

# La départementalisation de Mayotte

## Le paradoxe d'une île comorienne

Luc Reuter

Les Mahorais ont voté le 29 mars 2009 avec une majorité écrasante en faveur du statut de département d'outre-mer français (DOM). Tandis que pendant la même période des grèves et mouvements sociaux dans les autres DOM français – Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion – laissaient entrevoir toute l'ambiguïté d'une politique de départementalisation des anciennes colonies et leur volonté d'acquiescer plus d'autonomie. Ce qui pourrait bien être d'actualité par la question que soulève le référendum de janvier 2010 en Guyane et en Martinique entre le choix d'être régi par l'article 73 (départements et régions d'outre-mer) ou 74 (collectivités d'outre-mer).

Mayotte quant à elle, par son nouveau statut, finalise un long processus de rapprochement avec la métropole dont les étapes importantes furent marquées par le passage, en 2001, de territoire en collectivité départementale et par l'inscription dans la Constitution française, en 2003, de l'ancrage de Mayotte dans la République. Pourtant à la vue de l'actualité qui sévit en outre-mer, ce processus de rapprochement et, aujourd'hui, d'appartenance officialisée va-t-il pouvoir répondre aux attentes des Mahorais ?

En effet, bien avant la départementalisation, cette petite île de l'Océan indien (375 km<sup>2</sup>) à mi-chemin entre Madagascar et le continent africain est depuis 1974 la source d'un contentieux entre l'Union des Comores et la République française concernant son statut politique et juridique. L'île de Mayotte était déjà considérée à la fois par la France comme faisant partie des DOM-TOM (Départements et Territoires d'outre-mer), mais aussi, et tout paradoxalement que cela puisse paraître, par l'Union des Comores comme étant partie intégrale de l'Union au même statut que les trois autres îles : Grande Comore, Anjouan et Mohéli. Nonobstant les deux présidents Sambi et Sarkozy semblent avoir décidé – officiellement – de maintenir la question de

Mayotte dans un cadre strictement bilatéral ; c'est ainsi qu'un référendum fût organisé le 29 mars dernier pour – selon les protagonistes – départementaliser Mayotte et/ou accélérer le morcellement de l'Union des Comores.

### Le référendum du 29 mars 2009

La population mahoraise est de 185 000 habitants, dont environ 71 500 étaient inscrits pour répondre à la question « *Approuvez-vous la transformation de Mayotte en collectivité unique, appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution (française), exerçant les compétences dévolues aux départements et régions ?* » et de cette manière, se prononcer sur les compétences de Mayotte pour devenir en 2011 le 5<sup>e</sup> DOM et le 101<sup>e</sup> département français. Les résultats officiels validés par la Commission de contrôle ont déclaré dès le 31 mars le « oui » vainqueur avec 95,24 % (41 160 sur 43 831 votants). Un score écrasant en faveur du nouveau statut, que même l'insatisfaction d'un taux de participation de seulement 61 % ne pourra pas atténuer. Le projet de loi organique qui fait de Mayotte un DOM a été adopté par le Conseil des ministres le 17 juin 2009 et par l'Assemblée nationale française le 20 juillet, après avoir eu un vote favorable sans appel de 308-0 au Sénat. Ainsi, ce changement de statut prendra effet avec le renouvellement général du Conseil général en mars 2011 et entrera en vigueur le jour de l'élection de son nouveau.

### La question de Mayotte et la communauté internationale

Depuis 1974, les pays africains sont solidaires avec les Comores, ce qui a été rappelé lors de la réunion de l'Union africaine le 2 février 2009. L'organisation continentale a plaidé pour le retour de l'île de Mayotte dans l'Union des Comores

---

**Par communiqué officiel, les ministres africains des affaires étrangères ont condamné à l'unanimité l'organisation du référendum sur la départementalisation de Mayotte.**

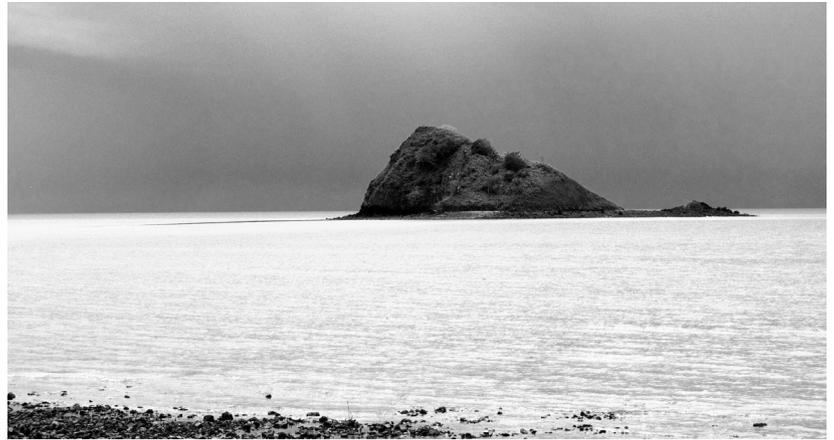
---

et demande l'instauration immédiate d'un dialogue entre l'Union des Comores et la France. Par communiqué officiel, les ministres africains des affaires étrangères ont condamné à l'unanimité l'organisation du référendum sur la départementalisation de Mayotte. Les Comores ont rejoint l'ONU en vertu de la résolution 3 385 du 12 novembre 1975. Cette résolution qui réaffirme « *la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores, composés des îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli* », a été votée par tous les pays membres – européens inclus. Pour l'Organisation des Nations unies Mayotte fait partie intégrale de l'Union des Comores et elle a rappelé à la France à travers une vingtaine de résolutions la nécessité de respecter les frontières issues de la colonisation, tout en jugeant irrégulier la décision française de décompter les suffrages du référendum de 1974 île par île, base du litige<sup>1</sup>.

Tous les pays de l'Union européenne, sans exception, ont voté l'admission des Comores à l'ONU. Pour les partisans de l'inclusion de Mayotte dans l'Union des Comores, il s'avère difficile de comprendre qu'aujourd'hui l'Europe se laisse « *imposer* », par la France, un état de fait contraire aux lois fondamentales des états membres. Ils se demandent comment on peut à la fois valider la souveraineté de l'État comorien sur Mayotte – à travers sa reconnaissance onusienne – et accepter que cette île soit française, donc européenne, et devenant de la sorte éligible pour des appuis structurels européens en tant que région ultra périphérique (RUP)<sup>2</sup> ? Malgré le fait que le statut de DOM ne confère pas automatiquement l'accès à ce statut européen, il est néanmoins prévu que Mayotte devienne la 8<sup>e</sup> RUP.

### La position officielle de la France

Tandis que la question et l'avenir de Mayotte ne semblent pas faire l'objet de beaucoup d'intérêt ou de discussion dans la métropole, l'ambassade de France en Ethiopie, en marge de la réunion de l'Union africaine au mois de février et pour anticiper la position de l'institution continentale, a tenu d'affirmer la position officielle de la France dans un communiqué envoyé à toutes les ambassades des pays africains : « *La position de l'Union des Comores est dépassée et contestable au regard du droit international... Le principe fondamental de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation, sur lequel s'appuient les Comoriens pour asseoir leur revendication de souveraineté sur Mayotte, doit être concilié avec un autre principe fondamental, celui de la liberté des peuples à disposer de leur propre avenir. Fidèle à ce principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, elle reste guidée par le double souci de ne pas garder au sein de la République des populations d'outre-mer qui ne le désirent pas et de ne pas rejeter hors de la République des populations qui désirent y rester.* » Selon ce même communiqué, la départementalisation de Mayotte serait « *un processus interne de droit français, engagé de longue date et qui n'affecte-*



© col.hou - flickr.com

*rai en rien le contentieux territorial franco-comorien* ». Ainsi, à en croire cette déclaration, l'évolution du statut administratif de leur collectivité serait sans conséquence sur l'appartenance de Mayotte à la France, consacrée par la Constitution.

### Changements attendus : entre espoir et réalité

Le principal changement attendu par les Mahorais consiste tout d'abord en la façon dont les autorités à Paris prendront en compte les problèmes de Mayotte, notamment au travers de problématiques essentielles au développement de Mayotte (développement économique, construction d'infrastructures de base – éducation, aéroport, port, logement social –, protection de l'environnement et développement durable). Aussi l'accessibilité à la départementalisation symbolise-t-elle également un véritable appel aux potentiels investisseurs privés pour contribuer au développement de l'île.

Il est évident que l'augmentation des aides sociales constitue l'une des plus grandes attentes des Mahorais, considérée comme étant la formule magique pour résoudre beaucoup de problèmes. Bien que l'affiliation avec la métropole soit prévue, elle ne sera que très progressive, voire même sur une période de 20 ans à partir de 2011. Avec un PIB est certes trois fois inférieur à celui de la Réunion, mais aussi déjà aujourd'hui neuf fois supérieur à celui de l'Union des Comores, Mayotte ne pourra pas bénéficier dans l'immédiat des mêmes niveaux de prestations sociales qu'en métropole ou dans les autres DOM. Ceci, justement, dans un souci d'éviter un accroissement des disparités dans la sous-région (Comores, Madagascar, Zanzibar) qui endiguerait cet attrait que représente Mayotte et le problème récurrent de l'immigration clandestine, tout comme celui de l'instabilité économique interne, compte tenu du faible taux d'activité rémunérée et du pourcentage important des salariés dans le secteur public.

Ce seraient donc les raisons pour lesquelles la départementalisation de Mayotte se construira de

---

**Le principal changement attendu par les Mahorais consiste tout d'abord en la façon dont les autorités à Paris prendront en compte les problèmes de Mayotte [...].**

---

**Un chamboulement à venir bien plus important pour la société mahoraise sera l'abrogation de la justice locale rendue par les « cadis » – juges musulmans qui appliquent le droit comorien [...].**

manière progressive et ne répondra peut-être pas en temps et heure à toutes les attentes des Mahorais. Les transferts de nouvelles compétences (routes nationales, constructions de collèges et lycées), l'accès à des crédits d'investissements plus importants de la métropole et de l'UE, les nouvelles dispositions d'allocation de logement social, d'assurances sociales (maladie, retraite, accidents de travail), et la réforme du droit du travail (formation professionnelle, droit syndical) sont attendus avec impatience et devraient apporter une amélioration dans les conditions de vie des Mahorais. Toutefois, nombre de réformes additionnelles risquent de causer des dégâts collatéraux, pas nécessairement espérés ou souhaités par la population locale. Car encore faudra-t-il comprendre que les droits de douane et certains impôts (impôts sur les sociétés, impôts sur le revenu) ne vont plus nourrir uniquement le budget de la nouvelle collectivité, mais également le budget de l'État à l'instar des autres départements français et une fiscalité de droit commun (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe sur les ordures ménagères...) entrera en vigueur au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Un chamboulement à venir bien plus important pour la société mahoraise sera l'abrogation de la justice locale rendue par les « cadis » – juges musulmans qui appliquent le droit comorien : l'interdiction de toute nouvelle union polygame, l'obligation de célébrer le mariage civil avant le mariage religieux, l'augmentation de l'âge légal minimum du mariage des femmes de 15 à 18 ans et l'introduction de la garantie de leur consentement.

### Situation dans les autres DOM

L'attraction de ces avantages est certes compréhensible et se résume à une simple logique économique et une envie ou un espoir d'avoir accès à une vie meilleure. Néanmoins, il est nécessaire de se demander pourquoi Mayotte voit en ce changement de statut « la » solution à tous ses problèmes, pendant que les quatre autres DOM ont clairement démontré leur aspiration à plus d'autonomie par rapport à cette même métropole et sont confrontés quotidiennement aux limites contextuelles que relèvent du statut de département français. La récente visite du président Sarkozy aux Antilles semble donner raison aux revendications des DOM et de nouveaux référendums en Martinique et en Guyane sur plus d'autonomie ont été annoncés pour le 17 janvier 2010. A l'instar de Mayotte le 29 mars dernier, la Martinique et la Guyane se prononceront donc eux-aussi par référendum sur un éventuel changement de statut par l'approbation ou le rejet du passage au régime prévu à l'article 74 de la Constitution française, qui leur accorde une autonomie encadrée dont relèvent les collectivités d'outre-mer (p.ex. la Polynésie).

Aussi ne nous retrouvons-nous désormais pas dans une situation burlesque où Mayotte a voté pour devenir un DOM, pendant que les autres DOM

semblent s'organiser pour s'extirper de ce statut. Soit, de telles consultations populaires sont tout à fait « républicaines » et conformes à la Constitution française (révision du 28 mars 2003), selon laquelle il n'y a pas un département d'outre-mer mais des départements d'outre-mer et chaque DOM peut prétendre à des adaptations pour tenir compte de sa situation et de ses spécificités propres. Ces spécificités, dont les autres départements d'outre-mer revendiquent le respect, sont majeures à Mayotte et nous pouvons légitimement nous poser la question comment la société mahoraise se sentira à l'aise au sein de cette République française, dont elle ne partage pas nécessairement toutes les valeurs fondamentales. Tout en étant un pays laïc, la religion catholique règle le rythme de la métropole de la même manière que l'Islam règle le rythme de l'île et – p.ex. – les horaires scolaires ne pourront plus être adaptés pendant le mois de Ramadan, comme c'est le cas à Mayotte.

### Mayotte, 101<sup>e</sup> département français

La question du rattachement de Mayotte aux Comores est loin d'être entérinée, elle pourrait resurgir en créant, probablement, une situation similaire à celle des Antilles, de la Guyane ou encore de la Nouvelle-Calédonie. Les liens entre Mayotte et les Comores sont beaucoup plus forts, ne serait-ce que par le lien de sang ou l'appartenance familiale (chaque Mahorais a de la famille proche sur une des autres îles comoriennes) et culturelle, que celle entre Mayotte et la métropole qui sont essentiellement d'ordre économique et géopolitique. Une réflexion intense sur les liens entre la métropole et les DOM-TOM est inévitable en France et l'île de Mayotte aurait pu servir comme facteur déclencheur pour une éventuelle politique de réajustement. Pour Mayotte, le statut précédent de collectivité d'outre-mer aurait pu être une solution moins bouleversante ; un statut qui permettrait de garder son système social, ses traditions – p.ex. Wallis et Futuna ont pu garder leur roi – tout en bénéficiant des avantages liés à la nationalité française. Nonobstant le choix des Mahorais et leur recherche de stabilité économique restent aisément compréhensible et sont renforcés par l'instabilité politique dans la région (Anjouan, Madagascar). ♦

<sup>1</sup> En 1974, les Comoriens ont dans l'ensemble voté à 94 % pour l'indépendance dans l'unité politique et l'intégrité territoriale, choix que la France n'a pas respecté en décomptant les résultats île par île.

<sup>2</sup> L'Union européenne compte sept régions ultrapériphériques qui appartiennent à trois états membres (la France, l'Espagne et le Portugal). Il s'agit des quatre DOM français Guadeloupe, Guyane, Ile de la Réunion et Martinique ; des régions autonomes portugaises des Açores et de Madère et de la Communauté autonome des Îles Canaries. Le statut particulier de ces régions est défini par l'article 299§2 du Traité CE (introduit par le Traité d'Amsterdam) qui mentionne les handicaps auxquels elles sont confrontées : l'éloignement, leur caractère insulaire, une faible superficie, un relief et un climat difficiles, une dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits (IP/07/1305).