HAL
open science

Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union Européenne : un pis-aller ?

Faneva Tsiadino Rakotondrahaso

▶ **To cite this version:**

Faneva Tsiadino Rakotondrahaso. Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union Européenne : un pis-aller ?. Revue juridique de l'Océan Indien, 2009, Mayotte 2009 : Questions sur l'avenir du 101e Département, NS-2009, pp.73-90. hal-02549659

HAL Id: hal-02549659

https://hal.univ-reunion.fr/hal-02549659v1

Submitted on 21 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union Européenne : un pis-aller ?

Faneva Tsiadino RAKOTONDRAHASO
Doctorant
Faculté de droit de Montpellier
Institut de Droit Européen des Droits de l'Homme
EA. 3976

Le droit de l'outre-mer est un droit évolutif par nature, en raison des changements susceptibles d'intervenir, les statuts devant s'adapter aux nouvelles conditions politiques, en particulier aux demandes des citoyens[1]. La véracité de cette affirmation est indéniable à la lecture lecture des résultats du référendum du 29 mars 2009[2], censé répondre à une demande incessante des mahorais. La départementalisation étant considérée depuis un demi-siècle par cette petite île de l'archipel des Comores, comme le Saint Graal.

La volonté de rester au sein du « giron français » a été maintes fois réaffirmée notamment par les deux consultations en date du 22 décembre 1974 et du 8 février 1976[3] et ce quand bien même la position de Mayotte se heurte depuis son choix à une opposition protéiforme[4], opposition que le résultat du référendum n'atténuera que partiellement[5]. Cette dernière consultation répond à une sempiternelle attente, les occasions pour les mahorais de se prononcer de manière expresse sur la départementalisation étaient jusqu'à présent toujours tronquées, celle du 2 juillet 2000[6] n'avait d'ailleurs nullement calmé les ardeurs.

---

[1] PONTIER Jean Marie, « Les petits territoires de la France lointaine : Mayotte, Saint Pierre-et-Miquelon, Terres australes et Antarctiques », *RFDA*, juillet-août, 2007, p.656-p.659.

[2]Les 43831 votants ont eu à se prononcer sur la question suivante : ***"Approuvez-vous la transformation de Mayotte en collectivité unique, appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et régions ?"*** ; Le « Oui » l'a emporté à 95,24%, le « Non » ne récoltant que 4,76% des suffrages exprimés. Chiffres officiels communiqués par la préfecture de Mayotte.

[3] Consultations d'autodétermination des 22 décembre 1974 et 8 février 1976, la France ayant procédé à deuxième consultation afin de demander aux mahorais de revalider leurs choix – la position étant marginal et ayant pris la France au dépourvu à l'époque il est vrai. Lors de la consultation du 22 décembre 1974, 95% des électeurs de la Grande Comore, Mohéli et Anjouan se sont prononcés pour l'indépendance, seulement 26% des électeurs mahorais en ont fait de même. Lors de la deuxième consultation en date du 8 février 1976, 99,4% des votants ont opté pour le maintien de leur île au sein de la France. Voir Hugues Beringer, « Les consultations d'autodétermination sous la V° République : le droit à l'épreuve des faits», *RJPIC*, 1997, n° 1, p 23- 36 ; Voir Louis Favoreu et Jean Claude Maestre, « L'accession des Comores à l'indépendance », *APOI*, 1975, p.15-34.

[4] En effet, les autorités de Moroni qui revendiquent l'île de Mayotte de manière vigoureuse, ont toujours eu l'appui de la Communauté internationale, des Nations Unies, de la ligue arabe ou encore l'Union Africaine. Les dissensions entre partis politiques français sur la question sont là aussi assez notables. Voir André Oraison, « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte, *RBDI*, 1983/2,p.655-698 ; « Le différend franco –comorien sur l'île de Mayotte les avatars de la décolonisation dans le canal de Mozambique), *RDISDP*, 1996/3, p.199-214.

[5] Les statuts de DROM et Collectivité départementale ne faisant l'objet d'aucune distinction à même d'annihiler leur requête aux yeux des Comores et des Nations Unies.

[6] Loi n° 2000-391 du 9 mai 2000 organisant une consultation de la population de Mayotte, JORF n° 108 du 10 mai 2000, p.6975.

Ainsi, si pour certains, la consultation du 2 juillet 2000 avait définitivement mis fin à l'incertitude juridique qui caractérisait le statut de Mayotte depuis 1958[1], elle n'a pas pour autant répondu aux souhaits de la population. Avant même, la question soumise : « Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000 ? », les élus n'ont pu que déplorer le caractère de pis aller du format choisi, bien qu'ayant participé à l'accord[2]. Format dénommé « collectivité départementale » qui à première vue pouvait être considéré comme un « Canada Dry » tout simplement afin de calmer l'impatience des élus et de la population. En effet, le statut de collectivité départementale portait bien son nom de statut *sui generis*, elle empruntait des traits tant au département d'outre-mer qu'au territoire d'outre-mer sans pour autant appartenir à une catégorie préexistante. En vertu de l'article LO 6117-1 du Code général des collectivités territoriales, la collectivité départementale de Mayotte dispose de compétences semblables aux autres départements de métropole hormis les exceptions prévues tel que celles correspondantes aux lycées et aux collèges, aux routes nationales et enfin au cadre afférent à la lutte contre les maladies vectorielles[3].

Le Conseil Constitutionnel a eu le loisir de dissiper tout malentendu[4], « une collectivité départementale n'est pas un département », dès lors, les mahorais restèrent une nouvelle fois sur leur faim et ce referendum au-delà de son caractère « historique » est vraiment salutaire car venant mettre à fin à des décennies d'incertitude et établissant un cadre conforme aux souhaits de la population même si le caractère progressif laisse dubitatif certains élus. Notons au passage, que malgré le « plébiscite » du 29 mars 2009 pour la départementalisation, cette dernière n'est pas « automatique ». Dans le sens où « il n'existe en France qu'une possibilité pour les populations d'outre-mer d'être consultées sur un changement de statut mais nullement le droit à un changement de statut »[5]. Le Parlement, dans les mois à venir, n'est donc juridiquement pas lié lié par le « oui » qui, bien que massif, n'est que purement consultatif.

Les apports du référendum au niveau du droit interne ne manqueront pas de faire l'objet d'observations tout aussi avisées les unes que les autres, notamment dans ce volume. Cette étude, elle, s'inscrira dans une autre perspective, aussi modeste soit elle. La loupe communautaire sera celle privilégiée dans les lignes à venir, le pacte sur la départementalisation envisageant expressément la transformation de Mayotte en région ultrapériphérique à terme. En devenant région ultrapériphérique (RUP) de l'Europe, Mayotte bénéficierait des dispositions du Traité qui reconnaissent la spécificité des RUP et la nécessité d'adapter les politiques communautaires à leurs réalités et à leurs contraintes permanentes. Cette métamorphose en RUP entrainerait aussi, par effet « ricochet », l'octroi des fonds structurels, aides européennes beaucoup plus conséquentes en comparaison avec les seules obtenues en tant que pays et territoires d'outre-mer.

Contrairement aux régions ultrapériphériques tel que les autres départements français, Mayotte, à ce jour ne fait pas, à proprement dit, partie de l'Union européenne, dès lors le droit communautaire ne lui est pas applicable, à l'exception du régime d'association basé sur la Partie IV du Traité CE (« L'association des pays et territoires d'outre-mer », articles 182 à 188 du Traité CE). C'est son rattachement à l'Etat membre qu'est la France qui permet la pérennité du lien avec l'Union et qui a permis à Mayotte d'obtenir des aides européennes en vue de son développement (I).

---

1 BOUDINE Joël, Le régime fiscal des collectivités d'outre-mer, Editions l'Harmattan, 2006, p.333.

2 L'appellation de « collectivité départementale » étant d'ailleurs une idée de l'ancien député, Henri Jean Baptiste.

3 Voir Jean Marie Pontier, précité, p.658.

4 DC n°2000-428 du 4 Mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, Rec., p. 70, cons. n° 10.

5 LEMAIRE Félicien, « La question de la libre administration statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil Constitutionnel : la décision n°2000-428 DC du 4 mai 2000 », R.D.P.S.P, 2000/3, p.931.

Conformément à l'article 182 du traité CE, le but de l'association est « la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ». Objectifs louables certes toutefois il convient de redéfinir, dans l'intérêt de tous, plus précisément ce que l'on entend par « développement économique et social » pour ces territoires, les évènements antillais rendant encore plus pressant cet impératif. Le développement économique et social peut s'entendre comme l'ensemble des mutations positives que peut connaître une zone géographique, mutations positives pour les populations de ces territoires évidemment. A nos yeux, il n'est pas acquis que se rapprocher du système dit « occidental » soit le meilleur développement souhaitable pour ces pays et territoires d'outre-mer, une telle marche forcée poussant inéluctablement à créer un système artificiel qui peut céder à tout moment. Dès lors, il nous apparaît vital à l'avenir tant pour la France que pour l'Europe, de reconfigurer la place de ces territoires afin de permettre un développement harmonieux et cohérent.

Bien que « grossière » *a priori*, la formulation suivante permet de bien saisir la place des PTOM, en l'occurrence de Mayotte, dans l'Union Européenne. : « Ils ont un pied dedans et un pied dehors »[1]. Ce sentiment est, à bien des égards, semblable au sentiment que les mahorais ressentaient avant le référendum sur la départementalisation. En effet, aux yeux de beaucoup, et ce depuis fort longtemps, le passage au statut de département consistait le pas ultime qui permettrait à Mayotte de faire partie intégrante de la République française et donc de ne plus avoir un pied en dehors, « pied » qui était laissé à la merci des revendications comoriennes. De même, le passage au statut de région ultrapériphérique est certes motivé par les fonds structurels qui permettrait, si les conditions sont réunies, un développement encore plus rapide de Mayotte mais il s'agit aussi et peut être surtout d'un désir de faire partie intégrante de la famille européenne après avoir lutté pour faire partie à part entière de la République française. Désir d'accéder au statut de RUP qui rencontre toutefois certains obstacles malaisés à franchir (II).

I - Mayotte et l'Union européenne, un partenariat de longue date.

La politique de l'Union Européenne sur le seul continent européen se veut énergique, mais la projection territoriale étendue que lui offre l'outre-mer lui ouvre d'autres perspectives aussi différentes qu'intéressantes. Ainsi, en matière de développement, l'UE divise son action en trois champs principaux.

En premier lieu, il convient de citer le premier des « programmes », celui concernant les régions ultrapériphériques, à la différence des pays et territoires d'outre-mer, ces régions font partie intégrante de l'Union européenne et leurs caractéristiques particulières doivent, selon le traité d'Amsterdam, faire l'objet d'un traitement différencié dans divers secteurs, leur régime initial est régi par l'article 299-2 du Traité de Rome modifié par le Traité d'Amsterdam et de

[1] ZILLER Jacques et FABERON Jean Yves, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, Paris, 2007, p.257.

Nice[1]. La France compte quatre régions ultrapériphériques, en l'occurrence, il s'agit des départements d'outre-mer.

La deuxième catégorie, celle de Mayotte, concerne les « pays et territoire d'outre-mer », il s'agit ici des territoires des Etats membres qui ne sont pas partie intégrante du territoire communautaire[2], ces pays et territoires ne sont pas indépendants et sont liés à un Etat membre de l'UE (France, Royaume Uni, Danemark, Pays Bas). Au nombre de 21, ils sont énumérés à l'annexe II du Traité CE, le droit communautaire ne leur est pas applicable à l'exception du régime d'association tel que prévu par la partie IV du traité CE et du traité de Lisbonne.

La dernière catégorie est relative aux pays dits « ACP », il s'agit de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique avec lesquelles l'Union entretient des programmes de partenariat notamment en matière de développement, maintien de la paix et de la sécurité ou encore, et la formule est belle, « la promotion d'un environnement politique stable et démocratique ». Cette coopération est formalisée par des accords successifs, le dernier en date est celui de Cotonou. Concrètement, il s'agit de préférences tarifaires donnant accès à ces pays au marché européen ainsi que des fonds spéciaux destinés à garantir la stabilité des prix à l'achat pour les produits agricoles et miniers. Dans la zone géographique proche de Mayotte on citera comme membres signataires : Madagascar, Maurice, Les Seychelles ou encore Les Comores.

A - Mayotte, pays et territoire d'outre-mer au sein de l'Union Européenne

La décision d'association constitue le cadre juridique régissant les relations entre les PTOM en l'occurrence Mayotte[3] et l'Union Européenne. Historiquement, on pourra citer la première décision signée en 1962, peu après le traité de Rome de 1957, décision d'association adoptée à l'unanimité par le Conseil. A cette date, plusieurs pays africains ainsi que Madagascar étaient encore considérés comme PTOM, la confusion actuelle entre pays ACP et PTOM peut s'expliquer par ces différences de destins, dont tout le monde n'a pas pris acte. Plusieurs décisions ont fait suite à cette décision originelle : les décisions du 25 février 1964[4], du 29 septembre 1970[5], du 29 janvier 1976, du 16 décembre 1980, du 30 juin 1986 et enfin du 25 juillet 1991. Actuellement, le cadre juridique en vigueur est la décision du 27 novembre 2001[6], révisée en 2007 et en vigueur jusqu'à 2011.

---

[1] Les dispositions du traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries. Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du traité à ces régions, y compris les politiques communes.

[2] Les dispositions du traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries. Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du traité à ces régions, y compris les politiques communes.

[3] DORMOY Daniel, « Association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne », J.CL. Europe, Fasc.473.

[4] JO 11 juin 1964, p.1472.

[5] JO L 282 du 28 Décembre 1970, p.83.

[6] Décision 2001/822/CE du Conseil, du 27 novembre 2001, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la

1°) Une évolution progressive des relations « PTOM – Union Européenne »

L'Union Européenne a longtemps adopté une approche globale au détriment d'une approche personnalisée des PTOM, le terme « association » ayant été souvent considéré par les PTOM comme galvaudé, le traité CE « légitimait » cette absence de négociations. Il n'imposait aucune consultation ni même association des PTOM, en tant qu'autorité locale, à l'élaboration et l'adoption de la décision en question : la décision en question étant prise par le Conseil sur proposition de la Commission après consultation du Parlement. Là où les relations avec les pays ACP résulte de négociations dignes de ce nom, les PTOM n'avaient, elles, pas droit à ces modalités[1] jusqu'en 1991.

Il a fallu attendre la décision d'association du 25 juillet 1991[2] pour que se concrétise un début de réelle association, avec l'affirmation expresse d'un partenariat tripartite (Commission / Etat membre / PTOM), l'article 10 prévoyant que pour permettre aux autorités locales des pays et territoires d'outre-mer d'être « *davantage impliquées dans la mise en œuvre des principes de l'association* », une procédure consultative est instituée, fondée sur le principe du partenariat entre la Commission, l'État membre et le pays et territoire d'outre-mer. Pour reprendre les termes de Daniel Dormoy, « Le caractère octroyé de la décision est atténué et de nouvelles perspectives sont ouvertes pour les relations entre les PTOM et la Communauté »[3].

D'une logique strictement unilatérale, on est passé à un partenariat plus étroit et plus cohérent, approche qui ne peut être que « intelligente ». En effet, il était difficilement soutenable de décider à des milliers de kilomètres, voire des dizaines de milliers de kilomètres, des aides octroyées au PTOM sans prendre en considération leur point de vue et sans prendre compte le fait que les réalités locales ne peuvent être appréciées de manière juste, en premier lieu, que par ceux et celles qui la vivent. Il y a deux instruments principaux pour assurer un dialogue et partenariat efficaces : un forum de dialogue PTOM-UE («Forum PTOM») qui est organisé annuellement, le dernier en date s'étant tenu les 27 et 28 Novembre 2008 aux îles Caïmans[4], et qui est composé de l'UE, l'ensemble des PTOM et des États membres auxquels les PTOM sont liés. Le deuxième instrument se concrétise par un partenariat individualisé entre la commission, l'État membre dont relève le PTOM et chacun des PTOM représenté par ses autorités.

Au-delà de la formalisation de ces partenariats, les objectifs du régime d'association, qui vise à promouvoir plus efficacement le développement économique et social des PTOM et à développer des relations économiques entre les PTOM et l'Union Européenne dans son ensemble, resteraient lettres mortes en l'absence d'instruments adéquats.

Communauté européenne JOCE L.314 du 30 novembre 2001 et L.324 du 07 décembre 2001.

[1] ZILLER Jacques et FABERON Jean Yves, *Droit des collectivités d'outre-mer*, op.cit., 2007, p.269.

[2] Décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991, JOCE L.263, 19 septembre 1991, p.2.

[3] DORMOY Daniel, « les PTOM associés à l'Union européenne et outre-mer unis dans leur diversités », Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2008.

[4] http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesoctsforum_fr.cfm.

2°) Les instruments financiers de la politique communautaire d'aide au développement

Avant d'envisager les aides « actives » de l'Union Européenne, il convient de dire un mot des aides « passives » dont bénéficient les PTOM. En effet, ils bénéficient d'un régime commercial très avantageux, cet avantage peut s'expliquer par diverses raisons. En premier lieu, la législation communautaire, hormis celle énoncée de manière expresse telle que pour la décision d'association, ne leur est pas applicable. Dès lors, ils ne font pas partie du territoire fiscal et douanier de l'Union Européenne, l'union douanière qui est l'un des piliers de l'Union européenne et un élément essentiel du fonctionnement du marché unique n'a aucune incidence sur les pays et territoires d'outre-mer. Dans un deuxième temps, leur caractère insulaire et exigu font des pays et territoires d'outre-mer des économies fragiles qu'il convient de protéger car le développement préconisé par le régime d'association ne peut éluder la question de la protection de ces économies comme préalable.

A titre d'exemple, les produits originaires de ces territoires importés vers l'Union européenne ne sont pas soumis aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives. Ce régime est non réciproque, c'est-à-dire que, dans certaines conditions, les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits ou taxes d'importation fixés par les PTOM. Toutefois, le régime avantageux en question a des limites notables, le régime appliqué à l'égard des pays de l'Union européenne ne peut pas être moins favorable que celui accordé aux pays tiers conformément au principe de la nation la plus favorisée par le PTOM, sauf s'il s'agit d'un autre PTOM ou d'un pays en développement. Les PTOM ne peuvent pas non plus faire de discrimination entre les États membres de l'Union européenne.

Mais les instruments majeurs d'aide aux PTOM sont bien évidemment les instruments financiers et directs**.** Le Fonds européen de développement (FED), crée par le traité de Rome de 1957, était à l'origine conçu comme une aide technique et financière allouée aux territoires qui avaient encore un lien étroit avec les Etats membres du fait de la colonisation. Au fil des années et des indépendances successives des pays africains, le FED est devenu un fonds hybride, finançant autant les aides octroyées aux pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) qu'aux PTOM. Actuellement, le dixième fonds, couvrant la période allant de 2008 à 2013, prévoit une enveloppe budgétaire de 22.682 millions d'euros. De ce montant, 21.966 millions d'euros sont alloués aux États ACP, 286 millions d'euros aux PTOM[1].

Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment l'aide non remboursable, les capitaux à risque et prêts au secteur privé. Les instruments Stabex[2] et Sysmin[3] visant à aider respectivement les secteurs agricole et minier ont été supprimés par le nouvel accord de partenariat signé à Cotonou en juin 2000. Cet accord a aussi rationalisé les instruments du FED et a introduit un système de programmation glissante permettant plus de flexibilité et accordant une responsabilité plus importante aux États ACP.

Chaque programme FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords/conventions de partenariat[4].

Premier FED : 1959-1964

Deuxième FED : 1964-1970 (Convention de Yaoundé I).

---

[1] http://ec.europa.eu/dgs_fr.htm

[2] Système de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles.

[3] Système de financement spécial pour les produits miniers.

[4] http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12102.html.

Troisième FED : 1970-1975 (Convention de Yaoundé II).

Quatrième FED : 1975-1980 (Convention de Lomé I).

Cinquième FED : 1980-1985 (Convention de Lomé II).

Sixième FED : 1985-1990 (Convention de Lomé III).

Septième FED : 1990-1995 (Convention de Lomé IV).

Huitième FED : 1995-2000 (Convention de Lomé IV et sa révision IV bis).

Neuvième FED : 2000-2007 (Accord de Cotonou).

Dixième FED : 2008-2013 (Accord de Cotonou révisé).

Bien que, suite à la demande du Parlement européen, un titre soit réservé pour le fonds dans le budget communautaire depuis 1993, le FED ne fait pas encore partie du budget communautaire général. Il est financé par les États membres et est soumis à ses propres règles financières et est dirigé par un comité spécifique. L'aide octroyée aux pays ACP et aux PTOM continuera à être financée par le biais du FED pour la période 2008-2013.

Pour finir, on pourra évoquer les facilités d'investissement et les prêts de la banque européenne d'investissement : la facilité d'investissement visant à promouvoir les entreprises commercialement viables principalement dans le secteur privé ou celles du secteur public qui soutiennent le développement dans le secteur privé. Les PTOM étant aussi éligibles, sous réserve des règles, des objectifs et des modalités applicables à l'État membre dont un PTOM relève, aux programmes horizontaux dans les domaines de l'éducation, la formation et la jeunesse, la recherche, les entreprises et l'audiovisuel.

B - Les apports de l'Union Européenne au développement de Mayotte.

Mayotte reçoit des aides européennes depuis la 6è FED, période 1985 -1990, le volume du Fonds Européen de développement reçu par Mayotte ayant subi une progression croissante depuis, ayant triplé en 20 ans. En marge de la 9è FED, Mayotte a initialement reçu des fonds européens pour des programmes tel que l'aquaculture, l'assainissement ou encore le reboisement.

1°) Historique des aides européennes à Mayotte

De 1976 à 1995, le FED à Mayotte a concerné le financement d'équipements de base[1] :

4ème FED (1976-1980) : adduction d'eau.

5ème FED (1980-1985) : adduction d'eau.

6ème FED (1986-1990) : électrification rurale.

7ème FED (1991-1995) : adduction d'eau.

[1] 6è FED : 4.750.000 € ; 7è FED : 6.700.000 € ; 8è FED : 10.000.000 € ; 9è FED : 15.2000.000 €. Chiffres de la direction des affaires européennes, Mayotte, 2008.

De 1976 à 1995, c'est-à-dire entre le 4ème et le 7ème FED, le FED a porté le financement des équipements de base : adduction d'eau et électrification rurale. A partir du 8ème FED (1996-2000), le FED a servi à financer d'une part une étude sur la construction d'une station d'épuration d'eaux usées, et d'autre part, la construction de l'écloserie AQUAMAY pour le développement du secteur aquacole à Mayotte. Le 9ème FED (2001-2007), en cours d'exécution, s'est inspirée du Plan d'Aménagement et de Développement Durable[1] (PADD), l'objectif du 9ème FED est de garantir la protection du lagon, des personnes et des biens. L'enveloppe budgétaire prévue à cet effet est de 24 millions d'euros.

En avril 2004, conformément à la décentralisation, le Préfet de Mayotte a transmis non seulement le pouvoir exécutif au Président du Conseil Général de Mayotte, comme le prévoit la loi du 11 juillet 2001 ; mais aussi le titre d'Ordonnateur Territorial du Fonds Européen de Développement (FED). Ce dernier est donc, depuis cette date, le responsable de la gestion du Fonds Européen de Développement (FED) à Mayotte et l'interlocuteur privilégié de la Commission européenne. Depuis 2004, les crédits FED sont donc gérés directement par la collectivité départementale de Mayotte, ce transfert de compétence a semble t-il été une transition bien trop rapide. En effet, le manque de moyens techniques et humains a entrainé plusieurs problèmes dans la gestion et la consommation des aides européennes, chose qui nous le verrons plus tard dans l'étude, pourrait compromettre la métamorphose de Mayotte en région ultrapériphérique.

Il convient de préciser qu'en marge des aides européennes, l'Etat concourt déjà grandement au développement de Mayotte à travers des mécanismes structurés.

2°) L'appui communautaire, complément de l'action de l'Etat et de la collectivité départementale.

En premier lieu, citons le partenariat entre l'Etat et la collectivité départementale qui ne souffre jusqu'à présent d'aucune forme de « désengagement » et que la départementalisation ne fera que renforcer. Le 8 septembre 2000, lors de la signature du XIIème Contrat de Plan[2] couvrant la période 2000-2004 ; la contribution financière de l'Etat s'élevait à environ 275 millions d'Euros, avec à la charge de l'Etat, une clé de financement exceptionnelle de 90% (La contribution de la collectivité territoriale, avec environ 30 millions d'Euros, était en effet limitée à 10% des fonds programmés dans le Contrat : cette clé exceptionnelle a été consentie par l'Etat en réponse aux retards importants de Mayotte en termes d'équipements publics, dans le contexte d'une démographie particulièrement dynamique). La contribution financière en question ayant eu pour objectifs expressément assignés : de soutenir des filières et des acteurs économiques, en vue de favoriser l'émergence d'activités créatrices de valeur ajoutée et de favoriser l'ouverture de Mayotte sur l'extérieur, de renforcer la formation professionnelle initiale et continue, et enfin d'accentuer l'équipement et le développement social. Le Contrat de Projet entre l'Etat et la Collectivité Départementale de Mayotte signé le 28 mars 2008, entre le Préfet de Mayotte, Monsieur Vincent Bouvier et le Président du Conseil Général, Monsieur Ahamed Attoumani Douchina, en présence du Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-mer, Monsieur Yves Jego couvre la période 2008-2014. Il prévoit un montant de dépenses de 550,7 millions d'€ (337 M€ soit 60 % Etat – 182 M€ Collectivité – 32 M€ incombant aux autres partenaires dont l'Europe). Ce

[1] Il s'agit d'un document de programmation, qui résume les principaux défis auxquels Mayotte devra répondre dans les 15 prochaines années dans de nombreux domaines, en particulier dans la préservation de son environnement écologique riche et la valorisation de son lagon.

[2] http://www.mayotte.pref.gouv.fr/, site internet de la préfecture de Mayotte.

contrat prend le relais de plusieurs documents de programmation qui existaient précédemment : le XIIème contrat de plan 2000-2004 prolongé jusqu'à fin 2006, la convention de développement 2003-2007 qui prévoyait une dotation de 115 millions d'euros et enfin la convention spécifique relative à l'éducation, convention qui fonctionnera jusque fin 2009.

Ayant pris la pleine mesure de la nécessité d'instituer une politique « commune » afin de permettre le rattrapage du retard de Mayotte quant au niveau de développement des autres départements métropolitains et outre-mer, l'Etat et la collectivité départementale ont fortement accentué leur participation financière. Notons au passage que la collectivité départementale de Mayotte a revu à la hausse, de manière louable, ses interventions dans les domaines relevant de son champ de compétence. Le contrat de projet met l'accent sur 5 axes jugés prioritaires : l'ouverture sur l'extérieur (Haut débit), le développement économique et l'emploi, l'égalité des chances, l'aménagement du territoire et enfin le développement durable.

Dans un deuxième temps, il convient de mentionner les deux mécanismes prévus par la loi du 11 juillet 2001[1] : Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) et le Fonds mahorais de développement.

Le Plan d'aménagement et de développement durable, document d'orientation de Mayotte (FMD) sur le développement et l'aménagement durable prévu par la loi statutaire du 11 juillet 2001[2] et adopté en conseil Etat le 15 janvier 2008[3]. Celui-ci présente d'une part, les facteurs et les enjeux du développement durable à Mayotte et développe, d'autre part, les orientations fondamentales des collectivités locales et de l'Etat dans leurs grands domaines de compétence respectifs, comme la protection de l'environnement et des ressources naturelles, la localisation des grands équipements, des services publics et des principales infrastructures, les politiques d'organisation de l'urbanisation, des transports, et des activités économiques. Le PADD précise notamment la vocation des différentes parties du territoire, les principes de localisation des grandes infrastructures et les orientations particulières relatives au littoral et au milieu marin. Il s'agit ici des questions vitales pour l'avenir de Mayotte, du fait de son caractère insulaire, la tenue de la semaine du développement durable sur l'île du 18 avril au 24 avril 2009 témoignant, si besoin était, de la place inévitable de ces préoccupations pour l'avenir de l'île[4].

Le fonds mahorais de développement (FMD) de Mayotte, lui, a été créé par la loi du 11 juillet 2001[5] avec pour objet l'octroi de subventions destinées, en complément des financements prévus dans les différentes conventions conclues entre l'Etat et la collectivité départementale de Mayotte, à mettre en œuvre des projets publics ou privés d'aménagement et d'équipement du territoire et à soutenir le développement des entreprises.

A l'origine, était prévue une enveloppe d'un million d'euros pour l'investissement et plus de 500 000 Euros de crédits de fonctionnement pour la mise en place, au sein même de la collectivité, d'une agence de développement de Mayotte ; ce dernier montant sera reconduit en 2004. A ce jour, le fonds en question a pour but de structurer l'économie locale, de soutenir le développement et la modernisation des entreprises ou des secteurs économiques, de stimuler la concurrence et de développer des secteurs stratégiques, sur la base d'un cofinancement

---

[1] Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, JO 13 juillet 2001, p.11199.

[2] Article L.3551-31 à L.3551-36 de la loi.

[3] http://www.mayotte.pref.gouv.fr/depot/fond_mahorais_dev/CPER976_signe.pdf.

[4] NAIM-GESBERT Eric, « Les aspects juridiques du développement durable à Mayotte » in *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou du 14, 15,16 septembre 2002*, dir. Laurent Sermet et Jean Coudray, Montchrestien, 2004, p.601.

[5] Article 43 de la loi.

Etat/Conseil Général. Les modalités d'application sont prévues dans le cadre du décret du 9 décembre 2002[1] qui précise que les dépenses du fonds mahorais de développement doivent être relatives aux opérations d'investissement contribuant au développement de Mayotte.

La future loi organique ainsi que la création du futur fonds de développement économique, social et culturel viendront sans aucun doute accentuer ces différents efforts dans l'attente de l'octroi des fonds structurels en qualité de région ultrapériphérique.

II - L'avenir de Mayotte au sein de l'Union européenne

Les RUP font partie intégrante de l'Union et, par conséquent, le droit communautaire leur est pleinement applicable. Il existe des dérogations au cas par cas en fonction de leurs handicaps structurels (par exemple, en matière d'aides d'Etat, d'agriculture, de pêche, de fiscalité). Elles sont intégrées à l'Objectif 1 des fonds structurels (régions en retard de développement). Elles se sont vues allouer, pour la période 2000-2006, un montant de 7,671 milliards d'euros dans le cadre des fonds structurels. Les programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité - POSEIDOM[2] pour les départements d'outre-mer français (1989), POSEICAN[3] pour les îles Canaries (1991) et POSEIMA[4] pour les Açores et Madère (1991) constituent les fils conducteurs de la politique à l'égard des RUP.

A- La métamorphose en région ultrapériphérique, une échéance à préparer

La transformation de Mayotte en région ultrapériphérique présente à ce jour des avantages flagrants, accès aux fonds structurels pour Mayotte[5] et « avant poste stratégique dans la région pour l'Union »[6]. Il s'agit d'une revendication récente de l'île qui, avec les années, s'est intensifiée, il faut dire que les promesses des autorités nationales n'ont fait que conforter ce désir[7].Toutefois, ce désir, aussi ardent soit-il, doit faire l'objet d'un choix et d'une préparation concertée.

---

[1] Décret n°2002-1452 du 9 décembre 2002.

[2] JO L 399 du 30 décembre 1989.

[3] JO L 171 du 29 juin 1991.

[4] JO L 171 du 29 juin 1991.

[5] Même si la part du gâteau, du fait de l'élargissement, va inéluctablement se réduire.

[6] CIAVARINI AZZI Giuseppe, « Mayotte et l'Union européenne, entre PTOM et RUP » in *Mayotte dans la République*…, p.293.

[7] Brigitte Girardin, Ministre de l'Outre-mer de l'époque, discours prononcé devant le Conseil général de Mayotte, le 14 septembre 2002 « …il faut permettre à Mayotte de changer de statut vis-à-vis de l'Europe et de quitter la catégorie des PTOM, éligible aux fonds européen de développement pour intégrer celle des RUP et avoir ainsi accès à de nombreux programmes européens tels INTERREG ou le FEDER.. »

1°) La résolution des difficultés de gestion du FED, un préalable essentiel

Le budget attribué au 9ème FED (2001-2007) à Mayotte était de 15 200 000 €[1]. A cela, on ajoute 9 407 520 € des reliquats des FED précédents. Ce qui fait un budget global de 24 607 520 € pour le 9ème FED. Et pourtant, en septembre 2008, seul un million d'euros a été consommé sur les 24 millions d'euros disponibles. Cette difficulté de gestion pose un problème majeur car le passage à un statut de région ultrapériphérique entraine une augmentation sans commune mesure de la manne européenne. A titre comparatif, lors de la période 2000 -2007, la dotation du 9è FED par euro et par habitant s'élevait à 19 euros / hab. pour Mayotte, ce chiffre s'élève à 427 euros pour le voisin réunionnais qui est une région ultrapériphérique. De même, le budget total de 15 200 000 € s'avère complètement dérisoire comparé aux 1516 millions d'euros obtenus par la Réunion. Dès lors, les mauvaises langues seront tentées de dire « pourquoi solliciter des centaines de millions d'euros d'aides si les malheureuses dizaines de millions actuels ne sont pas consommés ? ». A leur décharge, il convient tout de même de rappeler que le Conseil général de Mayotte a pris conscience assez tôt du problème et a tenté de rectifier le tir.

Les consommations « partielles » concernent les 8è et 9è FED. A partir du 8ème FED (1996-2000), les financements ont porté à la fois sur l'assainissement des eaux usées, avec une étude sur la construction d'une station d'épuration, et sur un appui au développement du secteur aquacole, avec la mise en place de l'écloserie AQUAMAY. Sur les 10 millions d'euros alloués au 8ème FED, seuls 1,79 millions d'euros ont été effectivement consommés. Plusieurs explications peuvent être avancées, non pas pour dédouaner les services du Conseil général et donc la Collectivité Départementale, mais tout simplement pour expliquer les retards de consommation. Premièrement, les crédits du 8ème FED n'ont été engagés que pour réaliser des études car les projets n'avaient pas été correctement définis, d'où un reliquat de 9 392 940, 81 €. Là aussi, cette approximation au niveau de la formalisation des projets est à déplorer car elle a retardé de manière significative ces derniers. Deuxièmement, et il s'agit ici d'un problème commun aux PTOM, les moyens humains locaux ne permettent pas de gérer au mieux les aides de la FED, les fonctionnaires locaux étant, paradoxalement, plus familiers aux procédures relatives aux fonds structurels qu'au FED, de plus, les caractéristiques actuelles des procédures de validation des projets FED ne favorisent pas une consommation rapide et adéquate. Les contrôles et les différents « clapets » entre le PTOM, l'Etat membre et l'Union Européenne retardent de manière évitable le démarrage des projets. Nous estimons que le fait d'utiliser le même fonds de financement pour les pays ACP et les PTOM présente plusieurs inconvénients, notamment au niveau de la lourdeur des contrôles, préalables au déblocage des crédits octroyés en marge du fonds européen de développement. En effet, si des contrôles méticuleux peuvent se justifier pour certains pays ACP, du fait de fléaux tels que la corruption, il ne nous apparaît pas « indispensable » que les contrôles auxquels sont soumis les PTOM français aient la même lourdeur. L'attribution de fonds communautaires à ces pays et territoires d'outremer fait déjà l'objet d'un contrôle conséquent de la part des services de l'Etat et rajouter une autre « soupape » de contrôle ne fait que retarder de manière évitable l'attribution de ces fonds.

Dès lors, au vu des ces divers problèmes, la création d'une unité d'assistance à la gestion était obligatoire[2], la collectivité départementale de Mayotte s'est dotée d'une expertise interne et externe via l'unité technique de gestion (UTG), qui constitue un service du Conseil général de Mayotte, l'UTG est entièrement financée par le FED, à hauteur de 3 624 000 euros, pour une

[1] Chiffres de la Direction des Affaires Européennes et de la Coopération Décentralisée, 2007.

[2] Sur ces questions, voir le rapport de stage de Monsieur Djadi Daniel, « La gestion difficile et complexe du fonds européen de développement à Mayotte », Paris, 2008, Institut d'étude des relations internationales, 45 pages.

durée initiale de 3 ans. L'objectif principal de l'UTG est de garantir la bonne exécution et la meilleure gestion possible des fonds européens de développement. Le hic est qu'elle n'a pas encore à ce jour porté tous ces fruits. En effet, en septembre 2008, sur le budget global de 24 607 520 € pour le 9ème FED (2001-2007), seul un million d'euros a été consommé sur les 24 millions d'euros disponibles. Or, le problème c'est que les sommes non engagées avant le 31 décembre 2010 seront définitivement perdues. Autrement dit, tout ce qui ne pourra pas être dépensé dans le cadre du 9ème FED ne pourra pas être transféré dans le 10ème FED (2008-2013), dont le montant prévisionnel est évalué à 22.92 millions d'euros, le Document Unique de Programmation (DOCUP) est en cours de validation[1]. Une approche « budgétaire » dans la 10è FED, c'est-à-dire confier la gestion de la globalité des fonds directement à la collectivité départementale de Mayotte, serait une approche intéressante pouvant permettre la consommation intégrale des fonds européens. Toutefois, il faut que deux conditions soient réunies : accroître la maitrise des procédures du code des marchés publics français et accroître l'autonomie dans la gestion du budget.

Afin de pouvoir envisager sereinement son avenir en tant que région ultrapériphérique, Mayotte devra avant toute chose faire ses « preuves » en tant que PTOM, Bruxelles étant parfaitement au fait des difficultés rencontrées. Passage en région ultrapériphérique qui, à nos yeux, ne doit pas être considérée comme une évolution de fait et inévitable de Mayotte, au même titre que semblait l'être le statut de département.

2°) Le statut de région ultrapériphérique, le bon « choix » ?

« Les RUP doivent elles-envier le statut de PTOM ou bien est ce l'inverse »[2], la question mérite d'être posée. Si les PTOM envient les fonds structurels des RUP, ces dernières en font autant quant à la plus grande liberté économique dont bénéficient les PTOM. Ainsi actuellement, le caractère incertain du futur des fonds structurels y aidant, il semblerait, paradoxalement, qu'il vaut mieux demander à devenir PTOM que réclamer la mutation en RUP. Le statut de PTOM, pour certains auteurs[3], est le seul statut à même de prendre en compte les spécificités des DROM. Alors comment expliquer, cet autre désir de Mayotte d'avancer à contre-courant ?

De manière spontanée, force est de constater que cette vue n'est pas partagée par les autorités de Mayotte qui, s'estimant déjà parmi les moins lotis s'agissant des aides nationales, en comparaison des autres DROM et COM compte bien accéder à plus de fonds européens afin de rattraper au mieux le retard qu'on lui prête, retard qui est indéniable. Il s'avère utile de rappeler que si les financements provenant de l'Etat pour Mayotte sont bien évidemment de loin supérieurs aux aides européennes, les aides européennes octroyées à Mayotte sont à ce jour, « dérisoires » par rapport à ces voisins de l'Océan indien en l'occurrence la Réunion.

---

[1] Le Xe FED, volet territorial, est orienté sur une stratégie transversale « transport – environnement – tourisme » pour 22.9 millions d'euros. Le document final est actuellement en phase de validation suite à un premier passage pour avis à la CE. Le Xe FED, volet régional, concerne la recherche en matière de biodiversité pour 3 à 4 millions d'euros. Cette coopération se fera dans un premier temps avec les TAAF, puis avec La Réunion et d'autres partenaires à identifier.

[2] SALMON Jean Michel, « La politique communautaire pour l'outre-mer : les RUP doivent-elles envier le statut de PTOM ou bien est-ce l'inverse? »,in *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer dans l'impasse?*, Thierry Michalon (dir.), Editions Perséides, 2006, p.367.

[3] MICHALON Thierry, « Une voie pour les DOM : l'insularité à la carte », in Jean Yves Faberon et Jean François Auby (dir.), *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p.215.

COMPARAISONS AIDES FINANCIERES UNION EUROPEENNE
LA REUNION (RUP) ←→ MAYOTTE (PTOM) ET PAYS ACP OI.[1]

MAYOTTE enveloppe FED	POPULATION arrondie	MONTANT FED en MEUR	MONTANT par habitant (pour 5 ans en EUR)	MONTANT PAR AN et par habitant (en EUR)
VIIe FED (1990-1995)	90 000 en 1991	6,7	74	15
VIIIe FED (1995-2000)	100 000 en 1995	10	100	20
IXe FED (2000-2005)	125 483 en 2000[2] 2000[2]	**15,2**	121	**24**

REUNION	POPULATION	MONTANT DOCUP en MEUR	MONTANT par habitant (pour la période en EUR)	MONTANT PAR AN et par habitant (en EUR)
DOCUP (1989-1994)	597 800 en 1990	454,3	760	127
DOCUP (1994-1999)	648 000 en 1994	803,2	1 240	207
DOCUP (2000-2006)	709 468 en 1999	**1 516**	2 137	**305**

IXe FED (2000-2005)	POPULATION	MONTANT FED en MEUR	MONTANT par habitant (pour 5 ans en EUR)	MONTANT PAR AN et par habitant (en EUR)
Comores	544 280 en 1999	27,3	50	10
Madagascar	15 050 500 en 1999	327	22	4
Maurice	1 174 400 en 1999	34,6	29	7
Seychelles	80 030 en 1999	4,7	59	12

Le bémol « majeur » est que cette évolution ne semble pas être un choix concerté mais tout simplement conçu comme une suite logique au statut de département. Il est ancré dans l'imaginaire « mahorais », la croyance inébranlable que le statut de RUP et le statut de DOM sont liés. Pour une grande majorité d'élus, la départementalisation entraine par ricochet la transformation en région ultrapériphérique et c'est cet argument non contesté bien que contestable qui était diffusé lors des discours de propagande en faveur de la départementalisation

[1] Chiffres de la Direction des Affaires européennes et de la coopération décentralisée de Mayotte, 2005.

[2] Mayotte : 160.000 Hab. RG, INSEE, 2003 ; 186.452 Hab. RG,INSEE, 2007.

auprès des citoyens de Mayotte de Dzoumogné à Sada en passant par Mamoudzou[1]. Comment pourrait il en être autrement, étant donné que la dichotomie RUP – PTOM n'est que le reflet de la différenciation au niveau national DOM – COM, le droit communautaire lui-même concernant ces relations avec l'outre-mer ne reconnaît pas d'autres catégories. Et les caractères distinctifs des PTOM et des RUP ne peuvent que renforcer ces croyances, à tort.

Afin de lever toute confusion, rappelons dans un premier temps qu'il n'y a pas de lien d'automaticité entre le statut de RUP et la départementalisation, et ce même si une lecture rapide de la Constitution semble indiquer une dichotomie « naturelle », les collectivités de l'article 73 (DROM) sont des RUP, les collectivités de l'article 74 (COM) sont des PTOM. « Toute autre modification, tant que l'appartenance à la République française est maintenue, n'a aucun effet automatique : ni le passage d'un PTOM au statut de DOM — comme le souhaite la majorité des élus de Mayotte — ni la transformation du statut de l'un des quatre DOM actuels ne changeraient leur situation au regard du droit communautaire[2] », admettre un tel lien reviendrait à permettre à un Etat membre de modifier unilatéralement le traité sans prendre en considération la position des autres membres[3].

Toutefois, la question divise[4] et le passage au statut de RUP semble être assimilé à un effet ricochet de la départementalisation autant pour les élus locaux que pour les autorités nationales. Le pacte sur la départementalisation[5], fruit d'une rencontre entre une délégation d'élus de Mayotte et Nicolas Sarkozy, l'énonce de manière expresse même si l'automaticité de la procédure est tempérée[6].

On convient avec certains auteurs que « le statut départemental n'est pas la panacée[7] », constat mis en lumière, une nouvelle fois, par la dernière crise aux Antilles et le désir de plus en plus ardent des départements d'outre-mer d'accéder à plus d'autonomie et plus de responsabilités. Il faut néanmoins faire preuve de pragmatisme, aucun système n'est intrinsèquement bon ou mauvais, seule l'utilisation qui en est faite détermine son efficacité et ses fruits. Par analogie, ces réticences, sont les nôtres quant au changement en région ultrapériphérique, là aussi, il serait présomptueux de juger *a priori* un statut, mais la métamorphose en RUP risque de se résumer à « un chrysalide précoce qui a voulu devenir un

---

[1] « "Au Modem, nous voulons une vraie RUP à Mayotte le plus tôt possible, en avril 2011", a déclaré Abdoulatifou Aly, notre député, "le préalable est l'alignement du régime fiscal et douanier mahorais sur le régime national. Avec la manne financière que l'UE octroie, nous pourrons "booster" la production locale et faire en sorte que la production mahoraise ne soit plus seulement française mais européenne". Selon le député, qui affirme avoir consulté des experts, Mayotte peut s'aligner en deux ans sur le régime métropolitain : "Sinon, nous allons perdre trois années. Le statut de Rup, c'est 15 fois plus de crédits que ce que nous avons actuellement », *Mayotte Hebdo*, 20 Avril 2009.

[2] ZILLER Jacques, « L'association des pays et territoires d'outre-mer à la communauté européenne », *RFAP*, n°101, p.127 – 136, 2002 ; « Les possibilités et limites constitutionnelles et internationales d'évolutions statutaires », in Maude Elfort, Jean Yves Faberon, Valérie Goesel le Bihan, Thierry Michalon, Fred Reno (dir.), l*a loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, Presses Universitaires d'Aix-en-Provence, 2001,p.74.

[3]VESTRIS Isabelle, « Les interactions du droit constitutionnel et du droit communautaire dans l'évolution du régime des départements et régions d'outre-mer » in *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer dans l'impasse?*, Thierry Michalon (dir.), Editions Perséides, 2006, pp.200-203.

[4] LUCHAIRE François, « Le statut constitutionnel de la France d'Outre-Mer », Economica,1992, pp. 179-180 ; COUSSIRAT COUSTERE Vincent, »Commentaire le l'article 227 » in *Traité instituant la CEE : commentaire article par article*, Vlad Constantinesco (dir.), Economica, 1992, p.1425.

[5] http://www.outre-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Pacte_departementalisation_Mayotte.pdf.

[6] « La départementalisation peut également permettre à Mayotte de connaître une évolution de son statut au sein de l'Union européenne. En devenant région ultrapériphérique (RUP) de l'Europe… mais la départementalisation ne conduit pas directement au statut de RUP ».

[7] Voir Anne-Marie Le Pourhiet, « La Constitution, Mayotte et les autres : commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte », *R.D.P.S.P*, 2000/3, pp.883-902.

papillon bien trop tôt », si ce choix n'est pas sérieusement concerté et préparé. A cet effet, il conviendra de corriger le tir quant à la gestion des fonds européens dans le cadre du statut de pays et territoire d'outre-mer qui souffre de plusieurs imperfections, si dépenser de manière cohérente une vingtaine de millions pose problème, qu'en sera-t-il des centaines de millions de fonds structurels ?

B - Les conditions de basculement vers le statut de régions ultrapériphériques

Si Mayotte estime à terme, que le statut de RUP est son choix définitif, il lui faudra toutefois « enjamber » plusieurs barrières que son éloignement géographique, culturel et économique a érigé bon gré, mal gré.

1°) Les modalités de basculement vers le statut de RUP

La métamorphose en PTOM connaît un précédent, celui de Saint Pierre et Miquelon. En revanche, la démarche de Mayotte tendant à être transformée en région ultrapériphérique est, elle, assez singulière car les régions ultrapériphériques françaises « historiques[1] » doivent leur statut à leur position institutionnelle de départements. Elles n'ont jamais connu le statut de PTOM et sont à simplement parler devenu des régions ultrapériphériques de « fait »[2], il n'y a pas eu de choix. Quand bien même l'histoire semble indiquer que seul le statut de département « légitime » celui de région ultrapériphérique, l'exception du basculement « involontaire » de Saint Martin dans la catégorie RUP en l'absence de qualification de département avait ravivé les velléités des élus mahorais avant le référendum de 2009 car nuançant fortement l'ambivalence « RUP/ Département ».

Déjà évoquée par la loi du 11 juillet 2001[3], et repris par le pacte sur la départementalisation, la transformation en département et région d'outre-mer entrainera l'évolution vers le statut de RUP en question, par effet ricochet et non comme une conséquence obligatoire et inévitable de la départementalisation. En conséquence, « L'Etat engagera très rapidement une démarche auprès des institutions communautaires pour que la transformation de Mayotte en région ultrapériphérique intervienne dans des délais compatibles avec l'accès aux financements européens disponibles à partir de 2014 »[4].

L'alternative consistant à faire jouer la fameuse « clause passerelle » suppose que plusieurs conditions soient réunies afin de permettre le basculement de Mayotte du statut de PTOM vers le statut de RUP, sur simple décision unanime du Conseil sans avoir besoin d'une révision du traité[5], possibilité évoquée depuis fort longtemps par la doctrine[1]. Toutefois, le flou

---

[1] La Guadeloupe, La Guyane, La Martinique, La Réunion.

[2] La notion d'ultrapériphérie était inconnue dans les traités fondateurs. De plus, il fallut attendre le fameux arrêt Hansen du 10 octobre 1978, pour que soit reconnu la place des DOM dans l'espace communautaire : Principe de pleine applicabilité du droit communautaire aux DOM mais avec comme corollaire indispensable le principe général d'adaptation.

[3] Précitée.

[4] Pacte sur la départementalisation.

[5] La déclaration n°43 , ad article 355, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que « Les Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le Conseil européen, en application de l'article 355, paragraphe 6, prendra une décision aboutissant à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union, de manière à ce que ce territoire devienne une région ultrapériphérique au sens de l'article 355, paragraphe 1, et de l'article 349, lorsque les autorités françaises

concernant le sort du traité ne permet pas de prévoir une date exacte quant à l'enclenchement de la démarche en question auprès des institutions communautaires. Si 2014 a été retenu comme échéance à cette future transformation, c'est surtout la capacité de Mayotte à rattraper son retard, « à prendre de la bouteille » quant à la gestion directe des fonds européens et surtout à absorber sans risquer l'indigestion l'acquis communautaire qui déterminera si tel est le statut qui convient à Mayotte et si elle est fin prête à y accéder.

2°) Les effets d'un basculement vers le statut de RUP

Au-delà, des effets « financiers » indéniables que constituent les fonds structurels, nous choisissons délibérément d'opter pour l'analyse d'effets plus subtils, tout aussi importants. Effets bénéfiques souvent, à double tranchant parfois mais surtout incertains pour la plupart.

Comme le précise, à juste titre, Olivier Gaston[2], « A Mayotte, l'imposition de préceptes occidentaux pourrait avoir des effets pervers ». Le statut de RUP entrainant de droit l'application de la législation communautaire, législation communautaire qui, au même titre que la législation interne, se heurterait inévitablement à des traditions séculaires qu'une décennie ne suffira pas à effacer : polygamie, répudiation, droit successoral favorable aux hommes entre autres. Si aux yeux des européens et d'une partie de la population mahoraise, cette influence occidentale serait bénéfique, cela peut également permettre à des idéologies plus radicales et anti-européennes de se développer, rappelons au passage que certains partisans du « non », au référendum du 29 mars 2009, avançaient déjà la perte des traditions au profit des « valeurs occidentales » comme leitmotiv au refus de la départementalisation. Il serait regrettable que Mayotte devienne, à son insu, un exemple de la théorie visant à démontrer que « l'imposition des principes occidentaux dans les sociétés musulmanes a favorisé une résurgence de l'islam et la progression de courants rejetant l'influence occidentale »[3] surtout parmi ceux qui estiment n'avoir rien gagné dans cette « assimilation ». Que la cohabitation entre deux mondes ne se transforme pas en opposition manichéenne, tel est un des défis que Mayotte a devant elle.

Au rang des impacts à prendre en compte, on peut énoncer celle de la Convention Européenne des droits de l'homme. L'émoi, que les images diffusées sur le centre de rétention de Pamandzi ont suscité, et ce malgré l'annonce de la construction d'un nouveau centre, ne manquera pas de susciter « l'intérêt » des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, qui gageons-le, ne manqueront pas de rappeler la définition des termes « interdiction de traitements inhumains et dégradants » si le besoin se faisait sentir.

Enfin, d'un point de vue économique, en choisissant le statut de RUP, Mayotte va choisir délibérément d'abandonner ses barrières douanières pour se conformer aux règles communautaires, mais est-ce vraiment le bon choix ? Pour certains il faut en douter[4], « les préceptes libéraux ne sont pas adaptés aux populations des DOM qui sont à l'écart des logiques

---

notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet ».

[1] DORMOY Daniel, « Les pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté économique européenne : une alternative statutaire pour les régions ultrapériphériques ? » in Emmanuel Jos et Daniel Perrot, *l'outre-mer et l'Europe communautaire – quelle insertion ? Pour quel développement ?*, Paris, Economica, 1994, pp. 173 -192.

[2] GASTON Olivier, chargé des affaires européennes à Saint Pierre et Miquelon, est l'auteur d'un excellent mémoire intitulé « l'Outre-mer européen face à l'Union Européenne : intégration ou association ? ».

[3] HUNTINGTON Samuel, « Le choc des civilisations », Edition Odile Jacob, 1997, p.202.

[4] MICHALON Thierry, « Une voie pour les DOM : l'insularité à la carte », *in* Jean Yves Faberon (dir.), *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. p.425.

de marché ». A cet égard, à titre d'exemple, Thierry Michalon préconise pour les DROM, une évolution vers un statut de PTOM, pour renforcer les barrières douanières et reconquérir le marché intérieur. La fin de l'éligibilité aux fonds structurels constitue selon lui un sacrifice « raisonnable », quitte à « amputer le pouvoir d'achat des consommateurs »[1]. C'est pour l'auteur la seule voie qui permette de remettre les milliers de chômeurs au travail. Si le caractère « raisonnable » d'un tel choix est contestable, il semble que Mayotte ne songe même pas à envisager ce sacrifice, renoncer aux fonds structurels avant d'en avoir profité n'est pas à l'ordre du jour.

Une question reste en suspens, l'intégration complète au sein de l'Union Européenne permettra-t-elle de mettre fin de manière définitive aux condamnations incessantes de la communauté internationale ? L'ajout d'un allié tel que l'Union européenne qui soutiendrait Mayotte via une voix commune aurait un impact indéniable sur la scène internationale. Un rapprochement de point de vue entre la France et l'UE pourrait décourager dans le futur d'éventuelles revendications territoriales comoriennes. Notons, toutefois qu'à la question de savoir si l'outre-mer européen est mieux représenté à l'extérieur ou à l'intérieur de l'UE ? Les avis divergent.

Au lendemain du référendum, Mayotte est face à un défi considérable tant au niveau interne qu'au niveau communautaire et si ces quelques lignes ont pu heurter quelques sensibilités au sein du Conseil général, que ces derniers n'y voient aucune offense, seule la passion a guidé notre plume. Nous espérons que cette même passion, sans prétention aucune, permettra aux différents acteurs de faire de Mayotte, à l'avenir, plus qu'un « confetti de l'empire »[2] communautaire.

---

[1] Ibid.

[2] GUILLEBAUD Jean Claude, »Les confettis de l'empire », Paris, Editions du Seuil, 1976, 320 pages.