements d'outre-mer.

Compte-tenu de l'intégration de l'octroi de mer dans le système douanier communautaire, sa mise en œuvre suppose préalablement que Mayotte fasse partie du territoire douanier de l'Union européenne, c'est-à-dire qu'elle accède au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne.

L'octroi de mer pourrait représenter 50 millions d'euros par an. L'essentiel de cette ressource alimentera, non les recettes du conseil général, mais le budget des communes, d'où l'importance du recensement car une part fixe de l'octroi de mer dépendra de la population. Il existera toutefois un octroi de mer régional dont une partie pourrait être reversé au conseil général, sur le modèle de la Guyane.

L'octroi de mer représente à la fois un outil fiscal et un outil économique, d'où l'importance d'identifier les secteurs qui bénéficieront d'exonérations ou de l'application de taxes préférentielles.

L'octroi de mer

L'octroi de mer est une des plus anciennes taxes du système fiscal français. Son origine remonte en effet au XVII^{ème} siècle. Le régime de l'octroi de mer a été consolidé par la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004⁵³ pour une durée de dix ans.

L'octroi de mer est une taxe à laquelle est soumise toute personne qui exerce de manière indépendante une activité de production en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion, quels que soient son statut juridique et sa situation au regard des autres impôts. Cette taxe frappe l'importation de marchandises ainsi que les livraisons de biens effectuées à titre onéreux par des personnes qui exercent des activités de production dans l'une de ces quatre collectivités.

La loi précitée a déterminé une série d'exonérations qui peuvent différer selon le territoire concerné. Sont ainsi exonérées les livraisons dans la région de La Réunion de biens expédiés ou transportés hors de cette région par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans cette région, les livraisons dans le territoire du marché unique antillais de biens expédiés ou transportés hors de ce territoire par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans ce territoire (exonération qui ne s'applique pas aux livraisons de biens expédiés ou transportés hors de ce territoire à destination de la région de Guyane), les livraisons dans la région de Guyane de biens expédiés ou transportés hors de cette région par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans cette région (exonération qui ne s'applique pas aux biens expédiés ou transportés hors de cette région à destination du territoire du marché unique antillais) ainsi que les importations dans la région de Guyane de produits dont la livraison a été taxée dans l'une des régions formant le marché unique antillais et les importations dans le territoire du marché unique antillais de biens dont la livraison a été taxée dans la région de Guyane.

Sont également exonérées de l'octroi de mer les livraisons de biens faites par des personnes dont le chiffre d'affaires relatif à l'activité de production est inférieur à 550 000 euros pour l'année civile précédente (montant qui s'apprécie en faisant abstraction de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'octroi de mer lui-même).

Toutefois, lorsqu'une telle exonération a pour effet d'impliquer une réduction d'un taux d'octroi de mer perçu à l'importation, les conseils régionaux peuvent ne pas procéder à une exonération afin d'éviter cette réduction de taux.

En outre, les conseils régionaux peuvent exonérer l'importation de certaines marchandises (*matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique ainsi que de produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles figurant sur la liste prévue au a du 5° du 1 de l'article 295 du code général des impôts et qui sont destinés à une personne exerçant une activité économique au sens de l'article 256 A du même code, matières premières destinées à des activités locales*

⁵³ Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, complété par le décret n° 2004-1550 du 30 décembre 2004 pris pour l'application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

de production, équipements destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État, équipements sanitaires destinés aux établissements de santé publics ou privés, biens réimportés, dans l'état dans lequel ils ont été exportés, par la personne qui les a exportés et qui bénéficient de la franchise des droits de douane ou en bénéficieraient s'ils étaient soumis à des droits de douane, etc.).

Les conseils régionaux peuvent également exonérer les livraisons des autres types de biens à condition qu'ils soient produits localement par des entreprises, sous la forme d'un taux réduit ou d'un taux zéro.

Les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibération du conseil régional. Toutefois un mécanisme d'élasticité est prévu, c'est-à-dire que la différence entre ce taux et l'éventuel taux réduit ou taux zéro que le conseil régional décide d'appliquer est limitée.

2. L'intégration des agents mahorais dans la fonction publique de droit commun

Le principe du droit à l'intégration des agents publics de la collectivité départementale, des communes et des établissements publics administratifs de Mayotte dans la fonction publique de droit commun est posé depuis 1976. L'article 14 de la loi précitée du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte prévoyait qu'un décret devait déterminer les conditions d'intégration des fonctionnaires et agents territoriaux de nationalité française résidant à Mayotte dans les cadres de l'État, de Mayotte et des communes. Ce principe a de nouveau été posé par l'article 64-1 de la loi statutaire précitée du 11 juillet 2001, selon lequel les agents publics de la collectivité départementale, des communes et des EPA de Mayotte doivent être intégrés au plus tard le 31 décembre 2010.

Nos collègues, Jean-Jacques Hyst, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne, avaient souligné en 2008 les difficultés d'intégration directe des agents mahorais dans les corps de la fonction publique ainsi que celles liées aux corps transitoires, considérés comme le support d'une fonction publique « au rabais ». L'ensemble de ces questions semble, quoique de façon plus atténuée, toujours d'actualité.

Ainsi, vos rapporteurs ont été, à de multiples reprises, informés des revendications des agents de divers organismes (agence régionale de santé, caisse d'allocations familiales, caisse de sécurité sociale, personnels hospitaliers), qui aspirent à leur intégration dans la fonction publique de droit commun afin de bénéficier des mêmes droits que les fonctionnaires métropolitains. Il s'agit d'une **demande très forte des fonctionnaires locaux, reposant sur une aspiration profonde à l'égalité républicaine.**

Au-delà de la question des statuts, se pose la **question des régimes de retraite** pour les agents de la fonction publique mahoraise, de l'**indemnité d'éloignement** et de la **prise en compte de l'ancienneté**. Vos rapporteurs estiment que tous ces sujets méritent une réflexion globale et rapide afin de proposer des solutions appropriées, l'objectif étant d'aller au bout de la logique de la départementalisation.

L'exemple de la **situation des surveillants de la maison d'arrêt de Majicavo** est à cet égard révélatrice des difficultés liées à l'intégration des agents locaux dans la fonction publique de droit commun. La départementalisation a introduit

une distinction dans le statut des surveillants pénitentiaires entre ceux relevant du statut local et ceux relevant du statut de droit commun. Le statut local est un statut provisoire s'appliquant aux 32 surveillants mahorais de la maison d'arrêt (sur 47 surveillants au total), destiné à assurer leur intégration progressive dans le statut de droit commun dans la fonction publique. Il était prévu initialement que ce statut dérogatoire prenne fin en 2010. Il a pourtant été prolongé de sept ans, soit 2017. Or, ce statut provisoire ne permet pas aux agents mahorais de bénéficier des mêmes droits en matière de rémunération, d'avancement ou de retraite que les agents relevant du droit commun, alors que les missions sont identiques à celles exercées par les surveillants métropolitains. La prolongation de ce statut provisoire, en 2010, a repoussé l'intégration des surveillants dans la fonction publique de droit commun, ce qui est source de frustrations, d'inquiétudes et de déception. Les représentants syndicaux ont été sensibles à la promesse faite par l'ancien Garde des Sceaux, M. Michel Mercier, lors de sa visite de la maison d'arrêt le 9 avril 2011, selon laquelle la situation statutaire des surveillants de la maison d'arrêt de Majicavo serait régularisée avant 2014.

Vos rapporteurs ont attiré l'attention de l'ancien Garde des Sceaux sur cette question. M. Michel Mercier avait répondu à vos rapporteurs qu'il avait saisi le ministre de la fonction publique afin que *« soit étudiée la possibilité d'accélérer la phase transitoire et l'intégration des agents dans le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire au plus tard en 2014 au lieu de 2017. Il s'agit d'un dossier très complexe dont la direction générale de l'administration et de la fonction publique poursuivent l'instruction »*.

Selon M. Gilbert Marceau, directeur de la maison d'arrêt de Majicavo, le coût de l'intégration des surveillants mahorais dans le statut de droit commun de la fonction publique s'élèverait par an à environ 27 000 euros, représentant les avancements d'échelons des surveillants mahorais. Au vu de la faiblesse de son coût, vos rapporteurs estiment que l'intégration doit être réalisée rapidement, pour des raisons de justice sociale et de reconnaissance du travail des surveillants mahorais.

Proposition n° 6 :

Intégrer rapidement les surveillants mahorais de la maison d'arrêt de Majicavo dans le corps d'encadrement de droit commun.

On rappellera que cette question se pose également pour les **agents territoriaux**. Avant la départementalisation, ils appartenaient à la fonction publique mahoraise qui disposait de son propre système d'indices. Aujourd'hui, ces agents sont intégrés dans la fonction publique de droit commun. Toutefois, les élus locaux rencontrés par vos rapporteurs ont indiqué que ces agents, dans le cadre de leur intégration, ne bénéficient pas d'une augmentation de leur salaire (traitement + primes) alors que leurs cotisations sociales ont fortement augmenté, passant de 18 à 33 %. Sur ce sujet également, vos rapporteurs estiment qu'une réflexion mériterait d'être conduite.

3. Le rapprochement des dispositions applicables à Mayotte vers le droit commun

Bien que Mayotte soit un département d'outre-mer depuis le 31 mars 2011, tout le droit commun antérieur à cette date doit faire l'objet d'une application explicite à Mayotte, ce qui se traduit par une « *départementalisation progressive et adaptée* » pour le champ du droit commun.

On rappellera que la loi du 7 décembre 2010 de départementalisation a distingué les domaines pour lesquels l'application du droit commun était écartée, de ceux où le droit commun était appliqué et adapté soit immédiatement, soit par le biais d'ordonnances.

Les **domaines** pour lesquels le législateur a **écarté, sans report, l'application de droit commun à Mayotte** concernent :

- le transfert des routes nationales ;
- la compétence départementale en matière de construction et d'entretien des collèges et la compétence régionale en matière de construction et d'entretien des lycées ;
- la gestion des personnels correspondant hors enseignants.

Il en est de même pour les prestations sociales départementales qui n'existent pas actuellement à Mayotte. Toutefois, ce domaine figure dans le champ des ordonnances prévues par la loi : il est en effet prévu que ces ordonnances mettent en place les prestations initialement à un niveau inférieur à celui de la métropole et organisent leur montée en charge progressive, comme pour les cotisations de sécurité sociale.

La loi a procédé à une série de **modifications ponctuelles d'inégale importance** dans le droit en vigueur, consistant en diverses applications ou adaptations immédiates à Mayotte (service public de l'électricité, plans d'élimination des déchets, servitudes de passage sur le littoral, magasins généraux, professions du spectacle, code du travail maritime, ...).

La loi du 7 décembre 2010 prévoit en revanche le recours aux ordonnances pour étendre et adapter les législations en vigueur à Mayotte. Ces ordonnances interviennent dans des domaines aussi variés que la législation du travail, du logement, de l'action sociale, etc., comme le présente le tableau suivant. Ainsi, comme l'avait relevé l'un de vos rapporteurs⁵⁴, « *de très vastes pans de la législation française sont concernés, qui pourront amener à supprimer des législations locales (code du travail applicable à Mayotte par exemple)* ». A ce jour, la majorité des ordonnances a été prise dans le délai imparti par la loi (dix-huit mois).

Ordonnances prises sur le fondement de l'article 30 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte

Ordonnances devant être prises (art. 30)	Ordonnances prises
1° Deuxième et cinquième	Ordonnance n° 2011-1708 du 1er

⁵⁴ Rapport n° 17 (2010-2011) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif au Département de Mayotte.

Ordonnances devant être prises (art. 30)	Ordonnances prises
parties du code général des collectivités territoriales	décembre 2011 relative à l'application à Mayotte des deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales.
2° Code général de la propriété des personnes publiques	
3° Code forestier et autres textes de valeur législative relatifs à la forêt	Ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier.
4° Code rural et de la pêche maritime et autres dispositions législatives applicables aux matières régies par ce code	<p>– Ordonnance n° 2011-864 du 22 juillet 2011 relative à la protection et à la mise en valeur des terres agricoles dans les départements d'outre-mer, dans le Département de Mayotte et à Saint-Martin ;</p> <p>– Ordonnance n° 2012-789 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation de certaines dispositions du code rural et de la pêche maritime et d'autres dispositions législatives à Mayotte ;</p> <p>– Ordonnance n° 2011-864 du 22 juillet 2011 relative à la protection et à la mise en valeur des terres agricoles dans les départements d'outre-mer, dans le Département de Mayotte et à Saint-Martin.</p>
5° Législation relative aux attributions préférentielles en matière agricole au sens des articles 831 à 834 du code civil	
6° Code de l'action sociale et des familles	<p>– Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement ;</p> <p>– Ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte.</p>
7° Législation relative à la protection sociale des handicapés et à l'action sociale en faveur des handicapés	Ordonnance n° 2011-1929 du 22 décembre 2011 portant adaptation à Mayotte des modalités de tarification des établissements et services médico-sociaux qui accueillent les personnes handicapées.
8° Législation relative à la couverture des risques vieillesse, chômage, maladie, maternité, invalidité et accidents du travail, aux prestations familiales ainsi qu'aux organismes compétents en la matière	Ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation.

Ordonnances devant être prises (art. 30)	Ordonnances prises
9° Législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance n° 2011-1636 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du contrat unique d'insertion au Département de Mayotte ; - Ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte ; - Ordonnance n° 2012-788 du 31 mai 2012 modifiant les livres III et VII du code du travail applicable à Mayotte.
10° Code de l'urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement ; - Ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme.
11° Code de la construction et de l'habitation	Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement.
12° Loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts	Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement.
13° Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis	Ordonnance n° 2012-578 du 26 avril 2012 relative à l'application à Mayotte du code de commerce, de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.
14° Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre	Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement.
15° Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière	Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement.
16° Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°	Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de

Ordonnances devant être prises (art. 30)	Ordonnances prises
86-1290 du 23 décembre 1986	diverses lois relatives au logement.
17° Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement	Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement.
18° Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement.
19° Code de commerce	Ordonnance n° 2012-578 du 26 avril 2012 relative à l'application à Mayotte du code de commerce, de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.
20° Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation	Ordonnance n° 2012-578 du 26 avril 2012 relative à l'application à Mayotte du code de commerce, de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.
21° Code de l'organisation judiciaire et autres textes législatifs régissant l'organisation judiciaire	Ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.
22° Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique	Ordonnance n° 2012-395 du 23 mars 2012 relative à l'application à Mayotte de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.
23° Législation relative à la profession d'huissier de justice	Ordonnance n° 2012-579 du 26 avril 2012 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dans le Département de Mayotte.
24° Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques	Ordonnance n° 2012-579 du 26 avril 2012 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dans le Département de Mayotte.

Ordonnances devant être prises (art. 30)	Ordonnances prises
25° Législation relative au travail maritime, à l'exception du code du travail maritime, à la profession de marin, à la protection sociale des marins et aux titres de navigation maritime, à l'exception du code du travail maritime	
26° Législation relative au service public de l'électricité.	Ordonnance n° 2012-510 du 18 avril 2012 portant adaptation de la législation relative au service public de l'électricité dans le Département de Mayotte.
27° Fonction publique	Ordonnance n° 2012-790 du 31 mai 2012 modifiant l'article 64-1 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

4. La « rupéisation » de Mayotte

Parallèlement à la départementalisation, le conseil général de Mayotte a souhaité accéder au statut européen de **région ultrapériphérique (RUP)**. Ce processus, dit de « rupéisation », est tout à fait indépendant, d'un point de vue juridique, du processus de départementalisation et de l'évolution en droit interne du statut du territoire concerné. Toutefois, force est de reconnaître que le rapprochement de Mayotte du droit commun facilite ce processus, concernant l'application à Mayotte du droit communautaire. Il devra consister à vérifier en quelque sorte la reprise de l'acquis communautaire par Mayotte, comme dans le cadre d'un processus d'adhésion à l'Union européenne. Plus exactement, la France devra montrer que le droit communautaire en vigueur s'applique pleinement à Mayotte.

a) Les droits particuliers afférents aux RUP

L'article 299-2 du traité instituant les Communautés européennes reconnaît la spécificité des départements d'outre-mer français. Appartenant à l'Union européenne, les régions ultrapériphériques se caractérisent par « *leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* » (Art. 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE).

Actuellement, neuf régions sont éligibles au statut RUP dont six sont françaises : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Pour la période 2007-2013, l'ensemble des régions ultrapériphériques bénéficie de 11 milliards d'euros d'aide de l'Union européenne, au travers de plusieurs programmes :

- POSEI : programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité ;

- FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural ;
- FEP : fonds européen pour la pêche ;
- FSE : fonds social européen ;
- FEDER : fonds européen de développement régional.

En 2004, l'Union européenne, par le biais d'un partenariat entre les institutions européennes, les États membres et les régions ultrapériphériques, s'est donné pour objectif de réduire le déficit d'accessibilité et de renforcer la compétitivité et l'insertion régionale des RUP. En octobre 2008, l'Union a élaboré deux autres objectifs : prendre en compte les difficultés rencontrées par ces régions (liées à la mondialisation, au changement climatique, aux flux migratoires...) et valoriser leurs atouts (dans les secteurs de l'agroalimentaire ou de l'aérospatiale par exemple).

Article 349 du traité instituant la Communauté européenne

« Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

« Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

« Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »

Article 355 du traité instituant la Communauté européenne

« Outre les dispositions de l'article 52 du traité sur l'Union européenne relatives au champ d'application territoriale des traités, les dispositions suivantes s'appliquent :

« 1. Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349.

« 2. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie.

« (...)

« 6. Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission. »

Actuellement, Mayotte dispose du statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM), dont la liste figure à l'annexe II du traité instituant la Communauté européenne. Les PTOM n'appartiennent pas au territoire de l'Union européenne, malgré leur lien de

dépendance à l'égard d'un État membre. De ce fait, le droit communautaire ne s'y applique pas. En revanche, les PTOM bénéficient d'un régime d'association avec l'Union européenne.

b) Le calendrier de mise en œuvre

L'accession de Mayotte au statut de RUP suppose l'accord unanime des États membres de l'Union européenne, conformément à la procédure prévue par la clause dite « passerelle » du paragraphe 6 de l'article 355 du traité.

En octobre 2011, le président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a saisi le président du Conseil européen d'une **demande tendant à inscrire à l'ordre du jour du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 l'accession de Mayotte au statut RUP.**

L'État a ainsi indiqué aux commissaires compétents les modalités de rapprochement par voie d'ordonnances entre le droit applicable à Mayotte et celui applicable en métropole. **Certaines dérogations**, en particulier en matière de **droit d'asile** et de **statut des étrangers**, **pourraient être maintenues**, eu égard à la situation spécifique de l'île. En effet, les recours devant le tribunal administratif (comme pour les arrêtés de reconduite à la frontière) n'ont pas d'effet suspensif à Mayotte et le délai de rétention dans un centre de rétention administrative peut être plus long que dans le droit commun. Une autre particularité que la France souhaite maintenir est l'obligation, pour un Comorien en situation régulière vivant à Mayotte, d'obtenir un visa pour se rendre en métropole ou dans un autre DOM.

L'objectif est que Mayotte bénéficie, dès le 1^{er} janvier 2014, des instruments et de l'aide européens lui permettant d'assurer son développement économique et social et de rattraper son retard s'agissant d'infrastructures et d'équipements collectifs.

Initialement prévue lors du conseil européen des 28 et 29 juin 2012, l'adoption du nouveau statut de Mayotte comme région ultrapériphérique de l'Union européenne a été reportée, une réserve parlementaire n'ayant pu être levée à temps⁵⁵. **Le conseil européen s'est finalement prononcé en faveur de la « rupéisation » de Mayotte le 11 juillet 2012**, ce dont se félicitent vos rapporteurs.

c) Les avantages pour Mayotte

En bénéficiant du statut de région ultrapériphérique, Mayotte pourra bénéficier de mesures spécifiques de la part de l'Union européenne. Elle sera par ailleurs éligible aux fonds structurels européens, notamment le fonds social européen (FSE) et le FEDER. On estime à 500 millions d'euros le montant des subventions européennes que pourrait recevoir Mayotte entre 2014 et 2020, ce qui lui permettrait de rattraper son retard économique et de programmer un certain nombre d'investissements nécessaires à sa croissance.

C'est pourquoi vos rapporteurs estiment indispensable de **rendre effectif l'accès de Mayotte au statut de région ultrapériphérique** au 1^{er} janvier 2014, compte-tenu des enjeux économiques et sociaux actuels de ce département.

⁵⁵ Les réserves parlementaires visent à garantir le droit de regard des parlements nationaux sur les décisions du Conseil de l'Union européenne. Certains parlements nationaux posent des réserves systématiques qui sont ensuite levées lorsque les projets de décisions sont partagés par le Conseil. La réserve parlementaire n'ayant pu être levée était celle de la Grande-Bretagne.

Proposition n° 7 :

Rendre effectif l'accès de Mayotte au statut de région ultrapériphérique au 1^{er} janvier 2014.

En contrepartie, la « rupéisation » exige de la part de Mayotte d'importants efforts en matière de préservation de l'environnement et de développement de l'économie de marché.

Vos rapporteurs s'étonnent qu'aucune formation ne soit encore prévue à destination des élus locaux et des fonctionnaires mahorais pour la gestion des fonds européens et la connaissance des procédures administratives européennes qui requièrent des connaissances spécifiques. C'est pourquoi vos rapporteurs estiment indispensable de mettre en place une politique rapide de formation adaptée aux enjeux de la rupéisation de Mayotte.

Proposition n° 8 :

Mettre en place une politique de formation à destination des élus locaux et des fonctionnaires qui soit adaptée aux enjeux de l'accès de Mayotte au statut de région ultrapériphérique.

II. UN DÉPARTEMENT CONFRONTÉ À DES DÉFIS MAJEURS

A. UNE SOCIÉTÉ EN FORTE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE

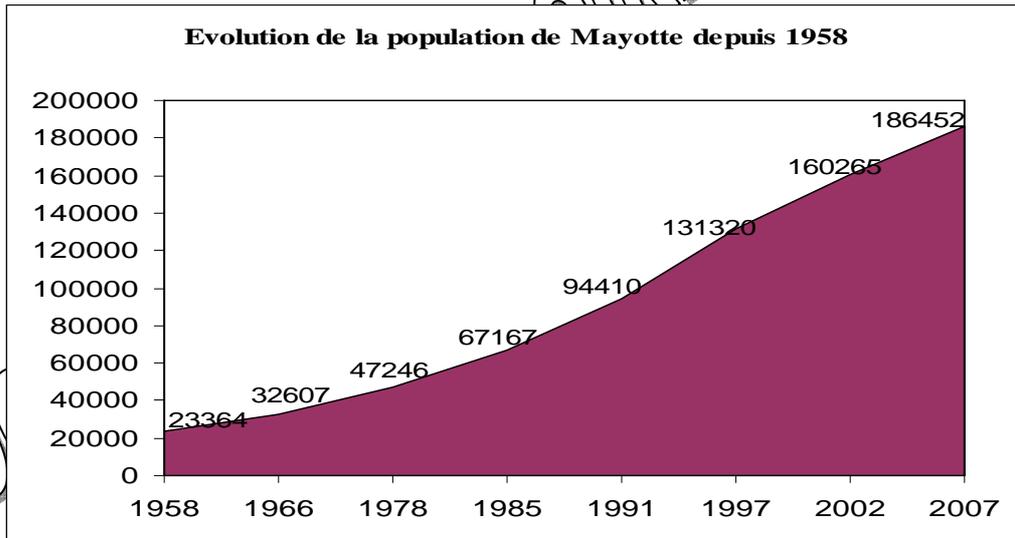
La population de Mayotte a connu une **explosion démographique rapide**.

Alors que la population s'élevait, en 1958, à 23 364 habitants, le dernier recensement effectué par l'INSEE en 2007 estime la population de l'île à 186 452 habitants, soit une multiplication par huit du nombre d'habitants en 50 ans, comme le montre le graphique de la page suivante. Le prochain recensement se déroulera entre le 21 août et le 17 septembre 2012⁵⁶. Selon diverses estimations, la population de Mayotte pourrait atteindre environ 250 000 habitants aujourd'hui, soit une augmentation d'un tiers en cinq ans.

On rappellera que ne s'appliquent pas à Mayotte les nouvelles modalités de recensement prévues par la loi « démocratie de proximité »⁵⁷. Celle-ci prévoit un nouveau dispositif de recensement de la population, applicable depuis 2009, dont l'objectif est d'actualiser tous les ans la population à prendre en compte dans le calcul des dotations de l'État.

⁵⁶ Décret n° 2012-635 du 3 mai 2012 organisant le recensement de la population de Mayotte en 2012.

⁵⁷ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.



Source : Commission des Lois.

Selon plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs, il faut distinguer la **population officielle**, recensée par l'INSEE, de la **population réelle**, nécessairement supérieure en raison de l'importance de l'**immigration clandestine**. Toutefois, comme l'a relevé M. Thomas Degos, préfet de Mayotte, la population illégale de l'île, principalement originaire des autres îles de l'archipel des Comores, est difficile à évaluer. Elle est estimée entre un quart et un tiers de la population totale de l'île. Ainsi, la population réelle de l'île oscillerait entre 230 000 et 264 000 habitants. A titre d'exemple, le chef-lieu de Mayotte, Mamoudzou, a une population officielle de 53 000 habitants alors que notre collègue, M. Abdourahamane Soilihi, sénateur-maire de cette commune, estime que la population réelle avoisinerait 80 000 habitants.

L'explosion démographique de Mayotte est due à l'immigration clandestine, mais également à un **taux de fécondité élevé**. On dénombre 8 000 naissances par an, dont la moitié dans la seule commune de Mamoudzou, soit en moyenne une naissance par heure et 23 naissances par jour. Le nombre d'enfants par femme est compris entre 5 et 7. Or, l'augmentation rapide de la population sur un territoire limité de 671 km² pourrait être source de tensions sociales fortes.

Toutefois, M. François-Marie Perrin, vice-recteur de Mayotte, constate une **stabilisation du nombre annuel de naissances** depuis 2009.

Le taux élevé de fécondité se traduit par une **population jeune**. D'après le recensement de 2007, 54 % de la population aurait moins de 20 ans. Cette proportion atteint 60 % pour la commune de Mamoudzou, ce qui a un impact direct sur la gestion des services municipaux. En effet, la croissance démographique a des **répercussions sur le niveau des infrastructures et d'équipement en services publics**. Ainsi, en matière d'éducation, 45 000 enfants sont scolarisés dans le premier degré, dont 15 000 à Mamoudzou. Selon les élus locaux et les syndicats scolaires entendus par vos rapporteurs, il manquerait environ 450 classes pour pouvoir scolariser l'ensemble des enfants dans des conditions décentes, et 150 pour la seule commune de Mamoudzou.

B. LA PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ DE LA VIE CHÈRE

En octobre 2011, Mayotte a connu une période de contestation sociale de 45 jours menée par une intersyndicale et des associations de consommateurs autour de la thématique de la vie chère. Cette contestation sociale a donné lieu à d'importants blocages dans l'île, laissant apparaître un **contexte de crise important** et des questionnements profonds sur les évolutions de la société mahoraise et son positionnement par rapport à la métropole et aux autres départements d'outre-mer.

Plus généralement, le phénomène de la vie chère représente un enjeu social majeur dans les DOM⁵⁸. Les événements sociaux qui ont secoué Mayotte s'inscrivent dans un mouvement qui a commencé avec la grève générale de février 2009 aux Antilles et à La Réunion et se sont poursuivis à La Réunion en février 2012.

Les facteurs expliquant le niveau élevé des prix sont nombreux et sont, pour la plupart d'entre eux, inextricablement liés à la condition ultramarine. On constate par ailleurs que les marges de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour lutter contre la vie chère sont obérées par l'opacité entourant la comparaison des prix et l'absence d'une réelle concurrence en outre-mer. Vos rapporteurs estiment toutefois que cette problématique n'est pas une fatalité et que des solutions existent.

1. La difficile évaluation du niveau des prix

La comparaison des prix pratiqués en métropole et en outre-mer est rendue peu aisée à la fois par le nombre de facteurs intervenant dans la formation des prix et par la variation de leur poids respectif sur ces prix. M. Daniel Zaïdani, président du conseil général, a estimé que le **phénomène de la vie chère** à Mayotte était un **problème avéré** mais il n'existe pas actuellement de statistiques permettant d'évaluer l'ampleur et de la comparer avec les prix de la métropole.

Comme l'a noté en 2009 la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer⁵⁹, les prix entre métropole et DOM peuvent fortement varier selon les produits.

Les habitudes de consommation ne sont pas les mêmes en métropole et en outre-mer. Le niveau de vie plus élevé en métropole et la différence de climats impliquent des approches différentes, qui contribuent à remettre en cause le contenu des « paniers-type » (ou « chariots-type ») définis par l'INSEE, l'UFC-Que choisir ou les observatoires des prix et des revenus domiens. Or, ces « paniers-type » sont le fondement des comparaisons de prix entre DOM et métropole.

Enfin, le poids respectif de chaque facteur déterminant le prix (acheminement, octroi de mer, importateur-grossiste, distributeur...) peut varier, dans des proportions parfois importantes.

La situation de chaque DOM, de chaque produit, de chaque article, de chaque étape du circuit d'approvisionnement est donc différente, à tel point qu'il est difficile d'identifier globalement le ou les responsable(s) du niveau élevé des prix en outre-

⁵⁸ Vos rapporteurs renvoient aux travaux de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer consacrés à la thématique de la vie chère, dont les conclusions seront publiées à l'automne 2012.

⁵⁹ Rapport d'information n° 519 (2008-2009), « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir ».

mer. Tous ces éléments permettent aux différents acteurs (pouvoirs publics, entreprises, consommateurs) de contester les chiffres donnés par leurs interlocuteurs et aboutissent à une situation quasi-inintelligible, peu propice à la prise de décision politique.

Enfin, les services de l'État ne semblent pas en capacité de traiter les problématiques de la vie chère en outre-mer. Ainsi, à Mayotte, la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) n'est pas en mesure de contrôler efficacement la formation des prix en raison du manque d'effectifs.

2. Un phénomène aux origines multiples

Malgré cette opacité et par-delà la complexité du problème de la vie chère, plusieurs facteurs permettent d'expliquer l'importance du niveau des prix pratiqués en outre-mer. L'éloignement, l'insularité et l'étroitesse des marchés des DOM jouent un rôle fondamental dans l'explication de ce phénomène qui est amplement aggravé par le manque de concurrence.

a) Le coût de l'acheminement

A Mayotte, 90 % des produits consommés sont importés et 60 % des importations proviennent de métropole.

Les tarifs pratiqués vers les DOM pour le **fret maritime** sont plus élevés que ceux appliqués pour l'Asie, en raison de la faiblesse des volumes transportés. Le volume du chargement des navires à destination de Mayotte et des autres DOM est en général faible et les bateaux repartent souvent presque à vide vers la métropole : les compagnies maritimes répercutent logiquement cette moindre rentabilité des chargements sur leurs tarifs.

Le fret maritime est par ailleurs un secteur peu concurrentiel.

En raison de ces deux facteurs, le coût du fret représenterait, pour la plupart des produits, entre 5 et 15 % du prix de vente⁶⁰.

b) Un chaînon supplémentaire : l'importateur-grossiste

En métropole, les fabricants vendent directement aux distributeurs. Dans les DOM, les distributeurs passent par un **importateur-grossiste** (ou agent de marque), acteur incontournable de la chaîne d'approvisionnement, dont le rôle est de mutualiser les achats. Il représente surtout un acteur supplémentaire qui réalise également des marges, ce qui constitue un maillon supplémentaire dans la hausse des prix en outre-mer.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que, en toute logique, l'importance des volumes des commandes et la mutualisation des moyens logistiques pratiqués par les importateurs-grossistes devraient avoir un effet bénéfique sur les coûts d'approvisionnement.

⁶⁰ Avis 09-A-45 de l'Autorité de la concurrence relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer, 8 septembre 2009.

c) La marge des distributeurs

Les marges habituellement observées pour les distributeurs avoisinent les 20 %, pourcentage équivalent aux marges réalisées en métropole. Ce pourcentage, qui n'est qu'une moyenne, peut augmenter pour certains produits dans des proportions considérables.

En outre, cette marge de 20 % s'applique, en raison des coûts supplémentaires induits par le fret et l'intervention de l'importateur-grossiste, à un prix plus élevé si bien que le montant de la marge en euros est donc plus important.

d) Le manque de concurrence dans le secteur de la grande distribution

Le marché ultramarin de la grande distribution est caractérisé par le **jeu restreint de la concurrence**. Selon les personnes entendues par vos rapporteurs, les grands groupes apparaissent clairement comme les responsables de la vie chère en raison des marges pratiquées. L'observatoire des prix à Mayotte estime toutefois que les entreprises ont joué le jeu de la concurrence et le rapport de M. Stanislas Martin⁶¹ met peu en cause le service de distribution comme facteur de la vie chère à Mayotte.

La spécificité de l'approvisionnement et les moyens logistiques requis, ainsi que la rareté et la cherté des locaux commerciaux sont des obstacles freinant les volontés d'implantation de nouveaux distributeurs. Ainsi, à Mayotte, seuls deux distributeurs se partagent le marché.

Pourtant, il est peu aisé, selon les secteurs concernés, de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'agrandir la taille de l'entreprise pour lui permettre de produire à moindre coût et celle de maintenir un nombre suffisant d'acteurs sur le marché pour faire jouer la concurrence.

Par ailleurs, la question de l'emploi est directement liée au développement de la concurrence. Dans le rapport précité de la mission commune d'information du Sénat sur les DOM de 2009, il avait été évoqué l'hypothèse de la libéralisation de la distribution du carburant, afin d'aboutir à la baisse des prix à la pompe. Toutefois, les prix élevés de ces derniers s'expliqueraient notamment par un niveau important des charges sociales, les stations-service ultramarines employant comparativement plus de personnes qu'en métropole. Ainsi, la libéralisation, qui impliquerait le développement du libre-service, pourrait remettre en cause jusqu'à 80 % des emplois actuels de pompistes, soit environ 2 900 personnes pour les DOM (hors Mayotte). Ainsi, dans de nombreux secteurs, l'impact social de la libéralisation ou de la déconcentration du marché est potentiellement trop fort, et freine le développement de la concurrence.

e) L'imposition douanière

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs considèrent que l'ensemble des taxes applicables aux produits importés sont responsables de la vie chère car elles apparaissent trop protectionnistes.

⁶¹ Rapport sur la formation des prix des produits de première nécessité à Mayotte, par M. Stanislas Martin, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2011.

Selon M. Michel Bour, directeur général des douanes, l'imposition moyenne douanière s'élève à 20 %. Toutefois, la taxe applicable pour le riz est de 5 % et de 0 % pour les ailes de poulet. En revanche, pour d'autres produits, la taxe s'élève à 40 %. **Les taxes douanières ont donc une influence directe sur les prix.**

Or, ces taxes douanières représentent également une part importante des recettes fiscales du conseil général de Mayotte. Ainsi, une diminution des taxes sur certains produits conduit à une diminution des recettes du conseil général qui doit être compensée par une augmentation de taxes applicables à d'autres produits, ce qui ne représente pas un levier efficace.

(f) Les facteurs secondaires

A ces principaux facteurs, s'ajoutent d'autres éléments qui jouent, à un degré moindre, sur le niveau des prix dans les départements ultramarins :

- l'**approvisionnement moins régulier des DOM**, conséquence logique de leur éloignement, implique la nécessité de stocker des volumes importants de produits. Le coût du stockage vient donc s'ajouter aux éléments de détermination du prix des articles ;

- la **disparité des revenus en outre-mer**, plus importante qu'en métropole, influe sur la politique des prix pratiqués. Dans les marchés peu concurrentiels, il a été observé que les distributeurs préfèrent s'adresser aux clients aisés plutôt qu'à ceux ayant de faibles revenus, moins « rentables ». Les prix sont donc fixés en fonction de cette clientèle aisée, pour laquelle le prix n'est pas forcément un critère de choix prépondérant ;

- l'**indemnité d'éloignement des fonctionnaires métropolitains** en poste à Mayotte est considérée par la majorité des Mahorais comme un facteur pouvant expliquer le phénomène de la vie chère. Le niveau de rémunération des fonctionnaires ultra-marins crée en effet un déséquilibre social important entre travailleurs du secteur public et du secteur privé, et le développement local est par ailleurs freiné par la faible attractivité du secteur privé.

La sur-rémunération des fonctionnaires d'outre-mer

Les fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales en poste en outre-mer perçoivent une **rémunération majorée**, instituée par un ensemble de dispositions législatives⁶² et réglementaires. Le régime de ces rémunérations est assez hétérogène et varie notamment selon le lieu, le corps et le lieu de résidence habituelle du fonctionnaire.

Pour les départements d'outre-mer (DOM) :

- les fonctionnaires perçoivent un **traitement indiciaire brut majoré** de 25 %, auquel s'ajoute un complément dit « temporaire » ;

- les fonctionnaires métropolitains s'installant dans un DOM bénéficient d'une **prime spécifique d'installation** équivalant à 12 mois de traitement indiciaire, payée en trois fractions. Chacune des trois fractions est majorée de 10 % pour le conjoint, concubin ou pacsé et de 5 % par enfant à charge ;

- les fonctionnaires d'État et les magistrats titulaires ou stagiaires affectés en Guyane et dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, s'ils y accomplissent une durée minimale de 4 années consécutives de service, perçoivent l'**indemnité particulière de sujétion et d'installation** (Ipsi), équivalant à 16 mois de traitement indiciaire, payable en trois fractions.

⁶² Loi du 3 avril 1950 pour les DOM et loi du 30 juin 1950 pour les anciens TOM.

A Mayotte, le dispositif de sur-rémunération ne s'applique pas. Toutefois, les fonctionnaires de l'État bénéficient d'une **indemnité d'éloignement** représentant 23 mois de traitement net pour 24 mois de séjour. Dans une réponse au sénateur de Mayotte, M. Soibahadine Ibrahim Ramadani⁶³, l'ancienne ministre de l'Outre-mer, Mme Marie-Luce Penchard, a précisé qu'il n'était « *pas envisagé, ni souhaitable, de créer à Mayotte un régime de sur-rémunération supplémentaire* ».

Justifiée à l'origine par le coût de la vie ultra-marine, la sur-rémunération des fonctionnaires est aujourd'hui objet de polémique. L'écart de prix entre métropole et outre-mer est en effet bien moindre que l'écart de traitement des fonctionnaires. Une étude de l'INSEE réalisée en 2010 à la demande d'Yves Jégo, alors secrétaire d'État à l'Outre-mer, a conclu que les prix étaient supérieurs de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe et de 6,2 % à la Réunion.

Enfin, dans la fonction publique d'outre-mer, cette sur-rémunération pose également problème. Pour les postes les plus importants par exemple, les cadres locaux sont souvent exclus au profit de cadres métropolitains expérimentés, attirés par le niveau de traitement. En outre, en raison de contraintes budgétaires, les administrations opèrent un nivellement par le bas en termes de recrutement et de promotion : le taux d'agents du cadre A est ainsi très inférieur à la moyenne nationale.

3. L'urgence d'agir

Pour lutter contre la vie chère, plusieurs leviers pourraient être explorés.

Tout d'abord, une réflexion pourrait être menée pour **ouvrir le marché mahorais à l'espace régional**, pour une liste de produits de première nécessité préalablement fixée. En effet, alors qu'un approvisionnement dans les pays voisins plutôt qu'en métropole serait logique et surtout moins coûteux, celui-ci est rendu difficile, voire impossible, en raison de l'**application des normes européennes**. Ainsi, la viande de bœuf est importée à Mayotte d'Europe ou d'Amérique du Sud alors qu'elle pourrait être importée, à moindre coût, d'Afrique du Sud ou de Madagascar. Toutefois, une telle proposition nécessite, au préalable, qu'une aide soit apportée aux pays voisins afin de mettre aux normes leurs abattoirs.

Proposition n° 9 :

**Ouvrir le marché mahorais aux pays voisins,
pour une liste de produits de première nécessité.**

Une deuxième piste pourrait consister à **diminuer certaines taxes douanières afin de stimuler l'activité économique**. Ainsi, les taux sur les produits de première nécessité seraient fixés à un faible niveau tandis qu'ils seraient plus élevés pour les produits dits « de luxe ». Le système permettrait de maintenir le niveau des recettes des collectivités territoriales mahoraises et de diminuer le prix de certains produits de première nécessité.

Proposition n° 10 :

**Diminuer les taxes d'importation des produits de première nécessité
tout en augmentant celles des produits dits « de luxe ».**

⁶³ Journal Officiel du Sénat du 26 août 2010, p. 2239.

Par ailleurs, il est nécessaire de mettre en place une politique de transparence en ce qui concerne la formation des prix, afin de connaître précisément l'influence de chaque facteur et la marge pratiquée par les distributeurs. Une telle mesure permettrait de mieux contrôler la grande distribution quant à la fixation des prix, et mettrait l'État en mesure de pénaliser les entreprises pratiquant des marges trop élevées au détriment des consommateurs.

Proposition n° 11 :

Assurer la transparence de la formation des prix auprès des consommateurs.

Faire connaître les prix des mêmes produits en métropole.

Sanctionner les entreprises qui pratiquent des marges trop élevées.

Comme vos rapporteurs l'ont décrit précédemment, il n'existe pas de véritable libre concurrence à Mayotte, alors qu'il est nécessaire de favoriser une concurrence saine et réglementée. Par ailleurs, la DDCCRF n'est pas calibrée pour faire face aux enjeux de la vie chère à Mayotte. C'est pourquoi vos rapporteurs estiment qu'une réflexion doit être conduite rapidement afin de limiter le poids des monopoles à Mayotte et, plus globalement, dans les outre-mer.

Proposition n° 12 :

Engager rapidement une réflexion sur les solutions qui permettraient de limiter le poids des monopoles à Mayotte et, plus généralement, dans les outre-mer.

Pour cela, il est impératif de **renforcer les moyens des services de la concurrence dans les départements d'outre-mer**. Comme l'avait constaté votre commission pour la Polynésie française⁶⁴, le droit de la concurrence est quasi inexistant à La Réunion et, plus globalement, dans les départements d'outre-mer, ce qui souligne l'intérêt de conforter l'autorité de la concurrence dans son action dans les départements d'outre-mer.

Enfin, il pourrait également être envisagé, conformément au souhait des chambres consulaires mahoraises, de développer la consommation des produits liés aux productions locales. Ainsi, à titre d'exemple, dans les cantines scolaires, il pourrait être proposé aux enfants de consommer des compotes à la banane, qui sont produites sur l'île, en lieu et place des compotes aux pommes qui sont importées.

⁶⁴ Rapport n° 530 (2010-2011) sur le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, de M. Christian Cointat, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-530/110-530.html>.

Proposition n° 13 :

**Favoriser la consommation des produits
issus des productions locales.**

4. La question du niveau de vie : l'exemple du revenu de solidarité active

Il est enfin nécessaire de développer le pouvoir d'achat des mahorais, donc leur revenu. Pour cela, il conviendrait, dans un premier temps, d'augmenter le revenu de solidarité active (RSA) mahorais, qui ne représente aujourd'hui que 25 % du RSA métropolitain. Ainsi, vos rapporteurs estiment qu'une augmentation du RSA mahorais jusqu'à 50 %, voire 75 %, du RSA métropolitain, d'ici le 1^{er} janvier 2013, permettrait aux consommateurs de bénéficier d'un accès plus aisé aux produits de première nécessité.

Proposition n° 14 :

**Augmenter le revenu de solidarité active (RSA) mahorais
à au moins 50 % du RSA national d'ici le 1^{er} janvier 2013.**

Or, la mise en place du RSA s'est accompagnée d'un certain nombre de **difficultés pour le conseil général.**

Une ordonnance du 24 novembre 2011⁶⁵ et un décret du 30 décembre 2011⁶⁶ rendent applicables le RSA à Mayotte. Le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. La CAF verse le RSA à tous les bénéficiaires éligibles. Elle sera ensuite remboursée par le conseil général qui bénéficiera d'une avance de la part de l'État. Une enveloppe de 15 millions d'euros est prévue. Si cette enveloppe est dépassée, le conseil général bénéficiera d'un abondement budgétaire de l'État. Une clause de revoyure était prévue pour juin 2012.

Selon les informations fournies par le conseil général de Mayotte, trois mois à peine après la mise en place du RSA, **le système a montré ses faiblesses et son incapacité à subvenir aux besoins des plus démunis.** Durant les deux premières semaines de lancement, la fréquentation des sites d'accueil ouverts pour assurer la mission RSA a été importante. A partir du quinzième jour, la tendance s'est renversée. Alors que le conseil général pourrait être sollicité par 14 000 à 30 000 foyers dans l'année, au 12 mars 2012, environ 6 500 personnes seulement se sont présentées dans les sept sites d'accueil du RSA répartis sur l'ensemble du territoire.

Trois facteurs expliqueraient les difficultés actuelles d'adaptation du RSA à Mayotte.

⁶⁵ Ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte.

⁶⁶ Décret n° 2011-2097 du 30 décembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte.

DOCUMENT PROMISSOIRE

Tout d'abord, le conseil général rencontre des **difficultés de mobilisation des moyens humains et matériels nécessaires à l'équipement des locaux affectés**. Afin d'accueillir le public dans de bonnes conditions, le conseil général a installé sept sites d'accueil répartis sur le territoire. Il a mobilisé 300 000 euros pour la rénovation, l'agencement et l'équipement des bâtiments. La mise en place du RSA s'est accompagnée, parallèlement, d'un redéploiement de personnels en interne. Ainsi, 109 agents ont dû être formés pour assurer cette nouvelle mission. Toutefois, la formation du personnel mérite d'être poursuivie afin de doter les agents de l'ensemble des compétences nécessaires.

Proposition n° 15 :

**Poursuivre la formation des agents du conseil général
à la mise en œuvre du revenu de solidarité active.**

Ensuite, le deuxième facteur de difficultés est lié à l'**inadéquation entre le dispositif proposé et la réalité locale**. Lors de la mise en place du dispositif du RSA, il était prévu que 50 000 à 90 000 personnes allaient bénéficier du dispositif. La CAF a, au 10 février 2012, examiné 64 000 demandes, mais un nombre important a été rejeté. Le système actuel tel qu'il est prévu ne permet pas d'atteindre les estimations initiales car le dispositif s'avère discriminatoire :

- une **discrimination d'ordre social** : la prise en compte de la polygamie dans le calcul des aides exclut les femmes ayant un mari polygame, interdit depuis 2004 ;

- des **difficultés d'accès aux sites d'accueil** : l'absence de mobilité d'une part importante de la population, en raison des défaillances du système de transport local, créé une inégalité territoriale qui est mal vécue aussi bien par les élus locaux que par la population elle-même.

Enfin, le troisième facteur à l'origine des difficultés actuelles d'adaptation du RSA à Mayotte est l'**écart de traitement entre la métropole et Mayotte** qui ne se justifie pas. Le dispositif applicable à Mayotte fixe le taux maximum d'intervention à 25 % du RSA métropolitain, soit 119 euros par mois. Ce montant correspond au « seuil de pauvreté » de Mayotte connu en 2001. Ce montant constitue un élément dissuasif pour les Mahorais se trouvant dans une situation de précarité difficile et qui, à travers la mise en place du RSA, espéraient pouvoir bénéficier d'une prestation qui allait améliorer leur quotidien. En outre, les contraintes imposées aux étrangers (15 ans de séjour régulier sur le territoire avec autorisation de travailler) excluent certaines familles d'origine étrangère alors que beaucoup sont parents d'enfants français. Par ailleurs, au montant de 119 euros, jugé peu élevé, sont défalquées les autres prestations sociales à hauteur de 100 %. Vos rapporteurs s'étonnent de cette règle : ils estiment que le fait de fixer le RSA mahorais à 25 % du RSA métropolitain pourrait s'accompagner d'une prise en charge des autres prestations à 25 % et non à 100 %. Ainsi, ils estiment nécessaire de prévoir de nouvelles règles d'attribution du RSA afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires d'autres prestations sociales.

Proposition n° 16 :

Prévoir de nouvelles règles d'attribution du revenu de solidarité active afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires d'autres prestations sociales.

La montée en charge de ce dispositif pourrait présenter un risque financier majeur pour le département. On rappellera que, selon l'ordonnance du 24 novembre 2011, la compensation de l'État sera à montant constant, quelle que soit la montée en charge du dispositif, à partir de 2015. Or, avec un RSA égal à 25 % du niveau métropolitain, la population mahoraise est peu motivée pour entamer les démarches. Lorsque le RSA augmentera, la demande en faveur du dispositif devrait progresser également. La compensation de l'État reposera alors sur un montant constant qui sera déconnecté de la charge réellement supportée par le département. **En d'autres termes, la montée en charge du RSA sera supportée, non par l'État, mais par le département.** La situation budgétaire et financière de ce dernier ne permettra pas d'y faire face, sauf à mettre en péril l'efficacité du dispositif.

Selon le préfet de Mayotte et M. Christian Roux, président de la chambre régionale des comptes de La Réunion, l'évaluation du conseil général selon laquelle la mise en place du RSA aurait nécessité 5,4 millions d'euros d'investissement paraît élevée. Par ailleurs, ils soulignent que les services du Département sont dans l'incapacité de fournir les documents justifiant ce coût d'investissement. M. Thomas Degos estime à 2 millions d'euros le coût de mise en œuvre du RSA et pense que 14 000 foyers devraient être éligibles d'ici la fin de l'année.

C. L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DE LA QUESTION SCOLAIRE

Le système éducatif de Mayotte est confronté à un double défi :

- d'une part, la forte progression des effectifs scolaires, dans le premier et le second degré, et le manque d'infrastructures qui en découle ;
- d'autre part, les faibles résultats scolaires, en raison de l'environnement socioculturel spécifique.

1. La forte progression des effectifs scolaires

L'évolution démographique atypique de Mayotte – caractérisée par un taux d'accroissement naturel élevé et la présence de nombreux clandestins, dont les enfants constitueraient 20 % des élèves scolarisés⁶⁷, auxquels s'ajoute un effort important de scolarisation engagé par les pouvoirs publics – rendent les **besoins actuels** en matière de **scolarisation** particulièrement élevés.

Selon les informations fournies par le vice-recteur de Mayotte, les effectifs scolaires dans le premier et le second degré à Mayotte connaissent une forte progression. De 5 000 en 1973 et 58 720 en 2003, les effectifs s'élevaient, pour la

⁶⁷ Regard de la défenseure des enfants sur la situation des mineurs à Mayotte, annexe au rapport 2008.

rentrée 2011, à 82 293 élèves (50 595 élèves dans le premier degré et 31 698 dans le second degré). En moyenne, chaque année, le système éducatif mahorais accueille 1 500 élèves supplémentaires dans le premier degré et 1 600 dans le second degré. L'évolution a été de + 57,3 % en maternelle, + 15 % en élémentaire, + 72,2 % au collège et + 73,1 % au lycée, entre 2003 et 2011. En outre, les effectifs des collèges et des lycées augmentent plus que la démographie de l'île (+ 10 %).

Toutefois, vos rapporteurs ont été informés par certaines associations humanitaires et les syndicats de l'Éducation nationale, de l'existence de pratiques plus que contestables **visant à régulariser le nombre d'élèves en empêchant leur inscription**. Par exemple, il serait très souvent demandé aux familles de présenter une pièce d'identité française ou, à défaut, une carte de séjour, ce qui est illégal. Par ailleurs, le vice-rectorat de Mayotte aurait refusé à plusieurs reprises l'inscription d'élèves dans l'enseignement secondaire sous prétexte que l'adulte accompagnant ne pouvait présenter de délégation d'autorité parentale, demande pourtant interdite par une circulaire du 20 mars 2002⁶⁸. C'est pourquoi vos rapporteurs considèrent qu'une stricte application de la circulaire précitée doit prévaloir à Mayotte, afin que soit respecté le droit pour chaque enfant de bénéficier d'un enseignement scolaire.

2. Les besoins d'infrastructures scolaires

Les évaluations prévisionnelles effectuées par le vice-rectorat pour les prochaines années montrent que **cette progression devrait se poursuivre**, ce qui pose la question lancinante et urgente des besoins d'infrastructures pour assurer un enseignement de qualité. Le déficit effectif en salles de classes est estimé, par le syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM), à 368. Il serait également nécessaire de construire un collège par an et un lycée tous les deux ans. Des solutions ont été mises en œuvre afin de pallier le manque d'infrastructures et de mieux faire face à la croissance de l'effectif scolaire. Ainsi, dans les écoles primaires, a été mis en place un **système de rotation** : un groupe d'élèves suit l'enseignement le matin et un second l'après-midi. Cette solution représente un pis-aller qui n'est toutefois pas satisfaisant pour les élèves, ni pour les professeurs.

(1) Le manque criant d'établissements scolaires

Les constructions scolaires du **premier degré** relèvent de la compétence des collectivités territoriales (communes et département) qui ont confié au SMIAM la construction des écoles. Le SMIAM perçoit les cotisations des communes et des subventions de l'État. Il doit théoriquement rétrocéder la propriété des écoles aux communes mais il ne l'a pas fait, selon les indications recueillies par vos rapporteurs.

Selon le vice-rectorat de Mayotte, à la rentrée 2011, **195 écoles** scolarisaient **50 595 élèves** (soit + 2 % par rapport à 2010). Le nombre d'élèves par classe est de 26,1 en école primaire, contre 22,7 au niveau national.

Entre 2003 et 2011, 5 écoles ont été créées et 46 classes ont été livrées à la rentrée 2011. Toutefois, ces établissements supplémentaires ne permettent pas d'accueillir l'ensemble des élèves ce qui oblige à poursuivre le **système de rotation** mis en place dans 50 % des écoles. Pour mettre fin à la rotation des classes, le vice-

⁶⁸ Circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 du ministère de l'Éducation nationale relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés.

rectorat de Mayotte estime qu'il faudrait construire 450 classes d'ici 2015, pour un effort budgétaire s'élevant à 73 millions d'euros.

Le **SMIAM a défini un plan de résorption**, au titre des années 2011-2015, destiné à construire 464 salles de classe supplémentaires dont 337 sont jugées prioritaires. L'évaluation de ce projet s'élève à 122 millions d'euros, soit environ 30 millions d'euros par an. Il s'agit, par ce plan, de résorber le déficit de salles de classe afin de diminuer le nombre d'élèves par salle et d'assurer la scolarisation des enfants de 3 à 4 ans.

On rappellera que les établissements du second degré sont des établissements publics nationaux régis par un décret du 31 janvier 1986⁶⁹, qui met à la charge de l'État l'ensemble des dépenses en investissement (construction et équipement) et en fonctionnement (personnel). Le transfert de leur gestion au conseil général est prévu pour 2014.

Quant aux établissements scolaires du second degré, on recense aujourd'hui **18 collèges et 10 lycées**. On estime toutefois que les besoins actuels de scolarisation nécessiteraient la construction d'un collège supplémentaire par an. Or, les terrains nécessaires à leur réalisation sont difficiles à trouver, en raison de l'absence de cadastre, et coûteux (le coût de la construction à Mayotte est supérieur de 35 % à celui de métropole et seules deux entreprises sur l'île sont en capacité de réaliser une telle opération – SOGEA et Colas). Ainsi, les établissements du second degré sont aujourd'hui surchargés et sont le siège de phénomènes de violence entre élèves.

Entre 2003 et 2011, 3 lycées et 2 collèges ont toutefois été construits. Selon les informations fournies par la Délégation générale à l'outre-mer, il est prévu la création de 4 établissements d'internats d'excellence, rattachés à des établissements existants, soit la création de 410 places d'ici 2020. La maîtrise d'ouvrage de ces opérations sera assurée par l'État, pour un coût estimé à 24,3 millions d'euros.

(2) L'état déplorable des écoles

Non seulement trop peu nombreuses, les infrastructures scolaires sont très fréquemment dans un état déplorable qui ne permet pas un accueil des élèves dans des conditions décentes.

Une enquête du SNUipp/FSU, réalisée auprès de 118 écoles sur 195, dénonce la situation financière catastrophique des écoles, leur manque d'entretien et la quasi-inexistence des moyens pédagogiques de fonctionnement (livres, cahiers, fournitures, ...), les normes d'hygiène et de sécurité. Ce constat est partagé par M. François-Marie Perrin, qui juge que l'accueil est convenable dans seulement 20 % des écoles mahoraises. C'est pourquoi les syndicats de l'Éducation nationale réclament un plan de construction d'au moins 600 salles de classe et un plan de rénovation des écoles, en priorité celles qui ne respectent pas les normes d'hygiène et de sécurité. Les élus locaux estiment le besoin financier pour rénover les écoles à 36 millions d'euros.

Pour **accompagner les besoins de construction des infrastructures scolaires**, l'État a mis en place une dotation spéciale de construction et d'équipement

⁶⁹ Décret n° 86-164 du 31 janvier 1986 portant organisation administrative et financière des établissements d'enseignement dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'État et dispositions diverses applicables aux établissements d'enseignement de second degré municipaux ou départementaux.

des établissements scolaires (DSCEES) en 2008 de près de 5 millions d'euros par an. Cette dotation allouée aux communes mahoraises a vocation à compenser les charges d'entretien et de construction des écoles. Le comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 a décidé de reconduire cette dotation jusqu'en 2013 et d'en majorer le montant à partir de 2011 : cette dotation s'est ainsi élevée à 10,2 millions d'euros en 2011 et à 10,7 millions d'euros en 2012. Toutefois, selon les syndicats, seul le quart de cette dotation aurait été utilisé.

Face à ce constat, vos rapporteurs souhaitent que soit engagé, dès aujourd'hui, un projet de construction de 600 classes d'ici 2017 afin de faire face aux besoins scolaires de Mayotte. Toutefois, la réalisation de ce programme ne peut réussir sans une **participation budgétaire de l'État**, la situation des communes et du SMIAM ne permettant pas de faire face à la situation dramatique des écoles.

Proposition n° 17 :

Prévoir un programme de construction de 600 classes supplémentaires dans les écoles primaires à Mayotte, d'ici 2017, avec une participation budgétaire de l'État.

3. Des retards scolaires importants

Parmi les **points de fragilité** du système éducatif à Mayotte, on relève la **faiblesse des résultats scolaires**.

Ainsi, le vice-recteur estime que 64 % des élèves en CE1 et 57 % des élèves en CM2 ont des acquis insuffisants en français, alors que ce taux atteint seulement 7 % pour la France entière. La proportion atteint 61 % des élèves en CE1 et 54 % des élèves en CM2 pour les acquis en mathématiques, pour un taux de 10 % pour la France entière.

Il convient également de souligner le **niveau d'illettrisme important** chez les jeunes mahorais : 73 % des jeunes ont des difficultés de lecture contre 10 % au niveau national.

Par ailleurs, la moitié des jeunes quittent le système scolaire sans aucune qualification.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les retards scolaires enregistrés par les enfants scolarisés à Mayotte. Tout d'abord, l'environnement familial des jeunes enfants scolarisés **ne favorise pas l'apprentissage du français**. 60 % de la population maîtrise mal le français. Mme Dominique Versini, alors Défenseure des enfants, estimait, dans son rapport de 2008, que « *L'enseignement scolaire se heurte par ailleurs à la non francophonie d'une majorité des familles où l'on parle à 70 % le mahorais et à 22 % le bushi (dérivé du malgache). Il en résulte que les enfants parlent peu ou pas français et que les emplois liés à l'éducation sont souvent doublés d'un interprète* ».

Ensuite, de nombreux enfants étrangers, de parents en situation irrégulière ou non, sont soumis à une **évaluation de leur niveau scolaire avant leur admission éventuelle dans un établissement scolaire**. Ainsi, les syndicats scolaires rencontrés

par vos rapporteurs ont indiqué que de nombreux mineurs âgés de moins de seize ans étaient exclus du système scolaire en raison de leur niveau scolaire jugé trop faible. Vos rapporteurs se sont émus des obstacles à l'accès à la scolarisation pour les enfants étrangers.

Enfin, se pose la question des **conditions de prise en charge des enfants suivant un enseignement dans les écoles coraniques**, notamment en matière de méthodes pédagogiques.

On constate cependant des **points d'amélioration** qu'il convient de relever. Tout d'abord, la proportion d'une classe d'âge obtenant le baccalauréat est passée de 17 % en 2002 à 39 % en 2010. Ensuite, 88 % des enfants âgés de 4 ans sont scolarisés à la rentrée 2010. Enfin, les taux de réussite s'améliorent : en 2010, pour le Diplôme National du Brevet (DNB), il s'élève à 75,8 % et celui du baccalauréat 74,2 % (contre respectivement 83,3 % et 85,6 % au niveau national).

Toutefois, Réseau Éducation sans Frontière Ile de Mayotte (RESFIM) a indiqué que les élèves du secondaire étaient sur-notés, lors des examens du DNB ou du baccalauréat, afin que leurs établissements scolaires obtiennent des taux de réussite acceptables. Le réseau a également regretté qu'aucun établissement scolaire ne soit classé en zone d'éducation prioritaire (ZEP), ce qui les prive de moyens supplémentaires, pourtant nécessaires, qui leur permettraient de faire face à leurs très nombreuses difficultés.

4. Les caractéristiques des enseignants du système scolaire de Mayotte

On dénombre aujourd'hui environ 6 000 fonctionnaires dans l'Éducation nationale à Mayotte. Afin d'accompagner la croissance des effectifs scolarisés, des postes d'enseignants et de personnels d'encadrement sont créés chaque année, afin de rapprocher le taux d'encadrement des élèves⁷⁰ de Mayotte de celui du niveau national : ainsi, pour le premier degré, le taux d'encadrement est passé de 4,66 en 2003 à 4,83 en 2007 avant d'atteindre 5,24 en 2011 (contre 5,3 au niveau national).

Les **enseignants du premier degré** à Mayotte sont en majorité Mahorais et ont des niveaux de formation différents. On distingue trois statuts différents d'enseignants :

- les instituteurs territoriaux ;
- les instituteurs de la fonction publique d'État⁷¹ ;
- les professeurs des écoles.

Les personnels enseignants du premier degré relèvent, depuis le 31 décembre 2010, de la fonction publique d'État, en application des dispositions de la loi du 11 juillet 2001⁷². Par ailleurs, un décret de 2006⁷³ met en extinction le corps des instituteurs territoriaux par accession au corps des instituteurs d'État et des professeurs

⁷⁰ Le taux d'encadrement des élèves est le nombre de professeurs pour 100 élèves.

⁷¹ Corps créé par le décret n° 2005-119 du 14 février 2005 relatif au statut du corps des instituteurs de la fonction publique de l'État recrutés à Mayotte. Ces instituteurs ne peuvent être affectés qu'à Mayotte.

⁷² Article 64-1 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

⁷³ Décret n° 2006-1110 du 4 septembre 2006 portant adaptation du statut du corps des instituteurs de Mayotte.

des écoles. Un autre décret de 2011⁷⁴ prévoit la titularisation des instituteurs contractuels par voie de concours internes.

L'un des enjeux majeurs de l'école primaire à Mayotte est la **professionnalisation des maîtres du premier degré issus de la fonction publique territoriale** (c'est-à-dire les instituteurs territoriaux). Comme l'a indiqué le vice-recteur de Mayotte, ces derniers, qui représentent la quasi-totalité des enseignants en fonction dans les écoles mahoraises, ne maîtrisent qu'imparfaitement, pour la plupart d'entre eux, la langue française, ce qui fragilise leur autorité en tant qu'enseignant. C'est pourquoi les syndicats estiment que le recrutement des professeurs des écoles à Mayotte doit s'effectuer selon les mêmes critères que ceux du niveau national. Il n'existe pas aujourd'hui, à Mayotte, de concours externes pour les professeurs des écoles mahoraises, qui nécessitent une formation bac + 5.

On rappellera en outre qu'à compter du 1^{er} septembre 2012, l'institut de formation des maîtres n'existera plus, conformément à la loi précitée du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

Les **personnels enseignants du second degré** sont des personnels de l'État affectés dans le cadre du mouvement inter-académique. Ils sont majoritairement originaires de la métropole et leur durée d'affectation est de deux ans, renouvelable une fois. Mayotte connaît toutefois une crise de recrutement. En effet, chaque année, en moyenne, 30 % des postes ne sont pas pourvus par des titulaires et sont dès lors occupés par des contractuels.

Enfin, vos rapporteurs ont considéré que les différences entre les salaires des professeurs mahorais et ceux des métropolitains, qui sont dans un rapport de 1 à 7, n'étaient pas justifiées et constituaient une source potentielle d'explosion sociale. Elle mériterait une réflexion approfondie en réunissant l'ensemble des acteurs concernés, pour permettre une réévaluation progressive des salaires des professeurs mahorais.

5. La création prochaine d'un centre universitaire de formation et de recherche

La création prochaine d'un **Centre Universitaire de Formation et de Recherche**⁷⁵ devrait permettre la mise en place d'un schéma de développement des formations universitaires, avec à terme des unités de recherche, ainsi que l'obtention de diplômes de niveau bac + 2 à Mayotte pour favoriser la préparation au concours externe de professeur des écoles. Ce schéma sera organisé autour de trois filières :

- lettres et sciences humaines (cette filière permettra de recruter des instituteurs mahorais) ;
- sciences « dures » (basées notamment sur la biologie, en raison du lagon de Mayotte) ;
- droit et sciences économiques.

⁷⁴ Décret n° 2011-1274 du 11 octobre 2011 portant modification du décret n° 2005-119 du 14 février 2005 relatif au statut du corps des instituteurs de la fonction publique de l'État recrutés à Mayotte et fixant des modalités temporaires d'accès à ce corps.

⁷⁵ Décret n° 2011-1299 du 12 octobre 2011 portant création du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte.

Il est également prévu des conventions entre le futur centre universitaire et trois universités métropolitaines : Aix-Marseille, Rouen et Montpellier II.

Ce projet est très bien accueilli par les Mahorais. Ceux-ci déplorent le taux d'échec élevé des étudiants mahorais poursuivant leurs études dans une université métropolitaine (90 %) dès la première année, en raison des difficultés d'adaptation et d'installation. Pour la majorité d'entre eux, c'est la première fois qu'ils quittent Mayotte. Ainsi, le futur centre universitaire devrait permettre aux étudiants mahorais de bénéficier d'une formation jusqu'à bac + 2 : ils seront ainsi plus aguerris pour la poursuite de leurs études en métropole. Les élus locaux craignent cependant que ce centre universitaire soit considéré comme un établissement « au rabais ».

D. LA PERSISTANCE D'UNE FORTE IMMIGRATION ILLÉGALE

1. Un phénomène difficile à mesurer

Par définition, il est **difficile d'établir une comptabilisation exacte du nombre de clandestins sur un territoire**. A Mayotte, comme l'a indiqué M. François Lucas, directeur du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, la difficulté est plus grande qu'ailleurs. Les flux migratoires sont en effet plus complexes à surveiller en raison de l'insularité de ce territoire. Selon les estimations, la population immigrée clandestine à Mayotte pourrait s'élever entre 50 000 et 60 000 personnes, dont 90 % d'origine comorienne, soit environ un tiers de la population officielle de Mayotte.

Un contexte à la fois historique, géographique et économique favorise l'immigration des Comoriens à Mayotte.

Malgré la scission issue des résultats du référendum d'autodétermination de 1974, les relations, notamment familiales, se sont poursuivies entre les Comores et Mayotte. Du point de vue géographique, Mayotte se situe à moins de 70 kilomètres de l'île d'Anjouan. Cette proximité rend possibles les traversées en bateau.

Le **facteur principal** demeure lié à l'**attractivité de Mayotte** dans son ensemble régional, en raison d'un niveau de vie par habitant plus élevé que celui des pays voisins, proches culturellement et linguistiquement. Bien que le PIB de Mayotte ne représente qu'un cinquième de celui de la métropole, l'écart de développement avec les trois autres îles de l'archipel des Comores ne cesse de se creuser, rendant l'attrait migratoire pour Mayotte de plus en plus fort. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant de Mayotte (6 575 euros par habitant en 2010) est huit fois supérieur à celui des Comores (760 euros en 2010). Si, dès avant la départementalisation, l'attractivité de Mayotte n'était plus à démontrer, l'évolution institutionnelle l'a renforcée, avec la mise en place du RSA et, plus généralement, des prestations sociales qui contrastent avec la situation des Comores, qui se caractérise par une extrême misère. Ainsi, Mayotte représente un îlot de richesse dans un environnement régional extrêmement pauvre.

Ainsi, l'**immigration clandestine** à Mayotte est principalement d'ordre **économique** et repose sur trois piliers :

- la **santé** : la majorité des personnes venant à Mayotte souhaite bénéficier de la qualité du système de santé mahorais, notamment pour les accouchements, et bénéficier, pour leurs enfants, de la nationalité française. Mamoudzou est ainsi qualifiée de « première maternité de France », voire même d'Europe ;

- le **travail** : les immigrés souhaitent travailler, parfois dans des conditions difficiles, afin de bénéficier d'un salaire qui, même faible, leur permet de nourrir leur famille ;

- l'**éducation**, dans l'espoir de donner à leurs enfants les chances d'une vie meilleure.

Pour atteindre Mayotte, les immigrés ont recours à des *kwassas kwassas*, barques de fortune qui transportent, depuis l'île voisine d'Anjouan, des clandestins dans des conditions d'hygiène et de sécurité déplorables, à l'origine de fréquents naufrages à l'issue tragique. Mesurant 10 mètres de long sur un mètre de large, ces embarcations accueillent jusqu'à 50 personnes, qui naviguent au niveau de la mer, alors qu'elles ne devraient transporter que huit ou neuf personnes si les normes de sécurité étaient respectées. Le voyage dure en moyenne vingt-cinq heures. On constate chaque année un nombre élevé de naufrages, de noyades et de disparitions. Ce bras de mer est souvent considéré comme un « *cimetière de kwassas kwassas* ». L'évaluation du nombre de décès lors de ces traversées est difficile : **les chiffres varient, selon les estimations, entre 7 000 et 10 000 morts depuis 1995.**

Exemple récent de tragédie liée aux « *kwassa kwassa* »

« La préfecture de Mayotte a décidé samedi soir de lever définitivement le dispositif de recherches d'éventuels rescapés du naufrage vendredi d'une embarcation de type "kwassa kwassa" (pirogue) au cours duquel 7 personnes ont péri, dont 4 enfants, et 4 autres ont disparu.

L'embarcation aurait chaviré entre 02H00 et 03H00 du matin (entre 01H00 et 02H00 heure de Paris) avec 24 personnes à bord, en provenance de l'île d'Anjouan.

Samedi à 19H00 (18H00 heure de Paris), le bilan était de 7 morts, 13 rescapés et 4 disparus, a précisé la préfecture du 101^e département français, en annonçant que le procureur de la République venait d'ordonner l'ouverture d'une enquête judiciaire pour déterminer les causes du naufrage et permettre aux familles de venir identifier les corps des naufragés.

Il s'agit du deuxième drame d'une ampleur similaire en moins de deux mois.

Le 19 mai une pirogue du même type chargée de clandestins comoriens, qui tentait d'accoster à Mayotte, avait fait naufrage. Bilan: 5 morts, 15 disparus et 19 rescapés, qui avaient réussi à s'agripper à l'embarcation toute une nuit. Le 21 mai, la préfecture de Mayotte avait annoncé la fin des recherches pour tenter de retrouver les 15 disparus.

Vendredi la préfecture avait déclenché le plan Secmar mobilisant des moyens aériens et nautiques de secours en mer.

Le ministre des Outre-mer Victorin Lurel s'est déclaré attristé par ce nouveau drame, auquel il a réagi depuis la Réunion où il a entamé vendredi une visite de trois jours. »

Source : Dépêche AFP du 15 juillet 2012.

Il existe une véritable filière d'immigration illégale, souvent organisée depuis l'île d'Anjouan. Un *kwassa kwassa* rapporte environ 300 euros par passager : il est donc rentabilisé même s'il est intercepté. Ces barques sont souvent pilotées par des mineurs en raison de l'impunité pénale dont ils bénéficient, ce qui permet de préserver les responsables de filières de poursuites pénales. M. Philippe Faisandier a cependant indiqué que trois responsables de filières avaient été interpellés en 2011.

2 Les limites de la politique actuelle de reconduite à la frontière : le fantasme du chiffre

Le coût des reconduites à la frontière d'immigrés clandestins s'élèverait, chaque année, entre 50 et 70 millions d'euros, à Mayotte.

Le nombre de reconduites à la frontière y est élevé : il représente à lui-seul près de 50 % de l'objectif national. 26 405 reconduites ont été opérées en 2010, soit une hausse de + 32 % par rapport à 2009. Ce chiffre s'élevait à 24 278 personnes en 2011. Ainsi, en 10 ans, l'équivalent de la population mahoraise aurait été expulsé. La moyenne des reconduites par jour est de 57,5 mais s'échelonne en réalité entre 40 et 140, voire 300 certains jours.

L'aspect répressif de la politique d'immigration a été renforcé avec l'installation d'un quatrième radar en août 2011 et le développement des moyens d'interception en mer, avec un bateau de marine et un bateau des douanes. Toutefois, la police aux frontières (PAF) n'a pas disposé de moyens nautiques pendant plusieurs mois en raison de leur réparation. Le nombre d'interceptions marines est fortement corrélé aux conditions météorologiques. En effet, lorsque la houle est forte, les radars sont inopérants pour détecter les *kwassas kwassas*.

Les personnes interceptées sont retenues dans le centre de rétention administrative (CRA) de Mamoudzou, en attente d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), décision administrative du préfet, à leur encontre. Ils ne sont pas poursuivis car il s'agit d'étrangers en situation irrégulière. Les procédures pénales s'appliquent seulement aux passeurs ou aux aidants. Cependant, comme le constate la Cour des comptes⁷⁶, « 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 [...]. D'autre part, tout durcissement du régime d'incarcération est rendu difficile par la surpopulation de la maison d'arrêt de Majicavo ».

Le retour des clandestins dans leur pays d'origine est réalisé par bateaux et, depuis août 2011, par avions également.

Le problème des « réitérants » a pour effet de fausser les chiffres officiels des reconduites à la frontière. Est qualifiée de réitérante toute personne qui, après avoir été reconduite à la frontière, revient ensuite sur le territoire d'où elle a été expulsée. Il n'existe pas, comme le constate la Cour des comptes, de 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,

⁷⁶ Rapport public annuel 2011, annexe « Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin », Cour des Comptes, 2011.

nécessairement courts compte tenu de la capacité d'accueil, ne permettent d'ailleurs pas une signalisation systématique. Pres des deux tiers des personnes reconduites ne sont ainsi pas enregistrées. Selon les estimations de la PAF, la réitération pourrait représenter environ 40 % des interpellations, une même personne ayant été expulsée à dix-sept reprises au cours de l'année 2011.

Les expulsions sont « facilitées » par les règles d'entrée et de droit de séjour à Mayotte, qui ne sont pas fixées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), mais par une ordonnance du 26 avril 2000⁷⁷. Dans un **avis du 20 mai 2010**, le Conseil d'État a estimé 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. En d'autres termes, **l'application du CESEDA n'a pas été rendue obligatoire par la départementalisation de Mayotte**. Ainsi, la saisine du juge n'est pas suspensive de l'éloignement ce qui explique que le maintien en CRA soit inférieur à un jour. Toutefois, l'exception au CESEDA ne suspend pas le droit au recours qui doit toujours être effectif. Si une modification du caractère suspensif du recours était envisagée, le CRA ne suffirait plus à accueillir les immigrés en raison du manque de lieux pour les assignations à résidence.

3. Des problèmes administratifs et d'hygiène préoccupants

Il convient également de relever les carences dans l'assistance sanitaire et juridique des retenus.

En premier lieu, l'immigration clandestine est source d'une recrudescence de certaines pathologies à Mayotte.

Médecins du Monde a ainsi recensé des pathologies de la peau liées à la qualité de l'eau, aux accidents domestiques et à un mauvais accès à la nourriture (avec de nombreux cas de malnutrition). Se pose alors la question de l'accès aux soins des personnes souffrant de ces pathologies. Si, dans le cadre d'une demande d'asile ou d'un séjour régulier, un récépissé permet, pour une période d'un an, l'affiliation à la sécurité sociale en métropole, ce même récépissé dispose d'une validité de trois mois à Mayotte, ce qui nécessite de le renouveler régulièrement, d'où des ruptures fréquentes dans la chaîne des soins. Par ailleurs, il n'existe pas d'aide médicale de l'État, ce qui implique une participation financière des familles pour des hospitalisations (de 10 à 300 euros pour un accouchement).

C'est pourquoi un **système dit de « bons roses »**, mis en place à la suite du rapport de la Défenseure des enfants de 2008, permet aux enfants dont les parents n'ont pas les moyens financiers suffisants d'accéder aux soins. Toutefois, leur **délivrance** se fait de manière **aléatoire**. Les familles sont parfois confrontées à un refus de renouvellement sans justification. Vos rapporteurs estiment qu'un dispositif réglementaire garantirait un accès des mineurs aux soins en évitant une interprétation subjective.

⁷⁷ Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, modifiée par l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007, intégrant les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Proposition n° 18 :

Mettre en place un dispositif défini par décret pour la délivrance des « bons roses » afin de garantir un accès aux soins des mineurs en évitant une interprétation subjective.

Par ailleurs, le système des « bons roses » ne dispense pas les familles de l'acquittement d'une somme pour un soin. C'est pourquoi certaines familles, par souci de ne plus pouvoir payer, ne renouvellent pas leurs bons roses. Un autre obstacle majeur à l'accès aux soins est lié à la peur de se déplacer, de crainte d'être arrêté. Ainsi, selon Médecins du Monde, 50 % des personnes renoncent aux soins à cause de ces difficultés.

En second lieu, vos rapporteurs ont été sensibilisés aux **problèmes liés à la lenteur des procédures administratives**, pour une **demande d'asile ou de séjour**, à Mayotte qui s'échelonnent de un à trois ans alors que le délai est de un an en métropole. Pendant cette période, les personnes en attente ne perçoivent pas d'allocation d'attente et ne sont pas autorisées à travailler. L'OFPRA met un an pour organiser des auditions puis un à deux ans supplémentaires pour donner sa réponse. On relève également l'extrême lenteur, par la préfecture de Mayotte, dans le traitement des demandes de régularisation pour raison médicale.

Le taux de réponse favorable aux **demandes d'asile** s'élève à 8 %⁷⁸, en dépit de leur forte augmentation entre 2010 et 2011 (+ 41 %) qui sont passées de 850 en 2010 à 1 200 en 2011. En janvier et février 2012, l'augmentation des demandes d'asile a atteint 80 %, selon M. François Lucas. De même, 70 % des personnes suivies par La Croix Rouge sont accompagnées pour obtenir le **titre de séjour de droit** (notamment pour les parents d'enfants mahorais) : sur 757 dossiers suivis par la Croix Rouge, seuls 11 ont connu une issue heureuse en 2011.

En outre, alors qu'elle dispose de peu de moyens humains, la préfecture est accusée d'alourdir elle-même sa charge de travail, ce qui allonge les procédures inutilement, en renvoyant des dossiers complets sans motif et en réclamant de nouvelles pièces.

A Mayotte, **les demandeurs d'asile ne perçoivent pas l'allocation temporaire d'attente (ATA)** qui leur est accordée en métropole, ni aucune aide régulière des services sociaux du conseil général. Pendant la première année suivant le dépôt de leur dossier, ils ne sont pas **autorisés à travailler** par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ils peuvent, mais de façon très restrictive, obtenir une carte de travail provisoire par la suite. Enfin, aucune structure d'hébergement, telle que les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), n'a été mise en place. Solidarité Mayotte⁷⁹ a toutefois obtenu, avec le financement de la direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DJSCS), l'ouverture, depuis fin 2011, d'un

⁷⁸ Mayotte est devenue une terre de demande d'asile pour les Malgaches depuis que le Conseil d'État a enlevé Madagascar de la liste des pays sûr.

⁷⁹ L'association « Solidarité Mayotte » est la seule association habilitée par la préfecture à assurer l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile sur l'île de Mayotte, par défaut de toute structure institutionnelle.

« appartement autonome d'urgence expérimental » pour demandeurs d'asile de 15 places dans lequel des primo-arrivants peuvent séjourner pendant trois semaines, le temps de trouver un toit. Bien que cette structure soit encore insuffisante pour répondre aux besoins de mise à l'abri des demandeurs d'asile, elle constitue toutefois une première avancée vers la mise en place d'une CADA.

Proposition n° 19 :

Prévoir la mise en place, dans un délai à définir, de centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

4. Des conditions de détention dégradantes : le centre de rétention administrative de Pamandzi

Depuis 1996, est installé à Pamandzi (Petite Terre), dans un ancien hangar pour camions de pompiers, un local de rétention administrative (LRA). Avant cette date, les personnes interpellées pour séjour irrégulier étaient retenues dans les locaux de la gendarmerie, de la police nationale et de la police aux frontières.

Un décret du 17 juillet 2001⁸⁰ prévoit la création d'un centre de rétention administrative (CRA) à Mayotte, en lieu et place du LRA. Cependant, un arrêté préfectoral du 19 novembre 2002 officialise l'existence du LRA, contrairement aux dispositions du décret de 2001. Il a fallu attendre un arrêté ministériel du 19 janvier 2004, soit 8 ans après l'installation du LRA, pour faire de ce dernier un centre de rétention administratif (CRA)⁸¹.

Toutefois, les conditions de vie et d'exercice des droits au sein du CRA de Mayotte se rapprochent davantage du fonctionnement d'un LRA. En effet, les actions d'information et de soutien moral ne sont pas dispensées et l'exercice des droits des retenus n'est pas garanti : ce n'est qu'en janvier 2009 que la Cimade a été autorisée à y intervenir mais seulement à hauteur de cinq bénévoles, ce qui paraît trop faible par rapport au nombre élevé de retenus et à leurs courtes durées de séjour.

Le budget de fonctionnement et d'investissement du CRA s'élevait, en 2011, à 3 millions d'euros. Toutefois, 2,5 millions d'euros sont utilisés pour les reconduites à la frontière. Vos rapporteurs ont été surpris d'apprendre qu'au 12 mars 2012, Mme Nathalie Poirier-Authebon, directrice de la PAF, n'avait toujours pas reçu la notification du budget du CRA pour 2012. Ils estiment qu'un tel retard n'est pas admissible, alors que chaque gestionnaire est appelé à une gestion performante de ses crédits, conformément aux principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁸².

⁸⁰ Article 55 du décret du 17 juillet 2001 pris en application de l'ordonnance du 26 avril 2000.

⁸¹ Un centre de rétention administrative est un bâtiment spécialement construit pour accueillir des étrangers en situation irrégulière pour lesquels une décision de placement a été prise par l'administration. Un local de rétention administrative est un local réservé dans un bâtiment policier pour retenir des étrangers en situation irrégulière lorsqu'il n'existe pas de CRA.

⁸² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(1) Un phénomène important de surpopulation

Le CRA se caractérise par la **surpopulation des personnes retenues** ce qui rend difficilement acceptable les conditions de rétention.

Le CRA a une capacité théorique de 60 places qui est dépassée, en moyenne, huit mois sur douze. Selon la Cour des comptes, le taux moyen d'occupation a atteint 145 % en 2009. En 2011, 25 501 personnes ont été retenues au CRA. Pour une surface totale de 206 m², la place disponible est de 3,4 m² par personne retenue alors que la norme retenue pour les autres CRA a été fixée à 10 m² par personne retenue.

Toutefois, il convient de rappeler que le **temps moyen de rétention** au CRA de Pamandzi est de **0,84 jour**, soit environ 20 heures. Seuls les personnes sous traitement médical et les enfants scolarisés peuvent être retenus au-delà de cette moyenne, pour une durée maximale de cinq jours. De même, toute hospitalisation vaut levée de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF).

(2) Des conditions d'hébergement indignes

Plusieurs rapports ont dénoncé les conditions matérielles de vie préoccupantes du CRA de Pamandzi : absence de lits et d'équipements pour les enfants malgré leur nombre élevé, de cour de promenade, propreté discutable, etc.⁸³

Une politique d'amélioration des conditions de détention au CRA de Pamandzi est entreprise depuis 2008. Ainsi, ont été réalisés une infirmerie, des sanitaires et des douches pour les femmes et les enfants, un réfectoire, une cuisine, un hall d'accueil et un local pour les visites. De même, jusqu'en 2011, le CRA ne disposait pas de lits. Pour y suppléer, des matelas ont été commandés en 2010 mais n'ont été livrés qu'en décembre 2011, soit dix-huit mois après leur commande ! Auparavant, les retenus dormaient sur des nattes. Un nouveau marché public a récemment été passé par la direction de la PAF pour commander des nattes jetables.

Malgré ces améliorations notables, les conditions de rétention apparaissent toujours difficiles. Comme le note la Cour des comptes, « *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. »*

En outre, le CRA de Mayotte ne comporte **pas de secteur pour les familles**, contrairement à ce que prévoit la réglementation nationale et internationale. Il existe seulement un secteur pour les hommes et un secteur pour les femmes, dans lequel sont retenus les mineurs. Les cellules se caractérisent par une odeur nauséabonde, une chaleur éprouvante, l'absence de cellules individuelles, les matelas installés à même le sol. Les toilettes pour femmes ont été construites en 2009 seulement.

⁸³ On citera, pour mémoire, le rapport d'information n° 516 (2008-2009) de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative ; les recommandations du 30 juin 2010 relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi (Mayotte) par le contrôleur général des lieux de privation de liberté ; le rapport public 2011 de la Cour des Comptes, avec le chapitre relatif aux flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin.

Vos rapporteurs ont pu constater le calme de la population retenue au CRA. Cependant, les fonctionnaires de la PAF constatent une certaine dégradation de la situation depuis les événements d'octobre 2011, avec la multiplication de comportements de rébellion, des outrages lors des interceptions et la multiplication d'incidents, qui pourraient augmenter dans les prochains mois.

La **préfecture de Mayotte** a été **condamnée** le 20 février 2012 par un **référé du tribunal de grande instance de Mamoudzou sur la base des conditions de vie du requérant** (un homme et ses deux enfants). Comme l'ont rappelé vos rapporteurs précédemment, le CRA ne dispose ni de cour de promenade ni de coin affecté aux familles. La décision de référé s'applique à l'encontre des conditions de rétention, conformément à l'article 3 de la CEDH, et non de la décision de reconduite à la frontière.



Centre de rétention administrative de Pamandzi

Face à cette situation dramatique, le choix a été fait de **construire un nouveau CRA** qui réponde aux exigences d'hygiène et de sécurité fixées aux niveaux national et européen. Implanté sur un site plus proche de l'aéroport de Dzaoudzi et d'une superficie plus grande, il aurait une capacité théorique de 136 places et de 12 autres en zone d'attente. Selon les informations fournies par le ministère chargé de l'outre-mer, il est envisagé une conception modulaire avec des unités de capacité réduite (12 ou 24 places) pour les hommes et les femmes, et une unité de 40 places (10 chambres de 4 personnes) pour les familles. Ce projet a été annoncé en 2007. Toutefois, l'appel d'offres pour le nouveau CRA n'a été lancé que récemment. Le choix devait être opéré le 15 juin 2012 et la livraison est prévue à la fin de l'année 2014.



Centre de rétention administration de Pamandzi

Vos rapporteurs s'étonnent de la lenteur de la concrétisation de ce projet alors que les conditions de rétention sont difficiles et jugent urgent d'accélérer la construction du nouveau bâtiment. Au demeurant, le nouveau CRA ne devrait pas mettre un terme à la surpopulation du CRA, même s'il améliorera les conditions de rétention.

Proposition n° 20 :

**Accélérer la construction
du nouveau centre de rétention administrative de Mayotte.**

(3) Des fonctionnaires en sous-effectifs

Selon les informations fournies par Mme Nathalie Poirier-Authebon, 45 fonctionnaires sont affectés au fonctionnement du CRA. Ces effectifs apparaissent insuffisants en comparaison des autres départements d'outre-mer, alors que les problèmes d'immigration sont plus aigus à Mayotte. Ainsi, l'effectif du CRA ne permet pas d'escorter les clandestins renvoyés dans leur pays d'origine jusqu'à l'avion ou le bateau. Le marché public passé avec des armateurs prévoit qu'il revient à ces derniers de s'occuper de l'escorte. Il manque également de personnels pour assurer les gardes dans les hôpitaux pour les retenus hospitalisés.

Toutefois, les effectifs de la gendarmerie et de la police nationale contribuent également à la lutte contre l'immigration clandestine et ont connu ces dernières années une augmentation très élevée de leurs effectifs⁸⁴, ce qui permet de soulager les effectifs de la PAF.

Les conditions dans lesquelles travaillent les agents de la PAF sont, malgré tout, déplorables. Ils sont en moyenne neuf agents dans une salle de 11 m², qui n'est pas climatisée. Selon les agents eux-mêmes, les tensions sont fréquentes, renforcées par les difficultés humaines auxquelles ils sont confrontés quotidiennement. C'est pourquoi vos rapporteurs estiment que le projet du nouveau CRA doit également intégrer les éléments nécessaires pour améliorer les conditions de travail des agents de la PAF.

Proposition n° 21 :

**Intégrer, dans le projet du nouveau centre de rétention administrative
de Mayotte, les conditions de travail des fonctionnaires de la police aux frontières
(PAF)
et prévoir un renforcement des effectifs de la PAF de Mayotte.**

⁸⁴ Cette question sera abordée dans la sous-partie suivante.

5. Une conséquence de l'immigration illégale : les mineurs étrangers isolés

Les mineurs étrangers isolés représentent un **phénomène collatéral des reconduites à la frontière**, une catastrophe sociale, économique et humanitaire considérable.

a) Un phénomène dont l'ampleur est difficile à apprécier

b) L'absence de définition des « mineurs étrangers isolés »

Le terme de « mineurs étrangers isolés » ne connaît **pas de définition précise en droit**, ce qui rend difficile l'appréciation de ce phénomène.

On distingue généralement deux catégories de mineurs isolés à Mayotte :

- d'une part, les **mineurs dits étrangers isolés**. Ils sont généralement originaires du Congo, du Rwanda ou du Burundi. Après plusieurs mois d'errance pendant lesquelles ils ont connu des conditions de voyage et de vie traumatisantes, ils ont atteint Mayotte dans le dénuement le plus complet. Ils font l'objet d'une prise en charge le plus souvent par l'association Solidarité Mayotte. Celle-ci est désignée par le parquet en qualité d'administrateur *ad hoc* pour mettre en œuvre les premières démarches administratives qui débouchent ensuite vers une saisine du juge des tutelles ou une procédure de délégation d'autorité parentale. Dans leur grande majorité, ces enfants ne repartent pas dans leur pays d'origine ;

- d'autre part, les **mineurs étrangers abandonnés** représentent une catégorie spécifique à Mayotte. Ces enfants se retrouvent seuls sur le territoire mahorais après la reconduite à la frontière de leurs parents en situation irrégulière, qui ont fait le choix de ne pas dévoiler l'existence de leurs enfants afin de laisser ces derniers à Mayotte et leur offrir des perspectives d'avenir meilleures. Les parents conservent toutefois l'espoir de revenir auprès d'eux par la suite. Ces derniers sont le plus souvent laissés à la charge d'autres membres de la famille ou à des voisins qui peuvent ensuite les abandonner, livrant ainsi ces enfants à eux-mêmes : ils se retrouvent alors dans une situation de grand danger.

Pour tenter de mesurer l'ampleur de ce phénomène, un observatoire des mineurs isolés (OMI) a été mis en place en 2010, réunissant l'ensemble des acteurs travaillant sur cette thématique. Toutefois, l'OMI peine à rassembler les informations, en principe transmises par ses partenaires⁸⁵. C'est pourquoi le préfet de Mayotte a confié en 2011 au sociologue David Guyot une mission d'évaluation afin de proposer des outils de recueil et d'analyse fiables. Le rapport, déposé en janvier 2012, définit des critères qui se veulent objectifs et dont la réunion ou l'absence permettent de conclure qu'un mineur étranger est isolé ou non :

⁸⁵ L'article 4 de l'arrêté portant création de l'Observatoire des Mineurs Isolés de Mayotte précise la composition de l'observatoire qui comprend : le préfet, le président du conseil général, le vice-recteur, le juge des tutelles, le juge des enfants, le juge aux affaires familiales, le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, le directeur de la sécurité publique, le commandant de la gendarmerie nationale, le directeur de police aux frontières, le directeur de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, l'association TAMA, l'association Croix-Rouge française, l'association Solidarité Mayotte, l'association Secours Catholique, l'association Auteuil océan Indien, l'association des maires, la mission locale, l'agence régionale de santé et une ou plusieurs personnes qualifiées.

- présence d'au moins un représentant légal sur le territoire (mineurs au sens de l'OFPPA) ;

- présence d'un adulte apparenté au plan familial réputé s'occuper de l'enfant ;

- présence d'un adulte sans lien de parenté réputé s'occuper de l'enfant ;

- aucun adulte auprès de l'enfant.

En outre, toujours dans la catégorisation établie par M. Guyot, les mineurs étrangers isolés se caractérisent par leur situation d'extrême pauvreté et par leurs difficultés à se stabiliser ; il est en outre difficile de connaître leur âge, leur identité et leur devenir.

Force est de constater que les critères retenus sont tautologiques et peu opérationnels pour définir précisément un mineur étranger isolé et définir une politique d'aide envers cette population.

(2) Des évaluations du nombre de mineurs étrangers isolés imprécises

Selon ces critères, le nombre de mineurs étrangers isolés varie :

- mineurs isolés au sens de l'OFPPA : 2 922 ;

- mineurs avec adulte apparenté : 1 666 ;

- mineurs avec adulte non apparenté : 584 ;

- mineurs sans adulte : 555.

Selon notre collègue Mme Isabelle Debré⁸⁶, sur 6 000 mineurs étrangers isolés en France, entre 800 et 1 000 seraient à Mayotte. D'autres autorités évaluent entre 4 000 et 8 000 le nombre des mineurs étrangers isolés vivant à Mayotte, dont une grande partie à Mamoudzou. En raison de l'absence d'outils permettant de comptabiliser le nombre d'immigrés clandestins, il est difficile d'être plus précis.

Selon l'étude précitée de David Guyot, 87 % des cas recensés de mineurs étrangers isolés seraient dus aux reconduites à la frontière des parents.

L'association TAMA évalue à 500 le nombre de mineurs étrangers isolés en situation de grand isolement et à 3 000 ceux qui seraient en situation d'isolement à plus ou moins long terme. Cette proportion importante place ces enfants en situation de danger et peut les conduire dans des situations de délinquance. La période la plus difficile concerne les mineurs âgés de 16 à 18 ans : « 16 ans » représente l'âge de fin de scolarisation obligatoire et « **18 ans** » l'âge où l'expulsion hors du territoire devient possible. Or, la moitié des mineurs étrangers isolés étant nés en France, ils sont également des Français potentiels. Mais sans titre de séjour, ces mineurs ou ces jeunes majeurs ne peuvent bénéficier de formation, ce qui explique leur situation de précarité reposant sur la recherche de « petits boulots ». Il est donc difficile pour eux d'être « les citoyens de demain », comme le regrette la Cimade.

⁸⁶ « Les mineurs étrangers isolés en France », de Mme Isabelle Debré, sénateur des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, mai 2010.

b) Des moyens insuffisants pour l'encadrement des mineurs étrangers isolés

Il n'existe pas de réponse spécifique pour les mineurs étrangers isolés.

Les associations œuvrant dans le domaine de l'immigration ont regretté le **sous-dimensionnement des moyens mis en œuvre par le département pour l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, ce qui traduit, selon eux, le mépris de plusieurs élus mahorais envers les immigrés clandestins anjouannais. Toutefois, il convient de rappeler que des efforts sont à noter depuis 2009, date de l'arrivée d'un nouveau directeur de l'ASE qui a permis un important travail d'organisation, de formation et de recrutement et l'aboutissement du schéma départemental de protection de l'enfance.

En outre, les **solutions d'accueil** des mineurs étrangers isolés sont souvent **précaires**. Pour des raisons financières ou en raison du comportement perturbateur des mineurs, les familles d'accueil renoncent souvent à leurs missions.

Enfin, la **faiblesse du réseau local de prise en charge** des enfants en danger et l'**absence de priorité donnée par le conseil général** à la lutte contre l'isolement des mineurs étrangers isolés font que beaucoup de décisions rendues par les magistrats ne peuvent être exécutées.

Face à ces difficultés, le juge des enfants à Mayotte a demandé à l'ASE de solliciter désormais une **délégation d'autorité parentale** auprès du juge aux affaires familiales ou de faire constater une **déclaration judiciaire d'abandon** afin d'ouvrir une mesure de tutelle sur mineur. Parallèlement, l'association TAMA conduit des **projets de retour des enfants auprès de leurs parents reconduits aux Comores**, ce qui nécessite une grande présence sur le terrain afin de repérer les mineurs étrangers isolés, d'entrer en contact avec leurs parents et de préparer le voyage de retour.

Vos rapporteurs estiment qu'un renforcement du nombre des acteurs de terrain, des travailleurs sociaux et des éducateurs de rue permettrait de renforcer le nombre de ces retours à caractère familial.

Vos rapporteurs partagent la réflexion de notre collègue, M. Thani Mohamed Soilihi, selon lequel **la question des mineurs étrangers isolés** dépasse largement le cadre local et les compétences de l'ASE relevant du département, mais **procède**, au contraire, **de la politique d'immigration et d'accueil humanitaire de l'État**, à qui il reviendrait d'assumer une véritable prise en charge de ces enfants. Vos rapporteurs partagent cette réflexion et estiment qu'une intervention des pouvoirs publics est indispensable sur cette question avec l'ensemble des acteurs pour assurer une prise en charge effective des mineurs étrangers isolés.

Proposition n° 22 :

Assurer la prise en charge effective des mineurs étrangers isolés par une intervention des pouvoirs publics, en collaboration avec l'ensemble des acteurs locaux.

6. La mise en place d'une nouvelle politique de coopération régionale avec les Comores

La politique d'immigration actuelle à Mayotte n'est pas efficace : outre son coût et le taux de « réitération » important, elle est également dramatique socialement et humainement. En effet, la problématique de l'immigration est souvent analysée du point de vue des chiffres et non du point de vue des situations humaines. La Cimade déplore cette « banalisation acceptée du traitement de l'immigration ».

Pour autant, l'immigration illégale représente également un – sinon, le – problème majeur de la société mahoraise, en raison notamment des effets de destruction et de fragilisation qu'elle provoque pour les Mahorais. Vos rapporteurs estiment que les difficultés résultant de l'immigration illégale que connaît aujourd'hui la population mahoraise ne doivent en aucun cas être occultées. En effet, la population immigrée clandestine vit dans des conditions précaires à l'origine d'une délinquance de survie, ce que reflètent en particulier les mineurs étrangers isolés, abandonnés par leurs parents Comoriens reconduits dans leur pays d'origine. Or, les Mahorais sont également confrontés à des difficultés quotidiennes.

Après dix ans d'une politique d'immigration fondée sur les reconduites à la frontière, et au vu des statistiques qui montrent que l'immigration clandestine ne cesse d'augmenter, il apparaît aujourd'hui nécessaire de réviser cette politique et d'augmenter les moyens destinés à la coopération régionale. En effet, les relations entre Mayotte et les Comores constituent l'une des clés qui permettront, à terme, de maîtriser les flux migratoires irréguliers et d'atténuer par conséquent les difficultés actuelles rencontrées par les Mahorais dans leur vie quotidienne.

Aux yeux de vos rapporteurs, l'objectif n'est pas de renoncer à une politique de régulation de l'immigration, mais de la coupler avec une nouvelle politique de coopération régionale avec les Comores. En effet, toutes les personnes entendues estiment 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.

Vos rapporteurs ne proposent pas de revenir sur l'objectif de maîtrise des flux migratoires et de lutte contre l'immigration illégale mais de modifier les instruments et les modalités de cette politique qui ont révélé leur inefficacité.

a) Les relations difficiles entre Mayotte et les Comores

Les relations entre la France et les Comores sont marquées, depuis 1974, par la question de la souveraineté sur Mayotte.

Lors de la consultation organisée le 22 décembre 1974 par la France dans les quatre îles de l'archipel des Comores, jusqu'alors colonie française, une écrasante majorité des habitants de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli (94,56 %) se sont prononcées en faveur de l'indépendance. A l'inverse, Mayotte a refusé à 63,8 % cette indépendance et a choisi de se maintenir au sein de la République française.

Depuis cette date, les relations franco-comoriennes sont tendues, chacun des deux pays revendiquant sa souveraineté sur Mayotte. La France s'appuie sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tandis que les Comores

mettent en avant le **principe, contesté, de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation.**

L'organisation d'un second référendum à Mayotte décidée par la France en 1975 a fait l'objet d'un projet de résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, auquel la France a opposé son droit de veto le 6 février 1976. Les résultats de ce second référendum ont confirmé le choix des Mahorais, 99,4 % des votants s'étant prononcés pour le maintien au sein de la République française. Jusqu'en 1995, la question de Mayotte sera régulièrement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations-Unies par les Comores.

À la suite de la visite en France du ministre des relations extérieures comorien en juillet 2007, la coopération entre Mayotte et les Comores a été relancée. Les chefs d'État français et comorien ont décidé, le 28 septembre 2007, la **création d'un groupe de travail à haut niveau (GTHN)** sur les relations entre Mayotte et les Comores. Le GTHN a été officiellement mis en place à Paris le 4 juin 2008 et a commencé ses travaux à Moroni le mois suivant. Les deux parties ont alors décidé qu'un accord global sur la normalisation des relations et l'intensification des échanges entre les îles de l'archipel devait intervenir avant la fin de l'année 2008. C'est finalement en février 2009 que le GTHN a remis un projet d'accord global répondant aux objectifs fixés. Celui-ci, selon les informations fournies à vos rapporteurs par la DéGéOM, s'articulerait autour de trois volets :

- les conditions de la circulation des personnes et des biens ;
- le développement de la coopération régionale ;
- les modalités institutionnelles de cette coopération régionale.

Le processus de discussion s'est à nouveau ralenti en raison de l'**hostilité de la majorité des Comoriens au processus de départementalisation de Mayotte**⁸⁷, qui empêche désormais tout retour de celle-ci sous souveraineté comorienne. Ainsi, les travaux du GTHN ont été suspendus à la suite de la consultation du 29 mars 2009 à Mayotte.

Les relations diplomatiques ont repris en 2011, avec une visite, à titre privé, du nouveau président comorien élu, avant son investiture, au cours de laquelle il a rencontré la Ministre des affaires étrangères de l'époque, Mme Michèle Alliot-Marie, et le conseiller diplomatique du Président de la République. Par ailleurs, la première visite de parlementaires comoriens en France depuis l'indépendance des Comores en 1975 s'est déroulée en février 2012. Alors ministre de la coopération, M. Henri de Raincourt s'est entretenu à cette occasion avec le Président de l'Assemblée nationale comorienne des moyens de renforcement de la coopération entre les deux pays.

Malgré la reprise des relations bilatérales, le dialogue entre la France et les Comores demeure toujours délicat en raison de :

- la contestation de la politique de la France à Mayotte, et notamment de la départementalisation ;

⁸⁷ Cette position est d'ailleurs soutenue par l'Organisation de l'Union Africaine (OUA) qui considère que Mayotte appartient toujours à l'Union des Comores (décision adoptée lors de la 12^e conférence de l'Union africaine).

- la situation politique interne tendue aux Comores, pour laquelle la situation de Mayotte est un enjeu électoral récurrent :

- la pauvreté endémique d'Anjouan qui incite la population à se rendre à Mayotte dans l'espoir d'une vie meilleure, sans que les autorités locales aient réellement les moyens d'agir sur cette situation.

b) Une politique régionale aujourd'hui insuffisante

L'enveloppe du Fonds de coopération régionale gérée par l'État pour l'ensemble de la région s'élève à 300 000 euros. En revanche, le budget pour la France de la coopération avec l'Union des Comores est aujourd'hui de 20 millions d'euros par an, soit la moitié du budget des Comores ou de la commune de Mamoudzou.

Au-delà de la **faiblesse des crédits investis dans la coopération avec les Comores**, on constate également que **peu d'initiatives ont vu le jour entre la France ou Mayotte et les Comores**. On peut toutefois relever les effets concrets liés aux travaux du GTHN, tels que la réouverture de l'antenne consulaire d'Anjouan, des opérations d'importations de fruits et de légumes, ou des missions spécifiques (comme, en matière sanitaire, celle de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) au profit des hôpitaux d'Anjouan).

Cependant, il n'existe **pas de coopération policière entre Mayotte et les Comores**. Or, l'immigration illégale représente également un problème pour les Comores. Le gouvernement comorien a d'ailleurs mis en place un système d'enregistrement biométrique à travers une carte d'identité biométrique qui devrait permettre de mieux identifier les étrangers en situation irrégulière.

c) L'urgence d'une nouvelle politique de coopération avec les Comores

Vos rapporteurs considèrent qu'une **politique de coopération régionale avec les Comores serait moins coûteuse et plus efficace** que la politique actuelle. Il convient de rappeler que 40 % de la population de Grande Comore disposent de la nationalité française et qu'il existe des liens culturels, familiaux et linguistiques forts entre Mayotte et Anjouan. Une nouvelle politique renforcée de coopération, plus pragmatique, permettrait également de surmonter une grande part des difficultés quotidiennes résultant pour les Mahorais de l'immigration illégale.

Toutes les personnes entendues par vos rapporteurs estiment urgent et nécessaire de définir une nouvelle politique de coopération avec les Comores, seule voie vers la résolution de certaines difficultés qui obèrent aujourd'hui l'avenir de Mayotte. Notre collègue Thani Mohamed Soilihi estime que cette politique de coopération ne doit pas passer par la mise en place d'institutions communes aux deux pays mais doit, au contraire, favoriser des actions de nature à cultiver et développer la complémentarité régionale entre Mayotte et les Comores.

La mise en œuvre d'une politique globale de coopération globale avec les Comores semble aujourd'hui encore hors de portée. En revanche, il peut être envisagé la **conclusion d'accords bilatéraux sur des problématiques spécifiques**. Ainsi, notre collègue Isabelle Debré proposait la mise en œuvre d'une coopération judiciaire

formelle entre la France et l'Union des Comores pour lutter contre les trafics d'êtres humains et l'isolement des mineurs, position partagée par Mme Marie-Laure Piazza.

Par ailleurs, la différence des niveaux de vie est le principal facteur expliquant l'immigration illégale des Comores vers Mayotte. C'est pourquoi il pourrait également être envisagé une **coopération économique et sanitaire**. Par exemple, les Anjouannaises préférant accoucher à Mamoudzou plutôt qu'à Anjouan, une maternité régionale pourrait être construite aux Comores. Car, si vos rapporteurs pensent que la construction d'un hôpital de qualité à Anjouan ne stopperait pas l'immigration illégale, ils jugent malgré tout qu'elle permettrait sa diminution.

Une coopération pourrait également être mise en place dans le **domaine policier**. Jusqu'à présent, l'Union des Comores n'a pris aucune mesure pour tenter de freiner le départ des clandestins vers Mayotte. Beaucoup de Mahorais estiment que les autorités comoriennes sont responsables de l'immigration illégale. En outre, en février et mars 2011, 10 000 personnes interpellées par les autorités françaises ont dû être libérées car les Comores n'ont pas souhaité leur retour sur leur territoire, ce qui a été très mal perçu par la population mahoraise. Cet épisode a conduit à la signature d'un protocole entre la France et les Comores le 1^{er} avril 2011, qui impose aux autorités françaises de transmettre aux autorités comoriennes un procès-verbal pour chaque expulsion, de ne pas reconduire les enfants scolarisés, de ne pas séparer les familles et les personnes dont les problèmes de santé ne peuvent être soignés aux Comores.

Vos rapporteurs jugent toutefois qu'une coopération en matière d'immigration est urgente, en raison de la situation dramatique actuelle. Les actions récentes qui ont vu le jour sont encourageantes mais insuffisantes pour pallier les difficultés que connaît Mayotte. C'est pourquoi il apparaît **impératif et urgent de définir une politique de coopération active en matière d'immigration avec les Comores**. Le partage de la responsabilité de la maîtrise des flux migratoires avec les Comores est indispensable si l'on veut obtenir des résultats, à la condition évidemment d'apporter des contreparties en termes de développement économique et social. Vos rapporteurs estiment qu'il faut mettre un terme aux tragédies créées par les trafics de *kwassas kwassas*, à l'origine de filières organisées, et aux lourdes difficultés engendrées à Mayotte par une immigration non maîtrisée. A cette fin, vos rapporteurs estiment qu'il faut œuvrer à la conclusion d'accords bilatéraux entre la France et les Comores, notamment dans le domaine de l'immigration.

Proposition n° 23 :

**Mettre fin aux tragédies créées par les trafics de *kwassas kwassas* entre Anjouan et Mayotte et aux lourdes difficultés engendrées à Mayotte par une immigration non maîtrisée.
A cette fin, œuvrer activement pour la conclusion d'accords bilatéraux entre la France et les Comores dans le domaine de l'immigration.**

Par ailleurs, vos rapporteurs estiment qu'il est indispensable de mettre fin au « visa Balladur » et de le remplacer par un nouveau visa, exclusivement valable à

Mayotte, dont la procédure d'obtention serait simplifiée. On rappellera que le « visa Balladur » a été instauré le 18 janvier 1995 afin de restreindre l'immigration illégale des ressortissants comoriens à Mayotte, qui s'était renforcée au début des années 1990 en raison du développement économique de l'île. Ce visa s'applique à tout ressortissant comorien souhaitant se rendre à Mayotte. Les conditions d'obtention sont celles prévues classiquement pour l'entrée sur le territoire français, mais difficiles à réunir pour beaucoup de Comoriens.

Sous réserve de réciprocité, ce nouveau visa ne donnerait pas de droit au travail mais permettrait une entrée régulière sur le territoire mahorais. Ce visa serait accordé automatiquement à l'arrivée sur le territoire pour une durée à définir (par exemple : un mois ou trois mois). Il permettrait, par la prise de photos et des empreintes digitales, d'identifier les personnes qui entrent à Mayotte et qui en sortent. Cette connaissance est aujourd'hui impossible en raison de la politique répressive de reconduite à la frontière conduite actuellement. De plus en facilitant la libre-circulation dans l'espace régional, ce visa permettrait une détente des relations franco-comoriennes, indispensable au développement de la nécessaire coopération régionale.

En d'autres termes, il s'agirait de **mettre en œuvre un dispositif réaliste et rigoureux se traduisant par un nouveau visa plutôt que de faire perdurer la situation actuelle** dans laquelle l'existence du visa « Balladur », dont l'obtention obéit à des critères drastiques, se traduit dans les faits par une considérable immigration illégale. Un tel dispositif créerait les conditions diplomatiques favorables pour aider Mayotte et les Comores à réussir la coopération qui paraît nécessaire.

Plus globalement, ce visa pourrait être l'ébauche d'un espace de circulation intérieur dans l'archipel comorien, avec le maintien d'une autorisation préalable pour pouvoir maîtriser les flux à destination de Mayotte. Il permettrait également d'aider les Mahorais à surmonter les difficultés créées par l'immigration illégale.

Proposition n° 24 :

Mettre fin au « visa Balladur » qui n'a aucunement mis fin à l'immigration illégale et lui substituer un dispositif d'attribution de visa plus réaliste et rigoureux afin de mieux maîtriser l'immigration.

E. LES ENJEUX SPÉCIFIQUES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE, CIVILE ET PÉNITENTIAIRE

1. Les caractéristiques de la délinquance locale

En faisant abstraction de l'immigration clandestine à l'origine d'une « délinquance de survie » dont les caractéristiques ont été déjà présentées par vos rapporteurs, Mayotte n'est pas touchée par un phénomène important de délinquance. Il convient toutefois de rester attentif aux évolutions futures : les mouvements sociaux de

l'automne dernier ont influé négativement sur les résultats de la délinquance tant en matière d'atteintes aux personnes que d'atteintes aux biens.

Les **atteintes aux biens** à Mayotte sont plus faibles que dans le reste de l'outre-mer et qu'en métropole. Le taux s'élève en effet à 12/1000 habitants à Mayotte contre 21/1000 en outre-mer et 20,5/1000 en métropole. Toutefois, en 2011, les atteintes aux biens ont augmenté de 8,7 %, en raison notamment des cambriolages perpétrés dans les locaux industriels et commerciaux lors des troubles de septembre et octobre 2011.

En revanche, les **cambriolages** des locaux d'habitation ont connu une baisse de 6,4 % en 2011 par rapport à 2010.

Les autres composantes de la délinquance sont globalement inférieures à la moyenne métropolitaine. Les atteintes volontaires aux personnes sont composées de manière significative de violences physiques, et enregistrent un taux de résolution de 67 % en 2011. En revanche, concernant les violences sexuelles (57 faits en 2011), une partie des faits demeure dissimulée car ils donnent parfois lieu à des transactions financières entre familles.

685 faits d'escroqueries et d'infractions économiques et financières ont été révélés en 2011, essentiellement dans le cadre de la lutte contre le travail illégal et les fraudes aux prestations qui sont facilitées par l'absence d'un état civil totalement stabilisé.

Le taux d'élucidation des crimes et délits à Mayotte s'élève à 89,6 %, contre 43 % en métropole et 60 % en outre-mer.

En revanche, on constate peu d'infractions de trafic de drogues à Mayotte, la consommation de drogue locale (le bangué) étant limitée.

a) La délinquance des mineurs

(1) Une délinquance protéiforme

Selon les informations fournies par M. Philippe Faisandier, les services judiciaires de Mayotte ne disposent **pas d'outils performants permettant de quantifier le phénomène de délinquance des mineurs**. Les mineurs représenteraient environ 43 % des auteurs d'infractions identifiés et interpellés en zone police (commune de Mamoudzou), soit plus du double de la moyenne nationale (20 %). En revanche, les délinquants seraient de plus en plus jeunes : les premières infractions seraient commises dès 12-14 ans.

Les phénomènes de délinquance s'expliquent principalement par l'**absence d'espoir chez les jeunes**. En moyenne, 300 emplois sont proposés pour 3 000 jeunes qui sortent du système scolaire diplômés ; la déception produite par ce décalage serait à l'origine de phénomènes de violence et de délinquance.

Le parquet s'est attaché à donner des réponses rapides aux faits délictueux imputés à des mineurs. Des audiences devant le délégué du Procureur sont mises en place depuis novembre 2011, à raison de deux après-midi par mois, afin de recevoir les mineurs et leurs représentants légaux pour effectuer des rappels à la loi ou des mesures de réparation directe. Les mineurs délinquants se rendent, en règle générale, à ces convocations. Bien qu'il soit encore trop tôt pour dresser un bilan précis et

circonstancié sur l'efficacité de cette pratique, on constate pourtant que les mineurs déferés sur convocation, au nombre de 30 au titre des quatre premiers mois de l'année 2012, n'ont pas récidivé dans des actes de délinquance.

La priorité est également donnée aux actes violents commis par des mineurs, souvent en bandes, sur la voie publique ou aux abords des établissements scolaires, depuis le meurtre d'un adolescent dans l'enceinte du lycée de Mamoudzou en février 2012. Plus généralement, le parquet de Mayotte a pour objectif, en 2012, la mise en place avec le vice-rectorat d'une convention de lutte contre la violence en milieu scolaire. L'objectif est de définir les circuits d'information et de garantir l'information du parquet pour tout acte relevant du domaine pénal. Il apparaît en effet que les signalements originaires du milieu scolaire sont trop sporadiques et non représentatifs de la réalité du terrain.

Plus généralement, en 2011, le commissariat de police de Mamoudzou a enregistré 39 procédures pour violence aux abords d'un établissement scolaire et 48 procédures pour des faits commis au sein des établissements. Dans le secteur gendarmerie, 40 plaintes ont été recueillies.

(2) Une réponse inadaptée aux mineurs délinquants

Parallèlement, vos rapporteurs ont constaté que les outils destinés à encadrer et à accompagner les mineurs délinquants faisaient défaut à Mayotte.

L'ASE propose 200 places pour 280 mineurs délinquants relevant d'une décision judiciaire. La prison de Majicavo ne dispose que de 6 places pour des mineurs délinquants alors que 14 mineurs sont actuellement incarcérés dans cet établissement.

La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de Mayotte ne dispose que de deux familles d'accueil agréées, qui manquent cependant de formation pour accueillir le public difficile qui leur est confié. En effet, beaucoup de familles n'ont plus souhaité recevoir de jeunes délinquants, en raison des problèmes rencontrés avec certains mineurs, avec une montée en charge de la violence en nombre mais également en intensité. Il y a encore quelques années, on relevait peu de phénomènes de violence physique mais la tendance tend à s'inverser. Il est toutefois encore trop tôt pour affirmer si ce phénomène est d'ordre conjoncturel ou structurel.

La PJJ parvient à prendre en charge les enfants jugés mais rencontre des difficultés pour les mineurs condamnés pour des délits de groupe. Par ailleurs, en raison de la situation insulaire de Mayotte, la PJJ ne dispose d'aucune possibilité pour trouver des solutions alternatives avec les départements voisins, sauf éventuellement avec la PJJ de La Réunion. L'association TAMA propose également un hébergement collectif, avec 7 places, qui est suffisant, là encore, pour des délits isolés mais insuffisant pour des délits de groupe.

Par ailleurs, la PJJ de Mayotte est composée de 30 agents publics (éducateurs et fonctions support) contre 16 en 2008. Si les moyens ont globalement diminué pour la PJJ au niveau national, en raison de l'application de la révision générale des politiques publiques (RGPP), vos rapporteurs se félicitent que les effectifs aient été renforcés à Mayotte. Toutefois, si beaucoup de mineurs délinquants sont pris en charge par la PJJ, se pose la question du travail éducatif dont ils peuvent bénéficier pour préparer leur avenir. Les jeunes déscolarisés peuvent bénéficier de 24 places au sein d'une unité d'accueil de jour (UAJ) ce qui leur permet de bénéficier d'une formation et

d'avoir un diplôme, ce qui apparaît insuffisant compte-tenu du nombre de jeunes qui souhaiteraient bénéficier d'un tel dispositif.

Le procureur de la République du tribunal de grande instance de Mamoudzou a présenté à vos rapporteurs la situation critique dans laquelle se trouve la justice des mineurs. Ainsi, le 12 avril 2012, comparait devant le tribunal pour enfants un mineur délinquant en France totale depuis plusieurs mois. Condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, comportant un placement avec exécution provisoire au foyer TAMA, le mineur n'a pas été acheminé par les éducateurs de la PJJ jusqu'au foyer en raison de l'absence de place disponible. Il a été raccompagné chez sa mère d'où il a, une nouvelle fois, fugué. Cet exemple démontre qu'aucune solution appropriée ne peut être mise en œuvre sans une **mise à niveau préalable des moyens d'accueil et d'hébergement, notamment d'urgence**, à Mayotte. Par ailleurs, force est de constater que Mayotte se caractérise également par un **sous-dimensionnement du tissu associatif dans le secteur de la protection de l'enfance**. Le directeur de la PJJ a récemment fait un appel à recrutement de nouvelles familles d'accueil, sans grand succès jusqu'à présent. Par ailleurs, l'envoi de jeunes mahorais dans les structures d'accueil réunionnaises est encore marginal et se heurte à des problèmes graves d'intégration et de comportement.

Enfin, il n'existe pas de structures intermédiaires pour les mineurs entre les foyers et la maison d'arrêt pour éviter la récidive ; ce problème est d'autant plus inquiétant que les collectivités territoriales, qui auraient pu œuvrer pour la gestion de la délinquance des mineurs, ne disposent pas des ressources suffisantes pour créer des structures d'accueil des jeunes.

A ce titre, des dispositifs de complémentarité pourraient être envisagés avec la DTPJJ de La Réunion, pour laquelle le taux d'occupation est beaucoup plus faible. Vos rapporteurs rappellent que des dispositifs de complémentarité existent déjà entre La Réunion et Mayotte, notamment pour le transfèrement de détenus de Majicavo dans un établissement pénitentiaire réunionnais. On relève toutefois des difficultés d'adaptation de la part des détenus mahorais ou anjouannais ainsi que des phénomènes de rejet. C'est pourquoi un dispositif de complémentarité entre la protection judiciaire de la jeunesse de La Réunion et celle de Mayotte doit nécessairement prendre en compte cette question.

Proposition n° 25 :

Mettre en place un dispositif de complémentarité pour l'encadrement des mineurs délinquants entre la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Mayotte et celle de La Réunion.

2. ... en dépit de moyens humains en matière de maintien de l'ordre en forte augmentation depuis 2000

Comme l'a rappelé la Cour des comptes, « *la croissance des reconduites [à la frontière] a été obtenue au prix d'un important renforcement des moyens des forces de sécurité* ».

La zone gendarmerie regroupe 16 des 17 communes de Mayotte, soit 71 % de la population de l'île tandis que seul le chef-lieu de Mayotte, Mamoudzou, est situé en zone police.

a) La gendarmerie nationale

(1) Des effectifs en progression mais insuffisants

La gendarmerie à Mayotte dispose d'un effectif de 140 gendarmes et de 30 personnels civils. A cet effectif s'ajoute un escadron de gendarmerie mobile venant de métropole et composé de 86 militaires. Les 170 personnels de gendarmerie sont répartis en cinq brigades territoriales, de taille modeste (3 à 4 personnes en moyenne) et souvent isolées. Le dispositif est complété par des moyens spécialisés : une section de recherches, une section aérienne, une brigade des transports aériens et une brigade nautique.

Les gendarmes à Mayotte sont, dans leur grande majorité, recrutés localement. Les Mahorais représentent 80 % des gendarmes selon les grades, mais seulement 20 % des officiers. Il existe une volonté de l'État pour enrichir le recrutement local, avec la création de centres de préparation aux concours. Les deux tiers des fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie à Mayotte sont mahorais.

On constate cependant un **problème qualitatif** : beaucoup d'entre eux ont été recrutés avant 2004 sur un système de cooptation et non sur concours. Dès lors, pour les fonctionnaires de gendarmerie (mais également de police) les plus âgés, on relève une faiblesse de la scolarisation.

Selon M. Thomas Bourgerie, commandant de la gendarmerie de Mayotte, bien que l'effectif de la gendarmerie ait doublé en cinq ans, il ne s'agit que d'un rattrapage dans la mesure où l'effectif actuel demeure toujours en-deçà de celui des autres DOM. Ainsi, à titre d'exemple, on ne recense que 13 gendarmes pour les communes de Dembeno, Koungou et Mamoudzou.

Selon les informations fournies par la direction générale de la gendarmerie nationale, un renforcement de l'état-major de la gendarmerie de Mayotte est prévu, avec l'arrivée de personnels aguerris et formés, pour faire face aux nouvelles formes de délinquance. Toutefois, il n'a pas été précisé à vos rapporteurs la date d'entrée en vigueur de ce dispositif ce qui laisse à penser que ce projet n'est pas totalement finalisé et acquis.

(2) Une activité fortement marquée par la lutte contre l'immigration illégale

Deux missions incombent à la gendarmerie de Mayotte :

- d'une part, une activité traditionnelle liée à la sécurité publique ;
- d'autre part, la lutte contre l'immigration illégale, qui mobilise 40 % des effectifs. A cet égard, on soulignera que les gendarmes mobiles renforcent les brigades territoriales pour lutter contre l'immigration clandestine et la délinquance alors qu'auparavant, leur activité se limitait uniquement à la lutte contre la délinquance. Ainsi, en 2011, la gendarmerie a intercepté 301 *kwassas kwassas* sur un total de 449 interceptés sur l'île, représentant 7 311 personnes et 428 passeurs interpellés. Toutefois, l'action de la gendarmerie ne se limite pas à lutter contre les filières

clandestines : les gendarmes, comme l'a rappelé le général Laurent Muller, portent également assistance aux passagers des *kwassas kwassas* lorsque leur vie est en péril.

Toutefois, ces deux missions sont fortement corrélées. En effet, les personnes en situation irrégulière se tournent souvent vers une « délinquance de survie » de plus en plus agressive. Les unités de gendarmerie doivent ainsi faire face au quotidien à une légère progression des vols avec arme blanche.

M. Thomas Bourgerie a évoqué les difficultés liées à la poursuite simultanée de ces deux missions. Jusqu'à présent, les effectifs de gendarmerie sont parvenus à faire face à ces deux tâches, la délinquance à Mayotte ayant été, jusqu'à présent, relativement contenue. Toutefois, l'augmentation récente des actes de délinquance provoquera à l'avenir des tensions sur les effectifs et obligera à effectuer un arbitrage entre les deux missions.

Enfin, la gendarmerie nationale s'attache à mener des actions de prévention en partenariat avec les polices municipales et les directeurs des établissements scolaires pour lutter contre les phénomènes de violence à l'école. Ces dispositifs locaux demeurent encore embryonnaires, les polices municipales mahoraises étant de création récente.

b) La police nationale

Mayotte est dotée d'une caserne de police nationale depuis 2003. Les effectifs s'élèvent à 398 fonctionnaires de police. D'après les informations fournies par M. Pascal Delattre, directeur de la sécurité publique à Mayotte, depuis 2005, ces effectifs ont connu une forte augmentation, avec 144 fonctionnaires supplémentaires. A ces effectifs s'ajoutent ceux de la police aux frontières (PAF), s'élevant à 166 fonctionnaires.

La police nationale à Mayotte rencontre des difficultés spécifiques à ce territoire : beaucoup de policiers s'expriment difficilement en français ; les moyens matériels de la police nationale, comme ceux de la gendarmerie, connaissent, en raison du climat humide et de la moindre qualité de l'essence, une usure plus rapide et ils apparaissent peu adaptés à la topographie.

La police nationale travaille en étroite collaboration avec la gendarmerie, ce dont se félicitent vos rapporteurs, bien que leurs théâtres d'action soient différents. Un groupement d'intervention rapide (GIR) réunissant des gendarmes et des policiers devrait prochainement être créé à Mayotte et à La Réunion, ce qui renforcera cette coopération.

c) La collaboration avec la sécurité publique de La Réunion

Les événements sociaux qui ont secoué Mayotte à l'automne 2011 et La Réunion en février 2012 ont nécessité une collaboration entre les services de sécurité publique entre les deux départements.

Lors des émeutes à Mayotte, La Réunion a envoyé un escadron de gendarmerie, un groupe d'intervention de la police nationale et la moitié des effectifs de la compagnie départementale d'intervention de la police nationale, ainsi que des moyens spécialisés, dans l'attente de renforts venus de métropole.

En revanche, La Réunion a bénéficié d'un escadron de gendarmerie venu de métropole, en raison d'un problème de transit depuis Mayotte. C'est pourquoi la préfecture a engagé une réflexion sur cette question articulée autour de deux axes :

- la création d'un deuxième escadron de gendarmerie qui serait installé soit à Mayotte, soit à La Réunion ;
- la réquisition de moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.

Vos rapporteurs soutiennent cette réflexion et estiment que ces deux axes doivent être complémentaires afin d'assurer le renforcement de la sécurité publique de La Réunion.

Proposition n° 26 :

Renforcer la sécurité publique de La Réunion et de Mayotte par :

- la création d'un second escadron de gendarmerie installé soit à Mayotte, soit à La Réunion ;**
- la possibilité de réquisitionner des moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.**

3. Majicavo : un dispositif pénitentiaire en forte évolution

Les effectifs de la maison d'arrêt de Majicavo

L'ensemble des personnels de la maison d'arrêt est de 71 agents répartis comme suit :

- 2 directeurs des services pénitentiaires (1 chef d'établissement, 1 adjoint) ;
- 1 attaché principal du ministère de la justice ;
- 2 officiers (1 capitaine, 1 lieutenant) ;
- 12 personnels d'encadrement (10 premiers surveillants, 1 major chef de bâtiment, 1 major formateur des personnels) ;
- 44 personnels de surveillance (5 brigadiers, 6 surveillantes, 33 surveillants) ;
- 5 personnels administratifs ;
- 5 personnels techniques (dont 3 en cuisine).

a) Un phénomène chronique de surpopulation carcérale

La maison d'arrêt de Majicavo a été construite en 1995 et disposait, à l'origine, de 65 places théoriques. Elle a connu depuis cette date deux ajustements majeurs destinés à augmenter sa capacité. Ainsi, en 2004, un premier agrandissement a été réalisé afin d'augmenter de 25 places le nombre de places théoriques (90), puis un deuxième en 2010, avec quinze places supplémentaires (105).

La **surpopulation à Majicavo est un phénomène récurrent**. Elle s'élevait à 214,29 %, le 12 mars 2012, date de la visite de la prison par vos rapporteurs. En effet, à la suite du dernier agrandissement datant de 2010, 226 personnes sont détenues en

moyenne pour une capacité théorique de 105 places. Les détenus sont entre 10 et 15 par cellule.



Cellule de la prison de Majicavo

Les détenus ont été principalement condamnés pour des affaires de mœurs, de violence, de meurtres ou d'assassinats, ou encore pour association de malfaiteurs. On ne relève pour l'instant aucun trafic de drogue interne.

L'incarcération des mineurs représente une autre problématique importante de la maison d'arrêt de Majicavo. Leur nombre augmente en raison de l'explosion de la délinquance et du manque de structures et de places d'accueil. La maison d'arrêt de Majicavo comporte trois cellules au **quartier mineur**, soit une **capacité théorique de six places**. On dénombre aujourd'hui **14 mineurs détenus** à Majicavo, 11 en détention provisoire et 3 en exécution de peine. C'est pourquoi ils ont été installés dans le quartier destiné aux femmes détenues qui sont actuellement deux. Ainsi, le taux d'occupation, qui s'élève à 233 % dans le quartier des mineurs, traduit l'absence de solutions alternatives à Mayotte de type centres éducatifs fermés (CEF) ou centres éducatifs renforcés (CER), ainsi que l'inadéquation entre les moyens de l'administration pénitentiaire et les évolutions rapides de la délinquance.

Vos rapporteurs ont été surpris par l'ambiance calme de la prison, malgré la surpopulation des détenus. Toutefois, M. Gilbert Marceau, directeur de la maison d'arrêt de Majicavo, a relevé une détérioration de la situation : si en 2009, on dénombrait une dizaine de procédures disciplinaires, leur nombre a augmenté à 33 en 2011. Entre janvier et mars 2012, le directeur de la maison d'arrêt en avait déjà recensé une vingtaine en moins de trois mois. Ces procédures disciplinaires concernent principalement les détenus mineurs.

Parmi les 226 détenus présents le 12 mars 2012, seuls 95 étaient français, les 131 autres détenus étant étrangers (dont 126 comoriens). La cohabitation entre les détenus mahorais et anjouannais est parfois difficile. Pour faire face à la surpopulation carcérale chronique de Majicavo, le directeur a mis en place deux séries de mesures :

- une **politique volontaire de transferts** vers les établissements de La Réunion, notamment vers le centre de détention du Port. Ces affectations concernent des détenus condamnés ayant donné par écrit leur accord pour ce transfert ;

- l'**exécution de libérations conditionnelles expulsions** (LCE) : l'octroi d'une telle mesure est soumise à la condition, s'il s'agit d'un étranger, d'être expulsé

du territoire national, reconduit à la frontière ou extradé, ou de quitter le territoire national et de n'y plus paraître⁸⁸.

Pour faire face à ces difficultés, il est prévu un **programme complémentaire** de 60 millions d'euros destiné à **réhabiliter la prison** et à **réaliser une nouvelle extension** portant le nombre théorique de places à 261. La nouvelle prison se caractérisera par la construction de cellules pour deux personnes et sera adaptée aux normes européennes RPE (règles pénitentiaires européennes) et à la **loi pénitentiaire**⁸⁹ (avec notamment la construction de parloirs et l'organisation d'activités avec des ateliers et des locaux socio-éducatifs). La livraison est prévue pour juin 2014. Toutefois, M. Gilbert Marceau estime que l'extension ne mettra pas fin au phénomène de surpopulation.

b) L'organisation d'une politique de réinsertion des détenus

Entre 75 et 90 % des détenus sont indigents. Outre l'aide à l'indigence qui est de 20 euros par mois et une aide matérielle en vêtements et en chaussures, les détenus de Majicavo peuvent également bénéficier d'une **politique de réinsertion**, mise en œuvre par l'administration de la maison d'arrêt.

L'établissement de Majicavo ne dispose pas d'un local pour accueillir la mise en place d'un atelier de concession. C'est pourquoi l'administration pénitentiaire fait elle-même **travailler les détenus**, principalement dans le cadre de l'entretien de la structure. 16 % des détenus en moyenne ont la possibilité de travailler. 28 à 30 détenus participent à des travaux d'intérêt général. En outre, les deux femmes détenues fabriquent des drapeaux et réparent les draps troués.

La maison d'arrêt de Majicavo s'est également inscrite dans une **politique de pré-repérage de l'illettrisme**, depuis octobre 2009. 52 % des détenus ne savent pas lire, 30 % lisent avec peine et seuls 18 % lisent sans difficulté. S'agissant de la maîtrise de la langue française, 35 % ne comprennent pas le français, 38 % le parlent parfaitement et 27 % utilisent un français rudimentaire. La maison d'arrêt a mis en place un dispositif d'apprentissage de la lecture pour ces détenus.

En outre, la population détenue à Majicavo présente, dans sa grande majorité, un **niveau d'étude et de qualification très faible**. Conformément aux orientations de l'enseignement en milieu pénitentiaire⁹⁰, une équipe éducative a mis en place un enseignement qui s'inscrit dans la poursuite ou la reprise d'un cursus de formation et de préparation de diplôme. L'objectif est de contribuer à ce que la personne détenue se dote des compétences nécessaires pour s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, après sa libération. Cette initiative est, qualitativement, un succès : en 2010, 282 détenus ont fréquenté le centre scolaire de la Maison d'Arrêt de Majicavo.

Une politique de formation professionnelle est actuellement mise en place par l'administration de la maison d'arrêt. La seule formation professionnelle actuellement existante concerne la restauration. Une deuxième, relative aux espaces verts, devrait être prochainement mise en œuvre.

⁸⁸ Décret n° 84-809 du 28 août 1984 modification des articles D. 526 (al. 2) et D. 535 (al. 4) du code de procédure pénale, devenu le nouvel article D. 535 du code de procédure pénale.

⁸⁹ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

⁹⁰ Circulaire n° 2002-091 du 29 mars 2002 du ministère de l'Éducation nationale relative aux orientations de l'enseignement en milieu pénitentiaire.

Enfin, cinq détenus bénéficient de permissions de sorties sportives de deux heures par semaine.

S'agissant des mineurs détenus à Majicavo, la présence continue de la PJJ n'est, aujourd'hui, pas possible matériellement au regard de la configuration des locaux de la maison d'arrêt. L'affectation de deux éducateurs au quartier des mineurs sera effective après la restructuration de la maison d'arrêt. Pour l'instant, des membres de l'association TAMA interviennent pour animer les activités auprès des mineurs. La PJJ exerce toutefois l'ensemble des autres missions déclinées dans le cahier des charges des quartiers pour mineurs, à savoir :

- entretien d'accueil ;
- lien avec les familles ;
- suivi de la détention ;
- préparation à la sortie des mineurs ;
- financement de diverses activités ;
- animation d'activités telles que les actions de prévention santé, l'atelier poterie, etc.

4. La question de la sécurité civile

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de service départemental d'incendie et de secours (SDIS) à Mayotte. Il existe seulement un service d'incendie et de secours (SIS), créé en 1988. Le SDIS sera mis en place le 1^{er} janvier 2014, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 7 décembre 2010 selon lequel les articles du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatifs aux SDIS deviendront applicables à Mayotte à compter de cette date.

Le SIS connaît actuellement deux difficultés majeures liées, d'une part, à la répartition de ses unités sur l'île et, d'autre part, à la participation budgétaire des communes au financement du futur SDIS en 2014.

a) Le fonctionnement actuel du service d'incendie et de secours

Le SIS de Mayotte emploie actuellement 204 sapeurs-pompiers professionnels (dont 8 métropolitains, les autres étant mahorais), 385 sapeurs-pompiers volontaires et 55 personnels administratifs et techniques. Le SIS souffre d'un manque de personnels et d'une difficulté de recrutement : en 2011, un concours ouvrant 180 postes a été organisé mais seuls 30 ont été pourvus.

Selon les informations fournies, le SIS dispose d'un budget, en 2012 et en section de fonctionnement, de 10 714 000 euros, contre 10 086 023 euros en 2011. La section d'investissement s'élève à 318 092 euros. Elle sera uniquement utilisée pour payer les reports d'investissement de 2010 et 2011. Ainsi, aucun achat de nouveau matériel n'est prévu pour 2012 et aucun investissement ne sera possible. Le budget du SIS représente seulement la moitié du budget nécessaire à son bon fonctionnement, selon M. Edmond Sorribas, chef du service d'incendie et de secours de Mayotte.

La principale mission du SIS est le secours à la personne, qui représente 92 % de son activité.

Or, la répartition des unités sur l'île n'est pas en conformité avec le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) : seules cinq casernes sur six sont opérationnelles. Encore récemment, aucune caserne n'était installée dans le centre de l'île, alors qu'y sont situées les 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} villes de Mayotte. Pour faire face à cette situation, le SIS de Mayotte a récemment recruté 30 nouveaux sapeurs-pompiers professionnels et 50 volontaires civils afin d'ouvrir le centre de Mahani, dont l'activité concernera 30 000 habitants. Il convient en outre de relever que quatre centres ont été créés depuis 2009 ; toutefois, ces créations n'ont pu avoir lieu qu'avec l'aide des SDIS métropolitains qui ont envoyé un certain nombre de matériels à Mayotte.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)

Le schéma départemental ne concerne que l'activité des sapeurs-pompiers : il doit inventorier les **risques de toute nature** pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours et définir leurs objectifs de couverture, c'est-à-dire les moyens capables de les traiter : sapeurs-pompiers, véhicules, matériels... Il détermine donc principalement l'implantation des casernes de sapeurs-pompiers ainsi que leur dotation en personnels et en matériel.

Élaboré sous l'autorité du préfet par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), le SDACR, après avoir été soumis au conseil général et sur l'avis conforme du conseil d'administration du SDIS, est fixé par arrêté préfectoral.

Il est révisé à l'initiative du conseil d'administration de l'établissement public départemental ou à celle du représentant de l'État.

Afin de disposer d'un maillage cohérent en matière de distribution des secours, M. Edmond Sorribas estime qu'il manque actuellement cinq casernes sur l'île, ce qui implique un besoin financier conséquent dont il n'est pas possible de disposer actuellement. C'est pourquoi M. Sorribas a exprimé ses plus vives inquiétudes quant au développement du futur SDIS.

Enfin, Mayotte ne dispose pas d'un réseau d'alerte des populations malgré les risques importants en matière cyclonique et de tsunamis. Aujourd'hui, l'alerte des populations passe par les radios locales ; toutefois, le temps nécessaire pour avertir la population est incertain. Auparavant, le SIS avait recours aux cadis *via* le réseau des mosquées. En raison de la « disparition institutionnelle » de ces derniers, il est aujourd'hui plus difficile de continuer à recourir à cette solution.

b) La mise en place du service départemental d'incendie et de secours en 2014

Le directeur du SIS a exprimé devant vos rapporteurs ses inquiétudes quant à la transformation du SIS en SDIS le 1^{er} janvier 2014.

La date retenue – le 1^{er} janvier 2014 – ne permettra pas la constitution du conseil d'administration avant les élections du conseil général prévues en mars 2014.

Dès lors, le conseil d'administration connaîtra une forte instabilité. Le CGCT prévoit⁹¹ que le conseil d'administration est renouvelé dans les quatre mois suivant l'élection. Il faudra donc élire des représentants en décembre 2013 pour adopter le budget avant de procéder à des réélections entre avril et juillet 2014. Il est peu probable que les représentants élus osent s'engager sur de réelles dépenses pour seulement quelques mois.

En conséquence, pour des questions d'efficacité, vos rapporteurs proposent que la mise en place du SDIS s'effectue le 1^{er} juillet 2014, voire le 1^{er} septembre 2014, après les élections cantonales, au lieu du 1^{er} janvier 2014. Cette mesure permettrait de ne pas avoir à élire un conseil d'administration simplement pour voter un budget en janvier. Cette solution nécessite toutefois un véhicule législatif afin de suspendre temporairement l'application à Mayotte des articles du CGCT relatifs à la constitution du conseil d'administration.

Proposition n° 27 :

Reporter la mise en place du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Mayotte du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} juillet 2014, voire au 1^{er} septembre 2014.

c) La participation des communes au financement du futur SDIS

Contrairement au schéma traditionnel, le SIS de Mayotte est, aujourd'hui, uniquement financé par le département. Les communes, en raison de leur situation budgétaire difficile, ne participent pas financièrement à son fonctionnement.

On rappellera que, dans le droit commun, en moyenne, les communes participent à hauteur de 45 % au financement du SDIS, le reste étant à la charge du conseil général. La loi « démocratie de proximité » a fait obstacle à l'augmentation progressive de la contribution des communes au financement du SDIS : il s'agissait de fixer la part communale afin de favoriser la prise en charge par les départements. Or, à Mayotte, il est aujourd'hui urgent de soutenir le conseil général dans les dépenses du service d'incendie et de secours, qu'il assume seul depuis sa création en 1988.

Vos rapporteurs s'interrogent sur la capacité budgétaire future des collectivités territoriales mahoraises, dans le cadre de l'entrée en vigueur de la nouvelle fiscalité locale, à partir de 2014. C'est pourquoi ils estiment que le futur SDIS devra bénéficier de ressources budgétaires suffisantes pour poursuivre ses missions. Toutefois, les contributeurs au SDIS pourraient être différents des contributeurs de droit commun, en raison des difficultés budgétaires des collectivités territoriales.

⁹¹ Articles L. 1424-24-2 et L. 1424-24-3 du CGCT.

Proposition n° 28 :

Permettre au futur SDIS de Mayotte de bénéficier des ressources budgétaires suffisantes pour assumer ses missions, à l'aide d'un financement adapté.

La question de la participation des communes au budget des SDIS

L'article 122 de la loi « démocratie de proximité » prévoyait la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2006, des contributions des communes et des EPCI au financement des SDIS, en contrepartie d'une réfaction opérée sur leur dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou sur leur dotation d'intercommunalité, selon le cas. Parallèlement, la DGF des départements devait être augmentée d'une dotation égale au total de ces deux refactions.

Dans l'attente de cette suppression, l'alinéa 6 de l'article L. 1424-35 du CGCT disposait que, pour une année donnée, « le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation ». Ainsi, le conseil d'administration des SDIS ne pouvait fixer le taux d'évolution de la contribution financière des communes et des EPCI que dans la limite du taux d'inflation.

Mais deux difficultés ont retardé la mise en œuvre de cette réforme :

- la volonté des maires et des sapeurs-pompiers de maintenir un lien financier entre la commune et le SDIS, afin de favoriser le service de proximité ;
- les disparités des contributions constatées tant entre les communes et les EPCI qu'entre les départements, qui risquaient de provoquer des reports de charges importants entre les collectivités territoriales, et notamment de pénaliser certains départements par rapport à d'autres. Les niveaux de contribution des communes et des EPCI étant très hétérogènes, la réforme proposée aurait eu pour effet de figer ces écarts, interrompant les efforts de rapprochement souvent engagés au sein des SDIS.

C'est pourquoi le Parlement a été conduit à deux reprises à repousser l'entrée en vigueur de cette mesure, initialement prévue au 1^{er} janvier 2006. En effet, à l'initiative du Sénat, les articles 59 et 60 de la loi précitée de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ont repoussé l'échéance au 1^{er} janvier 2008. Les difficultés de mise en œuvre persistant, l'article 162 de la loi de finances rectificative pour 2006⁹² a, à nouveau, retardé l'entrée en vigueur de cette réforme au 1^{er} janvier 2010.

Il résulte de cette mesure que l'augmentation des dépenses des SDIS est prise en charge par les départements, augmentant leur part dans le financement des SDIS, comme le montre le tableau suivant.

Source : « Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'État et les collectivités territoriales », rapport d'information n° 572 (2009-2010) de MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE PREOCCUPANTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAHORAISES

Les collectivités territoriales de Mayotte présentent une situation budgétaire structurellement dégradée depuis plusieurs années. Nos excellents collègues Jean-Jacques Hyst, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne avaient déjà dénoncé en 2008 l'insuffisance des ressources de fonctionnement et les problèmes permanents de trésorerie rencontrés par les collectivités.

⁹² Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Quatre ans plus tard, ces problèmes perdurent, voire se sont amplifiés. La chambre régionale des comptes, sous le contrôle de laquelle sont le conseil général de Mayotte, 11 communes sur 17 et 3 syndicats intercommunaux (dont le SMIAM), se plaint de l'inertie des collectivités face à ses préconisations, si bien que M. Christian Roux, président de la chambre régionale des comptes, a affirmé ne plus être en capacité de proposer un plan de redressement crédible.

A cet égard, vos rapporteurs ont constaté que la situation financière difficile rendait nécessaire la définition d'un pacte budgétaire d'urgence entre l'État et les collectivités afin d'aider ces dernières à surmonter leurs difficultés financières et de leur donner les outils pour faire face aux enjeux économiques et sociaux actuels de Mayotte.

A. LA FRAGILITÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En préambule, on rappellera que les ressources fiscales perçues par les collectivités territoriales mahoraises dérogent au système de droit commun des collectivités territoriales métropolitaines ou d'outre-mer. En effet, les recettes du conseil général reposent, pour une large part, sur les taxes d'importation dont la volatilité est importante, ainsi que sur le transfert des parts des impôts d'État. Les communes, quant à elles, bénéficient d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général du Département de Mayotte. En d'autres termes, **les difficultés rencontrées aujourd'hui par les communes trouvent leur origine dans celles subies par le conseil général.**

1. Le déficit structurel du Conseil général

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes de Mayotte ont révélé la dégradation progressive des finances de la collectivité départementale depuis 2006, situation dont a hérité le conseil général depuis le 1^{er} avril 2011.

Le conseil général de Mayotte est en situation de déficit budgétaire structurel chronique, mais non en déséquilibre budgétaire. Le montant du déficit s'élèverait à 80 millions d'euros, selon les personnes entendues par vos rapporteurs. Alors que les recettes courantes stagnent, les charges de fonctionnement sur la période 2006 – 2010 ont progressé, selon la chambre régionale des comptes, de 7,5 % par an.

En revanche, la dette financière du conseil général semble modeste.

Selon les acteurs rencontrés sur le terrain, plusieurs facteurs expliquent la situation délicate du conseil général. M. Christian Roux estime que les sérieuses carences dans la fiabilité des comptes relevées par la chambre régionale des comptes aggravent la situation budgétaire du Département, auxquelles s'ajoutent les dépenses de fonctionnement importantes, plus spécifiquement les dépenses de personnels qui se sont fortement accrues au cours des dernières années. M. Daniel Zaïdani considère que la situation déficitaire du conseil général s'explique principalement par la baisse des ressources de la collectivité, notamment celle des dotations budgétaires de l'État, et par le poids des charges indues supportées par le Département en lieu et place de l'État.

Compte-tenu des informations fournies à vos rapporteurs, il est difficile d'affirmer si les difficultés des collectivités trouvent leur origine dans la baisse de

leurs recettes ou la hausse de leurs dépenses. Il est possible que la situation actuelle puisse être expliquée par la combinaison de ces deux facteurs.

a) Les ressources fiscales du département reposent largement sur les importations

Le conseil général bénéficie de trois ressources principales :

- les taxes sur les importations, qui représentent en moyenne 110 millions d'euros par an ;
- les dotations budgétaires de l'État, s'élevant à 70 millions d'euros ;
- les impôts d'État (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) pour des recettes s'élevant à 60 millions d'euros (environ 23 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés, 37 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu). En effet, tous les impôts perçus par Mayotte le sont pour le compte du Département et non de l'État, ce qui explique que le conseil général perçoive l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, qui, sont dans le droit commun, des recettes d'État. Cette exception prendra fin avec l'entrée en vigueur de la fiscalité de droit commun, le 1^{er} janvier 2014.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des taxes douanières dont bénéficie le conseil général.

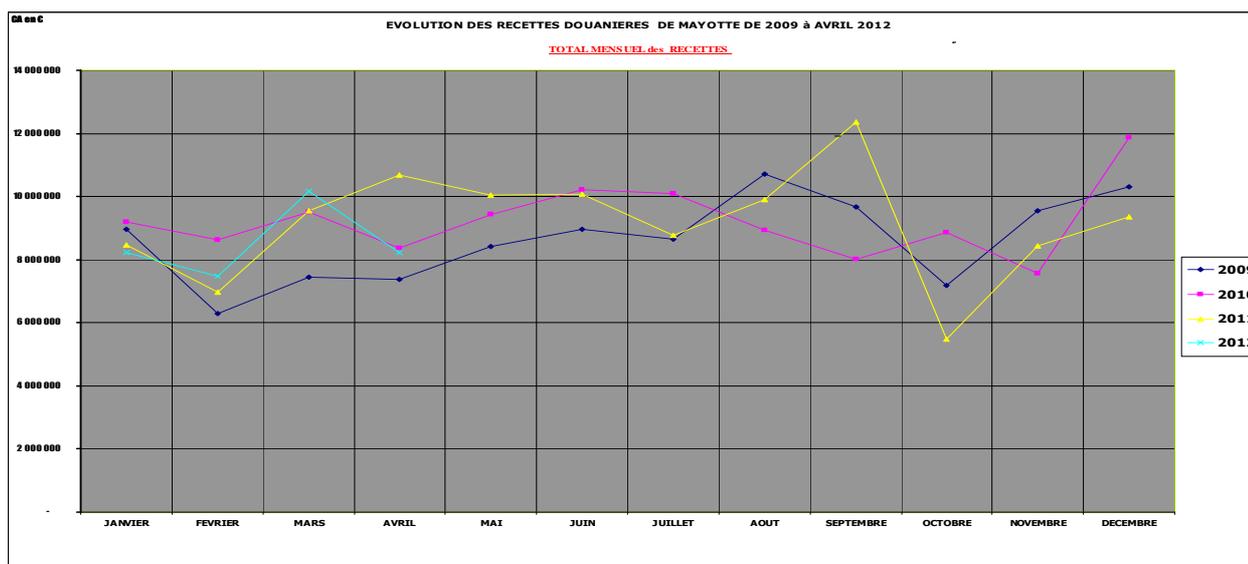
Fiscalité actuelle	Perceptions 2011 (en millions d'euros)	Affectation
Droits de douane de Mayotte	9,72	Conseil général
Taxe de consommation	62,50	Conseil général
Taxe parafiscale sur les alcools	2,93	Conseil général
Taxe parafiscale sur les boissons	0,17	Conseil général
Taxe parafiscale sur huiles usagées	0,29	Conseil général
Taxe d'entreposage	0,42	Conseil général
Intérêt de crédit	0,19	Conseil général
Redevance sur les marchandises	6,18	Conseil général/CCI
Redevance sur les navires	0,76	Conseil général
Droit annuel de francisation	0,02	Conseil général

pétroliers	TSC Produits	18,60	Conseil général
consommation sur les tabacs	Droit de	8,00	Conseil général
crédit d'enlèvement	Remises sur	0,27	Receveurs, État, Conseil général
crédit de droit	Remises sur	0,04	Receveurs, État, Conseil général
	Amendes	0,28	Conseil général/Agents

Source : Direction régionale des douanes de Mayotte et des droits indirects de Mayotte.

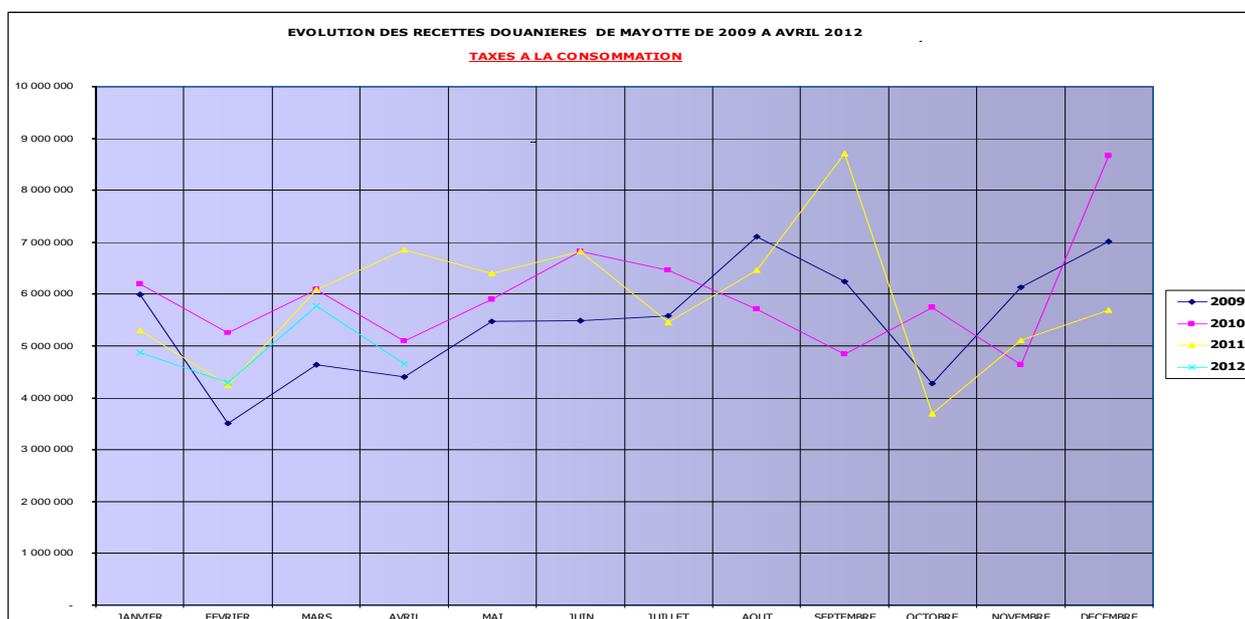
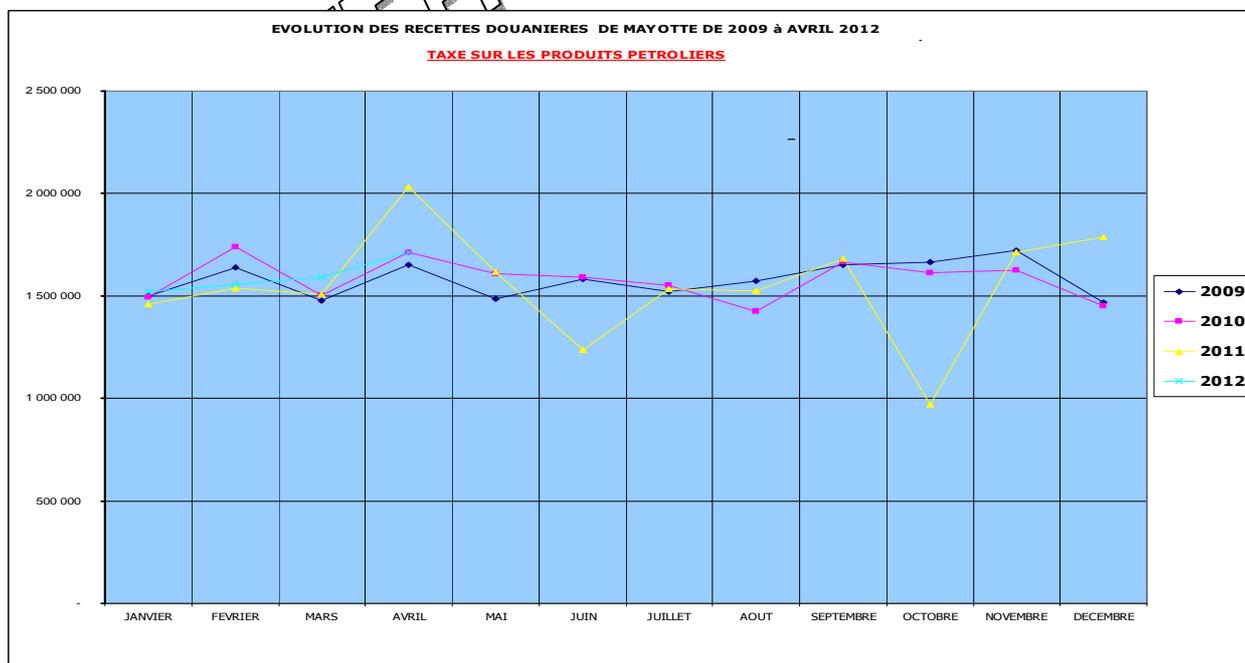
Les ressources du conseil général reposent en grande partie sur des ressources douanières qui sont fortement corrélées à l'activité économique et sont, de ce fait, fortement volatiles. A titre d'exemple, pour l'année 2008, la collectivité départementale a bénéficié de 119,3 millions d'euros de taxes douanières tandis que celles-ci s'élevaient, pour l'année 2009, à 103,6 millions d'euros, représentant une baisse de 15,7 millions d'euros, soit - 13,2 %. La hausse des recettes douanières depuis 2010 n'a pas permis de compenser cette forte diminution.

Le graphique suivant présente l'évolution mensuelle du total des recettes perçues par le conseil général de Mayotte, pour les années 2009 à 2012. On constate une volatilité importante des recettes du conseil général pour chaque année concernée, particulièrement visible pour l'année 2011, avec une chute brutale au mois d'octobre, liée aux événements sociaux de l'automne 2011.



Source : Direction régionale des douanes et des droits indirects de Mayotte

Les deux graphiques suivants, relatifs à l'évolution mensuelle de la taxe sur les produits pétroliers et la taxe sur la consommation, présentent des courbes similaires à celles du graphique précédent, confirmant le caractère irrégulier des recettes perçues par le département en raison du caractère volatile des recettes douanières.



b) Le fonds intercommunal de péréquation : ressource principale des communes

Les communes mahoraises ne disposent d'aucune autonomie fiscale. Leurs principales ressources sont des dotations du conseil général, *via* le **fonds intercommunal de péréquation** (FIP), et des dotations de l'État.

Le fonds intercommunal de péréquation a été mis en place par la loi du 11 juillet 2001. Aux termes de l'article L.O. 6175-2 du code général des collectivités

territoriales (CGCT), ce fonds reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la collectivité départementale de Mayotte, aujourd'hui le Département de Mayotte, à l'exception des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques prévus au premier alinéa de l'article 40 de la loi précitée du 11 juillet 2001. **Cette quote-part ne peut être inférieure à 20 % des dites ressources.** Elle est fixée par décret, après consultation du conseil général de Mayotte, en tenant compte des charges respectives de celui-ci et des communes. Selon l'article L.O. 6175-4 du CGCT, les ressources de la section de fonctionnement du FIP sont réparties entre les communes de Mayotte pour 70 % au prorata de leur population légale telle que constatée au dernier recensement et pour 30 % au prorata de leur superficie. Les ressources de la section de fonctionnement sont destinées à financer des projets d'investissements communaux ou intercommunaux dans les domaines de la voirie, de l'éclairage public, des réparations importantes des écoles, de l'adduction d'eau potable, de la collecte et de l'élimination des déchets, de l'assainissement et des équipements culturels et sportifs (article L.O. 6175-5 du CGCT).

L'existence de ce fond plombe le budget du conseil général et rend aléatoire les ressources communales. En effet, face à ses difficultés budgétaires, le conseil général a été tenté de ne pas alimenter le FIP. Par conséquent, les communes risquent de perdre une grande part de leurs ressources. C'est pourquoi le préfet a utilisé son droit de priorité afin que le conseil général rétrocède une part de ses recettes aux communes, *via* le FIP.

Dans ce contexte, les élus locaux rencontrés par vos rapporteurs affirment qu'aucune commune ne parvient à équilibrer son budget de fonctionnement. Ainsi, 11 communes sur 17 sont aujourd'hui sous le contrôle budgétaire de la chambre régionale des comptes.

Selon la majorité des personnes entendues par vos rapporteurs, le FIP soulève trois difficultés :

- il met à la charge du Département une dépense qui incombe normalement à l'État, puisqu'il revient au conseil général de distribuer des dotations aux communes sur son propre budget ;
- il instaure une tutelle financière du Département sur les communes ;
- il est contraire à l'autonomie financière des communes et au principe de libre administration des collectivités, qui sont aujourd'hui victimes des difficultés financières du département.

Un tel dispositif n'existe pas dans les autres départements d'outre-mer ou dans une collectivité territoriale hexagonale. Ainsi que l'a rappelé M. Abdoulatifou Aly, « *le principe d'identité législative plaide pour son abrogation à Mayotte* ». C'est pourquoi il estime nécessaire que les communes disposent de leurs ressources fiscales propres, ce qui sera le cas à partir du 1^{er} janvier 2014.

2. Des dépenses de personnel élevées

La forte croissance des charges de fonctionnement des collectivités mahoraises pose la question de la soutenabilité des politiques publiques qui les sous-tendent. Ainsi, selon la chambre régionale des comptes, les charges nettes de personnel

augmentent à un rythme annuel moyen de 22,5 %. Alors que les recettes courantes stagnent, la masse salariale du conseil général, des communes et des syndicats intercommunaux augmentent fortement, ce qui conduit à une **rigidité des charges de structure**.

Depuis plusieurs années, afin de faire face aux difficultés économiques et sociales de l'île, les collectivités territoriales ont développé une **politique d'équilibre social par des recrutements massifs**, qui s'avère aujourd'hui dispendieuse. Les minima sociaux n'existant quasiment pas à Mayotte ou étant à un niveau largement inférieur à celui de métropole, le conseil général apparaît comme une soupape sociale d'où un fort recrutement. Les conclusions de la Cour des comptes sur la situation des communes des quatre autres départements d'outre-mer s'appliquent pleinement aux collectivités de Mayotte⁹³ : cette politique de création d'emplois, souvent précaires, « les a conduites à des effectifs pléthoriques et à des coûts salariaux par habitant élevés ».

On dénombre aujourd'hui 3 000 agents au conseil général, dont un tiers a été recruté entre 2004 et 2008, ce qui a conduit à « l'explosion » de la dette de fonctionnement du Département, selon M. Christian Roux. Or, la masse salariale du Département se caractérise par une **grande rigidité** puisque seul le quart des emplois seraient temporaires.

Outre le caractère social des recrutements effectués par les collectivités, la forte croissance des effectifs s'explique également par le transfert de l'exécutif du conseil général du préfet au président du conseil général qui a conduit à un « effet 1982 », c'est-à-dire à des recrutements massifs pour suppléer aux services de l'État, et par l'évolution institutionnelle de la collectivité.

M. Thomas Degos a dénoncé, devant vos rapporteurs, les dérives des collectivités en matière d'embauches et évoqué des « recrutements clientélistes » de la part du conseil général. Selon lui, le nombre des agents du conseil général et du conseil régional de La Réunion est inférieur à celui des agents du conseil général de Mayotte, alors qu'il y a quatre fois plus d'habitants à La Réunion qu'à Mayotte. Il estime par ailleurs qu'une centaine de fonctionnaires ne se rendraient jamais au conseil général et n'auraient pas de missions précises.

Le constat lié à la hausse des recrutements s'applique également aux communes de Mayotte dont la masse salariale a été multipliée par deux au cours des dix dernières années. A titre d'exemple, la masse salariale de la commune de Mamoudzou représente 8 millions d'euros par an, avec 800 agents communaux, ce qui fait de celle-ci le deuxième employeur public après le conseil général.

Par ailleurs, les collectivités disposent de personnels jeunes et nombreux mais, le plus souvent, non formés, d'où la nécessité de mettre en place une politique de formation ambitieuse. Les collectivités ne disposent pas des ressources nécessaires pour définir un tel plan de formation, pourtant nécessaire pour leurs agents. C'est pourquoi la chambre régionale des comptes suggère le licenciement d'une partie des personnels non titulaires mais les exécutifs locaux sont réticents devant la pression de leurs électeurs.

⁹³ « La situation financière des communes et des départements d'outre-mer », rapport public thématique, Cour des Comptes, juillet 2011.

3. Le poids des charges « indues »

Le conseil général estime que de nombreuses charges sont aujourd'hui assumées financièrement par le département alors qu'elles relèvent de l'État, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la justice. Cette situation résulterait d'une application incomplète de l'article 65 de la loi du 11 juillet 2001 et aurait contribué à la dégradation de la situation budgétaire du département.

Selon le conseil général, celui-ci assumerait, depuis 2004, des charges indues s'élevant à **25 000 000 euros par an**. Le montant de **charges indues en cumulé** depuis 2004, toutes charges confondues, est estimé à **187 291 942,20 euros**.

Leur remboursement, pour le président du conseil général, « *fait partie des mesures indispensables pour que le conseil général puisse exercer pleinement ses missions actuelles et préparer la prise de compétences nouvelles, équiper le territoire par une politique d'investissement volontariste et participer pleinement à l'effort de relance de l'économie locale* »⁹⁴.

Les charges « indues » recensées par le conseil général de Mayotte

Dans le champ de l'éducation :

- dotation au vice-rectorat ;
- dotation au centre d'information et d'orientation ;
- dotation au centre de documentation pédagogique ;
- mise à disposition de maîtres coraniques dans les écoles élémentaires ;
- mise à disposition de monitrices puéricultrices pour accompagner les élèves en situation de handicap ;
- versement de l'indemnité représentative de logement aux instituteurs titulaires et contractuels ;
- versement de bourses aux lycéens scolarisés en dehors de Mayotte (Réunion ou métropole) pour des raisons d'absence d'option ou de manque de places dans les établissements mahorais ;
- financement et management du centre des études et formations supérieures de Mayotte (CEFSM).

Dans le champ de la santé :

- réalisation d'actes médicaux dans les centres de protection maternelle et infantile (PMI) ;
- acquisition de matériel biomédical pour les centres de PMI ;
- contribution à la construction d'un centre hospitalier en Petite Terre ;
- versement des bourses pour les étudiants de l'institut de formation en soins infirmiers (IFSI) de Mayotte et de l'institut régional du travail social (IRTS) de la Réunion. Versement d'aides à la mobilité pour les étudiants de l'IRTS de la Réunion.

Dans le champ de la justice :

- mise à disposition d'agents au service de la justice musulmane.

⁹⁴ Courrier adressé au premier ministre, M. François Fillon, par le président du conseil général de Mayotte, en date du 29 mars 2012.

Le préfet de Mayotte et la chambre régionale des comptes contestent cette liste. Le travail du comité local d'évaluation des charges (CLEC), qui a été installée en octobre 2011, sera fondamental sur cette question.

Plus généralement, la question des charges indues pose la question de la compensation des compétences transférées. Notre ancien collègue Abdoulatifou Aly a ainsi regretté qu'aucune évaluation des charges transférées n'ait été opérée et qu'aucune commission d'admission à l'aide ne puisse être créée en matière d'actions sanitaires et sociales faute d'extension de la législation concernée à Mayotte. Dès lors, il estime indispensable de saisir, en plus du CLEC, la commission nationale d'évaluation des charges (CCEC) et le comité des finances locales (CFL) pour déterminer le montant des dotations de compensation qui reviennent de droit aux collectivités mahoraises.

Par ailleurs, comme le département, les communes se plaignent, en plus de la stagnation des dotations budgétaires de l'État, de l'absence de compensation de charges. Par exemple, les agents spécialisés dans l'éducation maternelle (ASEM) leur ont été transférés sans une évaluation préalable des charges et une équitable compensation.

4. La difficulté d'exercer l'ensemble des compétences

Deux secteurs demeurent exclus des compétences du conseil général : la gestion des collèges et des lycées et la gestion et l'exploitation des routes nationales. A l'exception de ces deux blocs de compétences, Mayotte exerce l'ensemble des missions dévolues à un département métropolitain, avec deux compétences majeures relevant des régions : la formation professionnelle et le développement économique. Ainsi, Mayotte est la première collectivité territoriale exerçant, sur un même territoire, les compétences relevant à la fois du département et de la région.

Toutefois, les collectivités rencontrent, en raison de leurs contraintes budgétaires, des **difficultés pour assumer leurs compétences**. Outre la question de la construction des écoles qui relèvent du SMIAM, question précédemment traitée, vos rapporteurs ont constaté que le conseil général rencontrait de nombreux problèmes pour la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA), comme ils l'ont souligné auparavant, et suscitait de fortes interrogations pour la mise en place du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Pour mémoire, on rappellera que le budget de l'action sociale de Mayotte représente seulement 3 % du budget du Département, contre 55 à 60 % pour les autres DOM. Depuis la départementalisation de Mayotte, Mayotte bénéficie d'une application progressive des prestations sociales.

Enfin, M. Thomas Degos regrette ainsi que le conseil général soit incapable d'honorer le contrat État-Mayotte, qui est entièrement financé par l'État.

B. L'URGENCE D'UNE SOLUTION D'EQUILIBRE

1. Les conséquences sur l'économie mahoraise : les retards de paiement

Les difficultés budgétaires des collectivités territoriales ne sont pas sans incidence sur l'économie mahoraise.

En effet, les paiements reçus par les entreprises ayant répondu à des marchés publics des collectivités territoriales sont effectués un an, voire deux ans après la réalisation des travaux. Ainsi, beaucoup d'entreprises ne peuvent recruter des salariés qualifiés en raison de l'absence de trésorerie due aux retards de paiement des collectivités et ne disposent pas toujours des moyens suffisants pour répondre à de nouveaux marchés publics.

D'après les informations fournies par les chambres syndicales, la dette cumulée du conseil général auprès de Colas (représentant 750 employés à Mayotte) s'élève à 17 millions d'euros et celle auprès de De Vinci (250 employés *via* une de ses filiales SOGEA) est évaluée à 13 millions d'euros. La commune de Koungou a une dette de plus de 6 millions d'euros auprès de ses prestataires pour un budget de fonctionnement s'élevant à 3 millions d'euros, la masse salariale représentant 80 % de ce budget.

Ce constat plaide, selon vos rapporteurs, pour la **mise en place d'une procédure spécifique d'encadrement des paiements**, afin que les entreprises bénéficient de la trésorerie suffisante pour l'achat de matériels et l'embauche de nouveaux salariés.

Proposition n° 29 :

Mettre en place une procédure spécifique d'encadrement des paiements des entreprises par les collectivités territoriales.

2. Les interrogations liées à l'application de la fiscalité du droit commun en 2014

Comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné, la mise en œuvre de la fiscalité de droit commun en 2014 pose de sérieuses questions sur le niveau des futures ressources fiscales dont disposeront les collectivités territoriales mahoraises. Il n'est pas certain que leur rendement compensera le niveau actuel des impôts nationaux ou des taxes douanières, car une grande part de la population n'est pas solvable fiscalement. Aujourd'hui, seules les communes de Mamoudzou et de Koungou disposent de matières imposables suffisantes. En outre, l'octroi de mer devrait remplacer l'ensemble des droits de douanes si l'activité économique en 2014 se maintient à son niveau actuel, ce qui n'est pas certain aujourd'hui.

Les élus locaux doutent que les nouvelles ressources fiscales que les collectivités percevront en 2014, soient dynamiques, en raison de l'absence d'un cadastre finalisé.

Dès lors, vos rapporteurs s'interrogent sur le dispositif de compensation qui devra être mis en œuvre afin de permettre aux collectivités, qui sont déjà dans une situation financière préoccupante, de profiter d'un niveau de ressources au moins équivalent à celui d'aujourd'hui. Par ailleurs, cette situation va nécessiter une réflexion sur la répartition du produit fiscal entre l'ensemble des collectivités.

Proposition n° 30 :

Engager, dès aujourd'hui, une réflexion sur la répartition du produit fiscal issu de l'application de la fiscalité de droit commun, le 1^{er} janvier 2014, entre l'État, les collectivités territoriales mahoraises et le Parlement.

Cette question n'est pas sans incidence pour les chambres consulaires. Aujourd'hui, leur financement est assuré par le conseil général à hauteur d'un million d'euros par an. Lorsque la fiscalité de droit commun s'appliquera, les chambres consulaires pourraient perdre, selon leurs évaluations, 200 000 euros de dotation alors qu'elles estiment que le financement actuel est inférieur de 240 000 euros à leurs besoins. En d'autres termes, leur financement pourrait être amputé de 440 000 euros à partir de 2014, ce qui posera de sérieuses questions quant à leur pérennité.

Vos rapporteurs estiment, en raison du retard pris dans la finalisation du cadastre et aux nombreuses interrogations liées au rendement qui résulteront de l'application de la fiscalité de droit commun, qu'une période transitoire réaliste mérite d'être prévue, afin de permettre une application adaptée de la fiscalité de droit commun aux spécificités locales de Mayotte. L'objectif est de permettre aux collectivités mahoraises de bénéficier de ressources pérennes et suffisantes et de prévoir, si besoin, une compensation budgétaire de l'État.

Proposition n° 31 :

Prévoir une transition réaliste pour l'application de la fiscalité de droit commun, sur une période à définir.

3. Quelles pistes d'amélioration ?

Pour aider les collectivités territoriales à faire face à leurs difficultés budgétaires structurelles, plusieurs pistes peuvent être explorées.

Aujourd'hui, Mayotte bénéficie du Fonds mahorais de développement économique et social (FMDES) alimenté par une enveloppe de 30 millions d'euros sur trois ans, auquel s'ajoute le plan de relance spécifique à Mayotte qui s'élève à 50 millions d'euros. Vos rapporteurs estiment que ces deux dispositifs doivent être maintenus afin de préparer la « rupéisation » de Mayotte, prévue pour 2014.

On rappellera en outre que le prochain recensement général de l'INSEE aura lieu entre le 21 août et le 17 septembre 2012. Il permettra une réévaluation des dotations budgétaires de l'État, principalement la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont la part forfaitaire est directement corrélée à la population. Selon les estimations présentées à vos rapporteurs, la population officielle de Mayotte serait comprise entre 218 000 et 230 000 habitants, contre 186 452 habitants en 2007.

Vos rapporteurs estiment que la situation catastrophique des collectivités territoriales mahoraises ne trouvera pas d'issue sans une remise en cause du droit commun en des dotations budgétaires actuelles. Comme l'a indiqué M. Christian Roux, les collectivités territoriales qui sont sous tutelle budgétaire de la chambre régionale des comptes ne suivent pas, par inertie, les comptes arrêtés par celle-ci.

Par conséquent, cette situation plaide pour une **nouvelle convention entre l'État et les collectivités territoriales**, dans laquelle l'État verserait une subvention d'équilibre aux collectivités, afin de les aider à faire face à leurs difficultés budgétaires structurelles. En contrepartie, les collectivités devraient respecter un certain nombre de règles prescrites par l'État et la chambre régionale des comptes. En d'autres termes, il s'agirait de **verser aux collectivités une subvention d'équilibre contre un plan de redressement contraignant**.

Par ce plan de redressement, les collectivités territoriales seraient incitées à améliorer la transparence de leurs comptes puisque l'opacité actuelle contribue à accroître leur déficit budgétaire. Une étude sur la réorganisation des services des collectivités territoriales mériterait également d'être mise en œuvre. Pour faire face au poids de la masse salariale sur le budget de fonctionnement du département, il pourrait être envisagé une **convention de restructuration**, qui définirait une politique de licenciements et de non-renouvellement des contrats, afin de diminuer la part des dépenses de personnels dans les dépenses de fonctionnement. Toutefois, il convient de préciser que cette convention ne serait pas imposée au conseil général mais négociée préalablement avec les services de l'État.

Parallèlement, le travail du comité local d'évaluation des charges mérite d'être plus régulier afin que celle-ci devienne l'instance de dialogue incontournable entre l'État et les collectivités territoriales, sur toutes les questions budgétaires, plus particulièrement celle, épineuse, des charges indues. On rappellera que, créée en octobre 2011, le CLEC ne s'est réuni qu'une seule fois. En mars 2012, il a donné son avis sur le financement du RSA.

Beaucoup de personnes entendues par vos rapporteurs se sont interrogés pour savoir si une subvention d'équilibre de la part de l'État était politiquement souhaitable. Vos rapporteurs estiment que, en raison des attentes des Mahorais vis-à-vis de la départementalisation et de leur attachement indéfectible à la France, l'État devait aider la population mahoraise à bénéficier du niveau de vie auquel elle aspire depuis plusieurs décennies. Cette proposition – subvention d'équilibre contre un plan de redressement – représente la volonté de notre pays d'intégrer, conformément à la volonté des Mahorais, cette île dans le droit commun de notre République.

Proposition n° 32 :

Prévoir une subvention d'équilibre de l'État aux collectivités territoriales, pour financer le plan de redressement qui apparaît indispensable afin de faire face à des difficultés ciblées et circonscrites.

DOCUMENT PROVISOIRE

DOCUMENT PROVISOIRE

ANNEXE I
PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION
À MAYOTTE

du 11 au 15 mars 2012

Dimanche 11 mars 2012

- 13h30 Arrivée à Dzaoudzi
Accueil de M. Cédric Debons, directeur de cabinet du préfet
- 18h Entretien avec M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur

Lundi 12 mars 2012

- 9h30 Entretien avec M. Daniel Zaïdani, président du conseil général
- 11h Entretien avec des élus locaux (Mme Sarah Mouhoussoune, 2^{ème} vice-présidente du conseil général, MM. Ibrahim-Amedi Boinahery, président de l'association des maires, Aynoudine Madi, maire de Kani-Kéli, Haidar Attoumani Saïd, adjoint au maire de M'Tsangamouji)
- 12h à 14h Déjeuner avec M. Daniel Zaïdani, Président du Conseil général (accompagné de Mme Sarah Mouhoussoune, 2^{ème} vice-présidente du conseil général, MM. André Dorso, directeur général des services, Alhamid Aboubacar, conseiller spécial du président, Sohibou Hamada, maire de Dembeni, Aynoudine Madi, maire de Kani-Kéli, Haidar Attoumani Saïd, adjoint au maire de M'Tsangamouji)
- 14h30 à 16h30 Visite de la maison d'arrêt de Majicavo et entretien avec M. Gilbert Marceau, directeur de la maison d'arrêt, et les syndicats du personnel
- 17h30 à 19h Visite du centre de rétention administrative de Pamandzi et entretien avec Mme Nathalie Poirrier-Authebon, directrice aux frontières de Mayotte
- 19h à 20h Entretien avec Mme Bénédicte Robart, chef de cabinet du préfet de Mayotte, ancienne secrétaire générale de la commission de révision de l'état civil (CREC)

Mardi 13 mars 2012

- 9h à 10h Table ronde avec MM. Michel Bour, directeur général des douanes, Héric Jean-Baptiste, directeur des services fiscaux, Dominique Alfons, trésorier payeur général

- 10h à 11h Table ronde avec MM. Omar Djoundiy, président de la chambre des métiers, Aktar Djoma, 2^{ème} vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte, Saïd BASTOI, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises de Mayotte
- 11h à 12h Table ronde avec MM. Pascal Delattre, directeur de la sécurité publique de Mayotte, Thomas Bourgerie, commandant de la gendarmerie, Edmond Soribas, chef de service SIS
- 12h à 12h30 Entretien avec le Grand Cadi
- 12h30 à 14h Déjeuner avec le Grand Cadi et les autres Cadis
- Après-midi et soirée Visite de l'île suivie d'une soirée mahoraise avec M. Thani Mohamed Soilihi

Mercredi 14 mars 2012

- 9h à 10 h Entretien avec MM. François-Marie Perrin, vice-recteur, Etienne Demarle, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse
- 10h à 11h30 Table ronde avec les associations œuvrant en matière d'immigration (Réseau Éducation sans Frontière, Solidarité Mayotte, Médecins du Monde, Association TAMA, Croix Rouge Mayotte, Secours Catholique de Mayotte, Cimade Mayotte)
- 12h à 14h Entretien avec M. Abdourahamed Soilihi, sénateur-maire de Mamoudzou
- 14h à 15h30 Entretien avec M. Abdoulatifou Aly, député de Mayotte
- 15h30 à 16h30 Audition commune de MM. Mustoihi Mari, président du conseil de la culture, de l'environnement et de l'éducation de Mayotte, Kamal Messaoudi, membre du premier collège du Conseil Economique, Social et Environnemental de Mayotte, Abdou Subra, membre du troisième collège du Conseil Économique, Social et Environnemental de Mayotte ;
- 16h30 à 17h30 Entretien avec les représentants de l'association Oudalia Haki za Wamaore
- 18h à 19h Entretien avec M. Thomas Degos, préfet de Mayotte
- 20h Dîner avec MM. Thomas Degos, Patrick Duprat, secrétaire général et Cédric Debons, directeur de cabinet

Jeudi 15 mars 2012

- 8h45 à 9h45 Rencontre avec les syndicats de l'Éducation nationale (SNUIPP et FSU)
- 10h à 12h Table ronde avec Mme Marie-Laure Piazza, Présidente du tribunal de grande instance de Mamoudzou, MM. Robert Ampuy Avocat général près la Chambre d'appel, Philippe Faisandier Procureur de la République au tribunal de grande instance de Mamoudzou, Pascal Cabon, Premier Conseiller de tribunal administratif et Emmanuel Pertusa, Bâtonnier de Mayotte
- 13h45 Départ pour Saint-Denis-de-La-Réunion

DOCUMENT PROVISOIRE

DOCUMENT PROVISOIRE

ANNEXE 2
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la police nationale :

- **M. Frédéric PECHENARD**, directeur général ;
- **M. Frédéric PERRIN**, directeur central de la Police aux Frontières ;
- **M. Marc TSCHIGGFREY**, conseiller territorial ;
- **M. François-Xavier LAUCH**, conseiller budgétaire.

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse :

- **M. Jean-Louis DAUMAS**, directeur général de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- **M. Xavier MAURATILLE**, adjoint au directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse Île-de-France - outre-mer.

Ministère chargé de l'Outre-mer :

- **M. Vincent BOUVIER**, délégué général à l'Outre-mer (DéGéOM) ;
- **M. Rodolphe JUY-BIRMANN**, chef du service juridique à la Délégation générale à l'Outre-mer ;
- **M. Christian PONCET**, directeur de projet pour la départementalisation de Mayotte.

Direction générale de la sécurité civile :

- **M. Jean-Paul KIHLE**, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Secrétariat Général à l'immigration et à l'intégration :

- **M. François LUCAS**, directeur ;
- **M. Jean de CROON**, directeur-adjoint ;
- **M. Hugues BESANCENOT**, sous-directeur.

Direction générale de la gendarmerie nationale :

- **M. le Général Laurent MULLER**, major général de la gendarmerie ;
- **M. le Colonel Jean-Luc PAYRARD**, chef du bureau de la planification, de la programmation et de la préparation du budget à la DGGN.

Direction de l'administration pénitentiaire :

- **M. Henri MASSE**, directeur général ;
- **M. Francis LE GALLOU**, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement ;
- **Mme Valérie HAZET**, adjointe au directeur interrégional de la mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer.

ANNEXE 3
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Parlementaires :

- M. **Abdoulatifou ALY**, député de Mayotte ;
- M. **Thani MOHAMED SOILIH**, sénateur de Mayotte ;
- M. **Abdourahmane SOILIH**, sénateur de Mayotte, maire de Mamoudzou.

Conseil général de Mayotte :

- M. **Daniel ZAIDANI**, Président du Conseil général ;
- Mme **Sarah MOUHOUSSE**, 2^e vice-présidente du Conseil général, chargée de l'action sociale et de la santé ;
- M. **Tavanday ZAIDOU**, conseiller général ;
- M. **André DORSO**, directeur général des services ;
- M. **Alhamedi ABOUBACAR**, Conseiller spécial du président du Conseil général.

Élus locaux :

- M. **Ibrahim-Amedi BOINAHERY**, maire de Tsingoni, président de l'Association départementale des maires de Mayotte ;
- M. **Aynoudine MADI**, maire de Kani-Keli ;
- M. **Haidar ATTOUMANI-SAID**, adjoint au maire de M'Tsangamouji.

Mairie de Mamoudzou :

- M. **Abdou Razah MOHAMED**, directeur général des services ;
- M. **Yahaya MOUTHUIDINE**, collaborateur de M. Soilihi ;
- M. **Oussen** AHAMADA, collaborateur de M. Soilihi ;
- M. **Chafion NOURDINE**, suppléant de M. Soilihi ;
- M. **Mohamadi BOINA HAMISSI**, directeur général à la Ville.

Préfecture :

- M. **Thomas DEGOS**, préfet ;
- M. **Patrick DUPRAT**, secrétaire général ;
- M. **Cédric DEBONS**, directeur de cabinet ;

- **Mme Bénédicte ROBART**, chef de cabinet du préfet, ancienne secrétaire général de la commission de révision de l'État civil (CREC).

Jeunesse et Éducation :

- **M. François-Marie PERRIN**, vice-recteur de Mayotte ;
- **M. Etienne DEMARLE**, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse de Mayotte ;
- **M. Riyamalala RAKOTONDRAVELO**, secrétaire départemental SNUIPP976, secrétaire adjoint de la FSU de Mayotte ;
- **M. Zaidou OUSSONI**, secrétaire départemental adjoint de la SNUIPP976 ;
- **M. Anssiffoudino PORT SAID**, secrétaire départemental adjoint de la SNUIPP976 ;
- **M. Yann DUROZAD**, SNES Mayotte.

Justice :

- **Mme Marie-Laure PIAZA**, présidente du Tribunal de Grande Instance de Mamoudzou ;
- **M. Philippe FAISANDIER**, Procureur de la République du Tribunal de Grande Instance de Mamoudzou ;
- **M. Robert AMPUY**, Avocat général de la Chambre d'appel de Mamoudzou ;
- **M. Pascal CABON**, premier conseiller au tribunal administratif de Mayotte ;
- **M. Emmanuel PERTUSA**, bâtonnier de l'ordre des avocats de Mayotte.

Services fiscaux :

- **M. Michel BOUR**, directeur général des douanes ;
- **M. Héric JEAN-BAPTISTE**, directeur des services fiscaux ;
- **M. Dominique ALFONSI**, trésorier payeur général.

Sécurité publique et sécurité civile :

- **M. Pascal DELATTRE**, directeur de la sécurité publique ;
- **M. Thomas BOURGERIE**, commandant de la gendarmerie ;
- **M. Edmond SORRIBAS**, chef du service d'incendie et de secours de Mayotte.

Maison d'arrêt de Majicavo :

- **M. Gilbert MARCEAU**, directeur de la maison d'arrêt ;
- **Mme Nathalie BOISSOU**, directrice-adjointe ;

- DOCUMENT PROVISOIRE**
- **M. Sinayoko KONAN**, direction de Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation de la Réunion et Mayotte ;
 - **M. Ali DINI**, secrétaire local de l'UFAP ;
 - **Mme Fatima CODRO**, Forcé ouvrière ;
 - **M. Ahmed LAHRIB**, Force Ouvrière ;
 - **M. Youssouffou M'ZE**, Confédération générale du travail.

Centre de rétention administrative de Pamandzi :

- **Mme Nathalie POIRIER-AUTHEBON**, directrice de la Police de l'Air et des Frontières ;
- **M. Jean MAUSSAN**, commandant de police, chef du CRA.

Immigration :

- **M. Michel RHIN**, président du Réseau Éducation Sans Frontières de Mayotte
- **M. Albert BATTEUX**, Réseau Éducation Sans Frontières ;
- **Mme Véronique CASTANY**, Présidente de Solidarité Mayotte ;
- **Mme Anne-Maria BEREAU**, Directrice de Solidarité Mayotte ;
- **Mme Flavienne LUBAC**, coordinatrice de Médecins du Monde ;
- **M. Philippe DURET**, directeur de l'association TAMA ;
- **Mme Léa LAMARQUE**, coordinatrice générale de la Croix Rouge à Mayotte ;
- **M. Christophe VENIEN**, délégué départemental du Secours Catholique de Mayotte ;
- **M. Francis GRANDON**, Cimade Mayotte ;
- **M. André RAIMBAULT**, Cimade Mayotte.

Chambre régionale des comptes de Mayotte et de la Réunion :

- **M. Christian ROUX**, président.

Chambres consulaires et monde de l'entreprise :

- **M. Omar DJOUNDIY**, président de la chambre des métiers et de l'artisanat de Mayotte ;
- **M. Jean-Denis LARROZE**, secrétaire général adjoint, directeur administratif et financier de la chambre des métiers et de l'artisanat ;
- **M. Aktar DJOMA**, 2^e vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte, président de la commission « port » ;
- **M. Charaffoundif RAMADANI**, chargé de la communication à la Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte ;

- **M. Said BASTOI**, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises de Mayotte.

Conseil Économique, Social et Environnemental de Mayotte – Conseil de la Culture, de l’Environnement et de l’Éducation de Mayotte :

- **M. Mustoini MARI**, président du Conseil de la Culture, de l’Environnement et de l’Éducation de Mayotte ;

M. Kamar MESSAOUDI, membre du premier collège du Conseil Économique, Social et Environnemental de Mayotte ;

M. Abdou SUBRA, membre du troisième collège du Conseil Économique, Social et Environnemental de Mayotte.

Cadis et Grands Cadis :

- **M. Abdou BACHIROU**, Grand Cadi ;
- **M. Ridjali INSSA**, adjoint du Grand Cadi ;
- **M. Omar IBRAHIM**, technicien du Grand Cadi ;
- **M. Kassim ALI HAMIDI**, greffier en chef du cadi de M’TSAPERRE ;
- **M. Mondroha SAID ALI**, 2^e adjoint du Grand Cadi ;
- **M. AHAMADA**, Cadi de Bandrélé.

Association Oudalia Haki za Wamaore:

- **Mme Faouzia CORDJI**, présidente;
- **M. Abdou SUBRA**, vice-président ;
- **M. Nourdine DAHALANI**, trésorier;
- **M. Jean-Michel FERNANDEZ**, consultant.