



MAYOTTE : POSTE AVANCÉ DE LA FRANCE DANS LE XXI^E SIÈCLE ?

Luca VERGALLO*
Benjamin HUIN MORALES**

FORUM #2
MARS 2022

Mayotte est le territoire de tous les défis. La République doit chaque jour y regagner du terrain contre le sous-développement sanitaire, social et économique, l'habitat indigne et insalubre, l'insécurité ou l'immigration clandestine.

Mais, entre menaces environnementales, difficultés à faire face à la vague démographique et nécessité de penser la résilience du territoire, le 101^e département de France est également celui qui connaît l'exposition la plus forte aux défis du XXI^e siècle, dont certains pourraient bientôt frapper d'autres territoires de la République.

Surtout, loin des portraits dramatisants voire méprisants, l'« île aux parfums » regorge d'atouts exceptionnels : sa jeunesse, sa biodiversité, son positionnement géostratégique ou encore l'attachement à la France maintes fois éprouvé des Mahorais. Pour ces raisons, Mayotte peut être une vitrine de politiques publiques et elle le constitue déjà à plusieurs égards.

La présente note ne vise pas à dessiner les contours d'un nouveau plan de développement pour Mayotte, ni ne cherche à établir une liste exhaustive des défis et solutions à y apporter. Elle invite plutôt à décentrer notre regard sur les outre-mer et, ce faisant, sur les relations entre les centres et les périphéries. Plutôt, en effet, que de construire les politiques publiques sous le paradigme d'une application aux périphéries des modèles expérimentés avec succès dans les centres, les espaces qualifiés de périphériques comme Mayotte peuvent constituer des sources d'inspiration et, surtout, cesser d'être envisagés comme des périphéries pour être perçus comme des territoires aux logiques de développement propres.

Dans le cadre d'une possible loi de programme pour Mayotte annoncée par le ministre des Outre-Mer¹, Mayotte, comme sans doute

l'ensemble des espaces ultra-marins, peut être le théâtre d'expérimentations qui, loin d'appliquer des recettes de développement toutes faites à un territoire, peuvent constituer le modèle d'une République sociale, environnementale et ancrée dans la richesse de ses territoires. Par cette note, les auteurs souhaitent mettre en lumière les expérimentations réussies à Mayotte et en suggérer de nouvelles, afin de ménager un subtil équilibre entre convergence des droits, nécessaire différenciation du territoire et enrichissement croisé des politiques publiques en métropole et à Mayotte.

LE PARADOXE D'UN TERRITOIRE EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT MAIS QUI CONNAÎT UNE EXPOSITION ANTICIPÉE AUX DÉFIS DU SIÈCLE

Dix ans après sa départementalisation et en dépit de divers plans, Mayotte souffre toujours de graves retards...

Mayotte connaît une situation aussi singulière que préoccupante. La majeure partie de la population vit dans une situation précaire. En témoignent le fort taux de pauvreté, qui s'élève à 77% de la population², et l'ampleur de l'habitat indigne, estimé à 39% des résidences principales. La question du logement est en ce sens très prégnante alors que plusieurs bidonvilles importants existent sur le territoire (appelés localement « bangas »), notamment ceux de Kaweni (Mamoudzou) et de La Vigie (Dzaoudzi-Labattoir), et que nombre d'habitations sont exposées aux coulées de boues en saison des pluies. Cette situation traduit un retard économique manifeste, caractérisé par une faible activité économique (le PIB/habitant est près de quatre fois inférieur à celui de l'Hexagone), un très fort taux de chômage (30% au sens du BIT) et un niveau insuffisant de qualification (58% de la population en âge de travailler ne maîtrise pas les compétences de base à l'écrit en français ; seuls 35% des seuls 35% des jeunes Mahorais de 16 à 29 ans ayant quitté le système

* Enseignant à Sciences Po, ancien stagiaire ENA à la Préfecture de Mayotte (2020)
** Maire de Zimmerbach, ancien stagiaire ENA à la Préfecture de Mayotte (2019)

scolaire français détiennent un diplôme dont 12% un diplômé du supérieur³) qu'aggravent le coût élevé de la vie. Les perspectives économiques du territoire sont aujourd'hui limitées par un manque d'infrastructures, d'équipements et de services⁴ et l'absence d'une filière économique susceptible de constituer un relai de croissance endogène⁵. L'île recèle pourtant d'atouts exceptionnels, au premier rang desquels sa riche biodiversité et son positionnement géographique au cœur du canal du Mozambique, qui abrite des importantes ressources en hydrocarbures et dont les eaux sont très poissonneuses.

En outre, Mayotte est déstabilisée par la très forte pression démographique qui s'exerce depuis les années 1970 (la population mahoraise est passée de 33 000 à 270 000 habitants en cinquante ans, soit une multiplication par 8 et a augmenté de 3,8% par an entre 2012 et 2017) en raison de deux mouvements concomitants. D'une part, le taux de natalité est élevé (environ 5 enfants par femme), même s'il diminue rapidement depuis la départementalisation. D'autre part, l'immigration clandestine n'a pas été maîtrisée pendant des années : entre 24 000 et 28 000 étrangers arriveraient chaque année à Mayotte, sur une île de 270 000 habitants⁶ ; 48 % de la population est étrangère, la moitié étant en situation irrégulière, dont l'extrême majorité en provenance de l'Union des Comores voisine et, en minorité, en provenance d'Afrique subsaharienne. Cela résulte notamment des contrôles accrus en Méditerranée occidentale et orientale et de l'Asie du Sud-Est. Les relations diplomatiques complexes avec l'Union des Comores – marquées à la fois par une aide au développement conséquente et la revendication par Moroni de la souveraineté sur Mayotte⁷ –, le sous-développement encore plus important des pays voisins et la crise sanitaire⁸ contribuent à accroître cette pression.

La conjugaison de la pression migratoire et des difficultés socio-économiques de l'île contraint un grand nombre d'habitants à la déshérence. Ce phénomène touche principalement les jeunes, qui pourraient pourtant constituer un atout pour le département le plus jeune de France : 51% de la population est mineure et l'âge moyen est de 23 ans contre 41 en métropole. L'île est en proie à une délinquance structurelle, des épisodes de violence entre bandes de jeunes, de violences intercommunautaires voire d'affrontements importés depuis les Comores, ainsi qu'à des mouvements citoyens qui s'expriment en réaction à ces violences en bloquant l'activité de l'île.

Ce constat rappelle que la décentralisation, intervenue à partir de 2000 et la départementalisation instaurée en 2011 n'ont pas été suivies d'effets tangibles pour la population mahoraise. La décentralisation et la départementalisation ont en effet été appliquées à un conseil départemental qui peine à exercer l'ensemble de ses compétences⁹, à des communes qui n'ont pas de réelle affectio societatis – les Mahorais s'identifient aux 77 villages, souvent divers au plan linguistique et ethnique, plutôt qu'aux 17 communes mahoraises – et à des établissements publics de coopération intercommunale fragiles¹⁰. En réaction, l'Etat a lancé de nombreux plans, sous des noms aussi ambitieux que divers (Contrat de plan Etat-région 2015-2020, Mayotte 2025, Plan de convergence), qui ont chacun annoncé le rattrapage du département et ouvert des fonds importants (1,6 Md d'euros sur quatre ans pour le dernier Contrat de convergence et de transformation). Mais la succession d'un plan à un autre au fil des crises régulières, avant même que le plan précédent n'ait commencé à porter ses fruits, a considérablement affecté la lisibilité de l'action de l'Etat.

Mayotte souffre donc d'un retard de développement important, qui nourrit un sentiment d'exaspération chez les Mahorais. Ce retard est

d'autant plus profond qu'il révèle des fragilités structurelles du territoire et qu'il est aggravé par nombre de phénomènes d'ampleur, au premier rang desquels les risques naturels et environnementaux. Mais ce retard doit lui-même doublement être remis en question : premièrement, Mayotte rencontre des défis que nombre de territoires de la République auront à affronter dans les décennies à venir ; deuxièmement, il oblige à innover, expérimenter et différencier. Cet article abordera successivement ces deux points.

...mais Mayotte est exposée de façon anticipée aux défis du XXI^e siècle.

Mayotte n'est en réalité pas tant une terre d'exception au sein de la République que la préfiguration spectaculaire des défis qui pourraient, ou commencent déjà à frapper l'Hexagone ou d'autres territoires ultra-marins. Il est évident que cette région insulaire française, de par ses caractéristiques propres (insularité, culture, climat notamment), ne peut être entièrement assimilée au territoire métropolitain, qui lui-même connaît de nombreuses divergences internes. Il serait cependant dommage de ne pas s'intéresser aux défis transposables à d'autres régions françaises.

Le premier des défis de Mayotte est **l'immigration clandestine**. Aujourd'hui, 48% de la population est étrangère. Ce flux massif d'immigration est bien supérieur à la vague migratoire qui a touché l'Union européenne en 2015-2016 (1,1 million de demandeurs d'asile accueillis par l'Allemagne et ses 83 millions d'habitants en 2015-2016) mais engendre des conséquences similaires et décuplées :

- rejet parfois violent des étrangers (décasages¹¹ de Comoriens à Mayotte ; attaques contre les centres d'accueil en Allemagne), allant souvent de pair avec une remise en cause de l'autorité de l'État, accusé d'avoir laissé la situation s'installer,
- « bidonvilisation » rapide ou installation de campements de fortune à l'image de la « jungle » de Calais,
- renforcement de certaines logiques communautaires, particulièrement visibles à Mamoudzou où certains quartiers s'organisent par nationalités voire ethnies,
- importation des conflits territoriaux, à l'image des affrontements réguliers entre les villages de Miréréni et Combani¹², que l'on peut retrouver par exemple en Allemagne – à une intensité et une périodicité très inférieures – avec les tensions entre les communautés kurdes et turques.

S'agissant de l'Union Européenne, plusieurs chercheurs, à l'image de François Héran dans la revue de l'INED¹³, anticipent un nouveau pic de migration dans les prochaines années, qui pourrait se traduire par une pression « à la mahoraise ».

De façon plus spécifique, le phénomène des collectifs de citoyens, particulièrement actifs pendant le conflit de 2018, a en quelque sorte préfiguré le mouvement dit « des Gilets Jaunes ». Cette année-là, des groupes informels ont bloqué les ronds-points de l'île pendant 48 jours, exigeant un réinvestissement de l'État dans le développement économique et la sécurité du territoire. Cette éruption de colère était adressée à l'encontre d'un État accusé de ne pas faire assez pour la population mahoraise – principalement dans le domaine de la sécurité, de l'immigration et des infrastructures. Il s'est appuyé sur des collectifs ad hoc, refusant toute représentation institutionnelle et s'est déployé par le blocage des routes et en particulier des ronds-points stratégiques de l'île.

Le second défi est encore peu abordé dans le débat public mahorais, accaparé par les crises plus immédiates, mais il est sous-jacent aux questions de développement social et économique : **la protection de l'environnement**. En matière de risques naturels, l'île connaît depuis 2018 un phénomène de subsidence (enfouissement dans les eaux de 10 à 19 cm en deux ans¹⁴), conséquence de la vidange progressive de la chambre magmatique qui soutient l'archipel. Un tel phénomène représente un défi considérable en matière d'urbanisation, de gestion des routes (inondées lors des fortes marées), de préparation des populations et de protection de la biodiversité (les 130 plages de ponte des tortues sont grignotées progressivement¹⁵). Ceci préfigure les conséquences de la montée des eaux sur le littoral des autres régions françaises. L'Agence européenne de l'environnement a estimé que, selon les scénarios d'émissions de gaz à effet de serre, les côtes françaises connaîtraient une hausse du niveau des eaux de 0,2 à un mètre¹⁶.

Par ailleurs, la dégradation de l'environnement connaît une accélération rapide : chaque année, la forêt mahoraise est défrichée de 1,2% de sa surface, la plupart du temps illégalement, y compris dans les six réserves forestières de l'île. Ce taux de déforestation similaire à celui de l'Indonésie¹⁷ dégrade dans le même temps la qualité et le rendement des captages d'eaux de pluie. Ce phénomène touche aussi les mangroves, dont l'érosion accélère la vulnérabilité du littoral¹⁸. Cela interroge la capacité française à protéger ces écosystèmes, question qui se pose également en Amazonie guyanaise, dans les mangroves réunionnaises et antillaises ou encore dans les forêts du Sud Est de la France, régulièrement objets d'incendies.

Enfin, la gestion des déchets constitue un enjeu majeur, en l'absence de filières de recyclage sur l'île. Connaissant un déficit commercial de 98% en 2020, Mayotte importe la plupart de ses biens de consommation, en particulier dans les secteurs alimentaire et automobile, ainsi que son énergie – l'électricité étant produite à partir de deux centrales diesel à Longoni et Badamiers, alors que l'ensoleillement annuel est exceptionnel¹⁹. Concrètement, Mayotte importe des déchets qu'elle est incapable de traiter, si bien qu'ils se déversent dans le lagon lors de la saison des pluies ou bien sont réexportés, à l'image de la métropole qui, chaque année, exporte 500 000 tonnes de déchets triés.

Le troisième défi de Mayotte est **l'encadrement de sa jeunesse**, alors que 60% de la population a moins de 25 ans. Si elle est potentiellement un atout pour l'île, la déshérence d'une partie d'entre elle n'est pas sans rappeler certains enjeux métropolitains. Ainsi, Mayotte compte entre 3 000 et 7 000 mineurs non-accompagnés, sur les 40 000 que la France recense au total²⁰. Plus largement, l'éclatement des cellules familiales, l'affaiblissement des autorités traditionnelles (familiales, villageoises, religieuses)²¹ et les difficultés rencontrées par certaines institutions d'encadrement (sport, école) ont brouillé les repères d'une partie de la jeunesse qui verse alors dans une « délinquance d'oisiveté » de plus en plus violente : caillassages des forces de l'ordre, affrontements inter-quartiers, larcins et agressions gratuites, barrages sur les routes etc. Cette délinquance de plus en plus juvénile se heurte à l'absence de réponse pénale ou de perspectives d'insertion.

Le dernier défi de Mayotte a trait à la gestion interne des services de l'État. A mesure que Mayotte est mise en lumière dans la presse nationale pour ses crises, le secteur public rencontre des difficultés croissantes à attirer des fonctionnaires (en particulier enseignants, soignants et cadres) sans parvenir pour autant à faire émerger localement des « talents », faute d'un système adéquat de formation.

Une part de la jeunesse quitte l'île pour se former à La Réunion ou en métropole, et le département rencontre des difficultés à les faire revenir pour mettre ces compétences nouvelles au service du territoire. On estime que près de la moitié des natifs du département âgés de 18 à 24 ans vivent en dehors de Mayotte. En outre, le turn over et le taux de vacance est élevé dans les administrations²², à l'image d'autres départements comme la Seine-Saint-Denis²³ ou certains territoires ultra-ruraux. Il en découle des carences dans certaines compétences essentielles, en matière d'aménagement en particulier.

En conclusion, l'état de « crise sans fin » est sans doute une caractéristique essentielle de notre époque²⁴. La France doit donc accroître sa résilience. A ce titre, Mayotte est une vitrine pour la puissance publique, qui peut préparer les autres territoires aux crises qui les frapperont, et pour résoudre celles qui agissent actuellement dans le 101^e département français.

MAYOTTE : UNE VITRINE DE POLITIQUES PUBLIQUES

Les défis mahorais ont d'ores et déjà conduit l'Etat à inventer des politiques publiques innovantes dans plusieurs domaines. Ces politiques, qui commencent à produire des résultats, peuvent constituer autant d'inspirations pour l'échelon national. Au regard des difficultés, sinon de l'échec, des différentes politiques de convergence inspirées de La Réunion ou d'autres territoires et de la nécessité d'intégrer l'île dans son ensemble régional, deux outils de politique publique sont particulièrement adaptés : d'une part, l'expérimentation, ouverte par la révision constitutionnelle de 2008 (aux articles 37-1 et 72) dont le Conseil d'État note la pertinence pour bâtir des politiques efficaces et adaptées²⁵ ; d'autre part la différenciation législative et réglementaire, qui doit être limitée à des domaines bien précis et non sur l'ensemble du corpus de politiques publiques. A cette fin, cette partie présentera d'une part les politiques innovantes qui ont été menées à Mayotte et qui peuvent servir d'exemples et, d'autre part, proposera des expérimentations susceptibles de répondre aux défis républicains et remplir la promesse française à Mayotte.

Des réussites sectorielles, fruits d'expérimentations, et transposables ailleurs

Cinq exemples de politiques publiques originales, réussies et transposables à d'autres territoires de la République sont ici présentés.

La lutte contre l'immigration clandestine : l'échec à rendre Mayotte moins attractive a été compensé par une protection accrue des côtes et une meilleure coopération transfrontalière

Des différents défis auxquels Mayotte doit faire face, l'immigration clandestine est sans doute le plus sensible car l'absence de maîtrise des arrivées irrégulières sur le territoire accroît la vague démographique, accentue la pression foncière, fragilise l'habitat, et dégrade nos relations avec l'Union des Comores, qui espère secrètement profiter d'une population majoritairement comorienne pour rattacher l'île. Un lien peut être fait avec l'insécurité chronique de l'île, d'une part en raison de troubles suscités par les jeunes étrangers en situation

irrégulière et en déshérence et, d'autre part, en raison de réactions identitaires engendrant des violences intercommunautaires. En conséquence et dans un contexte national de maîtrise de l'immigration, l'État a mis en place deux politiques successives visant à maîtriser cette dernière.

La première a consisté en une adaptation à Mayotte, via différentes dispositions de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, des règles relatives au droit du sol et au droit de l'entrée et au séjour des étrangers. Pour rappel, la règle nationale de droit du sol est qu'un enfant né de parents étrangers sur le territoire de la République peut devenir français à sa majorité s'il a vécu au moins cinq ans en France à partir de ses onze ans. À Mayotte, il est désormais nécessaire que l'un de deux parents réside en France de manière régulière et de façon ininterrompue depuis plus de trois mois avant sa naissance. Les droits à l'entrée et au séjour des étrangers et du droit d'asile ont également été restreints, notamment par l'impossibilité, pour un ressortissant étranger, de faire valoir dans le reste du territoire national un titre de séjour obtenu à Mayotte et par l'absence d'admission exceptionnelle au séjour. Cette première série de mesures vise à rendre Mayotte moins attractive pour les migrants et s'accompagne de prestations et d'allocations sociales moins généreuses sur l'île que dans le reste du territoire national. Ces mesures présentent des résultats contrastés, tant l'écart de niveau de vie est considérable avec l'Union des Comores, située à 70 kilomètres de Mayotte : le PIB par habitant y est de 1300€, contre plus de 9500€ à Mayotte. Tout d'abord, elles transforment Mayotte en impasse pour de nombreux étrangers en situation irrégulière et contribuent ainsi à renforcer la pression démographique sur l'île. Ensuite, la politique sociale plus faible à Mayotte ne semble pas rendre l'île moins attractive et aboutit au paradoxe d'un département dans lequel les prestations et allocations sont moins généreuses mais les conditions de vie plus dégradées. Aussi, dès lors que nombre d'étrangers en situation irrégulière ont vocation à rester sur le territoire national – beaucoup ne sont en effet « ni éloignables, ni régularisables » – cette politique laisse dans un angle mort la nécessaire insertion, notamment des plus jeunes. Une vaste réflexion est en ce sens à lancer. Une telle politique ne semble pas plus susceptible de succès en métropole.

La seconde politique consiste dans l'alliance entre un plan civilo-militaire de lutte contre l'immigration clandestine, baptisé « Opération Shikandra²⁶ », et un accord avec l'Union des Comores signé entre le président de la République et son homologue comorien, qui ont tous deux été mis en place à l'été 2019. L'opération Shikandra vise à renforcer la lutte contre l'immigration clandestine sur terre via un renforcement des contrôles des étrangers en situation irrégulière et en mer au travers notamment de l'augmentation du nombre d'intercepteurs maritimes, de l'instauration d'une permanence à la mer et de l'expérimentation d'une surveillance aérienne. L'accord cadre franco-comorien renforce l'offre de formation accordée par nos forces de sécurité à leurs homologues comoriennes et augmente l'aide au développement à destination de Moroni dont le versement est désormais conditionné à la maîtrise, par l'Union des Comores, des départs de kwassas-kwassas des côtes comoriennes vers les nôtres. En outre, à l'image de l'opération Harpie en Guyane, elle associe l'armée (détachement de la légion étrangère de Mayotte). Cette politique semble plus prometteuse dans la mesure où elle constitue un changement intéressant de paradigme : loin de rendre la France moins attractive, elle vise, par l'aide au développement, à réduire les départs et à accroître les éloignements. En attente des résultats de long terme sur la réduction du nombre de départs, les résultats de court terme sur le

nombre d'expulsions sont probants : 19 648 reconduites à la frontière en 2017 contre près de 27 000 en 2019. En 2019, l'allègement de la pression migratoire s'est pleinement matérialisé par une baisse significative des nouvelles inscriptions à l'école primaire.

Cet usage stratégique de l'aide au développement à destination d'autres pays (système de conditionnalités), la simplification des procédures de réadmission (en négociant par exemple la fin des laissez-passer consulaires avec les pays qui le demandent) et la bonne articulation des forces de l'ordre dans la lutte contre l'immigration clandestine constituent trois points possiblement transposables en métropole. Par ailleurs, la préfecture mène actuellement une expérimentation consistant à procéder au retrait des titres de séjours de délinquants interpellés, dont les résultats méritent d'être suivis et étudiés dans les prochaines années.

Combiner une politique offensive de destruction de l'habitat illégal et une offre nouvelle de logements temporaires très bas prix

Avec près de 40% de bidonvilles dans son habitat, Mayotte est au bord du point de rupture. À l'image de certains quartiers en métropole, cette concentration de précarité et de déracinement contribue à nourrir la délinquance et une défiance violente à l'encontre des forces de l'ordre (voir par exemple les expéditions punitives menées par les jeunes du quartier « Jamaïque » de Koungou en mars 2021²⁷). Souvent situés dans des terrains à forte déclivité, les accidents sont nombreux, notamment en raison des coulées de boue à la saison des pluies ou des incendies. De plus, ces occupations illégales bloquent la réalisation de projets structurants pour le territoire, comme la construction d'un hub pour les cars scolaires à Kahani, ou encore le développement de la production agricole à Dombéni. Sur la base des décisions de justice et de la nouvelle loi ELAN²⁸, la préfecture a mis en place un plan ambitieux visant à la destruction d'environ 400 à 500 habitations en tôle par trimestre. Ce plan est piloté directement par un sous-préfet, soutenu par un état-major rapproché. Grâce à la vision transversale de la préfecture, plusieurs politiques publiques complémentaires sont mobilisées : lutte contre l'immigration clandestine (les occupants en situation illégale sont interpellés et éloignés), politique d'aménagement (la construction rapide de villages-relai à très bas prix a permis une croissance rapide des places d'hébergement temporaire²⁹) et politique de sécurité (les quartiers les plus dangereux ou les plus criminogènes en termes de sécurité civile sont prioritairement l'objet de ces mesures). Ces politiques rencontrent un fort soutien de la population locale.

Un État qui concentre ses forces face aux multiples défis

La crise sanitaire a révélé les effets négatifs de la dispersion des services déconcentrés, en Outre-mer comme dans l'Hexagone³⁰. À ce titre, des propositions ont été faites pour renforcer l'autorité des préfets sur les services territoriaux, notamment en période de crise. À Mayotte, plus qu'en métropole, l'action de l'État est concentrée autour du préfet de département, qui dispose d'un nombre important de leviers qu'il peut activer sans besoin d'en référer à un échelon régional ou zonal. Ainsi, la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) exerce conjointement les missions d'une direction départementale des territoires (DDT) et d'une DREAL métropolitaines tandis que la direction de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts (DAAF) est une réunion des DRAAF et direction départementale de la protection des populations métropolitaines (DDPP). Ces directions sont placées directement sous l'autorité fonctionnelle du préfet. Leur pilotage est assuré dans les faits par une équipe renforcée de sous-préfets. *A fortiori*, ces administrations sont mieux dimensionnées qu'en métropole étant donné que

certaines compétences ont été recentralisées. Par exemple, la DEAL dispose d'un parc d'engins de chantier pour gérer les routes départementales, tandis que la direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, devenue direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) au 1er avril 2021 assure la distribution du RSA.

La gestion de la crise Covid a prouvé la grande pertinence de cette approche intégrée des services de l'État, en éliminant les coûts de coordination entre différents échelons et en réorientant efficacement les ressources forcément limitées de l'État en cas de crise. La Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale mahoraise est par exemple parvenue à mettre en place en moins de 15 jours des réseaux de distribution de masques en tissu et de denrées alimentaires (7,5M€ de bons alimentaire lors de la première vague), faisant preuve d'une réelle adaptabilité. Cette approche de l'État « en mode commando » contribue à faciliter la gestion de crise et renforce sa légitimité vis-à-vis des élus et de la population, constatant une action efficace et rapide. Ces fusions garantissent un niveau de ressources suffisant au sein de chaque service – non plus éparpillées entre services régionaux et départementaux – tout en le plaçant à un niveau pertinent d'action.

L'organisation territoriale de l'État en métropole pourrait s'inspirer de ce modèle pour replacer le préfet de département au centre des services déconcentrés. Concrètement, il s'agit d'éclater les directions régionales pour en replacer les agents et les missions dans les directions départementales interministérielles. En particulier, à l'image de Mayotte, les UD-DREAL pourraient être intégrées aux DDT.

Un État au service des collectivités : l'exemple de la plateforme d'ingénierie territoriale

S'inscrivant dans le Plan pour l'avenir de Mayotte de 2018, le Contrat de convergence et de transformation conclu à l'été 2019 par l'État et les collectivités mahoraises prévoit 1,6 milliard d'euros d'investissements d'ici à 2022. Il répond à l'ambition d'accélérer le développement de Mayotte et sa convergence avec le reste du territoire national. Pourtant, un doute important pèse sur son efficacité, non pas en raison de son contenu mais de la prévision d'un faible taux d'exécution des crédits ouverts. Ces doutes s'expliquent principalement par le manque d'ingénierie des collectivités. Pour y remédier, l'État a mis en place un outil innovant : la plateforme d'ingénierie territoriale. Pilotée par un sous-préfet, elle n'a vocation à se substituer ni à l'Agence nationale de la cohésion des territoires ou aux bureaux d'études offrant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou à la maîtrise d'œuvre, ni aux services des collectivités. Au contraire, elle appuie les services des communes et EPCI dans la réalisation de projets, et notamment dans la phase d'élaboration et de montage juridique. Son action se structure ainsi en quatre axes : gérer les demandes de financement exprimées par les collectivités (notamment la vérification de la complétude du dossier, une appréciation sur demande de l'opportunité et de l'efficacité du projet, etc.), aide au développement (accompagnement dans les démarches, coordonner l'action des différents services de l'État, aide à la rédaction, consolidation du projet), suivre et faciliter la réalisation des projets financés et animer un contact régulier avec les élus. Concrètement, elle est armée par six chargés de mission, qui ont souvent eu des expériences en collectivités territoriales. Alors que l'État entreprend dans les territoires un effort de relance économique pour pallier les effets de la crise économique suscitée par les mesures de prévention sanitaire, de telles plateformes pourraient être créées dans chaque département de France. Elles seraient pilotées par les

sous-préfets à la relance à destination des collectivités les moins bien dotées en services administratifs.

Une approche intégrée et inclusive des questions de sécurité

Mayotte fait partie des territoires pilotes dans l'expérimentation des directions territoriales de la police nationale (DTPN)³¹, qui fusionnent sous un commandement unique toutes les composantes locales (police aux frontières, sécurité publique, police judiciaire), à l'image de la Gendarmerie nationale. De même, le pilotage opérationnel de l'action de l'État en mer (AEM) est assuré par un poste de commandement unique, armé par la Marine nationale, permettant une coordination pertinente de moyens en mer éclatés entre une multitude de petits services indépendants (intercepteurs de la police et de la gendarmerie, Parc marin, Affaires maritimes et Gendarmerie maritime). Dans ce système pertinent, qui offre à l'action de l'État en mer une adaptabilité et une mutabilité salutaires face aux crises et à l'isolement du département, les difficultés surviennent souvent lors d'interférence dans ce commandement unique, en particulier lorsque la coordination d'opérations de sauvetage est confiée au CROSS de La Réunion, compétent en matière de secours maritime (Secmar).

Plusieurs conditions expliquent le succès de ces deux approches intégrées, là où, ailleurs, ces fusions n'ont pas eu les effets escomptés :

- Une démarche locale de concertation en amont consistant à définir précisément les objectifs de ces organisations
- Le « désilotage » des moyens mis en commun, permettant une mobilisation ponctuelle de chaque composante dans la mission d'une autre composante. La PAF participe régulièrement à des missions de sécurité publique par exemple.
- Le relatif équilibre des forces mises en commun (la PAF et la sécurité publique comptent presque autant d'agents), permettant d'éviter l'écueil d'une « aspiration » d'un service par un autre, souvent mal vécue par les agents concernés.
- Dans le cas de la DTPN, la faible ingérence des administrations centrales a permis une flexibilité salutaire dans le déploiement de cette expérimentation et son adaptation au terrain particulier de Mayotte. Au contraire, l'omniprésence des réunions interministérielles pour arbitrer les doctrines d'usage et d'achat des moyens nautiques de la lutte contre l'immigration clandestine contribue à ralentir et entraver la nécessaire flexibilité de leur utilisation.

À cette approche intégrée s'ajoute une approche inclusive. En 2018, des collectifs de citoyens vivant dans les zones sensibles du département, notamment à Mamoudzou, appelés « maillots jaunes », ont été constitués à la fois pour prévenir la délinquance et faire œuvre de médiateur lors des troubles. Cette volonté de catalyser l'énergie de la jeunesse par des collectifs de citoyens ancrés dans leur territoire pourrait utilement être expérimentée hors de Mayotte.

Faire de Mayotte une terre d'expérimentations de politiques publiques pour ensuite les décliner à l'échelle nationale

Les auteurs identifient cinq champs qui pourraient donner lieu à des expérimentations offensives et possiblement transposables ensuite à d'autres territoires. Ils proposent aussi une méthode.

Multiplier les vecteurs d'insertion de la jeunesse

Alors que la jeunesse est un atout pour l'île, la puissance publique manque d'outils pour lui permettre de s'insérer et lui offrir des perspectives durables. Ceci explique une partie de la délinquance juvénile qui participe au climat d'insécurité de l'île. Avec 105 000 élèves dans le primaire et le secondaire, le rectorat peine à faire face à la vague démographique qui le frappe depuis maintenant 10 ans – certains collèges ont des taux d'occupation de 200%, malgré le rythme effréné des constructions scolaires depuis 2018 –, notamment en raison des contraintes fortes qui pèsent sur lui : près de 50% des professeurs sont des contractuels peu ou pas formés, les programmes scolaires sont trop lourds et en partie inadaptés, le taux de déscolarisation est supérieur à la métropole. En conséquence, 68,5% de la population n'a aucun diplôme, contre 28,4% pour l'ensemble de la France³². Une expérimentation en matière d'insertion de la jeunesse doit consister en un enrichissement des outils à la disposition de la puissance publique, pour offrir aux jeunes de ce département des outils sur-mesure.

1° Il convient tout d'abord d'offrir des alternatives à la prison et d'enrichir les dispositifs de réinsertion pour les jeunes délinquants, étant donné qu'elle atteint déjà son niveau de saturation (taux d'occupation d'environ 110%, sur 280 places). La justice devrait pouvoir prononcer une plus grande variété de mesures alternatives : outre un renforcement des places dans le centre éducatif renforcé, un établissement public d'insertion par la défense (EPIDE) pourrait être mis sur pied et accueillir notamment des volontaires juniors sous mandat judiciaire³³.

2° Ensuite, des outils spécifiques pourraient être déployés pour faire converger le taux d'illettrisme de Mayotte (33% lors de la dernière enquête IVQ en 2012³⁴) avec la moyenne nationale (7%), étant donné que la mauvaise maîtrise du français, à l'écrit et à l'oral, est un facteur déterminant de l'exclusion de certains publics. Ceci est particulièrement critique pour les jeunes arrivés des Comores après 6 ans et qui n'ont pu apprendre l'écriture et la lecture à l'école primaire. Pour ce faire, le rectorat pourrait offrir des cours d'écriture/lecture, voire de français langue étrangère (FLE) gratuitement dans chaque village, en visant en particulier les enfants déscolarisés. Toute nouvelle scolarité en primaire ou secondaire devrait donner systématiquement lieu à des tests de français, sur le modèle de ceux qui ont été élaborés pour les journées de défense et de citoyenneté³⁵. La maîtrise du français pourrait être rendue obligatoire pour le renouvellement d'un titre de séjour.

3° Pour faire monter en compétence les jeunes et leur offrir des perspectives tant à Mayotte qu'ailleurs, l'offre de formation de Mayotte doit s'étoffer. Le modèle réussi du régiment de service militaire adapté (RSMA) pourrait être dupliqué, en prévoyant des modules capables d'accueillir des jeunes déscolarisés voire délinquants (hors crimes ou délits). Tout professeur contractuel devrait également se voir proposer une formation de qualité. Enfin, un plan spécial de communication et de recrutement pourrait être élaboré pour certains métiers de la fonction publique qui peinent à recruter en métropole – gardiens de la paix, gendarmes, militaires, personnels pénitentiaires, professeurs –, y compris en adaptant les modalités de carrière.

4° Une politique spécifique doit être déployée à destination des jeunes étrangers en situation irrégulière. Si beaucoup de personnes majeures ne remplissent aucune des conditions d'admission au séjour, les mineurs ne peuvent pas être l'objet d'obligations à quitter le territoire français. De plus, une partie d'entre eux démontre un réel effort

d'intégration et d'ascension sociale, en particulier en s'investissant dans leurs études et en nourrissant le désir d'une insertion durable par et dans l'école. Mais nombre de jeunes étrangers en situation irrégulière subissent une forte désillusion lorsque, malgré leur réussite scolaire et leurs projets d'études supérieures, ils ne sont pas régularisés et sont obligés de quitter le territoire. Ils ressentent alors une forme de manquement de la promesse républicaine. Alors que l'admission exceptionnelle au séjour n'est pas applicable à Mayotte, il pourrait être créé un régime d'admission exceptionnelle pour les élèves méritants (mention très bien au baccalauréat par exemple), pour instituer une forme de contrat moral avec la jeunesse, qui les inciterait à respecter et à s'investir dans l'école de la République.

5° Enfin, il s'agit de faire profiter l'île de tous ses talents. De plus en plus de jeunes Mahorais partent à La Réunion ou dans l'Hexagone pour se former, mais ne reviennent pas, faute d'opportunités d'emplois adéquats sur place. Le système des Cadres d'avenir permet déjà d'accompagner les jeunes partant se former en métropole, pour les inciter à revenir s'installer à Mayotte. Pour assurer la montée en puissance de ce dispositif, mais aussi dans le cadre du plan spécial de recrutement mentionné ci-dessus, le conseil départemental, les communes et les services de l'État pourraient identifier des postes qui pourraient être fléchés vers ces jeunes – immédiatement après leurs études ou après une première expérience professionnelle –. Un système similaire pourrait être organisé dans le secteur privé, sous l'impulsion des associations professionnelles (MEDEF, CPME, etc.).

Durcir l'action de protection de la biodiversité

Alors que la biodiversité est sans conteste l'une des plus grandes richesses de l'archipel, celle-ci est gravement menacée par l'étalement urbain, les destructions illégales, la prolifération des déchets, mais aussi par l'éclatement de la politique de protection de l'environnement, entre une dizaine de services de l'État, les EPCI et le Conseil départemental. L'expérimentation proposée permettrait de faire de Mayotte un territoire en pointe sur ce domaine, pour répliquer les réussites à d'autres régions. Cela pourrait permettre de mettre cette biodiversité en valeur, notamment via de l'écotourisme.

Il pourrait s'agir dans un premier temps de créer un sous-préfet en charge de l'environnement, susceptible de coordonner les actions sur le terrain, mais aussi d'obtenir du niveau central les moyens adéquats pour le faire. A titre expérimental, l'ensemble des agences concourant à la protection de l'environnement serait placé sous son autorité, en particulier l'Office Français de la Biodiversité³⁶, le Parc Marin, et certaines activités du Conservatoire du Littoral et de l'Office National des Forêts.

Ensuite, une batterie de mesures pourrait être prise pour protéger efficacement la biodiversité :

- **Protéger** : multiplier les moyens de surveillance des zones protégées, en particulier les 6 réserves forestières et les parcs naturels marins, par le recours à des « brigades vertes » (composées de volontaires, d'associations, d'emplois aidés, en coordination avec les forces de l'ordre et les polices intercommunales). L'usage de drones de surveillance devrait être étendu, dans le cadre de la nouvelle loi pour une sécurité globale³⁷ qui en autorise l'usage par les forces de l'ordre.
- **Nettoyer** : la puissance publique devrait fortement accroître ses moyens pour permettre l'accomplissement de travaux d'intérêt

général dans le domaine de l'environnement, au besoin en s'appuyant sur ou en créant des associations dédiées. Elles viendraient en soutien aux communes et au conseil départemental dans le nettoyage des rivières, des mangroves et des routes (ramassage des déchets notamment).

- **Restaurer** : l'État pourrait lancer une initiative, en lien avec le monde de la recherche, pour expérimenter de nouvelles techniques de reboisement des mangroves et des forêts et de protéger du littoral contre l'érosion³⁸. Ceci est susceptible en outre de créer des emplois localement.
- **Prévenir** : une plus grande circularité doit être promue localement, en créant des filières de recyclage et en réduisant l'importation de déchets, par un usage plus stratégique de l'octroi de mer. La consigne pour les canettes et les bouteilles pourrait être expérimentée. Ceci est susceptible en outre de créer des emplois peu et très qualifiés localement.

Expérimenter à Mayotte une réelle déconcentration et une organisation des services de l'État resserrée autour du préfet

La création de multiples agences et opérateurs a conduit à un émiettement de l'État central, mais aussi territorial. Ainsi que cette myriade d'acteurs environnementaux le révèle, Mayotte ne fait pas exception. A ce démembrement produit par l'« agencification » s'ajoute une dispersion des forces déconcentrées, dans deux directions différentes. Celle des services déconcentrés issus du périmètre RéATE³⁹, d'une part ; celle des services hors périmètre RéATE, d'autre part. Les premiers sont sous l'autorité fonctionnelle du préfet, ce qui permet une gestion resserrée de l'action de l'État. Les seconds ne sont pas sous l'autorité fonctionnelle du préfet, ce qui soulève de réelles difficultés dans la coordination des politiques publiques, notamment en période de crise, que Mayotte traverse pourtant régulièrement. Un autre facteur affaiblit le pouvoir de l'État territorial : l'insuffisante déconcentration qui se traduit par des marges de manœuvre insuffisantes pour les préfets, y compris à Mayotte. Malgré l'organisation « décentralisée » de la République énoncée à l'article 1er de la Constitution, la déconcentration, certes annoncée via de multiples chartes, peine à s'incarner. Enfin, les enjeux intérieurs à Mayotte sont particulièrement imbriqués avec l'Union des Comores, alors même que la coordination entre l'administration territoriale et le Quai d'Orsay est fortement perfectible.

A ce titre, trois grandes propositions pourraient être formulées.

Premièrement, il pourrait être procédé à l'expérimentation d'une réelle déconcentration à Mayotte, par laquelle l'échelon déconcentré disposerait de la compétence de droit commun au niveau de l'Etat et, à rebours, l'échelon central ne se verrait attribuer que des compétences précises. Bien entendu, l'autorité ministérielle pourrait disposer d'un pouvoir d'évocation sur tout sujet qui revêt une importance nationale ou si les moyens et compétences dévolus au préfet ne lui permettent pas d'y répondre, de manière à instaurer un dialogue permanent sur la bonne subsidiarité de la décision. Cette déconcentration doit conduire à conférer au préfet un pouvoir d'expérimentation, par lequel il pourrait lui aussi déroger aux règlements en vigueur dans son département, avec l'accord du Premier ministre, autorité réglementaire, et après avis favorable du ministre responsable de la politique concernée. A cette fin, le dispositif de dérogation prévu en 2020 doit être élargi. Ainsi repensée, la déconcentration, non seulement serait adaptée à la

décentralisation, mais contribuerait également à une réelle différenciation territoriale.

Deuxièmement, deux scénarios de réforme de l'organisation territoriale de l'État à Mayotte pourraient être envisagés. Un premier, ambitieux, s'inspirerait de celui existant en Guyane⁴⁰. Il partirait des principaux enjeux à relever dans le territoire que sont la sécurité publique et civile, la lutte contre l'immigration clandestine, la cohésion sociale, le développement économique et l'ingénierie territoriale, la réglementation et le contrôle, et la préservation de l'environnement. En face de chacun de ces enjeux, une direction générale, placée sous l'autorité hiérarchique et non plus seulement fonctionnelle du préfet, serait créée à partir de la fusion des services et agences actuels : une direction générale des sécurités publiques et civiles, une direction générale de la lutte contre l'immigration clandestine, une direction générale de la santé et de la cohésion sociale, une direction générale du développement économique et de l'appui territorial et une direction générale de l'environnement. Un secrétariat général des services de l'État (fonction support, de réglementation et de contrôle), déjà en partie existant depuis la création du secrétariat général commun, assurerait la cohésion quotidienne de l'action de l'État. Un sous-préfet serait placé à la tête de chacune de ces directions générales⁴¹. Un second scénario, moins ambitieux, consisterait, à périmètre constant, à doter le préfet de l'autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services et agences de l'État, à l'exception des services judiciaires et du rectorat. En particulier, ainsi que proposé par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale en juin 2020 (v. supra), l'agence régionale de santé pourrait être placée sous la hiérarchie fonctionnelle du préfet, en tant que ses compétences principales sont des missions de police administrative de la santé : contrôle du respect de la réglementation (notamment les règles d'hygiène), inspection sanitaire, délivrance d'autorisation, contrôle de la qualité de l'eau et de l'air. À Mayotte, elle est aussi en charge de la lutte anti-vectorielle pour faire face aux crises de dengue. Toutes ces missions – très similaires aux compétences des services de l'État comme la DAAF ou la DEAL sur leurs propres secteurs – ne justifient pas qu'elle soit exclue de la tutelle et de la coordination assurée par le préfet.

L'expérimentation d'une telle réorganisation à Mayotte, si elle était satisfaisante, pourrait être progressivement généralisée en France à partir des enjeux auxquels chaque département fait face.

Troisièmement, une meilleure articulation entre la préfecture de Mayotte et l'ambassade de France aux Comores doit être envisagée, afin de mieux coordonner les efforts de la France sur les quelques 55 miles marins qui séparent les quatre îles. A minima, une conférence régionale entre les services déconcentrés de l'Etat à Mayotte et les services du Quai d'Orsay aux Comores (ambassade, AFD, Institut français) pourrait être organisée plusieurs fois par an. Une option plus innovante consisterait à repenser la séparation théorique entre « politiques intérieures » et « politiques extérieures » et donc la répartition des compétences entre ministères sectoriels et Ministère des Affaires étrangères. Cela pourrait passer par exemple par la création d'une entité commune rassemblant, sous une même autorité, les services déconcentrés de l'Etat à Mayotte et notre poste diplomatique aux Comores, pour assurer une unicité de décision et mettre la politique étrangère de la France aux Comores au service de la politique intérieure de Mayotte et vice-versa. Une telle option, jamais expertisée, présente un grand nombre de risques et doit être finement évaluée avant d'être envisagée, mais pourrait constituer une réflexion intéressante pour l'avenir.

Renforcer les services publics essentiels, par la confiance et par l'exigence

Les collectivités territoriales mahoraises peinent à exercer avec efficacité leurs compétences, ainsi que plusieurs services publics essentiels. L'exemple le plus édifiant est sans doute l'éducation primaire – une compétence de la commune – puisqu'en raison de la croissance démographique et du nombre insuffisant de salles de classe, 800 classes sont dites « en rotation » (un groupe d'élèves a classe le matin, un autre l'après-midi). En plus de la construction et de l'entretien des établissements scolaires, d'autres services essentiels sont défaillants ou peu fonctionnels : l'aide sociale à l'enfance⁴², la protection maternelle et infantile, l'eau potable et l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets⁴³ et l'aménagement du territoire.

Une première option consisterait à recentraliser plusieurs compétences, ce qui a d'ores et déjà été opéré pour le revenu de solidarité active, les routes départementales ou les fonds européens. Au-delà la question constitutionnelle⁴⁴, poursuivre la recentralisation des compétences serait contraire à l'accomplissement de la décentralisation à Mayotte, qui doit demeurer un réel objectif, et ne permettrait pas une montée en compétences durable des exécutifs locaux.

Une seconde option, plus souhaitable et tirant profit de l'esprit insufflé par la plateforme d'ingénierie, doit conduire à conjuguer (i) co-construction d'objectifs, (ii) appui à l'ingénierie et (iii) substitution en cas de carence. Premièrement, pour chacun de ces services essentiels, des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens pourraient être passées avec chacune des collectivités volontaires. Les élus et le préfet fixeraient en bonne harmonie des objectifs réalistes d'efficacité et d'efficience de services publics, mesurés au travers d'indicateurs peu nombreux, clairs, et au contrôle aisé. Deuxièmement, ces conventions attribueraient aux collectivités concernées un appui important à l'ingénierie, notamment par la mise à disposition facilitée d'agents de l'État (l'État continuerait par exemple de prendre en charge une quote-part du salaire en fonction du potentiel fiscal et du budget de fonctionnement de la collectivité). Troisièmement, s'il apparaît, au regard des indicateurs mentionnés, que le service public est défaillant, il pourrait être reconnu au préfet le pouvoir de reconnaître la carence et de se substituer, temporairement, à l'organe délibérant de la collectivité dans l'exercice de la compétence.

Ensuite, en parallèle de l'action de l'État, il convient d'instaurer des dispositifs permettant de renforcer les compétences des élus et des personnels des collectivités. Pour ce faire, la création d'une académie des élus pourrait être expérimentée à Mayotte. Dans la continuation de ce que l'Académie des Leaders Publics a commencé à faire, elle proposerait des formations intensives au début des mandats, dans un territoire où le renouvellement des élus est de surcroît important. Elle pourrait être co-pilotée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, les services de l'État, le Conseil national de la fonction publique territoriale et l'association des maires de France. Le droit individuel à la formation pourrait en ce sens être adapté à Mayotte et les crédits accordés aux élus mahorais supérieurs à 20 heures. Concernant les personnels, il est également nécessaire de déployer une offre de formation dédiée, qui pourrait être copilotée par ces mêmes organes. En outre, une « prépa talents » pourrait être prévue à Mayotte dont la formation serait élargie aux concours de la fonction publique territoriale et hospitalière, de catégorie A et B. Pour former une nouvelle génération de fonctionnaires mahorais, cette « prépa talents » pourrait être intégrée au centre universitaire de formation et de recherche de

Dembeni, où un parcours « engagement public » transversal aux filières existantes pourrait être créé dès la première année de licence.

Améliorer la gestion territoriale du maintien de l'ordre

Mayotte connaît régulièrement des troubles à l'ordre public d'intensité variable, allant de la simple perturbation de circulation à des graves violences urbaines. Dans ce dernier cas, les forces de l'ordre font face à des bandes jeunes, très mobiles et maîtrisant le terrain, tandis que le caractère insulaire de l'île ne permet pas de renforts rapides. Ceci n'est pas sans rappeler les difficultés rencontrées par la police et la gendarmerie pour gérer les épisodes dits « des gilets jaunes », en particulier en dehors de la plaque parisienne bien mieux dotée en effectifs et en expertise⁴⁵.

Une doctrine de maintien de l'ordre différente pourrait être testée à Mayotte, dans deux directions. D'une part, dans une logique de complémentarité, les unités de sécurité publique et les médiateurs doivent être mieux formés et intégrés dans les manœuvres. Ces derniers contribuent à l'apaisement et au dialogue, dans une logique de désescalade et connaissent bien mieux le terrain. D'autre part, la mobilité et la réactivité sont à rechercher, tant elles contribuent à circonscrire les potentielles crises. Cela implique d'amorcer une réflexion sur le niveau d'équipement des forces mobiles, en privilégiant des équipements individuels plus légers et en abandonnant les TRM2000 (camions de transports de troupe) pour des véhicules plus petits. Dans cette même veine, Mayotte pourrait être une terre d'expérimentation pour les nouvelles technologies de la sécurité, par l'usage accru de drones avec renvoi d'images au sol et le déploiement d'une cartographie dynamique des terrains d'intervention pour s'orienter dans les quartiers à l'urbanisme souvent chaotique.

Une méthode de gouvernance spécifique pour ces expérimentations

L'épidémie de covid-19 a démontré la nécessité de « re-territorialiser » certaines politiques publiques. En évoquant la loi « 4D » en préparation (devenue depuis loi 3DS), le Président de la République s'est exclamé le 15 juin 2020 : « Faisons-leur davantage confiance. Libérons la créativité et l'énergie du terrain ». Pourquoi donc proposer ces expérimentations territoriales à Mayotte plutôt que dans un autre territoire ultra-marin ? Le 101^e département français est un petit territoire qui est entièrement maîtrisé – contrairement à la Guyane par exemple – et qui fait face à des défis particulièrement aigus. De plus, ainsi que l'a montré le baromètre de la confiance de 2020 du CEVIPOF, il y a une forte acceptabilité voire une forte demande d'intervention de l'État de la part de la population. Enfin, les relations entre les élus et l'État sont constructives sur l'île, ce qui facilite le déploiement de tels outils.

Ces expérimentations nécessitent néanmoins le déploiement d'une gouvernance spécifique. Tout d'abord, elles doivent associer étroitement les élus de Mayotte, pleinement engagés dans leurs missions. Il est vrai que les collectivités locales manquent de compétences internes pour assurer avec efficacité toutes leurs missions, du fait de leur jeunesse (la départementalisation a tout juste 10 ans), mais elles connaissent parfaitement leur territoire et ses besoins. De plus, cela participera à la montée en compétence des élus locaux.

Les acteurs locaux doivent aussi être mieux accompagnés par l'échelon central, encore trop réticent à l'innovation, dans une logique d'appui plutôt que de tutelle. Plusieurs initiatives peuvent être prises :

- L'identification, en interne de l'administration centrale, de juristes capables d'appuyer les services déconcentrés à Mayotte quand

ceux-ci souhaitent user de leur pouvoir de dérogation, de manière à fournir une base légale plus solide et stimuler son usage, pour l'instant très décevant car trop incertain⁴⁶.

- La création à Mayotte d'une instance de réflexion sur l'avenir de l'île, à la manière de France Stratégie, armée principalement par des universitaires et des représentants de la société civile, possiblement hébergée par le CUFR ou l'INSEE.

Mayotte doit être une terre de reconquête républicaine, car la République ne se réalise pleinement que lorsqu'elle garantit d'abord à chaque citoyen une vie digne. Elle peut aussi être une terre d'expérimentations et le théâtre de la différenciation qui représente le présent et l'avenir de la décentralisation. Elle peut enfin être un poste avancé sur le siècle. L'agenda pour Mayotte doit ainsi être animé d'une vision résolument positive de l'archipel.

Cet article n'a pas abordé bien des sujets prégnants et de première importance pour Mayotte, au premier rang desquels la convergence des droits sociaux et l'importance géostratégique de l'île pour le rayonnement de la France. Son objet était différent : contribuer au décentrement du regard sur Mayotte, pour en percevoir non seulement le potentiel mais aussi toutes les leçons de politiques publiques dont elle recèle.

NOTES

1) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-1>

2) Sauf mention contraire, les chiffres sont issus de l'Insee

3) Mission interministérielle relative à l'organisation des pouvoirs publics à Mayotte réunissant l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et le conseil général de l'environnement et du développement durable, 2019

4) Offre de transport collectif insuffisante, saturation du réseau routier, port peu fonctionnel, incapacité de l'aéroport à accueillir les gros porteurs, pression foncière en raison notamment de l'absence de cadastre

5) Notons qu'historiquement, Mayotte n'a guère bénéficié d'une agriculture dynamique, au contraire de La Réunion ou des Antilles. En effet, la culture de la canne à sucre, en raison notamment de la concurrence antillaise, a progressivement été abandonnée. Seule la culture d'ylang-ylang – arbre tropical originaire d'Asie – a fait l'objet d'une culture de plantation au bénéfice de la parfumerie. Elle a cependant périéclité au début du XXI^e siècle, sous l'effet notamment de la fermeture de la plantation de Guerlain.

6) Sources internes à la préfecture de Mayotte

7) La part de ressortissants comoriens à Mayotte sera bientôt officiellement supérieure à celle des nationaux.

8) De mars à août 2020, les Comores ont refusé pendant de ré-admettre leurs ressortissants faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français par crainte d'une propagation du Covid-19.

9) Cour des Comptes, janvier 2016, rapport sur la départementalisation de Mayotte

10) Les deux intercommunalités les plus peuplées font l'objet de demandes de dissolution en 2021 par une partie des élus : la CADEMA et la CC Petite Terre.

11) Action spontanée d'une partie de la population mahoraise qui expulse des Comoriens en situation irrégulière de leurs logements – souvent de l'habitat insalubre – voire le détruit.

12) Miréréni et Combani sont deux villages limitrophes composant la commune de Tsingoni, dans le centre de l'île. C'est le conflit inter-villageois le plus intense de Mayotte : des bandes s'affrontent régulièrement. Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-2>

13) HERAN François, septembre 2018, « L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes », Revue Population et Sociétés n°558

14) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-3>

15) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-4>

16) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-5>

17) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-6>

18) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-7>

19) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-8>

20) Estimation de l'assemblée des départements de France. Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-9>

21) La départementalisation en 2011 a retiré aux cadis leurs prérogatives en matière de justice. Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-10>

22) Mission interministérielle relative à l'organisation des pouvoirs publics à Mayotte, IGF-IGA-IGAS-CGEDD, mai 2019

23) Voir par exemple le rapport d'information sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis du 31 mai 2018

24) Myriam Revault d'Allonnes, La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps, Paris, Seuil, 2012.

25) Conseil d'État, octobre 2019, Étude « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? »

26) Le shikandra est un baliste du lagon de Mayotte particulièrement agressif quand il défend son nid.

27) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-11>

28) L'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) donne aux préfets de Mayotte et de Guyane la possibilité d'engager des procédures administratives dans le but d'obtenir selon certaines modalités, la destruction d'habitat informel.

29) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-12>

30) Voir notamment le rapport d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19, présenté par Richard Ferrand le 3 juin 2020. Il propose la suppression des agences régionales de santé au profit d'une direction placée sous la hiérarchie du préfet de département.

31) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-13>

32) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-14>

33) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-15>

34) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-16>

35) Voir : <https://bit.ly/forum-2-2022-17>

36) Conformément aux orientations prises par la loi dite 3DS qui fait du préfet le « délégué territorial » de l'OFB

37) Article 47 de la loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés

38) Une accélération pourrait par exemple être donnée au projet IRECOMAN de qui étudie et restaure les mangroves (budget actuel : 570K€)

39) Réforme de l'administration territoriale de l'État

40) En vertu du décret n°2019-894 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État en Guyane, l'organisation des services de l'État a été réorganisée autour de cinq directions générales fusionnant les services déconcentrés et d'un secrétariat général. Chacun de ces services est sous l'autorité hiérarchique directe du préfet.

41) Voir organigramme des services de l'État en Guyane : <https://bit.ly/forum-2-2022-18>

42) Chambre régionale des comptes La Réunion-Mayotte, 25 juillet 2019, rapport sur l'aide sociale à l'enfance dans le département de Mayotte

43) Chambre régionale des comptes La Réunion-Mayotte, 29 octobre 2020, rapport d'observation définitif sur le syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte

44) Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel n°84-174 DC du 25 juillet 1984 sur la Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

45) Voir par exemple le saccage du peloton d'autoroute de Narbonne le 1er décembre 2019 ou encore l'attaque contre la préfecture du Puy en Velay le 2 décembre 2019.

46) Voir notamment le rapport d'information n° 560 (2018-2019) de MM. Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud, déposé le 11 juin 2019, Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes

FOROM
Notes de recherche Outre-Mer

SciencesPo
CHAIRE OUTRE-MER

Directeur de la publication : Pr. Martial FOUCAULT, titulaire de la Chaire
Réalisation : Mikaa MERED
ISSN 2801-0256

Site internet : www.chaire-outremer.com
Adresse : 27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris Cedex 07
Courriel : chaire.outremer@sciencespo.fr
Twitter : @ChaireOutreMer

La Chaire Outre-Mer de Sciences Po a vocation à contribuer au débat public sur les questions liées aux outre-mer français et étrangers. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle de Sciences Po ou des organismes financeurs de la Chaire.

Les opinions formulées dans cet article ne traduisent en aucun cas celles du préfet de Mayotte auprès duquel les deux auteurs ont réalisé leur stage dans le cadre de leur scolarité à l'École nationale d'administration, respectivement en 2019 et 2020, ni celles des institutions qui emploient actuellement les auteurs.

Les auteurs remercient les nombreux relecteurs critiques de cet article, à Mayotte et dans l'Hexagone.