

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

QUEL DÉVELOPPEMENT POUR MAYOTTE ?

Mieux répondre aux défis
de la démographie,
de la départementalisation
et des attentes des Mahorais

Rapport public thématique

Juin 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction	15
Chapitre I Face aux défis du développement de Mayotte, les institutions locales peinent à asseoir leur action	19
I - Les difficultés précédemment soulevées par les juridictions financières persistent	19
A - Peu de suites ont été données au rapport public de la Cour des comptes de 2016 sur la départementalisation de Mayotte.....	19
B - Quelques suites ont été données aux observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion du département, au prix de surcoûts notables.....	22
II - Les services de l'État et le département sont en limite de capacité.....	23
A - La continuité de l'action de l'État dans le département est insuffisamment assurée	23
B - La qualité de la gestion du département doit être améliorée	27
Chapitre II Les plans de développement de l'État : des engagements ambitieux, une mise en œuvre inégale	33
I - Le plan « <i>Mayotte 2025</i> » et le plan d'urgence de 2018.....	33
A - « <i>Mayotte 2025</i> »	33
B - Le plan d'urgence de 2018 et sa traduction dans le contrat de convergence et de transformation	36
II - Le suivi insuffisant des plans a compromis l'efficacité de l'action de l'État.....	38
A - Des engagements contractualisés dans le contrat de convergence et de transformation	38
B - Des dépenses non discernables au sein des engagements de l'État.....	39
Chapitre III Les réponses de l'État n'ont pas apporté toutes les solutions attendues	43
I - La prévalence des questions d'ordre public	43
A - La hausse constante des flux migratoires est un défi permanent pour la lutte contre l'immigration clandestine en mer.....	44
B - La lutte contre l'immigration clandestine à terre et le traitement de l'immigration et de l'intégration, compléments indispensables des interceptions en mer	46
C - Les nécessités de la lutte contre l'immigration clandestine devraient être mieux intégrées dans les relations avec les États voisins	48

II - Des retards importants en matière de services à la population.....	49
A - Une offre de soins très inférieure aux standards nationaux	49
B - La construction de logements reste très en deçà des besoins	51
C - L'éducation au défi de la démographie.....	51
III - Développement économique, aménagements et infrastructures se heurtent à d'importantes difficultés	54
A - Les retards cumulés dans la stratégie d'aménagement et les infrastructures.....	54
B - La planification et l'aménagement ne débouchent pas	57
C - L'économie mahoraise peine à trouver les axes d'un développement durable.....	59
Conclusion générale	67
Liste des abréviations	69
Annexes	71
Réponses des administrations et organismes concernés	75

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, 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 l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors 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 **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. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport 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. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La présente enquête a été conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques, dans le cadre d'une formation interjuridictions (FIJ) associant la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Mayotte. Le rapport initial portant sur les politiques de développement de Mayotte a été instruit par cette FIJ en 2021 et délibéré le 7 janvier 2022. Les rapporteurs ont adressé des questionnaires et/ou rencontré une grande variété d'interlocuteurs au niveau des administrations centrales de l'État, notamment à la direction générale des outremer (DGOM), à la direction du budget, à la direction générale des finances publiques (DGFIP), au secrétariat général du ministère de l'intérieur, au secrétariat général du ministère chargé des affaires étrangères, à l'état major des armées, à la direction générale de l'Insee.

Les rapporteurs se sont rendus sur place en octobre 2021 et entretenus avec les responsables des services extérieurs de l'État à Mayotte : préfet de Mayotte, secrétariat général pour les affaires régionales, direction de l'environnement de l'aménagement et du logement, direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, direction régionale des finances publiques, direction territoriale de la police nationale, rectorat, agence régionale de santé ; avec l'ambassadeur de France aux Comores ; avec des députés de Mayotte, des élus du conseil départemental et de la ville de Mamoudzou et le président de l'association des maires de Mayotte ; avec les responsables de l'Agence française de développement (AFD), du service territorial de l'Insee, de la chambre de commerce, de la Société immobilière de Mayotte ainsi qu'avec les responsables d'associations représentantes de la société civile.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 2 mars 2022, par la FIJ précitée, présidée par M. Hayez, conseiller maître, et composée de MM. Cabourdin et Champomier, conseillers maîtres, et de M. Péhau, président de la chambre régionale des comptes Mayotte, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Saudubray, conseiller maître, M. Launay, conseiller référendaire en service extraordinaire et M. Bangui, premier conseiller de chambre régionale des comptes, et, en tant que contre-rapporteur, M. Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, M. Morin, Andreani, Mme Podeur, MM Charpy, Gautier, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune, Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 12 avril 2022. Le Premier président en a approuvé la publication le 30 juin 2022.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Synthèse

Mayotte est devenue département en 2011, en réponse aux aspirations anciennes et réitérées des Mahorais et de leurs élus. En 2016, la Cour² avait relevé la préparation insuffisante de cette réforme institutionnelle qui, bien que sans lien avec les crises qui traversent l'archipel, n'en a guère facilité la résolution. L'État et le département peinent à tracer des perspectives de développement durable pour Mayotte alors que les difficultés vont s'aggravant.

Le premier défi auquel est confronté l'archipel de Mayotte est celui de la démographie. Le taux de croissance de la population s'est accéléré sur la décennie passée pour atteindre 4 % en 2017. De nombreux indices laissent penser que sa population, évaluée à 289 000 habitants, serait en fait fortement sous-estimée. Cette incertitude est préjudiciable à la mesure fiable des caractéristiques socio-économiques de l'archipel ainsi qu'au bon dimensionnement des politiques publiques.

La population de l'archipel projetée par l'Insee à l'horizon 2050 est comprise entre 440 000 et 760 000 habitants, le principal déterminant étant l'évolution des flux migratoires. Dans l'hypothèse la plus élevée, la densité de population serait portée à plus de 2 000 habitants par km² (contre 774 aujourd'hui), soit la plus forte densité en France, après Paris et les départements de première couronne. Mayotte ne serait plus composée que de grands ensembles d'habitations, de parcs de stationnement et de réseaux routiers.

Dans un tel contexte, la maîtrise de l'immigration est un préalable à la stabilisation du cadre socio-économique. Les moyens consacrés à la lutte contre l'immigration clandestine ont été renforcés et sont mieux organisés depuis 2018.

La délinquance a atteint à Mayotte un niveau hors norme et la sécurité y est devenue la première préoccupation des habitants ; la confiance dans les forces de l'ordre est faible.

Dans le domaine de l'éducation, le retard est difficile à résorber. Le niveau d'équipement scolaire du territoire et la progression démographique rendent nécessaires des constructions dans des proportions massives. Le rattrapage est en cours pour le secondaire. Mais le rythme de construction des écoles primaires est très insuffisant au regard des 850 classes

² Cour des comptes, *La départementalisation de Mayotte*, rapport public thématique, janvier 2016.

supplémentaires nécessaires à l'accueil des enfants dans des conditions satisfaisantes. Le niveau scolaire reste faible dans un archipel où la moitié de la population ne parle pas français.

Face à ces défis, les institutions publiques n'ont pas l'assise nécessaire pour conduire avec sérénité le développement de l'archipel.

Les collectivités locales, de constitution encore récente, département en tête, manquent d'expertise et d'ingénierie. L'émergence d'une élite mahoraise ne fournit pas encore en nombre suffisant les cadres dont Mayotte a besoin. Un accompagnement renforcé sera nécessaire, dans le respect des attributions dont disposent les pouvoirs locaux. Les capacités de maîtrise d'ouvrage du département restent insuffisantes, bien qu'il ait entrepris de relever les compétences de ses cadres. Si sa situation financière est satisfaisante, c'est en raison des retards dans l'exercice effectif de ses attributions et dans la réalisation de ses programmes d'investissement.

Les services de l'État sont fragilisés par des effectifs taillés au plus juste, en méconnaissance de difficultés sans commune mesure avec celles rencontrées en métropole. Les services de la préfecture, notamment, sont trop mobilisés par les urgences successives pour assurer l'impulsion et la coordination nécessaires au développement de l'archipel. En outre, la forte rotation du personnel, les vacances d'emploi qui en résultent et l'insuffisante formalisation des initiatives engendrent une rapide perte de mémoire, ce qui affecte la continuité même des actions entreprises.

Au cours des dernières années, l'État a déployé deux plans d'actions pour Mayotte.

Le premier, dénommé « *Mayotte 2025* », fut annoncé en 2015. Comptant 324 actions, ce plan sans moyens affectés énonçait des objectifs souvent imprécis et n'abordait pas les questions de sécurité et d'immigration, pourtant centrales dans les préoccupations mahoraises. Son suivi et son animation ne se sont pas prolongés au-delà d'un an. Son bilan n'a pas été établi et il n'a plus fait l'objet de communication au-delà de sa première année de mise en œuvre. Son apport aux besoins du territoire et de la population mahoraise n'a pas été évalué.

Le second, le « *plan pour l'avenir de Mayotte* », a été élaboré dans l'urgence, en réponse à la crise sociale du début de l'année 2018, qui causa la paralysie de l'archipel pendant deux mois. Constitué de 53 mesures, pour un montant annoncé de 1,3 Md€, il alliait mesures d'urgence et propositions de long terme. Il consacrait un chapitre entier aux questions d'immigration et de sécurité, qui étaient à l'origine de la crise. Pendant la première année de sa mise en œuvre, ce plan a apporté une nouvelle dynamique à l'action de l'État à Mayotte et des avancées importantes avec la création d'une agence régionale de santé et d'un rectorat de plein exercice, la relance de la lutte contre l'immigration clandestine et le renforcement des moyens consacrés à la sécurité.

L'important volet d'investissement que comprenait ce second plan a été contractualisé dans le contrat de convergence et de transformation conclu à l'automne 2019, comme dans d'autres territoires ultra-marins. L'avancement de ces investissements est variable, tributaire de la capacité des maîtres d'ouvrage à mener à bien les projets. Si les constructions d'établissements secondaires se poursuivent à un rythme satisfaisant, les travaux en faveur des écoles primaires, des réseaux d'eau et d'assainissement ou des transports en commun n'ont guère progressé. Ce plan, comme le précédent, n'a fait l'objet d'un suivi structuré que pendant une brève période.

Au total, il n'existe pas à ce jour de document stratégique de programmation du développement de Mayotte. L'élaboration du schéma d'aménagement régional, engagée en 2011, n'a toujours pas abouti. L'opération d'intérêt national prévue par le plan de 2018 n'a pour l'instant donné lieu qu'à une esquisse qui n'a pas reçu l'adhésion des élus mahorais.

Le désordre foncier, cause d'incertitude sur les propriétés qui avait été mise en évidence lors de la transition vers le droit commun, handicape fortement l'action publique. Son règlement n'a guère progressé, en dépit de la création en 2017 de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte.

Enfin, l'extension de l'habitat informel ou insalubre n'a pu être jugulée. La part de logement précaire, d'environ 40 %, n'a pas évolué de 1997 à 2017 et l'augmentation de la production annuelle de logements sociaux ces dernières années est sans commune mesure avec les besoins.

Sur chacun de ces thèmes, la conduite des projets est insuffisamment coordonnée. La Cour avait pourtant souligné cette nécessité lors de la publication de son rapport de 2016 sur la départementalisation de Mayotte.

Au terme d'une consultation étendue des Mahorais et de leurs élus, le Gouvernement avait préparé un projet de loi pour le développement accéléré de Mayotte³. Celui-ci a, le 13 janvier 2022, reçu un avis défavorable du conseil départemental ; il a été abandonné.

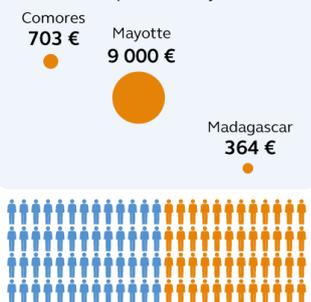
Une réflexion stratégique approfondie sur le développement durable de Mayotte reste à conduire. À défaut, l'archipel restera tributaire des financements publics reçus de la métropole, ce qui ne paraît ni souhaitable pour les Mahorais, ni soutenable à terme compte tenu des perspectives démographiques.

³ Projet de loi relatif au développement accéléré de Mayotte et portant dispositions diverses sur la Guyane.

Quel développement pour Mayotte ?

Mayotte, un territoire très attractif pour les populations environnantes

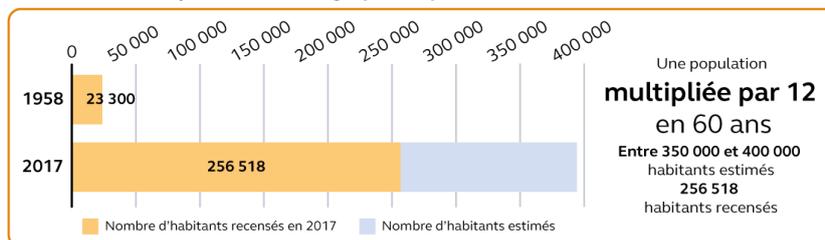
PIB par habitant dans les territoires limitrophes de Mayotte



Mayotte, un très fort taux de natalité



Mayotte, une démographie exponentielle difficile à maîtriser



Deux plans d'action menés par l'État



Source : Cour des comptes, d'après les données des services de l'État, Insee et IEDOM

Récapitulatif des recommandations⁴

Consolider l'action des pouvoirs publics

1. Établir et publier régulièrement, sans attendre 2025, des données fiables sur la population présente à Mayotte (*ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère des outre-mer*).
3. Subordonner toute aide exceptionnelle nouvelle de l'État au département à l'amélioration progressive de la qualité de sa gestion, éventuellement *via* un contrat d'objectifs et de moyens (*ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte*).
4. Conforter le préfet de Mayotte en regroupant les fonctions sécuritaires et d'ordre public de la préfecture sous l'autorité d'un seul de ses collaborateurs et en dotant le Sgar d'une cellule pérenne de pilotage et de suivi-évaluation des plans de développement de Mayotte (*ministère de l'intérieur, ministère des outre-mer*).
5. Doter tout prochain plan de développement de Mayotte d'une gouvernance préétablie aux plans central et local, assortie d'outils de comptes rendus et de suivi-évaluation précis (*ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte*).

Renforcer la lutte contre l'immigration clandestine

6. Renforcer la capacité d'interception des bateaux des passeurs en avant des eaux territoriales de Mayotte, notamment en étudiant la faisabilité juridique, opérationnelle et financière du repositionnement d'un navire pivot au nord-ouest de Mayotte (*ministère de l'intérieur, ministère des outre-mer*).
7. Accentuer la sécurisation des actes relatifs à la police des étrangers en affinant l'analyse des motifs de mainlevée ou d'annulation des procédures et en ajustant les pratiques en conséquence (*ministère de l'intérieur - préfecture de Mayotte*).

⁴ Les recommandations sont classées ici selon trois thèmes, dans l'ordre correspondant à leur apparition dans le rapport.

8. Coordonner l'action contre l'immigration clandestine par des réunions régulières entre le préfet de Mayotte, les ambassadeurs de France auprès des pays de provenance des immigrés, l'ambassadeur chargé de la coopération régionale et le commandant supérieur des forces armées de la zone sud de l'océan indien (FASZOI) (*ministère des affaires étrangères, ministère des armées, ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte*).
9. Associer le préfet de Mayotte au suivi du plan de développement des Comores (PDFC) (*ministère des affaires étrangères*).

Promouvoir un développement soutenable du territoire

2. Subordonner tout nouvel investissement public au port de Longoni à une décision pérenne sur le devenir de la délégation de service public, ainsi qu'à une étude géoéconomique et logistique approfondie des perspectives réelles de développement de ce port dans son environnement océanique régional (*ministère des outre-mer, département*).
10. Sur la base d'un diagnostic partagé, définir une stratégie commune de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités mahoraises (*ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte, ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports*).
11. Accélérer le règlement du désordre foncier, notamment en renforçant les moyens dévolus à la commission d'urgence foncière (*ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte, département*).
12. Mobiliser la ressource foncière nécessaire au développement de Mayotte en confortant le portage foncier assuré par l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (Epfam) et en actant sans plus tarder la liquidation du syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (Smiam) et la dévolution de ses biens (*ministère des outre-mer, département*).
13. Concevoir le développement à long terme de Mayotte en prenant en compte son intégration dans son environnement régional (*ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte, département*).

Introduction

Les Mahorais ont un attachement particulier à la France, Mayotte ayant été, dès 1841, la première île de l'archipel des Comores à lui être rattachée. Les réformes successives, notamment l'accès au statut de territoire d'outre-mer en 1946, accentuèrent l'intégration des quatre îles, au détriment de Mayotte, la capitale de l'archipel étant transférée de Dzaoudzi à Moroni.

Du référendum de 1974 à la départementalisation

Le référendum de décembre 1974 sur l'autodétermination des Comores, a marqué la volonté des Mahorais de rester Français à une majorité de 63,8 % des suffrages exprimés. L'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte annonçait son évolution vers le statut de « collectivité départementale », entré en vigueur avec la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a fait de Mayotte une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74.

Le processus de départementalisation a repris avec la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 relative à l'outre-mer et le « pacte pour la départementalisation de Mayotte » du 16 décembre 2008. La consultation des Mahorais, 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. Les lois organiques du 3 août 2009 et du 7 décembre 2010 ont parachevé le processus de départementalisation. Département et région d'outre-mer, Mayotte en exerce désormais l'essentiel des compétences de droit commun. La déconcentration a accompagné cette décentralisation, jusque récemment : le décret n° 2020-18 du 10 janvier 2020 a créé à Mayotte une agence régionale sanitaire (ARS) de plein exercice. De même, le vice-rectorat est devenu rectorat avec le décret n° 2019-1553 du 30 décembre 2019, conséquence de la création de l'académie de Mayotte.

Dix ans après la création du département, alors que le Gouvernement a enchaîné les plans pour Mayotte (« Pacte pour la départementalisation » de 2008 ; plan « *Mayotte 2025* » ; déclinaison locale des Plans pour le logement outre-mer (PLOM 1 et 2) ; contrat de plan État-région ; projet de loi inabouti pour Mayotte), la situation de l'archipel reste atypique au sein de la République. L'enjeu démographique y est central, en raison à la fois d'une croissance endogène très dynamique et de flux migratoires de masse. Le développement économique et social, s'il a progressé, ne peut

s'envisager indépendamment du contexte géoéconomique régional et de l'explosion démographique que certaines études anticipent pour l'archipel. De nombreux chantiers – notamment le règlement de la question foncière – identifiés dès 2008 comme autant de préalables à la réussite de la réforme, ne sont toujours pas achevés. L'effort budgétaire de l'État a augmenté mais souffre d'un manque de programmation. Quant aux collectivités locales, leur situation financière et leurs capacités techniques sont fragiles, ce qui obère la mise en œuvre de leurs compétences.

Le défi démographique

La population de Mayotte a été multipliée par 12 en 60 ans, passant de 23 300 habitants en 1958 à 256 518 habitants en 2017, selon le dernier recensement complet de l'Insee. Mayotte compte la plus forte densité de population de la France d'outre-mer, avec 682 habitants au km² (565/km² en 2012), et même 2 700 habitants au km² à Mamoudzou et Dzaoudzi, soit des densités comparables à celles du cœur de l'Île-de-France. Or, la population réelle est probablement supérieure à cette estimation⁵. La plupart des interlocuteurs de la Cour s'accordent sur le chiffre de 350 000, voire 400 000 habitants.

Au vu de l'estimation des entrées illégales faite par les services de l'État, la population s'accroît de plus de 7 000 personnes par an du seul fait de l'immigration clandestine, sans préjudice de la natalité induite par cet afflux de population. La maternité de Mayotte connaît plus de 9 000 naissances par an, ce qui en fait « la plus grande maternité de France ».

Mayotte est ainsi le département le plus jeune de France : selon l'Insee, un Mahorais sur deux a moins de 17 ans. L'archipel a le plus fort taux de fécondité de l'outre-mer avec plus de quatre enfants par femme. L'Insee estime que la population mahoraise sera de 760 000 habitants en 2050 si les flux migratoires se maintiennent, et de 530 000 si l'immigration est stoppée⁶.

Dans ce contexte démographique exceptionnel, l'alignement sur le dispositif de droit commun du recensement de la population mahoraise affecte les politiques de convergence économique et sociale. L'incertitude actuelle portant sur la population réelle de l'archipel fait peser des aléas sur les politiques publiques comme sur le dialogue avec les élus mahorais et la population.

⁵ Dans la mesure où la population en situation irrégulière ou logée dans l'habitat précaire massif qui jouxte Mamoudzou et Dzaoudzi est plus difficile à recenser. L'Insee affirme cependant mettre en œuvre certaines méthodes pour que le décompte soit le plus exhaustif possible.

⁶ *Insee Première* n° 1737 du 7 février 2019.

Les conséquences de cette forte croissance démographique sont multiples : chômage massif, pauvreté, prolifération d'un habitat précaire et insalubre, travail clandestin et insécurité, déforestation et pêche et chasse illégales. Alors que 84 % de la population de Mayotte vit sous le seuil de pauvreté⁷, le chômage touche plus d'un actif sur quatre.

La hausse continue de l'insécurité

La crise qui a secoué Mayotte au printemps 2018, a trouvé une partie de son origine dans l'insécurité grandissante. Elle ne s'est guère apaisée. Les écoles et lycées subissent de plus en plus souvent des vols d'équipements, notamment informatiques⁸. Le transport scolaire est une autre cible, avec 450 bus et 30 000 élèves transportés chaque jour. Sur les neuf premiers mois, il y a eu 85 faits de violences urbaines en 2021 : affrontements inter-quartiers, barrages, agressions de minorités.

Les ménages mahorais subissent quatre fois plus de cambriolages ou de vols avec effraction que les métropolitains, et les violences physiques y sont beaucoup plus fréquentes. Selon l'Insee, la moitié des habitants de Mayotte dit se sentir en insécurité, la délinquance constituant de loin la première préoccupation des habitants (72 %).

Selon la direction territoriale de la police nationale (DTPN), beaucoup de faits ne sont pas rapportés aux autorités en raison du défaut de titre de séjour des victimes, de la culture de non-dénonciation des faits, de la coutume transactionnelle pour le règlement des délits, du recours croissant à la vendetta, du refus d'assurance de certains risques par les compagnies d'assurance. Au plan local, toujours selon la DTPN, les polices municipales, coûteuses, sont peu efficaces malgré les protocoles signés avec elles.

Une économie sous perfusion

Selon l'Insee, le produit intérieur brut (PIB) de Mayotte est estimé à 2,4 Md€. Il augmente très rapidement depuis 2005. Le PIB par habitant atteint près de 9 000 €. Il est comparable à celui de Maurice (8 363 €) mais très largement supérieur à celui des Comores (703 €) ou de Madagascar (364 €)⁹. Il est encore très éloigné de ceux de la France métropolitaine ou de La Réunion (21 378 € par habitant). La part des transferts de la métropole, collectivités locales comprises, dans la formation de ce PIB est prépondérante, supérieure à 1,8 Md€¹⁰, dont plus de 1 Md€ en salaires,

⁷ 959 € par mois par ménage.

⁸ La direction territoriale de la police nationale (DTPN) a proposé au rectorat une télésurveillance des établissements, qui est restée sans suite.

⁹ Source : rapport de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer pour 2017.

¹⁰ Source : DRFiP Mayotte.

sans compter les fonds européens (22 M€) et les décaissements de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence française de développement (AFD), qui peuvent être estimés à un total de 100 M€. Ainsi, en retenant une approche comptable rapportant le total des dépenses publiques au PIB estimé de Mayotte en 2018, le ratio obtenu est proche de 80 %. Sans transferts de l'État, l'économie mahoraise s'effondrerait.

Ce soutien financier public a des effets bénéfiques sur le niveau de vie des Mahorais. Il reste néanmoins en deçà de celui des autres Drom, sans évoquer celui de la métropole : l'indice de développement humain y est de 0,637 contre, par exemple, 0,740 en Guyane, 0,822 en Guadeloupe et 0,901 pour la France entière¹¹.

Au total, bien qu'il soutienne massivement l'économie mahoraise, l'État n'a pas pu régler jusqu'ici la double difficulté d'un département coupé de l'économie sous-régionale et, dans le même temps, irrésistiblement attractif pour les populations environnantes.

Face à tous ces défis, les services de l'État, comme ceux de l'institution départementale, peinent à mener les actions prévues dans le plan de développement de « *Mayotte 2025* » et dans le plan d'urgence de 2018. Ces plans n'ont au demeurant pas apporté toutes les réponses aux difficultés de Mayotte.

¹¹ Le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) définit l'indice de développement humain (IDH) comme un indice composite sommaire qui mesure les réalisations moyennes d'un pays dans trois aspects fondamentaux du développement : une vie longue et saine (santé), l'accès aux connaissances (éducation) et un niveau de vie décent (revenu).

Chapitre I

Face aux défis du développement de Mayotte, les institutions locales peinent à asseoir leur action

I - Les difficultés précédemment soulevées par les juridictions financières persistent

Les rapports antérieurs des juridictions financières abordaient plusieurs aspects du développement de Mayotte. Il n'en a guère été tenu compte, ce qui a affecté le suivi des plans de développement et le redressement du département.

A - Peu de suites ont été données au rapport public de la Cour des comptes de 2016 sur la départementalisation de Mayotte

La Cour avait notamment formulé des recommandations portant sur le suivi de la délégation de service public du port de Longoni, le désordre foncier et l'adressage des propriétés, le pilotage par l'État de la départementalisation, la programmation pluriannuelle de l'engagement financier de l'État et des équipements publics. S'agissant du département, les recommandations concernaient en particulier la gestion des ressources humaines et l'organisation des services.

La situation du port de Longoni

L'exécution de la délégation de service public (DSP) du port de Longoni fait l'objet de nombreux manquements du délégataire : non-présentation de documents obligatoires, non-respect des obligations contractuelles (éclairage du port, convention Marine pollution, non-respect des prescriptions sur le stockage de matières dangereuses, travaux d'infrastructures sans l'aval du département, non-respect des dispositions tarifaires, etc.). La gouvernance de la DSP ne fonctionne pas et les relations difficiles entre délégataire et délégant ont débouché sur des contentieux. Le département se trouve dans l'incapacité de rétablir un contrôle effectif de la convention. Le projet de loi sur Mayotte prévoyait la possibilité de lui conférer le statut de grand port maritime.

Le pilotage de la départementalisation et du plan Mayotte 2025

Le plan *Mayotte 2025* fit initialement l'objet d'un suivi au niveau de la DGOM et de comités de pilotage, mais qui ont été interrompus dès 2016. Il n'y a pas eu de traitement spécifique des questions juridiques et financières. Cette lacune organisationnelle se ressent encore aujourd'hui.

La situation foncière

La création de l'établissement public foncier de Mayotte n'a pas réglé les problèmes fonciers posés par la départementalisation. L'État et le département ont cependant procédé, par convention signée en 2018, à certains échanges domaniaux. Les incertitudes foncières sont extrêmement nombreuses et pénalisent le développement de Mayotte.

L'adressage des habitations

Des actions de sensibilisation ont été menées auprès des communes, pour les rappeler à leurs obligations. Elles ont reçu au total 2,9 M€ de subventions à cette fin, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (auxquels s'ajoutent 590 000 € pour la ville de Mamoudzou). La DRFiP souligne la forte inertie des communes dans ce domaine et a mobilisé les cinq « conseillers aux décideurs locaux » placés auprès des services communaux pour dynamiser cette démarche. Il n'y a pas de données précises sur ses résultats. La part des locaux disposant aujourd'hui d'une adresse correcte à Mayotte ne représenterait qu'un quart de l'ensemble du foncier bâti.

La programmation pluriannuelle de l'effort budgétaire de l'État

Le plan pour l'avenir de Mayotte annonçait 53 actions pour un effort de 1,3 Md€, sans en préciser ni le détail ni le calendrier. Le contrat de convergence et de transformation comporte un plan d'investissement pluriannuel chiffré, mais ne porte que sur une part limitée des dépenses de l'État dans le département. Il n'y a pas de document synthétique retraçant les dépenses de l'État à Mayotte. Les documents de politiques transversales annexés aux lois de finances en donnent une vision peu opérante.

L'accompagnement des constructions scolaires des communes

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) dispose d'un service d'accompagnement des collectivités fort de 25 agents, en assistance à la maîtrise d'ouvrage des constructions scolaires et des infrastructures d'eau et d'assainissement. Ce dispositif est insuffisant : alors que le besoin est estimé *a minima* à 100 classes par an pendant 10 ans, 67 salles de classes ont été livrées de 2014 à 2018, alors que 380 étaient programmées. La convention quadripartite conclue en juin 2021 entre la préfecture, le rectorat, l'AFD et l'association des maires, prévoit une assistance à maîtrise d'ouvrage. Malgré une amélioration récente de la consommation des crédits de construction scolaire (20,7 M€ de CP exécutés en octobre 2021 contre, en année pleine, 9,1 M€ en 2020 et 12,6 M€ en 2019), le retard a continué à s'accumuler.

L'organisation des services du département

La réorganisation des services du département en 2018 repose sur six pôles, dont pas moins de 21 directions opérationnelles. Certains pôles emploient des agents à des tâches redondantes telles que l'entretien ou les ressources humaines. La multiplicité des sites du département aggrave ces difficultés et freine les mutualisations entre services.

Les dépenses de personnel du département

Le département ne contient pas l'évolution des effectifs, passés de 3 094 agents en 2018 à 3 250 en 2021, même si 682 postes budgétisés n'étaient pas pourvus en décembre 2021. Les affectations des agents sont insuffisamment maîtrisées, ce qui engendre de l'inoccupation. L'analyse du budget principal montre la dépendance du département aux dotations de l'État, soit 144,6 M€ en 2020 contre 122 M€ en 2017. En croissance, les dépenses de fonctionnement sont passées de 289 M€ en 2020 à 281 M€ en 2017.

*Définir un programme d'équipements dans le cadre du plan
« Mayotte 2025 »*

Le plan « *Mayotte 2025* » ne comprenait pas de programme d'équipements. Le *plan pour l'avenir de Mayotte* de 2018 prévoyait un programme d'investissement de 1 Md€, dont la plus grande part a été contractualisée dans le contrat de convergence et de transformation (CCT) de 2019, auquel les fonds européens contribuent à hauteur de 126 M€. L'engagement des crédits sur la période 2019-2022, n'intègre pas de calendrier d'exécution.

B - Quelques suites ont été données aux observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion du département, au prix de surcoûts notables

Les recommandations émises par la chambre régionale des comptes¹² portaient sur différents éléments de la rémunération des agents, ainsi que sur la nécessité d'un plan de formation.

En dépit du contrat conclu avec l'État pour maîtriser les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel restent élevées. La hausse de la masse salariale s'explique par la révision du régime indemnitaire (Rifseep et NBI¹³) et par le recrutement d'assistants familiaux passant de 4,5 M€ à 13,3 M€ entre 2017 et 2020.

La durée effective du travail est tombée à 1 549 heures¹⁴ par an, soit à peine plus de 33 heures par semaine. Le département accorde en outre de nombreuses autorisations d'absence pour événements divers non prévus pour la fonction publique de l'État.

Le lancement d'un logiciel de pointage à l'étude depuis 2019 n'a pas abouti. Il n'y a pas de contrôle réel de l'assiduité des agents.

Le département a rédigé un plan de formation pour la période 2017 à 2019 sans prioriser ses besoins. Un nouveau plan de formation est à l'état de projet. Il n'est pas établi de bilan des formations, notamment de leurs coûts. L'effort de formation n'est pas suivi, ni pour répondre aux besoins des services, ni pour en contrôler les coûts, ni pour s'assurer de leur pertinence.

¹² CRC Mayotte : *département de Mayotte - gestion des ressources humaines - exercices 2012 et suivants*, mars 2018 ; cf. liste des rapports CRC en annexe.

¹³ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ; nouvelle bonification indiciaire.

¹⁴ 1 589 heures – 4 jours fériés locaux – 3 heures par semaine pendant 4 semaines.

L'action en remboursement à l'encontre des agents ayant perçu des primes, indemnités et compléments de rémunération irrégulièrement versés depuis 2016 n'a pas été engagée.

La chambre régionale des comptes a, par deux fois, soulevé l'irrégularité de la délibération du 2 février 2009 qui fixe à 250 € par jour le taux de remboursement des frais de déplacement des élus¹⁵. Cette situation irrégulière à l'origine de surcoûts s'est pérennisée.

Le département n'a que partiellement donné suite aux recommandations relatives à la gestion de ses ressources humaines. Quand il l'a fait, ce fut au prix d'augmentations desdites dépenses.

II - Les services de l'État et le département sont en limite de capacité

A - La continuité de l'action de l'État dans le département est insuffisamment assurée

Selon le document de politique transversale pour l'outre-mer, Mayotte n'est pas véritablement sous-administrée.

Tableau n° 1 : effectifs de fonctionnaires de l'État rapportés à la population des Drom (2020)

Nb	Nb de fonctionnaires de l'État		Population		Ratios	
	Ensemble	Dont éduc, ens sup et rech.	Totale	Dont - de 19 ans	Nb d'habt par fonction.	Nb de jeunes par enseignant
Guadeloupe	16 688	10 030	375 693	89 427	22,5	8,9
Martinique	12 488	7 636	354 824	74 732	28,4	9,8
Guyane	14 929	8 513	294 146	121 182	19,7	14,2
La Réunion	29 609	20 586	857 809	253 879	29,0	12,3
Mayotte	11 478	8 294	288 926	155 342	25,2	18,7
France métro	2 126 100	1 384 200	65 235 843	15 429 442	30,7	11,1

Source : DPT Outre-mer 2020

¹⁵ Rapports d'observations définitives : *département de Mayotte*, janvier 2012 ; *département de Mayotte - gestion des ressources humaines - exercices 2012 et suivants*, mars 2018

Exception notable, les effectifs de la préfecture sont inférieurs à ceux des autres départements-régions d'outre-mer (Drom) : Mayotte, dont la population est au moins équivalente à celle de la Guyane, compte moins d'agents (386 à La Réunion, 324 en Guadeloupe et 323 en Martinique, 309 en Guyane et 295 à Mayotte).

1 - Le recrutement des fonctionnaires est pénalisé par une trop faible attractivité

Les services de l'État à Mayotte font tous état, à des degrés divers, de difficultés pour recruter des cadres et les garder en poste suffisamment longtemps. Toutes les administrations comptent des postes non pourvus, peu de candidats et une rotation accélérée des cadres. L'attractivité est faible et l'adaptation souvent difficile.¹⁶

On comptait, en décembre 2021, 120 postes de catégorie A ou A+ à pourvoir dans la fonction publique de l'État à Mayotte (hors enseignants). À la même date, il y en avait 76 en Guyane, 43 en Martinique, 33 dans le Cher et 28 dans l'Orne – ces deux derniers départements ayant des populations comparables à celle de Mayotte. Le centre hospitalier de Mayotte ne compte que 120 médecins, alors que 250 postes y sont ouverts ; il doit pallier ce déficit par le recours chronique à l'intérim et aux médecins vacataires.

Les fonctionnaires affectés à Mayotte bénéficient certes d'avantages. La sur-rémunération y est de 40 %, mais elle est de 53 % à La Réunion, où la qualité de la vie est toute autre. Une indemnité de sujétion géographique de 20 mois de traitement de base est versée, par tranches, pour un séjour minimum de quatre ans. Une réduction d'impôts de 40 % est octroyée dans les départements d'outre-mer¹⁷.

Ces conditions ne suffisent pas à compenser la différence de qualité de vie à Mayotte avec les autres départements d'outre-mer, en particulier avec La Réunion. Les postes y requièrent un fort engagement personnel et professionnel. De plus, les postes de direction sont souvent insuffisamment dimensionnés pour des fonctionnaires expérimentés. C'est le cas du corps

¹⁶ Les conditions de vie particulièrement difficiles dissuadent beaucoup de fonctionnaires de postuler : l'insécurité mine le quotidien et limite fortement les loisirs et la possibilité de profiter de la mer et de la nature ; le faible niveau scolaire, la différence de culture, voire la violence entre adolescents rendent délicate l'adaptation à l'école d'enfants non mahorais ; les trajets aux heures de pointe donnent lieu à des embouteillages pouvant faire perdre plusieurs heures par jour, dans une île dont la longueur est d'à peine 40 km. De plus, le coût de la vie est de 15 % plus élevé qu'en France, voire de 40 % pour les produits alimentaires.

¹⁷ Depuis 2019 cependant le montant maximum de cette réduction a été abaissé à 4 050 €. Il était de 6 710 € auparavant.

préfectoral. Le poste de préfet y est attribué en premier poste, alors que sa grande difficulté et la tension quasi permanente dans l'archipel requièrent une solide expérience. Avec une durée moyenne d'affectation de l'ordre de 18 mois, le temps d'adaptation des préfets aux spécificités et aux réalités complexes de l'archipel est insuffisamment pris en compte.

La DGOM a mené une réflexion interministérielle sur l'attractivité de la fonction publique d'État en outre-mer, qui a débouché sur un ensemble de mesures pour favoriser l'attractivité des postes, dont la réforme de l'indemnité de sujétion géographique (ISG), ramenant à deux ans renouvelables une fois la durée d'engagement nécessaire, et l'application de la priorité subsidiaire d'affectation aux fonctionnaires en poste à Mayotte depuis au moins trois ans sont les plus significatives.

2 - La préfecture peine à coordonner l'action de l'État sur le long terme

Comme la plupart des services de l'État à Mayotte, la préfecture semble en difficulté, ne disposant manifestement pas des moyens et de l'organisation propres à asseoir son rôle de pilote et de coordonnateur de l'action de l'État à Mayotte. Le fait qu'elle n'ait pas été en mesure de répondre aux questionnaires de la Cour lors de la présente enquête en est le signe immédiat, ce dont le préfet de Mayotte lui-même convient.

Les membres du corps préfectoral s'estiment en position isolée, contraints de presque tout faire par eux-mêmes. Indépendamment des difficultés de recrutement, le dimensionnement des services préfectoraux est assurément insuffisant compte tenu de la complexité de la tâche, avec 295 agents. Dans un contexte d'urgences récurrentes, la préfecture ne peut guère stabiliser son action, ni construire ou mener des projets complexes dans la durée.

La documentation produite est pauvre sinon inexistante. Il n'existe pas de compte rendu, de contrôle de gestion ou de suivi d'activité. Beaucoup des actions menées ne sont ni écrites, ni formalisées, ni documentées. Les plans sont annoncés voire conduits en partie depuis Paris et la préfecture n'est pas dotée des équipes ou des instruments pour en suivre l'exécution et les résultats. Ceci est très pénalisant dans un contexte de rotation rapide des cadres¹⁸, qui engendre une perte de mémoire préjudiciable à la continuité de l'action publique ou à sa projection dans un temps long. Cela compromet la capacité de l'État à rendre compte de son action à Mayotte.

¹⁸ Tous les membres de l'équipe préfectorale aujourd'hui en poste à Mayotte ont moins de trois ans de présence. Aucun n'a connu les événements de 2018.

La coordination de l'action des services de l'État repose sur la réunion hebdomadaire présidée par le préfet. À l'issue de l'enquête de la Cour, la conférence d'action régionale a été réunie une première fois, en novembre 2021, autour de la feuille de route interministérielle du préfet.

Les enjeux du développement du territoire mahorais requerraient un pilotage et une coordination mieux structurés de l'action des services. Ainsi, il n'existe pas d'interlocuteur identifié, sous l'autorité du préfet, disposant d'une vue consolidée sur des sujets aussi importants que la sécurité, le désordre foncier ou l'aménagement du territoire.

Le traitement des questions d'ordre public est réparti entre la directrice de cabinet du préfet, le secrétaire général, qui supervise la direction de l'immigration, de l'intégration et de la citoyenneté (DIIC et la sous-préfète chargée de la lutte contre l'immigration clandestine - LIC). Hormis le préfet lui-même, nul n'assure la coordination de ces différents pôles alors que les défis et les tâches sont considérables.

Ainsi, le préfet ne dispose pas d'un état-major suffisamment organisé et doté pour faire face à la pluralité de ses missions, dans un contexte notoirement difficile. La DGOM a fait part à la Cour de son intention de rechercher une organisation plus efficiente.

3 - Les débuts hésitants du service de gestion commun de la préfecture

Jusqu'ici, la gestion du système d'information (SI) de la préfecture était confiée à sa direction des systèmes d'information. Tous les autres services de l'État étaient responsables de leur système d'information.

Dans le cadre du projet de secrétariat général commun, un service interministériel du numérique (Sinum) a été créé, regroupant à partir du 1^{er} janvier 2021 les services informatiques de la préfecture, de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Daaf), de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal), de la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) et de la direction de l'action culturelle (DAC). Cette réforme, effectuée en application de directives nationales, sans prise en considération des spécificités locales, a suscité un fort mécontentement des services utilisateurs, qui estiment avoir été insuffisamment consultés, pour des gains d'efficacité qui ne sont pas démontrés. Les questions de sécurité informatique ont été insuffisamment prises en considération¹⁹.

Le Sinum doit instituer une gouvernance davantage partagée, et mieux associer les utilisateurs à ses décisions.

¹⁹ Le préfet de Mayotte précise cependant que des indicateurs pour la sécurité ont été créés en 2022.

B - La qualité de la gestion du département doit être améliorée

1 - Les finances du département sont soulagées par les retards dans l'exécution des investissements

Le département de Mayotte dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes : le service de transports maritimes (STM) et la direction de la santé et de la protection de l'enfance (DSPE).

Avec 380 M€, le budget principal représente en moyenne 85 % des dépenses du département. La DSPE en représente 10 % et le STM 5 %.

Les dotations de l'État sont la première des ressources de la collectivité (147 M€ en 2020). Les ressources fiscales ont atteint 140 M€ en 2020 contre 116 M€ en 2017, du fait de l'augmentation des droits de mutations à titre onéreux. Les recettes propres, 12 M€, sont marginales.

La nature des dépenses incompressibles (142 M € en moyenne entre 2017 et 2020 – dépenses de personnel, allocations individuelles de solidarité, annuité de la dette, participations aux budgets annexes et aux transports scolaires) rend difficile tout plan de limitation des dépenses de fonctionnement.

Du fait du degré d'exécution de son budget de fonctionnement (80 % en 2020), le département dégage une capacité d'autofinancement de 57 M€, supérieure à ses dépenses d'équipement (47 M€ en 2020), constituant un fonds de roulement important²⁰ (96,6 M€ en 2020). Celui-ci couvre son endettement (73 M€ au 1^{er} janvier 2021), dont le montant reste limité²¹. Le département dispose des ressources nécessaires pour assurer ses missions, en fonctionnement et en investissement.

La compensation par l'État du transfert de la compétence aide sociale à l'enfance (ASE) en 2009 ne s'est faite qu'en 2016, par une régularisation rétroactive de 41,8 M€ puis une dotation annuelle de 9,6 M€. Les financements de la protection maternelle et infantile (PMI) ont été totalement débloqués pour la période 2018-2020 alors que le schéma départemental n'était pas validé par l'exécutif local. Le programme des reconstructions et rénovations des PMI ne repose pas sur une analyse des besoins des territoires.

²⁰ S'y ajoutent 80 M€ de provisions semi-budgétaires constituées de 2016 à 2020.

²¹ En revanche, le taux d'intérêt moyen de sa dette, de 4,5 %, est peu performant au regard des taux généralement pratiqués aujourd'hui, généralement inférieurs à 2 %.

La tardive montée en charge de cette compétence²² engendre des dépenses croissantes qui pourraient, à terme, fragiliser les finances du département. Ainsi, les dépenses du budget annexe santé et protection de l'enfance sont-elles passées de 7,2 M€ en 2017 à 49,6 M€ en 2020.

2 - La mission évaluation et contrôle de gestion devrait être confortée pour améliorer la maîtrise des risques

La conduite des marchés publics par le département est affectée de nombreuses insuffisances, porteuses de risques non maîtrisés. Il n'existe pas de stratégie ou de politique d'achat. Les documents d'orientation budgétaire et les plans pluriannuels d'investissement sont lacunaires. Les dépenses d'équipements exécutées restent modestes, comparées au stock d'autorisations de programme, de l'ordre de 1 Md€, attestant de la faible performance du pilotage des projets d'investissement. Les besoins ne sont pas définis en amont. Il n'existe pas de guide de la commande publique et la chaîne de contrôles des dépenses est faible. Le service de contrôle de gestion n'est pas en mesure d'évaluer la performance des achats, de sensibiliser la collectivité sur les risques à incidence financière.

Le département n'est pas davantage outillé pour pallier les risques d'atteinte à la probité ou de conflits d'intérêts. Il ne dispose pas d'une cartographie des risques. Une charte de l'élu local a été remise à chaque conseiller après les élections de 2021, mais la liste des élus exerçant des activités salariées n'a pas été transmise. La maîtrise de ces risques s'impose d'autant plus que des mises en cause pénales d'élus ont été prononcées.

Le département s'est doté en 2009 d'une mission évaluation et contrôle de gestion (MECG), rattachée au directeur général des services.

Le projet de service de la MECG pour 2021 s'articule autour de quatre axes : maîtrise des risques ; fiabilisation des outils de pilotage ; évaluation des politiques publiques ; renforcement de la mission. Ce plan de gestion prévoit de nouvelles d'actions qui font défaut à la collectivité : une cartographie des risques ; l'analyse de l'exécution des contrats de délégation de service (Port de Longoni, ports de plaisance, transports scolaires, concession d'électricité) ; la définition d'une politique d'achats de la collectivité (établissement d'un guide de la commande publique, programmation des achats, etc.) ; l'accélération du règlement des questions foncières. Les résultats sont encore limités au regard des besoins de la collectivité. Ce projet de service, s'il est effectivement mis en œuvre et suivi d'effets, devrait renforcer les procédures du département et la qualité de sa gestion.

²² Ce qui avait été par exemple relevé par la Cour dans son rapport public de 2016.

3 - La réforme du circuit de la dépense n'a pas instauré une qualité comptable satisfaisante

Le circuit comptable de la collectivité a été réformé en 2021. Le diagnostic faisait état de nombreux dysfonctionnements : dossiers de mandatement incomplets dans 30 % des cas ; doublons ou oublis de mandatement ; défaut de formalisation du processus comptable ; pas de comptabilité des engagements ; instabilité du réseau informatique compromettant la validation du processus de la dépense ; impossibilité pour les unités de gestion de connaître les crédits disponibles. Selon la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Mayotte, en 2020, l'indice de qualité comptable du département n'était que de 10 sur 20, alors qu'il est de 17,9 en moyenne dans les autres départements.

Le nouveau circuit comptable repose sur un fonctionnement semi-décentralisé, avec gestion dématérialisée des factures. Il délègue aux services gestionnaires l'engagement et la liquidation des dépenses, mais nécessite la validation de la direction des finances à chaque étape. Or, les éléments transmis par la DRFiP montrent que la qualité comptable reste insuffisante : le taux de rejet des mandats était de 5,25 % au 31 décembre 2021, alors qu'il est inférieur à 2 % dans les collectivités métropolitaines. Le délai moyen de paiement, soit 56,8 jours, est quasiment le double du délai maximal réglementaire (30 jours).

La DRFiP a relevé de nombreuses anomalies dans les comptes de la collectivité : comptabilisation incorrecte des ventes de terrains ; défaut de constatation de la fin d'exécution des investissements et d'amortissement des subventions reçues ; numéros d'inventaire dispersés ; mauvais suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) ; difficulté à établir les restes à réaliser en fin d'année, du fait d'un suivi insuffisant des engagements ; pièces justificatives de la paie difficilement exploitables ; incohérences entre les identités bancaires et les factures. La DRFiP fait également état de difficultés dans le suivi des marchés publics, par des montages trop complexes ne permettant pas un suivi comptable probant, des versement d'avances non conformes aux CCAP, des retenues de garanties injustifiées. Enfin, des risques de gestion préoccupants ont été identifiés, notamment en matière de subventions versées à des personnes privées et de contrôle des frais de déplacement des élus.

4 - La fonction informatique, insuffisamment formalisée, pâtit de graves failles de sécurité

La fonction informatique du département de Mayotte ne dispose pas de comités de pilotage des systèmes d'information (SI), ni de document descriptif de la gouvernance et des procédures essentielles. Ceci, combiné au manque de ressources humaines et informatiques, compromet la gestion efficace du système d'information.

Ce SI est composé d'outils, d'infrastructures physiques et d'applications ne communiquant pas, ou très peu, entre eux. Ce manque d'interfaces induit des saisies manuelles et l'utilisation du papier, autant de facteurs de risques d'erreurs et de fraudes. L'absence de contrôles dans les applications de gestion y concourt également. Les principes de séparation des tâches ne sont pas intégrés dans le SI. Cette situation fait porter un risque notable sur l'intégrité et la qualité du système d'information financier. Les procédures d'accès aux logiciels et aux ressources informatiques ne sont pas formalisées. Combiné à l'absence de stratégie sur les mots de passe, c'est un fort risque de perte de confidentialité des données. Le département ne dispose enfin pas d'un plan de reprise et de continuité de l'activité informatique, permettant notamment de sauvegarder ou de restaurer les données.

Il est impératif d'engager une réflexion de fond sur la sécurité des SI pour limiter les risques d'attaque ou d'incident majeur. Au regard de la gravité de ces dysfonctionnements, un nouvel audit de sécurité devrait être mené sans délais pour corriger les aspects les plus urgents en matière de sécurité.

Le département indique avoir entrepris la sécurisation de son système d'informations, en s'appuyant sur le volet cybersécurité du plan de relance, et qu'un schéma directeur serait en cours d'élaboration. L'adoption d'un tel plan s'impose sans plus tarder, pour l'amélioration de la gouvernance, de la gestion de projet, de la sécurité des systèmes et de la dématérialisation des documents.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Près de 12 ans après le vote de la loi du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte, les principaux prérequis identifiés, rappelés dans les divers plans de développement, sont difficilement satisfaits.

Le département, comme l'État, ont peu mis en œuvre les recommandations des juridictions financières depuis 2016. Leur action est obérée par la difficulté à attirer et à maintenir des agents publics qualifiés. Le département n'a pas encore pris toute la mesure de ses compétences. Son administration manque d'outils de gestion robustes pour structurer son action. Il doit conforter ses fonctions ressources humaines, contrôle de gestion et informatique, pour garantir la bonne mise en œuvre des politiques contractualisées.

Mobilisés par les urgences successives, les services préfectoraux ne sont quant à eux pas organisés pour assurer avec constance la coordination des services de l'État, nécessaire au développement de l'archipel.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir et publier régulièrement, sans attendre 2025, des données fiabilisées sur la population présente à Mayotte (ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère des outre-mer) ;*
 - 2. subordonner tout nouvel investissement public au port de Longoni à une décision pérenne sur le devenir de la délégation de service public, ainsi qu'à une étude géoéconomique et logistique approfondie des perspectives réelles de développement de ce port dans son environnement océanique régional (ministère des outre-mer, département) ;*
 - 3. subordonner toute nouvelle aide exceptionnelle de l'État au département à l'amélioration progressive de la qualité de sa gestion, éventuellement via un contrat d'objectifs et de moyens (ministère des outre-mer - préfet de Mayotte) ;*
 - 4. conforter le préfet de Mayotte en regroupant les fonctions sécuritaires et d'ordre public de la préfecture sous l'autorité d'un seul de ses collaborateurs et en dotant le SGAR d'une cellule pérenne de pilotage et de suivi-évaluation des plans de développement de Mayotte (ministère de l'intérieur, ministère des outre-mer).*
-

Chapitre II

Les plans de développement de l'État : des engagements ambitieux, une mise en œuvre inégale

I - Le plan « *Mayotte 2025* » et le plan d'urgence de 2018

A - « *Mayotte 2025* »

1 - L'ambition d'une feuille de route consensuelle

Annoncé par le Président de la République à la suite de sa visite à Mayotte d'août 2014, le plan « *Mayotte 2025 : une ambition pour la République* », faisant suite au « Pacte pour la départementalisation de décembre 2008 », visait à dresser de manière consensuelle la feuille de route de l'action publique à un horizon de 10 ans.

Son élaboration fit l'objet d'une large concertation. Sept groupes de travail thématiques, chacun présidé par un élu mahorais, furent institués, suivis de vingt-trois ateliers et rencontres avec des élus, des associations et des citoyens. Il fut ensuite présenté par le préfet dans chacune des communes du département. À l'issue de cette concertation, le plan « *Mayotte 2025* » était signé à Mayotte par le Premier ministre et les élus mahorais, en même temps que le contrat de plan État-région 2015-2020²³.

²³ Le CPER se montait à 378,5 M€, dont 193 apportés par l'État.

Le plan, d'une centaine de pages, comprenait six objectifs, déclinés en 25 thèmes et 324 actions. Les objectifs étaient²⁴ : un cadre institutionnel performant ; une éducation de qualité, des formations et une politique d'insertion adaptée aux besoins du territoire ; un tissu économique développé ; un secteur sanitaire et une cohésion sociale exemplaires ; une politique de l'habitat et de la ville adaptée ; la gestion durable des richesses naturelles du département.

Le document insistait sur la gouvernance du plan²⁵. Ainsi, un dispositif de pilotage étoffé prévoyait un tableau de suivi par thématique, dont le suivi était confié à un binôme constitué d'un élu et d'un membre du corps préfectoral, des comités de suivi et des restitutions régulières.

2 - Un plan peu lisible et insuffisamment hiérarchisé

Le document, très fourni, comporte des actions de portée et d'ambition très variées et peu hiérarchisées. Certaines d'entre elles contiennent des engagements concrets et mesurables, mais la plupart ont un caractère général. On compte peu d'actions engageant les finances de l'État, en dehors d'engagements antérieurs et de ceux du contrat de plan État-région signé le même jour. Ces engagements sont imprécis, quand ils ne se bornent pas à la poursuite des financements antérieurs.

Les actions sont traitées de manière disparate. Certaines, telle que la mise à niveau progressive des prestations sociales, sont définies dans le temps et parfois chiffrées : c'est le cas des allocations pour enfants ou pour adultes et enfants handicapés, des minimas sociaux, des allocations familiales, de la prime d'activité. L'alignement et la convergence des allocations de logement et des cotisations sociales sont également prévues, mais sans calendrier. Sur d'autres sujets, les actions projetées sont manifestement insuffisantes par rapport à l'objectif affirmé. Il en est ainsi de l'intention de « *maintenir le niveau d'investissement dans les infrastructures scolaires, constructions et rénovations d'établissements* », alors même que l'insuffisance des locaux scolaires s'aggravait (Cf. *infra*).

Les actions du plan « *Mayotte 2025* » édictent le plus souvent des objectifs sans préciser les actions à mener (« *Favoriser l'entrepreneuriat féminin* » ou « *Encourager le développement de la pratique régulière*

²⁴ Aucun thème ne traite des questions de sécurité et d'immigration, qui étaient pourtant déjà fortement prégnantes en 2015.

²⁵ « *La question de la gouvernance du processus est décisive. Donner de la visibilité aux actions annoncées permet de mettre en perspective l'action publique, de hiérarchiser les attentes, de responsabiliser les acteurs publics dans l'exercice de leurs compétences. Cette pédagogie qui dépasse l'instant et l'actualité ouvre la voie à une contractualisation responsable au long des dix années qui viennent* ».

d'activités physiques et sportives à tous les âges comme outil de santé publique »). Peu d'entre elles sont mesurables et délimitées dans le temps. Certaines sont de l'ordre de la réflexion : « *Achever la décentralisation et renforcer l'accompagnement des collectivités en créant un groupe de travail entre collectivités territoriales et État qui aura pour objectif d'identifier clairement les responsabilités de chaque collectivité* ». La plupart des actions mentionnées ayant un caractère structurant sont la reprise de dispositifs préexistants (Agence nationale pour la rénovation urbaine, plan logement outre-mer, etc.).

3 - Un suivi interrompu au bout d'un an

Le plan « *Mayotte 2025* » a fait l'objet d'un suivi effectif durant sa première année. Six animateurs thématiques ont été désignés à la DGOM, chargés des groupes de thématiques, en lien avec les binômes élus-fonctionnaires à Mayotte. Deux réunions interservices ont eu lieu.

Après un bilan intermédiaire en décembre 2015, un premier bilan annuel a été établi en juin 2016, mais il n'y a pas trace d'une poursuite de l'animation du plan depuis lors. Un document a continué d'être renseigné épisodiquement, jusqu'en septembre 2020. Son dernier état indique que 173 actions ont été réalisées et que 131 sont en cours, mais les résultats sont présentés de manière souvent flatteuse²⁶.

Les éléments manquent aujourd'hui pour apprécier les effets réels de ce plan. Les cadres qui avaient participé à son élaboration et à son déploiement, à Mayotte comme à la DGOM, sont partis et fort peu de documents sont disponibles²⁷.

Certaines mesures importantes ont été suivies d'effet, tels que le classement en réseau d'éducation prioritaire (Rep) des écoles mahoraises, le renforcement de la politique de formation professionnelle, l'engagement des projets Anru ou des projets urbains, ou la poursuite de la convergence des droits sociaux consécutifs à la départementalisation. D'autres mesures de moindre envergure ont été lancées, sans que leurs résultats soient documentés. Au total, les données disponibles ne montrent pas une contribution significative du plan *Mayotte 2025* au développement de Mayotte.

²⁶ Par exemple, l'action « protection des périmètres de captage » est cotée « réalisée » depuis 2018, alors que seules des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage étaient lancées et que les premières réalisations sont prévues en 2022. De même, beaucoup d'actions ont été cotées « en cours » en 2016 et le sont toujours.

²⁷ Les services de l'État ont produit, au total, le document de bilan à un an et le tableau qui l'avait accompagné, le bilan à six mois, la liste des binômes chargés des groupes d'étude, et le tableau actualisé jusqu'en 2020.

B - Le plan d'urgence de 2018 et sa traduction dans le contrat de convergence et de transformation

1 - Une réponse à la crise sociale de 2018 en 53 mesures et 125 actions

En janvier 2018, des violences entre bandes rivales à Mamoudzou furent l'élément déclencheur d'une grave crise sociale qui dura deux mois.

L'État réagit d'abord par l'envoi de renforts de gendarmerie en mars. Après une première visite à Mayotte, où un plan en 15 points sur les questions de sécurité et d'immigration était négocié, la ministre des outre-mer désignait un nouveau préfet, son directeur de cabinet, avec le titre de délégué du gouvernement. Celui-ci s'entourait d'une équipe de hauts fonctionnaires et élaborait promptement un plan d'action. Après une entrevue entre le Premier ministre et les élus de l'archipel sur ce plan d'avenir, la ministre de l'outre-mer le présentait aux Mahorais en mai 2018.

Le plan comprenait 53 mesures, déclinées en 125 actions et huit thèmes²⁸. Il prévoyait 1,3 Md€ de dépenses de l'État. À la différence du plan *Mayotte 2025*, il comprenait des engagements précis, souvent chiffrés et délimités dans le temps dont la création d'une agence régionale de santé pour Mayotte et d'un rectorat de plein exercice ; des investissements importants pour près de 1 Md€ dont 500 M€ pour les écoles ; de nombreuses créations de postes dont 495 postes dans l'enseignement, des financements accrus notamment en faveur du logement (30 M€) ; un état-major opérationnel pour la lutte contre l'immigration clandestine ; une plateforme d'ingénierie territoriale pour dynamiser l'investissement public.

Le plan prévoyait un comité stratégique annuel associant les élus ; un comité de suivi local trimestriel, présidé par le préfet ; un site internet public rendant compte de l'avancement du plan.

Le contrat de convergence et de transformation (CCT) de 2019 contractualise les engagements du *plan pour l'avenir de Mayotte* en matière d'investissements. D'un montant total de 1,65 Md€, il engage l'État pour 1,09 Md€, le département et les autres collectivités (398 M€) et l'Union européenne (126 M€). Par rapport au contrat de plan État-région (CPER) 2015-2020, qui prévoyait un investissement de 193 M€ en six ans (soit 32 M€ par an en moyenne), le montant annuel du CCT est quintuplé, à 152 M€.

²⁸ Ces thèmes étaient : répondre au défi sécuritaire, remettre à niveau l'offre de soins, relayer à Mayotte la sécurité nationale, remettre école et formation à niveau, nouvelles mesures pour l'habitat, rendre le territoire performant, priorité à l'activité économique et renforcer l'État et accompagner les collectivités.

2 - Un pilotage effectif mais de courte durée

Durant sa première année, le plan a bénéficié d'un pilotage soutenu ; des comités stratégiques ou de pilotage se sont tenus qui ont donné lieu à des comptes-rendus détaillés, un tableau de suivi a été renseigné, en préparation du premier comité stratégique. Un dossier de presse sur l'avancement du plan à un an a été diffusé et un site internet a été mis en ligne, mais n'a plus été mis à jour après avril 2019²⁹.

Après juin 2018, il n'y a plus d'écrits attestant de la poursuite du pilotage du plan³⁰. Les services de la préfecture comme la DGOM sont aujourd'hui dans l'incapacité de rendre compte de son avancement³¹. Il n'existe ni document de suivi mis à jour, ni de données sur son exécution, hormis un tableau renseigné par la préfecture à la demande de la Cour, selon lequel 62 actions sont réalisées, 28 en cours, 19 partiellement et 14 non engagées :

- les actions relevant de dispositifs réglementaires, d'ouverture de postes, de financement ont pour la plupart été réalisées, dès 2018. Le domaine de la sécurité et de la lutte contre l'immigration clandestine, à l'origine de la crise sociale, a été particulièrement investi, et les actions qui s'y rapportent ont été pour la plupart réalisées ;
- la création du rectorat et de l'agence régionale de santé a stimulé l'action de l'État, et en particulier la mise en œuvre du plan d'action, dans leur domaine ;
- l'essentiel des investissements est lancé. Cependant, parmi ces opérations, beaucoup ont pris un retard important et ne montrent pas de perspectives de réalisation dans un délai prévisible, notamment celles dont la maîtrise d'ouvrage relève des collectivités tels que les travaux d'assainissement ou d'adduction en eau potable, ou les projets de transports publics.

Constitué de mesures précisément définies appuyées sur un effort budgétaire substantiel, le *plan pour l'avenir de Mayotte* a dynamisé l'action de l'État dans l'archipel lors de sa première année et donné des perspectives d'équipement à moyen terme. En revanche, les sujets complexes demandant une coordination avec les collectivités locales, voire entre les services de l'État, ont peu progressé.

²⁹ Il est resté en ligne jusqu'en juillet 2021, et a été retiré après l'ouverture du présent contrôle de la Cour des comptes.

³⁰ La lettre d'objectifs reçue par le préfet Colombet en août 2020, si elle énumère plusieurs actions du *plan pour l'avenir de Mayotte* ainsi que le montant de l'engagement de l'État, n'y fait aucune référence directe. Il en est de même pour la feuille de route interministérielle adressée au préfet Suquet par le Premier ministre en août 2021.

³¹ Les services de la préfecture se sont bornés à renseigner succinctement un tableau adressé par les rapporteurs avec le questionnaire de l'enquête. Ils n'ont fourni que très peu de documents à l'appui.

II - Le suivi insuffisant des plans a compromis l'efficacité de l'action de l'État

A - Des engagements contractualisés dans le contrat de convergence et de transformation

Alors qu'ils avaient pour objet de projeter une ambition de moyen et de long terme pour l'archipel, aucun des deux plans de développement n'a été animé et suivi au-delà de l'année de son lancement.

Leur annonce a été chaque fois suivie de la mise en œuvre rapide d'un certain nombre de mesures, puis leur suivi s'est interrompu au gré de changements politiques ou de préfet. L'action publique à Mayotte se fait ainsi par à-coups, sans que le lien entre un plan et le suivant soit établi.

Les plans d'action, qui n'ont pas de valeur contractuelle ou réglementaire, ne constituent pas une référence durable pour l'action de l'État, même s'ils engagent son crédit. La traduction du plan de 2018 dans le CCT, document contractuel, sans résoudre les questions de pilotage, en a cependant garanti les financements.

Ni la préfecture de Mayotte ni la DGOM ne disposent d'équipes se consacrant au suivi de ces plans. Les urgences auxquelles la préfecture a sans arrêt à faire face mobilisent ses capacités et prennent le pas sur des préoccupations de long terme. En 2020, la crise sanitaire et les fréquents épisodes de violences ont mobilisé toute l'attention des services préfectoraux. Dans ces conditions, les services ne sont pas incités à produire des documents de suivi ou à documenter leurs actions, d'autant qu'aucun cadre préétabli de suivi du plan n'avait été prévu.

La situation mahoraise requerrait pourtant une action suivie dans la durée. Plus que dans d'autres territoires, les handicaps structurels de l'archipel ne trouveront d'amélioration que par une action continue à long terme.

S'agissant de la gouvernance, le rôle du préfet en tant que pilote pour l'État du développement mahorais devrait être renforcé. S'agissant des moyens, une équipe placée auprès de lui, chargée d'assurer le suivi et l'animation des plans de développement, permettrait d'assurer un suivi régulier, de détecter et de traiter les difficultés. Une telle équipe assurerait, par la régularité des réunions de pilotage qu'elle organiserait, la continuité de l'action de l'État. Elle s'appuierait sur des outils méthodologiques de conduite de projet assortis d'indicateurs synthétiques.

B - Des dépenses non discernables au sein des engagements de l'État

1 - Un engagement financier substantiel, sans suivi spécifique

S'il ne présentait pas d'engagement chiffré, le plan « *Mayotte 2025* » annonçait des mesures de nature à mobiliser des financements d'État. Il mentionnait également le contrat de plan État-région de 2015-2020, qui devait dégager 378 M€ et 350 M€ de fonds européens dans des domaines tels que l'environnement, la pêche et les infrastructures.

En revanche, le *plan pour l'avenir de Mayotte* de 2018 prévoyait un engagement de l'État de 1,3 Md€, dont 1 Md€ d'investissements aux effets perceptibles qu'à moyen terme. Outre ces investissements, de nombreux emplois publics étaient créés. Enfin, le plan annonçait des dépenses récurrentes telles que le doublement du fonds d'intervention régional de l'agence régionale de santé (porté à 15,6 M€), l'extension de prestations sociales, l'augmentation de 50 % de l'effort en faveur du logement (30 M€).

Si les engagements pris par l'État sont substantiels, le montant affiché de 1,3 Md€, cumulant dépenses ponctuelles et dépenses récurrentes, n'est pas explicite. Il est difficile d'apprécier le montant de l'effort additionnel consenti en sus des dépenses préexistantes. Les dépenses engagées au titre du plan d'action n'ont fait l'objet d'aucun suivi. Fin 2021, le CCT était engagé à hauteur de 553 M€ en AE et de 302 M€ en CP.

2 - Les dépenses de l'État à Mayotte ont presque doublé depuis 2013 mais restent très majoritairement dévolues au fonctionnement

Les dépenses de l'État à Mayotte ont augmenté fortement passant de 775 M€ en 2013 à 1 495 M€ en 2020, soit une augmentation de 92 % en huit ans³². Pour autant, ce niveau reste inférieur à celui des autres départements d'outre-mer : les dépenses par habitant en 2020 y sont de 5 743 €, soit 17 % de moins que celles en Martinique et 62 % de moins qu'en Guyane. La structure des dépenses de l'État à Mayotte se caractérise par la forte part des dépenses de fonctionnement et de

³² Source : DPT Outre-mer, 2015 à 2022.

personnel. En 2019, sur un total de 1 Md€³³, les dépenses d'investissement (titre 5) à Mayotte n'ont représenté que 41 M€ et les dépenses d'intervention (titre 6) 140 M€. En 2020, 94 M€ de dépenses nouvelles ont été consacrées à la réponse à la crise sanitaire.

Ainsi, si les dépenses de l'État ont quasiment doublé depuis 2014, la part imputable aux plans de développement n'apparaît pas clairement : hormis celle des dépenses d'éducation, qui répond à l'accroissement démographique, les plus fortes augmentations, comme la péréquation de l'électricité ou les dotations aux communes³⁴, sont sans lien direct avec ces plans³⁵.

La part importante du plan de 2018 et du CCT consacrée aux investissements (près de 1 Md€) n'est pas encore discernable dans l'exécution des crédits de paiements ou des autorisations d'engagement. La conduite des opérations d'envergure requiert plusieurs années avant la réalisation des travaux, dont l'effet ne sera perceptible qu'à terme.

³³ Ces données, fournies par la DRFiP, représentent la consommation de crédits de paiement des administrations civiles de l'État à Mayotte. Elles n'intègrent ni les dépenses militaires, ni les pensions civiles et militaires, ni les dépenses des opérateurs de l'État.

³⁴ Les dépenses de soutien de l'État aux collectivités à Mayotte sont plus élevées que dans les autres départements d'outre-mer : 762 € par habitant, contre par exemple 518 € en Martinique et 442 € en Guyane. Ces chiffres sont cependant à relativiser, prenant en compte la population légale de Mayotte en 2017, dont on a vu qu'elle était selon toute probabilité sous-estimée.

³⁵ Cependant, les dépenses du BOP de Mayotte au sein du programme 123 ont fortement progressé depuis 2019, passant de 65 M€ à 127 M€ en AE, et de 42,3 M€ à 62,5 M€ en CP.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Différents dans les circonstances de leur genèse comme dans leurs contenus, le plan « Mayotte 2025 » de 2014 et celui de 2018 n'ont été suivis que durant une brève période et n'ont pas été évalués. S'ils ont pu un temps dynamiser les politiques publiques à Mayotte, leur succession, sans que leur articulation soit explicitée, montre une action de l'État par à-coups, peu lisible, là où la conduite d'une stratégie explicite de long terme serait nécessaire.

Après l'abandon en janvier 2022 du projet de loi pour Mayotte, la poursuite de l'action de l'État dans l'archipel gagnerait à s'appuyer sur des outils de pilotage et de gouvernance stables, mis en oeuvre par des équipes dédiées, de manière à conduire avec constance les politiques nécessaires à la résorption des difficultés mahoraises et à en rendre compte régulièrement aux parties intéressées.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

5. *doter tout prochain plan de développement de Mayotte d'une gouvernance préétablie aux plans central et local, assortie d'outils de comptes rendus et de suivi-évaluation précis (ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte).*
-

Chapitre III

Les réponses de l'État n'ont pas apporté toutes les solutions attendues

Le *plan pour l'avenir de Mayotte* de 2018 comprend des actions dans un champ large de politiques publiques. Son premier chapitre est consacré aux questions de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine ; il traite de l'aménagement, de l'équipement du territoire et de son développement économique, et des conditions nécessaires que sont l'amélioration des capacités de maîtrise d'ouvrage, la résorption des désordres fonciers et les documents stratégiques d'aménagement. Enfin, ce plan comprend des mesures importantes dans les principaux domaines de services à la population, tels que l'éducation, la santé ou le logement.

I - La prévalence des questions d'ordre public

L'amélioration de la situation en matière d'ordre public est aujourd'hui une condition essentielle de tout progrès de la situation mahoraise. La hausse de l'insécurité et de la violence, première préoccupation des habitants, a considérablement dégradé la qualité de vie et compromet les possibilités de développement économique ou touristique. L'immigration clandestine, par son effet sur la démographie, accroît les effets du retard d'équipement de l'archipel, jusqu'à susciter un sentiment d'éviction de la part des Mahorais, et entraîne le développement incontrôlé de bidonvilles.

Les questions liées à la sécurité et à la lutte contre l'immigration clandestine constituaient les dix premières mesures du *plan pour l'avenir de Mayotte* avec, entre autres, le renforcement et la réorganisation des moyens, un plan de sécurisation scolaire, la création d'un centre éducatif renforcé, un

poste de sous-préfet chargé de la lutte contre l'immigration clandestine (LIC), une action diplomatique pour la réadmission des immigrés clandestins... L'essentiel de ces engagements était acquis dès 2019. Or, les statistiques persistantes de la délinquance montrent que si l'État a déployé des moyens significatifs à Mayotte, la situation continue de s'y dégrader.

A - La hausse constante des flux migratoires est un défi permanent pour la lutte contre l'immigration clandestine en mer

L'immigration est le principal déterminant de la progression démographique du territoire. La population étrangère est passée de 85 000 à 123 000 personnes de 2012 à 2017, soit 48 % de la population, dont 95 % de Comoriens, dont 60 000 en situation irrégulière. De plus, sur les 10 000 naissances enregistrées chaque année, 75 % sont de mère étrangère.

1 - Les limites de la mission Shikandra

L'opération Shikandra est le nom donné en 2019 au renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte³⁶. Elle repose sur quatre piliers : protection des frontières ; présence à terre ; lutte contre les ressorts de l'immigration clandestine ; coopération internationale.

Depuis le lancement de l'opération Shikandra, la part des *kwassas*³⁷ non détectés a baissé en raison de l'augmentation des moyens de détection : trois intercepteurs sont opérationnels 24 heures sur 24 (deux en mer et un d'alerte). Le poste de coordination de l'action de l'État en mer (Marine nationale) assure la détection radar au moyen de quatre radars fixes. Cette détection est complétée par la surveillance aérienne depuis janvier 2021.

Malgré l'amélioration des moyens de détection et d'interception, le flux migratoire a augmenté en 2021. Les Comoriens résidant à Anjouan représentent 92 % du flux. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière placés en rétention après interpellation en mer, stable entre 2019 et 2020 en raison de la crise sanitaire, connaît une augmentation de 58 % entre 2020 et 2021.

Depuis quelques années, Mayotte est la cible d'un flux migratoire croissant en provenance de l'Afrique des Grands Lacs (République démocratique du Congo, Burundi et Rwanda) : de 82 demandes d'asile de ces nationalités en 2015, on est passé à 1 068 en 2019.

³⁶ L'Insee estime que 32 500 étrangers se sont installés à Mayotte entre 2012 et 2017, soit en moyenne 5 400 personnes par an. Compte tenu du nombre de personnes interpellées en mer et éloignées en 2016 et 2017, cela signifierait qu'environ la moitié des *kwassas* tentant de rejoindre Mayotte n'ont pas été détectés.

³⁷ Embarcations légères utilisées pour le transit entre les Comores et Mayotte.

2 - Faire évoluer le paradigme de la lutte contre l'immigration clandestine en mer

Afin d'améliorer le taux d'interception et d'obtenir une mesure crédible du nombre d'immigrants entrant sur le territoire, le renforcement des moyens de détection consacrés à la lutte contre l'immigration clandestine en mer (LIC) est indispensable. La pérennisation de la surveillance aérienne récemment décidée est une amorce de réponse. L'utilisation de drones ou de radars plus performants et mieux positionnés seraient également des options à considérer.

Compte tenu des limites de portée des radars situés à terre, cette mission pourrait être confiée à un navire affrété par le ministère de l'intérieur³⁸, pré-positionné dans cette zone. Ce bateau devrait être stationné ou en circumnavigation dans la zone contiguë, en bordure des eaux territoriales mahoraises. Un radar embarqué à son bord permettrait de détecter plus tôt les embarcations et d'augmenter les capacités d'interception, avec un ou plusieurs intercepteurs à proximité, disponibles sans délai pour des interventions. Les *kwassas kwassas* interceptés seraient reconduits avec leurs passagers au navire pré-positionné. Sur le navire pré-positionné pourrait être étudiée l'organisation d'une zone d'attente. Les reconduites vers les Comores se feraient donc sans notification d'obligation de quitter le territoire français (OQTF), sous forme de refus d'accès au territoire *via* une zone d'attente. Ainsi, les étrangers arrivant en Guyane par voie fluviale peuvent déjà être placés en zone d'attente.

Cette hypothèse ne serait profitable que si les intercepteurs pouvaient bénéficier de cet avantage pour opérer en zone contiguë³⁹, ce qui suppose d'étendre cette attribution aux officiers de police judiciaire⁴⁰.

Cette idée a été jugée intéressante par la sous-préfète chargée de la LIC et le directeur territorial de la police nationale de Mayotte⁴¹. Les ministères de la défense et de l'intérieur pointent un certain nombre de difficultés juridiques (garantie des droits des étrangers en situation irrégulière dans le cas d'une zone d'attente en mer) ou techniques (conditions d'accueil sur le navire, difficultés des opérations de transbordement en cas de mer formée, etc.).

³⁸ De la même manière que la Marine nationale affrète à temps complet des remorqueurs de haute mer pour assurer une permanence d'intervention en cas de péril de pollution maritime en Manche et en mer d'Iroise.

³⁹ En vertu du droit de suite prévu par la convention de Montego Bay, actuellement reconnu aux agents des douanes (l'article 63 du code des douanes) mais non aux policiers ni aux gendarmes maritimes.

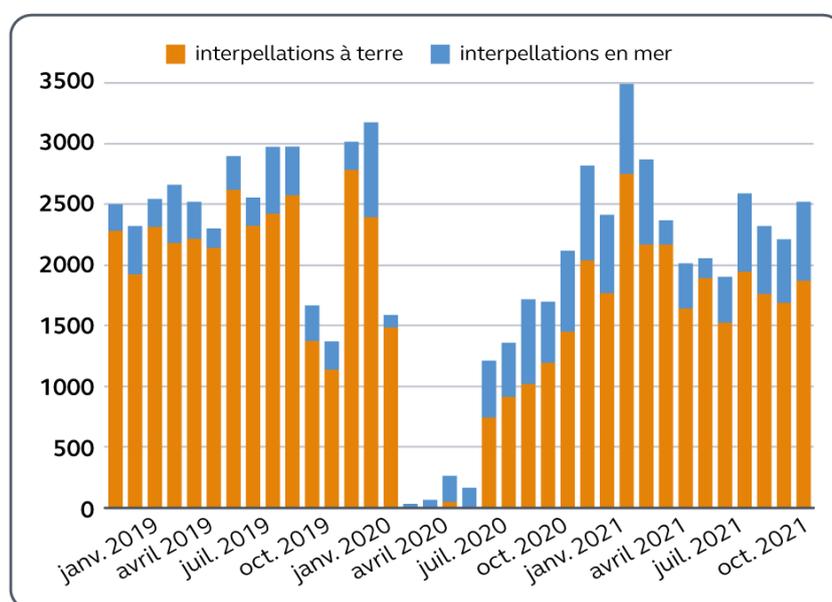
⁴⁰ À cette distance de la côte mahoraise (au minimum 12 milles nautiques), les embarcations des passeurs ne peuvent plus bénéficier de l'aide des guetteurs sur terre et la présence des intercepteurs permet de donner du champ par rapport à la côte mahoraise.

⁴¹ Note du DTPN du 31 octobre 2021 à la Cour.

B - La lutte contre l'immigration clandestine à terre et le traitement de l'immigration et de l'intégration, compléments indispensables des interceptions en mer

1 - La réorganisation des forces de police facilite la LIC à terre

Graphique n° 1 : complémentarité des LIC en mer et à terre



Source : LIC, préfecture de Mayotte

Mayotte, avec la Guyane, la Nouvelle-Calédonie et la Haute-Savoie, a expérimenté en 2020 et 2021 la mise de toutes les forces de police (PJ, PAF, DRI, DSP, etc.) sous une autorité opérationnelle unique sur le territoire, le directeur territorial de la police nationale (DTPN). Ce rapprochement place sous une seule autorité d'emploi 730 policiers autrefois répartis entre les différentes directions locales de la police⁴². Ce DTPN est placé sous l'autorité fonctionnelle directe du directeur général de la police nationale (DGPN).

La police a gagné en souplesse dans les affectations de personnel : depuis 2021, l'affectation des effectifs à la DTPN, et non plus au sein des filières correspondant aux directions centrales de la police nationale, permet d'adapter l'architecture du service aux urgences du moment. L'augmentation des indicateurs d'activité montre tout l'intérêt de la DTPN dans la lutte contre la délinquance : le taux d'élucidation des affaires est en hausse de 8 points sur les 9 premiers mois de l'année 2021 : 51 % contre 43 % en 2020.

⁴² NB : on compte par ailleurs environ 500 gendarmes en zone gendarmerie.

Les forces de police procèdent à environ 20 000 interpellations à terre en lien avec le travail illégal, les travailleurs clandestins, les décasages, le contrôles d'identité en circulation.

2 - Les difficultés du pilotage de l'immigration, de l'intégration et de la citoyenneté à Mayotte

La direction de l'immigration, de l'intégration et de la citoyenneté (DIIC) de la préfecture de Mayotte est placée sous l'autorité du secrétaire général. Elle compte 66 agents répartis entre le service des migrations et de l'intégration (accueil et admission au séjour ; éloignement, contentieux, circulation et asile) et les affaires réglementaires et de la citoyenneté.

Près de 91 500 titres de séjour ont été délivrés de 2015 à 2020, ce qui place Mayotte dans le groupe de tête des préfectures en délivrant. Dans plus de 80 % des cas, ces titres sont délivrés à des parents d'enfants français ou pour liens personnels et familiaux.

Le nombre de demandeurs d'asile a également fortement augmenté entre 2015 (418 demandes) et 2019 (2 488 demandes), en raison du nombre croissant de demandeurs de la région des Grands Lacs, mais aussi d'une demande d'asile comorienne, motivée, selon les acteurs locaux, d'une part par la protection contre une mesure d'éloignement qu'apporte une demande d'asile, d'autre part par la revalorisation des conditions matérielles d'accueil des demandeurs découlant d'un arrêt du Conseil d'État du 12 mars 2021⁴³. Une représentation de l'office français de l'immigration et de l'intégration vient d'être instituée à Mayotte pour de meilleures conditions d'accueil et pour y organiser le contrat d'intégration républicaine (CIR)⁴⁴.

Tableau n° 2 : nombre de reconduites effectives

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019/2020
Reconduites	18 339	22 677	19 617	15 007	27 421	13 301	- 56,88%

Source : préfecture de Mayotte

⁴³ Conseil d'État, arrêt n° 448453 du 12 mars 2021, extrait : Article 3 : « Il est enjoint à l'État d'accorder sans délai à Mme C..., jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur sa demande d'asile, les aides de nature à lui assurer ainsi qu'à son fils un niveau de vie qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale, en prenant en compte la circonstance qu'il ne leur est pas proposé d'hébergement. ».

⁴⁴ La création d'un contrat d'intégration républicaine adapté à Mayotte faisait partie des recommandations du rapport public thématique de la Cour des comptes de mai 2020 sur l'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères.

Si le nombre d'OQTF prononcées a augmenté jusqu'à presque 30 000 en 2019, les recours devant le juge des libertés et de la détention se sont multipliés pour atteindre 3 454 en 2020, dont 95 % ont été perdus par l'État. Les recours devant le tribunal administratif sont nombreux également, avec un succès moindre (35 %).

Sachant les efforts et le coût des interceptions, arrestations, mesures de rétention, décisions de reconduite (de l'ordre de 1 800 € par reconduite à la frontière), il y a urgence à mieux prendre en compte les motivations du juge judiciaire ou administratif et à les intégrer en amont du contentieux, par une revue attentive des procédures, voire, si elles s'avèrent inapplicables en l'état à Mayotte, en obtenant leur aménagement légal.

La préfecture indique avoir analysé à l'automne 2021 les motifs de mainlevée par le juge des libertés et de la détention et d'annulations par le tribunal administratif. Cette analyse a fondé un plan d'actions, dont certaines mesures sont déjà mises en œuvre, mais dont les effets tardent à se manifester.

C - Les nécessités de la lutte contre l'immigration clandestine devraient être mieux intégrées dans les relations avec les États voisins

Les Comores comptent 850 000 habitants et représentent un PIB de l'ordre de 1,1 Md€ contre 1,5 Md€ pour 250 000 habitants à Mayotte. La population se concentre sur la Grande Comore et Anjouan, l'île la plus proche de Mayotte.

Après une période de relations distantes entre l'ambassade de France aux Comores et la préfecture de Mayotte, le contact a été renoué entre ces deux représentations de l'État dans la région. Il est regrettable qu'une coopération aussi sensible pour le succès de la LIC repose sur la qualité des relations interpersonnelles entre les deux services.

C'est que la LIC est le thème principal de la relation bilatérale. La France doit, selon l'ambassadeur de France aux Comores, être « *en position de transaction* » avec les Comores, pour éviter une nouvelle crise comme celle de 2018, pendant laquelle les retours à Anjouan ont été interrompus. Ce serait la philosophie du plan de développement France – Comores (PDFC), de 2019, qui a engagé 150 M€ mis en œuvre de l'AFD. Ce plan est complété par le fonds de soutien aux projets innovants.

Ce plan a été lancé en 2019 pour trois ans. Début 2021, il n'était pourtant engagé qu'au tiers, en raison notamment des lenteurs de la contrepartie comorienne⁴⁵. Le plan met l'accent sur la santé (44 M€ pour la création d'une mutuelle de santé, alors que la base des soins de santé primaire est manquante

⁴⁵ Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) précise qu'en mars 2022, 12 projets ont été engagés pour un montant total de 104 M€.

aux Comores) et sur les filières agricoles – vanille, ylang-ylang, girofle. La conditionnalité LIC – PDFC doit théoriquement guider les décaissements du projet, mais la préfecture de Mayotte n'est pas associée au suivi de ce plan.

L'ambassade déclare appuyer les actions de pénalisation aux Comores des trafiquants qui alimentent les flux d'immigrants clandestins. Elle soutient également, sur fonds du ministère de l'intérieur français, la Marine comorienne, dont la participation à la LIC est intermittente et les comptes rendus jugés plus qu'irréguliers par la préfecture de Mayotte⁴⁶.

Enfin, la coopération avec les autorités des pays de la sous-région – Comores, Madagascar, pays des Grands Lacs – devrait être inspirée sinon conditionnée par les nécessités de lutter contre tous les dimensions de l'immigration clandestine. Ces points feraient utilement partie des instructions données aux ambassadeurs lorsqu'ils partent en poste dans l'un de ces pays.

II - Des retards importants en matière de services à la population

A - Une offre de soins très inférieure aux standards nationaux

Dans le domaine de la santé, Mayotte souffre d'un retard d'équipement considérable et d'une offre de soins réduite. Le taux d'équipement en lits d'hôpital était en 2019 de 1,6 pour 1 000 habitants, contre 3,5 en métropole. De même, la densité des professionnels médicaux libéraux est très faible. Il n'y a à Mayotte que 30 médecins généralistes libéraux (soit une densité de 43 pour 100 000 habitants, trois fois moindre qu'en métropole), six spécialistes et 12 dentistes. La majorité de l'offre de soins est délivrée par le centre hospitalier de Mayotte (CHM), qui dispose de 364 lits auxquels s'ajoutent 51 places en hospitalisation partielle.

Les dépenses de santé à Mayotte s'élevaient en 2017 à 900 € par habitant, soit à peine plus du quart des dépenses métropolitaines. La caisse de sécurité sociale de Mayotte rembourse les soins sur les mêmes bases qu'en métropole, mais seuls 63 % des habitants y sont affiliés. La complémentaire santé solidaire (ex CMUC) ne s'applique pas⁴⁷, ni l'aide médicale d'État pour les étrangers en situation irrégulière⁴⁸.

⁴⁶ Néanmoins, selon le MEAE, environ 600 personnes par mois ont été empêchées d'embarquer par les forces comoriennes en 2021, 83 *kwassas kwassas* ont été interceptés, à terre ou en mer, et 94 passeurs ont été interpellés.

⁴⁷ Alors même qu'elle est en vigueur dans les autres Dom. Le plan de 2018 prévoyait l'exonération du ticket modérateur sous conditions de ressources, ainsi que l'instauration de la complémentaire santé solidaire en 2022. Ces mesures n'ont pas été appliquées.

⁴⁸ Ceux-ci peuvent cependant être soignés gratuitement à l'hôpital.

Le faible degré de recours aux soins et l'insuffisance des données rendent difficile l'appréciation des problèmes de santé spécifiques à Mayotte. La santé de la population souffre de la précarité sanitaire et sociale et de l'environnement dégradé. La mortalité infantile est trois fois plus élevée qu'en métropole, la malnutrition touche 10 % des enfants de 4 à 10 ans, les maladies infectieuses (typhoïde, lèpre, tuberculose, hépatite) et le paludisme ne sont pas éradiqués. Des maladies métaboliques, comme le diabète ou l'obésité, vont croissant.

Le plan pour l'avenir de Mayotte prévoyait quatre mesures, déclinées en 14 actions, dans le domaine de la santé. Il s'est traduit en une feuille de route de l'agence régionale de santé, plus détaillée, comprenant 55 actions.

La première mesure portait sur le cadre institutionnel et prévoyait la création d'une agence régionale de santé de plein exercice, ce qui a été réalisé le 1^{er} janvier 2020. Celle-ci a permis un renforcement des effectifs avec 20 créations de postes et une meilleure prise en compte des spécificités mahoraises que dans le cadre de la précédente antenne de l'ARS de La Réunion. Le projet régional de santé (PRS) a été approuvé en juin 2018 sous forme d'un volet Mayotte du PRS océan indien.

La deuxième mesure portait sur l'offre de soins proprement dite. Elle prévoyait 20 M€ de travaux d'urgence pour l'hôpital et 172 M€ de travaux de restructuration et d'extension, qui seraient réalisés en 2022. L'enveloppe destinée aux travaux d'extension sera finalement réorientée en partie vers la construction d'un second hôpital⁴⁹, solution retenue pour des raisons d'équilibre du territoire et de désengorgement du site actuel, fortement contraint⁵⁰.

La troisième action portait sur les moyens humains, avec l'amélioration de l'indemnité particulière d'exercice des médecins hospitaliers, des coopérations entre le CHM et des centres hospitaliers universitaires métropolitains, la fixation d'objectifs de formation pour les professionnels de santé, et la création de 30 postes d'assistants spécialistes au CHM. Toutes ces mesures ont fait l'objet d'un début de réalisation.

La quatrième action, avec l'exonération du ticket modérateur et l'instauration de la couverture maladie universelle, n'a pas été mise en œuvre.

⁴⁹ Le second hôpital a été annoncé par le Président de la République lors de sa visite à Mayotte en octobre 2019.

⁵⁰ Cette réorientation a fait l'objet d'un avenant au contrat de cohérence et de transformation.

B - La construction de logements reste très en deçà des besoins

La question du logement reste l'une des principales difficultés de l'archipel. Sur les 63 100 résidences principales recensées par l'Insee à Mayotte en 2017 (en augmentation de 4,1 % depuis 2012), 39 % sont de l'habitat précaire, part en légère augmentation depuis 2012. 59 % des habitations ne bénéficient pas du confort sanitaire de base. Cet habitat précaire assure le logement de 65 % des étrangers vivant à Mayotte.

Or, la production de logements reste très insuffisante, même si la société immobilière de Mayotte, seul organisme de logement social présent, a augmenté son effort de construction et atteint 394 logements livrés en 2021, contre une centaine par an en moyenne les années précédentes.

D'autres opérateurs pourraient contribuer à l'effort de construction nécessaire : une deuxième société de HLM, filiale d'Action logement ainsi qu'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) créée par la communauté de communes Dembélé-Mamoudzou.

Le principal apport à la question du logement du plan d'action de 2018 consistait dans l'opération d'intérêt national, dont on a vu (*cf. supra*) qu'elle peinait à émerger. Le plan a facilité la destruction d'habitat informel sur décision administrative. Ainsi, les opérations de « décasage » se sont intensifiées récemment : 950 logements ont été détruits au premier semestre 2021.

La construction de logements reste en tout état de cause insuffisante à Mayotte. Au rythme de production atteint en 2021, il faudrait 150 ans pour résorber entièrement l'habitat informel, sans même tenir compte de la progression démographique.

C - L'éducation au défi de la démographie

Le *plan pour l'avenir de Mayotte* comprenait sept mesures en faveur de l'éducation. La première d'entre elles était la transformation du vice-rectorat en rectorat de plein exercice, réalisée au 1^{er} janvier 2020. Il portait également un important programme de financement des constructions scolaires, et des mesures destinées à améliorer le niveau de recrutement des enseignants, et l'attractivité des postes offerts au sein de l'académie.

Le premier défi de l'enseignement à Mayotte est l'accueil des élèves toujours plus nombreux. Alors que seuls 10 000 enfants étaient scolarisés

à Mayotte en 1980⁵¹, 102 000⁵² élèves ont été accueillis durant l'année scolaire 2020-2021. Ils devraient atteindre 117 000 élèves en 2027.

Les 188 écoles, 22 collèges et 11 lycées de l'académie sont saturés. Le manque de locaux a conduit depuis de nombreuses années les communes à instaurer un système de rotation dans les écoles primaires : la moitié des élèves ont classe le matin, l'autre l'après-midi, pour 750 classes accueillant 40 % des enfants scolarisés. Les lycées et collèges ont dépassé leur capacité, accueillant jusqu'à 2 300 élèves dans un même établissement. Le bâti est dégradé et requiert des travaux de rénovation importants.

Dans les écoles primaires les besoins sont estimés à 857 classes à construire et 1 000 classes à rénover d'ici 2027. Dans le secondaire, le besoin est estimé *a minima* à 7 100 places en collèges, soit sept nouveaux établissements, et 7 100 en lycée, soit quatre établissements.

Le plan pour l'avenir de Mayotte de 2018 annonçait 500 M€ d'investissements en cinq ans, le double de la période précédente. Il prévoyait le renforcement de l'offre de restauration scolaire : seuls 8 200 élèves du secondaire sur 48 000 bénéficient aujourd'hui d'un repas chaud⁵³.

Un rapport des inspections générales de l'administration et de l'éducation nationale, du conseil général de l'environnement et du développement durable et du contrôle général économique et financier de décembre 2019⁵⁴ appelle à un effort d'investissement « historique » de 1,2 Md€. Les 500 M€ du plan de 2018 n'en constitueraient donc qu'une première moitié. Le contrat de convergence et de transformation a confirmé

⁵¹ Le développement de l'école publique est très récent à Mayotte : le premier collège y a ouvert en 1963, le premier lycée en 1980, la première maternelle en 1993.

⁵² Source : rectorat de Mayotte.

⁵³ La question de l'exploitation de ces restaurants scolaires n'est pour l'instant pas résolue, le rectorat considérant que ce n'est pas sa vocation. De plus, un seul opérateur est présent actuellement à Mayotte, ce qui ne permet pas une mise en concurrence satisfaisante dans le cadre d'une délégation de service public.

⁵⁴ La synthèse du rapport dresse un constat sévère : « *La situation de l'équipement scolaire à Mayotte est mauvaise. Divers indicateurs et données en témoignent : dans le premier degré, 43 % des écoles voient deux classes se succéder durant la journée dans une même salle (rotation), des taux de préscolarisation particulièrement faibles ; dans le second degré, des établissements de taille hors-normes en fort sureffectif ; tous degrés confondus, un parc scolaire sous-dimensionné et très dégradé, incapable de faire face à la progression démographique. Au-delà de mauvaises performances scolaires sans égal, tant en France métropolitaine qu'outre-mer (cf. résultats des élèves aux évaluations), il en résulte à tous les niveaux et tout particulièrement dans le premier degré une absence de scolarisation des publics les plus vulnérables. Pourtant des initiatives récurrentes de résorption de la sous-capacité des équipements scolaires se sont succédé depuis une décennie, sans amélioration notable.* ».

cet effort, en prévoyant de consacrer 334 M€ aux constructions scolaires du second degré, et 121 M€ aux écoles primaires. À un tel niveau d'investissement, le rendement des constructions scolaires est dimensionné plus par la capacité à faire des maîtres d'ouvrage et la capacité à produire du tissu économique local que par le montant des crédits alloués.

Les constructions d'écoles élémentaires, compétence des communes, restent à un niveau très inférieur aux besoins. Le déficit en locaux scolaires continue de s'aggraver. Cette difficulté n'est pas due à des raisons financières : les dispositifs du programme 123 (dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires) qui prennent en charge jusqu'à 100 % des coûts d'opération, sont chroniquement sous-consommés en crédits de paiements⁵⁵. La consommation cumulée des crédits de 2016 à 2021 n'est que de 156 M€ en autorisations d'engagement, mais seulement de 62,8 M€ en crédits de paiement⁵⁶. Ceci serait dû d'une part à l'insuffisante capacité des communes à mener à bien ces opérations de construction lourdes, d'autre part à la réticence des maires à construire des équipements qui, aux yeux de nombreux Mahorais, bénéficieraient principalement aux immigrés.

Enfin, le plan de 2018 prévoyait des mesures destinées à favoriser le recrutement des enseignants. Ils sont aujourd'hui 6 904 à Mayotte, dont 3 350 dans le premier degré (20 % de contractuels) et 3 554 dans le second degré (50 % de contractuels). Pour favoriser l'attractivité envers les enseignants métropolitains, un droit au retour dans l'académie d'origine ou une priorité de choix d'affectation après quatre ans d'exercice à Mayotte ont été instaurées.

Quoi qu'il en soit, que le système éducatif mahorais présente un niveau plus faible que partout ailleurs en France : les résultats de l'académie de Mayotte sont en dernière place des évaluations nationales, aussi bien en mathématiques qu'en français⁵⁷. L'académie est classée en Rep, et 69 écoles et huit collèges en Rep+.

L'amélioration de la prise en compte du plurilinguisme de la population prévue au projet académique, dont l'accueil précoce des enfants en maternelle, sera déterminante.

⁵⁵ La mission de 2019 avait estimé le besoin d'investissement annuel à 49 M€. Le CCT n'en prévoyait que 30 M€ par an pour 2019 et 2020. Ils ont été portés à 50 M€ pour 2021 et 2022.

⁵⁶ La consommation des crédits de paiements a cependant nettement progressé en 2021, atteignant 19,3 M€ contre 10,8 l'année précédente.

⁵⁷ En novembre 2017, 75,9 % des élèves avaient une maîtrise insuffisante ou fragile en français contre 14,7 % sur l'ensemble du territoire national ; 89,2 % des élèves ont une maîtrise insuffisante ou fragile en mathématiques contre 26,7 % sur l'ensemble du territoire national.

III - Développement économique, aménagement et infrastructures se heurtent à d'importantes difficultés

A - Les retards cumulés dans la stratégie d'aménagement et les infrastructures

1 - Les retards s'accumulent dans la production d'infrastructures collectives

Des retards importants ont été pris dans la conduite des projets d'infrastructures portés par les collectivités locales, qu'il s'agisse des écoles primaires, des transports en commun ou des installations d'eau et d'assainissement. Les collectivités, encore jeunes dans l'exercice de leurs compétences, manquent de cadres techniques et administratifs qualifiés et n'ont pu encore développer l'organisation complexe nécessaire à la conduite d'opérations d'investissements importantes.

Pour tenter d'y pallier, une plateforme d'ingénierie a été créée en 2020 et rendue très rapidement opérationnelle. Elle est composée de six agents ayant des profils de juristes ou d'administratifs qui accompagnent les villes dans la gestion des dossiers d'investissement. L'assistance technique relève aussi du service d'appui aux équipements collectifs de la Deal, composé de 25 agents. La préfecture a également subventionné depuis deux ans, sur des crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, une quinzaine de postes de chargés d'opérations pour les collectivités.

L'AFD contribue également au soutien technique auprès des collectivités. Depuis 2017, des accords-cadres visent à développer les capacités des collectivités en organisant des formations et en matière de finances locales, d'achat public, de gestion des ressources humaines et de recherche de subvention. Cette action a été renforcée par la signature en 2021 d'une convention entre la préfecture, la Deal, le rectorat et l'association des maires.

Au-delà de ces soutiens spécifiques s'opèrent également des appuis quotidiens. Le réseau de la DRFiP, dans le cadre de la mise en place du réseau national de proximité déploie depuis septembre 2020, cinq conseillers aux décideurs auprès des communes dont l'intervention relève parfois de la formation élémentaire en gestion et en comptabilité.

Un établissement public intervenant par délégation de maîtrise d'ouvrage pour le compte des collectivités ou de l'État, tel qu'il était prévu dans le cadre du projet de loi pour Mayotte, pourrait constituer un outil utile à l'accélération de l'équipement de l'archipel. Il ne sera cependant

efficace que si son pilotage permet une coordination effective entre l'action de l'État et des collectivités locales et s'il est doté de compétences et de moyens suffisants pour mener à bien ses missions.

S'il est reconnu par tous, le déficit d'ingénierie ou de capacités de maîtrise d'ouvrage est insuffisamment caractérisé et les réponses apportées restent ponctuelles, sans faire l'objet d'un diagnostic précis, ni d'une stratégie partagée entre les acteurs.

Par ailleurs, la capacité de construction à Mayotte est également limitée par le faible nombre de prestataires et de fournisseurs. Il n'y a que trois entreprises significatives dans le secteur du bâtiment et travaux publics (BTP) : Vinci, Colas et GTA (locale). Les prix au m² ou à l'œuvre sont élevés. C'est encore plus restreint dans le marché des agrégats de construction.

2 - La difficile émergence d'une stratégie d'aménagement

Le règlement du désordre foncier de Mayotte avait été identifié comme un préalable à la réussite de la départementalisation. La transition sans préparation d'un régime de propriété très spécifique, en partie coutumier, vers un régime de propriété de droit commun a engendré une situation dans laquelle la propriété foncière publique comme privée est mal déterminée, créant des blocages difficiles à surmonter pour l'aménagement de l'archipel et pour la stabilisation de la situation des particuliers.

a) Le foncier privé : les débuts décevants de la commission d'urgence foncière

Jusqu'en 2005, la publication foncière était assurée à Mayotte sous le régime du livre foncier. Les actes étaient fréquemment réalisés sous seing privé, parfois même oralement, et ne donnaient pas lieu systématiquement à transcription. Les nombreuses indivisions, les successions, les transmissions ont engendré une situation dans laquelle un grand nombre de titres de propriété sont de valeur devenue incertaine. A cela s'ajoute la situation des constructions sans titre, qui peuvent être anciennes, et se trouvent le plus souvent dans la zone des 50 pas géométriques.

Pour la régularisation des titres existants, la loi dite d'égalité réelle des outre-mer (loi Erom) du 28 février 2017 a créé une commission d'urgence foncière, chargée de mettre en œuvre la procédure de titrement pour reconstituer des titres de propriété valides, en préfiguration du rattachement d'intérêt public (GIP) prévu dans les départements d'outre-mer pour cette mission⁵⁸. La commission a finalement été instituée en juin 2019. Son travail, qui devait s'interrompre au 31 décembre 2020, a été prolongé jusqu'en 2022, date à laquelle il est prévu que le GIP lui succède.

⁵⁸ En application de l'article 35 de la loi Lodeom du 27 mai 2009.

Son activité a jusqu'à présent permis une estimation du nombre de titres problématiques, à environ 80 000, pour une surface de 5 000 hectares. Elle n'a pas abouti à la régularisation de ces titres. Au vu de la complexité du sujet et de l'ampleur de la tâche, les moyens dédiés (une présidente bénévole et trois salariés) semblent nettement sous-dimensionnés.

En ce qui concerne les biens sans titre, leur régularisation peut se faire par prescription acquisitive après 30 ans de possession. Mais cette prescription n'a été instaurée à Mayotte qu'à partir du 1^{er} janvier 2008⁵⁹, date à partir de laquelle a commencé à courir le délai, ce qui ne permettrait d'effectuer les premières régularisations qu'en 2038. L'article 242 de la loi 3DS du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a corrigé cette difficulté et permettra dès cette année d'inclure la période antérieure à 2008 et d'établir des titres de propriété par prescription.

b) L'affectation du foncier public reste inachevée

Le foncier public, du fait de l'histoire institutionnelle de l'archipel et des transferts de compétences issus de la départementalisation, doit faire l'objet d'une clarification et d'une réallocation entre l'État et la collectivité départementale. De plus, l'important patrimoine foncier (564 biens) détenu par le syndicat mixte d'investissement et d'aménagement pour Mayotte (Smiam), dissous en octobre 2014 mais dont la liquidation n'est toujours pas achevée, doit être réparti entre les collectivités.

Or, une action foncière publique maîtrisée est une condition préalable à la résorption de l'important retard de l'archipel en matière d'équipement et de logement. C'est pourquoi la Cour avait recommandé la mise en place d'un établissement public foncier.

Les échanges se sont poursuivis entre le département et l'État et se sont apparemment concrétisés par la signature d'une convention d'échange le 19 juin 2018.

La liquidation du Smiam reste pendante, les collectivités membres revendiquant chacune les terrains sis sur leur territoire. À ce jour, seul 41 % de son patrimoine a été transféré. Une dévolution des terrains à l'Epfam participerait de la logique d'aménagement coordonné qui avait prévalu à sa création, à condition que celui-ci se saisisse de son rôle d'opérateur de régulation foncière pour le compte de l'État et des collectivités.

⁵⁹ Article 13 de l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005.

B - La planification et l'aménagement ne débouchent pas

1 - L'établissement public et d'aménagement de Mayotte (Epfam)

L'Epfam, créé par la loi du 14 octobre 2015 et par le décret n° 2017-341 du 15 mars 2017, a finalement été installé le 29 juin 2017⁶⁰. Ses missions sont fixées de manière assez vague, par référence à celles de Grand Paris Aménagement, qui restent peu spécifiques. L'établissement doit élaborer un projet stratégique et opérationnel ainsi qu'un programme pluriannuel d'intervention détaillant les contours de son action⁶¹. Ces documents n'ont, à ce jour, pas été approuvés.

En matière d'action foncière, l'Epfam, en plus des acquisitions nécessaires à ses propres opérations, agit pour le compte des collectivités locales, soit par le biais de conventions de veille ou de prospection foncière, en vue de projets futurs soit par des conventions de maîtrise foncière, en menant activement des acquisitions sur une opération donnée. Il intervient également en ingénierie, pour réaliser des diagnostics fonciers, sur des opérations de résorption de l'habitat insalubre par exemple. Il peut aussi accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de zones d'aménagement différé, dans l'exercice du droit de préemption urbain, ou d'expropriations pour utilité publique. L'utilisation à Mayotte de ces derniers outils est cependant mal acceptée par les élus et les habitants et rendue plus difficile par la situation persistante de désordre foncier.

En revanche, s'il avait initialement été conçu comme l'opérateur à même d'unifier l'action foncière publique sur Mayotte⁶², il ne s'est pas investi cette mission, se concentrant sur ses rôles d'aménageur urbain. L'Epfam ne constitue pas de réserves foncières et n'opère pas de portage foncier pour le compte des collectivités. Il n'a pas été doté pour cela : il ne dispose pas de ressources financières lui permettant de mener des acquisitions en fonds propres. D'autre part, l'État ne lui a pas transféré de terrains, contrairement à ce que prévoit l'article 114 de la loi Erom du 28 février 2017.

⁶⁰ Comme pour l'établissement public de Guyane, créé en même temps, les dispositions de la loi renvoient aux articles L. 321-29 à L. 321-36 du code de l'urbanisme qui traitent de l'établissement Grand Paris Aménagement, sur lequel il prend modèle.

⁶¹ Article 4 du décret n° 2017-341 du 15 mars 2017.

⁶² Par exemple, le plan *Mayotte 2025* prévoyait d'« installer les outils nécessaires à la gestion du foncier et à la restructuration urbaine en créant un établissement public foncier et d'aménagement de l'État en 2015 pour assurer un portage foncier sur des opérations publiques d'aménagement et constituer des réserves foncières ».

L'établissement devrait être recentré sur son objectif de produire du foncier aménagé pour la construction de logements ou d'équipements collectifs. Il devrait se concentrer sur les zones déjà construites pour éviter de construire sur des terrains non urbanisés. Mais, en raison de l'exiguïté de ses dotations sur la ligne budgétaire unique (LBU), l'Epfam n'a pas réussi à s'affirmer dans la fonction de portage foncier pour les collectivités.

Par ailleurs, la question du devenir du patrimoine foncier du Smiam se pose, alors que sa liquidation n'aboutit pas en raison des intérêts des communes où ce syndicat avait constitué des réserves foncières. La solution la plus opérante pourrait être, *a priori*, de confier ce patrimoine à l'Epfam, l'État ayant largement contribué à la constitution du patrimoine du Smiam et les collectivités locales ne parvenant pas à un accord sur la dévolution de ce patrimoine foncier.

2 - Des documents d'urbanisme en souffrance

Des retards importants ont également été pris dans l'élaboration des documents de planification et d'aménagement de l'archipel. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en vigueur date de 2004. Il est obsolète à bien des égards, la population ayant presque doublé depuis lors.

L'élaboration du schéma régional d'aménagement, qui doit succéder au PADD, a été lancée par une délibération du département en septembre 2011. Il était mentionné par le plan « *Mayotte 2025* » et par le *plan pour l'avenir de Mayotte*. Il a fait à nouveau l'objet d'une délibération du département en avril 2018, puis d'une série de concertations en 2019. Les exécutifs du département et des communes ayant changé depuis, il demande une nouvelle appropriation. Les services départementaux bénéficient pour son élaboration de l'appui de la Deal.

La Cour prend acte de l'intention du département de faire aboutir le schéma d'aménagement régional en 2022.

Afin d'accélérer la planification opérationnelle de l'aménagement de l'archipel, le *plan pour l'avenir de Mayotte* avait prévu la création d'une opération d'intérêt national, confiée à l'Epfam. Celui-ci a élaboré une première étude de définition en janvier 2019, restée sans suite à ce jour.

Au-delà des difficultés techniques que pose l'élaboration de ces documents, les retards pris dans leur finalisation dénotent la difficulté à développer une vision stratégique pour le territoire, partagée entre les collectivités et l'État. L'Epfam, qui aurait eu vocation à mener une démarche prospective et à constituer l'outil d'émergence d'un consensus, s'est concentré sur le métier d'aménageur et entretient des liens trop

distendus avec les différentes autorités pour y réussir. L'instauration d'une gouvernance structurée, pilotée par l'État et le département, est aujourd'hui indispensable pour établir les documents de référence pour l'aménagement et le développement de l'archipel.

C - L'économie mahoraise peine à trouver les axes d'un développement durable

Le dernier rapport de l'Iedom pour Mayotte présente les chiffres clefs de l'économie mahoraise (cf. tableau n° 3).

1 - Le tissu économique mahorais ne produit quasiment aucune valeur ajoutée

Il représente plus de 15 000 entreprises (avec numéro Siret), dont 10 200 sont ressortissantes de la chambre de commerce et d'industrie de Mayotte (CCIM). Dans leur immense majorité, ces sociétés n'ont aucun salarié ; seules 2 % d'entre-elles en comptent plus de cinq. 5 % des entreprises représentent 25 % de la masse salariale de l'archipel, dans le secteur du BTP. Les 10 000 entreprises de la CCIM génèrent 26 M€ de valeur ajoutée. Il n'y a pour ainsi dire aucune transformation de produits à Mayotte, hormis quelques produits alimentaires. Le taux de chômage est de l'ordre de 35 % de la population active – le tissu économique n'est pas en mesure de répondre aux besoins d'emplois de la population. Le taux de couverture du commerce extérieur de Mayotte est de 2 % (exports/imports).

C'est le tableau d'une économie non viable, totalement dépendante des transferts de la métropole et pour ainsi dire non génératrice de valeur ajoutée, conduisant à se demander si cette situation est tenable sur le temps long, avec la perspective à 750 000 habitants d'ici 25 ans.

Tableau n° 3 : les chiffres clés de Mayotte

	2002	2020	France 2020
<i>Population</i>			
<i>Population totale (en milliers)</i>	160	256	67 422
<i>Taux de croissance de la population</i>	4,1 %	3,8 %	0,38 %
<i>Taux brut de natalité (pour 1 000 habitants)</i>	40,0	32,0	10,9
<i>Taux de réussite au baccalauréat (toutes voies, 2019, %)</i>	55,7 % (2003)	53,3 %	88,0 %
<i>Nombre de médecins généralistes pour 100 000 habitants</i>		51	128
<i>Environnement</i>			
<i>Superficie totale (France métropolitaine, en km²)</i>	375	375	549 087
<i>Superficies agricoles utilisées (% de la surface totale)</i>		23,3 %	49,7 %
<i>Taux de dépendance en énergie fossile (2019)</i>		94,7 %	
<i>Économie</i>			
<i>PIB à prix courants (en milliards d'euros)</i>	1,0 (2005)	2,45	2 360,7
<i>Taux de croissance du PIB en volume</i>	Nc	3,2 %	1,8 %
<i>PIB par habitant (en euros)</i>	3 960	9 250	35 095
<i>Consommation électrique (kWh / hab / an)</i>	667	1 203	4 770 (2018)
<i>Taux d'inflation</i>	2,9 %	1,2 %	0,5 %
<i>Taux de chômage (BIT)</i>		28,0 %	8,0 %
<i>Secteurs d'activité</i>			
<i>Importations de ciment (en tonnes)</i>	48 974	113 259	
<i>Nombre de passagers civils à l'aéroport (hors transit, 2019)</i>	133 686	383 378	
<i>Éléments monétaires et financiers</i>			
<i>Nombre d'habitants par guichet bancaire</i>	17 807	9 544	1 881
<i>Nombre d'habitants par guichet automatique</i>	6 968	3 624	1 340
<i>Nombre de comptes bancaires par habitant</i>	0,3	0,67	3,7

Source : rapport Iedom 2020 pour Mayotte

2 - Quelles pistes pour le développement économique de l'archipel ?

a) *Les ambitions de la CCIM*

Le plan « *Mayotte 2025* » a conduit la CCIM à préparer sa stratégie de long terme ; le contrat de convergence l'a aidée à financer ses projets. La CCIM ambitionne de créer des entreprises durables pour offrir des produits finis créés sur le territoire. À cette fin, elle a identifié six « domaines d'activité stratégique »⁶³ dans le cadre du schéma régional de développement économique pour l'investissement et l'innovation (SRDEII).

La CCIM développe dans cette optique une technopole généraliste proche du centre universitaire (CUFR) avec l'ambition de faire de Mayotte « *un territoire d'industries* ». Cette technopole orienterait les porteurs de projets vers ces segments réputés créateurs de valeur ajoutée. Dans le même temps, la maison de l'entreprise (à Mamoudzou) est adossée à Entreprises France pour élargir l'offre de prêts et proposer des produits financiers plus importants que ceux de l'Adie (association pour le droit à l'initiative économique – microfinance).

b) *Le lourd dossier des transports*

Indépendamment du dossier de la piste longue de l'aéroport, dont il faudrait qu'elle ne serve pas qu'à relier davantage Mayotte à Paris mais aussi à l'ouvrir aux aéroports régionaux – Nairobi et Johannesburg en premier lieu – un plan d'ensemble transports déplacements est à l'étude. 30 % des ménages sont équipés d'un véhicule (80 % en métropole) mais ce taux évolue rapidement et l'archipel est saturé, surtout en stationnement. Le trafic est à l'embolie aux abords nord et sud de Mamoudzou. La traversée entre Mamoudzou et Petite Terre est en passe de l'être. Les gens mettent communément plus de deux heures le matin, et autant le soir, pour leurs déplacements domicile / travail.

Le développement d'un service de transport en commun interurbain (bus) est envisagé mais l'appel d'offres pour une DSP préparé par l'équipe précédente vient d'être annulé par le conseil départemental. Un projet de circulation en site propre (Caribus) a été conçu par la Cadema, mais l'investissement en réseaux, hors moyens de transport, est de 240 M€.

⁶³ Ces domaines sont : l'économie bleue, l'agro-transformation, les TIC, la transition énergétique, la transformation écologique et les services aux entreprises.

c) L'urgence de l'eau

Les deux lots de distribution de l'eau sont délégués à l'entreprise Vinci, sous la supervision, en théorie, du syndicat mixte d'eau et d'assainissement de Mayotte (Smeam)⁶⁴. Dans l'état actuel des capacités de production d'eau, l'archipel a atteint le maximum productible, soit environ 36 000 m³ par jour. Or, la demande, qui croît de 3 % par an, atteint désormais 37 500 m³ par jour. 75 % de l'eau consommée est de surface (rivières et retenues) ; 20 % provient des forages ; 5 % du dessalement. En 2016, la sécheresse a induit une crise de l'eau de cinq mois, certains villages étant privés d'eau pendant plusieurs jours d'affilée. D'ores et déjà, toutes les communes de l'archipel subissent un cycle hebdomadaire de coupures à raison de 12 heures par quartier.

Le Smeam a récemment mis à jour son schéma directeur à l'horizon 2040. Uniquement pour la production et l'adduction d'eau, les besoins sont estimés à 600 M€, hors assainissement. Les inconnues dans la gestion du syndicat, pourtant plusieurs fois contrôlé par la CRC, et dont le montant d'impayés atteint 50 M€, sont jugés « énormes » par la Dreal.

L'État, avec le plan « Eau-Dom », s'est donné un droit de regard sur les politiques qu'il finance. Il a donc proposé un « pacte sur l'eau » au Smeam avec notamment la reprise de la maîtrise d'ouvrage des investissements massifs à réaliser. Les élus représentés au Smeam ont refusé cette proposition.

d) L'improbable secteur du tourisme

Après un recul de 8,9 % en 2018, la fréquentation touristique augmente de 16,3 % en 2019 pour s'élever à 65 600 visiteurs. Cette hausse est principalement portée par le tourisme affinitaire, qui progresse de 21,2 %.

De manière générale, les caractéristiques du secteur évoluent peu : il enregistre un niveau d'activité très faible, comparé aux autres îles de l'Océan Indien ; déjà peu nombreuses, les structures d'hébergement se réduisent et recrutent peu – en 2017, seuls 5 % des emplois du secteur marchand concernaient ce secteur.

Les mesures mises en œuvre pour sa structuration et la promotion de la destination de Mayotte n'ont qu'un faible impact ; son potentiel de développement reste à réaliser. L'insécurité ou la productivité de la main d'œuvre pénalisent durablement Mayotte par rapport aux destinations prisées de la région telles que le Kenya, Maurice, Madagascar ou Zanzibar.

⁶⁴ CRC Mayotte, rapport d'observations définitives, *Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte*, 2020.

3 - Quelles perspectives de développement durable ?

Ces perspectives de développement sont pour l'essentiel tournées vers la satisfaction des attentes des Mahorais, ce qui est légitime compte tenu de l'ampleur des besoins dans des services sociaux même de base, mais sont certainement insuffisantes face aux questions de durabilité de ces prestations, de soutenabilité de leur financement et de pérennité des équilibres macroéconomiques du territoire.

Les effets contrastés des transferts financiers de l'État

D'une part, en contribuant à l'élévation du niveau de vie des Mahorais, ils dissocient l'archipel de l'économie sous régionale. Les économies dont Mayotte est voisine affichent des PIB par habitant s'échelonnant de 513 € pour le Mozambique à 1 345 € pour le Kenya. Dans ces conditions, le développement économique de Mayotte est difficilement envisageable en relation avec les économies de l'ouest de l'Océan indien.

D'autre part, l'élévation rapide du niveau de vie à Mayotte est un facteur majeur d'attractivité pour des populations voisines, alors que leur PIB par habitant se situe 13 fois (pour les Comores), 17 fois (pour le Mozambique) voire 24 fois (pour Madagascar) en dessous de celui des Mahorais. Cette différence de richesse explique en grande partie les problèmes persistants d'immigration auxquels est confrontée Mayotte. Cette pression migratoire accentue les difficultés économiques, sociales, environnementales, de sécurité et de logement dans l'archipel.

Il paraît inévitable, sauf à vouloir faire de Mayotte un îlot de prospérité artificielle, subventionné depuis la métropole et coupé de son environnement régional, historique, culturel et océanique, d'envisager également les politiques de développement du territoire en rapport avec la région ouest de l'Océan indien, en listant les intérêts défensifs et offensifs de Mayotte face aux économies voisines, en valorisant ses atouts et ses différences, en obtenant que son statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne soit pris en compte dans les négociations que mène la Commission européenne pour le développement des pays riverains de l'Océan indien, y compris dans leur intégration régionale (SADC, Comesa, IGAD, CEAC⁶⁵), en misant sur son capital humain.

Cette vision à long terme d'un développement durable de Mayotte, créateur de valeur ajoutée et d'emplois et ouvert sur les économies régionales, devrait être le produit d'une réflexion stratégique conjointe et de haut niveau, sans préjudice de la nécessaire remise à niveau des infrastructures collectives et sociales, conçue avec les instances chargées du développement à l'AFD et à la Commission européenne, voire à la Banque mondiale.

⁶⁵ Commission pour le développement de l'Afrique australe ; Marché commun pour l'Afrique australe et orientale ; Autorité intergouvernementale pour le développement ; Communauté des États d'Afrique centrale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les questions de sécurité et d'immigration illégale dominent depuis plusieurs années les débats entre les représentants de la population mahoraise et l'État. Elles ont reçu une réponse volontaire de la part des services concernés, même si celle-ci tarde à porter tous ses effets et si sa mise en œuvre connaît un taux croissant d'annulations ou de mainlevées. Des innovations légales et opérationnelles paraissent indispensables.

Une réponse appropriée aux besoins très importants de la population en matière économique et sociale est tout autant indispensable. L'État y est évidemment disposé, déployant des crédits de plus en plus significatifs, notamment dans les champs de la santé et de l'éducation. Les collectivités locales devraient admettre qu'elles ne peuvent y répondre à elles seules et que l'approche budgétaire ne suffit pas. Un appui capacitaire leur est indispensable pour faire face aux défis à relever.

Est tout autant indispensable une stratégie de développement économique de l'archipel qui fasse qu'elle soit créatrice de valeur ajoutée et d'emplois et ne repose pas exclusivement sur le volume des transferts publics reçus de métropole, a fortiori au vu de la dynamique démographique préoccupante anticipée. Cette stratégie devrait envisager l'insertion de Mayotte dans son environnement géoéconomique régional au lieu de l'en couper, ce qui a pu être la tentation des décideurs locaux dans les années passées.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

6. *Renforcer la capacité d'interception des bateaux des passeurs en avant des eaux territoriales de Mayotte, notamment en étudiant la faisabilité juridique, opérationnelle et financière du prépositionnement d'un navire pivot au nord-ouest de Mayotte (ministère de l'intérieur, ministère des outre-mer) ;*
7. *Accentuer la sécurisation des actes relatifs à la police des étrangers en affinant l'analyse des motifs de mainlevée ou d'annulation des procédures et en ajustant les pratiques en conséquence (ministère de l'intérieur - préfecture de Mayotte) ;*
8. *Coordonner l'action contre l'immigration clandestine par des réunions régulières avec le préfet de Mayotte, les ambassadeurs de France auprès des pays de provenance des immigrés, l'ambassadeur chargé de la coopération régionale et le commandant supérieur des FASZOI (ministère des affaires étrangères, ministère des armées, ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte) ;*

9. *Associer le préfet de Mayotte au suivi du plan de développement des Comores (PDFC) (ministère des affaires étrangères) ;*
 10. *Sur la base d'un diagnostic partagé, définir une stratégie commune de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités mahoraises (ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte, ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports) ;*
 11. *Accélérer le règlement du désordre foncier, notamment en renforçant les moyens dévolus à la commission d'urgence foncière (ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte, département) ;*
 12. *Mobiliser la ressource foncière nécessaire au développement de Mayotte en confortant le portage foncier assuré par l'Epfam et en actant sans plus tarder la liquidation du Smiam et la dévolution de ses biens (ministère des outre-mer, département) ;*
 13. *Concevoir le développement à long terme de Mayotte en prenant en compte son intégration dans son environnement régional (ministère des outre-mer - préfecture de Mayotte, département).*
-

Conclusion générale

Française depuis 1841, Mayotte présente encore, en matière de santé, d'équipement, d'éducation, de logement, de tissu économique, certaines des caractéristiques d'un pays en voie de développement.

La période qui a suivi la départementalisation a vu, malgré un réel rattrapage du niveau de vie de ses habitants, une forte dégradation des conditions de sécurité et de la qualité de vie (transports, eau, environnement, logement, *etc.*).

Seule une action de l'État résolue, dotée des moyens techniques et financiers nécessaires et pilotée avec constance, pourra réduire l'écart avec les standards métropolitains. Sans remettre en cause la départementalisation ni la décentralisation, l'État doit renforcer sa capacité à définir et à conduire le développement du territoire, dans une gouvernance associant le département et les autres collectivités. Il doit également assumer son autorité quand c'est nécessaire, ce qu'il fera d'autant mieux que ses propres engagements auront été tenus.

Les plans de développement auxquels il a été recouru ont été utiles, en ce qu'ils ont donné une perspective à l'action publique. Mais de tels plans doivent s'inscrire dans la durée et s'appuyer sur un engagement ferme de l'État et sur des équipes dédiées à leur mise en œuvre, à leur suivi et à leur évaluation.

Le *plan pour l'avenir de Mayotte* de 2018, le dernier à ce jour, avait engagé des moyens importants, qui n'ont pu que partiellement être employés faute d'outils pour les mettre en œuvre. Le renforcement du rôle du préfet comme coordonnateur des plans d'action, la constitution à ses côtés d'une équipe dédiée au pilotage du développement, coordonnée avec le département, la création d'un établissement de portage foncier efficient et d'un établissement dédié à la construction d'équipements publics sont, à cet égard, des pistes d'action à considérer, en lien étroit avec les élus mahorais.

Les collectivités locales, à commencer par le département-région, devraient dans le même temps être incitées à améliorer la qualité de leur gestion, qui conditionne la crédibilité de leurs engagements, ainsi que l'efficacité, l'efficience et l'économie de leur maîtrise d'ouvrage. L'État devrait les y amener sous forme de contrats d'objectifs et de moyens, à l'instar de ce qui s'est fait en Guyane, pour toutes celles des aides qui revêtent un caractère particulier ou exceptionnel.

Après le rejet par le conseil départemental de Mayotte du projet de loi en janvier 2022, une stratégie pluriannuelle de développement du territoire embrassant son environnement régional et non la seule relation avec la métropole, est indispensable. Elle devrait être élaborée conjointement entre les représentants de l'État et les élus départementaux, avec l'appui de l'Agence française de développement, sur la base d'un diagnostic partagé, déclinée en actions précises et conduite avec constance et méthode.

Engager Mayotte dans un développement maîtrisé, c'est intégrer les défis particuliers auxquels ce territoire est confronté et associer effectivement toutes les parties prenantes à sa conception et à sa mise en œuvre. Ce défi, sans proportion avec la dimension du territoire ou la taille de sa population, est néanmoins préférable à une succession de crises que l'on pourrait être tenté de se contenter de gérer. Sa réussite s'impose autant pour l'équité attendue envers les citoyens de la République que pour le crédit de la France dans une région du monde où elle porte en partie ses ambitions.

Liste des abréviations

AE	Autorisations d'engagement
AFD.....	Agence France développement
ARS.....	Agence régionale de santé
BOP.....	Budget opérationnel de programme
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CNSA.....	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	contrat plan État-région
CUF.....	Convention d'urgence foncière
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEAL.....	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGALN.....	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOM	Direction générale des outre-mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DROM.....	Département(s) et région(s) d'outre-mer
DTPN.....	Direction territoriale de la police nationale
EPFAM	Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte
FASZOI.....	Forces armées de la zone sud de l'océan indien
IEDOM.....	Institut d'émission des départements d'outre-mer
INED	Institut national des études démographiques
INSEE.....	Institut national de la statistique et des études économiques
LBU.....	Ligne budgétaire unique
NOTRE	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OIN	Opération d'intérêt national
PLOM	Plan logement outre-mer
PNRU.....	Programme national de rénovation urbaine

RHI..... Résorption de l'habitat insalubre
SAR..... Schéma d'aménagement régional
SEM Société d'économie mixte
SGAR..... Secrétariat général pour les affaires régionales
SIDOM..... Société immobilière d'outre-mer
SIEG..... Service d'intérêt économique général
SIM Société immobilière de Mayotte
SMIAM Syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte
SRU..... (loi) relative à la solidarité et au renouvellement urbain

Annexes

Annexe n° 1 : rapports des juridictions financières relatifs à Mayotte.....72

Annexe n° 1 : rapports des juridictions financières relatifs à Mayotte

A. Cour des comptes

- *Les financements de l'état en outre-mer – une stratégie à concrétiser, un Parlement à mieux informer*, Communication à la Commission des finances du Sénat, mai 2022
- *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, rapport public thématique, septembre 2020
- *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai 2020
- *La Départementalisation de Mayotte*, rapport public thématique, janvier 2016

B. chambre régionale des comptes Mayotte

- *Commune de Bandrélé*, mars 2020
- *Communauté de communes du Centre-Ouest (3CO)*, mars 2022
- *Lycée Nord de Mayotte*, juin 2021
- *Syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets (SIDEVAM)*, janvier 2021
- *Commune de M'Tsamboro*, janvier 2021
- *Tsingoni*, juillet 2020
- *Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM)*, septembre 2020
- *Centre hospitalier de Mayotte (CHM)*, mai 2020
- *Communauté d'agglomération de Dembeni Mamoudzou (CADEMA)*, novembre 2019
- *Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Mayotte*, juillet 2020
- *Communauté de communes du Sud de Mayotte*, juillet 2019
- *Département de Mayotte - Aide sociale à l'enfance*, juillet 2019
- *Comité départemental du tourisme de Mayotte (CDTM)*, juillet 2019

- Service départemental d'incendie et de secours de Mayotte (SDIS 976), mars 2019
- Commune de Mamoudzou, octobre 2018
- Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) - Cahier 1, août 2018
- Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) - Cahier 2, août 2018
- Syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976), juin 2018
- Amicale du personnel du syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (APSIEAM), juin 2018
- Commune de Koungou, juin 2018
- Département de Mayotte - l'octroi des subventions (Exercices 2012 et suivants), juin 2018
- Département de Mayotte - Gestion des ressources humaines - Exercices 2012 et suivants, mars 2018
- Département de Mayotte - Gestion du service des transports maritimes - Exercices 2012 et suivants, mars 2020
- Département - Port de Longoni, août 2017
- Société publique locale - SPL 976, juin 2017
- Commune de Dzaoudzi-Labattoir, août 2016
- Commune de Sada, avril 2016
- Département de Mayotte, janvier 2012

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse de la première Ministre	76
---------------------------------------	----

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président du conseil départemental de Mayotte

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Le 1^{er} chapitre du rapport est relatif à la consolidation de l'action des pouvoirs publics à Mayotte dont la Cour souligne des insuffisances et des difficultés, que ce soit au niveau des services de l'État comme de ceux du conseil départemental. Il contient quatre recommandations (1, 2, 3 et 4).

Recommandation n°1 : *Établir et publier régulièrement, sans attendre 2025, des données fiabilisées sur la population présente à Mayotte.*

La fréquence de réalisation du recensement de la population de Mayotte, ses modalités de réalisation et de diffusion ont été définies par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, après concertation de l'ensemble des acteurs concernés.

En 2021, le département de Mayotte a donc réalisé pour la première fois le recensement de la population selon la méthode applicable à tous les départements métropolitains et à ceux d'outre-mer. La méthode utilisée distingue les communes de plus de 10 000 habitants (dix à Mayotte) de celles de moins de 10 000 habitants (sept). Les communes de plus de 10 000 habitants sont recensées chaque année à partir d'un échantillon de logements établi à partir du répertoire des immeubles localisés. Celles de moins de 10 000 habitants sont recensées exhaustivement une fois tous les cinq ans.

Les premières populations issues du recensement selon la nouvelle méthode ne peuvent être calculées qu'au bout de 5 ans, le temps que toutes les communes fassent l'objet d'une enquête. Elles seront donc publiées fin 2025 et constitueront les populations légales au 1^{er} janvier 2023.

Afin de tenir compte des spécificités de ce territoire, notamment de la forte évolution des bâtis précaires entraînée par la croissance rapide de la population, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a adapté la méthodologie mise en œuvre. L'ensemble des habitations de fortune sont recensées de façon exhaustive lors de la collecte dans les grandes communes. Elles ne sont pas échantillonnées au même titre que les autres logements. De plus, comme dans chacun des autres départements d'outre-mer, l'Insee réalise chaque année une mise à jour du répertoire des immeubles localisés par l'intermédiaire d'une enquête cartographique sur les territoires qui sont recensés lors de l'enquête annuelle de recensement suivante, ce qui est plus coûteux mais garantit une meilleure qualité des données.

La méthode actuelle est donc un compromis entre l'intégration de Mayotte dans le processus de recensement du reste du territoire français et son aménagement pour tenir compte de quelques spécificités du territoire de manière à garantir une qualité équivalente. Elle n'est pas préjudiciable au département de Mayotte.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2021 a prévu un dispositif d'actualisation des chiffres de population pris en compte pour le calcul des dotations versées par l'État aux collectivités locales de Mayotte, afin de ne pas les pénaliser par le maintien, jusqu'à la publication des chiffres du recensement issu de la nouvelle procédure, des chiffres du recensement général de 2017.

L'Insee met donc en œuvre les moyens adaptés pour disposer d'estimations fiables de la population de Mayotte.

Enfin, le recensement n'est pas la seule source d'information sur la population. L'Insee publie également, chaque mois de janvier, des données de populations estimées par département qui portent sur l'année précédente. Chaque début d'année N, il est donc possible de connaître l'estimation de la population en année N - 1 à Mayotte, comme dans les autres départements. Ainsi la recommandation n° 1 de la Cour visant à établir et publier régulièrement, sans attendre 2025, des données fiables sur la population présente à Mayotte est déjà satisfaite à l'échelle du département.

Recommandation n°2 : *Subordonner tout nouvel investissement public au port de Longoni à une décision pérenne sur le devenir de la délégation de service public, ainsi qu'à une étude géoéconomique et logistique approfondie des perspectives réelles de développement de ce port dans son environnement océanique régional.*

Depuis 2019, l'État a renforcé son implication en apportant un appui technique à l'autorité portuaire, d'une part, et en renforçant sa présence dans la gouvernance du port, d'autre part.

Fin mai 2019, le ministère chargé des transports a mis à disposition du conseil départemental de Mayotte un ingénieur général de l'État afin de l'appuyer dans son rôle de délégué et ainsi contribuer à l'amélioration du pilotage de la délégation de service public. Cette mission est également placée auprès du préfet de Mayotte, délégué du Gouvernement, à qui elle rend compte. Elle a ainsi permis au préfet d'éclairer le président du conseil départemental sur les conditions tant juridiques que pratiques dans lesquelles le Département pourrait prendre une décision sur la délégation de service public.

En outre, l'État a renforcé sa place au sein de la gouvernance du port départemental de Longoni. Le décret n° 2020-488 du 28 avril 2020 portant diverses dispositions relatives aux ports maritimes fixe une nouvelle composition du conseil portuaire du port de Mayotte, dont le préfet de Mayotte et le directeur régional des finances publiques sont désormais membres avec voix délibérative. Le même décret a permis de

créer une commission financière qui rend un avis sur les objets économiques, financiers et techniques prévus à l'article R. 5314-22 du code des transports. Ceux-ci comprennent notamment l'examen des systèmes de contrôle interne de la concession, des comptes annuels et des comptes consolidés du concessionnaire, des projets d'investissements d'un montant supérieur à un seuil arrêté par l'autorité portuaire après avis du conseil portuaire, ainsi que l'examen et le suivi des conventions ayant un impact significatif sur les comptes et l'équilibre financier de la concession.

Je partage le constat de la Cour sur la nécessité pour Mayotte de mieux valoriser son atout portuaire en s'ouvrant davantage à son environnement régional.

Cependant, tout engagement supplémentaire de l'État dans la gestion du port de Mayotte (et notamment la question du grand port maritime dont la possibilité était ouverte dans le projet de loi relatif au développement accéléré de Mayotte et portant dispositions diverses sur la Guyane, préparé par le Gouvernement au début de l'année 2022) dépend de la volonté du conseil départemental, autorité délégante, quant aux suites qu'il entend donner à la délégation de service public et qui déterminera toute politique de développement du port.

Recommandation n°3 : *Subordonner toute aide exceptionnelle nouvelle de l'État au département à l'amélioration progressive de la qualité de sa gestion, éventuellement via un contrat d'objectifs et de moyens.*

Il s'agit d'une recommandation intéressante qui prend exemple sur le déploiement à titre expérimental des contrats de redressement en outre-mer au bénéfice de plusieurs communes ultramarines (enveloppe de 30 M€ sur 3 ans), mais également sur l'aide au fonctionnement de 40 millions d'euros versée par l'État à la collectivité territoriale de Guyane pour les années 2022 et 2023 en contrepartie d'efforts de gestion fournis par cette dernière.

Recommandation n°4 : *Conforter le préfet de Mayotte en regroupant les fonctions sécuritaires et d'ordre public de la préfecture sous l'autorité d'un seul de ses collaborateurs et en dotant le SGAR d'une cellule pérenne de pilotage et de suivi-évaluation des plans de développement de Mayotte.*

Je partage le constat de la Cour sur la nécessité de structurer et renforcer au sein de la préfecture de Mayotte la fonction de pilotage et de suivi-évaluation des plans de développement.

Cette recommandation connaît un début de mise en œuvre avec le recrutement au SGAR de la préfecture d'un chargé de mission dédié au suivi financier des actions du contrat de convergence et de transformation (CCT) du territoire 2019-2022, doté de 1,3 milliard de crédits dont 1,09 milliard de crédits de l'État, ce qui constitue un effort sans précédent

pour Mayotte. Au 31 décembre 2021, pour ce qui concerne les crédits de l'État, ce sont 576 millions qui ont été engagés, soit 53 % des crédits totaux. Au niveau des crédits de paiements, ce sont un peu plus de 300 millions qui sont mandatés, soit quasiment 30 % du total.

La Cour propose de revoir la répartition entre trois sous-préfets des fonctions sécuritaires et d'ordre public : coordination de lutte contre l'immigration clandestine d'une part, gestion de l'ordre public et du dispositif global de sécurité d'autre part et enfin supervision de l'activité de délivrance des titres de séjour. Cette proposition de la Cour n'est qu'en partie partagée, compte tenu des avantages de l'organisation en place : les missions de la directrice de cabinet, de la sous-préfète chargée de la lutte contre l'immigration clandestine (LIC) et du secrétaire général sont clairement définies. C'est parce que la lutte contre l'immigration clandestine nécessite un investissement fort et constant pour déployer une activité opérationnelle d'ampleur que cette mission a été confiée à une sous-préfète qui s'en charge à temps plein.

Elle ne peut, pour cette raison, se voir confier en surplus la gestion de la direction de l'immigration dans son ensemble (délivrance des titres de séjour et documents provisoires, accueil des demandeurs d'asile), comportant un nombre important d'agents et des enjeux de gestion des ressources humaines, qui doit rester de la compétence du secrétaire général. Des marges d'amélioration pourraient exister pour améliorer le continuum en matière migratoire. À ce titre, et en lien avec la préfecture de Mayotte, la direction générale des outre-mer (DGOM) a constitué un groupe de travail afin d'analyser d'autres modèles d'organisation de préfectures qui, sans être similaires, font elles aussi face à des problématiques migratoires ou de sécurité majeures (notamment ceux de la Guyane et de la Corse), pour étudier les évolutions qui pourraient être envisagées, si elles s'avéraient potentiellement plus efficaces que l'organisation actuelle qui a déjà été mise en place à Mayotte en raison des enjeux migratoires.

*Dans le **deuxième chapitre de son rapport**, la Cour fait le constat que les derniers plans de développement de Mayotte (« Mayotte 2025 » adopté en 2015 et « plan pour l'avenir de Mayotte » adopté en 2018) ont fait l'objet d'un pilotage et d'un suivi insuffisants dans la durée (au-delà d'un an), compromettant l'efficacité de l'action de l'État. La Cour souligne dans ce cadre que l'action publique à Mayotte se fait par à-coups, sans que le lien entre un plan et le suivant soit explicitement établi. Enfin, elle relève l'absence d'équipes dédiées au pilotage et au suivi de ces plans à la préfecture de Mayotte comme à la DGOM. La Cour conclut en recommandant de doter tout prochain plan de développement de Mayotte d'une gouvernance préétablie, aux plans central et local, assortie d'outils préétablis de comptes rendus et de suivi-évaluation précis. Je partage cette recommandation et la DGOM s'organisera en conséquence (cf. infra).*

Recommandation n°5 : *Doter tout prochain plan de développement de Mayotte d'une gouvernance préétablie aux plans central et local, assortie d'outils de comptes rendus et de suivi-évaluation précis.*

Il est nécessaire de nuancer les lacunes relevées quant au suivi des précédents plans, même si je partage la recommandation visant à renforcer le dispositif de suivi des plans stratégiques au niveau local comme national.

S'agissant du plan « Mayotte 2025 », sans méconnaître les difficultés relevées par la Cour, la DGOM a continué, de manière régulière quoique plus espacée, à en suivre l'état d'avancement dans la durée. Ainsi, des bilans de l'avancée de la mise en œuvre de ce plan ont été réalisés chaque année jusqu'en 2020, la DGOM et la préfecture comptabilisant le nombre d'actions concrètement mises en place sur le territoire. Ce suivi plus espacé s'explique à la fois par la réalisation de la majorité des actions du plan « Mayotte 2025 », par la reprise prévue fin 2017 de certaines actions du plan dans le « Livre bleu des outre-mer », et par la reprise effective de 115 mesures du plan « Mayotte 2025 » dans le « plan pour l'avenir de Mayotte » de 2018.

Pour ce qui concerne le « plan pour l'avenir de Mayotte », il est également important de souligner que l'essentiel des mesures qui y sont prévues ont trouvé assez rapidement une traduction dans le CCT 2019-2022 du territoire, adopté en juillet 2019. Or, au plan budgétaire, le suivi de l'exécution des CCT, y compris celui de Mayotte, est assuré conformément à une circulaire de la DGOM diffusée aux préfets et ministères concernés. Ce suivi permet de contribuer à la démarche de certification des comptes de l'État, mais aussi de préparer le rapport annuel de performance de la mission outre-mer, ainsi que le document de politique transversale (DPT). Le suivi de l'exécution des CCT porte aussi sur chacune des opérations contractualisées elles-mêmes.

Je suis toutefois sensible à la nécessité d'améliorer la qualité du suivi des CCT comme des différents plans initiés par le ministère des outre-mer. Comme mentionné dans la réponse à la précédente recommandation, la fonction de pilotage et de suivi-évaluation des plans de développement est en cours de structuration et de renforcement au sein de la préfecture de Mayotte. De même, au sein du ministère des outre-mer, une cellule spécifique de suivi des plans stratégiques et des recommandations de la Cour ainsi que des rapports d'inspection est en cours de constitution par la DGOM.

Le troisième et dernier chapitre du rapport détaille les différentes politiques publiques déployées par l'État à Mayotte en matière de sécurité, de lutte contre l'immigration, de santé, d'éducation, de construction d'infrastructures et de développement économique. La Cour en souligne les limites compte tenu de l'étendue des besoins et conclut par une série de huit recommandations visant à en renforcer l'efficacité.

Recommandation n°6 : Renforcer la capacité d'interception des bateaux des passeurs en avant des eaux territoriales de Mayotte, notamment en étudiant la faisabilité juridique, opérationnelle et financière du prépositionnement d'un navire pivot au nord-ouest de Mayotte.

Au préalable, il importe de souligner l'effort considérable réalisé par le Gouvernement depuis 2017 pour renforcer les moyens humains (augmentation de plus de 40 % des effectifs de policiers et de gendarmes ; doublement des effectifs des brigades nautiques entre 2018 et 2022) et matériels (trois ou quatre intercepteurs opérationnels en mer H24, pérennisation d'une surveillance aérienne). Cette augmentation significative des moyens dédiés à la lutte contre l'immigration à Mayotte a permis d'éloigner plus de 100 000 étrangers en situation irrégulière au cours du précédent quinquennat.

En 2021, malgré le contexte sanitaire, 23 724 étrangers en situation irrégulière ont pu être éloignés de Mayotte, soit un résultat proche du niveau de 2019 (année record avec 27 421 reconduites).

L'opération Shikandra déployée à Mayotte (dispositif global de lutte contre l'immigration irrégulière sur ce territoire) ne se résume pas à la protection des frontières maritimes. Elle comporte quatre piliers :

- la protection des frontières ;
- la réaffirmation de la présence à terre ;
- la lutte contre les ressorts de l'immigration clandestine (travail en profondeur) ;
- la coopération internationale.

Concernant la recommandation de la Cour, je reconnais que l'idée qu'affréter un navire équipé d'un radar permettant de mieux détecter et intercepter les embarcations des passeurs avant qu'ils ne s'approchent des terres permettrait d'augmenter significativement la probabilité de réussite des interceptions par des intercepteurs « couplés » au navire pré-positionné.

Mais l'intérêt opérationnel du dispositif recommandé ne dispense pas d'en évaluer la faisabilité juridique et pratique.

Sur le plan juridique, l'analyse des dispositions combinées du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et du code des transports ne semble pas, en première analyse, faire obstacle à la possibilité, d'une part d'opposer un refus d'entrée à un étranger dans les eaux territoriales avant même qu'il ait tenté de débarquer si l'intéressé ne satisfait pas aux conditions requises, d'autre part de le placer en zone d'attente sur un navire.

Une instruction complémentaire serait néanmoins nécessaire s'agissant des compétences juridiques des forces de l'ordre en mer ainsi qu'il est mentionné dans le rapport, en particulier pour aligner les possibilités d'action données par la législation aux personnels de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale sur celles dévolues aux douaniers concernant la zone dite « contigüe », qui correspond à l'espace maritime s'étendant, au-delà de la mer territoriale, jusqu'à 24 milles marins des côtes (plus de 38 km) depuis la ligne de base droite. Au sein de cette zone, en vertu de la convention de Montego Bay, l'État côtier a le pouvoir d'exercer un certain contrôle en vue de prévenir ou de réprimer les infractions à sa législation fiscale, douanière, sanitaire et d'immigration. Cette possibilité ouverte aux douaniers mériterait d'être étendue aux policiers et aux gendarmes.

Concernant la possibilité d'aménager et de faire fonctionner une zone d'attente sur un navire, la Cour indique que l'équipage pourrait être réduit aux seuls personnels civils assurant la navigation du bateau et aux policiers assurant la surveillance de la zone d'attente, et que le navire devrait pouvoir accueillir une quarantaine de personnes avec locaux de restauration et d'hébergement qui permettent de séparer hommes, femmes, mineurs isolés et familles. Cependant, une zone d'attente ne se limite pas à des prestations hôtelières.

En effet, en vertu du droit en vigueur, l'étranger placé en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France (article L. 343-3 du CESEDA).

En outre, un local doit être aménagé pour qu'il puisse s'entretenir confidentiellement et à tout moment avec son conseil.

Pour les audiences de prolongation du maintien en zone d'attente, l'étranger doit pouvoir être conduit à terre, à moins qu'une salle soit spécialement aménagée à cet effet sur le navire.

Par ailleurs, le Procureur de la République, le juge des libertés et de la détention, les députés, les sénateurs et les parlementaires européens élus en France, ainsi que les bâtonniers doivent pouvoir accéder à tout moment et sans préavis aux zones d'attente. Il en va de même pour l'administrateur ad hoc désigné dans le cas du placement d'un mineur en zone d'attente, qui doit assister sur place celui-ci dans toutes ses démarches et doit donc pouvoir accéder aisément à la zone d'attente.

Compte tenu du caractère peu accessible d'une zone d'attente située en mer et de son caractère mobile, il paraît quasi-impossible de satisfaire à ce droit de visite. De même, l'accès aux droits des personnes retenues

paraît difficilement pouvoir être mis en œuvre, sauf à prévoir une présence permanente sur le bateau (avocat, médecin).

Enfin, le fait de créer une zone d'attente à bord d'un navire ne ferait pas obstacle à ce que les personnes maintenues puissent être conduites à terre en tant que de besoin (art. L. 341-7 du CESEDA), mais la multiplication des transferts à terre minimiserait l'intérêt de ce dispositif.

Par conséquent, sauf à lever l'ensemble de ces réserves, le procédé envisagé semble donc être en l'état incompatible avec les obligations juridiques relatives aux zones d'attente qui incombent à l'administration.

En revanche, le positionnement d'un navire à la limite des eaux territoriales françaises afin de repérer et intercepter les embarcations des passeurs pourrait effectivement compliquer la tâche de ces derniers et favoriserait l'action des services de police chargés des contrôles. Au préalable, il serait néanmoins nécessaire de conduire une étude opérationnelle et technique pour en évaluer la valeur ajoutée envisageable et les moyens adaptés à déployer pour la mettre en œuvre. En tout état de cause, ce dispositif pourrait être mis en œuvre indépendamment de la création d'une zone d'attente à bord.

Recommandation n°7 : *Accentuer la sécurisation des actes relatifs à la police des étrangers en affinant l'analyse des motifs de mainlevée ou d'annulation des procédures et en ajustant les pratiques en conséquence.*

C'est un fait que le taux de décisions rendues en défaveur de l'action de l'État, que ce soit auprès du juge des libertés et de la détention (JLD) (95 %) ou devant le tribunal administratif (35 %), appelle une analyse approfondie des motifs pour en déterminer les causes et les corriger.

La recommandation de la Cour est déjà mise en œuvre pour ce qui concerne le JLD. Par ailleurs, un dialogue a été initié entre le préfet et le président du tribunal administratif.

En effet, depuis septembre 2021, la préfecture de Mayotte a analysé en profondeur les motifs de mainlevée prononcés par le JLD et un plan d'action a été initié et étoffé au fil des mois, avec la participation des forces de l'ordre (incluant des formations spécifiques auprès des officiers de police judiciaire en charge des procédures) et du cabinet d'avocat titulaire du marché de la défense devant les juridictions. Un dialogue a également été instauré avec les JLD.

Recommandation n°8 : *Coordonner l'action contre l'immigration clandestine par des réunions régulières avec le préfet de Mayotte, les ambassadeurs de France auprès des pays de provenance des immigrés, l'ambassadeur chargé de la coopération régionale et le commandant supérieur des FASZOI.*

Je souscris à cette recommandation de la Cour qui est en cours de mise en œuvre.

D'une part, le préfet de Mayotte et l'ambassadeur de France aux Comores ont reçu de la part du Gouvernement, au moment de leur nomination courant août 2021, une feuille de route leur demandant de coordonner leurs actions et d'entretenir des relations étroites.

En outre, sous l'égide du cabinet du Premier ministre, plusieurs réunions interministérielles se sont tenues en 2021 afin de suivre le plan de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, et d'opérer des arbitrages en termes de moyens et de méthode. Ainsi, il a été décidé de maintenir cette année le soutien apporté par la France au dispositif comorien de limitation des départs depuis Anjouan, qui se traduit par des résultats tangibles : ce soutien représentera près de 0,6 M€ en 2022, correspondant à des dépenses de formation et d'équipement opérationnel des gardes côtes comoriens.

D'autre part, le ministère des affaires étrangères et de l'Europe (MEAE) a veillé à intégrer la question migratoire vers Mayotte dans les plans d'action des ambassades de la région. Dans ce cadre, l'attaché de sécurité intérieure en poste à l'ambassade de France aux Comores est, depuis mars 2022, également compétent pour la Tanzanie.

Enfin, une première réunion portant spécifiquement sur la lutte contre l'immigration irrégulière s'est tenue le 30 novembre 2021 entre le préfet de Mayotte, la direction d'Afrique et de l'océan Indien du MEAE, ainsi que les ambassadeurs de France aux Comores, à Madagascar, au Kenya, en Tanzanie et au Mozambique, pour partager une analyse commune des flux migratoires et des actions pouvant être menées en termes d'entrave et de reconduites.

Recommandation n°9 : Associer le préfet de Mayotte au suivi du Plan de développement France-Comores (PDFC).

Je souscris également à cette recommandation de la Cour.

Le Plan de développement France-Comores (PDFC) prévoit la mise en œuvre sur le temps long de projets de développement aux Comores. En ce sens, il vise à lutter contre les causes profondes des migrations des Comoriens vers Mayotte en permettant d'améliorer les conditions de vie, d'éducation, d'accès aux soins, de formation et d'insertion professionnelle. Les résultats espérés sur les flux migratoires sont perçus comme la conséquence de la bonne mise en œuvre de ces projets.

La désignation prévue prochainement d'un conseiller diplomatique auprès du préfet de Mayotte facilitera la coordination attendue.

Le PDFC constitue à cet égard un levier pour s'assurer de la bonne coopération des autorités comoriennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Dans ce cadre, il a été obtenu la reprise progressive des opérations de reconduite, qui se poursuivent à un rythme quotidien, équivalent à leur niveau d'avant la pandémie. Celles-ci se font dans des conditions facilitées. Ainsi, les autorités comoriennes n'exigent pas de vérifier l'identité et la nationalité des migrants éloignés de Mayotte, ni la délivrance d'un laissez-passer consulaire.

La France soutient par ailleurs le déploiement du dispositif comorien de lutte contre les départs des migrants irréguliers depuis Anjouan, via une subvention destinée à l'achat de carburant, à la formation et l'assistance technique pour la maintenance des matériels. Ce dispositif, peu coûteux (536 000€ en 2022), produit des résultats tangibles.

Enfin, un appel à projet doit permettre de soutenir des initiatives économiques locales destinées à enraciner sur leur territoire les candidats au départ.

Recommandation n°10 : *Sur la base d'un diagnostic partagé, définir une stratégie commune de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités mahoraises.*

Je partage le constat que fait la Cour sur le déficit de capacité d'ingénierie des principales collectivités territoriales mahoraises (conseil départemental, communes, intercommunalités) ainsi que sur ses causes et ses conséquences.

C'est précisément ce constat qui avait amené le ministère des outre-mer à proposer, dans le cadre du projet de loi consacré à Mayotte, la mise en place pour 10 ans d'un établissement public d'ingénierie au service des collectivités locales pour accélérer les grands projets d'infrastructures qu'elles souhaitent porter. Une large place était faite aux élus dans la gouvernance de la structure. Cet établissement public de délégation de maîtrise d'ouvrage aurait également eu pour mission de contribuer à la montée en compétence des cadres locaux des collectivités mahoraises. Le retrait du projet de loi n'a pas permis, pour l'heure, de faire prospérer cette proposition.

D'autres voies sont malgré tout mobilisées pour renforcer les maîtrises d'ouvrage des collectivités. Ainsi, depuis deux ans, la préfecture de Mayotte accorde des subventions aux communes et EPCI pour financer des postes de chargés d'opération, aide très appréciée des collectivités locales. Une quinzaine de postes ont ainsi été financés. Néanmoins, ces aides sont appelées à rester limitées dans le temps, l'État n'ayant pas vocation à financer directement les effectifs des collectivités locales.

Il peut également être rajouté que le soutien en ingénierie apporté par l'État au profit des collectivités territoriales trouve des traductions concrètes spécifiques aux outre-mer et à Mayotte en particulier.

Le Fonds outre-mer (FOM), doté de 17,5 M€ en 2020, puis, dans le cadre du Plan de Relance, de 15 M€ en 2021 et autant en 2022, a pour objectif de financer l'accompagnement en études et maîtrises d'ouvrage dont les collectivités locales peuvent avoir besoin pour la mise en œuvre concrète de leurs projets d'investissement.

De plus, à Mayotte comme en Guyane, les services de l'État se sont dotés d'une plate-forme d'appui aux collectivités territoriales (Pact), afin d'accompagner et guider celles-ci dans leurs recherches de financements, de soutiens à l'ingénierie, et dans la réalisation de leurs projets.

Par ailleurs, la DGOM a initié depuis quelques semaines un travail avec la directrice générale du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'Agence française de développement (AFD) afin d'élaborer et proposer un programme de formation des agents de la fonction publique territoriale dans les outre-mer pour leur permettre de monter en gamme et en compétence.

Enfin, dans le domaine spécifique des constructions scolaires, si les besoins sont effectivement loin d'être satisfaits s'agissant des écoles primaires pour de multiples raisons (manque d'ingénierie, indisponibilité du foncier,...), il importe de souligner, d'une part l'effort financier de l'État à la hauteur des besoins, ainsi que l'action déployée par les services locaux de l'État (DEAL, rectorat) pour accompagner les collectivités territoriales mahoraises dans leurs projets de construction et de rénovation de bâtiments scolaires.

Pour ce qui concerne les constructions dans le secondaire, la forte mobilisation des services du ministère chargé de l'éducation nationale (redéploiement d'emplois afin de renforcer l'équipe du service immobilier du rectorat de 7 cadres dès 2018, appui sur des marchés publics globaux de performance à maîtrise d'ouvrage ou des marchés publics globaux de performance pour les opérations complexes) a eu des résultats probants puisque, entre 2019 et 2021, les constructions scolaires du second degré ont permis d'augmenter la capacité d'accueil de 2 528 places en collège (97 classes) et de 3 307 places en lycées (111 classes). Pour la période 2019-2022, l'enveloppe prévue dans le CCT pour les constructions scolaires du second degré à Mayotte s'élève à 334 millions.

Recommandation n°11 : *Accélérer le règlement du désordre foncier, notamment en renforçant les moyens dévolus à la commission d'urgence foncière (CUF).*

S'agissant du désordre foncier, je partage le constat fait par la Cour sur son existence, ses conséquences pour les particuliers placés dans une

situation d'insécurité juridique et sur la nécessité de renforcer les moyens de la CUF pour contribuer à le résoudre. Actuellement, les moyens de la CUF sont soutenus par le seul ministère des outre-mer. La mention du département dans la recommandation de la Cour se justifie par le caractère partenarial de cette politique publique (la CUF étant appelée à devenir un GIP) qui nécessite une action coordonnée renforcée entre l'État et la collectivité départementale.

Dans ce contexte difficile, il importe de souligner que les possibilités de régularisation sont désormais significativement accrues par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3Ds ») qui contient une disposition relative à l'assouplissement de la prescription acquisitive trentenaire. Il conviendra néanmoins d'augmenter les moyens d'action de la CUF par un portage financier interministériel.

J'ajoute que, sur cette question, des initiatives locales se déploient. C'est ainsi que, en lien avec la préfecture et Action logement, une commune a mis en place des médiateurs fonciers itinérants chargés de sensibiliser la population aux risques juridiques et de sécurité civile liés au désordre foncier.

Recommandation n° 12 : *Mobiliser la ressource foncière nécessaire au développement de Mayotte en confortant le portage foncier assuré par l'Epfam et en actant sans plus tarder la liquidation du Smiam et la dévolution de ses biens.*

Concernant la faiblesse du portage foncier pour réaménager Mayotte, je partage le constat de la Cour et suis d'accord avec la recommandation visant à renforcer la fonction de portage foncier de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (Epfam), notamment en le recentrant sur son objectif principal de produire du foncier aménagé pour la construction de logements ou d'équipements collectifs. Cela pourrait passer à terme par la création de réserves foncières permettant de mener des opérations d'ensemble par exemple.

Cependant, la partie de la recommandation visant à envisager la dévolution des droits et obligations du syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (Smiam) à l'Epfam soulève plus de difficultés et ne correspond pas à la position du Gouvernement. En effet, la liquidation en cours de ce syndicat est complexe. Bien que l'État ait fortement subventionné cette structure, les collectivités territoriales mahoraises y expriment notamment des revendications foncières, considérant que les terrains du Smiam ont été acquis et les équipements construits avec leurs propres financements. La préfecture de Mayotte mène un important travail sur ce sujet, en lien étroit avec les élus locaux concernés, afin de trouver un accord entre tous les acteurs pour régler la dévolution de ces biens fonciers (en priorisant les terrains à régler comme par exemple ceux susceptibles de bloquer un projet en cours) et acter le plus rapidement possible le règlement définitif de la liquidation du Smiam

Recommandation n°13 : *Concevoir le développement à long terme de Mayotte en prenant en compte son intégration dans son environnement régional.*

Je fais mienne l'ambition exprimée à travers cette recommandation.

En effet, les leviers du développement économique de Mayotte sur le long terme se trouvent bien dans le développement sur l'île d'un secteur privé à valeur ajoutée et créateur d'emplois, ainsi que dans une meilleure intégration de Mayotte à son environnement régional afin de pouvoir y trouver des relais de croissance. C'est dans ce but que la préfecture de Mayotte a récemment recruté un chargé de mission sur la coopération régionale chargé d'identifier des projets structurants en matière de coopération régionale, de les accompagner en s'assurant de la coordination des acteurs impliqués et de rechercher des financements.

Selon le Fonds monétaire international (FMI), les pays de la région connaîtront tous des rythmes de croissance élevés dans les cinq années à venir, en partie tirés par des flux d'investissements étrangers.

Sur la base d'une meilleure connaissance du marché régional (avec l'appui du dispositif national et local mobilisable : Business France, la chambre de commerce et d'industrie, l'Agence française de développement, les services économiques), Mayotte pourrait faire des choix de spécialisation, en valorisant ses atouts comme le Port de Longoni et le développement d'une filière énergies renouvelables. Mayotte pourrait alors canaliser l'expertise française et européenne dans la zone à travers des programmes de coopération tels qu'INTERREG pour développer un savoir-faire régional et mettre en place une politique de voisinage.

Ainsi, le développement des secteurs portuaire et maritime est essentiel. Comme dans beaucoup de territoires insulaires, la compétitivité de Mayotte est fortement dépendante de sa bonne desserte maritime.

Son marché intérieur réduit ne lui permettant pas de réaliser d'économies d'échelle, Mayotte doit valoriser son appareil portuaire en s'ouvrant davantage à sa région.

De même, la politique de transition énergétique doit être ambitieuse. En matière d'énergie, Mayotte fait face au triple impératif d'accroître sa sécurité énergétique, de respecter les engagements nationaux et internationaux en matière d'émission de CO2 tout en accompagnant sa croissance économique. Le territoire bénéficiant d'un des taux d'ensoleillement les plus élevés au monde, il conviendrait de réfléchir aux potentialités offertes par l'énergie solaire, par exemple dans le cadre de la réalisation d'un parc solaire flottant qui permettrait de contourner les limitations foncières relevées dans le rapport.