

Mayotte

La situation économique et sociale

Antoine MATH

L'île de Maoré (Mayotte), l'une des quatre îles de l'archipel des Comores, situé au nord du canal du Mozambique à mi-chemin entre le continent africain et Madagascar, reste encore méconnue bien qu'elle fasse partie de la « France d'outre-mer » depuis 170 ans. Elle a toutefois beaucoup fait parler d'elle en 2011, d'abord au printemps au moment de sa « départementalisation » – son passage au statut de département – puis à l'automne à l'occasion d'un long mouvement de grèves « contre la vie chère ». Ce conflit, émaillé de manifestations, de barrages routiers et d'incidents, a paralysé l'activité économique pendant près de deux mois. Vu de la métropole, Mayotte semble s'être mise au diapason du reste de l'Outre-mer français agité depuis quelques années par d'importants mouvements sociaux. Si des points de similitude peuvent être soulignés, il existe cependant de fortes différences.

Mayotte est devenue le cinquième département d'outre-mer (DOM) et le 101^e département français le 31 mars 2011. Cette étape marquait l'aboutissement d'une revendication fortement exprimée par toutes les élites mahoraises depuis plusieurs décennies. La quête de la départementalisation a en effet été

obstinée, et ce quel qu'en soit le prix, par exemple en termes de renoncement aux dispositions spécifiques locales ou de rupture avec l'environnement régional. Cette transformation institutionnelle de l'île a toujours été perçue et promue comme la clef d'entrée dans une modernité sociale et économique associée à un Etat social porteur de promesses d'égalité avec les habitants de métropole. A partir de la fin des années 1990, et alors qu'il avait longtemps délaissé les habitants de ce territoire, l'Etat s'est mis à augmenter très fortement ses moyens, dans la perspective d'une plus grande intégration à la République. Avec une population caractérisée par sa jeunesse (encadré) et sa grande pauvreté, ces moyens sont toutefois restés très en deçà des besoins.

En outre, alors que le département devait être porteur de progrès, rien n'a vraiment changé pour l'immense majorité de la population lors du passage le 31 mars 2011 du territoire au statut de département. En matière de droits économiques et sociaux, les habitants de Mayotte subissent toujours un traitement discriminatoire vis-à-vis des habitants de métropole et des quatre autres DOM (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique). En effet, dans plusieurs domaines dont la protection sociale, le droit

MAYOTTE

du travail, mais aussi la fiscalité et la législation sur les étrangers, l'application du droit commun a été reportée, parfois à une date lointaine et indéterminée s'agissant des avantages sociaux¹. Ces droits seront ou non modifiés, exactement comme avant l'acquisition du statut de département, en fonction de la volonté de l'Etat français. Face aux fortes attentes, une certaine désillusion transparaît et des voix dénonçant une « départementalisation au rabais » se font davantage entendre depuis le 1^{er} avril 2011.

Dans cet article, nous nous proposons de revenir sur le contexte économique et social très spécifique dans lequel est intervenu le mouvement social « contre la vie chère », un contexte qui est lui-même le produit d'une histoire singulière². Nous revenons sur l'évolution et les caractéristiques d'une économie en forte transformation mais connaissant un sous-développement et des déséquilibres encore plus importants que dans les autres DOM³. Nous dressons également un panorama de la situation sur les questions touchant à l'emploi, aux revenus, aux inégalités, à la pauvreté et aux conditions de vie des habitants de l'île.

Origines et compréhension du sous-développement économique

Des tentatives passées d'établissement d'une économie de plantation (canne à sucre, vanille...) ou de modalités

diverses de travail forcé, la domination coloniale a peu changé le cours de la vie de l'immense majorité de la population locale. Les autorités n'ont jamais vraiment encouragé la production locale et les indigènes de la colonie sont restés confinés dans une économie de subsistance, une économie agraire non monétarisée. Présentant surtout un intérêt pour les autorités en tant que base navale et militaire, l'île et ses habitants n'ont longtemps fait l'objet d'aucun effort sérieux. Les rares travaux d'historiens relatent que, ayant subi un défrichage intensif et des cyclones dévastateurs, l'île était ruinée au début des années 1960 et que, lorsqu'elle a été séparée des autres îles de l'Archipel des Comores au milieu des années 1970, elle était toujours dans un grand état de délabrement. Les réels efforts ont commencé à partir du milieu des années 1990, quand les autorités nationales ont fini par lever leur réticence quant à l'évolution de Mayotte vers le statut de département. Elles ont alors décidé d'investir massivement dans les infrastructures de transport, la santé et l'éducation, pour tenter de rattraper un siècle et demi d'abandon, et parfois d'exploitation. Comme dans le reste de la « France d'outre-mer », l'île a connu une inversion des flux de richesse avec la métropole : si jadis l'exploitation des colonies s'effectuait au profit de la métropole⁴, aujourd'hui les transferts financiers se sont inversés au profit des ex-colonies.

-
1. Dans une feuille de route appelée « pacte pour la départementalisation », le gouvernement a fait la promesse d'un alignement sur vingt à vingt-cinq ans.
 2. L'histoire politique et institutionnelle récente de Mayotte est présentée dans l'annexe 1.
 3. Les données statistiques récentes citées proviennent des organismes producteurs de statistiques (INSEE, IEDOM, INED, INSERM, ministères, etc.) ou de divers rapports officiels. Les données portant sur des périodes plus anciennes sont souvent tirées des références mentionnées à la fin de l'annexe 1 sur l'histoire de Mayotte.
 4. Même si la spoliation n'a pas atteint les niveaux atteints dans d'autres parties de l'empire colonial français, les exportations de Mayotte comme des trois autres îles de l'archipel des Comores dépassaient les importations en 1935 (Manicacci, 1938:288).

Encadré

Quelques éléments sur la démographie de Mayotte

L'origine du peuplement de Mayotte n'est pas connue précisément même si on sait que la population actuelle résulte d'un brassage de peuples d'origines diverses : Bantous originaires de la côte est de l'Afrique, Arabes du golfe persique (à partir du XII^e siècle), populations de Madagascar, Créoles, commerçants indiens venus au XX^e siècle, sans parler des échanges incessants avec les autres îles de l'archipel des Comores. Les langues parlées témoignent de ce brassage : les habitants parlent pour les deux tiers environ le Shimaoré (langue bantoue originaire d'Afrique continentale, proche du Swahili, l'une des formes de comorien) et pour le tiers restant le Shibushi ou Kibushi (langue austronésienne, variante du malgache sakalave parlé dans le nord-ouest de Madagascar). L'arrivée d'arabes et de la religion musulmane à partir du XII^e siècle s'est aussi traduite par l'apport de mots arabes dans ces deux langues.

La population de Mayotte a connu une forte croissance, sextuplant depuis 1958 (tableau 1). Entre 2002 et 2007, la population croît encore à un rythme annuel de 3,1 % contre 0,7 % en métropole. Avec un âge médian de 17 ans et un âge moyen de 22 ans, ainsi qu'une très faible proportion de personnes âgées, la population est extrêmement jeune en comparaison de la métropole (tableau 2). La densité moyenne est forte : 511 habitants au km² contre 113 en métropole. De plus, la population y est concentrée dans les rares espaces plats, surtout dans la mince bande littorale. L'île a connu et connaît encore de fortes migrations internes avec l'afflux de ruraux en direction du pôle urbain de Mamoudzou. Avec 53 000 habitants, la commune regroupe 28 % de la population de l'île, mais plus de la moitié si on inclut les trois communes mitoyennes, Dzaoudzi, Koungou et Dembéli (Ninon, 2007).

Tableau 1. Evolution de la population de Mayotte (recensements)

Année du recensement	Population	Taux de croissance annuelle (depuis le recensement précédent)	Nombre moyen d'enfants par femme
1958	23 364	-	
1966	32 607	4,2	
1978	47 246	3,1	8,1
1985	67 205	5,2	6,7
1991	94 410	5,8	5,1
1997	131 220	5,7	5,0
2002	160 265	4,1	4,7
2007	186 452	3,1	5,0 *

* 3,7 pour les femmes nées à Mayotte.
Source : INSEE.

■ ■ ■

MAYOTTE

■ ■ ■

Tableau 2. Une population très jeune (2007)

En %	Mayotte	France *
Moins de 15 ans	46	18,5
Moins de 20 ans	54	25,0
Moins de 30 ans	70	37,6
Plus de 60 ans	3,7	21,2
65 ans et plus	1,7	16,3

* Métropole et 4 autres DOM.
Source : INSEE.

Au recensement de 2007, sur les 186 000 habitants de Mayotte, on comptabilisait 75 000 étrangers (41 %), essentiellement de nationalité comorienne. Le nombre et la proportion des étrangers ont fortement augmenté (28 300 étrangers et 21,5 % en 1997, 55 300 étrangers et 34,5 % en 2002). Près d'un tiers des étrangers (23 000) sont nés sur l'île. Selon les sources administratives, 12 000 étrangers environ détiennent un titre de séjour à la fin 2007 (ils seraient 16 000 fin 2009). Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé par les autorités à 50 000.

Mais à côté de l'immigration, l'île connaît une très forte émigration de Mahorais vers La Réunion et la métropole, surtout depuis le début des années 2000. A côté de trop rares diplômés partis étudier hors de Mayotte et dont peu reviennent, l'émigration touche surtout des jeunes et des femmes ayant un faible niveau scolaire. La pauvreté mais aussi les dénis de droit et d'autres formes de maltraitance institutionnelle les poussent et vont probablement continuer à les pousser à émigrer, surtout vers La Réunion ¹ mais aussi vers la métropole ². Alors que les départs estimés des Mahorais représentaient un quart des arrivées entre 1986 et 1991, les départs entre 1997 et 2002 (estimés entre 13 et 15 000) auraient compensé les quatre cinquièmes des arrivées. Et entre 1997 et 2002, en dépit d'une immigration pourtant considérée comme excessive, le solde migratoire net de l'île est même devenu négatif, avec près de 8 000 départs de plus que d'arrivées (soit un solde migratoire que l'on peut estimer à -0,9 % par an).

1. Il y aurait de 40 000 à 60 000 Mahorais à La Réunion (sur 825 000 habitants), alors que selon les recensements de 1990 et de 1999, il n'y avait respectivement encore que 1 434 et 6 056 personnes nées à Mayotte et résidant à La Réunion.

2. Il y aurait 55 000 Mahorais en métropole alors qu'au recensement de 1999, seules 8 032 personnes nées à Mayotte résidaient en métropole, dont la moitié vivait encore à Mayotte en 1990.

En général, les aides et les transferts de l'Etat jouent un rôle majeur de limitation des inégalités entre régions métropolitaines et/ou avec les régions d'outre-mer et, à cet égard, on peut

distinguer quatre mesures de redistribution entre les régions françaises (Gay, 2008, 2010) :

- les pensions de retraite, particulièrement décisives dans le rééquilibrage des

revenus entre régions (retraités au sud et à l'ouest) ;

- les dépenses publiques et les autres transferts sociaux ;
- les transferts publics européens ;
- le tourisme (résidences secondaires qui se traduisent par des transferts entre régions).

Les quatre autres DOM sont particulièrement concernés par les trois premières mesures de redistribution entre régions ¹. Et c'est bien l'accroissement de ces mesures qui a permis d'y rapprocher fortement le PIB par habitant de celui de métropole. Ces mesures de redistribution marquent une forte dépendance économique. La volonté d'une majorité des habitants de ces territoires de maintenir les intérêts matériels liés à cette dépendance expliquent d'ailleurs que beaucoup finalement hésitent à affirmer sur le terrain politique ou institutionnel une identité propre et une plus grande demande d'autonomie. Les perspectives d'évolution de ces transferts s'annoncent pourtant difficiles dans un contexte général de limitation des dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale et, s'agissant des aides européennes, en raison de l'élargissement et de l'affaiblissement de l'UE.

Essentiellement du fait de politiques spécifiques et de discriminations, les transferts vers Mayotte sont pourtant bien plus faibles que ceux reçus par les autres régions métropolitaines ou ultramarines. Ils ne permettent pas en conséquence de réduire les inégalités comme ils le font entre les autres régions françaises :

- en raison d'une démographie particulière (3,7 % de plus de 60 ans contre 21 % en métropole). Les pensions de retraites qui ont un effet majeur de redistribution interrégionale y sont quasiment inexistantes. Elles constituent seulement 3 % du revenu moyen déclaré par les ménages pour le calcul de l'impôt, contre 25 % en métropole ;

- selon l'enquête budget de famille 2005, les prestations sociales représentent 6,7 % des revenus des ménages, contre 4 à 5 fois plus en métropole et dans les autres DOM, et ce alors même que la population mahoraise dispose de bien plus faibles revenus (voir *infra*). Cette différence énorme provient d'un système de protection sociale distinct et moins généreux (dispositifs qui n'existent pas encore ou dont les conditions d'éligibilité et les montants sont bien moins favorables) ² ;

- les aides directes à l'investissement ou à la production sont bien moindres que dans les autres DOM (avec l'absence d'aide en provenance de l'UE) ;

- les mesures de défiscalisation (niches fiscales, zones franches) s'y sont beaucoup moins développées que dans les autres DOM ;

- seuls les salaires des fonctionnaires expatriés pour de courtes périodes (jusqu'à 4 ans) y sont également artificiellement élevés à travers des primes, alors que dans les autres DOM, ce sont tous les agents publics voire une grande partie des salariés couverts par des conventions collectives qui bénéficient d'importants

1. Une analyse limitée à la redistribution des seuls transferts financiers reçus ou versés par les ménages (prélèvements directs et prestations monétaires) et effectuée à partir de données individuelles montre des effets très importants de réduction des inégalités des revenus moyens des ménages entre régions ultramarines et métropolitaines (Baude, 2011).
2. Nous comptons revenir ultérieurement plus en détail sur le système de protection sociale et son évolution à Mayotte.

MAYOTTE

avantages pour faire face au coût de la vie ¹ ;

- le seul transfert de la puissance publique à Mayotte qui semble équivalent à celui existant dans les autres DOM est celui provenant de la sous-tarifcation de certains services publics, en particulier de l'électricité, grâce à la péréquation des tarifs à l'ensemble du territoire français ².

Lorsqu'on examine les résultats à Mayotte, la situation économique, relativement à celle de la métropole, présente des similitudes avec celle de l'ensemble de la « France d'outre-mer », mais en bien pire quelles que soient les caractéristiques considérées :

- taux d'activité faible et chômage élevé ;

- taux de couverture (des importations par les exportations) calamiteux ;

- inégalités beaucoup plus fortes qu'en métropole ;

- atrophie progressive du secteur primaire ;

- services non marchands (administration) hypertrophiés ;

- secteurs économiques marchands, surtout le bâtiment et certains services

marchands, portés par la commande publique ;

- secteur du tourisme encore très peu développé (Mayotte) ou en crise (dans les autres DOM).

Il en résulte une économie duale avec la coexistence d'une économie informelle de subsistance et d'une économie plus « moderne » souffrant de nombreux handicaps : étroitesse du marché local, sous-investissement pendant des décennies, niveau d'éducation catastrophique de la population ³, tutelle de la métropole et coupure des flux d'échanges avec l'environnement régional ⁴.

En définitive, la situation peut paraître paradoxale. D'une part, le PIB par tête a fortement augmenté, atteignant 6 575 euros par habitant en 2011, contre 3 960 euros en 2001 puis 5 201 en 2005, soit une croissance annuelle moyenne de 6,5 %. Située dans une sous-région marquée par l'instabilité politique et des niveaux de vie parmi les plus bas du monde, Mayotte a creusé un gros écart par rapport à ses voisins : le PIB par tête y est devenu plus de 10 fois supérieur à celui des Comores et plus de 20 fois à

1. Alors qu'initialement seuls les fonctionnaires métropolitains expatriés dans l'Outre-mer bénéficiaient de tels avantages, les autres agents publics, en particulier les « autochtones », ont, après des luttes sociales importantes, également obtenu de pouvoir bénéficier du système d'« indexation » par lequel les traitements sont majorés de 40 % aux Antilles et en Guyane, 53 % à la Réunion, 84 % à Tahiti, et jusqu'à 108 % dans les archipels éloignés de la Polynésie française. Ces avantages ont été étendus à de multiples entreprises publiques, dans la banque ou d'autres secteurs, par le truchement de conventions collectives. Cette évolution a conduit à des mondes salariaux marqués par une fracture entre sur-rémunération des uns et bas salaires des autres. Mayotte est exclue de ces dispositifs d'« indexation » et les revendications actuelles portent sur leur extension pour les agents publics résidant à Mayotte ou sur l'application de conventions collectives prévoyant les mêmes avantages qu'à La Réunion (l'application de conventions collectives, en tout ou partie, a déjà été obtenu à Electricité de Mayotte, pour le pétrole et les agents de l'aéroport).

2. Mais pour combien de temps avec l'ouverture de ces services publics (électricité, Poste...) à la concurrence ?

3. Sur le système éducatif, ses évolutions et ses résultats toujours désastreux, voir l'annexe 2.

4. L'insertion dans les flux du commerce mondialisé a accentué la coupure avec l'environnement régional et la forte réduction de la part du commerce avec les pays voisins : 42 % des importations viennent de la France métropolitaine, 19 % du reste de l'Europe, 16 % de l'Asie (chiffres 2008).

LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE

celui de Madagascar, faisant de Mayotte un îlot de richesse dans une mer de pauvreté (tableau 3). Cependant, le PIB par tête est 4,5 fois plus élevé en métropole, 2,7 fois plus élevé à La Réunion et plus de deux fois plus élevé en Guyane (les deux autres départements les plus pauvres). Dès lors que l'île est sous l'entière responsabilité de l'Etat français depuis 170 ans, c'est bien aux régions françaises qu'il convient de la comparer ¹.

Les perspectives économiques quant à la production marchande sont très réduites. L'agriculture représente essentiellement un moyen d'autosuffisance alimentaire ou un complément de revenu. Le passage conçu et encouragé par les services de l'Etat et les politiciens locaux vers un modèle agricole marchand a très largement échoué (Sourisseau *et al.*, 2008 ; Sourisseau, Burnod, 2009). Les cultures d'exportation ont quasiment disparu (vanille, cannelle) ou sont en déclin (ylang-ylang). La pêche artisanale est en

crise (Wickel, 2008) et l'aquaculture qui semblait présenter de grands espoirs ne décolle pas vraiment. Les rares matières premières locales ne font pas l'objet du commerce international et l'industrie est quasi inexistante, ce qui explique que les exportations (hors importations réexportées) couvrent aujourd'hui de 1 à 2 % des importations (ce taux de couverture égal à 100 % en 1974 était déjà tombé à 5 % en 1985). En outre, le commerce – donc essentiellement les importations – a toujours été orienté à l'avantage des exportateurs français.

Le déséquilibre de la balance commerciale ne peut être compensé par le tourisme. Ce dernier se développe un peu mais ses perspectives d'expansion sont modestes en raison de l'éloignement des principaux marchés émetteurs de touristes et de la forte concurrence dans l'Océan indien ². En définitive, les diverses formes de transferts publics peuvent s'analyser à cet égard comme un substitut

Tableau 3. PIB par habitant en 2009 (en euros)

France	29 290
UE (27)	23 500
La Réunion	17 520
Mayotte	6 570
Comores *	560
Tanzanie *	320
Madagascar *	300
Mozambique *	270

* 2008.

Source : INSEE, ONU (World development indicators).

1. De même que l'on ne compare pas la Martinique et la Guadeloupe avec leurs plus proches voisins (Sainte-Lucie, Dominique, Antigua et Barbuda, Saint-Kitts et Nevis), ni la Guyane avec le Surinam, le Guyana ou le Nordeste brésilien.
2. Selon l'enquête « flux touristiques » de l'INSEE, le nombre de touristes a augmenté de 38 800 en 2005 à 52 800 en 2010, dont la moitié due au tourisme d'agrément.

MAYOTTE

nécessaire aux impossibles exportations¹. Conséquence d'un sous-développement de l'activité marchande agricole et industrielle dont on ne voit guère de voie de sortie, l'économie repose sur les services, essentiellement les services non marchands. Pour se développer, elle devra continuer à vivre sous la perfusion des transferts provenant des régions plus riches de la République². Ce n'est pas forcément un problème en soi, sauf à penser que ça l'est depuis des décennies pour la Creuse ou la Corrèze, deux départements d'importance démographique comparable. Les administrations publiques contribuent déjà directement pour 50,5 % au PIB de l'île en 2009³, une proportion en forte hausse (42 % en 2001 et 49 % en 2005) et très supérieure aux autres DOM (30 %) et à la métropole (22 %).

Forte segmentation du marché du travail et importance du non-emploi

Compte tenu de la jeunesse de la population, les difficultés de l'économie mahoraise sont grandes pour absorber la main-d'œuvre : alors que chaque année ils sont environ 4 000 entrants sur le marché du travail (et 8 000 naissances), environ 1 000 à 1 500 emplois ont été créés depuis le début des années 2000.

Le secteur public représente la majorité du stock des emplois (54 % en 2009) mais également des créations d'emploi depuis le début des années 2000. Les pans du secteur privé créateurs d'emplois ces dernières années sont les secteurs dépendant de la commande publique : le bâtiment (écoles, logements pour les fonctionnaires, nouvel aéroport, routes, etc.) ; la restauration collective avec la multiplication des marchés pour la fourniture de matériels et de collations aux établissements scolaires, à l'hôpital ou à la police ; les commerces dont le dynamisme dépend, directement ou indirectement, très largement des revenus versés par la puissance publique. D'ailleurs, depuis la crise mondiale commencée en 2008 qui n'a pas épargné l'île, les perspectives de reprise passeraient selon les spécialistes par le redressement des finances des collectivités locales, seules capables d'une relance par la commande publique.

Le marché du travail est très segmenté : fonctionnaires venus de métropole pour quelques années et percevant des primes d'expatriation très élevées ; autres agents des administrations publiques parfois encore rémunérés aux tarifs de la métropole, tels les instituteurs locaux, même si les luttes durant la dernière décennie ont permis d'améliorer leur situation en

1. Les transferts financiers en provenance des autres régions de France sont nécessairement l'envers des flux réels, aux autres flux financiers près (flux de capitaux privés pour divers investissements, flux financiers provenant des touristes, etc.).
2. De grands espoirs sont fondés sur la possibilité d'accéder aux fonds de l'Union européenne (UE) si la France parvient à ce que Mayotte, qui actuellement fait partie des « Pays et Territoires d'outre-mer » (PTOM), obtienne le statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'UE. Outre que ce n'est pas acquis puisque Mayotte fait toujours partie de l'Etat des Comores au regard du droit international et que ce statut nécessite une décision prise à l'unanimité des 27 Etats membres de l'UE, ces espoirs sont peut-être illusoire : l'UE a de moins en moins à donner aux régions pauvres en raison des élargissements intervenus depuis 2004 et surtout en raison du refus des Etats contributeurs depuis le début des années 2000 d'augmenter la part du PIB consacrée à son budget.
3. L'autre moitié se répartit à parts à peu près égales entre d'un côté les ménages et les entrepreneurs individuels, de l'autre les sociétés.

particulier dans le cadre de l'intégration aux fonctions publiques ; salariés bien protégés dans certains secteurs et ayant obtenu l'extension des conventions collectives nationales ; travailleurs salariés et non salariés exerçant davantage des petits boulots, dont une partie dans l'économie informelle (BTP, services à la personne, agriculture). A cet égard, les travailleurs étrangers en situation irrégulière, surtout des Comoriens, loin de constituer un obstacle pour le développement de l'île comme les discours le présentent, participent au contraire à l'économie locale (Richard, 2009). Ils se trouvent dans des pans de l'agriculture (culture de l'ylang-ylang, culture vivrière) et de la pêche boudés par les Mahorais, mais également dans le BTP, les taxis et les emplois à domicile. Mais on les trouve aussi dans des emplois qualifiés non pourvus par une main-d'œuvre locale très insuffisamment formée (annexe 2).

Le droit du travail dépend d'un « Code du travail applicable à Mayotte », distinct et plus défavorable aux salariés que celui de métropole (à titre d'exemple, le temps de travail légal est toujours fixé à 39 heures par semaine), même s'il est désormais prévu un rapprochement. Il n'existe pas d'indemnités de chômage, en dehors, depuis août 2006, des seuls licenciés économiques puis, depuis mars 2008, également des salariés licenciés qui étaient en CDI. Les autres règles d'éligibilité sont également plus restrictives qu'en métropole (durée préalable de cotisations), la durée maximale est réduite, les montants sont moindres

et, jusqu'en 2012, il n'existait ni régime de solidarité chômage, ni RSA. Cette situation influe beaucoup sur le dénombrement des demandeurs d'emplois. Si l'on ajoute que le taux d'activité est très faible, 41 % des 15-64 ans contre 70 % en métropole et environ 60 % à La Réunion et en Guyane, le taux de chômage officiel qui fluctue autour de 20 % n'a pas grand sens et ne permet pas d'appréhender l'ampleur du sous-emploi ou « halo du chômage ». En tenant compte des inactifs souhaitant travailler, le taux de chômage selon une approche élargie avoisine plutôt les 50 % (tableau 4)¹. Les femmes et plus encore les jeunes sont davantage touchés.

Dans ce contexte, les carences du système éducatif et les trop faibles moyens qui y sont consacrés posent problème (annexe 2). Le constat est tout aussi désolant en matière de politique de l'emploi. Alors qu'en métropole, on trouve un conseiller dans les missions locales pour l'emploi pour 130 jeunes inscrits, il y a en un pour 700 à Mayotte : ils devraient être 86 et ils ne sont que 14 (ils étaient 6 en 2008 et 7 en 2009). Au total sur les 10 595 jeunes inscrits en 2010, 29 seulement ont été mis en emploi². Avec l'installation d'un Pôle emploi sur l'île, la situation devrait s'améliorer.

Revenus, inégalités, pauvreté : des situations extrêmes

Quels que soient les indicateurs retenus, les inégalités de revenus et la pauvreté y sont très fortes. Sous l'impulsion des emplois et des transferts publics, le

1. La première enquête emploi ayant eu lieu en 2009, il est difficile d'analyser les évolutions, les informations tirées des recensements précédents (2002, 2007) n'étant pas tout à fait comparables.

2. « Dossier : générations sacrifiées », *Mayotte Hebdo*, 12 juillet 2011.

Tableau 4. Population mahoraise au regard de l'emploi en 2009

	15-64 ans	Hommes	Femmes	Jeunes (15-24 ans)
Actifs occupés (1)	35 200	22 800	12 400	2 800
Chômeurs (2)	7 600	2 700	4 900	1 300
Inactifs (3)	61 700	24 900	36 800	31 400
Inactifs souhaitant travailler (4)	29 300	10 300	19 000	8 400
Chômeurs et inactifs souhaitant travailler (2) + (4)	36 900	13 000	23 900	9 700
Taux d'activité (1) + (2) / (1) + (2) + (3)	41,0	50,6	32,0	11,5
Taux d'emploi (1) / (1) + (2) + (3)	33,7	45,2	22,9	7,9
Taux de chômage (2) / (1) + (2)	17,8	10,6	28,3	31,7
« Taux de chômage élargi » (chômeurs et inactifs souhaitant travailler / actifs et inactifs souhaitant travailler) (2) + (4) / (1) + (2) + (4)	51,2	36,3	65,8	77,6

Source : INSEE, enquête Emploi Mayotte 2009 – calculs propres.

revenu moyen par ménage s'est accru de 5,7 % par an entre 1995 et 2005 (780 euros en 2005). Le niveau de vie moyen s'est quant à lui accru de 6,5 % par an entre 1995 et 2005. L'origine de l'augmentation du niveau de vie et d'un certain rattrapage sur la métropole est, comme dans le reste de l'Outre-mer, en grande partie exogène à l'économie locale, sauf qu'à Mayotte, la faiblesse du secteur marchand est encore bien plus marquée que dans les autres DOM.

Malgré cette augmentation du niveau de vie, il demeure très faible : 310 euros

par mois en 2005¹. Un habitant sur cinq a un niveau de vie inférieur à 100 euros mensuels, la moitié moins de 200 euros, 80 % moins de 400 euros et 92 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté métropolitain (tableau 5). Les inégalités atteignent des plafonds inédits ailleurs : le rapport interdécile des niveaux de vie atteint 9,7² contre 3,4 en métropole et 4,3 à La Réunion.

Si les Français y ont en moyenne un niveau de vie double de celui des ressortissants étrangers (375 contre 190 euros mensuels), les Français originaires de

1. « Le revenu des habitants de Mayotte en 2005 », *Insee Infos* n° 28, février 2007, INSEE Mayotte. La faiblesse des revenus montrée par ces données de l'enquête « Budget des familles » sont confortées par une enquête réalisée en 2007 (Florence *et al.*, 2010). Depuis l'enquête INSEE de 2005, les revenus se seraient faiblement accrus : le revenu moyen déclaré par les ménages pour le calcul de l'impôt a augmenté de 2 % entre 2005 et 2009.

2. Les personnes les plus démunies sont celles ayant un niveau de vie d'au plus 70 euros par mois (1^{er} décile) et les plus riches sont celles qui ont un niveau de vie de 679 euros ou plus par mois (dernier décile).

**Tableau 5. Niveau de vie et revenu des ménages en 2005
(montants mensualisés)**

	Niveau de vie (revenu par unité de consommation)	Revenu des ménages
Limites des déciles		
d1	70	154
d2	98	224
d3	129	290
d4	166	350
Médiane	201	500
d6	242	639
d7	300	810
d8	394	1 390
d9	679	1 859
Moyenne	311	778
Rapport d9/d1	9,70	12
Indice de Gini	0,49	
Taux de pauvreté avec un seuil de pauvreté égal à 60 % du niveau de vie médian à Mayotte (121 euros)	27,60	
Taux de pauvreté avec le seuil métropolitain à 60 % du niveau de vie médian (788 euros en 2004)	92,20	
Taux de pauvreté avec un seuil à 50 % du niveau de vie médian métropolitain (657 euros en 2004)	89,40	

Source : enquête Budget de Famille 2005.

Mayotte ont un niveau de vie moyen de 290 euros mensuels quand celui des Français non originaires de Mayotte (les « Wazungu », les Blancs) est d'un montant « métropolitain » de l'ordre de 1 400 euros mensuels en 2005. Cette scission qui, *volens nolens*, recoupe le plus souvent la couleur de la peau, révèle une structure sociale très inégalitaire, produit d'une histoire coloniale, certes transformée mais toujours présente. Cependant, de très fortes inégalités se font également sentir au sein même de la population non métropolitaine (non blanche), notamment entre une majorité

pauvre cantonnée à l'économie informelle et une minorité ayant des emplois correctement rémunérés dans l'économie formelle, en particulier dans les secteurs public et parapublic.

Les statistiques officielles qui indiquent une forte hausse du niveau de vie moyen masquent d'ailleurs en partie les changements intervenus dans la structure sociale de la population. La hausse du niveau de vie moyen, en particulier depuis le début des années 2000, provient en partie de la forte augmentation de la petite classe « moyenne » mahoraise bénéficiant des emplois formels, en particulier des fortes

MAYOTTE

embauches dans le secteur public (Conseil général, communes). Elle provient aussi de la forte augmentation de l'« armée » des fonctionnaires « M'Zungu » (Blanc, métropolitain) de passage pour quelques années et percevant de fortes primes. Les métropolitains étaient de l'ordre de 1 500 en 1985, 3 700 au recensement de 1991 et sans doute près de 10 000 aujourd'hui, représentant toujours de l'ordre de 4 à 5 % de la population, mais une proportion plus élevée et croissante de la population adulte.

Des conditions de vie particulières

Les écarts avec le reste de la France se retrouvent au niveau d'indicateurs de conditions de vie. Seuls 20 % des foyers sont raccordés à un réseau d'assainissement. Environ 20 % n'ont pas accès à l'eau et un quart n'a pas accès à l'électricité¹. Soulignons cependant que les progrès ont été importants : la plupart des habitants n'avaient ni eau, ni électricité, ni téléphone en 1976. Au recensement de 1991, près de 60 % n'avaient toujours pas accès à l'eau. En matière d'équipement, alors que la quasi-totalité des ménages métropolitains mais aussi réunionnais disposent d'un réfrigérateur, ils ne sont que 56 % à Mayotte en 2007, ce qui indique cependant une amélioration rapide : seuls 15 % des ménages avaient un réfrigérateur en 1991. Les écarts se retrouvent lorsqu'on examine d'autres indicateurs de conditions de vie : par

exemple, alors qu'environ neuf ménages métropolitains ou réunionnais sur dix disposent d'un lave-linge, ils ne sont que deux sur dix à Mayotte.

Les conditions de logement sont également très mauvaises pour la majorité de la population. Les logements en dur représentent 57 % du parc recensé². A côté d'un habitat traditionnel en très fort déclin constitué de cases végétales ou en terre (« *bangas* »), d'un habitat en dur prenant la forme des 18 000 cases SIM (société immobilière de Mayotte) construites entre 1977 et 2005³, une grande partie de la population vit dans des logements précaires ou insalubres, dans des quartiers d'habitat informel (bidonvilles, abris de fortune), surtout autour du pôle urbain de Mamoudzou où s'entassent immigrants et ruraux ayant fui la démonétisation de l'économie agricole traditionnelle⁴. Avec 58 premières mises en location programmées en 2011, le logement social en est à ses balbutiements. Avec une densité du parc locatif social (nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants) de 0,3, Mayotte devrait disposer de 200 à 250 fois plus de logements sociaux pour atteindre le niveau des quatre autres DOM ou de la métropole (où la densité du parc locatif social était en 2004 respectivement de 60 et 69 pour 1 000 habitants). Autre indicateur de la faiblesse des politiques publiques en matière de logement, seuls 0,1 % des ménages bénéficient d'allocations logement en raison de logements non conformes aux normes, mais aussi de

1. La consommation d'électricité en Kwh par habitant et par an est en moyenne sept fois plus faible à Mayotte qu'en métropole.

2. Ils représentaient à peine 6 % en 1978.

3. Largement subventionnées par l'Etat et destinées à l'accession, elles hébergent entre un tiers et la moitié de la population.

4. Les mouvements de population vers Mamoudzou et sa périphérie ont également conduit à la hausse du nombre de logements vacants dans d'autres parties de l'île, en particulier dans certains villages de brousse.

certaines discriminations institutionnelles¹ et d'un important non-recours, alors que cette proportion s'élève, en 2005, à 26,7 % en moyenne dans les quatre autres DOM (34,7 % à La Réunion) et 22,1 % en métropole.

Les inégalités et la ségrégation sociales se traduisent aussi au niveau de la répartition spatiale, et de façon extrême par l'existence d'enclaves résidentielles, des « *wazungulands* », « *m'zungu lands* » ou ghettos de Blancs, lotissements tout confort, souvent sécurisés par un gardien et/ou un portail électrique, dans lesquels se regroupent les fonctionnaires métropolitains (administratifs, enseignants, professionnels de santé, travailleurs sociaux) qui bénéficient de fortes primes d'expatriation. Cet habitat distinct et protégé représente pour certains le symbole d'une continuité de la colonisation et, dans tous les cas, la marque – dans un contexte de pauvreté, d'inégalités et de frustrations extrêmes – d'une volonté de forte limitation des relations avec la population locale².

Conclusion

Quelles que soient les dimensions concernées – développement économique, emploi, revenus, inégalités, pauvreté, conditions de vie –, la situation de Mayotte apparaît particulièrement

préoccupante. Deux conclusions apparemment contradictoires émergent de ce panorama quant à la responsabilité de l'Etat français dans cette situation :

- d'un côté, et ce point est fortement mis en avant par les pouvoirs publics, l'Etat a injecté des moyens importants depuis une douzaine d'années, ce qui a produit des améliorations notables dans nombre de domaines ;

- de l'autre, partant de très bas en raison de l'extrême négligence des pouvoirs publics pendant des décennies et en raison de politiques publiques toujours très insuffisantes, surtout en comparaison des autres DOM, les retards par rapport aux autres régions françaises demeurent énormes, par exemple en matière d'éducation et de santé³.

L'île est marquée par de redoutables problèmes sociaux alors même que sa population est très jeune et que des efforts bien plus massifs de la part des pouvoirs publics seraient nécessaires. Face aux espoirs attendus du nouveau statut de département, de nombreux habitants sont déçus de l'absence d'amélioration tangible de leur situation personnelle. On peut voir dans cette impatience l'un des facteurs pouvant expliquer pourquoi une simple rentrée sociale s'est transformée en un long mouvement populaire rassemblant de larges pans de la société mahoraise.

1. Seule une allocation de logement familiale aux conditions d'attribution plus restrictives existe. L'allocation de logement à caractère social et l'aide personnalisée au logement n'ont pas été étendues à Mayotte.
2. Pour les familles de Wazungus (les Blancs), mais aussi pour les familles mahoraises très aisées, apparaissent également depuis quelques années des écoles maternelles et primaires privées et payantes (environ 400 euros par mois), permettant aux enfants de ces familles de fuir les très mauvaises conditions d'accueil des écoles publiques (annexe 2) mais aussi les autres enfants de l'île. A la rentrée 2010, ces écoles privées accueillent 2 315 sur 53 976 élèves du premier degré.
3. Les annexes 2 et 3 présentent de façon résumée l'évolution et l'état de, respectivement, l'éducation et le système de santé.

MAYOTTE

Sources :

Etudes et statistiques : INSEE, IEDOM, INSERM, DREES, INED, ministères, préfecture de Mayotte, Agence de santé Océan-Indien, Institut national de veille sanitaire, etc.

Références mentionnées à la fin de l'annexe 1 sur l'histoire politique et institutionnelle récente de Mayotte.

Textes législatifs et réglementaires.

Rapports officiels (Sénat, Assemblée nationale, Conseil économique, social et environnemental, etc.).

Publications et sites internet d'associations (collectif Migrants outre-mer, Médecins du Monde...).

Références citées :

Baude J. (2011), « Les effets des politiques sociale et fiscale sur les écarts de revenu entre ménages ultramarins et métropolitains », *Politiques sociales et familiales* n° 106, décembre, p. 65-81.

Florence S., Lebas J., Chauvin P. (2010), « Migration, santé et soins médicaux à Mayotte », *Document de travail* n° 90, Agence française de développement, 43 p.

Gay J-C. (2008), *L'Outre-mer français*. Un espace singulier, Paris, Belin, 232 p.

Gay J-C. (2010), *Où en est la France d'outre-mer ?*, Conférence tenue à l'IRD, 31 août.

Manicacci J. (1935), « L'archipel des Comores », in *Annales de Géographie*, tome 47, n° 267, p. 279-290.

Ninon J. (2007), « La dynamique urbaine à Mayotte : l'étalement de Mamoudzou et la "périphérisation" des centres petits-terriens », *Cahiers d'Outre-Mer*, 240, octobre-décembre, p. 305-318.

Richard E. (2009), *Compétence métisse : mobilisations et métier politique à Mayotte (1975-2005)*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Montpellier I, 8 juillet, 403 p.

Sourisseau J-M., Bonnal P., Burnod P. (2008), « Changement institutionnel et agriculture à Mayotte. Les impacts d'une intégration renforcée à la République française sur l'activité agricole des ménages », *Economie rurale*, 303-304-305, janvier-juin, p. 60-74.

Sourisseau J-M., Burnod P. (2009), « Identité et marché dans une situation de pluralisme institutionnel : le cas du secteur agricole à Mayotte », *Développement durable et territoires*, Dossier n° 12 (revue en ligne).

Wickel A. (2008), « Crise du territoire à Mayotte : l'exemple de la pêche artisanale », *L'Espace Politique*, 2008-3 (revue en ligne).