

La fiscalité locale à Mayotte à l'épreuve de la départementalisation

Noera MOHAMED

*Gérante de la Société Mayotte Consulting
Ancienne Chargée des Affaires Juridiques de la commune de Mamoudzou*

Le 29 mars 2009, les Mahorais ont approuvé à 95 % la transformation de la collectivité départementale de Mayotte en département.

Cette départementalisation a un corolaire : le droit commun.

Mayotte est progressivement entrée dans le droit commun ; il n'y a plus que six matières qui restent dans le domaine de la spécialité législative.

La décentralisation s'est imposée dans les collectivités locales avec le renouvellement des assemblées territoriales de 2008.

La libre administration qu'induit le principe de décentralisation a pour corollaire l'autonomie financière.

Le transfert des compétences doit s'accompagner des ressources correspondantes.

La loi du 11 juillet 2001 vise le rapprochement de Mayotte avec le statut de département d'outre-mer tout en tenant compte des spécificités mahoraises notamment dans le domaine de la fiscalité.

En effet, l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 juin 2000 indique dans son troisième point que « *le système fiscal et douanier sera modernisé pour se rapprocher du droit commun et tenir compte des besoins liés au développement économique et social de Mayotte. Une fiscalité communale sera progressivement créée* ».

Cette disposition a été concrétisée dans la loi du 11 juillet 2001.

Elle prévoyait l'application de la loi fiscale à Mayotte lors du renouvellement des conseils municipaux.

Mais cette échéance n'a pas été respectée et elle a été reportée au 1^{er} janvier 2014 par la loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007.

Quels sont alors les changements que le système fiscal actuel va subir du fait de cette départementalisation.

La fiscalité locale s'entend d'un système de perception des impôts directs et indirects particuliers à un lieu, ces impôts locaux constituant la ressource principale de l'ensemble des collectivités territoriales.

Il s'agira de confronter, comparer deux systèmes : le système centralisé qui existe en outre-mer et le système décentralisé qui existe en métropole.

Confrontation entre un système moderne et un système traditionnel : celui applicable à Mayotte et le système de droit commun.

Avec la départementalisation, Mayotte devient tout comme la Martinique, la Guyane, la Guadeloupe et La Réunion un département français.

Notre étude se limitera au système fiscal français et métropolitain.

La question de la fiscalité locale est d'autant plus d'actualité que la situation des communes est préoccupante.

Actuellement les communes ne perçoivent que les dotations de l'Etat, certaines communes connaissant une situation financière très difficile. Elles peinent parfois à présenter un budget en équilibre. Le système mis en place dans les communes de Mayotte à la suite de leur création les désavantage fortement.

La décentralisation impliquant pour les communes de Mayotte des compétences nouvelles, celles-ci ont alors besoin de ressources pour exercer leurs compétences de manière effective.

Cette question s'inscrit dans le contexte particulier de la Métropole où la fiscalité locale est fortement critiquée et où on parle même de remise en cause de la taxe professionnelle.

La fiscalité applicable à Mayotte a été mise en place par deux textes : la convention franco-comorienne de 1970¹ et l'ordonnance du 1^{er} avril 1981².

Ces deux textes ont donné naissance à une fiscalité spécifique à Mayotte.

La fiscalité de droit commun n'est pas applicable à Mayotte, toutes les recettes fiscales sont prélevées au profit de la collectivité départementale.

Son système fiscal particulier donne la part belle à l'imposition indirecte.

L'intérêt du sujet est d'étudier l'opportunité de la loi fiscale de droit commun à Mayotte.

Les questions qui se posent aujourd'hui sont les suivantes : quel impôt pour les communes de Mayotte et pour la Collectivité ?

Quelles sont les difficultés pour appliquer la loi fiscale ?

¹ Convention franco-comorienne du 27/03/1970 afin d'éviter les doubles impositions entre la France et les Comores.

² Ordonnance n° 81-296 du 1/04/ 1981 relative au régime fiscal et douanier de Mayotte, JORF du 3/04/1981.

Mais cette fiscalité ne doit pas être vue comme un frein car, il faut le rappeler, les Mahorais ont payé et continuent de payer des impôts aussi indirects soient-ils.

Il est évident que des adaptations à la fois législatives, administratives et financières seront nécessaires pour faire face aux blocages administratifs, humains et matériels auxquels nous devons faire face (I). La mise en place de la fiscalité locale va de plus entraîner une nouvelle répartition du produit de l'impôt (II).

I - Les adaptations législatives et administratives nécessaires

L'adoption du système fiscal de droit commun à Mayotte oblige à adapter un certain nombre de dispositions à Mayotte.

L'application du système de droit commun impose l'intervention du législateur.

Les textes qui donnent une compétence fiscale et financière à la collectivité départementale de Mayotte devront être abrogés.

L'article 68 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoyait l'abrogation de l'ordonnance du 1^{er} avril 1981 en cas d'application à Mayotte au 1^{er} janvier 2007 du code des impôts, la loi DSIOM ayant reporté cette application au 1^{er} janvier 2014.

Les textes qui s'appliquent aux collectivités locales métropolitaines dans le domaine financier et fiscal devront être étendus à Mayotte.

Mais aucune de ces taxes ne peut entrer en vigueur à Mayotte à cause de blocages administratif, humains et matériels :

- La taxe d'habitation et les taxes foncières impliquent qu'une valeur locative soit attribuée à tous les logements, aux parcelles et à tous les équipements de Mayotte.
- Problématique de l'Etat-civil qui est en cours d'être finalisé avec les moyens supplémentaires mis à disposition de la CREC.
- Problème d'adressage qui existe à Mayotte : l'identification de rues et des résidences est également en cours.
- Problématique du cadastre : sa fonction documentaire est remplie mais pas sa fonction fiscale.
- Les services qui doivent gérer ces questions ne sont pas encore mis en place. Un effort devra être également fait sur le recensement des entreprises existantes sur l'île.

Ainsi il arrive que le nombre d'entreprises recensé par la CCI ne correspond pas au nombre d'entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs les Mahorais ne pourront pas supporter une nouvelle imposition compte tenu des difficultés auxquelles ils sont confrontés. Les contribuables mahorais sont très peu

nombreux. Le nombre d'actifs en mesure de payer les impôts est très faible. Le nombre d'actifs s'élevait en 2005 à presque 32 000 personnes.

Le SMIC mahorais s'élève à moins de 1000 euros à l'heure actuelle et la population subit déjà une imposition indirecte importante au vu du prix élevé des produits de consommation.

Par ailleurs est-ce que cette fiscalité ne va pas faire perdre un nombre important de contribuables dans la mesure où une personne touchant le SMIC à Mayotte est imposable alors que ce n'est pas le cas en métropole. Cela pose également la question de la légitimité de la fiscalité actuelle.

Une fois que ces blocages seront résolus, il s'agira d'imposer les Mahorais de façon progressive, tout comme cela a été fait avec la contribution sociale généralisée qui était au départ à 1 % et qui avoisine aujourd'hui les 8 %. Au départ l'imposition se ferait par de petites sommes.

Il faut qu'une participation financière commence à être ancrée dans les mentalités : « Je paie des impôts pour avoir des routes, des écoles, des hôpitaux ».

C'est le principe de la nécessité de l'impôt tiré des articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens à raisons de leurs facultés* ».

Par ailleurs les taux, abattements et exonérations seraient adaptés à la réalité socio-économique de l'île.

Le Service des douanes devra également être adapté.

Les procédures et les méthodes de travail du service des douanes devront être modernisées.

L'entrée en vigueur du code des douanes communautaire devra être préparée. Le code des douanes mahorais devra se rapprocher du code des douanes communautaire. La nomenclature douanière applicable à Mayotte devra s'aligner sur celle de l'Union Européenne.

Les mesures du droit communautaire font actuellement l'objet d'un recensement par la direction générale des impôts et par la direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et par les services fiscaux de Mayotte.

II - La nouvelle répartition du produit de l'impôt

La mise en place de la fiscalité locale va bouleverser la répartition actuelle des impôts. Jusqu'à maintenant c'est la collectivité départementale qui était la seule bénéficiaire de l'impôt.

Désormais les communes disposeront de ressources propres qui leur permettront de bénéficier de marges de manœuvre et de mettre à profit les projets d'investissement.

Elles ne dépendront donc plus des collectivités et des dotations de l'Etat qui très souvent arrivent avec retard.

Il s'ensuit une situation de trésorerie parfois très difficile pour ces dernières. Mais des difficultés seront tout de même présentes.

Concernant la taxe professionnelle, elle sera inégalement répartie sur le territoire.

La plupart des entreprises sont concentrées sur la capitale Mamoudzou, c'est donc à elle seule que reviendrait la majorité de cette taxe. Koungou, dans la mesure où elle accueille dans sa commune le port de Longoni, percevrait également une taxe. Pamandzi, avec l'aéroport, profiterait également des taxes aéroportuaires.

Des conséquences financières pour la collectivité seront à attendre.

On pourrait envisager le système de la spécialisation de l'impôt. Par exemple la taxe professionnelle irait à la Collectivité départementale de Mayotte. La taxe foncière reviendrait, elle, aux communes.

Une autre proposition consistait à faire jouer la solidarité locale.

Il faudrait envisager des mesures financières qui puissent permettre aux communes de Mayotte de bénéficier des mêmes aides que les communes les plus pauvres de métropole.

C'est le système de péréquation tel qu'il existe aujourd'hui avec le FIP c'est-à-dire un partage entre les collectivités de Mayotte des recettes fiscales et douanières existantes.

Pour éviter que cette redistribution des richesses soit considérée comme une tutelle de la Collectivité départementale de Mayotte sur les communes, elle sera effectuée par le biais d'un organisme indépendant.

Il pourrait s'agir d'un établissement public dont la mission serait de gérer ces ressources et de les redistribuer ensuite aux communes.

Un travail important attend les services de l'Etat et de la CDM.

Quant aux élus, c'est un travail de communication et d'information qui les attend. Il faut expliquer à la population que, désormais, elle va devoir payer une taxe tous les ans pour une maison, pour l'enlèvement des ordures...

Une étude d'impact devra être effectuée afin d'en évaluer les conséquences financières. Il s'agira d'estimer ce que rapportera effectivement la mise en place de prélèvements obligatoires. Ce sera une sorte de bilan coûts - avantages.

