



**CONTRIBUTION DE
MONSIEUR LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE MAYOTTE**
« L'an 1 de la départementalisation »

CONFÉRENCE-DÉBAT

*« Où en est la départementalisation
de Mayotte ? »*

Organisée par l'I.D.O.M

31 mars 2012

à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques
Université d'Aix-Marseille – Site Canebière

Monsieur le Maire de la Cité phocéenne,
Mesdames, Messieurs les parlementaires,
Mesdames, Messieurs les élus locaux,
Monsieur le Doyen de la faculté de Droit,
Monsieur le Président de la Fédération des associations mahoraises de métropole (FAMM),
Mesdames, Messieurs les Représentants de toutes les associations mahoraises de Marseille
et agglomération,
Mesdames, Messieurs,
Chers concitoyens,

Comme vous le savez, nous sommes réunis, ici, ce matin, pour faire le point sur Mayotte Département, un an plus tard. L'aboutissement d'une longue revendication qui a été portée par trois générations de Mahorais tant ici qu'à Mayotte.

Aussi, le Dimanche 29 mars 2009, a eu lieu la consultation de la population de Mayotte. Ce referendum avait pour objectif de recueillir le consentement de la population mahoraise à l'évolution vers un statut de collectivité régie par l'article 73 de la Constitution et appelée « Département » caractérisé par une Assemblée unique ayant les compétences des Départements et des Régions.

Et conformément aux vœux exprimés depuis 1958, la population a répondu « oui » à plus de 95%.

Depuis la première réunion suivant le renouvellement des conseillers généraux, soit le 31 mars 2011, nous pouvons dire que le Département de Mayotte est acté, soit quasiment deux ans jour pour jour après le referendum.

C'est la raison pour laquelle, le premier anniversaire de l'accession au statut de Département revêt pour tous les Mahorais une grande importance, surtout pour les plus anciens d'entre nous qui ont fini par penser que ce jour n'arriverait jamais.

Mais avant d'aller plus loin dans notre exposé, je pense qu'il serait approprié de faire un état des lieux de notre territoire au 31 mars 2011 afin de mieux comprendre le contexte dans lequel la Départementalisation est intervenue.

Située dans l'Océan Indien, à mi-chemin entre Madagascar et l'Afrique, Mayotte se trouve à environ 8000 km de la métropole et 1500 km de la Réunion. D'une superficie de 374 km² et avec une zone économique exclusive de près de 74 000 km², elle a l'un des plus grands lagons du monde.

Mayotte présente de nombreuses caractéristiques (démographie importante, jeunesse de la population, faible PIB, taux de chômage élevé) qui nécessitent un accompagnement fort en termes d'infrastructures de base, notamment le logement, la gestion des eaux et des déchets, l'éducation, la santé et la formation. Le territoire dispose de nombreux atouts (biodiversité exceptionnelle, situation géographique, potentiel en matière de développement de l'aquaculture, de la pêche, du tourisme) qui méritent d'être valorisés.

- **Concernant la démographie**, le recensement de 2007 nous a livrés qu'il y avait une population de 186 452 habitants sur le territoire, soit 511 habitants par km². D'ailleurs, elle pourrait atteindre 300 000 en 2030.

La population est extrêmement jeune : 54% ont moins de 20 ans contre 1/3 à la Réunion et ¼ en métropole, avec un accroissement de mineurs isolés.

Le taux de croissance annuel moyen est de 3,5% contre 0,6% en métropole et 1,4% à la Réunion. Il est renforcé par une importante immigration qui largement plus clandestine que régulière, expliquant ainsi l'accroissement du nombre des mineurs isolés.

- **Concernant le secteur économique**, le PIB / habitant est de 6570 euros en 2009, ce qui est très faible comparé aux standards européens et national qui s'élèvent respectivement à 23 500 euros/ habitant et à 29 290 euros/habitant. Il est toutefois 10 fois plus élevé que celui de l'Union des Comores et 20 fois plus que celui de Madagascar.

La balance commerciale reste structurellement déficitaire de 372 millions d'euros. Notre agriculture est peu professionnalisée, ce qui se caractérise par une faible surface agricole, soit 19% de la surface du territoire. Il convient de noter que la pêche palangrière est en plein développement et que le potentiel de la production aquacole est estimée à 100 000 tonnes par an.

- S'agissant de la situation de l'emploi et du chômage, une personne sur deux en âge de travailler ne travaille pas.

- **Concernant la formation et l'insertion professionnelle**, le taux d'illettrisme et d'analphabétisme est de 70%. Entre 3 500 et 4 000 jeunes sortent du système scolaire pour 1 500 emplois créés chaque année ; et seul 1 000 d'entre eux obtiennent le baccalauréat.

- **Sur le plan institutionnel**, et les spécialistes ici présents nous le préciseront, cette départementalisation est unique en son genre dans notre République. Cette expérimentation statutaire qui a débuté à Mayotte devrait se poursuivre en Guyane et en Martinique.

Cependant, il faut souligner que cette évolution statutaire intervient dans un contexte pour le moins tendu, politiquement, financièrement, économiquement et socialement, vous l'aurez compris. Les rattrapages à faire en termes de niveau de vie, d'infrastructures et de dynamisme économique sont importants.

Sur le plan national, la France se trouve aujourd'hui confrontée à des déséquilibres budgétaires de grande ampleur. L'intensité de la récession mondiale explique pour une large part l'ampleur de ces déficits. Elle ne laisse augurer qu'un retour très progressif à des conditions économiques plus normales, associée à une certaine atonie des recettes sociales et fiscales.

Cette crise budgétaire et financière est liée en grande partie à la récession mondiale et à la crise sur les sub-primes avec des finances publiques relativement fragiles, résultat de trente années de déficits accumulés. De manière emblématique, les périodes de haute conjoncture n'ont pas été utilisées pour réduire sérieusement les déficits publics comme d'autres nations ont su le faire.

A Mayotte, comme vous le savez, les mouvements sociaux qui ont perturbé l'activité de l'île pendant 44 jours en fin septembre 2011 ont beaucoup dégradé l'économie et révélé un profond malaise de la jeunesse mahoraise et de l'ensemble des consommateurs.

Enfin, il faut souligner, la situation du Conseil Général dont a hérité le nouvel exécutif en 2011 qui peut être qualifiée de particulièrement préoccupante et se caractérise par :

- une situation financière et budgétaire très dégradée, soit un déficit structurel.

- des effectifs importants, très largement inadaptés aux missions du Département et dont la gestion apparaît déficiente.
- une sous estimation des dotations.
- et un niveau de charges indues trop élevé.

Ces difficultés qui préexistaient au moment de la décentralisation en 2004 et qui se sont amplifiées ces dernières années, ont abouti à une mise sous contrainte particulièrement forte de l'institution.

Dans cette perspective, le Conseil général a ainsi pris des engagements, notamment vis-à-vis de l'Etat, de l'Union européenne et de l'AFD visant à rétablir la santé budgétaire et à améliorer ses performances de gestion.

La convention de restructuration financière signée avec l'Etat en fin 2009 visait un rétablissement de la situation en cinq ans. Le Conseil Général avait alors pris des engagements autour des objectifs suivants :

Malgré ce sombre tableau, plusieurs grands chantiers sont lancés : le développement économique, l'action sanitaire et sociale, sans oublier la formation à tous les niveaux pour répondre aux besoins d'une population jeune et souvent inexpérimentée.

Pour relever ces défis et mieux ajuster nos moyens, dès le mois de juin 2011, le Conseil général a commandé au groupement constitué de MENSIA Conseil, Partenaire Finances Locales, et Seban, un audit portant sur les ressources humaines, les finances et la commande publique, une analyse circonstanciée de la programmation et du suivi physico financier des investissements ainsi que des propositions sur le processus délibératif.

La finalité de cette étude était de relever les insuffisances pour faire évoluer nos procédures et nos politiques publiques.

Un an après la pose de la première pierre de la départementalisation, où en est-on ? Quel premier bilan peut-on faire et quelles sont les perspectives et les marges de manœuvre pour le Conseil général de Mayotte ?

I. En matière de droit substantiel, un premier bilan de la notion de progressivité et d'adaptation est difficile à faire

La longue marche vers la départementalisation de Mayotte est accompagnée, dans un rythme forcé, par l'extension du principe de l'identité législative.

L'application de ces matières législatives et réglementaires de droit commun doit se faire de façon progressive et doit s'adapter à la réalité et au contexte local sans pour autant être contraire aux valeurs Républicaines.

Durant l'année écoulée, le gouvernement a saisi le Conseil général pour donner son avis sur 18 projets d'ordonnance et sur 25 projets de décret.

Ces textes concernent des pans entiers de droit aussi variés que techniques et qui ont parfois un impact direct sur nos institutions publiques et notre situation financière.

En principe, l'Assemblée départementale a un mois pour se prononcer sur ces textes souvent très techniques. Mais le Conseil général est saisi selon la procédure d'urgence, soit un délai de 15 jours, pour se prononcer sur plus de la moitié de ces projets de texte.

Ces mesures législatives et réglementaires ont fait l'objet de nombreux avis souvent très détaillés avec des contre proportions claires et constructives.

Mais force est de constater que ces avis ne sont pas souvent tenus en compte par le gouvernement.

Cette situation me conduit à me demander si cette procédure de saisine pour avis ne devrait pas faire l'objet d'une révision afin que l'on puisse concrètement avoir un réel échange entre les institutions, pour la population, et je me tourne vers les spécialistes autour de cette table et dans la salle pour m'éclairer sur ce point.

En effet, la saisine de notre Collectivité est obligatoire pour adapter les lois et les règlements localement. Mais l'Etat ne tient pas souvent en compte de l'avis du département, quand bien même, ces avis viennent de Cabinets d'expertise qui viennent en appui pour éclairer notre Assemblée départementale.

Aussi, j'ai demandé à l'Institut de Droit d'Outre-Mer (IDOM), de la faculté de droit et des sciences politiques de l'université d'Aix-Marseille, de venir à Mayotte pour évaluer l'impact de l'application de cette alignement au droit commun et de nous faire des propositions concrètes pour nous permettre de travailler en parallèle avec nos parlementaires.

Ce sera aussi l'occasion de faire des expertises pour définir les mesures qui doivent ou qui peuvent être adaptées ou les matières qui peuvent s'appliquer de façon progressive. L'idée étant que nous voulons sortir d'une situation attentiste pour une position offensive.

L'exemple du transfert de compétences sans être accompagné de moyen véritable est aussi une situation qui handicape fortement le département qui puise dans ses ressources pour financer souvent des opérations qui ne relèvent pas de sa compétence. En effet, la commission d'évaluation des charges qui a été inscrite dans la loi de 2001 ne s'est pas réunie entre 2004 et 2011. Et le montant des accroissements des charges résultant des transferts de compétences n'a jamais été constitué par arrêté ministériel puisque la commission consultative sur l'évaluation des charges ne s'est jamais réunie pour traiter les dossiers portant sur la décentralisation de Mayotte. Je rappelle pour exemple que le service de secours a vu son budget passer de 3 millions d'euros à 12 millions en moins de 5 ans.

Mais cette situation est loin d'être dramatique comparée à notre situation économique qui est très difficile.

II. Sur le plan économique : tous les indicateurs sont au rouge

Avec son territoire contraint (taille, pente, équilibres environnementaux) et ses caractéristiques démographiques particulières (jeunesse, dynamisme, rôle de l'immigration), le développement de Mayotte est fortement conditionné par la répartition et la croissance de sa population. En 2007, le taux de croissance était de 3,5% contre 0,6 en métropole.

Selon l'INSEE, les principaux indicateurs économiques sont en recul : le marché de l'emploi se détériore, la consommation des ménages se contracte et les échanges avec l'extérieur accusent un net repli.

La situation financière des entreprises, qui enregistraient déjà, avant la crise sociale, de longs délais de paiement et des difficultés de trésorerie, est très tendue. Ainsi, nombre d'entre elles ont été amenées à demander des licenciements économiques et n'envisagent l'investissement qu'en terme de renouvellement. Les intérêts moratoires n'étaient jusqu'à

présent pas applicables à Mayotte et je dois reconnaître qu'au niveau de notre Collectivité, il arrivait que l'on puisse largement dépasser les délais légaux requis pour payer concrètement les entreprises. Mais afin de remédier à ces lacunes, nous nous sommes engagés à respecter la compatibilité d'engagement ; mesure qui permet de ne payer que ce que le Conseil général ne pourra payer dans le respect des textes de loi. En effet, nous préférons voir une entreprise se plaindre de ne pas avoir de marché plutôt que de ne pas être payée.

Cette situation très contraignante que traverse le département de Mayotte en 2010, 2011 et au premier trimestre 2012, touche également le conseil général.

En effet, les principales recettes du Conseil Général sont composées de taxes douanières, de la taxe à la consommation et de la taxe sur les produits pétroliers.

Concernant les douanes, ces dernières enregistrent une forte baisse en 2009 (-14 millions d'euros), avant que l'on assiste à une remontée en 2010 (+5 millions d'euros) puis à une relative stagnation de ce montant en 2011 qui s'élève à 118 millions d'euros. Sachant que ces recettes arrivent mois après mois, nous avons fait appel à un crédit de trésorerie en septembre 2011 qui s'élève à 22,5 millions d'euros pour honorer nos engagements.

En plus de ses recettes propres, le Conseil Général perçoit des dotations globales de fonctionnement (DGF), d'autres participations de l'Etat (FCTA, DGE) et des subventions d'investissement. Tous ces versements sont en forte baisse. A titre d'exemple les subventions d'investissement de 2011 s'élèvent à 5 millions d'euros, contre 22,5 un an plus tôt.

Le contexte difficile ne permet pas au Conseil général de relancer la commande publique, véritable moteur de notre économie insulaire.

Dans ce contexte de tensions sociales et de difficultés financières des collectivités locales, le gouvernement a mis en œuvre un plan de relance de l'économie et de sauvegarde de l'emploi d'un montant total de 53,4 M€ destiné à financer des opérations inscrites au contrat de projet 2008-2013. Dans ce cadre, l'Etat prendra en charge la totalité du financement de certains projets qui pourraient débiter dès le premier trimestre 2012 et qui devaient initialement être financés à la fois par l'Etat et le Département.

Donc le plan de relance est un redéploiement de tous les financements existants qui devraient être consommés en deux ans, dont 5 millions dès 2012. C'est pourquoi seuls les projets opérationnels ont été retenus par les collectivités locales.

A l'instar des solutions envisagées à la suite de la crise antillaise de 2009, un plan Co.RAIL (Contrat de Reprise de l'Activité à l'Initiative Locale) a également été activé pour un montant total de 1,2 M€. Ce dispositif permet à l'Etat de prendre des mesures exceptionnelles pour aider les entreprises à faire face à leurs difficultés de trésorerie via des mesures visant à faciliter l'accès au crédit bancaire à court terme ou à faciliter la reprise de l'investissement à moyen terme.

Mais comme vous pouvez le constater, ce sont des solutions palliatives, conjoncturelles qui ne sont pas à la hauteur des enjeux économiques. Et qui ne peuvent répondre durablement aux problématiques liées à la vie chère ou aux logements sociaux.

III. La construction du projet départemental dans une situation sociale très tendue

Sur ce plan, il y a beaucoup de choses à dire, mais je vais m'en tenir qu'à deux illustrations significatives que sont la problématique de la vie chère et le logement social.

Entre octobre et novembre 2011, un mouvement social contre la vie chère à Mayotte qui a duré 44 jours a durement éprouvé notre département.

Au terme de ce mouvement, un accord sur quelques produits de première nécessité a été trouvé permettant la levée des barrages et une suspension de la grève.

Cet épisode difficile a révélé plusieurs choses :

- La vie est très chère à Mayotte et l'ensemble de la population le ressent durement ;
- Le pouvoir d'achat pour de très nombreux ménages est insignifiant ;
- La question de la formation des prix par la grande distribution qui est très opaque a été soulevée ;

Le Conseil général a répondu de façon très volontariste pour remédier à cette situation en diminuant fortement, et cela depuis 2009, les taxes de plusieurs produits. Je rappelle ici, que le Département de la Réunion a mis en œuvre cette mesure suite aux émeutes sur la vie chère en février dernier.

Cela n'a pas bénéficié aux consommateurs car les services de contrôle de l'Etat n'ont pas été vigilants sur ces dispositifs. La perte des 4 millions d'euros du Conseil général sur les recettes fiscales n'a pas conduit à une baisse effective du prix des produits de première nécessité en rayon.

En ce qui concerne le logement à Mayotte, un constat peut résumer les difficultés rencontrées : le logement est rare, cher, insuffisamment sécurisé.

De plus, la grande majorité de la population mahoraise est éligible au logement social en raison de la faiblesse des revenus et d'un taux de chômage particulièrement élevé. La défiscalisation a certes permis de produire des logements mais n'a pas ciblé la bonne population. Les classes intermédiaires ne sont pas en mesure de répondre aux critères d'accessibilité de ces logements qui nécessitent un revenu minimal annuel de 35 000 euros. C'est la raison pour laquelle nous avons délibéré en janvier dernier pour acter le principe de la création d'une SPL qui devra répondre à ces difficultés.

Longtemps caractérisée par la production d'un seul type de logement, la case SIM, la politique d'aide au logement à Mayotte s'est dotée en 2006 et 2008 de deux nouveaux produits en accession sociale : le logement en accession très sociale (LATS), pour les ménages les plus défavorisés, et le logement en accession sociale (LAS).

Sur les 237 logements mis en chantier, seuls 150 ont été achevés, sans pourtant être tous occupés.

La promotion de ces habitations s'est très vite heurtée au problème de régularisation foncière que connaît notre département. En effet, sans titre de propriété, les nouveaux accédants ne peuvent prétendre à l'emprunt bancaire. C'est pourquoi nous avons ouvert en janvier la maison du foncier afin d'achever en 2 ans ce chantier qui a été mis en œuvre depuis 1997 ; soit faire en 2 ans ce qui n'a pas été fait en 15ans.

Quant à l'Offre locative sociale, le Logement locatif social (LLS) et le Logement locatif très social (LLTS), ils n'ont connu, depuis leur création en 2008, qu'un succès très relatif. Le montant de la LBU (Ligne budgétaire unique) octroyée à Mayotte est largement insuffisant pour répondre à la demande réelle. Dans ses meilleures années, la SIM produisait jusqu'à 1 000 logements par an contre moins de 200 aujourd'hui.

Par ailleurs, la seule allocation personnelle au logement applicable dans l'île depuis 2004 est

l'Allocation de logement familiale (ALF). Mais elle n'est versée qu'à 173 familles et les montants sont nettement inférieurs à ceux retrouvés dans les DOM. En résumé, les célibataires et les personnes âgées ne peuvent pas bénéficier d'une allocation logement.

A ce titre, le Département de Mayotte a participé les 12 et 13 septembre dernier à la Commission d'outre-mer de l'ADF (Assemblée des départements de France) à l'île de la Réunion où tous les DOM ont signé une motion pour réclamer une réévaluation de ces LBU et une révision des critères d'éligibilité à l'allocation, qui permettra d'obtenir de meilleurs résultats en matière de logements sociaux.

Le Président de la République avait promis, lors de son déplacement à Mayotte en janvier 2010, de donner les moyens nécessaires pour accompagner le Département dans la construction de 40 000 logements sociaux d'ici à 2017.

Pourtant, dans un rapport interministériel commandé par le Gouvernement et remis en janvier 2011 visant à établir un diagnostic du logement locatif social à Mayotte, les auteurs s'étaient interrogés sur le réalisme de la programmation inscrite dans le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) de Mayotte, qui évaluait les besoins de l'île à 500 logements sociaux par an jusqu'en 2017 et 600 logements à réhabiliter annuellement.

Les conditions de logement des ménages modestes restent précaires, même si l'équipement et le confort domestique progressent.

Et un an après la départementalisation, il est difficile de faire un bilan même si des projets significatifs commencent à voir le jour.

IV. L'avenir de Mayotte et de nos jeunes réside dans l'éducation et la formation

La population de Mayotte est très jeune. En effet, 70 % de la population à moins de 30 ans.

Avec un âge moyen de 22 ans, Mayotte reste le territoire de la République dont la population est la plus jeune. Les moins de 20 ans représentent 54 % de la population en 2007.

La scolarisation progresse. Quasiment tous les enfants résidant à Mayotte fréquentent maintenant au moins l'école primaire et le niveau atteint au sortir du système scolaire s'améliore progressivement. En 2007, 17 % des personnes de 15 ans ou plus sorties du système scolaire ont un niveau baccalauréat ou supérieur, contre 13 % en 2002. Cependant, la part des personnes n'ayant jamais été scolarisées est toujours importante : elle représente 44 % des plus de 15 ans, contre 46 % en 2002. 60 % de ces personnes jamais scolarisées savent néanmoins lire et écrire le mahorais et l'arabe, plus rarement le français.

L'éducation de cette jeunesse est une priorité pour l'Etat et pour le département. Concernant le Conseil Général de Mayotte, je rappelle que nous n'avons pas les compétences vis à vis des collèges et des lycées. Pourtant, par soucis de nécessité de réussite de nos jeunes, nous finançons tous les ans l'achat de manuels scolaires.

Nous prenons également en charge les frais d'études des lycéens qui sont amenés à quitter le territoire faute de structure scolaire sur place. Par ailleurs, pour votre information, le Département dépense en moyenne 8500 euros par an et par lycéen en métropole. De plus, nous allons lancer, dès la rentrée 2012, «l'opération ordi-collège» pour les classes de 4^{ème}. Il s'agira d'une expérimentation sur 3 collèges.

Afin de contenir la délinquance juvénile potentielle, le Département accompagne les communes dans le financement des infrastructures sportives telles que les terrains de

football, gymnases et plateaux polyvalents. Il s'agit d'agir une fois de plus dans des domaines qui ne sont pas de la compétence du Conseil général.

Le Conseil général, en sa séance du 13 juillet 2011, a pris une délibération relative au projet de décret portant création du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte. Afin d'appuyer cette démarche importante pour l'avenir de Mayotte, j'ai adressé un courrier au Premier ministre et à tous les ministres.

Un rapport, issu des travaux des services du Conseil général et des réflexions des élus sur les enjeux d'un tel projet a été également joint au courrier pour insister sur l'importance du projet quant au développement socio-économique de l'île et sur la nécessité d'intégrer le volet Recherche dès l'ouverture du centre en privilégiant les deux domaines prioritaires pour Mayotte :

- l'environnement marin avec comme objectif, à terme, de faire de Mayotte un pôle d'excellence en matière de connaissance et d'exploitation durable des écosystèmes marins tropicaux.
- la civilisation arabo et afro musulmane. L'étude et l'enseignement de la civilisation afro-musulmane et des langues régionales (le *Shimaoré* est une langue bantoue au même titre que le *Swahili*).

Je suis heureux de savoir que la faculté de droit et des sciences politiques de l'université d'Aix-Marseille va conventionner avec le CUFR (Centre universitaire de formation et de recherche) pour dispenser les cours en droit. La maquette d'enseignement proposée tient compte des aspirations des élus de Mayotte.

La rentrée de ce Centre universitaire est prévue en septembre prochain. Cela permettra à nos étudiants de commencer leur parcours universitaire à domicile pour ensuite poursuivre leurs études, s'ils le souhaitent, dans l'hexagone ou ailleurs.

Par ailleurs, il convient de préciser qu'une structure financée à 100% par le Conseil général, le CEFSEM, a été créée en 1995 qui offre la possibilité aux étudiants de poursuivre des études universitaires sur Mayotte.

Sur ce plan, une dynamique se crée et nous espérons que les doctorants qui sont dans cette salle rentrent un jour pour enseigner à nos enfants et à nos petits frères.

Tels sont les quelques éléments, certes rapides, mais que je tenais à vous faire part ce matin.

Je vous remercie.