

Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis

Commission des lois du Sénat

RAPPORT D'INFORMATION

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

La délégation de la commission des lois du Sénat s'est rendue à Mayotte entre le 11 et le 15 mars 2012. Au cours de ce déplacement, les sénateurs ont rencontré plus de 75 personnes (services de l'État, élus locaux, acteurs de la société civile et économique).

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

L'attachement de Mayotte à la France 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 comoriens.

Le **scrutin d'autodétermination du 22 décembre 1974** est une nouvelle occasion pour Mayotte de marquer son souhait de demeurer française, tandis que les trois autres îles de l'Archipel des Comores auquel elle appartient votent en faveur de l'indépendance. 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 de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation.

Deux nouvelles consultations ont été organisées afin de déterminer l'évolution institutionnelle de Mayotte : celle du **8 février 1976** confirme les résultats du référendum du 22 décembre 1974 sur la volonté des Mahorais de demeurer Français tandis que, lors de celle du **11 avril 1976**, les Mahorais expriment leur souhait de voir Mayotte dotée du statut de département d'outre-mer (DOM). Pourtant, la **loi du 24 décembre 1976** dote Mayotte d'un statut provisoire de **collectivité territoriale de la République** : l'île n'est ni un DOM, ni un territoire d'outre-mer (TOM), mais participe des deux systèmes.

Il faudra attendre près d'un quart de siècle pour que la situation institutionnelle de Mayotte évolue de nouveau : après la signature d'un **accord sur l'avenir de Mayotte, le 27 janvier 2000**, entre le Gouvernement et les autorités politiques locales, qui fait l'objet d'une consultation de la population qui l'approuve le 2 juillet 2000, la **loi du**

11 juillet 2001 dote Mayotte du statut hybride de « **collectivité départementale** », tout en admettant implicitement l'impossibilité d'une départementalisation à court terme du fait des spécificités locales.

Cette loi permet d'appliquer à Mayotte les grands principes régissant l'organisation administrative des départements issus de la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

L'appartenance de Mayotte à la France reçoit ensuite une consécration constitutionnelle avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui la qualifie de collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution.

Le **18 avril 2008**, sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, le conseil général de Mayotte adopte une résolution relative à l'accession de Mayotte au régime de l'article 73 de la Constitution. Le gouvernement propose alors, le 8 janvier 2009, un **Pacte pour la départementalisation de Mayotte**, qui définit les étapes de la création du futur « Département de Mayotte ». Les Mahorais se sont massivement prononcés en faveur de cette transformation institutionnelle, le **29 mars 2009**.



Ainsi, la **loi organique du 3 août 2009** pose le **principe de la départementalisation de Mayotte**. Sur cette base, une loi simple et une loi organique sont promulguées le **7 décembre 2010** afin de définir les conditions de fonctionnement des nouvelles institutions du Département, première collectivité unique d'outre-mer exerçant les attributions d'un département et d'une région.



Le 31 mars 2011, la collectivité départementale de Mayotte est officiellement devenue le Département de Mayotte.

L'évolution institutionnelle de Mayotte depuis 10 ans s'est accompagnée de bouleversements sociaux majeurs.

Tout d'abord, le **statut personnel**, droit civil coutumier inspiré du droit musulman, qui s'applique automatiquement aux Mahorais musulmans tant qu'ils n'y ont pas renoncé au profit du statut de droit commun, a été fortement remis en question. Certains droits conférés par ce statut étant incompatibles avec plusieurs principes constitutionnels et la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 puis l'**ordonnance du 3 juin 2010** ont conduit à une profonde mutation de ce statut sans toutefois remettre en cause son existence.

Ensuite, il a été **mis fin aux missions traditionnelles des cadis** qui ont joué, pendant plusieurs siècles, un rôle majeur dans la société comorienne, en tant que juge, médiateur, responsable de l'état civil et institution régulatrice de la vie sociale et familiale. La suppression de leurs missions pose la question de leur rôle aujourd'hui. Par ailleurs, la fin de la justice cadiale s'est accompagnée de la mise en place de l'organisation judiciaire de droit commun : or, la faiblesse des moyens humains et budgétaires permettent difficilement de faire face à l'accroissement de la charge de travail pesant sur les nouvelles juridictions, également en charge des contentieux de droit civil coutumier.

Enfin, la fiabilité des listes électorales et l'identification des personnes éligibles aux prestations sociales a nécessité la **constitution d'un état civil**, avec la mise en place d'une commission de révision de l'état-civil (CREC), dont l'activité a duré dix ans (2001–2011) et qui a permis l'édition de 240 000 actes d'état-civil.

Sur le plan fiscal, la départementalisation de Mayotte se poursuit aujourd'hui avec la **mise en place de la fiscalité de droit commun**, prévue le 1^{er} janvier 2014, ce qui implique la **réforme du cadastre** qui connaît aujourd'hui de sérieuses difficultés. Ajoutons également le **futur accès de Mayotte au statut européen de « région ultrapériphérique »** qui devrait lui permettre de bénéficier d'une enveloppe de 475 millions d'euros, pour la période 2014–2020, provenant des fonds structurels européens. La reconnaissance de ce statut, initialement prévue à l'ordre du jour du conseil européen des 28 et 29 juin 2012, a été reportée pour une raison de procédure. Le conseil européen du 11 juillet 2012 s'est finalement prononcé en faveur de la « rupésisation » de Mayotte.

➤ UN DÉPARTEMENT CONFRONTÉ À DES DÉFIS MAJEURS

Mayotte est confrontée à plusieurs défis économiques et sociaux de grande ampleur.

- Un **défi démographique** : sa population s'élevait, en 2007, à 186 452 habitants, soit une multiplication par huit du nombre d'habitants par rapport à 1958. La population pourrait atteindre aujourd'hui 250 000 habitants, en raison de l'importance de l'immigration illégale.
- Le **défi de la vie chère**, qui a été mis en lumière par la contestation sociale de l'automne 2011. Les facteurs explicatifs sont nombreux et, pour la plupart d'entre eux, sont inextricablement liés à la condition ultramarine. Les marges de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics sont obérées par l'opacité entourant la comparaison des prix et la spécificité du jeu de la concurrence à Mayotte et, plus généralement, dans les DOM.
- La **problématique de la scolarisation**. 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 (1 500 élèves supplémentaires dans le premier degré et 1 600 dans le second degré chaque année, nécessitant de construire une classe supplémentaire par jour, un collège par an et un lycée tous les deux ans) et, d'autre part, des résultats scolaires décevants, en raison de l'environnement socioculturel spécifique et du niveau d'illettrisme important chez les jeunes Mahorais.
- La **persistance d'une forte immigration illégale** : bien qu'il soit difficile d'établir une comptabilisation exacte, la population immigrée clandestine, essentiellement originaire des Comores, pourrait s'élever entre 50 000 et 60 000 personnes environ. Son importance reflète les limites de la politique actuelle de reconduite à la frontière : en 10 ans, l'équivalent de la population mahoraise a été expulsé. Le coût de cette politique s'élève, chaque année, entre 50 et 70 millions d'euros.



Centre de rétention administrative de Pamandzi

Les conditions d'accueil des immigrés clandestins au centre de rétention administrative de Pamandzi sont dégradantes en raison de la surpopulation des personnes retenues et des conditions d'hébergement indignes. Les mineurs étrangers isolés représentent un phénomène collatéral des reconduites à la frontière d'autant plus grave que Mayotte ne dispose pas des moyens suffisants pour leur encadrement. Face à ce constat, **une nouvelle politique de coopération avec les Comores s'impose** ainsi que la mise en place d'un nouveau visa qui remplacerait le « visa Balladur » aujourd'hui en vigueur à Mayotte.



Centre de rétention administration de Pamandzi



Cellule de la prison de Majicavo

• **Les problématiques de sécurité publique et pénitentiaires** : en faisant abstraction de l'immigration clandestine, à l'origine d'une « délinquance de survie », 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 2011 ont influé négativement sur les chiffres de la délinquance tant en matière d'atteintes aux personnes que d'atteintes aux biens. Par ailleurs, la maison d'arrêt de Majicavo connaît un phénomène récurrent de surpopulation (entre 10 et 15 détenus par cellule). Un projet d'agrandissement est prévu pour 2014 afin de mettre en conformité le nouvel établissement avec les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

➤ LA SITUATION BUDGÉTAIRE PRÉOCCUPANTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAHO-RAISES

Les collectivités territoriales mahoraises présentent une **situation budgétaire** structurellement **dégradée** depuis plusieurs années, en raison de l'insuffisance des ressources de fonctionnement et des problèmes permanents de trésorerie. Ainsi, 11 des 17 communes de Mayotte, ainsi que le Conseil général et trois syndicats intercommunaux, sont sous le contrôle de la chambre régionale des comptes qui se plaint de l'inertie des collectivités face à ses préconisations. Par ailleurs, les recettes du Conseil général reposent largement sur des ressources douanières liées à l'activité économique et celles des communes sur le fond intercommunal de péréquation alimenté par le conseil général.

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. Alors que les recettes courantes stagnent, les charges de fonctionnement sur la période 2006-2010 ont progressé de 7,5 % par an.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces difficultés : des dépenses de personnel élevées, la stagnation des recettes courantes, le poids des charges indues dénoncées par le conseil général. Les collectivités ne peuvent pas exercer leurs compétences dans des conditions satisfaisantes, comme le démontrent les exemples du revenu de solidarité active (RSA) ou encore le financement du futur service départemental d'incendie et de secours (SDIS), dont la mise en place est prévue pour 2014.

Les difficultés rencontrées par les services fiscaux pour achever le cadastre rendent incertaine l'application de la fiscalité de droit commun en 2014.

La situation budgétaire difficile rend nécessaire la **définition d'un nouveau pacte budgétaire** entre l'État et les collectivités territoriales mahoraises.

LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

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 de renforcer 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 pratiqueraient 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 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 RSA.
16. Prévoir de nouvelles règles d'attribution du RSA 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 CRA, 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 La Réunion et celle de Mayotte.
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.