

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE

**Une réforme mal préparée, des
actions prioritaires à conduire**

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction.....	11
Chapitre I Un contexte sociodémographique et économique extrêmement préoccupant	17
I - Une population en forte croissance, jeune et relativement pauvre	17
A - Une croissance démographique inquiétante.....	18
B - Un chômage élevé, un niveau de vie faible par rapport à la métropole.....	21
II - Le difficile traitement de l'immigration.....	22
A - Une entrée progressive et adaptée dans le droit commun	24
B - L'amélioration de l'organisation des services locaux compétents en matière d'immigration.....	26
C - Les relations avec l'Union des Comores et les autres États voisins	29
III - Des opportunités de développement économique encore hypothétiques	33
Chapitre II Une réforme mal préparée	39
I - Une conduite défaillante de la départementalisation, des prérequis non satisfaits	39
A - Une insuffisance de pilotage tant central que local.....	39
B - Le difficile passage à l'identité législative.....	41
C - Un passage à la fiscalité de droit commun retardé de sept ans.....	45
D - Une clarification inachevée de la propriété foncière.....	47
II - Une administration départementale insuffisamment adaptée	50
A - Des effectifs pléthoriques affectés aux missions de soutien, au détriment des missions d'intervention et des domaines stratégiques	51
B - Un défaut persistant de pilotage financier.....	53
Chapitre III Des risques financiers qui pèsent sur l'avenir	59
I - Un effort de rattrapage budgétaire de l'État marqué par des incertitudes	59
A - L'impact financier difficile à chiffrer de la départementalisation <i>stricto sensu</i>	60
B - Un effort budgétaire en nette augmentation et insuffisamment programmé.....	64
II - Un modèle financier des collectivités mahoraises en suspens	67
A - Un bouleversement mal accompagné du cadre financier pour le Département et les communes	67

B - Un schéma de financement des collectivités mahoraises toujours pas stabilisé par l'État	71
III - Une situation fragile du Département et des communes.....	79
A - Un Département en difficulté budgétaire pour exercer pleinement ses missions	80
B - Des communes dans une impasse budgétaire	87
Chapitre IV Des actions prioritaires à conduire	95
I - Organiser le développement	95
A - L'urgence de définir des priorités en matière d'équipement	96
B - Le défi de la bonne utilisation des fonds européens structurels et d'investissement	97
C - La question des contreparties nationales	100
II - Privilégier l'accès à l'éducation	102
A - Répondre aux besoins du premier degré	103
B - Maintenir l'engagement de l'État en matière de gestion des collèges et lycées	106
III - Relever les défis majeurs des politiques sociales.....	107
A - L'extension et l'aménagement inachevés du dispositif de RSA à Mayotte	107
B - La prise en charge défaillante de l'aide sociale à l'enfance par le Département	113
Conclusion générale	123
Récapitulatif des recommandations	127
Annexes	129
Glossaire	153
Réponses des administrations et de la collectivité concernées.....	155

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, - ce qui a été le cas pour la présente enquête - conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *La départementalisation de Mayotte : une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et à la collectivité concernées et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, M. Ganser, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Vivet, Maistre, Martin, Hayez, Mme Froment-Védrine, M. Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Vialla, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Mousson, Chouvet, Viola, Mme Malgorn, MM. Rousselot, Glimet, Delaporte, de la Guéronnière, Brunner, Albertini, Aulin, Basset, Mmes Coudurier, Périgord, MM. Appia, Lallement, conseillers maîtres, MM. Jouanneau, Delbourg, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vachia, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Uguen, conseiller maître, Souchet, rapporteur extérieur, Fernandes, président de section de chambre régionale des comptes, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer, et de M. Bertucci, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Michaut, avocat général.

Mme Falk, secrétaire générale adjointe, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 17 novembre 2015.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé puis délibéré le 20 Juillet 2015 par la formation interjuridictions, présidée par M. Vachia, président de chambre, et composée de MM. Mourier des Gayets, Maistre, Roux, Ténier, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Fernandes, président de section de chambre régionale et territoriale des comptes, en tant que rapporteur général adjoint, M. Uguen, conseiller maître, en tant que rapporteur, M. Souchet, rapporteur extérieur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Bertucci, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 30 septembre 2015, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Située dans le canal du Mozambique, entre l'Afrique et Madagascar, Mayotte fait partie de l'archipel des Comores qui est composé de trois autres îles : Grande-Comore, Mohéli et Anjouan, cette dernière étant située à seulement 70 km de Mayotte.



Source : *Cour des comptes*

Les Mahorais ont un attachement particulier à la France. Ce lien a deux explications principales. D'une part, il résulte d'une histoire commune plus ancienne, Mayotte ayant été, dès 1841, la première île de l'archipel à être rattachée à la France, lorsque le dernier sultan de Mayotte, Andriantsouli, la vendit à un capitaine de vaisseau français. Il faudra néanmoins attendre 1843 pour que le roi Louis-Philippe I^{er} ratifie cette acquisition, faisant de Mayotte un protectorat. Par comparaison, ce n'est qu'entre 1886 et 1892 que les trois autres îles des Comores accédèrent au même statut. D'autre part, alors que les Comores sont devenues une « province autonome » en 1928, à l'initiative du gouverneur général de Madagascar, les réformes successives du statut des

Comores, et notamment l'accès à celui de territoire d'outre-mer en 1946, accentuèrent l'intégration des quatre îles, au détriment de Mayotte. Ainsi, le transfert, en 1958, du chef-lieu de Dzaoudzi (à Mayotte) à Moroni (en Grande-Comore), qui s'ajoutait à la faible représentation des Mahorais à l'assemblée territoriale, constitua un point de rupture entre les élites mahoraises et le pouvoir comorien, rupture qui ne fit que s'accentuer avec le temps.

L'histoire administrative de Mayotte a connu de nombreuses vicissitudes sous la V^e République. Lors du référendum organisé, en décembre 1974, sur l'autodétermination des Comores, le décompte des voix, effectué île par île, avait manifesté la volonté de Mayotte de rester rattachée à la République française à une majorité de 63,8 % des suffrages exprimés, contrairement aux trois autres îles de l'archipel. Face aux contestations de l'État comorien, un nouveau référendum, organisé en février 1976, a confirmé à plus de 99 % la volonté des Mahorais de demeurer Français. Après une période de stabilité assez longue, au cours de laquelle Mayotte avait, en vertu de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, le statut de « collectivité territoriale de la République française », plusieurs évolutions sont intervenues au tournant du siècle. Tout d'abord, l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte a prévu son évolution vers le statut de « collectivité départementale », qui est effectivement entré en vigueur avec l'article 1^{er} de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Cette loi prévoyait également le transfert de l'exécutif de la collectivité du préfet vers le président du conseil général à compter de 2004. De même, elle organisait des transferts de compétences, ainsi que la partition des services (personnels et moyens) et du foncier entre l'État et la collectivité départementale, réalisant ainsi les premières grandes étapes de la décentralisation à Mayotte. Elle engageait d'une certaine manière le processus de départementalisation. Par la suite, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit Mayotte dans la Constitution, faisant d'elle une collectivité d'outre-mer (COM) régie par l'article 74.

Le processus de départementalisation a repris avec la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Celle-ci prévoyait, d'une part, l'application du principe d'identité législative¹ à Mayotte, à l'exception de six grands domaines, et, d'autre part, les conditions du passage du statut de collectivité de l'article 74 de la Constitution à celui de département et région d'outre-mer régi par l'article 73. Le changement de statut a été entrepris par une décision du conseil des ministres du 23 janvier 2008, puis le conseil général de Mayotte a formellement demandé, par une résolution unanime d'avril 2008, la départementalisation de Mayotte.

Le Gouvernement a alors préparé un « Pacte pour la départementalisation de Mayotte », que le Président de la République a présenté aux élus mahorais le 16 décembre 2008. Contrairement à ce que son intitulé pouvait laisser penser, ce document n'était pas un accord bipartite, comme l'était celui du 27 janvier 2000, mais une « feuille de route » de l'État, destinée notamment à informer les Mahorais sur l'avenir de leur collectivité à l'approche du référendum. Outre le changement institutionnel proprement dit, qui devait intervenir rapidement, elle définissait les principaux chantiers à conduire pour l'accompagner : garantie des principes républicains à Mayotte, ce qui devait passer par le développement d'un état civil fiable, de la pleine application de la justice républicaine, de la maîtrise du français et de l'égalité entre les hommes et les femmes ; développement de la politique sociale, à travers l'alignement très progressif (sur 20 à 25 ans) des principales prestations sociales et des minima sociaux sur ceux de la métropole ; instauration d'une fiscalité de droit commun ; accompagnement du développement économique, essentiellement par des transferts publics en provenance de la métropole ; et enfin passage au statut européen de région ultrapériphérique.

Les bases de la départementalisation étaient ainsi fixées.

¹ Le régime législatif et réglementaire applicable dans les départements et régions d'outre-mer, régi par l'article 73 de la Constitution, est, en principe, celui de l'identité législative, les lois et règlements y étant applicables de plein droit. Ils peuvent cependant faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

La consultation des électeurs de Mayotte, le 29 mars 2009, s'est traduite par un résultat de 95,2 % des suffrages exprimés en faveur de la création d'une collectivité de l'article 73 de la Constitution, prenant le nom de Département. Adoptées à la suite de cette consultation, les lois organiques du 3 août 2009 et du 7 décembre 2010, ainsi que la loi du 7 décembre 2010, ont achevé le processus de départementalisation. Toutefois, ce n'est qu'à l'occasion du renouvellement par moitié du conseil général, le 31 mars 2011, que le Département de Mayotte a été officiellement créé.

Départementalisation et décentralisation

La « départementalisation » de Mayotte désigne son passage d'un statut de collectivité d'outre-mer (COM) régi par l'article 74 de la Constitution à celui de collectivité unique régi par le dernier alinéa de l'article 73, qui exerce à la fois les compétences d'un département d'outre-mer (DOM) et d'une région d'outre-mer (ROM). La dénomination de Département, tout comme le terme de « départementalisation », ne rendent donc compte qu'imparfaitement du statut réel de Mayotte.

La « décentralisation » avait, quant à elle, commencé avec la loi du 11 juillet 2001 précitée qui, outre le transfert de l'exécutif local au président du conseil départemental, avait procédé à la plupart des transferts de compétences résultant des lois de 1982-1983. Toutefois, la départementalisation provoque de nouveaux transferts de compétences, qui sont évoqués dans le rapport.

Au total, le Département de Mayotte exerce désormais l'ensemble des compétences départementales et régionales de droit commun, à l'exception de la gestion des routes nationales, des constructions scolaires du second degré (collèges et lycées) et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'Éducation nationale.



Source : *Cour des comptes*

Près de cinq ans après la création du Département, et au moment où le Gouvernement a dévoilé le plan stratégique « Mayotte 2025 », « traçant pour les 10 années à venir le cheminement vers le droit commun de la République » et prenant ainsi le relais du « Pacte pour la départementalisation » de 2008, un premier bilan de la période 2010-2014 peut être dressé.

Dans cette perspective, la Cour a créé une formation commune avec la chambre régionale des comptes de Mayotte pour conduire une enquête sur les conditions de mise en place de la départementalisation par l'État, sur ses conséquences financières et budgétaires et sur la dimension locale de cette vaste réforme. Deux relevés d'observations provisoires ont été adressés, le premier aux administrations centrales impliquées dans le processus de départementalisation, le second au conseil départemental. Après avoir examiné et pris en compte les réponses reçues et avoir auditionné, d'une part, à Paris, le directeur général des outre-mer et, d'autre part, à Mayotte, le président du conseil départemental et son prédécesseur, la Cour a adopté le présent rapport.

En préambule, ce rapport dresse un tableau, au-delà des transformations statutaires, des principaux défis économiques et sociaux rencontrés par le Département.

Il apparaît en premier lieu que la situation de Mayotte est unique au sein de la République française. L'enjeu démographique est central, en raison à la fois d'une croissance naturelle extrêmement dynamique et de flux migratoires de masse, qui demeurent très mal maîtrisés. Le développement économique et social, s'il a incontestablement progressé, demeure cependant un processus de longue haleine, qui ne peut de surcroît être séparé de l'explosion démographique que certaines études prévoient (chapitre I).

Dans ces conditions, la départementalisation aurait nécessité d'être mieux préparée et pilotée, ce qui n'a été le cas ni au niveau de l'État, ni au niveau du Département. Quatre ans après le dernier changement de statut, de nombreux chantiers, pourtant identifiés dans le « Pacte pour la départementalisation » comme des préalables à la réussite de la réforme – notamment le règlement de la question foncière, qui conditionne le succès de la mise en place de la fiscalité directe locale de droit commun – ne sont toujours pas achevés (chapitre II).

En outre, les conséquences financières de la départementalisation sont à ce jour mal maîtrisées : si l'effort budgétaire de l'État a déjà sensiblement augmenté, celui-ci souffre d'un défaut chronique de programmation, alors même que le risque de dérapage est avéré. Quant au Département et aux communes, leur situation financière est proche de l'impasse, fragilisant la pleine mise en œuvre de leurs compétences (chapitre III).

L'achèvement du processus de départementalisation et la fixation d'un cadre financier pluriannuel soutenable apparaissent dès lors comme autant de prérequis pour répondre de manière satisfaisante aux principaux défis rencontrés par Mayotte. Parmi ceux-ci, l'enjeu du développement, qui nécessite d'utiliser de manière efficace les fonds structurels et d'investissement européens, est prioritaire. L'État et les collectivités mahoraises doivent aussi répondre au défi de l'accès à l'éducation, notamment à travers l'épineuse question des constructions scolaires, ainsi qu'aux défis du champ social, avec la gestion du revenu de solidarité active (RSA), d'une part, et de l'aide sociale à l'enfance (ASE), d'autre part (chapitre IV).

Chapitre I

Un contexte sociodémographique et économique extrêmement préoccupant

Les données sociodémographiques disponibles montrent que la croissance démographique constitue à la fois une caractéristique de Mayotte et son principal défi, d'autant plus que l'île est confrontée à des flux migratoires massifs, lourds de conséquence. Au plan économique, les opportunités de développement, que constituent en particulier l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi et le port de Longoni, doivent être saisies avec discernement.

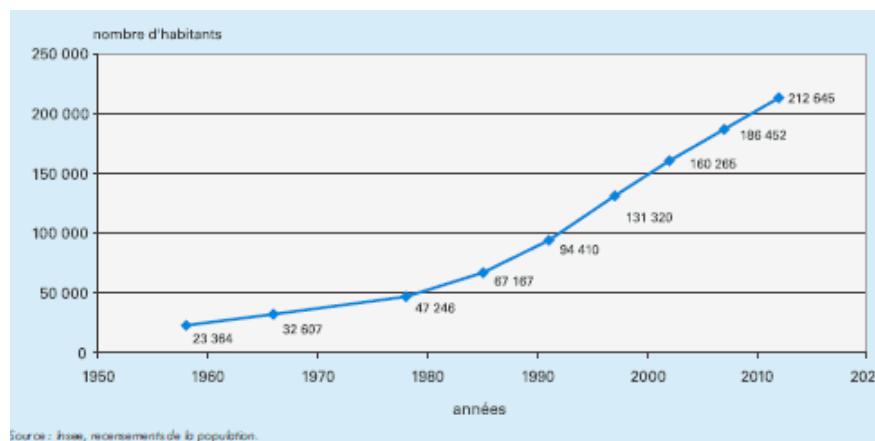
I - Une population en forte croissance, jeune et relativement pauvre

Outre une croissance démographique explosive, accentuée sous l'effet d'une immigration de masse, Mayotte fait face à une situation économique fragile.

A - Une croissance démographique inquiétante

Lors du dernier recensement de 2012, Mayotte comptait 212 600 habitants¹. Les estimations au 1^{er} janvier 2014 ont porté à 220 300 la population de l'île. Si elle a triplé depuis 1985 et demeure encore très soutenue aujourd'hui, la croissance démographique tend toutefois à s'atténuer progressivement : + 2,7 % par an en moyenne entre 2007 et 2012, contre + 3,1 % entre 2002 et 2007, + 4,1 % entre 1997 et 2002 et + 5,7 % entre 1991 et 1997.

Graphique n° 1 : évolution de la population à Mayotte depuis 1958



Malgré ce ralentissement relatif, les perspectives à moyen et long terme demeurent préoccupantes. En effet, le département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations unies (ONU), dans son édition 2015 des *Perspectives démographiques mondiales*², estime que la population de Mayotte pourrait atteindre près de 500 000 habitants en 2050 et 752 000 habitants en 2100, comme en atteste le tableau suivant :

¹ INSEE, été 2012 : « Avec 570 habitants au km², Mayotte est le département français le plus dense après ceux d'Île-de-France », comme le note l'INSEE. La densité y est nettement plus forte que dans l'Union des Comores et à La Réunion (330 habitants / km²), mais moins importante qu'à Maurice (640 habitants / km²).

² ONU, département des affaires économiques et sociales, *World Population Prospects*, 2015, p. 20, disponible sur esa.un.org

**Tableau n° 1 : projections démographiques pour Mayotte
à l'horizon 2100**

	1950	2015	2030	2050	2100
<i>Habitants</i>	15 000	240 000	344 000	497 000	752 000

Source : *Cour des comptes d'après données ONU*

Ces projections sont reprises par l’Institut national d’études démographiques (INED), qui estime également que la population à Mayotte pourrait être d’environ 500 000 habitants en 2050³. Dans les deux cas, toutefois, les projections s’appuient sur un point de départ potentiellement sous-estimé, dans la mesure où il ne prend pas en compte les clandestins (cf. *infra*). La dynamique démographique naturelle pourrait ainsi être encore plus importante.

Sous l’effet de cette croissance démographique, Mayotte est le département français dont la population est la plus jeune : la moitié de la population a moins de 17,5 ans (contre 23 ans en Guyane et 39 ans en France métropolitaine) ; 6 Mahorais sur 10 ont moins de 25 ans. À l’inverse, les personnes de 60 ans et plus ne représentent que 4 % de la population, soit six fois moins qu’en métropole.

De plus, en raison d’une forte pression migratoire (cf. *infra*), Mayotte est le département où la part de la population étrangère est la plus importante (40 %, contre 35,5 % en Guyane). Environ 95 % des étrangers sont des Comoriens et près de 4 étrangers sur 10 sont des mineurs, nés à Mayotte, qui pourront ainsi accéder à la nationalité française à leur majorité.

Aux étrangers recensés par l’INSEE (84 600), s’ajoutent également de nombreux clandestins qui ne seraient pas comptabilisés : ils pourraient être plusieurs dizaines de milliers.

³ INED, *Populations et sociétés*, « Tous les pays du monde (2015) », septembre 2015, p. 2, disponible sur www.ined.fr.

Ainsi, la combinaison d'une population jeune, d'un indice de fécondité deux fois plus élevé qu'en métropole (4,1 enfants par femme contre 2) et de flux migratoires importants⁴ devrait conduire au maintien d'un rythme de croissance très élevé de la population de Mayotte. Ce phénomène, unique en France, constitue indéniablement l'enjeu majeur de l'île, dans la mesure où il irrigue l'ensemble des autres défis, qu'il s'agisse du développement économique, de l'accès à l'éducation, ou encore de l'alignement progressif des prestations sociales.

Eu égard à ce phénomène, il importera de disposer de projections démographiques officielles fiables, tenant notamment compte des étrangers en situation irrégulière, permettant de mieux en anticiper les conséquences.

Une forte spécificité culturelle

Comme le notait le rapport d'information du Sénat de 2012 consacré à Mayotte, « 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 »⁵.

En conséquence, deux types de statut coexistent pour les habitants de Mayotte, le statut de droit commun, d'une part, et le statut personnel, d'autre part, qui est un « droit coutumier inspiré du droit musulman et de coutumes africaines et malgaches »⁶.

Les réformes successivement conduites à partir de 2001 ont à la fois considérablement limité la portée du statut personnel et organisé les conditions de son extinction progressive (possibilité d'y renoncer, conditions de transmission restrictives, *etc.*).

⁴ Si le solde migratoire a été déficitaire entre 2002 et 2007 (- 7 900 personnes) et entre 2007 et 2012 (- 4 700 personnes) en raison du départ de nombreux jeunes Mahorais pour des raisons économiques, ce solde ne tient pas compte de l'immigration clandestine, qui demeure toutefois difficilement chiffrable.

⁵ SUEUR Jean-Pierre, COINTAT Christian, DESPLAN Félix, sénateurs, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, Rapport d'information au Sénat à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, 18 juillet 2012, p. 25, disponible sur www.senat.fr

⁶ *Ibidem*.

Une des évolutions les plus emblématiques a consisté en l'abrogation de la polygamie et de la répudiation unilatérale, d'abord pour les seules personnes accédant à l'âge requis pour se marier (soit 18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) à compter du 1^{er} janvier 2005⁷, puis pour toutes les unions contractées pour l'avenir, à compter de juin 2010⁸.

B - Un chômage élevé, un niveau de vie faible par rapport à la métropole

Malgré d'incontestables améliorations, les conditions socio-économiques à Mayotte demeurent difficiles : 71 % de la population n'ont aucun diplôme qualifiant, tandis qu'un tiers des habitants de plus de 15 ans n'a jamais été scolarisé (contre moins de 2 % en métropole). En conséquence, en 2012, la dernière enquête de l'INSEE sur le sujet montrait que « 58 % des habitants en âge de travailler ne maîtris[ai]ent pas les compétences de base à l'écrit en langue française »⁹. Parmi la population scolarisée, le taux d'illétrisme demeure de 33 %. Enfin, « compte tenu d'un accès à l'enseignement plus tardif, les femmes sont davantage en difficulté que les hommes », puisque 63 % des femmes âgées de 15 à 64 ans ne maîtrisent pas les compétences de base à l'écrit en français, contre 53 % des hommes de la même tranche d'âge¹⁰.

Par ailleurs, le logement reste précaire : entre 2007 et 2012, le nombre de résidences principales a crû moins vite que la population (+ 2,3 % par an, contre + 2,7 % par an). Un tiers des habitations sont des maisons en tôle, ce qui ne doit pas masquer les importants progrès qui ont été accomplis en la matière depuis 40 ans, puisque « le logement en dur [...] représentait à peine 6,0 % du parc en 1978 »¹¹.

L'accès à l'emploi est également très difficile : le taux de chômage est le plus élevé des départements d'outre-mer (36,6 %, contre 28,1 % à

⁷ Article 68 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

⁸ Article 9 de l'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.

⁹ INSEE, *Mayotte infos n° 70*, février 2014, 6 p, disponible sur www.insee.fr

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), « Mayotte », *Rapport annuel 2014*, juin 2015, p. 111, disponible sur www.iedom.fr

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

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

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

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

II - Le difficile traitement de l’immigration

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

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

¹³ IEDOM, *op. cit.*, p. 13.

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

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

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

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

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

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

A - Une entrée progressive et adaptée dans le droit commun

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - L'adaptation progressive des services préfectoraux

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

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

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

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

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

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

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

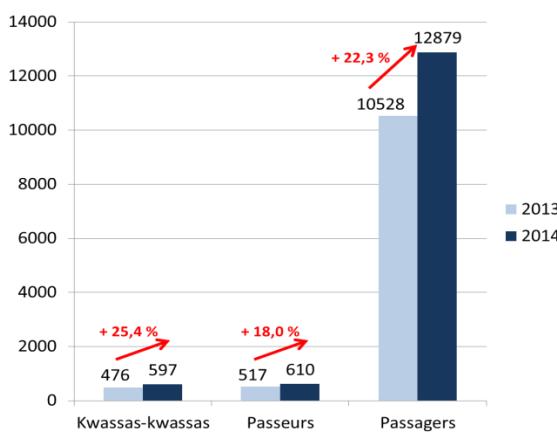
Seule la police de l'air et des frontières (PAF) consacre l'ensemble de ses effectifs à la lutte contre l'immigration irrégulière. Au 1^{er} janvier 2015, l'effectif, bien que globalement stable depuis 2010, connaît un déficit par rapport à l'effectif de référence (189 agents, soit - 9 agents). Des mesures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

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

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

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

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



Source : Cour des comptes d'après données DGOM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	Union des Comores	Mayotte
Population	750 000 hab. (Banque mondiale, 2011)	212 645 hab. (recensement 2012)
Croissance démographique	2,49 % (PNUD 2011)	2,7% (moyenne 2007-2012)
PIB	657,3 M\$ (Banque mondiale, 2013)	1 600 M€ (IEDOM 2011)
PIB par habitant	841,8 \$ (Banque mondiale, 2013)	7 900 € (IEDOM 2011)
Taux de croissance du PIB	3,5 % (Banque mondiale, 2013)	8,7 % (IEDOM, moy. 2005- 2011)
Taux d'inflation	3,5 % (FMI, 2013)	0,9 % (IEDOM 2014)

Source : Cour des comptes

Les relations bilatérales de Mayotte avec l'Union des Comores ont été relancées par la « Déclaration de Paris sur l'amitié et la coopération entre la France et les Comores » du 21 juin 2013 et la création du Haut conseil paritaire (HCP), chargé de mettre en œuvre et de suivre les orientations de la déclaration.

Depuis lors, le HCP s'est réuni à trois reprises (28-29 novembre 2013, 26-27 novembre 2014 et 10 juillet 2015), les deux parties marquant leur volonté de rechercher des solutions pour mettre un terme aux naufrages des kwassas-kwassas, en approfondissant la coopération dans le domaine de la sécurité maritime et de l'action de l'État en mer.

Même si les relations demeurent délicates et fragiles en ce qui concerne les accords à trouver sur les modalités de circulation des personnes, de réelles avancées marquent la coopération judiciaire et policière. Celles-ci se sont concrétisées, d'une part, par la signature d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale, le 13 février 2014, et d'autre part, par deux réunions, les 7 mai 2014 et 23 juin 2015, d'un groupe de travail technique franco-comorien ayant en charge l'étude des formes et des modalités de coopération en matière de sécurité maritime. Celles-ci pourraient donner lieu à des échanges d'information et de renseignements sur la circulation maritime dans la zone, l'organisation de

patrouilles maritimes – françaises et comoriennes – simultanées et de formations sur la police du pavillon, la surveillance de la navigation et la sécurité des navires.

Ces avancées progressives doivent également pouvoir s'appuyer sur un renforcement du rôle économique de Mayotte dans son espace régional. Le fonds de coopération régionale (FCR) de Mayotte y contribue. Institué depuis le 3 octobre 2003, il a pour objet de soutenir et d'encourager les initiatives locales en matière de coopération avec les pays prioritaires, en particulier l'Union des Comores, Madagascar et le Mozambique. Les projets soutenus par le FCR doivent venir en complément des actions de coopération bilatérale menées par les postes diplomatiques et répondre aux orientations générales fixées par la charte du comité de gestion.

Instrument financier alimenté par des crédits du ministère des outre-mer, le FCR de Mayotte est piloté par un comité de gestion local. Celui-ci se réunit une à deux fois par an, en présence du préfet de Mayotte, du président du conseil général et des ambassadeurs de la zone. La charte commune État-Département posait les bases d'un cadre stratégique renouvelé pour la période 2011-2015, avec notamment un comité de gestion plus étendu et un cadre de partenariat élargi²⁴.

La coopération régionale entre Mayotte et les îles voisines constitue un levier de développement socio-économique. Au-delà des contentieux entre la France et l'Union des Comores sur le sujet de Mayotte, les actions de coopération régionale entre les deux partenaires sont nombreuses. Elles ont mobilisé presque 70 % du fonds de coopération depuis sa mise en œuvre en 2003 (2,18 M€ sur 3,66 M€).

La coopération régionale est amenée à se développer avec l'arrivée des fonds européens alloués à Mayotte devenue RUP. Le fonds de coopération territoriale européen (CTE) pourrait permettre de dynamiser le développement économique de l'île et des pays alentours. Sur la période 2014-2020, le fonds CTE-transfrontalier (Mayotte-Comores-Madagascar, dont l'autorité de gestion est la préfecture de Mayotte) totalise environ 12 M€ et le CTE-transnational (Mayotte-pays membres de la commission de l'Océan indien (COI) et secondairement les autres pays de l'Océan indien, dont l'autorité de

²⁴ Les projets soutenus ont trait à la santé, à la sécurité civile, au développement économique, à la formation technique et professionnelle, à l'environnement, à la culture et au sport. Toutefois, le budget alloué en 2014 à la coopération régionale s'élevait à 240 000 €, en baisse de 24 % par rapport à 2012.

gestion est la région Réunion) prévoit une enveloppe de 21,8 M€ mise à disposition de La Réunion et de Mayotte, sans clé de répartition²⁵.

Les efforts déployés pour favoriser l'intégration progressive de Mayotte dans son environnement régional constituent un vecteur essentiel du développement mahorais, tant du point de vue économique que sécuritaire.

III - Des opportunités de développement économique encore hypothétiques

Si la croissance moyenne du PIB entre 2005 et 2011 a été de 8,7 % par an, la situation économique de Mayotte reste qualifiée de « fragile » par l'IEDOM dans son rapport précité. En effet, l'activité de la majorité des secteurs économiques demeure faible, entre une « activité touristique [qui] peine à démarrer malgré la progression du trafic aéroportuaire », l'arrêt en 2013 des exportations d'ylang-ylang (arbres dont les fleurs servent à l'extraction d'une huile essentielle utilisée en parfumerie) ou encore une aquaculture qui « s'essouffle », avec une baisse des exportations de près de 77 % en un an²⁶.

En réalité, l'activité économique est essentiellement portée par la consommation des ménages, qui est restée dynamique au cours des dernières années, et par la commande publique. Les administrations publiques représentaient près de 54 % de la valeur ajoutée de l'économie mahoraise en 2011.

²⁵ En marge du dernier Haut conseil paritaire, les délégations françaises et comoriennes se sont réunies, le 9 juillet 2015, pour des échanges sur le contenu du programme de coopération territoriale cofinancé par l'Union européenne. Les deux parties ont validé le programme 2014-2020 qui s'articulera autour de trois axes :

- accroître les échanges commerciaux, en renforçant les capacités de production et d'exportation des entreprises et en réduisant les obstacles aux échanges dans la zone ;
- faciliter l'accès à la santé de l'ensemble des populations de l'espace de coopération, promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et les discriminations ;
- structurer et développer l'offre de formation et organiser la mobilité dans l'espace de coopération.

²⁶ IEDOM, *op. cit.*, p. 13.

Disposant de peu de ressources locales, Mayotte est contrainte d'importer massivement les biens de consommation, ce qui entraîne un déficit structurel de la balance commerciale : 467,2 M€ en 2014, en progression de 1,3 % par rapport à 2013.

En revanche, le financement de l'économie est plutôt sain, l'IEDOM relevant une « activité bancaire bien orientée », marquée par une forte reprise de la collecte d'épargne en 2014 et un financement dynamique de la consommation, à travers les crédits à la consommation, et de l'habitat, qu'il s'agisse de celui des entreprises ou des ménages²⁷.

Face aux contraintes d'une économie insulaire, la préfecture estime que deux leviers de développement existent : le nouveau terminal de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi et le port de commerce de Longoni. L'aéroport a été ouvert au public le 15 mai 2014 et inauguré par le Président de la République le 23 août. Le trafic aérien s'est déjà beaucoup développé à Mayotte, puisque le nombre de passagers est passé d'un peu plus de 130 000 en 2002 à plus de 300 000 en 2014, étant précisé que la nouvelle aérogare est conçue pour accueillir jusqu'à 600 000 passagers par an. Il est néanmoins trop tôt pour déterminer si cet investissement contribuera à développer significativement le tourisme à Mayotte. Celui-ci dépendra pour partie de l'existence de lignes directes avec la métropole, qui demeurent en nombre limité à ce stade. L'allongement de la piste est, à cet égard, une nécessité technique pour assurer des vols aller-retour sans escale²⁸. Mais le développement touristique ne pourrait être envisagé que si des infrastructures appropriées (en particulier hôtelières) étaient développées et si le contexte sécuritaire de l'île s'améliorait sensiblement. Dans les conditions actuelles, il demeure donc hypothétique.

²⁷ IEDOM, *op. cit.*, p. 14.

²⁸ Si les gros porteurs peuvent se poser sans difficulté par conditions météorologiques normales, ils ne peuvent pas décoller avec les soutes de carburant pleines leur permettant de réaliser un vol sans escale vers la métropole, la piste étant trop courte.

Le développement du port de commerce de Longoni : un projet ambitieux mais risqué

Dans le cadre de la décentralisation, le Département s'est vu transférer par l'État, à compter du 5 novembre 2009, la gestion du port de Mayotte. Après l'avoir confiée quelques années à la chambre de commerce et d'industrie, qui a réalisé d'importants travaux (mise en place d'un second quai et création d'un terminal pétro-gazier), le Département a choisi de l'attribuer à compter du 1^{er} novembre 2013, sous la forme d'une délégation de service public (DSP) d'une durée de 15 ans, à une société de droit privé, Mayotte Channel Gateway (MCG). Celle-ci proposait d'ériger en moins de cinq ans le port de Longoni en « hub européen de référence dans le canal du Mozambique ».

Cet ambitieux projet vise à exploiter le bon positionnement du port dans le canal, en s'appuyant notamment sur un accroissement du trafic maritime lié à l'exploitation des ressources en hydrocarbures identifiées au Mozambique. Il a pour objectif de doubler l'activité de transbordement²⁹ en cinq ans et l'activité globale en 10 ans, en faisant passer l'activité de 60 000 à 100 000 containers par an, grâce au triplement des capacités de débarquement.

À cette fin, des investissements massifs de l'ordre de 150 M€ sont prévus, dont 64 M€ pour le développement de l'activité économique (terminaux de containers), 37 M€ pour le développement d'infrastructures industrialo-portuaires (avec la création d'une zone économique et la réalisation d'une gare maritime et routière), 23 M€ pour la création d'une plateforme d'accueil de navires de croisière et de transport de passagers, et 1,4 M€ pour la construction de bâtiments accueillant les autorités régaliennes (capitainerie, police, douanes, pompiers, remorquage, pilotage). Le chiffrage du volet relatif au développement du port de pêche, de l'aquaculture et de la réparation navale, qui complète ces axes de développement, reste moins précis. Il est difficile à ce stade d'évaluer la pertinence économique de ce projet dont les initiateurs estiment qu'il pourrait générer la création de 3 500 emplois et contribuer au décollage économique de toute l'île.

²⁹ Des bateaux dits « *motherships* » viennent décharger leurs containers et passent le relais à des bateaux plus petits, les « *feeders* », qui desservent ensuite les ports de la région.

En outre, ce projet, qui prévoit des investissements importants sur les cinq premières années (environ 100 M€), n'est pas dépourvu de risque, tant pour MCG que pour le Département. En effet, la durée de la DSP et celle nécessaire à l'amortissement des équipements (entre 15 ans minimum et 50 ans maximum) font que la plus grande partie de ces derniers constituent des biens de retour³⁰ qui n'auront pas été amortis au terme du contrat. En conséquence, le Département devra être en mesure de verser une indemnité compensatrice de l'ordre de 50 à 60 M€ au délégataire à la fin de la convention. Au pire, si l'ambitieux projet ne devient pas rentable et que la société se voit contrainte à la liquidation judiciaire, le Département pourrait devoir s'acquitter d'une indemnité qui représenterait presque la totalité des investissements réalisés³¹.

³⁰ Les biens de retour sont, dans le cadre des délégations de service public, les biens meubles et immeubles indispensables à l'exécution du service public et qui font retour, en principe gratuitement, sous réserve qu'ils aient été amortis au cours de l'exécution du contrat, à la personne publique en fin de concession.

³¹ Voir, en ce sens, l'avis n° B 13-036 du 31 octobre 2013, rendu par la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le Département de Mayotte a été créé dans un contexte général exceptionnel et unique en France, marqué par un dynamisme démographique très supérieur à la moyenne nationale et dont les deux moteurs, l'accroissement naturel et l'immigration de masse, ne sont pas maîtrisés. Par ailleurs, les conditions de vie restent encore difficiles pour une part majoritaire de la population, même si Mayotte apparaît paradoxalement comme un îlot de prospérité relative dans une des régions les plus pauvres du monde. Dans ces conditions, l'immigration pèse sur l'ensemble des politiques publiques dont la responsabilité incombe à l'État et aux collectivités locales. Les enjeux liés à l'entrée, au séjour des étrangers et à l'asile sont ainsi primordiaux compte tenu de l'attractivité que Mayotte exerce sur son environnement régional.

Les principales opportunités de développement économique reposent sur la nouvelle aérogare de Dzaoudzi-Pamandzi, à la condition, non remplie à ce jour, que se développent également des infrastructures touristiques adaptées, ainsi que sur les investissements massifs engagés pour augmenter et diversifier les capacités du port de commerce de Longoni, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). Celle-ci constitue cependant un risque pour le Département, en raison de la courte durée de la DSP. Un suivi précis de celle-ci est donc nécessaire.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 1. au Département : suivre avec attention la délégation de service public du port de Longoni, afin de mesurer et d'accompagner les retombées économiques pour Mayotte, de maintenir une vigilance constante sur les risques et d'être en mesure de reprendre les actifs du port au bout de 15 ans dans les conditions prévues par la délégation.*
-

Chapitre II

Une réforme mal préparée

Alors même que le « Pacte pour la départementalisation de Mayotte » précité avait identifié les principales conditions préalables à la départementalisation, le pilotage de la réforme par l’État s’est révélé défaillant, tandis que l’administration départementale n’était pas suffisamment préparée à faire face à ses nouvelles compétences.

I - Une conduite défaillante de la départementalisation, des prérequis non satisfaits

À l’inverse d’autres exemples où l’évolution statutaire a été accompagnée par des comités de suivi périodiques, le passage à la départementalisation de Mayotte n’a pas été suffisamment piloté.

A - Une insuffisance de pilotage tant central que local

Le « Pacte pour la départementalisation » de 2008, bien qu’adopté unilatéralement par l’État, prévoyait la présentation tous les deux ans aux collectivités mahoraises de rapports évaluant l’impact économique des dépenses publiques, afin de préciser les délais de convergence des aides et prestations sociales. Pour autant, aucun rapport de ce type n’a jamais été élaboré. Seuls deux rapports succincts du Gouvernement au Parlement, relatifs à l’application de la loi du 7 décembre 2010 sur la départementalisation de Mayotte, ont été établis en juin et décembre 2011, conformément aux dispositions de l’article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Le processus de départementalisation de Mayotte s'est déroulé sans véritable pilotage, tant au plan central que local. Les changements fréquents de titulaires, qui ont affecté les postes de préfet et de secrétaire général, n'ont fait qu'accroître les conséquences problématiques de cette situation.

Un arrêté du ministre de l'intérieur du 19 août 2008 avait, par ailleurs, nommé un directeur de projet pour la départementalisation de Mayotte, à l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT). Cet arrêté a été prorogé le 1^{er} août 2012, étendant alors la mission du directeur de projet à « l'accession au statut de région ultrapériphérique » et le plaçant auprès du délégué général à l'outre-mer (DéGéOM). Un arrêté du 9 août 2012 a enfin renouvelé le détachement du titulaire de la fonction jusqu'au 18 août 2014, date à laquelle le poste devait disparaître. Au début de sa mission, l'apport du directeur de projet est reconnu, notamment pour la rédaction du « Pacte pour la départementalisation de Mayotte » et par sa fonction d'interlocuteur central de la préfecture de Mayotte. Son effacement semble ensuite avoir été progressif. La difficulté de promulguer les ordonnances ou de mettre en place la fiscalité locale dans les délais (cf. *infra*) tient aussi à l'absence de poids politique du directeur de projet à l'égard des autres administrations centrales. En conséquence, les services de la direction générale des outre-mer (DGOM) sont aujourd'hui seuls pour coordonner l'action de l'État dans le processus de départementalisation.

De même, l'organigramme de la préfecture n'identifiait pas clairement un référent pour accompagner, au plan local, la conduite de la départementalisation³².

Les mesures et le calendrier annoncés le 13 juin 2015 dans le cadre du plan « Mayotte 2025 » prévoient un pilotage interministériel, tant au niveau local que central, séquencé dans le temps. Seule la réunion effective des instances concernées permettra de respecter les échéances fixées par le Gouvernement et de répondre rapidement aux difficultés qui pourraient émerger. Le succès du plan « Mayotte 2025 » ne sera ainsi possible que si les erreurs du passé ne sont pas répétées.

³² L'organigramme comportait certes un poste de sous-préfet délégué à la cohésion sociale et à la jeunesse, présenté en 2011 comme « chargé de mission départementalisation ». Toutefois, cela ne s'est pas traduit dans les faits : dans la lettre de mission du 25 juillet 2014 définissant le champ d'intervention de cette sous-préfète, devenue secrétaire générale adjointe, cette mission n'apparaît plus, sans qu'elle ait été attribuée à quelqu'un d'autre.

B - Le difficile passage à l'identité législative

L'accession au statut de Département devait s'accompagner du passage de la spécialité à l'identité législative, c'est-à-dire à l'alignement sur le droit commun métropolitain, sous réserve des éventuelles adaptations pour les DOM prévues par l'article 73 de la Constitution. Ce chantier d'envergure a été mal anticipé par l'État et le travail d'adaptation se poursuit encore à ce jour.

De la spécialité législative à l'identité législative

L'article 3 de la loi de 2001 avait maintenu, en son paragraphe IV, le principe de la spécialité législative à Mayotte. Les lois et règlements adoptés en métropole n'y étaient donc pas applicables, sauf mention expresse d'application.

Deux dérogations étaient néanmoins apportées à ce principe : la première résultait des domaines où les textes métropolitains s'appliquaient de plein droit, la seconde correspondait à une amorce de passage à l'identité législative.

L'article 3, dans son paragraphe I, énumérait ainsi huit domaines où les textes étaient applicables de plein droit³³. Les paragraphes II et III étendaient déjà l'identité législative dans des conditions particulières pour certaines parties du code de commerce, pour le code général des impôts et le code des douanes, à partir du 1^{er} janvier 2007, ainsi que pour la partie du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicable aux départements et le code des juridictions financières, à compter du renouvellement du conseil général de Mayotte de 2007.

³³ 1) Nationalité ; 2) État et capacité des personnes ; 3) Régimes matrimoniaux, successions et libéralités ; 4) Droit pénal ; 5) Procédure pénale ; 6) Procédure administrative contentieuse et non contentieuse ; 7) Droit électoral ; 8) Postes et télécommunications.

La loi organique du 21 février 2007 est venue inverser la logique précédente en posant le principe de l'identité législative généralisée, sauf exception. Cela signifie que les lois et règlements étaient dès lors applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception des matières relevant de la loi organique, ainsi que de six domaines, régis par le principe de spécialité législative, et qui n'étaient applicables que sur mention expresse³⁴.

Dans le même temps, était adoptée l'ordonnance du 21 décembre 2007 qui procédait à de nombreuses adaptations de plusieurs codes pour les mettre en conformité avec cette loi, notamment le code de l'organisation judiciaire, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code des assurances, le code de la recherche, le code de l'éducation, le code des ports maritimes, le code général de la propriété des personnes publiques, le code de l'aviation civile, le code de la santé publique et le code rural.

Enfin, la loi du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte a entraîné la généralisation de l'identité législative, par un passage progressif au droit commun.

Département d'outre-mer, Mayotte est désormais régie par l'article 73 de la Constitution de 1958, dont l'alinéa 1^{er} dispose : « Dans les départements et régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. »

L'identité législative ne concerne que les lois et règlements nouvellement adoptés. La sécurité juridique a, en effet, conduit le Conseil d'État à rappeler, dans un avis du 20 mai 2010, que les textes dérogatoires au droit commun, spécifiquement en vigueur à Mayotte, y demeurent applicables jusqu'à leur abrogation expresse.

De ce fait, l'article 30 de la loi du 7 décembre 2010 a autorisé le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de 12 à 18 mois suivant la publication de la loi, à recourir aux ordonnances pour étendre ou moderniser, avec les

³⁴ 1) Impôts, droits et taxes ; 2) Propriété immobilière et droits réels immobiliers, cadastre, expropriation, domanialité publique, urbanisme, construction, habitation et logement, aménagement rural ; 3) Protection et action sociales ; 4) Droit syndical, droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; 5) Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ; 6) Finances communales.

adaptations nécessaires, plusieurs codes³⁵ et législations³⁶, dans le but de rapprocher le droit applicable à Mayotte du droit commun. L'article 30 énumère ainsi 25 codes et législations devant être revus dans les 18 mois, auxquels viennent s'ajouter les deuxième et cinquième parties du CGCT, pour lesquelles le délai est réduit à un an.

Sur cette base, un important travail interministériel a été mené pour élaborer et publier ces ordonnances, qui impliquent transfert, création ou extension de compétences. À l'échéance des 18 mois (8 juin 2012), 21 ordonnances avaient été publiées couvrant une large part des 26 domaines initialement prévus³⁷.

L'article 27 de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a prorogé le délai initial de 18 mois supplémentaires à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'au 20 mai 2014. Ceci est apparu d'autant plus nécessaire qu'une mise en conformité avec le droit de l'Union européenne (UE) devait être réalisée dans le cadre de l'accession du Département de Mayotte au statut de RUP à compter du 1^{er} janvier 2014 (cf. *infra*).

L'article 27 de la loi évoque ainsi huit domaines, dont certains n'avaient été traités que partiellement par les ordonnances prises jusqu'alors, comme les prestations familiales ou la législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et dont d'autres devenaient indispensables avec l'accession de Mayotte au statut de RUP, comme le CESEDA.

Sept nouvelles ordonnances ont été prises dans ce cadre, dont celles du 25 janvier 2013 sur les allocations logement et du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du CESEDA.

De nombreuses nouvelles lois d'habilitation ont aussi permis la poursuite de la transition vers l'identité législative. Certaines habilitations tendent à l'achèvement du travail d'extension entamé en 2010, alors que

³⁵ Code général de la propriété des personnes publiques, code rural et de la pêche maritime, code de l'urbanisme, etc.

³⁶ Protection sociale des handicapés, service public de l'électricité, loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

³⁷ Parmi celles-ci, l'ordonnance du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du RSA au Département de Mayotte, l'ordonnance du 1^{er} décembre 2011 sur l'application à Mayotte des deuxième et cinquième parties du CGCT, et l'ordonnance du 7 juin 2012 sur la partie législative du code du travail applicable à Mayotte portant extension et adaptation du livre préliminaire et d'une partie des livres I^{er}, II et IV.

d'autres sont sans rapport direct avec les lois de départementalisation de 2010, comme la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui prévoyait une ordonnance d'adaptation pour Mayotte, publiée le 26 juin 2014.

Un domaine demeure toutefois totalement vierge à ce jour, celui de l'extension du code général de la propriété des personnes publiques à Mayotte. Une nouvelle habilitation de 18 mois (jusqu'au 15 mai 2015) avait été ouverte par l'article 3 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer. Toutefois, ce délai n'ayant pu être respecté, une nouvelle habilitation figure dans la loi du 14 octobre 2015.

L'élaboration des textes nécessaires pour parvenir à l'identité législative implique une succession d'habilitations aussi longtemps que les adaptations prévues dans les lois de 2010 et 2012 n'auront pas abouti. Au fil du temps, les habilitations nouvelles devraient être moins nombreuses et les lois votées comporteront directement les adaptations nécessaires pour Mayotte.

Aujourd'hui, l'habilitation figurant à l'article 37 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt donne jusqu'au 13 avril 2016 pour l'extension du code rural, pourtant déjà prévue à l'article 30 de la loi de 2010. De même, des projets de loi en cours de discussion prévoient de nouveaux délais de 18 mois pour des secteurs également couverts par l'article 30³⁸. Enfin, le plan « Mayotte 2025 » fixe à 2018 l'alignement sur le droit commun en ce qui concerne le code du travail.

Ainsi, le passage à l'identité législative, pourtant consubstantiel à la départementalisation, n'est pas encore achevé, bien après la transformation effective du statut de Mayotte.

L'autre grande réforme directement liée au changement de statut, c'est-à-dire l'adoption de la fiscalité de droit commun, a quant à elle abouti *in extremis* et dans des conditions imparfaites, faute de préparation et d'anticipation suffisantes.

³⁸ Cas du projet de loi vieillesse, voté en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, prévoyant l'extension du code de l'action sociale et des familles.

C - Un passage à la fiscalité de droit commun retardé de sept ans

Avant la départementalisation, Mayotte bénéficiait d'un régime d'autonomie fiscale : il existait un « code général des impôts de Mayotte »³⁹ et un « code des douanes applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte »⁴⁰. Les impôts étaient principalement constitués d'une taxe locale sur les propriétés non bâties, de la patente, d'un impôt sur les revenus, d'un impôt sur les sociétés et de droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de divers autres impôts et taxes. La fiscalité douanière, quant à elle, se composait d'un droit de douane, d'une taxe de consommation, d'une redevance sur les marchandises, de diverses autres taxes et d'une taxe spéciale sur la consommation de produits pétroliers.

Dès l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte, il avait été décidé de doter les collectivités mahoraises d'une fiscalité de droit commun. L'accord stipulait que « le système fiscal et douanier sera modernisé pour se rapprocher du droit commun et tenir compte des besoins liés au développement économique et social de Mayotte ». La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 précitée avait ensuite fixé un délai de six années pour instaurer la fiscalité nationale et la fiscalité directe locale de droit commun. Son article 68 prévoyait qu'« à compter du 1^{er} janvier 2007, les dispositions du code général des impôts et du code des douanes s'appliquent à Mayotte ». Un rapport devait également être transmis par le Gouvernement au Parlement et au conseil général, afin de préciser les modalités envisagées pour l'entrée en vigueur de ces deux codes.

En réalité, l'objectif s'est révélé trop ambitieux : les travaux préparatoires de stabilisation et de fiabilisation de l'état civil, de réalisation d'un cadastre et de recensement et d'évaluation des locaux n'avaient pas été planifiés. Dès lors, la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a, dans l'urgence, avalisé le report de la réforme en abrogeant l'article 68 précité de la loi du 11 juillet 2001. Ce n'est que quelques mois plus tard, avec la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, que l'avenir de la réforme a de

³⁹ Pris en application de l'ordonnance n° 81-296 du 1^{er} avril 1981 relative au régime fiscal et douanier de Mayotte, et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983.

⁴⁰ Ordonnance n° 92-1142 relative au code des douanes applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

nouveau été précisé : elle prévoyait en effet que l'article LO 6161-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié depuis, dispose que « l'entrée en vigueur à Mayotte du code général des impôts et des autres dispositions de nature fiscale en vigueur dans les départements », ainsi que celle du « code des douanes » interviendrait « au plus tard le 31 décembre 2013 ».

Il a ensuite fallu attendre plus de trois ans pour que le législateur se saisisse, une nouvelle fois, de cette question. D'une part, la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte a abrogé l'article LO 6113-1 du CGCT, qui excluait les impôts, droits et taxes du champ de l'identité législative ; d'autre part, l'article 11 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte dispose que « le code général des impôts et les autres dispositions de nature fiscale en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2014 » et que, de la même façon, « le code des douanes est applicable à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2014 ». Mais, ce n'est qu'avec la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 que le Gouvernement a été habilité à prendre, par ordonnances, toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la fiscalité de droit commun, et ce dans un délai de neuf mois. Le délai a cette fois été respecté puisque le Président de la République a signé, le 19 septembre 2013, l'ordonnance n° 2013-837 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte.

Pour aboutir enfin à l'adoption des dispositions nécessaires au passage à la fiscalité de droit commun seulement trois mois avant l'échéance du 1^{er} janvier 2014, 13 ans ont donc été nécessaires à compter de la fixation de l'objectif initial. Sans ignorer la complexité de cette réforme fiscale, force est de constater que cette succession de textes législatifs et les périodes de latence qui les ont séparés, ont paradoxalement conduit à légiférer dans l'urgence, ce qui fait clairement ressortir le défaut de pilotage efficace de ce dossier essentiel. Seul un tel pilotage aurait permis de fixer, puis de tenir des délais raisonnables pour réussir le passage à la fiscalité de droit commun.

D - Une clarification inachevée de la propriété foncière

Le règlement de la question foncière constituait un des préalables essentiels à la départementalisation. En effet, en dehors de la détermination du partage du domaine public, gage de relations clarifiées entre l'État et le Département, l'établissement d'un cadastre et de l'adressage, ainsi que la détermination des occupants des habitations étaient les prérequis indispensables à la mise en œuvre effective de la fiscalité de droit commun. Le retard pris dans le règlement de ces dossiers a nécessairement eu un impact sur le financement des collectivités mahoraises et les compensations prises en charge par l'État (cf. chapitre III).

1 - Le partage du domaine public de l'État et du Département

La départementalisation de Mayotte implique de régulariser le régime d'occupation foncière des différents services publics. L'enjeu de la maîtrise du foncier est central, en raison, d'une part, de la rareté des terrains disponibles et, d'autre part, de la question des échanges fonciers entre l'État et le Département de Mayotte, toujours pendante, et qui laisse planer des incertitudes sur le devenir de certains sites. Le Département pourrait à terme vouloir retrouver l'usage de certains locaux actuellement mis à disposition de l'État ou à tout le moins souhaiter percevoir un loyer. De plus, par le passé, des bâtiments administratifs de l'État ont été édifiés sur des parcelles appartenant à la collectivité départementale, et *vice versa*. Il s'agit d'une situation héritée de l'histoire institutionnelle de l'île qu'il importe de régulariser au plus vite.

Une clarification juridique de la domanialité à Mayotte permettrait de faciliter les négociations avec le conseil départemental, en vue de reprendre les échanges fonciers entre le Département et l'État. Des travaux ont été engagés à cet égard au début de 2007. Interrrompus en 2008, ils ont été réactivés en novembre 2009. Après diverses réunions de concertation et l'évaluation des parcelles concernées, une proposition élaborée conjointement par la préfecture de Mayotte et France Domaine a été transmise à la collectivité départementale. Un relevé de conclusions des réunions relatives aux échanges fonciers entre l'État et le conseil général de Mayotte a été établi le 13 avril 2010 par le secrétaire général de la préfecture de Mayotte et diffusé à l'ensemble des parties prenantes.

Le 23 mars 2011, un acte d'échange entre l'État et le Département de Mayotte a été signé par le préfet, le président du conseil général et le trésorier-payeur général de Mayotte représentant France Domaine. Aux termes de cet acte d'échange, la valeur des biens cédés par l'État a été évaluée globalement à 5 672 810 €, tandis que celle des biens cédés par le Département de Mayotte s'élevait à 5 581 930 €. Cependant le dossier n'était pas soldé.

Pour relancer le dossier, le préfet de Mayotte, dans une lettre adressée le 25 mars 2013 à la DGOM, a demandé qu'il soit procédé à une analyse juridique du décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine à Madagascar (à laquelle étaient alors rattachées les Comores) et des dispositions relatives à la domanialité dans les textes statutaires relatifs à l'ancien territoire des Comores. Cette expertise juridique était présentée comme de nature à éclaircir les conséquences de la décentralisation intervenue en 2004 en matière de transfert des biens. À ce jour, il n'a pas été répondu à cette lettre qui va totalement à l'encontre de l'idée jusqu'alors communément admise que le Département est présumé propriétaire en l'absence de preuves contraires.

Parallèlement, le 28 septembre 2014, dans une lettre adressée au préfet, le président du conseil général de Mayotte a écrit que « le transfert des compétences du préfet au président du conseil général intervenu en 2004 n'a pas permis de solder la question du transfert des ressources et moyens, en particulier du patrimoine immobilier » et proposé la mise en place d'un groupe de travail pour aboutir à une solution pérenne.

Enfin, le 19 janvier 2015, le conseil général a pris une délibération pour valider les principes et modalités de relance des négociations avec les services de l'État, en vue de solder définitivement le dossier des transferts immobiliers inhérents au transfert de compétences du préfet au président du conseil général, intervenu en 2004.

Plus de 10 ans après la décentralisation, le règlement de cette question doit désormais être rapidement recherché.

2 - La question des occupations sans titre

Mayotte dispose aujourd'hui d'un cadastre informatisé, dont la réalisation avait été prévue par un décret de 1993. Un plan cadastral existe également depuis 2004. Le tracé des parcelles (52 700 parcelles) et des constructions (70 000), correspondant à 370 feuilles de plan pour 17 communes, est achevé pour l'ensemble de l'île.

Toutefois, afin d'assurer une gestion fiable de l'immobilier, et dans le contexte de l'élaboration du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'État, il est nécessaire de lever les doutes quant à la propriété des terrains et bâtiments publics.

En ce qui concerne les terrains de l'État, il s'agit, pour l'essentiel, des terrains de la zone des 50 pas géométriques (ZPG), domaine public légal. Sa cession aux occupants a été autorisée par le décret n° 2009-1105 du 9 septembre 2009, mais elle connaît un succès mitigé compte tenu de la lourdeur de la procédure et de son coût, pourtant inférieur à la valeur vénale du fait d'un système de décote pouvant aller jusqu'à 50 %. Depuis trois ans, sur près de 400 dossiers instruits (soit un nombre très restreint par rapport au stock potentiel de régularisations à effectuer) et ayant obtenu un avis favorable de la commission de gestion du domaine public maritime et du domaine privé de l'État (DRCL, DEAL, France Domaine), moins de 60 actes de cessions ont pu être signés.

Le Département et les communes de Mayotte ont également un important travail de régularisation des occupations sans titre à mener, comme le souligne un rapport parlementaire de juin 2015⁴¹. Ce rapport indique que le Département a un stock de 6 000 demandes qui sont dans l'attente d'une évaluation par France Domaine. De plus, la décote qu'il applique est supérieure à celle de l'État, ce qui accroît les difficultés.

Les conséquences de cette situation sont de deux ordres :

- pour les occupants, il en résulte une insécurité juridique majeure, qui empêche de réaliser les actes de propriétaire (donner, vendre, hypothéquer, louer, etc.) ;
- pour le propriétaire (État), elle implique le paiement de l'impôt foncier relatif à ces propriétés, qui représente des montants très élevés. C'est ainsi que pour l'État, la taxe foncière (TF) supportée à Mayotte représente 10 % de la totalité de la TF dont il doit s'acquitter sur l'ensemble du territoire national.

Le montant cumulé des bases taxables de l'État et du Département représente près d'un tiers des bases totales.

⁴¹ MOHAMED SOILIHI Thani, GUERRIAU Joël, LARCHER Serge, PATIENT Georges, sénateurs, « Domaine public et privé de l'État outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », Rapport d'information n° 538 fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 18 juin 2015, 251 p., disponible sur www.senat.fr

3 - La détermination des redevables de la taxe d'habitation

L'extrême diversité des nombreux locaux mahorais, notamment parmi ceux occupés par les plus démunis, demanderait une grande précision dans les caractérisations physiques servant au calcul de la valeur locative.

Selon les services du ministère des finances, 20 000 Mahorais attendraient d'obtenir la régularisation de leur titre de propriété, qui relève de la compétence du Département. Les services fiscaux font actuellement remplir aux propriétaires identifiés les déclarations utiles sans lesquelles aucune imposition n'est possible.

Ils éprouvent des difficultés en raison des incertitudes qui subsistent sur l'état civil et les adresses des redevables. De ce fait, le nombre de retour de plis non distribués est extrêmement important (environ 50 % sur les envois initiaux de taxes foncières). Il en résulte une gestion des réexpéditions particulièrement chronophage.

Seule une action conjuguée des services de l'État, pour la fixation de l'assiette et l'identification des redevables, et des services des communes, pour la dénomination des voies et leur numérotation, permettra de consolider les bases et de procéder au plein recouvrement de la taxe d'habitation. À ce titre, il est permis de s'interroger sur la pertinence de la suppression, en 2013, de la dotation dite « de premier numérotage », inscrite jusqu'alors au budget du ministère des outre-mer à hauteur de 150 000 €.

Les incertitudes en matière de « titrisation » (état civil, adressage) et d'évaluation des valeurs locatives font actuellement peser le risque d'un contentieux fiscal de masse en matière d'impôts locaux. La difficulté pour l'État de recouvrer l'impôt voté et la charge qui résulte pour lui de devoir en verser néanmoins le produit attendu aux collectivités mahoraises (cf. chapitre III) y trouvent également leur source. Le règlement de la question foncière est ainsi àachever de manière urgente.

II - Une administration départementale insuffisamment adaptée

Le Département de Mayotte exerce désormais l'ensemble des compétences d'un département et d'une région d'outre-mer, avec

quelques exceptions significatives telles que la construction et l'entretien des collèges, des lycées ou des routes nationales. La départementalisation s'accompagne du transfert de nouvelles compétences en matière d'action sociale et de formation au profit de la collectivité (revenu de solidarité active ; fonds de solidarité pour le logement ; formation des assistants maternels ; prestations d'aide sociale obligatoire en faveur des personnes âgées et handicapées hors allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap). Toutefois, le Département n'a pas su adapter en temps opportun ses structures pour assurer pleinement ses nouvelles compétences.

A - Des effectifs pléthoriques affectés aux missions de soutien, au détriment des missions d'intervention et des domaines stratégiques

Après la transformation du service d'incendie et de secours en établissement public autonome, les services du Département comprenaient, au 31 décembre 2014, pas moins d'une trentaine de directions regroupées en cinq pôles⁴² opérationnels correspondant aux grandes missions de la collectivité (action sociale ; économie et développement durable ; aménagement du territoire ; services à la population ; formation-enseignement et recherche) et deux pôles de soutien (ressources-moyens généraux ; finances) (cf. annexe n° 1). À cette date, hors agents mis à disposition d'autres organismes contre remboursement et hors contrats aidés, le Département rémunérait 2 762 agents (cf. annexe n° 2).

Avec 659 agents à eux deux, les pôles ressources-moyens généraux et finances concentrent 23,9 % des agents du Département, les fonctions ressources-soutien d'un département représentant habituellement de 10 à 15 % des effectifs. La direction logistique et moyens, notoirement en sureffectif, compte à elle seule 424 agents⁴³. Cette situation n'empêche pas certains pôles de disposer d'agents affectés aux mêmes tâches⁴⁴ ; elle

⁴² Les pôles sont appelés « direction générale adjointe » (DGA).

⁴³ La DLM regroupe principalement des agents ayant pour fonction le gardiennage, la propriété des bâtiments, etc.

⁴⁴ A titre d'exemple, la protection maternelle et infantile (PMI) compte près de 50 agents d'entretien.

complique la gestion des agents, écartelés entre cette autorité technique de gestion et les autorités d'emploi.

Avec 663 agents, le pôle action sociale ne représente à l'inverse que 24 % des effectifs, bien qu'il porte l'une des principales compétences du Département. Par comparaison, les effectifs affectés à l'action sociale représentent, en règle générale, environ un tiers des effectifs d'un département de droit commun qui exerce également des compétences incluant les collèges et les routes nationales.

À lui seul, avec 284 agents, le service des barges, qui assure la liaison entre la Petite-Terre et la Grande-Terre, emploie 10,3 % des effectifs.

Le problème de la justice cadiale

Les cadis étaient chargés de fonctions juridictionnelles. Ils étaient notamment compétents en matière d'état civil, de droit local et d'une manière générale en matière de contentieux civil et commercial entre musulmans relevant du statut personnel de droit local. Ils exerçaient également des fonctions de notaires.

Cent un agents sont actuellement affectés au service de la justice cadiale, alors même que les missions des cadis ont été supprimées par une ordonnance en date du 3 juin 2010. En dépit de leur demande, les 21 cadis – et leurs agents (greffiers et secrétaires) – n'ont toujours pas fait l'objet d'une réaffectation : ils n'exercent toujours aucune mission – autre que ponctuellement de médiation – pour le compte du Département.

Le 2 juillet 2015, le conseil départemental a voté une délibération demandant que soit créé un établissement public administratif aux fins d'employer les cadis dans des missions de médiation et de maintien de la cohésion sociale.

Le Département continue donc à rémunérer des agents qui n'exercent aucune mission (2 M€ de masse salariale annuelle).

Au moment où le territoire accède au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne (RUP) et devient éligible aux fonds européens structurels et d'investissement (cf. *infra*), force est de constater que la direction des affaires européennes, qui a vocation à servir de courroie de transmission entre la collectivité et l'Europe, compte seulement six agents. Elle est insérée au sein du pôle « économie et développement durable », au lieu d'avoir un caractère transversal qui étendrait son champ d'intervention à l'aménagement du territoire, la formation ou l'action sociale. De même, la gestion des crédits et le suivi

du contrat de plan État-région (CPER) (444 M€ au titre du CPER 2008-2014 – 378 M€ au titre du CPER 2015-2020)⁴⁵ ne sont pas clairement identifiés dans l'organisation actuelle. Compte tenu des enjeux stratégiques que représentent l'éligibilité aux fonds européens et le CPER pour le territoire, le Département devrait être doté de services mieux positionnés et d'effectifs renforcés pour assurer le suivi effectif des dossiers relevant de ces domaines.

À l'instar de ceux des autres collectivités territoriales mahoraises, les effectifs du Département sont composés à 75,7 % d'agents de catégorie C (personnel d'exécution). Les agents de catégorie A (encadrement supérieur) et de catégorie B (encadrement intermédiaire) représentent respectivement 10,9 % et 13,4 % des effectifs. Afin d'exercer dans l'avenir ses missions dans des conditions satisfaisantes, le Département devra privilégier une montée en compétence des agents et concilier cet objectif avec la maîtrise des coûts. Cette action nécessitera la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Le Département a lancé, au mois de mai 2015, un audit d'organisation dont l'objectif est de mettre en place une réforme des services. Il devrait être l'occasion de mettre enfin à jour un organigramme formellement inchangé depuis janvier 2012, en dépit d'importantes évolutions.

Le coût des services du Département a été encore renchéri récemment par la décision de la collectivité d'étendre la « sur-rémunération » à ses agents (cf. chapitre III).

B - Un défaut persistant de pilotage financier

1 - La nécessité de consolider l'expertise financière

En raison de sa situation financière dégradée (cf. *infra*), le Département a fait l'objet d'une convention de restructuration financière signée fin 2009 avec l'État. Dans ce cadre, le Département a fait appel à

⁴⁵ Dans le présent rapport, le sigle « CPER » est utilisé à la fois pour désigner le contrat de projet État-région 2008-2014 et le contrat de plan État-région 2015-2020 qui lui a succédé.

un cabinet d'audit⁴⁶ pour améliorer son fonctionnement interne et remédier à de nombreuses carences dans l'organisation de sa fonction financière. Rendues le 19 janvier 2012, les conclusions de cette mission n'ont fait que confirmer et préciser les constats déjà effectués par la chambre régionale des comptes de Mayotte. L'intervention de l'Union européenne, dans le cadre du X^{ème} fonds européen de développement (FED), a joué un rôle d'accélérateur dans les efforts entrepris par le Département. Se référant aux avis budgétaires de la chambre, l'Union européenne a conditionné un appui budgétaire de 22,3 M€ à la réalisation de progrès sensibles dans la mise en œuvre du plan de restructuration et dans l'organisation financière interne de la collectivité.

Pourtant, en dépit d'une réorganisation récente et importante (création d'un pôle autonome « finances » et d'unités de gestion au sein des pôles d'intervention), seules quelques améliorations mineures ont été constatées. Le cloisonnement des services, en particulier l'absence de synergie entre la direction des ressources humaines et la direction des finances, qui relèvent désormais de deux pôles distincts, nuit gravement à un pilotage satisfaisant des ressources et de leur emploi. La création d'unités de gestion au sein de chaque pôle d'intervention tarde à produire les effets escomptés, faute d'harmonisation des procédures et de calibrage de leurs moyens. Le Département manque toujours de données fiables et d'instruments essentiels pour assurer un pilotage satisfaisant de son action.

2 - Le besoin d'évaluer le coût des politiques conduites

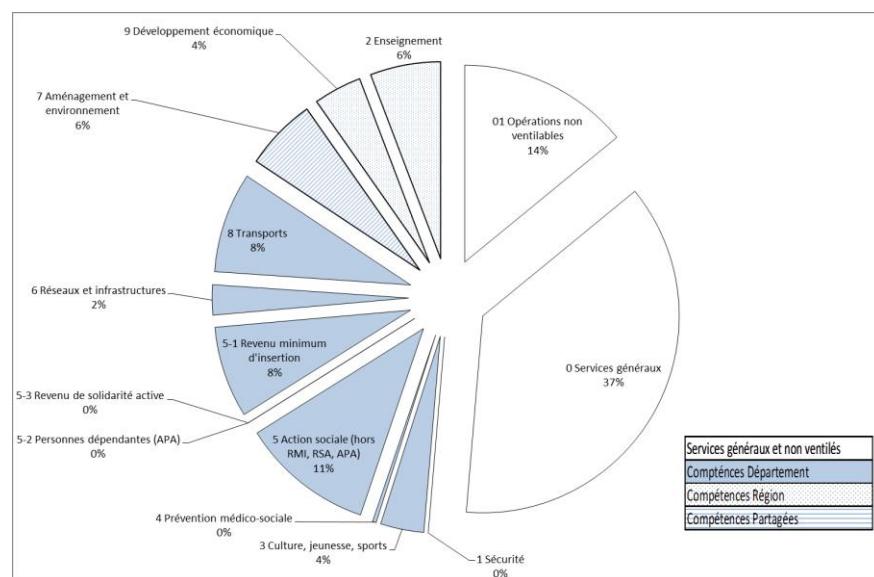
Le Département de Mayotte a choisi de voter son budget par nature et de procéder à une présentation croisée par fonction⁴⁷. Bien qu'indicative, la présentation croisée fonctionnelle doit revêtir le même degré de fiabilité que la présentation par nature afin de permettre d'appréhender les actions et les moyens consacrés par le Département à chacune de ses compétences. Faute d'une plus grande rigueur dans la passation des écritures, il n'en est rien ; au contraire, cette présentation donne une image de l'action du Département qui déforme une réalité déjà critiquable (cf. graphique n° 3). En 2014, il en ressort que 51 % des dépenses du Département sont absorbées par les services généraux et les opérations non ventilables. Seules 49 % des dépenses sont consacrées aux politiques publiques dont le Département a la charge : action sanitaire et

⁴⁶Groupement MENSIA Conseil, Partenaire Finances Locales, et Seban.

⁴⁷Conformément à l'option prévue par l'article L. 3312-2 du CGCT.

sociale (19 %) ; enseignement et formation (6 %) ; développement économique (4 %) ; aménagement et environnement (6 %) ; transports (8 %) ; réseaux et infrastructures (2 %) ; culture, jeunesse et sports (4 %). Même si, comme cela sera montré ultérieurement, le poids des dépenses de personnel est excessif, la présentation fonctionnelle actuelle renforce l'impression que la mission première du Département est de rémunérer des agents pour assurer le fonctionnement de ses services généraux.

Graphique n° 3 : répartition par fonction des dépenses de fonctionnement et d'investissement (année 2014)



Source : Cour des comptes d'après compte administratif 2014 du Département (hors déficit reporté et hors atténuations de charges)

En corrigeant certaines erreurs d'imputation, le Département pourrait donner une image plus fidèle et valorisante de son action. Il a entrepris de le faire au budget primitif 2015 en imputant les subventions de fonctionnement versées au service des barges (10,2 M€ en 2014) et au service d'incendie et de secours (13,7 M€ en 2014), jusqu'alors classées à tort parmi les « opérations non ventilables », respectivement aux fonctions « transport » et « sécurité ». Un effort prioritaire doit maintenant être consenti pour ventiler les charges de personnel par fonction et sous-fonction.

La présentation fonctionnelle croisée en vigueur ne permet pas non plus de distinguer les efforts financiers consentis par le Département pour chacune des politiques publiques qu'il porte, alors même qu'il dispose des logiciels nécessaires. Faute d'une codification comptable appropriée lors de l'enregistrement de chaque opération, la lecture budgétaire des réalisations du Département se limite à une vision du budget par nature qui rend difficile le suivi de l'exécution des politiques et du respect des engagements de la collectivité.

Il appartient au Département de construire, au besoin de manière progressive, une présentation croisée par fonction du budget retraçant de manière exhaustive, fidèle et fiable le coût de chacune des différentes politiques publiques de manière à en faire un instrument de pilotage.

3 - Une programmation perfectible

Si, en matière de prévision des recettes, le Département est dépendant des informations, parfois approximatives⁴⁸, transmises par les services de l'État, la fiabilité des prévisions en matière de dépenses tient davantage à la qualité du travail de ses propres services. En la matière, des écarts importants ont été constatés chaque année, entre 2010 et 2014, entre les prévisions de charges, pourtant établies tardivement (avril de l'année n)⁴⁹, et les réalisations constatées.

Les charges à caractère général ont ainsi été sous-évaluées de 8,3 % en 2012, avant d'être surévaluées de 13,0 % en 2013 et 14,8 % en 2014. Les charges de personnel ont été sous-évaluées de 7,6 % en 2013 et surévaluées de 6,9 % en 2014. De tels écarts sont difficilement compréhensibles, d'autant qu'ils intègrent des correctifs apportés au dernier trimestre.

Par ailleurs, le Département ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement, contrairement aux recommandations de la chambre régionale des comptes de Mayotte et aux engagements pris dans le cadre de sa restructuration financière. Néanmoins, la Cour prend acte de l'engagement pris par la collectivité de se doter, d'ici la fin de l'année,

⁴⁸ À titre d'exemple, les prévisions de recettes fiscales et douanières communiquées par les services de l'État à la mi-décembre 2012 s'élevaient à 188,58 M€, soit un niveau inférieur de 18,64 M€ aux recettes réalisées cette année-là (207,22 M€).

⁴⁹ La plupart des départements adoptent leur budget en décembre de l'année n-1.

d'un tel document stratégique et de signer, avant cette même échéance, une convention de partenariat avec la paierie départementale.

Le renforcement de la coopération avec les services de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) est en effet impératif pour le Département. Il pourrait permettre une amélioration rapide, non seulement de la qualité et de la sincérité des comptes, mais aussi de la circulation des flux d'informations financières entre l'ordonnateur et le comptable public, préalables indispensables à un véritable pilotage financier et à une meilleure maîtrise des choix politiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sans nier l'immense travail législatif et réglementaire qui devait être accompli pour parvenir à l'identité législative, la Cour constate que, près de cinq ans après le vote de la loi du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, les principaux prérequis, pourtant identifiés dès 2008 avec le « Pacte pour la départementalisation », n'ont pas tous été satisfais.

L'absence de pilotage global de la départementalisation s'est fait sentir tant dans le domaine juridique, avec une réalisation de l'identité législative encore incomplète, que dans le domaine financier, en particulier en matière fiscale, le passage à la fiscalité de droit commun n'ayant été réalisé que 13 ans après la fixation initiale de cet objectif. En outre, le Gouvernement a été amené, à plusieurs reprises, à préparer dans l'urgence des projets législatifs. Cette période n'a pas non plus été mise à profit pour régler définitivement la question foncière, qui demeure pendante, bien qu'elle soit décisive pour assurer un schéma de financement pérenne des collectivités mahoraises.

La départementalisation étant toujours un processus en cours, il est encore temps de mettre en place, dans le cadre du plan « Mayotte 2025 », un véritable comité de suivi, réunissant l'ensemble des acteurs (État, collectivités locales, partenaires sociaux) et destiné à s'assurer d'un séquençage des opérations qui permette d'atteindre enfin les prérequis à la départementalisation, avant d'aller plus avant. La contribution du Département à la réussite de ce processus sera également déterminante. Elle passe par la mise en place d'une meilleure organisation interne.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

2. à l'État : à l'occasion de la mise en œuvre du plan « Mayotte 2025 », définir un pilotage approprié de la départementalisation, dans toutes ses dimensions (notamment juridiques et financières), tant au niveau

central que local, afin de mettre en œuvre de façon séquencée les priorités définies ;

3. *à l'État et au Département : régler, à la faveur de la mise en place d'un établissement public foncier, les problèmes fonciers posés par la départementalisation, notamment la question de la partition des domaines entre l'État et le Département ;*
 4. *à l'État : consolider les bases de la fiscalité directe locale, en sollicitant le concours des communes afin de définir une dénomination systématique des voies et un numérotage des habitations qu'elles desservent.*
-

Chapitre III

Des risques financiers qui pèsent sur l'avenir

La départementalisation de Mayotte a eu un coût direct relativement limité à ce stade, mais l'État peine toutefois à l'appréhender, en raison d'un défaut de suivi centralisé. Au-delà, la réforme a engendré un effort de rattrapage budgétaire par rapport aux autres DOM, qui comporte un risque important de dérapage, d'autant plus que sa programmation est défaillante et n'est pas mise en relation avec des objectifs précis.

Par ailleurs, les changements de position successifs de l'État au sujet du schéma de financement des collectivités mahoraises sont apparus d'autant plus préjudiciables que la situation financière de ces dernières est proche de l'impasse.

La réussite de la départementalisation est ainsi conditionnée à la maîtrise de l'effort financier de l'État et à la définition d'un schéma de financement pérenne pour le Département et les communes, qui devront de leur côté faire les efforts nécessaires pour assainir leur situation.

I - Un effort de rattrapage budgétaire de l'État marqué par des incertitudes

Avant le changement de statut, entré en vigueur au 31 mars 2011, Mayotte percevait déjà des dotations de droit commun versées par l'État.

Celles-ci bénéficiaient aux échelons « régional » et « départemental »⁵⁰ de la collectivité départementale, ainsi qu’aux communes, avec néanmoins quelques particularités.

En conséquence, le changement de statut de 2011 n’a pas entraîné de bouleversement immédiat des dotations perçues par les collectivités mahoraises. Les transferts de compétences consécutifs à ce changement ont donné lieu à des compensations financières, le plus souvent par affectation de fractions de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), qui ont progressivement remplacé les dotations globales de décentralisation (DGD), notamment pour l’échelon « régional » du Département de Mayotte.

Mais les évolutions les plus structurantes, c'est-à-dire la suppression du fonds intercommunal de péréquation (FIP), dont bénéficiaient les communes (cf. *infra*), et la création d'un prélèvement sur recettes (PSR) spécifique en faveur du Département ont accompagné la mise en place de la fiscalité directe locale (FDL) de droit commun au 1^{er} janvier 2014. Des tableaux, figurant en annexe n° 3, retracent l'évolution juridique des charges et dépenses de l'État et des collectivités mahoraises au long du processus de départementalisation. Ils présentent la situation avant 2011, celle qui a prévalu entre 2011 et 2014 et enfin celle résultant du passage à la fiscalité de droit commun en 2014.

Comme dans les autres DOM, l'État intervient de deux manières à Mayotte : d'une part, à travers des transferts financiers aux collectivités locales (PSR, compensations de transferts de charges) (A) et, d'autre part, à travers l'effort budgétaire que requièrent la présence de ses services et la mise en œuvre de ses politiques publiques (B).

A - L'impact financier difficile à chiffrer de la départementalisation *stricto sensu*

Le coût pour l'État de la départementalisation n'est pas suivi en tant que tel par les administrations centrales compétentes, qu'il s'agisse

⁵⁰ Même si, depuis 2001, il existe une collectivité unique – d'abord collectivité départementale puis Département –, il est volontairement fait référence de manière distincte, dans les développements qui suivent, à l'échelon « régional » et à l'échelon « départemental » de l'unique collectivité de Mayotte, afin de rendre compte de manière plus précise des transferts de compétences, ainsi que des compensations de transferts de charges.

de la DGOM ou de la direction du budget. Ni le « jaune » budgétaire relatif aux *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, ni le *Document de politique transversale* (DPT) relatif à l'outre-mer ne contiennent une évaluation de ce coût.

En ce qui concerne les dépenses supplémentaires entraînées par l'évolution institutionnelle, la direction du budget considère que « la départementalisation a eu principalement pour impact budgétaire la création d'un prélèvement sur recettes spécifique au profit du Département de Mayotte », tout en précisant qu'il est gagé sur les « variables d'ajustement » que constituent d'autres PSR. En apparence, donc, la départementalisation de Mayotte serait neutre, au moins pour le budget de l'État.

Cependant, l'analyse de l'évolution de l'ensemble des transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales mahoraises montre que la départementalisation, entendue strictement, a été à l'origine des dépenses supplémentaires suivantes :

- le PSR, appelé « dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte », conçu à l'origine comme devant garantir au Département son niveau de ressources de 2012 et dont le statut est désormais ambigu (cf. *infra*). En vertu de la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014, il s'est élevé à 83 M€. S'il est vrai qu'il est lui-même gagé sur un autre PSR⁵¹, ceci signifie toutefois que la solidarité des autres collectivités territoriales est mobilisée au profit de Mayotte. Il convient donc d'en tenir compte dans le chiffrage du coût de la départementalisation ;
- les compensations de transferts de charges attribuées au Département, à la suite de la mise en place : du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} janvier 2012⁵² ; de la création du fonds de solidarité pour le logement (FSL) au 1^{er} janvier 2013⁵³ ; du transfert de la formation des assistants maternels ; du versement des prestations d'aide sociale obligatoire en faveur

⁵¹ Le gage porte sur le prélèvement sur recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, dont le montant s'élevait à 1 751 M€ en LFI 2014. Il représente 4,74 % du montant du PSR sur lequel il porte.

⁵² Par l'ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte.

⁵³ En application des dispositions de l'article 12 de l'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.

des personnes âgées et handicapées, hors allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH)⁵⁴. En outre, pour ce qui concerne les compétences « régionales » du Département, ont été transférées en 2013 la gestion des bourses et la formation des travailleurs sociaux⁵⁵. Les compensations ont été organisées en application des ordonnances précitées, avec des modalités parfois précisées dans les lois de finances qui les ont suivies, et après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)⁵⁶. Elles ont consisté en l'affectation d'une partie des recettes de la TICPE, pour des montants passés de 2,9 à 18,9 M€ entre 2012 et 2014. Un vrai risque de dérapage existe, qui tient à la compensation du versement du RSA, pour lequel le nombre d'allocataires cible ne peut être connu avec certitude à ce stade (cf. chapitre IV).

À l'inverse, le passage à la fiscalité de droit commun constitue une source de revenus nouveaux pour l'État, qui va désormais recouvrer l'ensemble des impôts qui lui sont dus dans les autres DOM, notamment l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS), mais pas la TVA dans la mesure où Mayotte bénéficie, pour le moment, d'une mise hors champ en application de l'article 294-1 du code général des impôts (CGI)⁵⁷.

Au titre de l'IR, si la direction générale des finances publiques (DGFiP) n'a recouvré que 13,7 M€ au titre de 2014, en raison du passage d'un impôt sur le revenu retenu à la source à une taxation de droit commun sur les revenus de l'année précédente, ce montant devrait s'élever à un peu plus de 27 M€ en année pleine, soit un niveau très proche des 27,16 M€ recouvrés en 2013 pour le Département.

Quant à l'IS, la DGFiP a recouvré, en 2014, 25,42 M€, montant en nette baisse par rapport aux 31,22 M€ recouvrés en 2013 au titre de l'IS mahorais (- 18,6 %).

⁵⁴ En application de l'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.

⁵⁵ Également en application de l'ordonnance du 31 mai 2012 précitée.

⁵⁶ L'avis de la CCEC étant précédé par celui du comité local préparatoire aux travaux de la CCEC, institué par la loi du 7 décembre 2010 précitée, complétée par le décret n° 2011-346 du 28 mars 2011 pris pour son application.

⁵⁷ Il dispose : « 1. La taxe sur la valeur ajoutée n'est provisoirement pas applicable dans les départements de la Guyane et de Mayotte ».

En conséquence, il est résulté des éléments ainsi rappelés que le coût strict de la départementalisation pour l'État (hors Sécurité sociale), qui peut être calculé en comparant, d'une part, le PSR spécifique du Département et les charges compensées par la TICPE et, d'autre part, les ressources nouvelles pour l'État générées par la départementalisation, peut être estimé à 67,56 M€ cumulés depuis 2011.

Toutefois, comme le note la DGOM, « il apparaît que le processus de départementalisation du territoire mahorais s'accompagne d'une augmentation conséquente [...] des prélèvements sur recettes » au profit des collectivités mahoraises. En effet, outre les compensations de transferts de charges déjà mentionnés, les dépenses de dotation globale de fonctionnement (DGF) ont augmenté de 11 M€ par an entre 2010 et 2014, la dotation globale d'équipement (DGE) a augmenté d'un peu plus de 5 M€ par an sur la même période, tandis que le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont entrés en vigueur respectivement en 2012 et en 2013, comme dans tous les départements⁵⁸. À l'inverse, la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte⁵⁹, qui s'élevait à 8,9 M€ en 2013, a été supprimée et la DGD, toutes collectivités confondues, est passée de 8,1 M€ à 2,5 M€ avec la suppression de la DGD « formation professionnelle »⁶⁰.

Au total, le processus de départementalisation, entendu cette fois au sens large, s'est donc accompagné, depuis 2010, d'un creusement de 74,45 M€ du solde annuel constitué par la différence entre les transferts financiers divers de l'État en faveur des collectivités mahoraises et les ressources collectées à Mayotte. Dans cette acception, le coût cumulé pour l'État s'élève à 161,58 M€ entre 2010 et 2014.

L'ensemble de ces données sont rassemblées dans le tableau figurant en annexe n° 4.

⁵⁸ L'augmentation des dotations en faveur de Mayotte se fait à enveloppe constante pour l'État, qui mobilise ainsi la solidarité des autres collectivités. En effet, l'article 132 de la loi de finances pour 2014 exonère le Département et les communes de Mayotte de la contribution au redressement des finances publiques demandée aux autres collectivités territoriales, qu'elles soient métropolitaines ou ultramarines.

⁵⁹ Instituée par la loi du 11 juillet 2001, puis codifiée aux articles L. 6175-4 et L. 6175-5 du CGCT.

⁶⁰ Quant à la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES), elle a été transférée en 2014 de la mission *Concours spécifiques et administration* à la mission *Outre-mer*.

Si ces différents transferts financiers en faveur des collectivités mahoraises apparaissent relativement maîtrisés, à l'exception notable du RSA sur lequel pèse une incertitude de taille, il existe également un coût « masqué » de la départementalisation, constitué par le renforcement de l'effort budgétaire de l'État consenti en faveur de Mayotte depuis 2010 au titre des politiques publiques non décentralisées.

B - Un effort budgétaire en nette augmentation et insuffisamment programmé

L'effort budgétaire global de l'État en faveur de Mayotte, toutes politiques confondues, est en très nette augmentation, comme en atteste le tableau suivant, constitué à partir des données disponibles dans les DPT outre-mer 2012 à 2016 :

Tableau n° 2 : évolution de l'effort budgétaire de l'État à Mayotte

CP, en M€	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Variation 2010-2014
<i>Ensemble des missions</i>	679,92	678,85	713,76	775,04	889,04	+ 30,8 %
<i>dont Relations avec les collectivités territoriales</i>	76,70	81,16	84,20	100,56	174,29	+ 127,2 %
<i>dont Enseignement scolaire</i>	303,28	307,00	332,66	346,89	381,38	+ 25,7 %
<i>dont Recherche et enseignement supérieur</i>	3,31	4,40	3,373	6,15	10,55	+ 219,1 %
<i>dont Outre-mer</i>	93,24	62,81	81,52	75,25	68,79	- 26,2 %
<i>dont Travail et emploi</i>	37,36	26,17	28,00	28,18	19,96	- 46,6 %
<i>dont Sécurité</i>	50,21	59,02	57,45	63,28	65,13	+ 29,7 %
<i>dont Justice</i>	15,04	10,48	16,23	46,41	33,26	+ 121,1 %

Source : Cour des comptes d'après DPT 2012-2015

L'effort budgétaire est ainsi passé de près de 680 M€ en exécution 2010 à plus de 889 M€ en exécution 2014, soit une variation de 209 M€ (+ 30,8 %)⁶¹.

En dehors des transferts financiers de la mission *Relations avec les collectivités locales*, précédemment analysés (cf. A), cette évolution s'explique principalement par la progression des crédits de paiement (CP) des missions *Enseignement scolaire* (de 303 à 381 M€), *Recherche et enseignement supérieur* (de 3,3 à 10,6 M€), *Sécurités* (de 50,2 à 65,1 M€) et enfin *Justice* (de 15 à 33,3 M€). La mission *Outre-mer* a, de son côté, d'abord enregistré une baisse importante entre 2010 et 2011, avant de progresser de nouveau, sans toutefois retrouver son niveau initial, tandis que la mission *Travail et emploi* a fortement baissé en 2011 et en 2014, après s'être stabilisée en 2012 et 2013. Les variations enregistrées par les autres missions demeurent marginales à l'échelle de l'effort budgétaire et financier de l'État à Mayotte.

Si le ministère des outre-mer a indiqué que « cette évolution a comme sous-jacent la départementalisation du territoire », les explications avancées pour chaque mission ne permettent pas d'établir de lien direct avec le changement de statut de Mayotte (cf. annexe n° 5). Dans ces conditions, le terme de « sous-jacent » employé par le ministère peut être entendu comme révélateur de l'effort supplémentaire consenti par l'État en faveur de Mayotte à l'occasion de la départementalisation. Il s'agit d'une forme de « rattrapage » implicite et partiel par rapport aux autres DOM, dans la mesure où l'effort budgétaire global par habitant à Mayotte demeure inférieur à celui consenti dans ces départements, comme en atteste le tableau n° 3.

⁶¹ À noter que la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dans la mesure où elle est exclusivement constituée de transferts financiers de l'État au profit des collectivités mahoraises, intègre une partie du coût chiffré au paragraphe précédent, le reste étant réparti entre les autres missions. Le tableau n° 2 retrace donc l'évolution globale de la charge budgétaire pour l'État, sans qu'il soit possible d'isoler le coût des seules politiques publiques de l'État à Mayotte, hors transferts au profit des collectivités mahoraises.

Tableau n° 3 : effort budgétaire de l'État par habitant dans les DOM

DOM	Effort budgétaire en exécution 2014 (M€)	Population 2014 (*)	Effort budgétaire par habitant (en €)
Guadeloupe	2 296,34	403 750	5 688
Martinique	2 179,68	381 326	5 716
Guyane	1 607,41	250 377	6 420
La Réunion	4 504,78	844 994	5 331
Mayotte	889,04	224 283	3 964

Source : Cour des comptes

(*) Pour Mayotte, il s'agit d'une estimation basée sur l'application du taux de progression annuel moyen de 2,7 % calculé par l'INSEE pour la période 2007-2012. Le chiffre de 224 283 habitants est également retenu comme hypothèse par l'IEDOM dans son dernier rapport sur Mayotte.

Ce « ratrappage » est cependant bien engagé, comme le montre l'augmentation de la dépense par habitant depuis 2007, qui a d'ores et déjà été très sensible, passant de 2 401 € à 3 964 €, soit une progression de + 65,1 %, ainsi que l'illustre le tableau n° 4.

Tableau n° 4 : évolution de l'effort budgétaire par habitant à Mayotte

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effort budgétaire (M€)	447,59	539,37	611,35	679,92	678,85	713,76	775,04	889,04
Population (*)	186 452	191 486	196 656	201 966	207 419	212 645	218 386	224 283
Effort budgétaire par habitant (en €)	2 401	2 817	3 109	3 366	3 273	3 357	3 549	3 964

Source : Cour des comptes

(*) Les populations de 2007 et 2012 correspondent aux recensements de l'INSEE. Les données relatives aux autres années ont été calculées en appliquant le taux de progression annuel moyen de 2,7 % déterminé par l'INSEE sur la période 2007-2012. Pour les années 2013 et 2014, il a été fait l'hypothèse que ce taux moyen annuel se maintenait.

L'effort budgétaire global de l'État en faveur de Mayotte s'est ainsi accru de 209,1 M€ entre l'année 2010 et l'année 2014.

Or un alignement du niveau de dépenses par habitant par exemple sur celui de La Réunion nécessiterait un effort budgétaire supplémentaire de 307 M€ par an, en retenant la population de l'année 2014, soit une nouvelle augmentation de 34 %.

Il existe donc un risque majeur de dérapage, à ce stade à la fois mal mesuré et peu anticipé par les services de l'État. Il est lié, d'une part, à la montée en puissance des compétences du Département et des divers dispositifs déjà transférés (cas par exemple du RSA, cf. *infra*), et, d'autre part, à une volonté, plus ou moins assumée, d'effectuer un rattrapage strictement comptable avec les autres DOM. Force est de constater que l'importante augmentation de la dépense budgétaire en faveur de Mayotte n'a pas fait l'objet d'une programmation spécifique, qui aurait seule permis de déterminer des objectifs concrets et précis à atteindre, susceptibles de faire l'objet d'une évaluation. Au lieu de cela, la prise en compte des besoins s'est faite au fil de l'eau, à l'occasion des conférences de budgétisation. Il est à cet égard symptomatique que l'administration n'ait pas été en mesure de produire un chiffrage complet des mesures comprises dans le document stratégique « Mayotte 2025, une ambition pour la République » lors de sa publication en juin 2015.

En conséquence, il apparaît indispensable de définir rapidement une trajectoire de dépenses soutenable en faveur de Mayotte, en cohérence avec le document « Mayotte 2025 », et de la soumettre à une évaluation régulière.

II - Un modèle financier des collectivités mahoraises en suspens

Le passage à la départementalisation a profondément modifié le cadre financier du Département et des communes. Pourtant, fin 2015, celui-ci n'était toujours pas stabilisé par l'État, alors même qu'il aurait dû faire figure de condition préalable à la mise en œuvre de la départementalisation.

A - Un bouleversement mal accompagné du cadre financier pour le Département et les communes

Le passage à la fiscalité de droit commun au 1^{er} janvier 2014 a profondément modifié le modèle financier sur deux points : la suppression du mécanisme du fonds intercommunal de péréquation (FIP), d'une part, et la nécessité de définir les assiettes et taux d'imposition de la FDL, d'autre part. Pourtant, dès la deuxième année de mise en œuvre, ces

assiettes ont été considérablement réduites pour plusieurs impôts, ce qui constitue un défi supplémentaire pour le financement des collectivités mahoraises.

1 - La suppression du fonds intercommunal de péréquation

Le FIP avait été mis en place par la loi du 11 juillet 2001 et son existence pérennisée par la loi organique du 21 février 2007. Ce fonds, qui comprenait une part fonctionnement et une part investissement, recevait, depuis 2007, une quote-part des impôts, droits et taxes perçus, en vertu du code général des impôts de Mayotte et du code des douanes de Mayotte, au profit exclusif de la collectivité départementale puis du Département. Cette quote-part, qui ne pouvait être inférieure à 20 %, était fixée annuellement par décret simple, après avis du conseil général de Mayotte ; dans les faits, elle s'est élevée chaque année à 20 %, de 2007 jusqu'à sa dernière année de versement, soit en 2013. En outre, le FIP était abondé par les dotations du FCTVA destinées aux communes, ainsi que par la dotation de rattrapage et de premier équipement.

Ainsi, à défaut de disposer de recettes fiscales propres, les communes mahoraises bénéficiaient néanmoins d'une part fixe des impôts perçus par le Département à travers le FIP. Ce dernier a été supprimé au 1^{er} janvier 2014, en application de la loi organique du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, ce qui constituait le nécessaire corollaire du passage à la FDL. L'ordre juridique s'en trouve simplifié et Mayotte se situe désormais pleinement dans le droit commun en ce qui concerne la fiscalité, à l'exception de l'octroi de mer (cf. *infra*) : le Département et les communes perçoivent en effet chacun directement les recettes fiscales qui leur reviennent. L'autonomie financière des communes, qui ont désormais prise sur leurs produits fiscaux, en est également théoriquement renforcée.

2 - Une mise en place chaotique de la fiscalité directe locale

Le passage à la FDL a nécessité une phase préparatoire assez lourde. Outre le règlement de la question foncière par la DGFiP, évoqué précédemment, il a été nécessaire de déterminer les assiettes et les taux des nouveaux impôts (cf. annexe n° 6).

Compte tenu des taux votés, la FDL devait générer 22,39 M€ de recettes pour les communes et 3,8 M€ pour le Département. Ces montants

demeurent modestes, dans la mesure où, pour les communes, ils ne représentent que 43,1 % des ressources en provenance du FIP en 2012, tandis que la TFPB et la CVAE ne représentent, pour le Département, que 2,2 % des anciennes recettes fiscales et douanières qu'il percevait, déduction faite de la part reversée aux communes *via* le FIP.

**

Le passage à la FDL et la suppression corollaire du FIP ont entraîné un changement radical du modèle de financement des collectivités mahoraises, qui reposait auparavant pour l'essentiel sur l'affectation à leur profit d'impôts relevant normalement de l'État.

En outre, compte tenu des difficultés rencontrées par les services fiscaux, notamment pour établir les liens d'occupation (cf. *supra*), l'État n'a pu recouvrer que 8,35 M€ en 2014 sur les 26,47 M€ attendus. Dans la mesure où il garantit les montants correspondants aux taux votés aux collectivités territoriales, il en résulte pour lui une perte potentielle nette de 18,12 M€, qui s'ajoutera au coût de la départementalisation. Toutefois, des rôles complémentaires ont été émis, dont certains pourraient donner lieu à des recouvrements en 2015 seulement⁶².

En tout état de cause, les retards pris dans la préparation du passage à la fiscalité de droit commun, pourtant décidé de longue date, ont donc un coût non négligeable pour l'État.

Cependant, en 2015, tirant les conséquences de la campagne 2014, les services fiscaux ont sensiblement fait évoluer à la baisse les assiettes de la FDL.

⁶² Ainsi, pour la TH, si seulement 1 M€ ont été recouvrés en 2014, le total des rôles s'élève en réalité à 6,79 M€. De même pour les taxes foncières : 9,16 M€ ont été émis, contre seulement 3,80 M€ recouvrés en 2014. Enfin, pour la CFE et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), les émissions étaient de 3,83 M€ contre 1,85 M€ recouvrés. Ainsi, la perte pour l'État pourrait finalement être réduite à 7 M€ environ. Cependant, d'après la DGFiP, le montant définitif « n'est pas chiffrable à ce stade ».

Une remise en cause des assiettes de la FDL en 2015

Afin de permettre aux conseils municipaux d'adopter chaque année les taux de fiscalité applicables sur leur territoire au regard des produits nécessaires à l'équilibre des budgets, les services de la DGFiP adressent aux communes un « état 1259 » qui récapitule, pour chacune des quatre taxes (TH, TFB, TFNB et CFE⁶³), le montant des bases prévisionnelles d'imposition, les produits fiscaux attendus dans le cas d'un maintien des taux de l'année précédente, ainsi que le montant des dotations et allocations compensatrices à percevoir.

Diffusé fin juin 2015, ces états laissent apparaître, par rapport à l'exercice 2014, une baisse moyenne des bases de 41 % pour la TH, 15 % pour la TFNB, et 23 % pour la CFE, entraînant de ce fait, à taux constant, une baisse moyenne des produits attendus afférents du même ordre, les bases comme les produits de la TFB augmentant pour leur part en moyenne de 4 %. À la suite des difficultés rencontrées en 2014 pour recouvrer les impositions en matière de TH, TFB et CFE, les services de l'État ont en effet décidé d'arrêter le montant des bases en fonction des avis d'imposition pouvant être émis, c'est-à-dire en limitant ces bases aux redevables précisément identifiés.

Les évolutions moyennes précédemment mentionnées marquent, par ailleurs, de fortes disparités entre les communes :

- en matière de TH, les baisses sont comprises entre 28 % (Ouangani et Tsingoni) et 54 % (Bandraboua), voire 56 % (Chiconi) ;
- en matière de CFE, si certaines communes connaissent une évolution favorable comme M'Tsangamouji (+ 10 %) ou Dembéni (+ 124 %), d'autres enregistrent une baisse très marquée comme Dzaoudzi et Kani-Kéli (- 73 %) ou Chirongui (- 76 %) ;
- en matière de TFNB, si certaines communes connaissent une évolution favorable comme Sada (+ 2 %) ou Koungou (+ 9 %), d'autres enregistrent une baisse comme Chiconi (- 15 %) ou Mamoudzou (- 26 %) ;
- en matière de TFB, 15 communes voient leurs évolutions comprises entre - 1 % et + 5 %, mais les communes de M'Tzamboro et d'Acoua enregistrent des hausses respectives de 40 % et 60 %. À titre d'exemple, si elle opte pour la solution de la variation proportionnelle des taux plutôt que de leur variation différenciée, la commune de Dzaoudzi devrait, pour conserver le même niveau de produits fiscaux qu'en 2014

⁶³ TH : taxe d'habitation ; TFB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; CFE : cotisation foncière des entreprises

(soit 1,37 M€), porter ses taux de 5,98 à 20,02 % pour la TH, de 2,16 à 7,23 % pour la TF, de 1,73 à 5,79 % pour la TFNB et de 9,94 à 33,28 % pour la CFE. Dans cette hypothèse, les sommes réclamées aux contribuables seraient multipliées par 3,3 d'une année sur l'autre. Le cas de la commune de Dzaoudzi n'est pas isolé (cf *infra*).

Ainsi, alors que le passage à la fiscalité de droit commun aurait dû constituer un gain en autonomie financière pour les collectivités mahoraises, la nette remise en cause des assiettes de la FDL en 2015 contraint en réalité les choix des communes. En effet, pour maintenir leur niveau de ressources, celles-ci risquent de ne pas avoir d'autre choix que d'augmenter sensiblement leurs taux d'imposition, qui pèseraient sur un nombre restreint de contribuables.

À l'incertitude sur la FDL s'ajoute celle relative à l'octroi de mer et au PSR spécifique du Département de Mayotte.

B - Un schéma de financement des collectivités mahoraises toujours pas stabilisé par l'État

L'équilibre financier global des collectivités mahoraises repose sur des mécanismes de compensation institués par le législateur, à savoir la répartition de l'octroi de mer entre Département et communes, d'une part, et le montant du PSR spécifique du Département, d'autre part. L'articulation entre les deux dépend du maintien ou non de la garantie des ressources de ces collectivités à leur niveau de 2012, un temps assuré par l'État, mais qui est désormais incertain. Or, près de deux ans après le passage à la fiscalité de droit commun, l'État n'a toujours pas adopté un schéma de financement pérenne des collectivités mahoraises, sans lequel la mise en œuvre de la départementalisation ne peut être assurée de manière satisfaisante.

1 - L'octroi de mer : une source de revenus importante, dont la répartition fait débat

Les anciennes taxes douanières mahoraises (droits de douane mahorais et taxe de consommation) étaient appelées à disparaître en raison de leur non-conformité avec le droit communautaire. Aussi, à l'occasion du passage de Mayotte au statut de RUP, a-t-il été décidé d'y introduire l'octroi de mer, déjà en vigueur dans les autres DOM.

Un schéma évolutif plusieurs fois remis en cause

L'article 12 de la loi du 7 décembre 2010 précitée avait modifié la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, en vue d'une application de droit commun de l'octroi de mer à Mayotte. Cela signifiait que la dotation globale garantie (DGG)⁶⁴ devait être affectée intégralement aux communes de Mayotte, sans préjudice de la part d'octroi de mer « régional » revenant au Département⁶⁵. Pourtant, l'article 34 de l'ordonnance du 19 septembre 2013 précitée est revenu sur ce schéma : d'une rédaction complexe, il ressort qu'il a été décidé de ne pas affecter aux communes l'intégralité de la DGG résultant du recouvrement de l'octroi de mer, mais de la plafonner à hauteur de la différence entre, d'une part, les ressources de la section fonctionnement du FIP en 2012, majorées d'une partie des ressources de la section investissement, et, d'autre part, le produit de la FDL. L'ordonnance ne précisait pas quelle était la valeur de la part provenant de la section investissement du FIP entrant dans le calcul. Celle-ci a été fixée de manière informelle – aucun relevé de réunion interministérielle ne venant corroborer ce montant – à 3 M€. En conséquence, la somme des produits de la FDL et de l'octroi de mer affectés aux communes ne pouvait être supérieure à 42,66 M€ en 2014⁶⁶.

⁶⁴ L'article 47 de la loi de 2004 sur l'octroi de mer dispose en effet que « le produit de l'octroi de mer fait l'objet, après le prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement [...], d'une affectation annuelle à une dotation globale garantie », dont le montant est « égal au montant de l'année précédente majoré d'un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume, tels qu'ils figurent dans les documents annexés au projet de loi de finances de l'année en cours ». Si le produit de l'octroi de mer est inférieur au montant de la DGG de l'année précédente augmentée de cet indice, la DGG de l'année en cours est réduite à due concurrence. À l'inverse, s'il existe un solde, il est affecté à une dotation du fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

⁶⁵ Anciennement dénommé « droit additionnel à l'octroi de mer », l'octroi de mer régional est une taxe additionnelle à l'octroi de mer qui est destinée à la collectivité régionale. Son taux maximal est de 2,5 %.

⁶⁶ La part fonctionnement du FIP s'élevait en effet à 39,66 M€ en 2012, à laquelle il fallait donc ajouter les 3 M€ de la part investissement.

Le schéma retenu⁶⁷ reposait donc en partie sur une garantie de ressources des communes à leur niveau de 2012, garantie qui ne fonctionnait cependant pas seulement comme un plancher mais aussi comme un plafond. Cette règle n'était en outre applicable qu'en 2014, ce qui laissait subsister une incertitude sur la répartition de l'octroi de mer en régime de croisière.

Les inconvénients du schéma mahorais sont rapidement apparus. Compte tenu du dynamisme des recettes de l'octroi de mer en 2014 (environ 70,5 M€), l'application des règles de l'ordonnance du 19 septembre 2013 conduisait à pénaliser fortement les communes : avec 22,39 M€ de rentrées fiscales, ces dernières n'auraient touché que 20,27 M€ de l'octroi de mer, tandis que le Département aurait perçu 50,23 M€ (soit 71,2 % de la DGG).

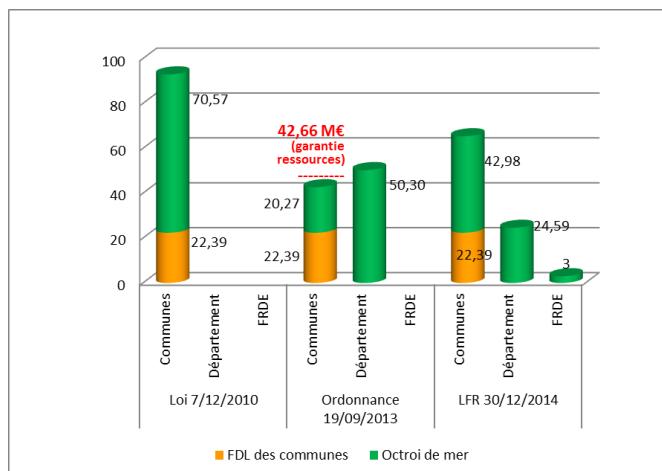
Le Département apparaissait comme le grand gagnant de cette répartition, qui lui attribuait une source de revenus dont ne disposent pas les autres DOM. À l'inverse, les communes étaient défavorisées et plus particulièrement affectées dans leur capacité d'investissement, la garantie de ressources à hauteur de 2012 ne portant que sur une partie de la section investissement du FIP. Enfin, aucun surplus ne pouvait être affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), qui alimente aussi l'investissement des communes et de l'échelon régional.

Aussi, donnant suite au rapport d'étape de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, portant notamment sur les besoins de financement du secteur communal et les règles de répartition de l'octroi de mer⁶⁸, le Gouvernement a de nouveau totalement bouleversé ces dernières : avec l'article 7 de la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014, il a fait adopter un schéma de type « guyanais », la part de l'octroi de mer revenant au Département étant finalement plafonnée à 24,59 M€, le reste revenant aux communes, pour 42,98 M€, et au FRDE, pour 3 M€.

⁶⁷ C'est donc un système *sui generis* qui avait été mis en place à Mayotte. Si la loi de 2004 sur l'octroi de mer prévoyait déjà, en son article 47, une répartition de la DGG entre les communes et le département en Guyane, son article 48 précisait qu'« à compter de l'exercice 2005, le département de Guyane reçoit une part de la dotation globale garantie fixée à 35 % et plafonnée à 27 M€ ». En Guyane, le plafonnement des recettes concerne donc le département, et non les communes comme à Mayotte.

⁶⁸ Le rapport définitif a été remis au Gouvernement en décembre 2014.

Graphique n° 4 : répartitions successivement décidées de l'octroi de mer au titre de 2014 (en M€)



Source : Cour des comptes

Ce schéma a le mérite de répartir de façon équitable cette ressource particulièrement dynamique, dont l'attribution exclusive au seul Département ou aux seules communes serait contreproductive. Pourtant, la répartition actuelle n'est valable que pour l'année 2014 : la loi de finances rectificative pour 2014 a en effet habilité le Gouvernement à modifier une nouvelle fois par ordonnance, dans les six mois, les règles de répartition de l'octroi de mer à Mayotte. Fin juin 2015, le Gouvernement n'avait cependant pas été en mesure de fixer des règles pérennes. Celles-ci devraient être déterminées dans la loi de finances rectificative pour 2015, qui sera adoptée par le Parlement fin décembre 2015.

En outre, sans que l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental qui l'a introduit n'en présente toutes les conséquences, l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2014 a abrogé les dispositions de l'ordonnance du 19 septembre 2013 prévoyant la garantie de ressources pour les communes au niveau de 2012. Le même problème apparaît pour le Département (cf. *infra*).

Ainsi, les règles relatives à l'octroi de mer ont été modifiées de fond en comble à deux reprises en moins de 16 mois et aucun schéma pérenne n'a pour le moment été adopté, alors qu'il aurait dû constituer un préalable à la réforme du statut de Mayotte. Cette insécurité juridique n'est pas satisfaisante : elle ne permet pas aux collectivités mahoraises de disposer de prévisions durables de leurs ressources. Il est donc urgent que

le Gouvernement stabilise l'ordre juridique, ce qui implique de traiter plus largement la question de la situation financière des collectivités mahoraises.

2 - Une garantie de ressources reposant *in fine* sur le PSR spécifique du Département

Malgré l'affectation prévue, en 2014, d'une part de l'octroi de mer au Département, les travaux préparatoires ont montré que les ressources de ce dernier baissaient de manière importante avec la disparition de la fiscalité mahoraise, ce qui a effectivement été observé dans la pratique. Aussi, l'État ayant pris l'engagement politique de garantir au Département son niveau de ressources à hauteur de ses recettes fiscales et douanières de 2012, a-t-il été décidé de créer un PSR spécifique, déjà évoqué précédemment. Son montant a d'abord été fixé par l'article 45 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014⁶⁹, qui en faisait une forme de subvention d'équilibre entre les recettes fiscales et douanières du Département, d'une part, et les recettes fiscales que ce dernier percevait en 2012, d'autre part. Il s'élevait, à titre provisoire, à 83 M€ et avait vocation à être révisé au plus tard le 31 décembre 2014, afin, le cas échéant, de ne pas surcompenser la perte de recettes du Département.

En cours d'exécution, compte tenu du dynamisme des recettes d'octroi de mer, il est un temps apparu qu'il serait possible de diminuer le montant du PSR spécifique du Département. Toutefois, l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2014 précitée, qui a finalement limité à 24,59 M€ la part d'octroi de mer revenant au Département, a également consolidé le montant de 83 M€ pour l'année 2014. Mais, dans le même temps, la rédaction adoptée a supprimé toute référence à une garantie de ressources au niveau de 2012, le PSR devant désormais uniquement « compenser les pertes de recettes résultant, pour le Département de Mayotte, des conséquences au plan fiscal » de la départementalisation.

⁶⁹ « Le montant du prélèvement [...] est établi de façon à ce que la somme des recettes fiscales et douanières du Département de Mayotte en 2014 et de la compensation soit égale aux recettes fiscales perçues par le Département en 2012, [...] déduction faite des versements effectués notamment au bénéfice du fonds intercommunal de péréquation des communes de Mayotte. »

Une DGF inférieure aux autres DOM-ROM

Le versement d'un PSR spécifique au Département de Mayotte apparaît d'autant plus nécessaire que le niveau de DGF par habitant de ce dernier est, pour le moment, très éloigné du niveau des autres DOM, à l'exception de la Guyane, comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau n° 5 : DGF par habitant dans les DOM

DOM	DGF (DOM + ROM) 2014 (en M€)	Population 2014 (*)	DGF par habitant (en €)
Guadeloupe	149,99	403 750	371
Martinique	185,00	381 326	485
Guyane	58,71	250 377	234
La Réunion	399,32	844 994	473
Mayotte	29,05	224 283	130

Source : Cour des comptes

() Pour Mayotte, il s'agit d'une estimation basée sur l'application du taux de progression annuel moyen de 2,7 % calculé par l'INSEE pour la période 2007-2012. Le chiffre de 224 283 habitants est également retenu comme hypothèse par l'IEDOM dans son dernier rapport sur Mayotte.*

Afin de comprendre cet écart, il est nécessaire d'analyser les différentes composantes de la DGF :

- pour la dotation forfaitaire, la comparaison par habitant montre que Mayotte, avec 85,89 €, se situe devant La Réunion (84,61 €), tout proche de la Guyane (87,46 €), mais loin derrière la Guadeloupe et la Martinique (plus de 97 €) ;
- pour la composante péréquation, Mayotte, avec 48 € par habitant, est mieux lotie que La Réunion (45 €), à égalité avec la Guadeloupe, et légèrement derrière la Guyane et la Martinique (respectivement 56 et 49 €) ;
- l'écart le plus important provient en réalité de la dotation de compensation, composante historique de la DGF, correspondant à 95 % de la DGD perçue en 2003 (compensation, à l'époque, de la suppression des contingents communaux d'aide sociale). Ces montants ont été figés à leur niveau de 2004 et reconduits depuis. Mayotte ne perçoit que 2,2 € par habitant, contre une moyenne de 232 € pour les autres DOM.

Même si l'écart se resserre pour la composante forfaitaire, Mayotte étant exonérée de la contribution au redressement des finances publiques, et pour la composante de péréquation, avec l'alignement favorable de Mayotte sur la dotation de fonctionnement minimale, Mayotte reste pénalisée par la dotation de compensation, qui ne peut évoluer avec la structure actuelle de la DGF. La direction générale des collectivités locales

(DGCL) évoque de possibles travaux sur les composantes figées de la DGF départementale en vue du projet de loi de finances pour 2016, qui pourraient en effet utilement corriger les écarts de DGF par habitant résultant de composantes historiques.

Enfin, la part forfaitaire de la DGF des régions ayant agrégé, lors de sa création en loi de finances pour 2004, la DGD (à hauteur de 95 %) et des compensations d'exonération de fiscalité locale, et ayant été reconduite à l'identique depuis, Mayotte n'en bénéficie pas actuellement. Elle pourrait être éligible à la part péréquatrice à compter de 2015, l'indicateur utilisé s'appuyant sur des données fiscales relatives à l'année précédente⁷⁰. Toutefois, la DGCL indique que l'indicateur régional ne sera calculé qu'à condition que la totalité des compétences régionales soit effectivement exercée par Mayotte, ce qui n'est pas le cas actuellement.

La question des ressources du Département est donc désormais totalement ouverte. Dans leur réponse à l'interrogation de la Cour sur le statut de la garantie des ressources des collectivités mahoraises à leur niveau de 2012, le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'État chargé du budget ne vont pas jusqu'à dire que celle-ci a été abandonnée fin 2014, alors que l'ordre juridique actuel n'en tient plus compte. Le ministère des outre-mer considère de son côté que l'État n'est pas revenu sur son engagement initial. Cette ambiguïté entretient l'incertitude pour les collectivités mahoraises. En outre, le Gouvernement semble s'orienter vers l'affectation totale des recettes de l'octroi de mer aux seules communes, privant ainsi le Département d'une ressource dynamique. Enfin, une éventuelle compensation par augmentation du PSR spécifique n'est toujours pas tranchée.

Dans ce contexte, il est impératif que le Gouvernement prenne rapidement position et définisse un schéma de financement pérenne des collectivités mahoraises, tenant également compte du niveau de DGF du Département.

⁷⁰ Compte tenu de la transition fiscale intervenue en 2014, l'indicateur ne pouvait être calculé dès la première année de mise en œuvre de la fiscalité de droit commun à Mayotte.

3 - Une garantie de ressources déconnectée d'un diagnostic financier des collectivités mahoraises

Les débats sur la garantie de ressources, sur l'affectation de l'octroi de mer et sur le montant du PSR ne s'appuient sur aucun outil de synthèse permettant de suivre l'évolution des ressources du Département et des communes au long du processus de départementalisation. Afin d'objectiver les discussions, des tableaux ont été constitués par la Cour sur la base des données fournies par les services de l'État concernés (direction du budget, etc.). Présentés en annexe n° 7, ils appellent les observations suivantes :

- pour l'échelon « régional » du Département, la départementalisation a permis d'ajouter dans les ressources la part régionale de l'octroi de mer, ainsi que le produit de la taxe spéciale de consommation sur les carburants ;
- pour l'échelon « départemental » du Département, les ressources cumulées en 2014 apparaissent globalement équivalentes à celles de 2012, mais le tableau inclut l'augmentation des charges compensées par transfert de TICPE. En réalité, les ressources théoriquement garanties s'élevaient à 174,35 M€⁷¹, alors que les recettes cumulées de la FDL, de l'octroi de mer et du PSR n'ont finalement été que de 163,1 M€. Dans les faits, sinon en droit, la garantie de ressources a donc bien été abandonnée ;
- pour les communes, en revanche, la nouvelle répartition de l'octroi de mer, ainsi que l'augmentation de la DGF et du FPIC ont conduit à une nette progression de leurs ressources par rapport au niveau de 2012 et même de 2013.

Les dernières décisions de l'État ont donc finalement conduit à avantager les communes par rapport au Département, toujours pour la seule année 2014. Aucune perspective claire n'a été donnée, ni pour 2015, ni pour les années suivantes, en ce qui concerne le niveau de ressources recherché et, par conséquent, la répartition de l'octroi de mer et la fixation du PSR du Département.

Au demeurant, le sujet apparaît mal posé : il serait en effet de mauvaise gestion de continuer à discuter des seules ressources, sans tenir compte aussi des charges et de leur dynamisme. Aussi, toute décision sur

⁷¹ Somme de la fiscalité mahoraise et de la fiscalité douanière mahoraise, diminuée de la part reversée aux communes *via* le FIP.

le schéma de financement des collectivités mahoraises devra-t-elle avoir pour contrepartie la perspective d'un redressement des comptes des communes et la consolidation de l'équilibre trouvé en 2013 par le Département.

III - Une situation fragile du Département et des communes

Une situation ancienne

À la veille du processus de départementalisation (2006-2009), la situation budgétaire des communes et de la collectivité départementale était tendue. La collectivité départementale avait ainsi vu le résultat cumulé de sa section de fonctionnement passer d'un excédent de 50 M€ en 2006 à un déficit de 22 M€ en 2009, et sa trésorerie devenir négative dès 2007. Pendant cette période, elle avait néanmoins réalisé des équipements⁷² à un rythme soutenu (73M€ par an) grâce à un recours massif à l'emprunt, sa dette passant de 44,6 M€ à 115,9 M€.

Quant aux communes, dès 2006 il avait été décelé que les comptes de six d'entre elles présentaient de forts déséquilibres structurels, ce qui devait nécessiter à brève échéance leur placement sous tutelle budgétaire.

Le Département et les communes doivent assurer des charges de plus en plus lourdes avec des moyens contraints. Les situations budgétaires tendent à se dégrader et les marges de manœuvre à se réduire quand elles subsistent. Témoin de cette dégradation, la chambre régionale des comptes a été appelée à se prononcer, entre 2008 et 2014, plus de 120 fois pour des problèmes d'équilibre des comptes ou de dépenses impayées, faute de liquidités à la demande du préfet ou de créanciers. Dans ces conditions, les collectivités mahoraises, et en particulier le Département, apparaissent mal armées pour faire face aux compétences nouvelles transférées à l'occasion de la départementalisation.

⁷² Dépenses directes d'équipement et subventions d'équipement versées.

A - Un Département en difficulté budgétaire pour exercer pleinement ses missions

1 - Un impact sensible du changement de modèle de financement sur sa situation financière

La situation financière du Département (cf. annexe n° 8) se caractérise par un redressement rapide jusqu'en 2013, sous l'effet de la forte croissance des produits fiscaux et douaniers⁷³, suivi d'une dégradation brutale à partir de 2014⁷⁴, qui coïncide avec l'introduction de la fiscalité de droit commun. Selon les données brutes, issues des comptes de gestion, les produits courants chutent de 60,5 M€, passant de 299,6 M€ en 2013 à 239,1 M€ en 2014. Le résultat cumulé des années antérieures permet toutefois d'afficher un excédent de clôture, cette année-là, de 15,9 M€ en section de fonctionnement.

L'adoption de la fiscalité de droit commun à partir du 1^{er} janvier 2014 s'est traduite par une modification de la structure des recettes de fonctionnement du Département. Alors que les recettes fiscales et douanières, d'un côté, les dotations, subventions et participations (dont le RSA), de l'autre, représentaient respectivement 76 % et 20 % des produits en 2013, elles en représentent dorénavant 37 % et 55 % (cf. annexe n° 9). Cette réforme a pour conséquence de rendre plus rigides les ressources du Département, alors qu'il bénéficiait, jusqu'en 2013, de produits fiscaux et douaniers volatiles mais dynamiques.

Le choix de prendre l'année 2012, plutôt que 2013, comme année de référence, pour garantir le niveau de ressources se traduit, pour le Département, par une perte significative de 16,7 M€ (cf. annexe n° 10) et contribue, à hauteur de ce montant, à la détérioration de ses soldes intermédiaires de gestion⁷⁵ (cf. annexe n° 8).

Après retraitement des données par la Cour, la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement s'explique cependant davantage par

⁷³ De négatif (- 8,7 M€), l'excédent brut de fonctionnement devient largement positif (+ 70,7 M€) en trois ans.

⁷⁴ L'excédent brut de fonctionnement tombe à 7 M€ et la capacité d'autofinancement brute redevient négative.

⁷⁵ On appelle soldes intermédiaires de gestion l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et la capacité d'autofinancement nette.

une hausse des charges de gestion que par cette perte de produits, les charges ayant augmenté de 12,3 M€ entre 2012 et 2013 et de 26,7 M€ entre 2013 et 2014 (cf. annexe n° 11).

L'augmentation des ressources en 2012 et 2013 a été consacrée prioritairement à la résorption du déficit (53 M€ fin 2011). Cette amélioration des finances masque toutefois une augmentation conséquente des charges de structure, synonyme d'un relâchement de l'effort de maîtrise des dépenses (notamment de personnel). Cette tendance se confirme en 2014, alors même que les recettes sont moins abondantes. Le Département maintient l'équilibre de sa section de fonctionnement en puisant dans son excédent cumulé.

2 - Une forte prévalence des charges de structure

En 2014, les charges courantes⁷⁶, telles qu'elles résultent de la présentation par nature, sont absorbées par des dépenses de personnel à hauteur de 45 %, contre 21,2 % pour les autres départements et 18,2 % pour les régions⁷⁷.

Si le Département a réalisé des efforts entre 2010 et 2012 pour contenir sa masse salariale nette, celle-ci progresse de nouveau depuis 2013 (cf. annexe n° 12). L'importance de son niveau s'explique par un effectif pléthorique (cf. *supra*) et un régime indemnitaire favorable (primes versées au taux maximum ; généralisation de primes versées à des catégories particulières d'agents⁷⁸ ; extension aux contractuels de primes réservées aux titulaires⁷⁹). La hausse observée entre 2013 et 2014

⁷⁶ Hors charges des budgets annexes du service des transports maritimes ou STM (10,2 M€) et du service départemental d'incendie et de secours ou SDIS (13,7 M€), soit 23,9 M€.

⁷⁷ DALLIER Philippe, GUENÉ Charles, MÉZARD Jacques, sénateurs, « L'évolution des finances locales à l'horizon 2017 », Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, déposé le 12 novembre 2014, 126 p., disponible sur www.senat.fr

La proportion est de 22,3 % en 2012 pour les DOM (source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales », édition 2014, juillet 2014, 208 p., disponible sur www.collectivites-locales.gouv.fr).

⁷⁸ Cas de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) pour la filière administrative, réservée à certains agents de catégorie B et C, et dont le versement est quasiment alloué à l'ensemble des agents de ces deux catégories.

⁷⁹ Délibération n° 94-2009 du 15 juillet 2009 prévoyant que l'intégralité des primes définies pour les agents titulaires sera appliquée aux agents contractuels

(+ 6,9 M€ soit + 9 %) provient du surcoût engendré par la mise en place de la majoration des traitements au 1^{er} janvier 2014, mais également par des recrutements d'emplois aidés.

Le Département a en effet choisi d'étendre à l'ensemble des agents titulaires, stagiaires et en contrat à durée indéterminée, le bénéfice de la majoration du traitement nouvellement allouée aux fonctionnaires de l'État et de la fonction publique hospitalière et aux magistrats en service dans le Département de Mayotte⁸⁰. Pour les collectivités territoriales mahoraises, l'extension de cette mesure à leurs agents ne constituait pas une obligation mais une faculté, comme le leur a rappelé à juste titre le préfet⁸¹. La Cour a d'ailleurs souligné dans son rapport public annuel 2015 que « les agents locaux ne sont pas soumis aux contraintes particulières liées à l'éloignement et à l'isolement, propres aux agents de l'État venant de métropole »⁸².

Outre la montée en puissance progressive de la « sur-rémunération », qui atteindra le taux de 40 % du traitement indiciaire au 1^{er} janvier 2017, le glissement vieillesse-technicité (GVT) et les modifications du régime indemnitaire, notamment l'octroi de nouvelles primes à certaines catégories d'agents, sont autant d'éléments qui alourdiront les dépenses de personnel et, en conséquence, accroîtront encore la rigidité des charges de structure du Département. Ce dernier a pris l'engagement de réduire le poids excessif des charges de personnel dès 2015.

3 - Des dépenses d'intervention en retrait

En 2014, moins de la moitié des charges de gestion (47 %) concourent à l'exercice des missions dévolues ou assurées par le Département.

⁸⁰ Délibération n° 1376/2013/CG du 12 décembre 2013, faisant suite au décret n° 2013-964 du 28 octobre 2013. Ce dernier prévoit l'institution d'une majoration de traitement de 40 % allouée aux fonctionnaires de l'État et à ceux de la fonction publique hospitalière.

⁸¹ Note n° 1428/DRCL/2013 du 30 octobre 2013 adressée à l'ensemble des exécutifs locaux de Mayotte.

⁸² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 2. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, p. 321-348. La Documentation française, janvier 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La collectivité a consacré 30,9 M€ aux transports, soit 14 % de ses dépenses courantes, dont 20,7 M€ au ramassage scolaire des collégiens et lycéens et 10 M€ au service des « barge ». Ce dernier, qui assure le transport des personnes, des marchandises et des véhicules entre les deux principales îles de Mayotte, est en déficit chronique depuis plusieurs années. Alors que la convention de restructuration financière, signée entre le Département et l'État le 22 décembre 2009, avait recommandé l'augmentation des tarifs des barge pour réduire la subvention d'équilibre (près de 80 %) versée par le Département, cette recommandation n'a jamais été suivie d'effet.

En 2014, la collectivité a consacré 13,7 M€ au service d'incendie et de secours, soit 7 % de ses dépenses courantes. Cette contribution obligatoire est appelée à diminuer à compter de 2015, en raison de la participation nouvelle des communes au financement de ce service.

Les dépenses d'aides à la personne représentent 21,7 M€ (hors RSA), soit 10 % des charges de gestion. Elles sont principalement absorbées par le versement des bourses aux lycéens et étudiants (15,1 M€). Le solde (6,6 M€) est consacré au versement d'allocations spécifiques en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées. L'ordonnance n° 2014-463 du 7 mai 2014 porte extension et adaptation à Mayotte de l'APA et de la PCH à compter du 1^{er} janvier 2015. Jusqu'à cette date, le Département a assuré cette mission en l'absence d'obligation pour lui.

Comptabilisés à part, les 15 M€ du RSA, qui relèvent des dépenses d'aide à la personne, représentent environ 7 % des dépenses courantes (cf. chapitre IV).

Les subventions de fonctionnement constituent 5 % des charges de gestion (soit 11,2 M€). Elles sont en nette progression depuis 2013, principalement au bénéfice des organismes de droit privé, les subventions accordées à ces derniers passant de 5,6 M€ à 9,4 M€ (soit + 66 %). Les plus importantes sont versées au Comité départemental du tourisme de Mayotte (CDTM) que le Département finance à plus de 80 %.

4 - Les dépenses d'équipement, variable d'ajustement

La capacité d'autofinancement (négative en début et en fin de période) n'a pas permis de contribuer régulièrement au financement des investissements et a limité la possibilité de recourir à l'emprunt. En conséquence, le financement des investissements a été majoritairement

assuré par les subventions d'équipement versées par l'État (84 % des recettes d'investissement) et l'encours de la dette du Département s'est réduit, passant de 145,5 M€ au 31 décembre 2010 à 109,8 M€ au 31 décembre 2014, soit une dette de 516 € par habitant⁸³.

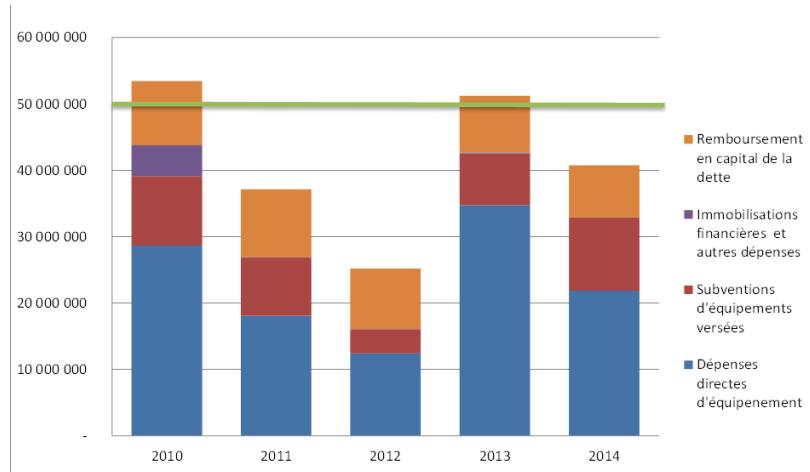
Sur cette période, 207,8 M€ de dépenses d'investissement ont été réalisées, dont 115,8 M€ sous la forme de dépenses directes d'équipement, 41,6 M€ sous la forme de subventions d'équipement versées à d'autres collectivités territoriales ou établissements publics et 5,0 M€ d'immobilisations financières et autres dépenses. Le remboursement en capital de la dette s'est élevé à 45,4 M€. En moyenne annuelle, le Département a réalisé 159 € de dépenses d'équipement (dépenses directes et subventions d'équipement) par habitant sur la période, contre 522 € pour les autres départements et régions d'outre-mer.

Entre 2010 et 2012, les dépenses annuelles d'équipement ont été divisées par deux et ramenées à 16 M€, les subventions d'équipement divisées par trois et limitées à 3,5 M€.

À défaut de contenir les dépenses de personnel, le Département a privilégié la baisse des investissements (notamment des subventions d'équipement versées aux autres collectivités mahoraises) comme variable d'ajustement, contrairement à ses engagements pris dans le cadre de la convention de restructuration financière précitée, de réaliser un montant annuel de 50 M€ d'investissements, ce qui a conduit l'Agence française de développement (AFD), son principal bailleur de fonds, à ne plus lui accorder de nouveaux prêts à compter de 2011. En 2013, une reprise des investissements a semblé s'amorcer, la collectivité ayant bénéficié cette année-là d'importants fonds de concours, mais un ralentissement a de nouveau été enregistré en 2014.

⁸³ Contre 933 € en moyenne par habitant dans les autres départements et régions d'outre-mer (dette cumulée département et région).

Graphique n° 5 : évolution des dépenses d'investissement du Département (2010-2014) (en €)



Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion du Département

Principales opérations d'équipement réalisées entre 2010 et 2014 par le Département

- amélioration du système de gestion des eaux pluviales des communes (8,4 M€)⁸⁴ ;
- achat du navire amphidrome « Georges Nahouda » assurant la liaison entre Grande-Terre et Petite-Terre (5,6 M€) ;
- construction du complexe sportif (gymnase) de Pamandzi (4,6 M€) ;
- création d'un quai de transfert d'ordures ménagères sur le site de Hamaha (4,1 M€) ;
- création d'un quai de transfert d'ordures ménagères sur le site de Malamani (2,8 M€).

⁸⁴ Réalisation d'ouvrages hydrauliques sur les communes de Mamoudzou, Dzaoudzi-Labattoir, Pamandzi, Mtzamboro et Sada (aménagements des ravines et des caniveaux, création des bassins de rétention d'eau) afin, d'une part, de réduire les risques d'inondation des villages et, d'autre part, de limiter la pollution du lagon.

L'ensemble de ces difficultés explique que la situation de la trésorerie ait été constamment tendue, nécessitant le recours à des lignes de trésorerie, dont les montants varient de 48 M€ à 7 M€ sur la période 2010 à 2013. En dépit du recours à ces instruments, le Département a été contraint de déterminer des ordres de priorité pour assurer le paiement des salaires des agents, au détriment des fournisseurs et des autres collectivités territoriales.

Cette situation, très insatisfaisante, renforce la nécessité d'un vrai rééquilibrage financier sur la durée, le Département devant dégager des marges de manœuvre pour augmenter son effort en matière d'investissements.

La liquidation inachevée de l'ancien système

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte qui a engagé le processus de décentralisation prévoyait les premiers transferts de compétences de l'État vers le Département ainsi que la partition des services et des moyens. Ce transfert devait s'accompagner d'une clarification des compétences et moyens entre l'État et la collectivité⁸⁵. En l'absence d'une clarification complète, un différend est né entre les deux parties, le Département estimant supporter indûment certaines charges. Il a débouché sur un contentieux porté devant le tribunal administratif de Mamoudzou, après les décisions implicites de rejet des prétentions du Département. L'enjeu est colossal pour le Département, le litige portant sur environ 400 M€, se répartissant en douze rubriques, dont le FIP (172 M€), la scolarisation des lycéens en dehors de Mayotte (121 M€), les charges médicales (27 M€) ou encore la justice cadiale (23 M€).

Dans une série de jugements, rendus le 19 février 2015, le tribunal administratif de Mamoudzou a rejeté l'ensemble des requêtes, à l'exception de celle portant sur la justice cadiale, pour laquelle il a octroyé une somme de 500 000 € au titre des dépenses supportées de 2008 à 2011. Le Département a fait appel de l'ensemble des décisions du tribunal administratif. Dans l'attente d'une décision de la juridiction compétente, une interrogation supplémentaire demeure sur les conditions de l'équilibre financier du Département.

La reconstitution de marges de manœuvre budgétaires constitue une priorité pour le Département. Cette opération passe nécessairement par une réduction significative des charges de personnel et une

⁸⁵ Conformément à l'article 65 de la loi de 2001.

réorganisation, non seulement de la chaîne de contrôle des dépenses autour d'une fonction support unifiée, mais plus généralement de l'ensemble des services autour d'équipes projet aux missions opérationnelles bien identifiées. Les moyens ainsi dégagés devront être prioritairement affectés aux missions obligatoires et à la conduite d'investissements utiles dans le cadre d'une programmation pluriannuelle à arrêter. Ce n'est qu'ainsi que le Département pourra exercer pleinement, et de manière soutenable, l'ensemble des compétences qui lui incombent, y compris celles transférées dans le cadre du changement de statut.

B - Des communes dans une impasse budgétaire

Les 17 communes de Mayotte détiennent des compétences analogues à celles des communes métropolitaines et des DOM, sous réserve de quelques particularités :

- jusqu'à fin 2014, elles ne participaient pas au financement du service départemental d'incendie et de secours, en raison de leur situation financière dégradée ;
- certaines compétences sont exercées obligatoirement, contre participation financière des communes, par des établissements de coopération intercommunale. Ainsi en est-il de la construction des équipements structurants dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, assurée par le syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) ou de la construction des bâtiments scolaires du premier degré et des équipements sportifs et de la constitution des réserves foncières assurées par le syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM)⁸⁶. Le syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM) assure pour sa part la collecte, le nettoiement (compétences facultatives) et le traitement (compétence obligatoire) des ordures ménagères.

⁸⁶ Le SMIAM est en cours de dissolution sur l'exercice 2015.

1 - Un niveau de ressources qui demeure insuffisant au regard des compétences à assumer

Avant l'introduction de la fiscalité de droit commun au 1^{er} janvier 2014, les ressources budgétaires des communes de Mayotte étaient composées presque exclusivement de dotations. L'introduction de la fiscalité de droit commun, à partir du 1^{er} janvier 2014, a modifié la structure de leurs ressources. Elles perçoivent désormais les recettes issues de la FDL, auxquelles s'ajoute l'octroi de mer, versé sous forme de DGG.

Le montant global des recettes de fonctionnement perçues par les communes a atteint 131,96 M€ en 2014, soit une très forte augmentation par rapport à 2013 (100,69 M€) (voir annexe n° 13). En dépit de cette augmentation, les recettes de fonctionnement par habitant des communes mahoraises sont en 2014 deux fois moins élevées en moyenne que ceux des communes de La Réunion (606 € contre 1 301 €).

Symétriquement, les dépenses moyennes de gestion par habitant dans les communes mahoraises sont deux fois moins élevées en moyenne que celles des communes de La Réunion observées en 2014 (534 € contre 1 137 €). Ces dépenses augmentent mécaniquement du fait de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG⁸⁷) local, du dispositif obligatoire d'intégration dans la fonction publique des agents et ouvriers territoriaux de Mayotte⁸⁸ et de la prise en charge de nouveaux services liés à la décentralisation, notamment par le biais des participations aux syndicats intercommunaux. En 2014, les ressources budgétaires des communes étaient absorbées à hauteur de 73 % par les charges incompressibles (contre 66 % en 2010).

La faiblesse des ressources conjuguée à des charges difficilement compressibles explique que la plupart des communes disposent d'une capacité d'autofinancement faible, voire inexistante pour près de la moitié d'entre elles. Dans ces conditions, leurs marges de manœuvre restent limitées, en dépit de besoins croissants d'équipements et de services publics sur le territoire.

⁸⁷ Au 1^{er} janvier 2015, le SMIG mahorais s'élève à 1136,39 € et atteint désormais le niveau du SMIC net mensuel national.

⁸⁸ Anciens agents publics de catégorie D intégrés dans un cadre statutaire transitoire devant conduire à leur intégration ultérieure dans la fonction publique territoriale de droit commun.

Malgré un taux de subventionnement des investissements pouvant atteindre 100 %, les communes peinent à investir. Elles n'arrivent pas à apporter la contrepartie suffisante, lorsqu'elle est requise, et sont confrontées à des problèmes de décalage dans le temps entre la réalisation des investissements et le versement des subventions de l'État ou du Département. Fin 2014, selon des informations communiquées par la préfecture, des subventions de l'État, pour un montant global de 68,5 M€, étaient en attente de versement, faute de réalisation des travaux.

Le montant total des dépenses d'équipement s'est élevé à 236,6 M€ sur la période 2010-2014. Les dépenses d'équipement par habitant traduisent des situations très contrastées d'une commune à l'autre⁸⁹. Dans certaines communes (Bandraboua, Bandrélé, Chiconi, M'Tsangamouji, M'Tsamboro, Ouangani), leur montant est en constante diminution depuis 2012, ce qui traduit un ralentissement des opérations d'équipement directement lié aux difficultés budgétaires.

Les communes dépourvues de capacité d'autofinancement ne peuvent emprunter, car les banques refusent de leur prêter. De ce fait, l'endettement des communes mahoraises est faible, avec un encours total de la dette qui atteint 29 M€ en 2014, soit 133 € par habitant (contre 946 € à La Réunion).

Dans ce contexte, une grande majorité de communes mahoraises connaît des problèmes récurrents de trésorerie. La priorité étant donnée au paiement des salaires des agents, l'insuffisance de liquidités génère des retards de paiement anormalement élevés pour les fournisseurs⁹⁰, sans donner lieu systématiquement au paiement d'intérêts moratoires. Un nombre croissant de créanciers saisit la chambre régionale des comptes ou le préfet, afin d'obtenir le règlement de leurs créances. Si ces interventions leur permettent d'obtenir satisfaction dans une majorité des cas, les procédures sont parfois inopérantes : les dépenses ont déjà été mandatées par l'ordonnateur, mais ne peuvent pas faire l'objet d'un paiement, faute de trésorerie disponible⁹¹. Ces situations sont relativement fréquentes.

⁸⁹ En 2014, elles sont comprises entre 67 € / habitant (Acoua) et 465 € / habitant (Bandrélé).

⁹⁰ Parmi lesquels figurent dorénavant les organismes chargés de percevoir les cotisations sociales, lesquels menacent d'appliquer des pénalités de droit.

⁹¹ En 2014, la préfecture a instruit 115 dossiers de demande de mandatement d'office pour un montant total de 12 M€. Le nombre de mandatement d'office s'est limité à cinq pour environ 65 000 €, mais a permis d'inciter les ordonnateurs à mandater directement 8,66 M€ (soit 72 % du montant total). Le solde est représenté par des dépenses déjà mandatées, mais qui ne peuvent pas faire l'objet d'un paiement, faute de trésorerie.

2 - Des perspectives préoccupantes

La situation financière des communes mahoraises demeure préoccupante pour les années à venir. Si l'introduction de la FDL et de l'octroi de mer s'est accompagnée pour les communes de ressources plus abondantes, les charges structurelles communales, caractérisées par un ratio de rigidité élevé (66 % en 2014), sont appelées à croître irrémédiablement, notamment en raison du choix effectué par toutes les communes, à l'instar du Département, d'accorder à leurs agents le bénéfice de l'indexation des traitements (montant évalué environ à 4 M€ par an entre 2015 et 2017).

La contribution obligatoire récente des communes au service départemental d'incendie et de secours (7,5 M€ par an à partir de 2015) et la liquidation du passif du SMIAM en cours de dissolution alourdiront également les charges.

L'évolution de la situation financière des communes dépendra d'une part, de l'évolution du produit de la FDL (*a priori* en baisse sur l'année 2015 avec une recette estimée, à taux constants, à 16,24 M€ contre 22,39 M€ en 2014) et, d'autre part, de la répartition de l'octroi de mer entre les communes et le Département.

En maintenant les recettes de fonctionnement à leur niveau de 2014, une simple projection de l'augmentation mécanique des charges, liée à l'indexation des traitements et à la nouvelle participation au SDIS, conduirait à une détérioration de l'excédent brut de fonctionnement qui deviendrait négatif à partir de 2017, comme le montre le tableau n° 6.

Tableau n° 6 : évolution prospective de l'excédent brut global de fonctionnement des communes

	Projection			
	2014	2015	2016	2017
<i>Recettes de fonctionnement</i>	131 960 771	131 960 771	131 960 771	131 960 771
<i>Progression 0% par an</i>		0 %	0 %	0 %
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	115 937 124	126 417 124	129 566 724	132 719 316
<i>Coût de l'intégration 10 % rémunération principale</i>		3 000 000	3 000 000	3 000 000
<i>Participation au SDIS pour 2015 augmentée de 2 % par an</i>		7 480 000	149 600	152 592
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	16 023 647	5 543 647	2 394 047	- 758 545

Source : Cour des comptes d'aprèscomptes de gestion des communes.

Compte tenu de la tendance lourde des charges à la hausse, seule une action forte sur les leviers de la fiscalité directe locale apportera aux communes des ressources supplémentaires pour redresser leur situation budgétaire et dégager des marges de manœuvre suffisantes pour assumer dans des conditions satisfaisantes l'ensemble de leurs compétences. Cette action est limitée, comme évoqué *supra*, par la baisse importante des bases de valeur locative en 2014 par rapport à 2015. Le gel du taux de la « sur-rémunération », mesure préconisée par la chambre régionale des comptes pour les communes en grande difficulté budgétaire, pourrait atténuer d'autant le besoin d'augmenter les taux de la fiscalité directe locale.

Les communes ayant fait l'objet d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire

La situation budgétaire des sept communes ayant fait l'objet d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire en 2014 (cf. annexe n° 14) ne s'est pas améliorée en 2015. Elles présentent toutes des résultats déficitaires : Acoua : 0,6 M€, Bouéni : 1,0 M€ ; Chiconi : 2,4 M€ ; Dzaoudzi-Labattoir : 1,3 M€ ; Pamandzi : 3,0 M€ ; Ouangani : 2,0 M€ ; Sada : 0,3 M€.

La chambre régionale des comptes n'a pas eu d'autre alternative, dans ses avis du mois de juillet 2015⁹², que de proposer au préfet de régler les budgets 2015 de ces communes en recourant à une forte augmentation des taux d'imposition pour combler partiellement les déficits constatés :

Commune	Coefficient multiplicateur
Acoua	1,60
Chiconi	2,48
Dzaoudzi	3,35
Pamandzi	1,92
Ouangani	2,25
Sada	1,96

Le préfet a arrêté le budget des six communes conformément aux préconisations de la chambre⁹³. En maintenant ce niveau de pression fiscale et en gelant la « sur-rémunération » à son niveau de 2015 (soit 20 %), il faudrait plusieurs années d'effort à certaines communes, à modèle de financement constant, pour combler leurs déficits compte tenu de leur ampleur. Seule la commune de Bouéni est parvenue à rétablir son équilibre, sans augmenter ses taux d'imposition, dès 2015.

La préfecture propose depuis 2015 une « charte de bonne gestion » aux communes qui le souhaitent. En contrepartie d'engagements chiffrés sur des objectifs de maîtrise des charges et d'une plus grande rigueur budgétaire, les services de l'État assurent un soutien administratif renforcé.

L'intercommunalité à fiscalité propre pourrait être une solution permettant une meilleure répartition des ressources et une meilleure prise en compte des compétences, à la condition essentielle qu'elle ne se traduise pas, comme souvent, par de nouveaux recrutements, mais par un transfert des agents communaux vers les nouvelles structures créées dans

⁹² Avis rendus entre le 6 juillet 2015 et le 23 juillet 2015.

⁹³ Arrêtés pris les 3 et 18 août 2015.

le cadre d'une mutualisation tant des services de soutien que des compétences. Une première intercommunalité à fiscalité unique a été instituée à Mayotte, par arrêté du préfet du 30 décembre 2014, qui regroupe les deux communes de la Petite-Terre (Dzaoudzi et Pamandzi)⁹⁴.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré l'augmentation sensible de l'effort budgétaire consenti en faveur de Mayotte, celui-ci n'a pas fait l'objet d'une programmation pluriannuelle par l'État, en lien avec des objectifs concrets et mesurables, comme par exemple ceux figurant dans le document stratégique « Mayotte 2025 ». En outre, les administrations centrales directement concernées ne sont pas en mesure de suivre le coût global de la départementalisation pour l'État, tenant compte de l'ensemble des transferts financiers en faveur du Département et des communes de Mayotte. Il existe donc un risque de dérapage budgétaire, d'autant que l'État semble s'être engagé, sans l'afficher clairement, dans une logique de rattrapage, mais dans des conditions incertaines par rapport aux autres DOM.

Pour les collectivités mahoraises, le passage à la fiscalité de droit commun a constitué un profond bouleversement financier. Si, dans un premier temps, l'État a garanti leurs ressources à leur niveau de 2012, il est finalement revenu sur cet engagement fin 2014, laissant inachevé le schéma de financement du Département et des communes, ce qui empêche ces derniers de disposer de ressources stables et prévisibles. La détermination urgente d'un schéma pérenne, qui aurait en réalité dû constituer un des préalables de la départementalisation, devra passer par le règlement des questions de la répartition équitable de l'octroi de mer et du prélèvement sur recettes spécifique du Département, sans oublier celle du niveau de DGF de ce dernier, qui demeure inférieur à la moyenne des DOM.

Le Département et les communes présentent une situation budgétaire préoccupante caractérisée par une forte rigidité des charges de gestion, un autofinancement insuffisant et des difficultés récurrentes de trésorerie. L'absence de maîtrise réelle en matière de fiscalité directe locale, qui limite de facto leur autonomie financière pourtant théoriquement renforcée par la départementalisation, réduit leurs leviers

⁹⁴ Arrêté n° 2014-18398 du 30 décembre 2014 portant création de la communauté de communes de Petite-Terre.

d'actions en matière de ressources. Pour autant, des efforts de meilleure gestion interne et de plus grande maîtrise des dépenses sont nécessaires pour retrouver des marges budgétaires et permettre aux collectivités d'exercer dans des conditions satisfaisantes l'ensemble de leurs missions, ainsi que pour financer les investissements dont Mayotte a besoin.

Aussi la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

5. *à l'État : assurer une programmation pluriannuelle de l'effort budgétaire et financier de l'État en faveur de Mayotte, associée à des objectifs concrets et mesurables ;*
 6. *à l'État : définir un cadre de financement pérenne des collectivités mahoraises, en réglant notamment la question de la répartition de l'octroi de mer, cadre qui sera ajusté à chaque transfert réel de compétences ;*
 7. *au Département : réorganiser son administration départementale afin d'améliorer le système actuel de chaîne de contrôle des dépenses autour d'une fonction support unifiée, d'une part, et, d'autre part, articuler les services autour d'équipes aux missions opérationnelles bien identifiées ;*
 8. *au Département : fixer un objectif de réduction de la part des dépenses de personnel en pourcentage des charges de fonctionnement et, au sein de celles-ci, des personnels de soutien, et s'y tenir ;*
 9. *au Département : dégager, d'une part, des moyens suffisants pour les interventions dans le domaine de ses compétences obligatoires et, d'autre part, une capacité d'autofinancement suffisante pour conduire les programmes d'investissement utiles, notamment en cofinancement ;*
 10. *au Département : définir et mettre en œuvre un programme pluriannuel d'investissement ;*
 11. *aux communes : redresser leur situation financière, en fixant un objectif de réduction de la part des dépenses de personnel en pourcentage des charges de fonctionnement, et développer l'intercommunalité afin de mutualiser les compétences et les services de soutien, sans que cela ne se traduise par des recrutements supplémentaires.*
-

Chapitre IV

Des actions prioritaires à conduire

La question du nécessaire achèvement du processus de départementalisation ayant été posée dans les chapitres précédents, la Cour a par suite examiné un certain nombre des défis, en dehors du champ de la santé, appelant des actions prioritaires des pouvoirs publics à Mayotte⁹⁵.

Il convient en effet d'agir de manière structurée en faveur de son développement, ce qui passe en premier lieu par la réalisation d'équipements collectifs de base, en mobilisant au mieux les fonds européens structurels et d'investissement tout en respectant leurs conditions exigeantes d'utilisation. Les défis de l'accès à l'éducation appellent également des réponses rapides, notamment dans le domaine des constructions scolaires, qui souffrent d'un retard préoccupant. Enfin, dans le champ de l'action sociale, la montée en puissance du revenu de solidarité active (RSA) doit répondre à l'enjeu de son financement pérenne, tandis que le Département doit assumer pleinement la prise en charge de l'aide sociale à l'enfance (ASE)⁹⁶.

I - Organiser le développement

Si les besoins en matière d'équipement ont été identifiés dans le plan « Mayotte 2025 », ils devront faire l'objet d'une priorité clairement établie dans l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement auxquels Mayotte a désormais accès.

⁹⁵ La Cour, dans un rapport public thématique sur la santé dans les outre-mer, a mis en exergue la situation difficile de Mayotte au plan sanitaire (cf. Cour des Comptes, *Rapport public thématique : La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*. La Documentation française, juin 2014, 287. p, disponible sur www.ccomptes.fr).

⁹⁶ La question du logement, autre sujet important, n'est pas ici abordée.

A - L'urgence de définir des priorités en matière d'équipement

Les besoins d'équipement de Mayotte concernent avant tout les domaines de l'eau, de l'assainissement et de la résorption de l'habitat insalubre.

Des infrastructures de base à développer

L'accès à l'eau potable, s'il a progressé de manière soutenue (+ 8 % sur les cinq dernières années), ne concerne encore que 37 723 abonnés, qu'il s'agisse de clients domestiques, d'industriels, de services publics ou des municipalités.

Par ailleurs, « peu de logements sont reliés à un réseau d'assainissement efficace, qu'il soit collectif ou semi-collectif » : en 2013, seuls 5 710 abonnés étaient recensés, dont près de 80 % sur la commune de Mamoudzou.

Pour la gestion des eaux pluviales, seules trois communes avaient finalisé, en 2014, leur schéma directeur des eaux pluviales, cinq autres étant en train de l'élaborer en 2015⁹⁷.

Enfin, le marché du logement se caractérise par une forte demande de logements sociaux et un important parc de logements insalubres (14 000), malgré la progression continue du nombre de logements en dur. La restructuration des quartiers urbains s'avère, par ailleurs, nécessaire, en raison du développement de « zones d'habitation précaires et informelles, à forte insalubrité »⁹⁸. Toutefois, le foncier disponible pour la construction est rare et les communes sont dépourvues de moyens financiers et techniques pour mener à bien une politique du logement dynamique.

⁹⁷ IEDOM, *op. cit.*, pp. 102-109.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 111.

Les pouvoirs publics ont d'ores et déjà travaillé sur l'identification de besoins prioritaires, à l'occasion des différentes études liées au passage de Mayotte au statut de région ultrapériphérique (cf. *infra*). C'est ainsi que Mayotte a réalisé en décembre 2012 son diagnostic stratégique territorial, la stratégie régionale d'innovation, l'évaluation *ex ante* et l'évaluation stratégique environnementale. Un plan de formation pour les acteurs locaux – services de l'État (autorité de gestion) et porteurs de projets (associations, collectivités, entreprises) est également en cours ; une session à Mayotte s'est déroulée en septembre-octobre 2014.

En 2013, dans le prolongement du diagnostic stratégique territorial établi en décembre 2012, la préfecture de Mayotte a élaboré, en partenariat avec le Département, le programme opérationnel FEDER-FSE 2014-2020 de Mayotte.

Par ailleurs, dans le plan « Mayotte 2025 », l'État a certes prévu des actions dans les domaines énumérés ci-dessus⁹⁹, mais elles font partie d'un ensemble plus large et peu hiérarchisé de besoins identifiés.

Dans ces conditions, il importe que ces actions soient conduites de manière prioritaire, en mobilisant de façon ferme, et selon un calendrier réaliste et suivi, l'État et les collectivités locales. Ce n'est qu'ainsi que pourront être mobilisés à leur profit les fonds européens structurels et d'investissement, qui sont désormais opportunément accessibles à Mayotte.

B - Le défi de la bonne utilisation des fonds européens structurels et d'investissement

Simultanément à l'évolution vers la départementalisation, la question du statut européen de Mayotte a été soulevée, l'État et le Département étant favorables à la transformation de l'île en région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁹⁹ En particulier les actions de la rubrique « Une politique de l'habitat et de la ville adaptée aux enjeux du territoire et aux risques naturels », dont celles appelant à « augmenter la production de logements sociaux et résorber l'habitat insalubre » et à « améliorer l'accès à l'eau potable et [à] amplifier la mise aux normes de l'assainissement » (plan « Mayotte 2025 », pp. 19-20).

Un changement de statut européen

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome, Mayotte relevait du statut européen des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). La collectivité ne faisait donc pas partie du territoire de l'Union européenne et le droit de l'UE ne s'y appliquait pas. Les relations de Mayotte avec l'Europe étaient régies par une décision d'association des PTOM à l'UE du 27 novembre 2001.

Le passage de Mayotte au statut de RUP est la conclusion d'un long processus, débuté en 2008. La demande officielle a été faite par le Président de la République au Conseil européen du 26 octobre 2011. Ce dernier s'est prononcé le 11 juillet 2012¹⁰⁰ en faveur du changement de statut européen de Mayotte, qui passe du statut de PTOM à celui de RUP.

Cela emporte deux conséquences directes :

- la reprise obligatoire de l'acquis communautaire, sous réserve des dérogations et périodes d'adaptation au titre de l'article 349 du TFUE ;
- l'éligibilité de Mayotte aux fonds européens structurels et d'investissement, la décision du Conseil européen permettant d'intégrer l'enveloppe de Mayotte dans la révision des perspectives financières 2014-2020.

Ce changement de statut était prévu pour le 1^{er} janvier 2014, laissant la période 2012-2014 à la France pour ouvrir des discussions avec la Commission européenne sur les dérogations et délais d'application du droit communautaire¹⁰¹.

Dans le cadre des perspectives financières de la période 2014-2020, le Conseil européen a alloué à Mayotte, au titre de la politique de cohésion (fonds européen de développement régional – FEDER – et fonds social européen – FSE), une enveloppe forfaitaire de 200 M€ pour 2014-2020 (224 M€ en euros courants)¹⁰². Cette enveloppe a été critiquée localement et s'avère très en deçà des estimations du ministère des outre-mer, lesquelles avaient été établies sur la base des

¹⁰⁰ Décision 2012/419/UE.

¹⁰¹ Un recours a été intenté, sur la base d'une lecture différente de l'article 349 du TFUE, par la Commission européenne et le Parlement européen devant la Cour de justice de l'UE contre les directives et règlements adoptés par le Conseil du 17 décembre 2013 prévoyant des dérogations (essentiellement des reports d'application) en faveur de Mayotte. Le jugement devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2015 et fait donc peser, dans l'intervalle, une insécurité juridique.

¹⁰² Conseil européen des 7 et 8 février 2013.

critères habituellement retenus, par exemple en Guyane, et qui auraient permis d'envisager un montant d'environ 450 M€. Une clause de revoyure permettra, le cas échéant, d'ajuster les enveloppes en 2016 et de compenser le handicap de Mayotte dû à son inscription tardive dans le dispositif.

Il faut néanmoins souligner que ces crédits sont 10 fois supérieurs à ceux dont bénéficiait Mayotte au titre du fonds européen de développement (FED), en tant que PTOM.

Sur la période 2014-2020, des demandes ont, par ailleurs, été faites au titre des enveloppes POSEI¹⁰³ (demande de 42 M€ pour les aides agricoles, premier pilier de la PAC), FEADER (60 M€ pour le développement rural) et FEAMP¹⁰⁴ (14 M€ pour le secteur maritime et la pêche). Une fraction de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) devrait également être versée à Mayotte, mais sans doute d'un montant relativement faible, compte tenu de l'absence de statistiques fiables pour quantifier les chômeurs de 15 à 24 ans.

Enfin, le programme de coopération territoriale européenne (FEDER – CTE) est en cours de réalisation. Il comprend deux volets : un volet transfrontalier Mayotte-Comores-Madagascar de 12 M€ et un volet transnational commun Mayotte-La Réunion de 21,8 M€. Un document de synthèse pour le transfrontalier a été transmis pour validation aux autorités malgaches et comoriennes.

Ainsi, l'accès aux fonds européens structurels et de cohésion constitue une opportunité réelle pour Mayotte de financer son rattrapage en matière d'équipements de base.

Pour autant, le Département s'est trouvé, faute d'ingénierie, dans l'incapacité d'assurer la gestion de ces fonds. Aussi, par délibération en date du 25 mars 2013, le conseil général de Mayotte a demandé à l'État d'être autorité de gestion des fonds européens : « le Département de Mayotte n'ayant pas la capacité de gérer les fonds structurels européens demande à l'État à titre transitoire de garder cette compétence durant la période 2014-2017. » Par courrier en date du 3 juin 2013, le président du conseil général a exclu de devenir l'autorité de gestion sur tous les

¹⁰³ POSEI : programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité.

¹⁰⁴ FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural. FEAMP : fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

programmes, y compris celui relatif à la coopération transfrontalière, tout en souhaitant une gouvernance locale partenariale.

Tenant compte de ces demandes, l'État a accepté d'assumer l'autorité de gestion des fonds et s'est doté à cette fin d'un secrétariat général aux affaires régionales (SGAR). Il souhaite néanmoins une gouvernance partagée avec la collectivité départementale, afin que cette dernière participe activement à la gestion des fonds.

En outre, même si l'État reste autorité de gestion pour le moment, la pleine consommation des crédits européens demeure un véritable défi pour Mayotte. La Cour a récemment eu l'occasion de rappeler que la gestion de ces crédits était « peu efficace et coûteuse » en métropole, critiquant notamment l'insuffisante évaluation de l'impact des actions et la dispersion de certaines d'entre elles¹⁰⁵. Seule la mise en place d'un plan d'action rigoureusement suivi et ciblé, respectant toutes les conditions mises au versement des aides communautaires permettra une gestion efficace des crédits à Mayotte, afin d'éviter le risque de dispersion, qui pourrait conduire les autorités européennes à ne pas libérer l'ensemble des dotations initialement prévues.

C - La question des contreparties nationales

Les contraintes budgétaires des collectivités locales et leurs faibles marges de manœuvre en matière d'investissement (cf. chapitre III) vont poser des difficultés dans la mobilisation des contreparties financières nationales. L'État devra donc privilégier des opérations avec, en contrepartie des crédits européens, des crédits nationaux pour pouvoir lancer les projets. Dans ce cadre, la lettre adressée, le 19 août 2014, par le DGOM au préfet de Mayotte vient acter que le CPER « peut constituer une contrepartie aux projets soutenus par les fonds européens », ce qui permet d'espérer la pleine consommation des crédits européens par ce biais.

Les conditions de réalisation du contrat de projet 2008-2014, doté au final de 288,7 M€ de crédits d'État pour un montant total de 444,4 M€, mais où l'État finance parfois en totalité les projets, confirment que

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 2. La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer, 289-317. La Documentation française, janvier 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'intervention de l'État s'avère nécessaire pour pallier l'incapacité des collectivités territoriales à s'engager dans un processus d'investissement.

En outre, au vu des difficultés financières de la collectivité départementale, dès 2009, il s'est avéré nécessaire pour l'État de mettre en œuvre, parallèlement, d'autres dispositifs d'urgence pour prendre en charge financièrement des projets d'investissement non éligibles au CPER et prêts à être lancés.

Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) créé par l'article 31 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) assure ainsi, depuis 2013, le financement du plan de rattrapage en matière d'équipements structurants outre-mer, avec une enveloppe de 150 M€ pour la période 2013-2015.

Par ailleurs, le fonds mahorais de développement économique, social et culturel (FMDESC) créé par le décret n° 2011-355 du 30 mars 2011, est doté de 10 M€ par an.

Ces dispositifs sont considérés comme des contreparties possibles des fonds européens, dès lors que les actions financées sont conformes aux axes et objectifs du programme opérationnel FEDER/FSE.

Le CPER de Mayotte 2015-2020 est, quant à lui, organisé autour de huit grands axes prioritaires, à savoir les infrastructures et services collectifs de base, l'aménagement urbain durable, la gestion des ressources énergétiques et environnementales, le développement de la recherche et de l'innovation, la cohésion sociale et l'employabilité, le développement économique durable, le numérique et la mobilité. Ces axes apparaissent compatibles avec les axes d'intervention du programme opérationnel FEDER-FSE.

Enfin, dans le cadre du plan « Mayotte 2025 », le Premier ministre a annoncé une enveloppe globale de 378 M€, dont 193 M€ de crédits d'État pour le CPER 2015-2020, ce qui marque toutefois un recul par rapport à la période précédente.

La place de l'État est donc centrale pour le moment dans la mobilisation des contreparties nationales aux crédits européens. À terme, il apparaît néanmoins indispensable que les collectivités territoriales, et notamment le Département, prennent aussi leur part dans les contreparties nationales des projets qui les concernent directement.

II - Privilégier l'accès à l'éducation

Le système éducatif à Mayotte est confronté à un double défi : une scolarisation de masse et des résultats encore faibles dans un environnement démographique, social et culturel très spécifique.

Le nombre d'élèves scolarisés à Mayotte est passé de 3 000 en 1976 à 87 437 en 2014. Comme l'indique l'IEDOM dans son rapport sur Mayotte, « la population scolarisée est ainsi passée de 18,4 % en 1973 à 39 % de la population totale en 2014 »¹⁰⁶. Ce sujet est très sensible, car plusieurs maires considèrent que c'est essentiellement l'immigration clandestine qui entraîne le besoin de nouvelles écoles. Chaque année, le système éducatif accueille, en moyenne, 1 500 élèves supplémentaires dans le premier degré et 1 600 dans le second degré. Un système de rotation des élèves dans la moitié des écoles a d'ailleurs été mis en place pour permettre l'accueil des élèves malgré le manque de structures.

Le système scolaire de Mayotte souffre de retards conséquents, tant au niveau du premier que du second degré. Ainsi, bien qu'ayant presque doublé en 10 ans, le taux de scolarisation des enfants de trois ans, avec 63,3 % à la rentrée 2014, demeure nettement inférieur à la métropole (100 %). De même, si, entre 2003 et 2014, les taux de réussite au diplôme national du brevet et au baccalauréat ont sensiblement progressé (en passant respectivement de 63 à 68,9 % et de 50,7 à 67,4 %), ils restent encore éloignés des taux nationaux (respectivement 85,2 et 88,5 %)¹⁰⁷.

Mais le plus préoccupant demeure l'insuffisante maîtrise du français par les enfants scolarisés : ainsi, 67,2 % des élèves de CE1 et 75,5 % des élèves de CM2 possèdent des « acquis insuffisants ou fragiles », contre seulement près de 21 % et 26 % en métropole. Comme le note à juste titre l'IEDOM : « cette situation est très inquiétante. L'insuffisante maîtrise de la langue française constitue l'une des difficultés majeures auxquelles se heurte le système éducatif à Mayotte et elle ne permet pas d'envisager la poursuite de la scolarité, au collège puis au lycée dans les filières générale comme technique et professionnelle, dans de bonnes conditions. »¹⁰⁸

¹⁰⁶ IEDOM, *op. cit.*, p.134.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 139.

¹⁰⁸ *Ibidem.*, p. 140.

Dans ce contexte particulièrement difficile, il apparaît notamment nécessaire d'augmenter les capacités d'accueil de la population en âge d'être scolarisée, à travers la formation des enseignants et le règlement de la question des constructions scolaires du premier degré. À l'inverse, il semble pertinent que l'État conserve pour le moment sa compétence pour les constructions du second degré.

A - Répondre aux besoins du premier degré

1 - Former et recruter des enseignants qualifiés

L'enseignement du premier degré ne s'est réellement mis en place à Mayotte qu'au début des années 1980 avec des maîtres recrutés à un niveau d'études correspondant aux classes de 4^{ème} et de 3^{ème}. Le recrutement au niveau du baccalauréat n'est devenu la règle qu'à partir de 2000. Jusqu'en 2003, il existait, pour le premier degré, trois statuts d'enseignants : les instituteurs territoriaux, les instituteurs d'État et les professeurs des écoles.

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte institue, depuis sa modification par la loi de programme pour l'outre-mer (dite LOPOM) du 21 juillet 2003, un dispositif d'intégration progressif dans la fonction publique de droit commun. Ce processus s'est achevé au 31 décembre 2010, conformément aux dispositions de la loi.

Les personnels enseignants du premier degré, majoritairement originaires de Mayotte, relèvent désormais à 100 % de l'État et ont été en totalité intégrés dans la fonction publique d'État.

La formation des personnels éducatifs est donc une priorité. Le plan académique de formation pour le premier degré propose des dispositifs liés à l'approfondissement linguistique à destination des instituteurs d'État recrutés à Mayotte (IERM). Tous les nouveaux recrutements d'IERM se font désormais parmi les titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 2 (article 4 du décret de 2005), le concours de professeur des écoles ne devant être ouvert qu'à compter de 2017, date à laquelle le corps des IERM sera parallèlement mis en extinction.

2 - Résoudre la question des constructions scolaires du premier degré

Les communes, compétentes à compter de 1983 en matière de constructions scolaires du premier degré, ont délégué cette compétence au syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM), créé en 1979 et regroupant la collectivité territoriale et l'ensemble des 17 communes de l'île. Le syndicat fonctionnait grâce aux cotisations des collectivités et aux subventions de l'État.

Ses statuts précisait qu'il avait pour objet les études, la construction, l'aménagement des voiries et réseaux divers, les grosses réparations et le premier équipement autre que pédagogique (tables, chaises et bureaux) des bâtiments scolaires du premier degré et des équipements sportifs non couverts, ainsi que la constitution et l'aménagement des réserves foncières.

L'État a mis en place, à compter de 2003, une dotation spécifique de construction et d'équipement des établissements scolaires de 5 M€, portée à 10 M€ en 2011, à la suite du conseil interministériel de l'outre-mer de 2009, puis à 10,53 M€ en 2014. Selon les années, cette dotation représentait jusqu'à 60 % des recettes d'investissement, l'autofinancement dégagé par le SIAM s'élevant en moyenne à 4 M€.

Cette dotation était versée directement au SIAM, à qui il revenait de mettre en œuvre le programme de constructions établi par le vice-rectorat en concertation avec les communes. Aucun contrôle d'utilisation de la dotation n'était ensuite opéré par la préfecture, alors que cette compétence lui incombaît.

La loi de finances pour 2014 a modifié les modalités d'attribution de cette dotation. Ses crédits sont désormais attribués sous forme de subventions d'investissements individualisés versées en deux temps : des acomptes sont versés après le commencement d'exécution de l'opération, et le solde est payé à l'achèvement de l'opération.

Le fonctionnement et les résultats du SIAM ont fait apparaître de nombreuses insuffisances¹⁰⁹. Compte tenu de ses moyens budgétaires,

¹⁰⁹ Chambre régionale des comptes de Mayotte, *Rapport d'observations définitives sur la gestion du SIAM, exercices 2008 et suivants*, juillet 2014, 44 p., disponible sur www.ccomptes.fr

le SMIAM avait la capacité de construire environ 65 classes¹¹⁰ par an. Or seulement 29 classes ont été construites en 2011 et 2012.

Le SMIAM était, par ailleurs, confronté à la difficulté d'identifier les propriétaires des terrains sur lesquels les écoles étaient construites. Ne tenant pas d'inventaire de son patrimoine¹¹¹, il lui était en outre difficile de connaître l'état du bâti scolaire, alors que les maires exigeaient que le transfert des écoles n'ait lieu qu'après leur remise en conformité¹¹².

Une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche a constaté, en juillet 2013, que le SMIAM n'était plus en mesure d'atteindre l'objectif de rattrapage des retards de construction et de rénovation des établissements scolaires. Elle préconisait la dissolution du SMIAM et la constitution, à sa place, d'un groupement d'intérêt public associant l'État et les 17 communes de Mayotte.

La dissolution du SMIAM a été actée le 28 octobre 2014. Un liquidateur a été nommé par arrêté préfectoral du 11 mai 2015, pour procéder à la répartition de l'actif et du passif de l'organisme dissous.

Afin de prendre le relais du SMIAM, les maires ont préféré constituer un syndicat intercommunal dont la compétence se limite aux constructions scolaires. Les communes définissent elles-mêmes les projets, qui se limitent aujourd'hui à la rénovation de salles de classe. Ces projets ne suffisent pas à combler les besoins, mais la situation financière des communes ne leur permet pas d'engager d'importants travaux. De plus, leur déficit d'ingénierie rendra difficile l'émergence de projets de construction.

Dès lors, et compte tenu de l'urgence de réaliser ces constructions scolaires, la Cour recommande que l'État, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, mette en place une agence technique susceptible de pallier l'absence de capacité technique des communes.

¹¹⁰ Le coût de construction d'une classe est estimé à environ 235 000 €.

¹¹¹ À la rentrée scolaire 2013, le nombre de classes (maternelle et primaire) était de 1 606 pour 50 066 élèves (soit 31,2 élèves par classe).

¹¹² Selon le vice-rectorat, seulement 20 % des écoles mahoraises répondent aux règles d'hygiène et de sécurité.

B - Maintenir l'engagement de l'État en matière de gestion des collèges et lycées

À la rentrée 2013, les collèges et lycées comptaient 35 378 élèves, soit presque deux fois plus qu'à la rentrée 2003 (18 379). De 2003 à 2013, cinq collèges et trois lycées ont été construits à Mayotte. Les élèves se répartissent à 66 % dans les collèges et 34 % dans les lycées, mais seulement 4 453 sont inscrits en lycée professionnel. Mayotte ne compte que quatre lycées professionnels et cinq sections d'enseignement professionnel en lycée polyvalent où 273 élèves fréquentent les neuf spécialités des classes de BTS.

Les personnels enseignants du second degré, au nombre d'environ 1 800, sont des personnels de l'État affectés dans le cadre du mouvement interacadémique. Ils sont majoritairement originaires de la métropole : leur durée d'affectation est de deux ans renouvelables une fois. Le ratio professeurs / élèves reste cependant très faible : en 2010, il était de l'ordre de 5 %, contre 9 % en métropole.

La faible attractivité de Mayotte pour les personnels enseignants du second degré a été à l'origine du décret du 27 juin 2014 supprimant la limite de la durée d'affectation à compter de la rentrée scolaire 2014.

Par ailleurs, la problématique des constructions scolaires du second degré aurait dû être particulièrement impactée par le processus de départementalisation, dès lors que ce dernier implique, en principe, le transfert de cette compétence au Département.

La situation se présente comme suit :

- à ce jour, le vice-rectorat est toujours chargé des compétences normalement dévolues aux collectivités territoriales dans le domaine de l'enseignement du second degré sur le reste du territoire national (construction, gestion des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS), allocation des dotations de fonctionnement à ces établissements) et aucun calendrier n'est envisagé pour un tel transfert au Département ;
- à Mayotte, les établissements du second degré ne sont pas des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne s'y appliquant pas, mais des établissements publics nationaux régis par le décret du 31 janvier 1986. Ce décret met à la charge de l'État l'ensemble

des dépenses d'investissement (construction et équipement) et de fonctionnement (personnel). Un transfert de compétences, dans la logique de la décentralisation, emporterait à terme un transfert important de charges qu'il faudrait compenser.

Dans le cadre d'une politique de rattrapage, l'effort budgétaire consenti par l'État (45 M€ CP en 2014 contre 20 M€ en 2010) et la nécessité de le maintenir sur plusieurs années ne paraissent pas, pour le ministère de l'éducation nationale, compatibles avec un transfert à terme de la compétence au Département.

La question du transfert des constructions scolaires du second degré semble, à juste titre, renvoyée à plus tard, le plan « Mayotte 2025 » fixant à 2021 l'instauration d'une collectivité unique de plein exercice. En tout état de cause, et compte tenu de l'expérience antérieure des constructions scolaires du premier degré, il appartiendra au Département de montrer qu'il est en mesure d'exercer effectivement cette compétence, après avoir pris les mesures de redressement évoquées plus haut (cf. chapitre III).

III - Relever les défis majeurs des politiques sociales

Avec la départementalisation, le Département doit désormais assumer deux nouvelles compétences : la gestion du RSA, pour lequel un risque de dérapage financier important est identifié, et la prise en charge obligatoire de l'ASE, qui reste pour le moment défaillante.

A - L'extension et l'aménagement inachevés du dispositif de RSA à Mayotte

Dans le but d'assurer à ses bénéficiaires des moyens d'existence convenables afin de lutter contre la pauvreté, d'encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et d'aider à l'insertion sociale¹¹³, le

¹¹³ Article 1^{er} de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

RSA a été introduit à Mayotte le 1^{er} janvier 2012 par l'ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte, avec quelques aménagements significatifs par rapport au dispositif de droit commun en vigueur en métropole et dans les autres départements d'outre-mer¹¹⁴. Toutefois, à la différence de la métropole et des départements d'outre-mer, le RSA ne vient pas se substituer à un ensemble de prestations sociales pré-existantes comme le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité.

Les modalités de compensation financière de cette compétence nouvelle pour le Département font peser des incertitudes sur la capacité de ce dernier à supporter une charge dont le poids devrait s'alourdir au rythme de la convergence des barèmes mahorais et métropolitain et de l'augmentation continue du nombre des bénéficiaires (20 000 personnes au 30 juin 2015, soit 9,4 % de la population locale contre 32,5 % à La Réunion, alors que la population mahoraise est la plus pauvre de France, voire d'Europe). L'évaluation du dispositif prévue d'ici la fin de l'année 2015 sera l'occasion d'étudier les effets de certaines disparités.

1 - Un dispositif spécifique par rapport au droit commun

Conformément aux principes exposés dans le « Pacte pour la départementalisation », l'introduction du RSA à Mayotte s'est accompagnée de l'instauration d'un barème spécifique fixé initialement à 25 % du barème applicable en métropole et dans les autres départements d'outre-mer¹¹⁵, l'ordonnance du 24 novembre 2011 renvoyant à des décrets le soin de procéder à des revalorisations spécifiques, en vue de réduire la différence de montant forfaitaire avec la métropole et les autres départements d'outre-mer, sans pour autant définir de calendrier précis¹¹⁶.

Les montants forfaitaires du barème mahorais ont été rapidement portés par décrets à 37,5 % du niveau national au 1^{er} janvier 2013, puis à 50 % au 1^{er} janvier 2014¹¹⁷. Ces deux revalorisations substantielles du

¹¹⁴ Et son décret d'application n° 2 011-2097 du 30 décembre 2011.

¹¹⁵ Article 1^{er} du décret n° 2011-2097 du 30 décembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte.

¹¹⁶ Article 2 de l'ordonnance du 24 novembre 2011.

¹¹⁷ Décrets n° 2013-141 du 15 février 2013 et n° 2013-1262 du 27 décembre 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active à Mayotte.

barème auront permis, non seulement d'augmenter les montants versés aux allocataires¹¹⁸, mais aussi d'étendre le bénéfice de l'allocation à des usagers qui en étaient exclus antérieurement du fait du relèvement des plafonds de ressources pris en compte pour la détermination des droits¹¹⁹.

Alors que les estimations pour la fin 2012 prévoyaient entre 13 600 et 18 400 foyers bénéficiaires, la montée en charge du RSA à Mayotte s'est avérée plus lente que prévue, comme le montre le tableau n° 7.

Tableau n° 7 : évolution du nombre de foyers bénéficiaires du RSA et du nombre de personnes couvertes par le RSA à Mayotte

Trimestre de référence	2012		2013		2014		2015	
	Nombre de foyers	Nombre de personnes						
Mars	1 127	4 354	3 055	10 572	4 258	14 252	5 512	17 776
Juin	1 827	6 957	3 409	11 757	4 555	15 135	6 251	19 902
Septembre	2 261	8 419	3 612	12 379	4 995	16 048		
Décembre	2 586	9 223	3 835	12 969	5 531	17 746		

Source :Cour des comptes d'après CAF 976 – ELISA – Éléments locaux d'informations Statistiques Allocataires pour l'année 2012-2014 ; CAF976 & Caisse de sécurité sociale de Mayotte pour l'année 2015 : « tableau de bord suivi du RSA ».

Les conditions générales d'éligibilité au dispositif du RSA sur le territoire mahorais sont plus rigoureuses qu'en métropole et dans les autres DOM, notamment pour les étrangers extra-communautaires qui doivent être titulaires, depuis au moins 15 ans (contre cinq ans partout ailleurs), d'un titre de séjour les autorisant à travailler. Cette condition n'est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux titulaires de la carte de résident ou d'un

¹¹⁸ À titre d'exemples, le montant mensuel versé à une personne isolée sans enfant a été porté de 119,00 € au 1^{er} janvier 2012 à 181,22 € au 1^{er} janvier 2013 et à 249,66 € au 1^{er} janvier 2014 ; le montant versé à un couple avec deux enfants ou à une personne isolée avec trois enfants a quant à lui été porté successivement de 249,00 € à 380,55 €, puis à 599,19 € sur la même période.

¹¹⁹ À la différence des barèmes principaux, l'aide exceptionnelle de fin d'année versée aux allocataires du RSA, plus communément appelée « prime de Noël », laquelle au demeurant ne constitue pas une prestation obligatoire dont l'existence serait prévue par la loi, n'a fait l'objet d'aucun rattrapage au titre de la convergence. Son montant représente aujourd'hui le quart de celui versé en métropole et dans les autres DOM.

titre de séjour de 10 ans en cours de validité. Elle explique largement le décalage constaté au regard des prévisions¹²⁰.

Au 31 décembre 2014, selon les données de la caisse d'allocations familiales (CAF)¹²¹, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA, dont le responsable du dossier était de nationalité étrangère, s'élevait à 743, ce qui représentait 2 710 personnes couvertes (en droit versable).

Deux dispositifs en vigueur en métropole et dans les autres départements d'outre-mer, le RSA « majoré »¹²² et le RSA « jeune actif »¹²³, n'ont pas été étendus à Mayotte. Ce choix s'explique par les raisons suivantes : en ce qui concerne le RSA majoré, par la difficulté de vérifier la situation d'isolement des allocataires et la crainte d'un risque de fraude, en particulier de la part des épouses de second rang d'époux polygames et, en ce qui concerne le RSA jeune actif, par son échec en métropole et dans les DOM du fait des conditions d'accès restrictives de celui-ci (moins de 10 000 bénéficiaires), lesquelles seraient vraisemblablement encore plus difficiles à remplir localement par les jeunes Mahorais¹²⁴.

Fin juin 2015, 2 975 demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA (dont 2 642 de catégorie A, B ou C¹²⁵) étaient suivis par un conseiller de Pôle emploi¹²⁶. Ils peuvent accéder à des emplois réservés aux seuls bénéficiaires de RSA, les contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), dans le cadre de la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) signée entre le Département et l'État. Le dispositif du CUI-CAE reste très attractif, dans la mesure où la rémunération représente pratiquement le double du

¹²⁰ Par ailleurs, les services chargés de l'instruction des dossiers semblent avoir interprété, jusqu'à l'automne 2014, les textes dans un sens défavorable aux demandeurs, exigeant de ces derniers de remplir des conditions supplémentaires par rapport à la situation dont ils relevaient.

¹²¹ Source : Basestat.Fic1214.

¹²² Une majoration du montant du RSA est accordée en métropole et dans les autres DOM, en cas de situation d'isolement du bénéficiaire du RSA accompagnée d'enfants à charge ou d'une situation de grossesse.

¹²³ Articles L. 262-7-1 et L. 262-8 du code de l'action sociale et des familles.

¹²⁴ Peuvent bénéficier de ce dispositif les jeunes de moins de 25 ans ayant exercé une activité professionnelle à temps plein pendant au moins deux ans au cours des trois dernières années précédant la demande, les périodes de chômage n'étant pas comprises dans le calcul des trois années dans la limite de six mois.

¹²⁵ Les demandeurs d'emploi de la catégorie A, B et C sont ceux tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi.

¹²⁶ Direction territoriale Pôle emploi Mayotte (demandeurs d'emploi inscrits en décembre 2014).

montant du RSA (595 €) et où, depuis peu, sa durée de versement a été portée à 12 mois. Il s'agit, en dehors de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) qui permet de prendre en charge des besoins facilitant leur insertion (mobilité, permis de conduire), notamment dans le cadre d'une reprise d'activité ou d'une action de formation, de la seule mesure d'insertion professionnelle existant sur le territoire en faveur des bénéficiaires du RSA.

Cependant, la pénurie d'emploi sur le territoire fait qu'une majorité écrasante des bénéficiaires de CUI-CAE retourne au RSA à l'issue de leur contrat.

2 - Un mécanisme de compensation financière source d'interrogations

L'ordonnance du 24 novembre 2011 pose le principe d'une compensation intégrale en faveur du Département des charges qui résultent pour lui de la création de cette compétence nouvelle et renvoie à la loi de finances le soin d'en fixer les modalités précises. La loi de finances pour 2012¹²⁷ énonce quatre règles :

- la compensation à l'euro près des allocations versées aux bénéficiaires du RSA pendant les trois premières années de mise en œuvre du dispositif (2012-2014) ;
- la fixation d'un droit à compensation définitif à compter de 2015 correspondant au montant des allocations versées par la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales au titre des prestations 2014 ;
- « un ajustement, à due proportion, de la compensation financière au Département de Mayotte » pour toute revalorisation spécifique du montant forfaitaire du RSA mahorais destinée à combler progressivement la différence avec le RSA de droit commun ;
- un abondement à hauteur de 6,34 % du montant des compensations au titre du financement des actions d'insertion et des charges de structure.

¹²⁷ Article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

Les montants annuels des allocations versées aux ayants droit au titre des années 2012, 2013 et 2014 se sont élevés respectivement à 2,83 M€, 7,82 M€ et 15,11 M€. Ils ont fait l'objet d'une compensation intégrale par l'État.

Si, compte tenu des clarifications apportées par l'État, le mécanisme spécifique d'ajustement de la compensation lors de chaque revalorisation à venir des barèmes dans le cadre de leur convergence vers le droit commun ne fait aujourd'hui plus de doute, la cristallisation à compter de 2015 du montant de la compensation sur la base du coût historique observé en 2014 produit des effets inquiétants. Au terme des huit premiers mois de l'année 2015, la différence entre le montant des allocations versées aux bénéficiaires du dispositif (13,4 M€) et le montant des compensations financières perçues par le Département (9,5 M€) atteint 3,9 M€. Une simple projection réalisée à partir du montant mensuel moyen observé sur les trois derniers mois (1,9 M€) porterait le solde à la charge du Département pour l'année 2015 à 6,9 M€.

La cristallisation du montant de la compensation avant la montée en charge complète du dispositif, alors même que le Département n'a aucune marge d'appréciation sur l'ouverture et le niveau des droits des bénéficiaires, apparaît dès lors prématuée et fait peser un risque important de dégradation de la situation financière déjà précaire de cette collectivité.

Le Département soutient, par ailleurs, que l'abondement de 6,34 %, soit 0,9 M€ prévu pour l'exercice 2015 (comme pour l'exercice 2014), versé par l'État au titre du financement des actions d'insertion et des charges de structure est insuffisant au regard de ce que lui coûtent réellement ces deux postes. Selon lui, le coût net de ce dispositif (solde entre charges supportées au titre du dispositif et le montant de la compensation) se serait établi à 2,96 M€ en 2012, 3,76 M€ en 2013 et 5,97 M€ en 2014, hors dépenses d'équipement.

Si la détermination du coût global supporté par le Département au titre du RSA devrait être facilitée par l'obligation qu'ont tous les départements d'en retracer l'ensemble des coûts – et des recettes – au sein d'un chapitre budgétaire spécifique, qui regroupe non seulement le montant des allocations versées aux bénéficiaires et des actions conduites en faveur de leur insertion, mais également les charges de structure

engagées dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif¹²⁸, les documents budgétaires et comptables du Département ne permettent malheureusement pas, tant au niveau de la présentation par nature que de la présentation par fonction, une lecture directe de ce coût global en raison d'un défaut manifeste de fiabilité. Tel est notamment le cas des charges de personnel, qui seraient passées de 2,55 M€ en 2012 à 4,39 M€ en 2014, alors même que les effectifs de la direction du RSA ont été ramenés de 118 agents à 91 sur la période, l'indexation des salaires, et à un moindre degré le glissement vieillesse-technicité (GVT), ne pouvant expliquer entièrement cette augmentation.

Il appartient dès lors au Département de retracer, de manière exhaustive et rigoureuse, l'ensemble des charges et des produits relatifs au dispositif du RSA, conformément aux dispositions du CGCT et des instructions comptables et budgétaires.

L'article 4 de l'ordonnance du 24 novembre 2011 a prévu que la mise en œuvre du RSA dans le Département de Mayotte ferait l'objet d'une évaluation au cours de l'année 2015.

Après trois années de fonctionnement du dispositif, cette évaluation apparaît opportune pour analyser les effets des mesures d'adaptation au regard des objectifs du nouveau projet « Mayotte 2025 » et aux besoins d'une population dorénavant mieux connus.

Il reste que le mouvement d'élévation du niveau de la prestation, joint au constat d'une situation économique préoccupante et à celui d'une croissance démographique très dynamique, fait craindre à terme un dérapage d'une dépense qui pourrait devenir incontrôlée.

B - La prise en charge défaillante de l'aide sociale à l'enfance par le Département

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a consacré les départements comme chefs de file de la protection de l'enfance dans sa double dimension de protection administrative et judiciaire, l'État conservant la prise en charge des mineurs délinquants. Elle assigne aux départements trois objectifs : le

¹²⁸ Article L. 3321-2 du code général des collectivités territoriales et instruction budgétaire et comptable M. 52 des départements et de leurs établissements publics administratifs – Volume I, tome II, titre I^{er}, chapitre III, paragraphe 1.3.2.

développement de la prévention, l'amélioration du repérage et du traitement des informations relatives aux situations de danger, la diversification et l'individualisation des modes de prise en charge des enfants protégés.

L'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale place la protection de l'enfance au rang des compétences obligatoires pour le Département de Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2009¹²⁹ et lui étend l'ensemble des dispositions relatives à la protection de l'enfance et à l'ASE (Livres I et II du code de l'action sociale et des familles).

Sous la responsabilité du président du conseil départemental, le service de l'ASE est chargé d'une mission de soutien matériel, éducatif et psychologique au bénéfice des mineurs et jeunes majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés risquant de compromettre gravement leur équilibre, leur développement physique, affectif, intellectuel et social ou de mettre en danger leur santé, leur sécurité, leur moralité, ainsi que des actions de protection nécessaires. Il a également pour mission de pourvoir à l'ensemble des besoins de ces mineurs et de veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal.

La mission qui incombe au Département dépasse de fait ses capacités, comme elle dépasserait celles de n'importe quel autre département métropolitain ou d'outre-mer : environ 3 000 mineurs isolés sont présents sur le territoire, dont 500 à 600 sans référent adulte¹³⁰. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a estimé entre 4 000 et 9 000 le nombre des mineurs isolés étrangers présents sur le reste du territoire national.

1 - Une action départementale très insuffisante

Après avoir créé un service de l'ASE dès 2006, le Département ne s'est jamais complètement emparé de cette compétence devenue

¹²⁹ L'article L. 543-1 du code de l'action sociale et de la famille en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008 disposait que cette compétence était facultative pour le Département de Mayotte.

¹³⁰ GUYOT David, « Les mineurs isolés à Mayotte », *Contribution à l'Observatoire des mineurs isolés*, ISM Expertise Communication Ingénierie sociale, janvier 2012, 52 p. Étude réalisée pour le compte de l'OMI.

obligatoire pour lui, au double motif que la population à protéger est majoritairement constituée de mineurs étrangers en situation irrégulière et qu'il n'a pas à supporter seul les conséquences, notamment financières, de l'incapacité de l'État à contrôler les frontières, qui a pour conséquence un nombre de mineurs à protéger extrêmement élevé. Il souligne aussi qu'il n'a reçu aucune compensation financière au titre du transfert de cette compétence.

Le Département ne s'est ainsi jamais doté d'un projet de service, en dépit du caractère obligatoire et structurant de ce document qui définit les objectifs de la collectivité dans le domaine de la protection de l'enfance en danger et présente les possibilités et les modalités d'accueil des mineurs, l'organisation et le fonctionnement du service, ainsi que le rôle des intervenants. L'absence de projet de service nuit d'autant plus à la conduite de l'action de la collectivité que le règlement départemental d'aide sociale ne peut lui être substitué en raison de son obsolescence et de son imprécision, notamment en matière de prise en charge des enfants¹³¹.

Si le Département a adopté un schéma directeur de l'enfance et de la famille portant sur la période 2010-2015, document stratégique qui permet normalement de piloter à moyen terme les ajustements nécessaires entre l'offre et les besoins, ce schéma est resté largement inappliqué, faute de moyens et de volonté. À quelques mois de son terme, force est de constater que, hormis l'amélioration du fonctionnement de la cellule de recueil des informations préoccupantes, aucune des actions majeures ou innovantes prévues dans ce schéma n'avait été réalisée et ne le serait : il n'existe toujours pas de structure d'hébergement collectif, aucune démarche de conventionnement avec le secteur associatif n'a été entreprise, aucune prise en charge spécialisée en direction des publics présentant des troubles psychiatriques ou moteurs n'a été initiée ; les enfants ne bénéficient toujours pas d'un projet éducatif individuel ; le dispositif des tiers de confiance n'a pas été expérimenté ; le nombre d'éducateurs spécialisés n'a guère augmenté.

Ce résultat n'a rien de surprenant. Il traduit la faiblesse chronique et structurelle des moyens budgétaires consentis à ce domaine d'action par le Département. Si les dépenses consacrées à la protection de l'enfance en danger ont progressé entre 2010 et 2014, passant de 2,80 M€

¹³¹ Il n'existe pas davantage de règlement départemental propre à l'ASE comme il en existe parfois dans d'autres départements, qui pourrait compenser l'absence de projet de service.

à 4,68 M€, elles représentent seulement 22 € / habitant en 2014 contre 102 € / habitant au niveau national¹³².

La faiblesse de l'effort budgétaire consenti par le Département en faveur de la protection de l'enfance en danger empêche un recrutement suffisant en quantité et en qualité de travailleurs sociaux et la mise en œuvre de dispositifs de prise en charge adaptés et performants. Au 31 décembre 2014¹³³, le service départemental de l'ASE comprenait 132 agents, dont 75 assistants familiaux, 20 éducateurs spécialisés, une psychologue, 10 aides à domicile et 10 emplois aidés. Il assurait l'ensemble de ses missions directement sans aucun concours externe.

L'accueil familial constitue la seule possibilité de placement-hébergement des enfants, car le Département s'est depuis toujours opposé tant à la création de structures d'accueil collectif qu'à la contractualisation avec des personnes de droit privé, contrairement à tous les autres départements français. Les structures d'hébergement collectif leur permettent d'accueillir 24 heures sur 24, tous les jours de l'année, les enfants et adolescents de tous âges qui leur sont confiés, sur décision judiciaire ou par la famille, pour une durée d'hébergement variable, mais généralement brève, de procéder à un bilan de l'enfant (établi notamment avec l'aide d'un psychologue) et de sa situation familiale, afin d'évaluer ses besoins et de proposer une réponse adaptée en termes de protection et d'éducation. Elles permettent également d'héberger les mineurs « difficiles » pour lesquels un hébergement en famille d'accueil est impossible. À Mayotte, en l'absence de structures d'accueil en urgence, les professionnels de la protection de l'enfance en danger sont dépourvus de solution concrète et immédiate lorsqu'ils ont à prendre en charge les enfants victimes de maltraitance.

Le Département n'offre, par ailleurs, aucune structure d'accueil pour les femmes enceintes et les mères accompagnées de leurs enfants de moins de trois ans¹³⁴.

Fin 2014, le réseau départemental des 76 assistantes familiales représentait une capacité d'accueil de 304 places. Il est en permanence saturé et ne répond pas aux normes communément admises en métropole

¹³² Compte rendu de la mission conduite par Mme Yvette Mathieu, préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte, en mars 2013.

¹³³ Selon les bulletins de salaire du mois de décembre 2014.

¹³⁴ Obligation résultant de l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles.

et dans les autres DOM (nombre maximum d'enfants à accueillir¹³⁵, maîtrise du français¹³⁶, conditions de confort, d'hygiène et de sécurité¹³⁷, qualification des assistantes). Des cas de maltraitance y sont dénoncés.

Le faible nombre d'éducateurs spécialisés limite les possibilités de mettre en place des mesures d'aide éducative à domicile (AED), d'assistance en milieu ouvert (AEMO), ou de suivi des placements et d'en assurer un suivi de qualité¹³⁸. Le projet individualisé ou « projet pour l'enfant », document essentiel et obligatoire¹³⁹ qui précise les actions, les objectifs et les moyens d'accompagnement dont bénéficiera l'enfant tout au long de sa prise en charge, n'a pas vu le jour.

En 2014, 700 mineurs étaient concernés par l'une ou l'autre de ces mesures, exercées par l'intermédiaire de 15 éducateurs¹⁴⁰. Les différents spécialistes du secteur s'accordent pour estimer entre 3 100 et 3 200 le nombre de mineurs susceptibles de faire l'objet d'un accompagnement ou d'une prise en charge au titre de l'ASE, soit un besoin de l'ordre de quatre fois supérieur à ce que le Département propose actuellement.

L'absence de moyens de suivi en AEMO pousse le juge des enfants à effectuer des demandes de placement en famille d'accueil pour s'assurer d'un minimum de prise en charge de l'enfant, ce qui contribue à saturer le réseau des familles d'accueil¹⁴¹.

¹³⁵ L'article L. 421-5 du code de l'action sociale et des familles limite le nombre des mineurs, accueillis à titre permanent et de façon continue dans une famille, à trois, y compris les jeunes majeurs de moins de 21 ans, sauf dérogation et si les conditions d'accueil le permettent. À Mayotte, une même famille d'accueil peut se voir confier jusqu'à six ou sept enfants.

¹³⁶ Aux termes de l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles, tout assistant familial doit posséder « la maîtrise du français oral ».

¹³⁷ En métropole, la norme est d'un enfant par chambre équipée d'une alarme.

¹³⁸ Si, en métropole, un éducateur suit en moyenne une trentaine de mesures, à Mayotte un éducateur en suit une cinquantaine. Son action est, par ailleurs, souvent entravée par un manque de moyens matériels pour suivre les enfants sur le terrain (véhicules, carburants) et effectuer le travail administratif (un ordinateur pour deux).

¹³⁹ Article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁴⁰ Sur les 20 éducateurs spécialisés que compte le service, cinq occupent des fonctions administratives ou d'encadrement, 15 exercent sur le terrain.

¹⁴¹ Plus de 90 % des enfants placés en famille d'accueil le sont sur demande de l'autorité judiciaire.

2 - Une défaillance partiellement palliée par un engagement très fort de l'État et des associations

En avril 2013, le Défenseur des droits a rappelé au Département de Mayotte qu'un mineur isolé et étranger, arrivant en France sans représentant légal présent sur le territoire et sans proche pour l'accueillir, doit être considéré comme un enfant en danger et doit, à ce titre, bénéficier sans délai de mesures de protection¹⁴². Compte tenu du contexte particulier de Mayotte, des engagements internationaux de la France, des carences du Département, l'État n'a pas eu d'autre choix que de continuer à s'engager fortement dans un domaine de compétence qu'il venait de transférer à la collectivité.

Le préfet de Mayotte a mis en place, en mai 2010, un Observatoire des mineurs isolés (OMI), regroupant l'ensemble des services de l'État concernés par la problématique de l'enfance en danger. C'est cet observatoire qui a commandé la première étude destinée à dénombrer les mineurs isolés. Le Département n'a en effet institué qu'en juillet 2014 un observatoire départemental de l'enfance en danger dont il est encore trop tôt pour évaluer l'action.

Le préfet de Mayotte a décidé, au cours du deuxième trimestre 2013, d'adoindre à l'OMI un secrétariat permanent des droits de l'enfant pour suivre plus finement l'évolution de la situation et des dispositifs institués en faveur des mineurs isolés.

Face à une situation d'urgence, l'État a impulsé la création de différents dispositifs opérationnels destinés, en principe, à être repris ultérieurement par le Département. Ces dispositifs concernent notamment la prévention spécialisée, l'accompagnement social des mineurs isolés, le rapprochement familial à et hors de Mayotte couplé à une aide au retour des mineurs isolés au sein de leurs familles dans leurs pays d'origine. À cette fin, l'État a mobilisé sur les exercices budgétaires 2013-2014 une enveloppe de 3,19 M€ de crédits¹⁴³. Ces crédits ont permis de subventionner les associations présentes sur le territoire pour mettre en œuvre les différents dispositifs susvisés.

L'État finance ainsi l'association TAMA (« espoir » en shimaoré), membre du « Groupe SOS », organisme sans but lucratif très présent dans

¹⁴² Décision du défenseur des droits n° MDE-2013-87 du 19 avril 2013.

¹⁴³ Le coût de l'action de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions propres, n'est pas intégré ici.

l'économie sociale sur le plan national. TAMA assure notamment une permanence sociale au CRA, développe différentes actions pour favoriser le regroupement familial, participe à l'accompagnement social des mineurs isolés et représente les mineurs victimes de faits graves.

Sont également soutenues par l'État d'autres associations, comme Agépac-Auteuil Océan indien, qui propose un service de prévention et d'accueil de jour pour jeunes en errance et qui va à la rencontre des jeunes non scolarisés ou des mineurs isolés du grand Mamoudzou et de la Petite-Terre¹⁴⁴, l'association Solidarité Mayotte habilitée comme administrateur *ad hoc*, afin d'assister le mineur isolé étranger demandeur d'asile, la Croix-Rouge française qui organise des maraudes régulières dans les collines pour approcher les très jeunes enfants, isolés ou non, qui vivent seuls la journée.

Ces quatre associations, qui sont financées substantiellement par des crédits publics pour mettre en œuvre les dispositifs précités, interviennent en dehors de tout cadre légal malgré l'intérêt public évident de leur action : elles remplissent des missions qui relèvent de l'aide sociale départementale à l'enfance sans disposer des habilitations indispensables car le Département refuse de leur délivrer les agréments nécessaires. L'absence d'habilitation prive les associations de l'accès à des financements pluriannuels et, par voie de conséquence, les empêche de développer des actions en profondeur sur le moyen et le long termes.

Quel que soit le degré d'engagement de l'État et des associations, il demeure donc impératif que le Département s'empare enfin, de manière complète et adaptée, de cette compétence essentielle.

Le nouveau président du conseil départemental a assuré la Cour des comptes de la volonté de son institution d'élaborer un projet de service en matière d'ASE, en lien étroit avec le futur schéma directeur de l'enfance et de la famille qui couvrira la période 2016-2020.

La Cour relève, par ailleurs, que le Département pourra utilement s'appuyer sur la profonde réorganisation du service de l'ASE, opérée au dernier quadrimestre de 2014 sous l'impulsion d'une nouvelle équipe de direction¹⁴⁵.

Un service d'autorisation, de tarification et de contrôle des missions d'ASE a en particulier été mis en place. Il devrait permettre au

¹⁴⁴ Projet baptisé « M'sayidié » (« AIDE-LE »).

¹⁴⁵ Le poste de directeur du service était resté vacant pendant 18 mois avant le recrutement en août 2014 d'une nouvelle directrice.

Département de procéder rapidement à l'habilitation d'associations, de définir une politique de tarification, d'organiser des appels à projets et de procéder à la signature de conventions pluriannuelles.

Mais la crédibilité du projet de service reposera aussi en grande partie sur l'adéquation aux besoins des ressources dégagées pour sa mise en œuvre. Il appartient au Département de dégager les crédits nécessaires sur ses propres ressources, au besoin par redéploiement. En contrepartie de son engagement de mobiliser à cet effet 2,50 M€, le Département bénéficiera de 3,28 M€ de crédits de l'État dans le cadre du CPER 2015-2020 pour la construction d'un centre d'hébergement collectif auxquels viendra s'ajouter une enveloppe de 5,84 M€ de crédits européens.

Si la création de structures d'accueil collectif constitue une obligation et l'amélioration des conditions d'hébergement en famille d'accueil une nécessité, la prévention, qui permet de réduire le nombre de situations conduisant vers le placement, doit également être développée, y compris la prévention spécialisée, en direction des jeunes de 12 à 21 ans en voie de marginalisation. L'élaboration d'un projet de service peut être l'occasion de revoir les modalités de gouvernance du service chargé de l'ASE, afin de conforter sa place dans l'organigramme général et d'impulser une réelle dynamique dans ce domaine.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Par-delà la nécessaire et urgente consolidation de la partie déjà engagée de la départementalisation, les pouvoirs publics doivent conduire des actions prioritaires à Mayotte afin de répondre à certains des nombreux défis que l'île doit affronter.

Il apparaît tout d'abord nécessaire d'organiser le développement de Mayotte, qui souffre encore de retards importants en matière d'accès à l'eau, d'assainissement et de résorption de l'habitat insalubre. Son accès au statut de RUP et la reconnaissance des CPER comme contrepartie nationale aux projets soutenus par les fonds européens constituent une opportunité réelle pour accompagner ce rattrapage en matière d'infrastructures, à la condition toutefois de mettre en place une organisation robuste de la gestion (impliquant à la fois l'État comme autorité de gestion, mais aussi les collectivités mahoraises) et de définir des priorités ciblées, afin d'éviter l'inefficace dispersion des interventions.

En matière d'éducation, l'enjeu des constructions scolaires, qui tient à la croissance exponentielle de la population scolarisée, appelle des réponses pragmatiques. Pour le premier degré, des solutions alternatives crédibles, après l'échec et la dissolution du SMIAM, n'ont guère été pensées. Elles impliquent de réintroduire l'État pour assister techniquement les communes. Quant au transfert de compétences au Département pour les constructions du second degré, il n'est pas concevable dans la situation actuelle.

La montée en charge du RSA est loin d'être achevée, dans l'attente de sa convergence totale avec le dispositif de droit commun. Le mécanisme de la compensation financière pourrait ne pas fonctionner correctement, en raison de la cristallisation de son montant au niveau de 2014, qui pourrait laisser à la charge du Département environ 6,9 M€ au titre des seules allocations versées en 2015. Surtout, il existe un risque à terme de dérapage de cette dépense au vu du dynamisme de la démographie, et si la situation économique ne s'améliorait pas singulièrement.

Enfin, la protection de l'enfance en danger à Mayotte constitue un véritable défi pour l'ensemble des autorités publiques en charge de la question. Plus que toute autre, cette problématique ne peut pas être envisagée de manière déconnectée des autres politiques publiques que sont le droit d'entrée et de séjour des étrangers, la protection médicale, l'éducation, la formation professionnelle, le droit au logement, l'accès à la culture, aux sports et loisirs. Elle ne peut être pensée sans une coopération renforcée avec les États voisins. S'il appartient à l'État, compte tenu des imbrications de cette action avec d'autres domaines d'intervention, de piloter en étroite concertation avec le Département la mise en œuvre de choix clairs et partagés, il n'en convient pas moins de rappeler que l'ASE constitue, avant tout, une compétence obligatoire du Département, qui doit désormais agir pour l'exercer de manière complète et adaptée.

Aussi la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

12. à l'État, au Département et aux communes : définir et mettre en œuvre des actions prioritaires en matière d'équipements de base (eau, assainissement, résorption de l'habitat insalubre), dans le cadre du plan « Mayotte 2025 », selon un calendrier réaliste et suivi et en saisissant les opportunités ouvertes par l'accès aux fonds européens structurels et d'investissement ;

13. à l'État et aux communes : accompagner la mission des communes de constructions scolaires du premier degré en confiant à l'État, à travers la mise en place d'une agence technique, la maîtrise d'ouvrage déléguée ;
 14. au Département : exercer pleinement sa compétence obligatoire en matière d'ASE.
-

Conclusion générale

La départementalisation de Mayotte était de longue date réclamée par les Mahorais, dans la mesure où elle était considérée comme le gage du maintien de l'île dans la République française face aux revendications de l'Union des Comores.

Le processus qui a conduit à la création du Département de Mayotte le 31 mars 2011 a commencé avec la mise en place de la collectivité départementale de Mayotte par la loi du 11 juillet 2001. Mais 10 ans plus tard, les principaux acteurs n'étaient pas prêts pour la mise en œuvre de cette réforme d'envergure : ni l'État, qui n'avait pas achevé les travaux préparatoires pour le passage à l'identité législative ou encore pour l'instauration de la fiscalité de droit commun, ni le Département, dont l'administration n'était pas préparée à exercer ses nouvelles compétences.

Pourtant, l'enjeu est de taille : il s'agit de faire entrer dans le droit commun de la République et, au-delà, de l'Union européenne, un territoire aux spécificités multiples, très différent des autres départements et régions d'outre-mer. En effet, ses particularités culturelles et sociétales, ainsi que ses retards structurels, rendus plus sensibles par une croissance démographique au dynamisme toujours extrêmement marqué, font de Mayotte un territoire unique. Les défis qu'affronte ce territoire sont d'autant plus grands qu'il fait face à une immigration de masse, principalement en provenance de l'Union des Comores. Ces flux migratoires massifs, qui demeurent non maîtrisés en dépit des efforts des pouvoirs publics, de même que l'accroissement démographique naturel, pèsent d'ores et déjà lourdement sur toutes les politiques publiques du Département et des communes ; aussi, les perspectives d'évolution démographique, au demeurant mal cernées, suscitent-elles une véritable interrogation sur la soutenabilité des politiques conduites à Mayotte.

Dans ces conditions, le pilotage de la départementalisation par l'État a été notoirement insuffisant, comme en attestent le retard dans la publication encore inachevée des ordonnances visant à assurer l'identité législative, l'absence de règlement définitif de la question foncière, ou encore le report de sept ans du passage à la fiscalité de droit commun. Ces préalables à la bonne mise en œuvre de la réforme institutionnelle avaient

pourtant été identifiés dès 2008 dans le « Pacte pour la départementalisation de Mayotte ».

De son côté, l'organisation du Département n'a pas été suffisamment adaptée à ses nouvelles compétences.

Par ailleurs, d'importants risques financiers existent pour l'avenir. D'une part, l'État s'est engagé dans une augmentation très sensible de son effort budgétaire en faveur de Mayotte, semblant adopter une logique de rattrapage par rapport aux autres DOM, ce qui engendre un risque de dérapage réel, d'autant moins anticipé que la programmation budgétaire en faveur de Mayotte demeure lacunaire. D'autre part, le schéma de financement du Département et des communes de Mayotte n'a cessé d'évoluer, avant que l'État ne revienne fin 2014, sans l'assumer clairement, sur la garantie des ressources des collectivités mahoraises à leur niveau de 2012, qui avait pourtant constitué un engagement fort et clair de sa part lors de la préparation du changement de statut.

La situation fragile des finances du Département et des communes, aggravée par l'instabilité du cadre financier et de la définition de leurs ressources propres, a pour conséquence un niveau d'organisation administrative encore insuffisant pour répondre au défi de l'équipement du territoire mahorais.

Dans ce contexte, le passage au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne et l'accès aux fonds européens structurels qui en découle pourraient favoriser le développement économique de Mayotte, à la condition d'être sérieusement préparés : il convient en effet notamment de définir les priorités d'équipements et d'infrastructures que ces fonds permettent de financer. Les crédits du contrat de plan État-région apporteraient la contrepartie nationale, à défaut de ceux du Département.

Enfin, les collectivités mahoraises sont également confrontées à d'autres défis qui mettent en jeu leur capacité à exercer pleinement et efficacement les compétences qui leur ont été transférées : du côté des communes, la question des constructions scolaires n'a toujours pas trouvé de solution convaincante après la dissolution du SMIAM, tandis que le Département peine à assumer son rôle en matière sociale, notamment dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance.

Face à l'ampleur et à la gravité des enjeux auxquels est confrontée la collectivité départementale, la Cour a souhaité d'abord relever l'état d'impréparation dans lequel le Département se trouve pour recevoir de nouvelles compétences, alors qu'il n'assume déjà pas sa mission de manière satisfaisante, et attirer l'attention des pouvoirs publics sur cette situation.

C'est par une définition claire des étapes à franchir pour une départementalisation réussie, répondant aux défis relevés par la Cour, et par un effort énergique pour combler les retards, qu'il faut commencer, dans un esprit de responsabilité partagée entre le Département et l'État.

Récapitulatif des recommandations

Sur le contexte sociodémographique et économique de Mayotte :

1. au Département : suivre avec attention la délégation de service public du port de Longoni, afin de mesurer et d'accompagner les retombées économiques pour Mayotte, de maintenir une vigilance constante sur les risques et d'être en mesure de reprendre les actifs du port au bout de 15 ans dans les conditions prévues par la délégation.

Sur le pilotage de la départementalisation :

2. à l'État : à l'occasion de la mise en œuvre du plan « Mayotte 2025 », définir un pilotage approprié de la départementalisation, dans toutes ses dimensions (notamment juridiques et financières), tant au niveau central que local, afin de mettre en œuvre de façon séquencée les priorités définies ;
3. à l'État et au Département : régler, à la faveur de la mise en place d'un établissement public foncier, les problèmes fonciers posés par la départementalisation, notamment la question de la partition des domaines entre l'État et le Département ;
4. à l'État : consolider les bases de la fiscalité directe locale, en sollicitant le concours des communes, afin de définir une dénomination systématique des voies et un numérotage des habitations qu'elles desservent.

Sur les financements et la capacité des collectivités mahoraises à assumer leurs compétences :

5. à l'État : assurer une programmation plurianuelle de l'effort budgétaire et financier de l'État en faveur de Mayotte, associée à des objectifs concrets et mesurables ;
6. à l'État : définir un cadre de financement pérenne des collectivités mahoraises, en réglant notamment la question de la répartition de l'octroi de mer, cadre qui sera ajusté à chaque transfert réel de compétences ;

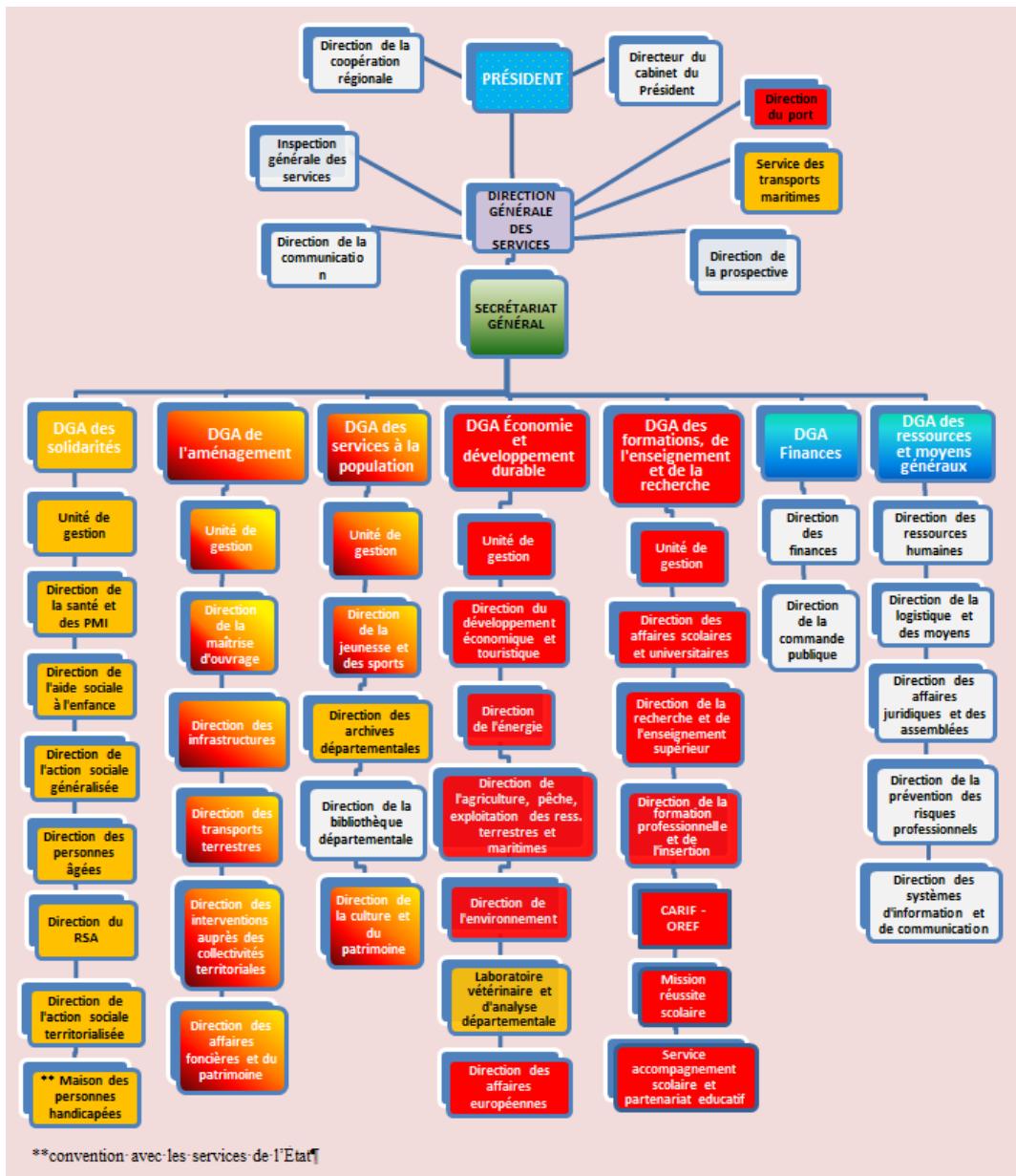
7. au Département : réorganiser son administration départementale afin d'améliorer le système actuel de chaîne de contrôle des dépenses autour d'une fonction support unifiée, d'une part, et, d'autre part, articuler les services autour d'équipes aux missions opérationnelles bien identifiées ;
8. au Département : fixer un objectif de réduction de la part des dépenses de personnel en pourcentage des charges de fonctionnement et, au sein de celles-ci, des personnels de soutien, et s'y tenir ;
9. au Département : dégager, d'une part, des moyens suffisants pour les interventions dans le domaine de ses compétences obligatoires et, d'autre part, une capacité d'autofinancement suffisante pour conduire les programmes d'investissement utiles, notamment en cofinancement ;
10. au Département : définir et mettre en œuvre un programme pluriannuel d'investissement ;
11. aux communes : redresser leur situation financière, en fixant un objectif de réduction de la part des dépenses de personnel en pourcentage des charges de fonctionnement, et développer l'intercommunalité afin de mutualiser les compétences et les services de soutien, sans que cela ne se traduise par des recrutements supplémentaires.

Sur les principaux défis auxquels est confrontée Mayotte :

12. à l'État, au Département et aux communes : définir et mettre en œuvre des actions prioritaires en matière d'équipements de base (eau, assainissement, résorption de l'habitat insalubre), dans le cadre du plan « Mayotte 2025 », selon un calendrier réaliste et suivi, et en saisissant les opportunités ouvertes par l'accès aux fonds européens structurels et d'investissement ;
13. à l'État et aux communes : accompagner la mission des communes de constructions scolaires du premier degré en confiant à l'État, à travers la mise en place d'une agence technique, la maîtrise d'ouvrage déléguée ;
14. au Département : exercer pleinement sa compétence obligatoire en matière d'ASE.

Annexes

Annexe n° 1 : organigramme du Département (décembre 2014)



Source : Cour des comptes d'après données du Département

**Annexe n° 2 : répartition des agents par pôle
et service au 31 décembre 2014**

Pôle ou service	Nombre d'agents	Part relative
Présidence/Cabinet	48	1,74
Direction générale	45	1,63
Pôle Aménagement	334	12,09
Pôle Economie développement durable	235	8,51
Pôle Formation-Enseignement-Recherche	120	4,34
Pôle Services à la population	255	9,23
Pôle Action sociale	663	24,00
Pôle Ressources-Moyens généraux-Finances	659	23,86
Service des barges	284	10,28
Justice cadiale	101	3,66
Organismes consultatifs-Divers	18	0,65
TOTAL	2762	100,00

Source : Cour des comptes d'après données du Département

Annexe n° 3 : évolution juridique des charges et dépenses de l'État et des collectivités mahoraises

			Avant 2011	Entre 2011 et 2014	Depuis 2014
État	Ressources	Impôts	∅	∅	Tous impôts de l'État (notamment IR, IS, CAP, etc., avec une TVA à taux zéro), à l'exception de la TICPE et de la TICGN.
		Autres ressources	∅	∅	Frais payés pour les formalités accomplies de conservation de la propriété immobilière
Dépenses	PSR		DGF DSI FCTVA	DGF DSI FCTVA FCVAE (depuis 2013) FPIC (depuis 2012) Affectation de TICPE (depuis 2012)	DGF DSI FCTVA FCVAE FPIC Dotations de compensation d'exonérations de la fiscalité directe locale Affectation de TICPE Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte (PSR spécifique)
		Dotations budgétaires	DDR DGD (toutes collectivités) DGE Dotation particulière élue local DSI DSCEES Dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte Fond mahorais de développement	DETR DGD (toutes collectivités) DGE DDU Dotation particulière élue local DSI DSCEES Dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte Fond mahorais de développement économique, social et culturel	DETR DGD (toutes collectivités) DGE DDU DSI DSCEES Fond mahorais de développement économique, social et culturel
		Dépenses fiscales	Incitations fiscales à l'investissement outre-mer, pour des contribuables métropolitains investissant à Mayotte (réductions diverses de l'IR, déduction d'IS)	Incitations fiscales à l'investissement outre-mer, pour des contribuables métropolitains investissant à Mayotte (réductions diverses de l'IR, déduction d'IS)	Idem + Toutes les dépenses fiscales de droit commun (sauf pour TVA, TICPE et TICGN) + dépenses fiscales spécifiques (sur TSCA, abattement sur le revenu imposable, PPE, TS et IS en régime des ZFA).

Source: Cour des comptes

			Avant 2011	Entre 2011 et 2014	Depuis 2014
Région	Ressources	Fiscalité mahoraise	∅	∅	
		Fiscalité locale et douanière de droit commun dans les DOM	∅	∅	Octroi de mer (part régionale) CVAE IFER Taxe spéciale de consommation sur les carburants
		Dotations	DGD formation professionnelle (à compter de 2009)	DGD formation professionnelle	Frais de gestion au titre de la CFE, de la CVAE et de la TH Fractions de TICPE
Dépenses	Nouvelles compétences		Formation professionnelle et apprentissage (depuis 2009) Versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire pour les contrats d'apprentissage	Bourses et formation des travailleurs sociaux (depuis 2013)	∅

Source: Cour des comptes

			Avant 2011	Entre 2011 et 2014	Depuis 2014
Département	Ressources	Fiscalité mahoraise	Taxe locale sur les propriétés non bâties, IR, IS, patente, DMTO Fiscalité douanière (droit de douane, taxe de consommation, redevance sur les marchandises, diverses autres taxes) Taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers	Taxe locale sur les propriétés non bâties, IR, IS, patente, DMTO Fiscalité douanière (droit de douane, taxe de consommation, redevance sur les marchandises, diverses autres taxes) Taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers	∅
		Fiscalité locale et douanière de droit commun dans les DOM	∅	∅	TFB CVAE IFER DMTO Octroi de mer (fraction de la part communale) Diverses recettes fiscales locales
		Dotations	DGF DGD DGE DSI	DGF DGD DGE DSI FCTVA FCVAE (depuis 2013) Affectation de TICPE (compensation transfert de charges, depuis 2012)	Affectation de TICPE (compensation transfert de charges) Dotations de compensation d'exonérations de la fiscalité directe locale Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte (PSR spécifique) Formation d'assistant maternels Prestations d'aide sociale obligatoire en faveur des personnes âgées et handicapées (hors APA et PCF)
Dépenses	Nouvelles compétences		∅	RSA (depuis 2012) FSL (depuis 2013)	

Source: Cour des comptes

Communes	Ressources	Avant 2011			Entre 2011 et 2014			Depuis 2014		
		Fiscalité mahoraise			∅			∅		
		Fiscalité locale et douanière de droit commun dans les DOM			∅			∅		
					DGF DDR DSCEES DGD Dotation particulière élue local FIP (dont FCTVA et dotation de rattrapage et de premier équipement)	DSCEES (via le SMIAM) DGD Dotation particulière élue local DDU (depuis 2012) Dotation aux sécurisés FIP (dont FCTVA et dotation de rattrapage et de premier équipement) FPIC (depuis 2012)		DGF DETR DSCEES (via le SMIAM) DGD DDU Dotations aux sécurisés FCTVA Dotations de compensation d'exonération de la fiscalité directe locale		
	Dépenses	Nouvelles compétences			∅	∅		∅		

Source: Cour des comptes

Sigles utilisés :

CET :	Contribution économique territoriale
CFE :	Cotisation foncière des entreprises
CVAE :	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDR :	Dotation de développement rural
DDU :	Dotation de développement urbain
DGD :	Dotation globale de décentralisation
DGE :	Dotation globale d'équipement
DGF :	Dotation globale de fonctionnement
DSCEES :	Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires
DSI :	Dotation spéciale instituteurs
FCTVA :	Fonds de compensation de la TVA
FCVAE :	Fonds national de péréquation de la CVAE
FPIC :	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
IFER :	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IR :	Impôt sur le revenu
IS :	Impôt sur les sociétés
PSR :	Prélèvement sur recettes
TaSCom :	Taxe sur les surfaces commerciales
TFB :	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB :	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH :	Taxe d'habitation
TICGN :	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel
TICPE :	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques

Annexe n° 4 : conséquences financières de la départementalisation de Mayotte pour l'État

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses et ressources de l'État à Mayotte, avant et après la départementalisation. Il prend en compte à la fois les dépenses directement induites par le changement de statut (prélèvement sur recettes de 83 M€ et compensations de transferts de charges par TICPE), ainsi que l'évolution parallèle de l'ensemble des autres dotations en faveur des collectivités mahoraises. Au titre des ressources, il prend en compte les impôts et taxes désormais affectés à l'État.

Il en ressort que le coût *stricto sensu* de la départementalisation a été de 67,56 M€ cumulés entre 2011 et 2014, tandis que, entendu plus largement, le changement de statut s'est accompagné d'une dépense supplémentaire cumulée de 161,58 M€ sur la même période.

		2010	2011	2012	2013	2014
	en M€					
	PSR					
	DGF	65,64	66,63	67,1	76,18	76,64
	Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	4,94	4,97	4,97	4,34	
	FCTVA		5,91	4,26	2,52	6,09
	FCVAE				0,02	0,23
	FPIC			0,56	1,60	2,45
	Charges compensées par TICPE (RSA, FSL, bourses et formation des travailleurs sociaux, etc.)			2,89	8,85	18,86
	Dotations et allocations de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale					0
	Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte					83
	Dotations budgétaires					
	Dotation de rattrapage et du premier équipement des communes de Mayotte	9,00	8,90	8,90	8,90	
	DET (DDR avant 2011)	0,45	2,38	2,35	2,38	2,67
	DGD (toutes collectivités)	8,09	9,26	8,35	8,59	2,53
	DGE	1,34	1,26	2,64	8,87	6,44
	DDU			0,16	0,16	0,27
	DSCEES	4,91	10,2	10,68	10,46	10,28
	Dotation "titres sécurisés"		0,09	0,09	0,09	0,10
	Autres dotations					
	Fonds mahorais de développement économique, social et culturel	0,60	2,90	5,80	7,83	5,90
	Dépenses fiscales					
	Dépenses fiscales pour investissements OM	ND	ND	ND	ND	ND
	Ensemble des dépenses fiscales applicables					ND
	Dépenses fiscales propres à Mayotte					ND
	TOTAL PSR et dotations	94,97	112,50	118,75	140,79	215,45
	TOTAL dépenses	94,97	112,50	118,75	140,79	ND

		2010	2011	2012	2013	2014
	en M€					
	Impôts (extrapolation sur la base des données du premier semestre)					
	IR					13,7
	IS					25,42
	Contribution sociale bénéfices sociétés					0,34
	Recettes fiscales diverses					6,26
	Autres ressources					
	Frais payés pour les formalités accomplies de conservation de la propriété immobilière (données au 8 septembre 2014)					0,32
	TOTAL ressources	0	0	0	0	46,04
	Coût annuel strict de la départementalisation (*)			-2,89	-8,85	-55,82
	Cumul coût annuel spécifique départementalisation			-2,89	-11,74	-67,56
	Solde					
	Équilibre global pour l'Etat	-94,97	-112,50	-118,75	-140,79	-169,41
	Progression n - (n-1)	-17,53	-6,25	-22,03	-28,63	
	Progression n - 2010	-17,53	-23,79	-45,82	-74,45	
	Cumul p/r 2010	-17,53	-41,32	-87,14	-161,58	

Source : Cour des comptes

(*) En 2014, le calcul du coût de la départementalisation entendu strictement a consisté à ajouter les charges compensées par TICPE (soit 18,86 M€) et le PSR spécifique de 83 M€ au profit du Département, et à en retrancher les ressources nouvelles pour l'Etat générées par la départementalisation (soit 46,04 M€).

Annexe n° 5 : analyse de l'évolution de l'effort budgétaire par mission du budget général de l'État

- pour la mission *Enseignement scolaire*, la variation 2013-2014 est justifiée par des constructions scolaires, mais celles-ci répondent à l'augmentation de la population en âge d'être scolarisée et seraient intervenues sans la départementalisation ;
- la même remarque est valable pour l'ouverture du centre universitaire de formation et de recherche à Mayotte, qui explique l'augmentation des crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;
- les crédits de la mission *Outre-mer* sont en baisse, malgré le transfert, à hauteur de 10 M€ en 2014 des crédits de la DSCEES, en provenance du programme 122 – *Concours spécifiques et administration*. L'existence même de cette dotation rappelle que les communes de Mayotte ne participent que partiellement à la construction des établissements scolaires, et ce indépendamment de la départementalisation (cf. *infra*) ;
- la mission *Sécurité* a vu ses crédits de titre 2 augmenter avec un renforcement entre 2012 et 2014 des effectifs de la gendarmerie nationale et de la police nationale ;
- enfin, pour la mission *Justice*, l'augmentation des CP s'explique notamment par les profondes transformations apportées au centre pénitentiaire de Majicavo.

Annexe n° 6 : la détermination des assiettes et des taux d'imposition de la FDL

L'article 22 de l'ordonnance du 19 septembre 2013 précitée a organisé un régime transitoire pour l'année 2014 : les délibérations des collectivités mahoraises portant sur les régimes d'abattement et d'exonération des impôts locaux pouvaient être prises jusqu'au 31 janvier 2014, au lieu du 1^{er} octobre 2013 si le droit commun du CGI¹⁴⁶ avait été appliqué. Pour la campagne d'imposition de 2015, en revanche, le Département et les communes ont dû adopter leurs délibérations avant le 1^{er} octobre 2014.

Les bases prévisionnelles d'imposition ont ensuite été notifiées par la DRFiP le 1^{er} avril 2014 au Département et le 5 avril 2014 aux communes de Mayotte. Toutefois, compte tenu d'un écart substantiel entre les bases prévisionnelles et les bases définitives de taxes foncières, une nouvelle notification des bases est intervenue le 9 juin, ouvrant une nouvelle période de 15 jours pour que les collectivités mahoraises délibèrent sur les taux, période au terme de laquelle seuls 10 taux ont marginalement évolué sur les 51 qui avaient été votés par les 17 communes de Mayotte. En ce qui concerne ces taux, l'article 23 de l'ordonnance du 19 septembre 2013 avait également prévu un régime transitoire pour l'année 2014¹⁴⁷ : en effet, les taux devaient se situer dans une fourchette de plus ou moins 20 % par rapport aux taux moyens votés en 2012 dans les autres DOM. Dans la pratique, seule la commune de Ouangani avait, dans un premier temps, voté un taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 5,74 %, supérieur à la limite haute de la fourchette autorisée, soit 5,42 %, avant de fixer un nouveau taux à 5 %. Les communes ont majoritairement voté des taux proches les uns des autres, à quelques exceptions près. Au final, les taux moyens applicables à Mayotte ont été les suivants.

¹⁴⁶ Article 1639 A bis du CGI.

¹⁴⁷ « Au titre de l'année 2014 [...], les conseils municipaux votent des taux de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de cotisation foncière des entreprises compris entre 0,8 et 1,2 fois le taux de référence. »

Taux d'imposition de la fiscalité directe locale à Mayotte

	Taux de référence pour 2014	Fourchette basse	Fourchette haute	Taux moyens votés à Mayotte en 2014	Taux moyen national en 2013
TH	12,48%	9,98%	14,98%	13,05%	23,88%
TFPB des communes	4,52%	3,62%	5,42%	4,97%	20,11%
TFPB du Département	3,14%	2,51%	3,77%	2,58%	ND
TFPNB	3,62%	2,90%	4,34%	3,78%	48,94%
CFE	20,76%	16,61%	24,91%	17,83%	25,69%

Source: Cour des comptes d'après DGFIP

Les communes de Mayotte ont plutôt choisi le haut de la fourchette sur la TH, la TFPB et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), tandis que le taux moyen de CFE se situe plutôt vers le bas de la fourchette. Le Département, quant à lui, a fait le choix de taxer relativement peu les propriétés bâties (taux inférieur à la moyenne des DOM). Néanmoins, les taux moyens applicables à Mayotte demeurent nettement inférieurs aux taux moyens nationaux, ce qui est particulièrement flagrant pour les deux taxes foncières. Cela s'explique par le fait qu'une seule actualisation des bases foncières est intervenue en 1980 pour les impôts directs locaux en métropole, ce qui signifie qu'elles sont aujourd'hui sous-évaluées, tandis que les bases foncières ont été établies à Mayotte spécifiquement pour l'introduction de la FDL en 2014. Pour un rendement équivalent, des taux nettement inférieurs peuvent donc être appliqués.

Annexe n° 7 : évolution des dotations et des ressources fiscales des collectivités mahoraises

		2010	2011	2012	2013	2014
<i>Région</i>	Impôts					
	Fiscalité mahoraise					
	Fiscalité douanière mahoraise					
	Octroi de mer (part régionale)					11,5
	Taxe spéciale de consommation sur les carburants					18,9
	Dotations					
	DGD formation professionnelle	5,74	6,85	6,23	6,07	
	TOTAL	5,74	6,85	6,23	6,07	30,40

Source : Cour des comptes

		2010	2011	2012	2013	2014
<i>Département</i>	Impôts					
	Fiscalité mahoraise	64,01	57,60	77,50	73,91	
	Fiscalité douanière mahoraise	118,37	118,60	132,53	152,53	
	TFB					2,68
	CVAE					1,08
	IFER					0,32
	DMTO			6,08	3,51	2,42
	Octroi de mer					24,59
	Autres recettes fiscales locales					18,6
	Recette fiscales de l'échelon régional					30,4
	Part de la fiscalité reversée au FIP	-44,97	-34,85	-35,68	-32,20	
	Dotations					
	DGF	25,65	25,85	25,94	29,01	29,05
	FCTVA		5,91	4,26	2,52	1,74
	FCVAE				0,02	0,23
	DGD	1,81	1,81	1,81	1,81	1,81
	DGD ports	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
	DGE	1,34	1,26	2,64	8,87	6,44
	Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	4,94	4,97	4,97	4,34	
	Dotations de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale					0
	Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte					83
	<i>Provision de TICPE à partir de la fourchette ouverte en LF</i>					20
	Charges compensées par TICPE (RSA, FSL, formation des assistants maternels, versement de prestations sociales + bourses et formation travailleurs sociaux pour l'échelon régional)			2,89	8,85	18,86
	TOTAL	171,28	181,28	223,07	253,30	221,35

Source : Cour des comptes

en M€		2010	2011	2012	2013	2014
Impôts						
	Fiscalité mahoraise					
	Fiscalité douanière mahoraise					
	TH					11,65
	TFB					5,10
	TFNB					0,95
	CFE					4,30
	CVAE					0,39
	TASCOM					ND
	Octroi de mer					42,98
Dotations						
Communes	FIP	65,69	58,05	51,94	54,20	
	DGF	39,99	40,78	41,16	47,17	47,59
	FCTVA					4,35
	FPIC			0,56	1,60	2,45
	DETR (DDR avant 2011)	0,45	2,38	2,35	2,38	2,67
	DDU			0,16	0,16	0,27
	Dotations de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale					0
	DGD bibliothèque	0,39	0,3	0,11	0,55	0,57
	DGD documents d'urbanisme	0,02	0,17	0,07	0,03	0,02
	DPEL	0,05	0,05	0,02	0,02	0
	Dotation "titres sécurisés"		0,09	0,09	0,09	0,10
	DSCEES (via le SMIAM depuis 2011)	4,91	10,20	10,68	10,46	10,28
	TOTAL	111,50	112,02	107,14	116,66	133,66

Source : Cour des comptes

Nota bene : Ces tableaux n'ont pas vocation à retracer l'ensemble des ressources comptables des collectivités locales mahoraises ; ils se concentrent sur leurs recettes fiscales et les dotations versées par l'État, ou versée par le Département aux communes (cas du FIP avant 2014).

Le but est de vérifier si, dans les faits, la garantie de ressources affichée par l'État, avec comme référence l'année 2012, a été ou non assurée. Il s'agit aussi de souligner l'impact de la départementalisation sur les flux financiers de l'État vers les collectivités mahoraises.

La ligne « total », de ce point de vue, n'a pas d'autre ambition que de permettre la comparaison, à périmètre constant, de l'évolution des ressources constituées par la fiscalité et les dotations diverses. Enfin, en cohérence avec ce qui a été dit précédemment, le choix a été fait de présenter de manière distincte les données relatives à l'échelon « régional » et à l'échelon « départemental » du Département de Mayotte.

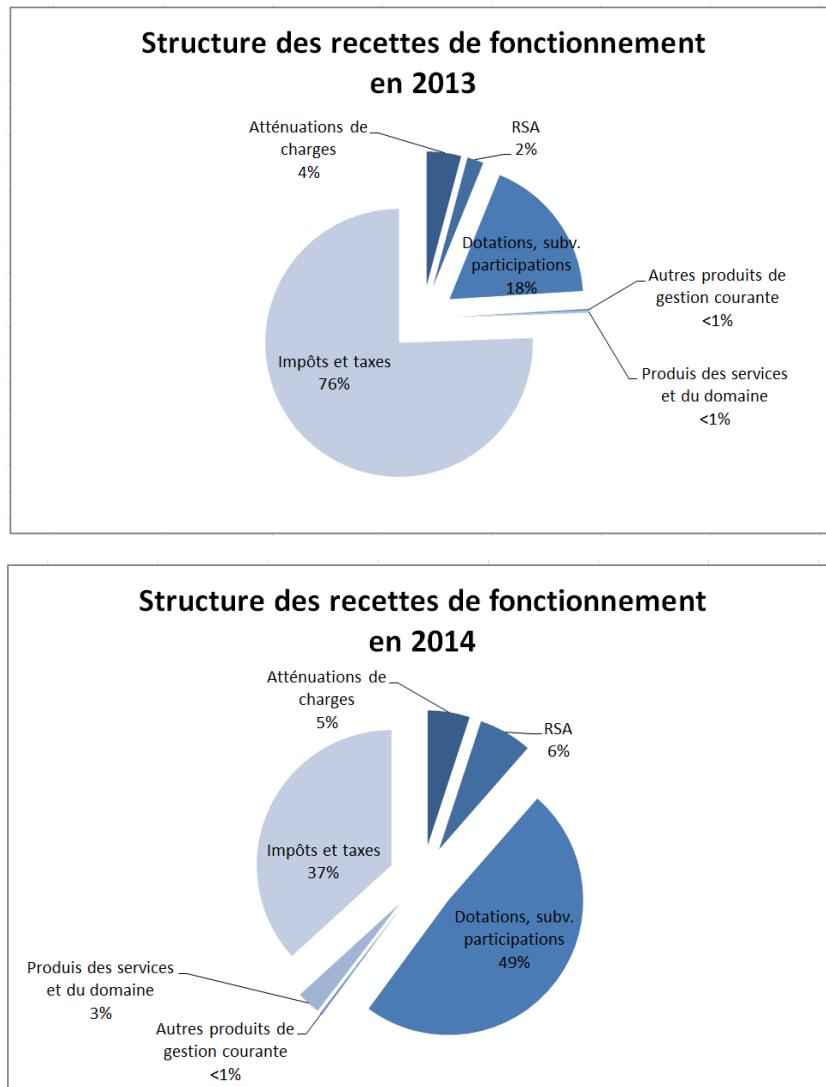
Annexe n° 8 : évolution de la situation financière du Département (2010-2014)

Évolution des soldes intermédiaires de gestion

En euros	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes réelles de fonctionnement	239 005 454	225 236 972	277 135 414	305 799 557	241 394 891
013 Atténuations de charges	13 483 030	1 690 630	4 601 925	12 483 396	12 088 063
017 Revenu de solidarité active - fonctionnement			2 566 639	5 917 329	15 312 304
70 Produits des services	923 842	710 541	708 177	468 596	6 799 272
73 Fiscalité indirecte et douanière	118 369 872	118 597 010	132 527 185	152 525 719	76 232 759
731 Fiscalité directe	64 005 083	57 595 426	77 503 029	73 905 127	11 651 793
74 Dotations, subventions Etat, participations (dont PSR de 83 M€ en 2014)	38 838 132	42 205 664	51 413 898	53 568 656	116 318 515
75 Autres produits de gestion courante	347 285	250 167	734 598	775 684	693 620
Produits courants (1)	235 967 244	221 049 438	270 055 451	299 644 508	239 096 326
76 Produits financiers (2)	762 336	747 406	979 859	1 251 285	1 250 031
77 Produits exceptionnels (3)	2 275 875	3 440 128	6 100 104	4 903 764	1 048 534
Dépenses réelles de fonctionnement	258 862 059	228 874 246	226 542 557	244 097 700	241 907 413
011 Charges à caractère général	33 171 147	29 945 200	31 007 336	31 641 500	35 512 512
012 Charges de personnel	99 686 749	86 923 298	86 883 948	91 005 284	98 201 741
014 Atténuations de produits	57 087 805	49 301 345	40 747 802	40 368 182	12 493 622
017 Revenu de solidarité active			2 820 879	8 844 388	15 000 000
65 Autres charges de gestion courante	54 610 413	49 062 668	52 055 025	56 911 787	63 284 255
6586 Frais de fonctionnement des groupes d'élus	196 439	186 239	142 375	148 886	155 242
Charges de gestion (4)	244 752 554	215 418 749	213 657 365	228 920 026	224 647 372
66 Charges financières (5)	6 033 605	6 360 003	5 993 411	5 384 485	5 009 573
67 Charges exceptionnelles (6)	8 075 900	7 095 493	6 891 781	9 793 188	12 250 467
Excédent brut de fonctionnement (EBF) 7 = (1-4)	-8 785 310	5 630 689	56 398 086	70 724 482	14 448 954
Résultat financier (8) = (2-5)	-5 271 269	-5 612 597	-5 013 552	-4 133 200	-3 759 543
Résultat exceptionnel (9) = (3-6)	-5 800 026	-3 655 365	-791 677	-4 889 424	-11 201 933
Capacité d'autofinancement brute (CAF brute) (10) = (7+8+9)	-19 856 604	-3 637 274	50 592 857	61 701 857	-512 522
- Dotations nettes aux amortissements	7 129 389	7 500 000	12 453 138	13 043 141	15 750 822
- Dotations nettes aux provisions	1 093 467	-2 000 000	0	0	0
+ quote-part des investissements transférés	0	4 589 058	2 729 279	3 067 963	3 284 207
Résultat de la section de fonctionnement	-28 079 460	-4 548 216	40 868 998	51 726 678	-12 979 137
Annuité de la dette en capital (11)	9 682 892	10 260 540	9 105 984	8 529 635	7 848 307
Capacité d'autofinancement nette (CAF nette) (12) = (10-11)	-29 539 497	-13 897 814	41 486 873	53 172 223	-8 360 829
Résultat de clôture cumulé de la section de fonctionnement	-48 527 944	-53 076 159	-12 207 161	39 519 517	15 919 003

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion 2010-2014 du Département.

Annexe n° 9 : évolution de la structure des recettes de fonctionnement entre 2013 et 2014



Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion 2013 et 2014 du Département

Annexe n° 10 : application du mécanisme de garantie de ressources : simulation avec l'année 2013 comme année de référence (en M€)

		2012	2013	Différence 2012-2013
chapitre 73	Recettes douanières	132,5	152,5	20,0
compte 731	Recettes fiscales	77,5	73,9	- 3,6
chapitre 014	Reversements dont FIP	- 40,8	- 40,4	0,4
TOTAL RESSOURCES		169,3	186,0	16,7

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion du Département

Annexe n° 11 : évolution des produits et charges de gestion courante et de l'excédent brut de fonctionnement après retraitemet comptable

Le retraitemet comptable effectué dans le tableau ci-après permet de raisonner à périmètre constant, en neutralisant les atténuations de produits (recettes encaissées, puis reversées par le Département)^(a), le RSA à hauteur de la compensation perçue^(b), ainsi que les subventions exceptionnelles du FED^(c).

Evolution des produits et des charges (en euros)	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2013
Produits de gestion courante (1)	235 967 244	221 049 438	270 055 451	299 644 508	239 096 326	- 60 548 182
- Atténuation de produits	- 57 087 805	- 49 301 345	- 40 747 802	- 40 368 182		
- Fonds Européens Exceptionnel			- 11 460 000	- 11 964 020		
- RSA reçu			- 2 566 639	- 5 917 329	- 15 312 304	
Produits de gestion courante nets (1 bis)	178 879 438	171 748 093	215 281 010	241 394 977	223 784 022	- 17 610 955
Charges de gestion courante (2)	244 752 554	215 418 749	213 657 365	228 920 026	224 647 372	- 4 272 654
- Atténuation de produits	- 57 087 805	- 49 301 345	- 40 747 802	- 40 368 182		
- RSA reçu			- 2 566 639	- 5 917 329	- 15 312 304	
Charges de gestion courante nets (2 bis)	187 664 748	166 117 404	170 342 924	182 634 515	209 335 068	26 700 553
Excédent brut de fonctionnement (EBF) 3 = (1-2)	- 8 785 310	5 630 689	56 398 086	70 724 482	14 448 954	- 56 275 528
Excédent brut de fonctionnement (EBF) 3 bis = (1 bis-2 bis)	- 8 785 310	5 630 689	44 938 086	58 760 462	14 448 954	- 44 311 508

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion du Département

- (a) Il s'agit principalement du Fonds intercommunal de péréquation (FIP) dont le mécanisme prend fin au 31 décembre 2013, et des restitutions d'impôts. En 2014, les atténuations de produits ne sont plus retirées des produits et des charges, dans la mesure où le Département ne collecte plus des ressources fiscales pour le compte des communes. Pour autant, ces reversements perdurent encore pour 2014 et 2015, au titre des ajustements effectués en N+2 entre les montants inscrits au budget primitif et ceux constatés au compte administratif pour l'année N. Ils constituent donc en 2014 une charge nette sur l'année.
- (b) Le RSA est neutralisé en recettes et dépenses à hauteur de la compensation versée en recette au chapitre 017.
- (c) En 2012 et 2013, le Département a bénéficié d'un appui exceptionnel au titre du 10^{ème} FED de respectivement 11,46 M€ et 11,96 M€.

Annexe n° 12 : masse salariale nette retraitée

L'absence de permanence des méthodes comptables, ainsi que quelques erreurs d'imputation nécessitent un retraitement de la masse salariale, afin d'effectuer une comparaison à périmètre constant.

<i>en milliers d'euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
012 Charges de personnel (brutes)	99 687	86 923	86 884	91 005	98 202
- 013 Atténuations de charges (retraitées)	13 483	9 006	13 603	12 483	12 088
- 64121 Familles d'accueil	1 261	1 325	1 839	2 094	2 766
Dépenses nettes	84 942	76 593	71 437	76 428	83 347
<i>Variations annuelles dépenses nettes</i>		<i>-10%</i>	<i>-7%</i>	<i>-7%</i>	<i>9%</i>

Source : Cour des comptes

Principales corrections :

- réimputation du SFT et de la DSJ sur le chapitre 013 « atténuation de charges » ;
- réimputation des indemnités versées aux familles d'accueil (aide sociale à l'enfance) imputées à tort sur le chapitre « charges de personnel ».

Annexe n° 13 : évolution globale de la situation financière des communes mahoraises

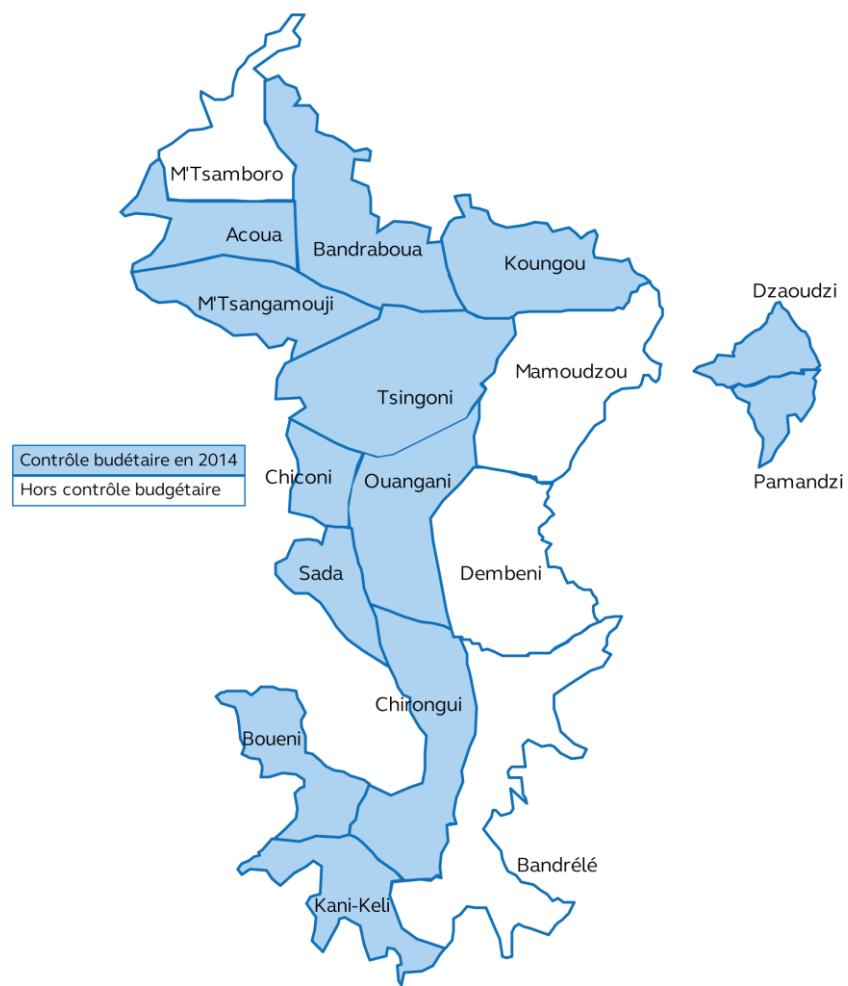
en €	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	681 874	10 797	25 125	8 110	63 709 759
+ Ressources d'exploitation	1 375 137	2 342 355	2 826 770	1 913 169	1 539 694
= Produits "flexibles" (a)	2 057 011	2 353 152	2 851 895	1 921 279	65 249 453
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	89 116 898	84 124 935	86 253 945	97 852 086	66 164 478
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	0	0	921 578	1 546 840
= Produits "rigides" (b)	89 116 898	84 124 935	86 253 945	98 773 664	66 711 318
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (a+b+c = A)	91 173 909	86 478 087	89 105 840	100 694 943	131 960 771
Charges à caractère général	16 376 612	17 808 007	18 029 762	21 934 527	27 182 996
+ Charges de personnel	47 298 530	49 218 092	52 150 511	57 220 053	68 814 946
+ Subventions de fonctionnement	1 940 587	2 678 439	765 603	1 013 371	2 152 078
+ Autres charges de gestion	13 293 258	13 245 660	13 737 284	14 141 391	17 787 105
= Charges de gestion (B)	78 908 986	82 950 198	84 683 160	94 309 342	115 937 124
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	12 264 924	3 527 889	4 422 680	6 385 601	16 023 646
en % des produits de gestion	13,5%	4,1%	5,0%	6,3%	12,1%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-267 413	-400 573	-344 937	-430 795	-735 071
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	-30 000	-3 485
+/- Autres produits et charges except. réels	-598 339	-313 985	-364 375	-793 017	1 559 119
= CAF brute	11 399 171	2 813 331	3 713 368	5 131 789	16 844 209
- Dotations nettes aux amortissements	1 608 225	1 810 240	1 868 180	1 884 954	1 828 725
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	96 402	48 201	48 201	48 201
= Résultat section de fonctionnement	9 790 946	1 099 492	1 893 389	3 295 036	15 063 685

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de gestion 2013 et 2014 des communes.

en €	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	11 399 171	2 813 331	3 713 368	5 131 789	16 844 209
- Annuité en capital de la dette	744 224	1 047 721	1 115 259	1 161 028	2 100 933
= CAF nette ou disponible (C)	10 654 947	1 765 609	2 598 110	3 970 760	14 743 276
Taxes d'aménagement	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	6 894 284
+ Subventions d'investissement reçues	44 019 358	37 546 640	35 290 661	39 379 304	29 518 857
+ Produits de cession	122 413	25 588	192 936	179 605	100 314
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	44 141 771	37 572 228	35 483 597	39 558 908	36 513 455
= Financement propre disponible (C+D)	54 796 718	39 337 837	38 081 706	43 529 669	51 256 730
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>104,7%</i>	<i>84,9%</i>	<i>80,3%</i>	<i>85,4%</i>	<i>129,6%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	52 343 582	46 332 777	47 409 340	50 979 723	39 560 859
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	250 000	121 304
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-14 400	0	0	12 664	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	289 230	15 000	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-420	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	2 467 536	-6 994 940	-9 616 863	-7 727 299	11 574 567
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	2 467 536	-6 994 940	-9 616 863	-7 727 299	11 574 567
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 498 000	2 522 413	5 700 000	8 550 000	9 400 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	4 965 536	-4 472 527	-3 916 863	822 701	20 974 567

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de gestion 2013 et 2014 des communes.

Annexe n° 14 : communes ayant fait l'objet en 2014 de saisines de la chambre régionale des comptes par le préfet



Source : chambre régionale des comptes de Mayotte

Annexe n° 15 : contenu du plan « Mayotte 2025 »

Le Premier ministre a dévoilé le plan stratégique « Mayotte 2025 » lors d'un déplacement sur l'île en juin 2015.

Ce document, qui « porte l'ambition d'achever la départementalisation », a été structuré en six thèmes, regroupant eux-mêmes pas moins de 26 objectifs, définis ainsi :

Un cadre institutionnel performant :

- 1.achever la départementalisation de manière adaptée et progressive ;
2. rendre les collectivités plus efficaces et mieux les accompagner ;
- 3.achever la décentralisation et réorganiser l'administration territoriale de l'État ;
4. poursuivre l'ancrage de Mayotte en tant que territoire européen ;
5. organiser et favoriser le dialogue avec les cultes.

Une éducation de qualité, des formations et une politique d'insertion au service de la jeunesse :

6. faire bénéficier les élèves mahorais de meilleures conditions d'apprentissage et de vie dans le primaire et le secondaire ;
7. diminuer le taux d'illettrisme et d'analphabétisme et faire progresser la maîtrise de la langue française ;
8. cibler davantage la formation sur les besoins du territoire et les métiers en tension pour favoriser l'emploi de tous ;
9. faciliter l'insertion des jeunes et des demandeurs d'emploi.

Un tissu économique développé :

10. doter Mayotte des infrastructures nécessaires à un développement équilibré du territoire et à son insertion régionale en confortant la mobilité des Mahorais ;
11. structurer les filières économiques les plus importantes pour produire de l'emploi ;
12. rendre les entreprises plus compétitives grâce à un accompagnement de qualité et des conditions de travail plus attractives.

Un secteur sanitaire et une cohésion sociale exemplaires :

13. améliorer la santé des Mahoraises et des Mahorais grâce à une prise en charge plus efficace ;
14. mieux protéger la jeunesse en danger ;
15. établir un agenda social ambitieux ;
16. assurer la déclinaison locale du plan en faveur de la Jeunesse du Ministère des outre-mer en assurant la concertation locale nécessaire ;
17. élaborer un plan d'action transversal sur l'égalité femmes-hommes.

Une politique de l'habitat et de la ville adaptée aux enjeux du territoire et aux risques naturels :

18. résorber la problématique foncière ;
19. développer et améliorer l'offre de logement en s'appuyant sur la dynamique du plan logement Mayotte ;
20. améliorer la qualité de l'habitat ;
21. mettre en place toutes les complémentarités urbaines et humaines utiles à la cohésion sociale ;
22. prendre en compte, en amont, les risques naturels dans les orientations d'aménagement et de développement de l'habitat.

Une gestion durable des richesses naturelles du Département :

23. mieux protéger la ressource en eau ;
24. éléver la part des énergies renouvelables ;
25. gérer et valoriser ses déchets de manière satisfaisante ;
26. préserver et mieux valoriser la biodiversité et les forêts.

Glossaire

ASE :	Aide sociale à l'enfance
CESEDA :	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CGI :	Code général des impôts
COM :	Collectivité d'outre-mer
CPER :	Contrat de plan État-région (2015-2020) ou contrat de projet État-région (2008-2014)
CRA :	Centre de rétention administrative
DB :	Direction du budget
DGF :	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP :	Direction générale des finances publiques
DGG :	Dotation globale garantie (octroi de mer)
DGOM :	Direction générale des outre-mer
DOM :	Département d'outre-mer
DRFiP :	Direction régionale des finances publiques
FDL :	Fiscalité directe locale
FIP :	Fonds intercommunal de péréquation
IR :	Impôt sur le revenu
OFII :	Office français de l'immigration et de l'intégration
PSR :	Prélèvement sur recettes
RSA :	Revenu de solidarité active
ROM :	Région d'outre-mer
RUP :	Région ultrapériphérique
SMIAM :	Syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte

Réponses des administrations et de la collectivité concernées

Sommaire

Réponse de la ministre des outre-mer	159
Réponse du président du conseil départemental de Mayotte	164

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Le rapport public thématique intitulé « La départementalisation de Mayotte » de la Cour des comptes entend dresser un premier bilan du processus de départementalisation de Mayotte.

Le travail mené conjointement par la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes de Mayotte a abouti à la formulation de quatorze recommandations, qui s'adressent tant à l'État qu'aux collectivités mahoraises.

Les constats et recommandations de la Cour démontrent l'ampleur des actions déjà menées et de celles restant à entreprendre.

Les défis de ce jeune département sont significatifs, à titre de simple illustration : plus de 220 000 habitants aujourd'hui avec une démographie spécifique, 60 % ont moins de 25 ans ; un tiers de la population en âge de travailler n'a pas d'emploi ; 80 % des demandeurs d'emploi ont un niveau de formation inférieur ou égal à la classe de 6^e ; un quart de la population n'a pas accès à l'eau potable.

Pour faire face à ces constats, les gouvernements successifs se sont mobilisés afin d'anticiper le plus en amont possible les adaptations juridiques nécessaires à la départementalisation.

Ce processus, entamé au lendemain de l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte, a permis de construire en quinze ans le socle sur lequel repose aujourd'hui le Département de Mayotte.

Dès 2010, les dispositions du code général des collectivités territoriales et du code électoral ont été étendues à Mayotte, assorties des indispensables adaptations qu'appelait cette collectivité unique.

En 2011, l'organisation judiciaire a été revue et ses effectifs renforcés pour permettre la prise en compte des nouvelles réglementations désormais étendues à Mayotte.

En 2013, le code général des impôts a été rendu applicable à Mayotte.

Ainsi, plus de 40 ordonnances et leurs 80 décrets d'application ont été publiés. Cet effort exceptionnel se poursuit aujourd'hui, notamment pour les domaines qui relevaient jusqu'à présent de la spécialité législative, notamment le droit de la sécurité sociale et le droit du travail.

Compte tenu de l'importance des mutations à réaliser et de la nécessité d'y associer tous les acteurs, certaines étapes n'ont pu être menées dans le délai initialement prévu. Le ministère des outre-mer a

consenti depuis 2012, avec l'ensemble des ministères concernés et le secrétariat général du Gouvernement, les efforts nécessaires pour mener à bien cette évolution d'une ampleur inédite.

Au-delà de l'action menée pour concevoir cet édifice juridique complexe, l'État s'est également fortement mobilisé pour accompagner les mutations structurelles indispensables du Département, apportant en cela une première réponse aux recommandations n° 3, 4, 5, 12 et 13 de la Cour des comptes, qui appelle naturellement à être poursuivie et approfondie.

Dans le domaine social, le salaire minimum net mensuel à Mayotte a été porté au niveau national. Les montants de certaines des prestations familiales et aides sociales existantes ont également été alignés. Un nombre important de cotisations et d'autres aides sociales convergent progressivement : c'est le cas du revenu de solidarité active, dont la valeur représentait 25 % de sa valeur nationale en 2012 et s'élève depuis le 1^{er} janvier 2015 à 50 % de sa valeur nationale.

Dans le domaine crucial de l'éducation, des efforts majeurs sont engagés par l'État depuis plusieurs années. L'objectif poursuivi est d'abord de créer ou de mettre aux normes les infrastructures indispensables à l'accueil des 88 000 enfants scolarisés dans les premier et second degrés. Il s'agit, également, de mettre fin au système des « rotations » de classes au cours d'une même journée, d'offrir à ces élèves des possibilités de restauration et d'assurer le déploiement à Mayotte des nouveaux rythmes scolaires, en prenant en compte les circonstances locales et en accompagnant les communes dans la démarche des projets éducatifs territoriaux. Plus précisément, s'agissant des constructions scolaires du premier degré, chaque année, l'État soutient l'action des communes, qui détiennent la compétence sur le premier degré mais ne sont pas en mesure de l'assurer pleinement. Ainsi, en deux années, l'État a mobilisé 28 M€ et, en concertation avec les élus, une programmation pluriannuelle a été élaborée. La préconisation de la Cour de constituer une agence technique pilotée par l'État a été retenue. Elle est en place.

Dans le second degré, les besoins sont d'un nouveau collège tous les ans et d'un nouveau lycée tous les deux ans. En 2013, le ministère de l'éducation nationale a consacré plus de 308 M€ pour l'éducation à Mayotte. La politique de rattrapage conduite en matière d'investissement dans les établissements scolaires du second degré s'est ainsi traduite par un effort budgétaire conséquent : les dotations budgétaires inscrites à ce titre au triennal 2015-2017 permettent le maintien de l'effort souhaité par la Cour : en 2015, les dotations prévues s'élèvent à 58,2 M€ en AE et

49 M€ en CP, 30,6 M€ en AE et 40 M€ en CP en 2016 et, en 2017, 50,3 M€ en AE et 32,2 M€ en CP. Au titre du triennal 2017-2019, les moyens demandés s'appuieront sur les besoins d'ouverture de nouveaux établissements.

Enfin, dans l'enseignement supérieur, un centre universitaire a été créé à Mayotte en 2011, grâce auquel plus de 1 000 jeunes peuvent chaque année entamer leurs études universitaires sur place.

La départementalisation de Mayotte a par ailleurs été l'occasion d'actualiser le code de la santé et d'engager un effort important pour la réhabilitation et la construction des structures de soins. Cette priorité répond à la croissance rapide de la population et aux défaillances de l'accès au soin dans les autres États de la région et des moyens techniques uniques dont dispose Mayotte. Plus généralement, l'agence régionale de santé océan Indien a élaboré en 2012 un plan quinquennal dont la stratégie nationale de santé outre-mer – en cours d'élaboration – assurera la continuité, en réponse aux recommandations émises par la Cour en 2014 dans son rapport public thématique sur la santé outre-mer.

Afin d'améliorer l'accessibilité de Mayotte et la mobilité de ses habitants, préalables indispensables au développement de l'archipel, des investissements structurants ont été réalisés dans le domaine des transports aériens et maritimes. La nouvelle aérogare a été inaugurée en août 2014. L'extension du port de Longoni, avec la création d'un deuxième quai, contribue aujourd'hui au développement des échanges dans la zone du canal du Mozambique, important lieu de transit maritime.

Aujourd'hui, les priorités de l'État en termes d'investissement public concernent la production de logements sociaux, eu égard à la prépondérance de l'habitat informel et insalubre ; le stockage et le traitement des déchets, en raison des conséquences sanitaires et environnementales du sous équipement dans ce domaine ; l'assainissement et l'eau potable. En 2015, les crédits de la politique de la ville et de la politique du logement animée par le ministère des outre-mer représentent une enveloppe de 15 M€ auxquels s'ajoutent des crédits positionnés dans le cadre du fonds exceptionnel d'investissement qui ont permis la réalisation d'investissements structurants à hauteur de 10,5 M€. Enfin, l'accès de Mayotte au statut de région ultrapériphérique en 2014 lui a ouvert l'accès aux fonds européens, qui accompagneront son développement, à hauteur de plus de 300 M€ au cours des 5 prochaines années. L'emploi de ces nouvelles ressources est désormais inclus dans l'exercice de programmation opérationnelle pluriannuelle 2014-2020 qu'appelle de ses vœux la Cour.

Considérant l'importance des enjeux fonciers et celle de clarification des domaines publics de l'État et du Département, plusieurs initiatives fortes ont été prises. Un important processus de régularisation de la situation des occupants sans titre est en cours, tant sur le domaine de l'État que sur celui du Département. La reconstitution progressive des titres de propriété détruits lors d'un incendie des archives en 1993 se poursuit. Le 14 octobre 2015, la loi d'actualisation du droit applicable outre-mer a créé un établissement public foncier et d'aménagement à Mayotte qui mettra ses compétences et son action au service du développement du logement social, des constructions scolaires et des équipements publics. Cet établissement permettra aussi d'accélérer le processus de régularisation engagé en soldant les 4 000 dossiers actuellement en attente et d'établir le schéma d'aménagement du territoire. Le Gouvernement poursuivra son action dans ce domaine sur le fondement des recommandations de la mission de la délégation sénatoriale à l'outre-mer en cours sur ce sujet.

Enfin, le Gouvernement ne méconnaît pas les problèmes d'adressage et de domiciliation relevés par la Cour, et leur impact sur le calcul des bases et le recouvrement de la fiscalité directe locale. Dans ce domaine, il conviendra d'évaluer les impacts de l'expérimentation actuellement menée par les services de l'État et les communes, visant àachever la numérotation et la dénomination de l'ensemble des voies publiques.

La conduite à leur terme des chantiers engagés et du processus de départementalisation de Mayotte ne se fera pas sans l'action résolue et l'appui de collectivités territoriales à même d'exercer pleinement les compétences qui leur sont dévolues. À titre d'illustration, plusieurs missions sont en cours dont celle de l'IGAS qui vise à structurer le service d'aide sociale à l'enfance du Département.

De ce point de vue, le Gouvernement ne peut que partager les recommandations n° 7 à 9 de la Cour, visant le renforcement de la capacité d'administration de ces collectivités et la maîtrise de leurs équilibres financiers. La mise en place des intercommunalités devrait permettre à la fois de mutualiser certains services, de créer des filières d'excellence en matière de formation professionnelle et de mieux maîtriser les recrutements.

Décidé à les accompagner en ce sens, pour ce qui relève de son champ de compétence, le Gouvernement a modifié en loi de finances rectificative pour 2014 les termes de l'ordonnance n° 2013-837 du 19/9/2013. Ces dispositions ont permis aux communes de Mayotte de

mieux bénéficier des recettes de la nouvelle fiscalité directe locale et de redresser leurs équilibres financiers.

Pour 2015 et au-delà, le Gouvernement partage pleinement la recommandation n° 6 formulée par la Cour sur la nécessité d'établir un schéma de financement pérenne de la transition fiscale des collectivités de Mayotte. Celui-ci devra tenir pleinement compte de la dynamique intrinsèque de leurs ressources et de leurs charges, les unes et les autres en augmentation.

En conclusion, le Gouvernement a souhaité traduire sa volonté d'accompagner Mayotte dans son développement dans une stratégie partagée : « Mayotte 2025, une ambition pour la République », signé par le Premier ministre, le président du conseil départemental et les élus de Mayotte le 13 juin 2015. Ce document, issu d'une large concertation avec un nombre important d'acteurs locaux et nationaux se décline en six objectifs majeurs et plus de 320 actions. « Mayotte 2025 » fournit aujourd'hui un cadre pour dix années au cheminement de Mayotte au sein de la République. Il organise le pilotage de la départementalisation, fixe le rythme des réformes à engager et définit les priorités de l'action publique, dans un contexte de rationalisation des choix budgétaires et de respect des équilibres du territoire. Conformément à la recommandation n° 2 de la Cour, un suivi étroit de chaque axe par un binôme « élu/membre du corps préfectoral » a été mis en place afin de garantir la bonne réalisation des engagements et le respect du calendrier annoncé. À cette heure, cinq mois seulement après la signature de Mayotte 2025, le comité de suivi qui s'est réuni à Mayotte en ma présence a permis de constater qu'une cinquantaine d'actions ont d'ores et déjà été réalisées. In fine, un point d'étape des réalisations sera présenté chaque année devant le ministre chargé des outre-mer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU
CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE MAYOTTE**

À la lecture du rapport transmis, le conseil départemental n'a pas de réponse particulière à apporter, partageant l'essentiel des analyses qui y figurent.
