



...le projet de loi de programmation pour

LA REFONDATION DE MAYOTTE

...et le projet de loi organique relative au

DÉPARTEMENT-RÉGION DE MAYOTTE

Le projet de loi de *programmation pour la refondation de Mayotte* est l'une des composantes du plan « Mayotte Debout », présenté par le Gouvernement en décembre 2024, après le passage du cyclone Chido. **Constituant « l'acte III » de la réponse du Gouvernement**, après les mesures immédiates prises pour faire face aux conséquences du passage du cyclone et l'adoption de la loi du 24 février 2025 *d'urgence pour Mayotte*, ce texte vise à répondre durablement aux défis du territoire par l'adoption de mesures structurelles.

Ses **34 articles**, assortis d'un rapport annexé présentant les engagements de l'État sur la période **2025-2031**, dont un programme d'investissements prioritaires dont le montant total s'élève à **3,2 milliards d'euros**, portent notamment sur :

- la lutte contre l'immigration irrégulière, les reconnaissances frauduleuses de paternité et l'habitat illégal ;
- le contrôle des armes et la lutte contre le travail illégal ;
- le développement de Mayotte, qui comprend les dispositions relatives à l'aménagement, à la jeunesse et à la fonction publique ;
- la modernisation du fonctionnement institutionnel de la collectivité, renommée **Département-Région de Mayotte**, et la révision du mode de scrutin pour l'élection de son assemblée délibérante.

Huit articles ont été renvoyés pour examen au fond à la commission des finances (article 22), à la commission des affaires économiques (articles 10, 23 et 24) et à la commission des affaires sociales (articles 15 à 18).

La création du Département-Région rend nécessaire la modification de plusieurs dispositions de niveau organique, à laquelle procède le **projet de loi organique n° 545 (2024-2025) relatif au Département-Région de Mayotte**, déposé le même jour et qui comprend cinq articles.

Soucieuse de permettre à Mayotte de disposer des instruments juridiques nécessaires, la commission a adopté ces deux textes modifiés par 31 amendements qui tendent en particulier à :

- prévoir la remise d'une programmation annuelle des investissements prioritaires ;
- donner autorité au préfet de Mayotte sur l'ensemble des services de l'État jusqu'en 2031 ;
- renforcer les conditions de délivrance des titres de séjour pour motif familial ;
- revoir les modalités de scrutin pour l'élection de l'assemblée de Mayotte afin de garantir une représentation plus équilibrée des différents territoires de Mayotte.

1. À MAYOTTE, DES DÉFIS CONSIDÉRABLES, AGGRAVÉS PAR LE CYCLONE CHIDO, QUI APPELLENT DES MESURES STRUCTURELLES

A. UN TERRITOIRE EN CRISE AVANT MÊME LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO

1. Une croissance démographique exceptionnelle, alimentée par une pression migratoire sans équivalent

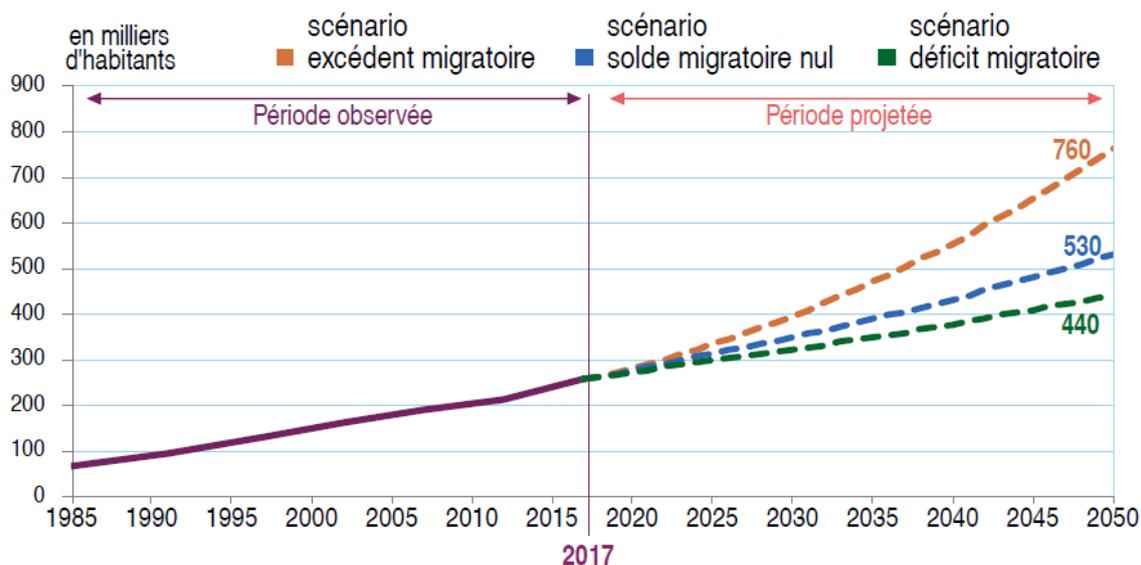
Mayotte se caractérise par un contexte démographique spécifique, qui constitue un défi de premier ordre pour l'archipel, **car il crée une forte pression sur les services publics** (écoles, soins, etc.) et se traduit également par un chômage massif, un taux de pauvreté très élevé¹ et une prolifération de l'habitat informel.

L'INSEE estime la population de Mayotte au 1^{er} janvier 2024 à 321 000 personnes – chiffre qui serait en deçà de la réalité d'après de nombreux élus. **La moitié environ de la population mahoraise serait étrangère et, parmi celle-ci, la moitié serait en situation irrégulière.**

L'immigration constitue l'un des moteurs de cette croissance démographique, qui tend à s'accroître² : en 2022, **sur les plus de 10 000 naissances recensées à Mayotte, trois-quarts étaient le fait de mères de nationalité étrangère.** De ce fait, la maternité de Mamoudzou est la première de France en nombre de parturientes.

Selon l'INSEE, **sans action sur les flux migratoires, la population atteindrait 760 000 habitants en 2050** ; elle atteindrait 530 000 habitants en cas d'arrêt donné à l'immigration.

Évolution de la population de Mayotte à l'horizon 2050 selon trois scénarios de projections



Source : Insee³

Le caractère massif de l'immigration clandestine s'explique principalement par **l'écart du niveau de développement entre Mayotte et les Comores et la proximité géographique des deux archipels**. À ces flux s'ajoute une immigration, croissante au cours des dernières années, en provenance d'Afrique des Grands Lacs et d'Afrique de l'Est.

¹ En 2018, 77 % de la population de Mayotte vivait sous le seuil de pauvreté national (Source : Insee).

² D'après l'INSEE, la croissance de la population tend à s'accroître sur la période récente (+ 3,8 % par an en moyenne de 2012 à 2017, contre + 2,7 % par an sur la période 2007-2012).

³ Insee, « La population de Mayotte à l'horizon 2050 : entre 440 000 et 760 000 habitants selon l'évolution des migrations », *Insee analyses Mayotte-La Réunion*, n° 26, juillet 2020.

2. Une situation sécuritaire très dégradée

Dans son rapport d'information d'octobre 2021 consacré à l'insécurité à Mayotte¹, la commission des lois du Sénat faisait le constat d'une « **situation sécuritaire extrêmement préoccupante (...) aux conséquences structurelles pour le territoire mahorais** ».

Cette **insécurité, fortement liée à l'immigration clandestine**, se traduit par des **niveaux de violence et de victimation sans équivalent sur le territoire national. Elle compromet fortement le développement économique** de l'archipel.

Si l'État a consenti des moyens importants – avec le doublement des effectifs de police et de gendarmerie depuis 2017 – qui ont permis de conduire des opérations d'ampleur (*Shikandra* depuis 2019, *Wuambushu* en 2023, « Place Nette » en 2024), **la croissance de l'insécurité n'a pas été endiguée** : de 2020 à 2023, les atteintes volontaires à l'intégrité physique relevées par la préfecture ont augmenté de 39 % et les atteintes aux biens de 21 %².

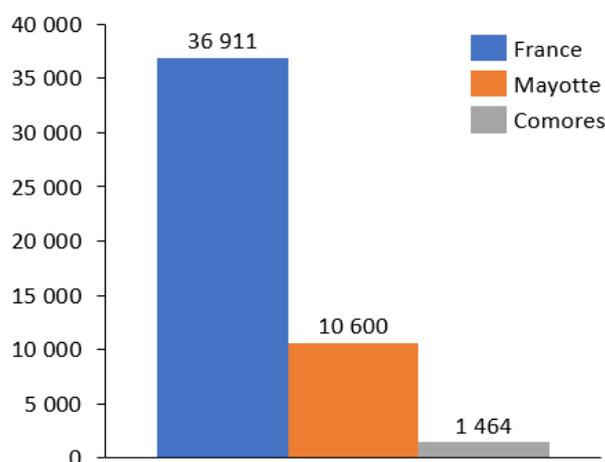
3. Un retard persistant de développement

L'économie mahoraise a connu une croissance forte de son produit intérieur brut (PIB) – estimé par l'Insee à 3,3 milliards d'euros en 2022 – depuis le milieu des années 2000 et qui s'est prolongée avec la départementalisation, sous l'impulsion notamment d'une politique de rattrapage ambitieuse conduite par l'État.

L'économie mahoraise a pu être décrite par la Cour des comptes comme étant « sous perfusion », la Cour relevant que les transferts publics, rapportés au PIB de Mayotte, en représentaient environ 80 %³. Outre l'insécurité et le poids de l'économie informelle, **l'économie, comme la société mahoraise dans son ensemble, pâtit d'infrastructures insuffisantes** (eau, électricité, déchets, etc.).

Mayotte demeure **le département le plus pauvre de France** avec un PIB par habitant plus de trois fois inférieur à la moyenne nationale – quoique bien supérieur à celui des Comores – et un taux de pauvreté de 77 % en 2017 selon l'Insee.

Produit intérieur brut en 2021 (euros)



Source : Commission des lois d'après données IEDOM⁴

L'économie mahoraise a été durement touchée par le passage du cyclone Chido, dont les dégâts doivent encore faire l'objet d'une évaluation précise.

¹ Rapport d'information n° 114 (2021-2022) du 27 octobre 2021 de François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi, « Insécurité à Mayotte : conjurer le sentiment d'abandon des Mahorais ».

² Chiffres issus des baromètres de la délinquance à Mayotte 2023 et 2021 publiés par la préfecture.

³ Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?*, rapport public thématique, juin 2022.

⁴ Institut d'émission des départements d'outre-mer, *Rapport annuel économique 2023 – Mayotte*, juillet 2024.

B. DE PREMIÈRES MESURES D'URGENCE À LA SUITE DU PASSAGE DU CYCLONE CHIDO, QUI DOIVENT S'ACCOMPAGNER DE MESURES STRUCTURANTES À PLUS LONG TERME

1. À la suite du passage du cyclone Chido à Mayotte, les « actes I et II » de la réponse étatique ont entendu répondre aux situations d'urgence et faciliter la reconstruction

Le passage du cyclone Chido à Mayotte, le 14 décembre 2024, a provoqué **des dégâts considérables** et aggravé les difficultés déjà existantes.

Des moyens significatifs ont été engagés immédiatement pour répondre aux situations d'urgence (**acte I**), avec par exemple **la création d'un hôpital de campagne dans un stade de Mamoudzou** afin d'accueillir les blessés ou encore **la mise en place d'un pont aérien** afin d'acheminer de l'eau et de la nourriture.

La loi n° 2025-176 du 24 février 2025 *d'urgence pour Mayotte (acte II)* a quant à elle introduit plusieurs mesures temporaires visant à **accélérer la reconstruction de l'archipel**. En matière de **commande publique** par exemple, des dérogations au principe d'allotissement des marchés publics ou encore à l'obligation de mise en concurrence préalable ont été prévues, afin de permettre l'engagement au plus vite des travaux de reconstruction de Mayotte.

2. Une reconstruction qui doit être prolongée par des mesures structurelles, constituant « l'acte III » de la réponse de l'État

Au-delà des réponses immédiates à la crise et des travaux de reconstruction, il importe désormais de **résoudre les problématiques structurelles** constatées sur le territoire mahorais.

C'est précisément l'ambition portée par le présent projet de loi, qui entend **assurer la « refondation de Mayotte »**, et qui constitue « l'acte III » de la réponse étatique, à travers une programmation d'investissements prioritaires ainsi que des mesures visant à lutter contre l'immigration irrégulière, à renforcer la sécurité ou encore à assurer le développement de l'archipel et la convergence sociale.

2. LA « REFONDATION » DE MAYOTTE : UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE MAIS DONT LES INVESTISSEMENTS DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉS

A. UNE PROGRAMMATION VISANT À RÉPONDRE À L'ENSEMBLE DES DÉFIS DE L'ARCHIPEL

L'article 1^{er} approuve le **rapport annexé qui présente les orientations de la programmation pour la « refondation » de Mayotte sur la période 2025-2031**, développant ainsi cinq thématiques :

- **la lutte contre l'immigration clandestine et l'habitat illégal ;**
- **la protection des Mahorais et à l'accès aux biens et ressources essentiels ;**
- **le développement des « leviers de la prospérité » de Mayotte ;**
- **les investissements prioritaires** dans les infrastructures et politiques publiques essentielles ;
- **le renforcement des services de l'État et des collectivités territoriales.**

Ce rapport annexé énumère de nombreux engagements à l'égard de Mayotte, de portée variable et qui ne trouvent pas nécessairement de traduction directe dans le projet de loi : renforcement des moyens de détection et d'interception en mer des embarcations à destination de l'archipel, renforcement des infrastructures aéroportuaires et portuaires (dont la création d'une « piste longue »), « Plan Eau Mayotte », etc.

Seuls les investissements identifiés comme prioritaires font l'objet d'une estimation des montants engagés, pour un montant total de 3,2 milliards d'euros pour la période 2025-2031.

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : AFFERMIR LES ENGAGEMENTS ENVERS LES MAHORAI, ASSURER LA COHÉRENCE ET L'UNITÉ DE L'ACTION DE L'ÉTAT, ÉVALUER LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

La commission souligne **l'urgence qui s'attache à ce que des résultats concrets soient obtenus rapidement**. L'incapacité de l'État à permettre une amélioration durable de la situation sécuritaire, économique et sociale de l'archipel tend à nourrir **un sentiment d'abandon, voire de défiance, des Mahorais**, prégnant avant même le cyclone Chido, comme en témoignent les mouvements qu'a connus l'archipel en 2023 et en 2024.

Elle regrette néanmoins **l'insuffisante précision des engagements**, notamment s'agissant de **leur articulation avec les plans précédents et du calendrier de leur mise en œuvre**, ainsi que **l'absence de traduction budgétaire précise pour les actions ne relevant pas des investissements prioritaires**.

En ce qui concerne les investissements prioritaires, **la commission a déploré l'absence de programmation annuelle** : compte tenu du contexte budgétaire, une telle absence lui paraît susceptible **d'entretenir des doutes quant à la réalité et à l'effectivité des engagements de l'État**. Par conséquent, à l'initiative de ses rapporteurs, elle a adopté un **amendement prévoyant qu'une programmation annuelle sera présentée au Parlement avant la fin de l'année 2025** (COM-66).

La commission souligne **l'importance d'un suivi et d'une évaluation réguliers de la mise en œuvre** de la programmation pour la refondation de Mayotte. La Cour des comptes avait relevé que les résultats mitigés des précédents plans en faveur de Mayotte (« Mayotte 2025 », plan d'urgence de 2018) étaient dus en partie à un défaut de pilotage et de suivi¹. Aussi la commission a-t-elle inscrit **le principe d'une évaluation régulière, associant tous les acteurs dont les élus locaux**, à laquelle participera **un comité de suivi de la refondation de Mayotte** placé auprès du Premier ministre (amendement COM-67 et sous-amendement COM-75).

Enfin, pour assurer la complémentarité et la synergie de l'action publique, la commission a adopté l'amendement COM-51 des rapporteurs insérant un article 1^{er} *bis* qui **place sous l'autorité du préfet, pour la durée du plan de refondation, l'ensemble des services de l'État et de ses établissements publics à Mayotte**. Eu égard à l'ampleur des défis à relever, il s'agit de **garantir la continuité et la cohérence de l'action de l'État et de lui permettre de parler d'une seule voix sur le territoire**, notamment auprès du président du conseil départemental et du président de l'établissement public de reconstruction et de refondation de Mayotte.

3. L'IMMIGRATION ET LA SÉCURITÉ : DES MESURES DE PORTÉE VARIABLE POUR TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE MAYOTTE

A. L'ACCÈS AU SÉJOUR ET LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

1. Les dispositions relatives à l'immigration familiale

La situation migratoire à Mayotte se caractérise par le poids prépondérant de l'immigration familiale : les titres de séjour « parent d'enfant français » et « liens personnels familiaux » représentent plus de 80 % des titres délivrés en 2024 (85 % en 2023). **Ces titres sont très majoritairement délivrés à des étrangers en situation irrégulière** (84 % pour les titres « parent d'enfant français » et 93 % pour les titres « liens personnels familiaux »).

¹ Cour des comptes, *ibid.*

Par conséquent, **l'article 2 renforce les conditions de délivrance de ces titres** :

- il subordonne la délivrance des cartes de séjour temporaire délivrées pour ces motifs **à la production d'un visa de long séjour, et donc à une entrée régulière sur le territoire** ;
- il crée une **condition de résidence habituelle de sept ans** pour la délivrance de la **carte de séjour temporaire « liens personnels et familiaux »** ;
- il porte de trois à **cinq ans la condition de résidence** régulière pour la délivrance de la **carte de résident « parent d'enfant français »**.

La commission a accueilli favorablement ces dispositions, qui **devraient mener à une forte réduction de la délivrance de ces titres**. Sur la proposition de ses rapporteurs, elle a précisé que la **condition de résidence** sur le territoire national **pour la délivrance de la carte de résident « parent d'enfant français » doit être ininterrompue** (COM-53). En outre, afin de tenir compte du grand nombre de reconnaissances frauduleuses de paternité, l'amendement COM-52 vise à **prévoir la stricte application, à Mayotte, du mécanisme de « double contribution » pour la délivrance de la carte de séjour temporaire « parent d'enfant français »**.

2. Les dispositions relatives à la lutte contre l'immigration clandestine et visant à favoriser l'éloignement

• **L'article 6** étend à Mayotte le dispositif de **l'aide au retour**, celle-ci ayant vocation à n'être versée que dans des circonstances exceptionnelles, en vue d'inciter au retour des ressortissants des États d'Afrique des Grands Lacs et d'Afrique de l'Est.

• **L'article 7** permet, **par dérogation à l'interdiction de la rétention d'un mineur** prévue par la loi du 26 janvier 2024 (qui entrera en vigueur à Mayotte le 1^{er} janvier 2027), **le placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur à Mayotte dans des lieux distincts et spécialement prévus à cet effet**, ce placement ne pouvant excéder 48 heures.

Par l'adoption de deux amendements des rapporteurs, la commission a prévu la possibilité de **proroger le placement de 24 heures supplémentaires** en cas d'impossibilité matérielle de procéder à l'éloignement (COM-56), et de **reporter l'entrée en vigueur du nouveau dispositif au 1^{er} janvier 2027**, en cohérence avec le maintien en vigueur à Mayotte des dispositions antérieures à la loi du 26 janvier 2024 (COM-57).

• **L'article 8** autorise le **retrait du titre de séjour d'un étranger lorsque le comportement de son enfant constitue une menace pour l'ordre public**. Cet article vise à tirer les conséquences de la part très élevée de la délinquance à Mayotte due aux mineurs étrangers, ces derniers ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

La commission a relevé que **la rédaction proposée par le Gouvernement aboutit à un dispositif peu opérationnel**. À l'initiative de ses rapporteurs, elle a adopté **deux amendements clarifiant la procédure préalable à l'édition de la mesure** (COM-58) et **supprimant le caractère temporaire du dispositif** (COM-60).

• **L'article 9** subordonne à la vérification préalable de la **régularité du séjour du client les opérations de transmission de fonds à partir d'un versement d'espèces** (de type Western Union), afin de limiter les flux financiers liés à l'immigration clandestine et de lutter contre le blanchiment et le financement d'activités illégales. Afin de prévenir et de réprimer le contournement de ce dispositif, **la commission a créé** sur proposition des rapporteurs **un délit punissant le recours à des « hommes de paille »** pour assurer ces opérations (amendement COM-61).

B. LA LUTTE CONTRE LES RECONNAISSANCES FRAUDULEUSES DE PATERNITÉ ET DE MATERNITÉ

Face à **l'accroissement du nombre de reconnaissances frauduleuses de paternité et de maternité** à Mayotte, qui constituent, selon le préfet de Mayotte, *« le moyen le plus simple pour les étrangers de se régulariser »*, **l'article 3** prévoit de **centraliser l'établissement des actes de reconnaissance à Mamoudzou**, afin de mieux détecter les fraudes.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a souhaité préciser qu'au moment de l'établissement de l'acte, l'auteur de la reconnaissance de paternité ou de maternité serait informé des obligations découlant de l'autorité parentale et des peines encourues en cas de fraude (**COM-55**). Les rapporteurs ont précisé que cette information devrait être effective et pourrait prendre la forme d'une mention orale ou d'un document distribué **en français et, le cas échéant, dans une autre langue**. Compte tenu du nombre d'étrangers établis à Mayotte, il leur est en effet apparu essentiel de s'assurer que les obligations découlant de la reconnaissance et les peines encourues en cas de déclaration frauduleuse soient bien comprises par l'auteur de la reconnaissance.

Toujours dans un objectif de renforcement de la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité et de maternité, **l'article 4** vise à allonger **la durée de sursis à enregistrement des reconnaissances**, en cas de soupçon de fraude, pour permettre au procureur de la République de conduire une enquête et **l'article 5** tend à aggraver **la peine d'amende encourue en cas de fraude**. Ces deux mesures ont été approuvées par la commission, qui souhaite néanmoins insister sur **la nécessité de mieux détecter les fraudes en amont** pour que ces deux mesures aient un réel effet, notamment *via* une meilleure formation des officiers de l'état civil.

C. ADAPTER ET RENFORCER LES POUVOIRS DE POLICE PAR DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À MAYOTTE

En raison d'une situation sécuritaire dégradée et de l'inquiétant niveau de violences par usage des armes blanches à Mayotte (**le taux de vols avec armes y est 24 fois supérieur à la moyenne nationale**), le projet de loi prévoit **deux régimes propres à Mayotte accentuant les pouvoirs de police du préfet** en cas de **risques de troubles graves à l'ordre public**.

Le premier (**article 11**) permet, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, de procéder à des **visites domiciliaires afin de saisir les armes** qui seraient détenues par une personne susceptible de participer à ces troubles. Le second (**article 12**) permet au **préfet d'ordonner la remise à l'autorité pour un temps limité, de tous types d'armes**, y compris celles qui ne sont soumises ni à autorisation ni à déclaration lorsqu'elles sont **susceptibles de constituer un danger pour la sécurité publique**.

Le projet de loi comporte également des dispositions **adaptant le droit commun de certaines opérations de police au contexte spécifique des « bangas »**, qui rendent concrètement impossibles les opérations visant **des lieux enclavés**. Ainsi les agents chargés de la **lutte contre le travail illégal** pourront, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, **traverser ces éléments d'habitats informels** lorsque cela sera nécessaire pour rejoindre un lieu dont le contrôle aura été requis par le procureur de la République. **Les nouvelles visites domiciliaires bénéficient d'un dispositif comparable**.

4. LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT DE MAYOTTE : UN ENSEMBLE DISPARATE DE MESURES

A. UN RECENSEMENT EXHAUSTIF DE LA POPULATION DÈS 2026

La précision du recensement de la population constitue un préalable au déploiement de politiques publiques adaptées. Du fait de l'ancienneté du dernier recensement, qui date de 2017, et du **dynamisme démographique de l'archipel**, l'évaluation du nombre d'habitants de Mayotte suscite des débats parfois vigoureux. Afin de répondre à cette urgence, le projet de loi prévoit de mener **un recensement exhaustif exceptionnel dont les chiffres seront publiés courant 2026 (article 14)**.

B. FACILITER LA CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURES À MAYOTTE

Le chapitre destiné à « Favoriser l'aménagement durable de Mayotte » est composé de trois articles, adoptés sans modification par la commission, qui prévoient :

- la possibilité de recourir à la **procédure de prise de possession anticipée** afin d'accélérer les expropriations pour cause d'utilité publique (article 19) ;
- la **réduction rétroactive du délai d'usucapion à Mayotte** dans un objectif de lutte contre le désordre foncier (article 20) ;
- la possibilité de **passer des marchés de conception-réalisation** pour la construction d'établissements scolaires et d'enseignement supérieur, dans un contexte de saturation des infrastructures existantes (article 21).

C. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA JEUNESSE

L'article 26 étend aux lycéens qui résident à Mayotte et qui justifient de l'impossibilité d'y suivre la formation de leur choix le **bénéfice du passeport pour la mobilité des études**, une aide qui consiste en la prise en charge des frais de transport vers le lieu de la formation.

L'article 27 crée un **fonds de soutien aux communes de Mayotte en faveur du développement des activités périscolaires** proposées à l'école primaire.

D. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE À MAYOTTE

Afin de **renforcer l'attractivité de la fonction publique à Mayotte**, et ainsi assurer l'efficacité de l'action publique, les articles 28 et 29 du projet de loi prévoient la création d'une nouvelle **priorité légale de mutation** pour les fonctionnaires de l'État affectés à Mayotte pendant au moins trois ans et l'introduction d'un **avantage spécifique d'ancienneté** au profit des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires hospitaliers affectés à Mayotte pendant une certaine durée.

Ces deux mesures, qui permettront de remédier, dans une certaine mesure, au déficit d'attractivité des postes ouverts dans la fonction publique à Mayotte, ont été adoptées sans modification par la commission.

5. LA MODERNISATION DU FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE MAYOTTE

Le projet de loi tend prévoir enfin une **évolution du statut de la collectivité de Mayotte extrêmement attendue des élus mahorais**, que la commission a salué, tout en y apportant un certain nombre d'améliorations.

A. L'INSTAURATION DU « DÉPARTEMENT-RÉGION » DE MAYOTTE : VERS L'affirmation DU STATUT DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE UNIQUE

1. Mayotte : un statut à mi-chemin entre le modèle départemental et celui de collectivité territoriale unique

Le **statut actuel** du Département de Mayotte traduit une **hésitation entre le modèle de la collectivité unique** – vers lequel ont par exemple évolué la Guyane et la Martinique – et le **modèle départemental**. En effet, tandis qu'elle exerce à la fois les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer, la collectivité de Mayotte demeure essentiellement régie par les dispositions de droit commun applicables aux départements.

Cette situation est particulièrement perceptible s'agissant du **fonctionnement des organes de la collectivité**, dont les affaires sont réglées par un **conseil départemental**, dont le président exerce le pouvoir exécutif.

2. Moderniser les institutions et confirmer le statut de collectivité unique du futur « Département-Région » de Mayotte

Conformément aux demandes formulées de longue date par les élus du territoire, l'article 30 prévoit ainsi une **modernisation du statut, du fonctionnement et des institutions** de la collectivité de Mayotte. À cette fin, une **demande d'habilitation destinée** à autoriser

le Gouvernement à procéder à la réforme institutionnelle de la collectivité par voie d'ordonnance était prévue.

Le **schéma institutionnel projeté** s'inspire du modèle guyanais, avec l'instauration d'une **véritable assemblée de Mayotte**, qui élirait en son sein un président et serait assistée par un conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation.

La commission estime que, bien qu'elle implique effectivement d'importants ajustements techniques et juridiques, cette réforme revêt une telle importance pour l'avenir du territoire qu'il n'est pas souhaitable qu'il y soit procédé par ordonnance.

Aussi, **à la demande des rapporteurs, le Gouvernement a déposé un amendement inscrivant directement la réforme envisagée dans le projet de loi**. La commission a salué cette initiative et approuvé le dispositif dans son ensemble, tout en se réservant la faculté d'y apporter de nouveaux ajustements lors de l'examen du texte en séance publique.

B. LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN DES ÉLUS À LA NOUVELLE ASSEMBLÉE DE MAYOTTE : VERS UNE MEILLEURE REPRÉSENTATION DES HABITANTS ET DES TERRITOIRES

De façon complémentaire, les **articles 31 à 33** du projet de loi tendent à réformer le régime électoral applicable aux futurs « conseillers à l'assemblée de Mayotte ».

Ainsi, le texte prévoit de **porter à 52 le nombre de membres de l'assemblée de Mayotte, qui seraient élus au scrutin de liste proportionnel** à la plus forte moyenne, avec attribution à la liste arrivée en tête d'une prime majoritaire de 25 % des sièges, sur la base d'une **circonscription unique divisée en cinq sections** correspondant au périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du territoire.



La commission a **approuvé dans son principe ce nouveau mode de scrutin**, qu'elle juge de nature à **améliorer la représentation de la population mahoraise et le fonctionnement de la collectivité**, en la rapprochant des régimes applicables dans les autres collectivités uniques régies par l'article 73 de la Constitution.

À l'initiative de ses rapporteurs et afin de **garantir une représentation plus équilibrée des différents territoires de Mayotte dans leur diversité**, elle y a toutefois apporté des modifications en prévoyant une **division en 13 sections de la circonscription de Mayotte**, calquée sur le périmètre et la composition des **cantons** actuels.

Source : IEOM

Comme dans le projet initial, un arrêté préfectoral devra **répartir, avant chaque élection, les 52 sièges entre les 13 sections en fonction de leur population**, sans toutefois qu'une section ne puisse se voir attribuer moins de deux sièges. La liste arrivée en tête au niveau de la circonscription obtiendra, au titre de la prime majoritaire de 25 %, un siège dans chacune des 13 sections.

Enfin, la commission a souligné le caractère indispensable, pour la réforme d'ensemble, des coordinations juridiques opérées par le **projet de loi relatif au Département-Région de Mayotte, qu'elle a adopté en y apportant quelques ajustements rédactionnels** proposés par ses rapporteurs.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Ce texte sera examiné par le Sénat en séance publique à compter du 19 mai 2025.

- **Insécurité à Mayotte : conjurer le sentiment d'abandon des Mahorais**, rapport d'information n° 114 (2021-2022) de MM. François-Noël Buffet , Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi, octobre 2021 ;
- **Avis n° 275 (2024-2025)** de Mme Isabelle Florennes sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte, fait au nom de la commission des lois du Sénat, janvier 2025.



Muriel Jourda

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Agnès Canayer

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la
Seine-Maritime



Olivier Bitz

Rapporteur

Sénateur
(Union centriste)
de l'Orne

[Commission des lois](#)

Téléphone :
01.42.34.23.37

Consulter le
[dossier législatif](#)
du projet de loi de
programmation
et le [dossier législatif](#)
du projet de loi organique

...le projet de loi de programmation pour la

REFONDATION DE MAYOTTE



Réunie le 13 mai 2025, la commission des affaires économiques a adopté les articles 10, 23 et 24 du projet de loi, pour lesquels elle a reçu délégation au fond de la commission des lois. Elle a adopté quatre amendements proposés par le rapporteur, Micheline Jacques.

À l'article 10, la commission a circonscrit dans le temps et conditionné l'absence possible de relogement ou d'hébergement des personnes évacuées à la prise en compte du contexte local, tout en encadrant davantage l'exercice du recours juridictionnel suspensif afin d'accélérer la mise en œuvre des opérations de résorption des bidonvilles. À l'article 23, relatif à la politique de la ville, la commission a inscrit dans la loi l'échéance de la mesure dérogatoire de classement de chaque commune de Mayotte en QPV, au 1^{er} janvier 2030.

1. L'ARTICLE 10 : FACILITER LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INFORMEL

A. L'HABITAT INFORMEL, UN FLÉAU EN EXPANSION À MAYOTTE

Mayotte est confrontée à une expansion de l'habitat informel, dans un contexte migratoire sans comparaison avec l'hexagone et les autres territoires ultramarins.



habitations de fortune à Mayotte,
majoritairement composées de tôles



cases en tôles dans le parc de logements
à Mayotte en 2019, contre 14 % en 1997



part de l'habitat insalubre à Mayotte
avant le passage du cyclone Chido

La population y vit dans des conditions extrêmement précaires en termes de **santé et de salubrité** mais aussi d'**exposition aux risques naturels** – ces constructions étant souvent sans fondation, sur des terrains non constructibles soumis à risques naturels. **Alors que cet habitat informel avait été massivement détruit par le cyclone Chido, la quasi-totalité a été reconstruite aujourd'hui.**

Les outils de résorption des bidonvilles demeurent insuffisants pour résorber ce phénomène endémique d'habitat informel.

Le déficit structurel du parc d'hébergement rend **matériellement impossible** pour le préfet de proposer un hébergement ou un relogement aux personnes à évacuer : le parc d'hébergement d'urgence est en suroccupation chronique et la mobilisation de places d'hébergement dès la prise de l'arrêté d'évacuation ou de démolition engendre un phénomène non-désiré de **vacances**. En outre, les moyens de l'État à Mayotte, déjà en tension, ont été mis à rude épreuve par le cyclone Chido.



places d'hébergement
à Mayotte
au 31 mars 2025



taux d'occupation du parc
d'hébergement d'urgence
à Mayotte



opérations d'évacuation
menées en 2023 et 2024
(source :Dihal)



ménages concernés, soit
environ 3 000 personnes
(source :Dihal)

Bien que les opérations de résorption des bidonvilles aient augmenté récemment, celles-ci restent très limitées face à l'ampleur du phénomène.

Ces chiffres, à mettre en balance avec l'estimation de **100 000 personnes** vivant dans les bidonvilles avant le passage du cyclone Chido en décembre 2024, témoignent d'une **insuffisance notoire** des moyens de l'État vis-à-vis de ce phénomène.

B. RÉSORBER LES BIDONVILLES : UN OBJECTIF QUI NÉCESSITE LA MOBILISATION DE TOUTES LES POLITIQUES PUBLIQUES À MAYOTTE

L'article 10 vise à faciliter les opérations de résorption de l'habitat informel à Mayotte en :

- ✓ **réduisant le délai d'exécution volontaire de l'ordre d'évacuation des bidonvilles, d'un mois à quinze jours ;**
- ✓ **assouplissant fortement l'obligation préalable pour le préfet de proposer un relogement ou un hébergement d'urgence ;**
- ✓ **élargissant au-delà des officiers de police judiciaire le champ des agents pouvant constater l'installation sans droit ni titre en vue d'une opération de « flagrance ».**

La commission salue ces assouplissements qu'elle estime nécessaires pour endiguer le fléau de l'habitat informel à Mayotte. Elle a adopté deux ajustements significatifs :

- ⇒ Constatant que le Gouvernement n'avait pas tenu compte de l'avis du Conseil d'État sur la nécessité de mieux encadrer l'absence possible de proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence pour garantir la constitutionnalité de la mesure, elle a souhaité **sécuriser juridiquement le dispositif**. Elle a adopté un [amendement](#) du rapporteur visant à faire de cette disposition une **mesure d'exception**, justifiée par les **circonstances locales et circonscrite dans le temps** – en l'occurrence, à une durée de 10 ans à compter du passage du cyclone Chido.
- ⇒ Par un [amendement](#) du rapporteur, elle a prévu que **seul l'exercice d'un référé-liberté suspend les délais d'exécution d'office**, ce qui permet d'accélérer la mise en œuvre des opérations de résorption sans pour autant priver les intéressés d'une voie de recours effective : le référé-liberté permet d'obtenir du juge, **dans un délai de quarante-huit heures**, le prononcé de toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

Malgré ces avancées, la commission souligne qu'une approche systémique est indispensable si on ne veut pas poser un pansement sur une plaie ouverte.



L'habitat informel est à l'origine de **graves troubles à l'ordre public**. Il est en outre accentué **par l'immigration illégale**. À ce titre, la lutte contre le phénomène ne peut s'affranchir d'un **renforcement des effectifs de sécurité** sur l'archipel.



Les efforts en faveur de la **construction de logements, freinés par les poches d'habitat informel**, doivent être intensifiés. L'objectif de construire **24 000 logements** en 10 ans ne pourra être réalisé sans lever **les freins à la construction**, largement mis en évidence par la [commission](#) lors de l'examen du projet de loi d'urgence pour Mayotte : accès au foncier, coût et disponibilité des matériaux, capacités d'ingénierie des acteurs, prise en compte des caractéristiques sismiques et naturels, etc.



La feuille de route « Du bidonville au logement » devra être dotée de moyens financiers et humains suffisants. Pour faciliter le recrutement de profils compétents et répondre aux difficultés des services de l'État, la commission estime indispensables les efforts en faveur de **l'attractivité de l'emploi public** à Mayotte portés par l'article 28 du présent projet de loi.

2. L'ARTICLE 23 : METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR L'INTÉGRALITÉ DU TERRITOIRE DE MAYOTTE

A. UNE RÉVISION DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA VILLE À MAYOTTE ANTÉRIEURE AU PASSAGE DU CYCLONE CHIDO

Depuis le 1^{er} janvier 2025, Mayotte compte **42 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** situés dans 15 communes. Cela fait de Mayotte, par ailleurs département le plus pauvre de France, **le département le plus concerné par la politique de la ville.**

Cette révision ayant été entamée antérieurement au cyclone Chido, les critères de délimitation des QPV n'ont pas pris en compte ses conséquences dramatiques sur les infrastructures, l'habitat et *a fortiori*, l'activité économique et les populations à Mayotte. Le sud de Grande-Terre, actuellement non zoné en QPV, a été très touché par le cyclone et par les inondations liées à la tempête Dikeledi.



personnes résidant dans les QPV à Mayotte soit les trois quarts de la population de l'archipel

B. LE CLASSEMENT DE L'INTÉGRALITÉ DE MAYOTTE EN QPV : UNE MESURE DÉROGATOIRE JUSTIFIÉE PAR LA GRAVITÉ DE LA SITUATION

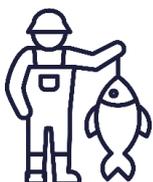
L'article 23 du projet de loi prévoit que jusqu'à la prochaine actualisation des contrats de ville, chaque commune de Mayotte est considérée comme un QPV. La commission accueille favorablement cette **mesure dérogatoire et temporaire** compte tenu du caractère dramatique de la situation économique et sociale à Mayotte. La commission alerte néanmoins :

- ✓ sur les **effets probablement limités de la mesure**, 75 % de la population de Mayotte étant déjà située dans un QPV. Si l'extension des dispositifs adossés au zonage QPV comme l'exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est bienvenue, l'essentiel du soutien à l'activité économique est porté par l'adaptation à Mayotte de la zone franche d'activité nouvelle génération (ZFANG), prévue par l'article 22 du présent projet de loi ;
- ✓ sur les **éventuels effets de bord du dispositif sur le logement social** compte tenu d'impératifs de mixité sociale qui sont justifiés dans l'hexagone mais le sont beaucoup moins à Mayotte : sur ce sujet, qui ne relève pas du niveau législatif, la commission appelle le Gouvernement à mettre en œuvre des dérogations spécifiques ;
- ✓ sur le **financement de la politique de la ville à Mayotte**, au-delà de la somme d'un million d'euros de crédits annoncée par le Gouvernement ;
- ✓ sur le **pilottage des contrats de ville**, sur lesquels repose le succès de la politique de la ville : **il est indispensable que ceux-ci soient signés d'ici le 31 décembre 2025.**

La commission a adopté l'article modifié par un amendement du rapporteur visant à inscrire la date d'échéance du **1^{er} janvier 2030** dans la loi.

3. L'ARTICLE 24 : PERMETTRE L'ÉMERGENCE D'UNE FILIÈRE PÊCHE ORGANISÉE

A. UNE INSUFFISANTE STRUCTURATION DE LA FILIÈRE PÊCHE CONDUISANT À SON INTÉGRATION DANS LE PÉRIMÈTRE D'UNE CHAMBRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE



En dépit du potentiel halieutique de l'archipel, **la filière pêche demeure très peu structurée à Mayotte** et souvent tournée, comme l'agriculture, vers l'autoconsommation. En raison de la difficulté d'assurer la mise aux normes des embarcations, les professionnels font état d'un **rétrécissement de la flottille**. Le métier lui-même fait face à un **déficit d'attractivité**, alors même que l'accès aux

formations obligatoires pour les pêcheurs déjà en activité demeure difficile. Les **filières aquacoles et conchylicoles** sont quant à elles quasi-inexistantes.

Conséquence de ce déficit de structuration, **Mayotte ne dispose pas de comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM)** capable de représenter les intérêts de la profession. Dans ces conditions, **la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (Capam) assure cette représentation.**

Cette situation demeure insatisfaisante, le collège des pêcheurs étant minoritaire au sein d'une chambre dont la vocation première est de représenter les intérêts du monde agricole.

B. METTRE EN PLACE LES CONDITIONS NÉCESSAIRES À LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE : UNE MESURE CONSUELLE MAIS NÉCESSITANT UN SOUTIEN CONSTANT DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

L'article 24 vise à étendre la possibilité, déjà existante mais limitée, pour la Capam, de **déléguer ses missions en matière de pêche et de conchyliculture.** L'objectif, poursuivi depuis de nombreuses années par la profession et les pouvoirs publics, est de déléguer ces missions à une **association préfiguratrice d'un CRPMEM.** Cette association serait l'étape intermédiaire permettant à la filière d'atteindre un niveau de structuration suffisant pour envisager, à horizon 2027, la création d'un CRPMEM.

La commission des affaires économiques et son rapporteur soutiennent cette mesure consensuelle et demandée par les acteurs sur le terrain. Toutefois, comme l'expérience l'a montré, permettre juridiquement cette délégation de compétences ne saurait être suffisant. **Un soutien fort de l'ensemble des parties prenantes est indispensable**, et en particulier un soutien de l'État dans l'accompagnement à la structuration de la filière.

La commission note, en outre, que **cette disposition laisse en suspens la réforme de la Capam**, corolaire de l'émergence d'un CRPMEM, et devant lui permettre de devenir une chambre d'agriculture de droit commun **recentrée sur sa vocation agricole.**

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte, n° 282 \(2024-2025\)](#), de Mme Micheline Jacques, fait au nom de la commission des affaires économiques (janvier 2025)
- [Rapport d'information sur la politique du logement dans les outre-mer, n° 728 \(2020-2021\)](#) de M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (juillet 2021)
- [Rapport d'information sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer \(volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations\), n° 122 \(2019-2020\)](#) de MM. Guillaume Arnell, Abdallah Hassani et Jean-François Rapin, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, (novembre 2019)



**Dominique Estrosi
Sassone**

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Micheline Jacques

Rapporteur

Sénateur de Saint-Barthélemy
(Les Républicains)

[Commission
des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION REFONDATION DE MAYOTTE

Saisine pour avis



La commission des affaires sociales a reçu délégation au fond de la commission des lois pour l'examen des articles 15, 16, 17 et 18.

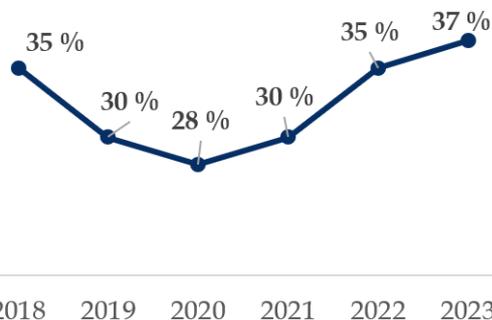
Elle a émis, **sous réserve de quelques adaptations**, un **avis favorable** à l'adoption des articles compris dans le projet de loi initial.



1. LES SINISTRES CAUSÉS PAR LES RÉCENTS ÉPISODES MÉTÉOROLOGIQUES APPELLENT LA RECONSTRUCTION D'UN ARCHIPEL DÉVASTÉ

A. LA SITUATION ÉCONOMIQUE PRÉCAIRE DOIT ÊTRE CONSOLIDÉE POUR AMÉLIORER LE NIVEAU ET LA QUALITÉ DE VIE DES MAHORAIS

Évolution du taux de chômage à Mayotte (2018-2023)



Source : Commission des affaires sociales, Insee

Comores entraîne un **afflux très important d'immigrés en situation irrégulière**.

Mayotte est le **101^e département français** mais également le **plus pauvre de France**. **Quelque 77 % de ses habitants vivent sous le seuil de pauvreté**, contre 14 % dans l'Hexagone. Le produit intérieur brut y représente **un quart du PIB national et le taux de chômage s'y élevait en 2023 à 37 %**. En 2023, le taux d'emploi y était de 23 %, ce qui représentait 50 000 personnes en activité¹. Mayotte est également le **département le plus jeune de France : 50 % de sa population a moins de 20 ans**. L'archipel de Mayotte fait face à de nombreux défis qui fragilisent son développement. En 2023, il a été touché par une **crise de pénurie d'eau potable**, et sa proximité avec l'archipel des

¹ Florian Rageot, À Mayotte, la situation sur le marché de l'emploi se dégrade depuis 2019. Enquête emploi à Mayotte en 2023, Insee, 6 septembre 2024.



B. LES MESURES SOCIALES CONTENUES DANS LA LOI D'URGENCE POUR MAYOTTE ONT PERMIS D'ACCOMPAGNER LES MAHORAIIS DANS LE BESOIN

Les destructions matérielles importantes causées par le passage du **cyclone Chido, le 14 décembre 2024**, ont été aggravées par celui de la **tempête tropicale Dikeledi, qui s'est abattue sur l'île le 12 janvier 2025**. Le tissu économique mahorais, qui repose principalement sur **l'artisanat et l'entreprise**, a été très durement touché. Le secteur du tourisme, dont 68 % du bâti est hors d'état de fonctionner et dont les pertes sont estimées à 45 millions d'euros, est actuellement à terre. Pour pallier les destructions d'ampleur et assurer les besoins essentiels des Mahorais, **la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte** a notamment **suspendu le recouvrement des cotisations et contributions sociales** des employeurs et travailleurs indépendants mahorais et **prolongé automatiquement le versement des prestations sociales jusqu'au 30 juin 2025**, avec possibilité de renouveler ces échéances par décret jusqu'au **31 décembre 2025**. Les **revenus de remplacement versés au bénéfice des demandeurs d'emploi ont également été automatiquement renouvelés jusqu'au 31 mars 2025** et les **taux de l'indemnité partielle versée aux salariés et de l'allocation accordée aux employeurs ont également été majorés**.

2. LE PROJET DE LOI DE REFONDATION AMBITIONNE UNE REPRISE ÉCONOMIQUE ET UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE DURABLES

A. L'OBJECTIF DE CONVERGENCE SOCIALE EST ACCÉLÉRÉ À L'HORIZON 2031

La **départementalisation de Mayotte en 2011** a soumis l'archipel au principe d'identité législative, en vertu duquel les lois et règlements adoptés en métropole postérieurement à la départementalisation sont directement applicables. En conséquence, **le système de protection sociale spécifique à Mayotte doit converger progressivement vers celui du droit commun** tant au regard des prestations versées que de leur financement par cotisations et contributions sociales. Cet objectif de convergence sociale a initialement été fixé à l'échéance d'une génération à compter de 2012, soit à **l'horizon 2036**.

Le Gouvernement sollicite à **l'article 15** du présent projet de loi une **habilitation à légiférer par ordonnances dans un délai de douze mois pour accélérer l'objectif de convergence sociale à l'horizon 2031**, tout en tenant compte des spécificités mahoraises que sont la jeunesse de sa population, la fragilité de son économie et le fort afflux migratoire. Pour ce faire, suivant l'avis du Conseil d'État, il sollicite **une habilitation au champ extrêmement vaste** qui couvre l'ensemble des **prestations sociales, des cotisations et contributions sociales, des dispositifs contribuant à l'amélioration de la compétitivité et de l'emploi, et des règles de remboursement des frais de santé**. Il est également prévu d'étendre les règles du code de la sécurité sociale relatives à l'échange d'informations, au contrôle et à la lutte contre la fraude, ainsi qu'au contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale.

Si la demande d'habilitation sollicitée par le Gouvernement emporte l'adhésion de la commission au regard de la technicité du chantier de la convergence des prestations sociales et de leur financement, **la commission se montre toutefois sceptique quant à la possibilité pour le Gouvernement de tenir l'échéance de douze mois sollicitée**, et ce alors même que plusieurs ordonnances sont d'ores et déjà annoncées.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires sociales a exclu (amendement COM-46) **du champ de l'habilitation conférée au Gouvernement l'extension à Mayotte de l'aide médicale d'État**, qui n'apparaît pas opportune dans le contexte actuel de lutte contre l'immigration irrégulière, ainsi que les **« dispositifs fiscaux contribuant à l'amélioration de la compétitivité et de l'emploi »**, qui ne relèvent pas de la convergence sociale mais du **domaine fiscal** (amendement COM-47).

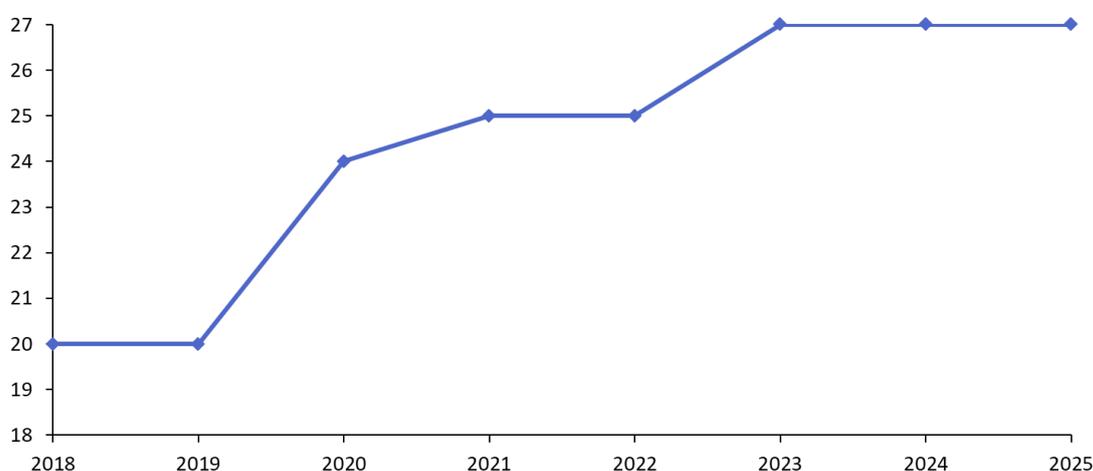
L'article 16 prévoit d'appliquer à Mayotte le régime de retraite complémentaire de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), dans un délai maximal de deux ans après la promulgation du présent projet de loi. La commission propose de l'adopter **sans modification**.

B. LA SANTÉ PUBLIQUE MAHORAISE S'AMÉLIORE GRÂCE À UNE MEILLEURE COUVERTURE PHARMACEUTIQUE ET UNE REPRÉSENTATION SYNDICALE ENCOURAGÉE

Le cadre juridique actuel régissant l'installation des pharmacies d'officine à Mayotte, défini par l'article L. 5511-3 du code de la santé publique, établit **un système de quotas démographiques** qui freine significativement l'implantation de nouvelles structures. Dans les communes de 15 000 habitants ou plus, une licence peut être délivrée **pour chaque tranche de 7 000 habitants** recensés dans la commune. Pour les communes de moins de 15 000 habitants, une licence peut être délivrée pour chaque tranche de 7 000 habitants recensés dans le territoire de santé auquel appartient la commune. Ce dispositif est inadapté au contexte mahorais où les données démographiques sont obsolètes, **le dernier recensement datant de l'automne 2017**.

La situation actuelle est particulièrement critique : Mayotte ne comptait que 24 officines de pharmacies sur son territoire en 2021, soit une densité officinale d'une pharmacie pour 10 688 habitants, considérablement inférieure à la moyenne nationale d'une officine pour 4 240 habitants. À titre de comparaison, le département hexagonal le moins bien doté, l'Eure, comptait une officine pour 4 196 habitants.

Nombre de pharmacies d'officine à Mayotte



Source : Commission des affaires sociales, d'après des données de la direction générale de l'offre de soins

L'article 17 du projet de loi propose une réforme temporaire des critères d'implantation en modifiant l'article L. 5511-3 du code de la santé publique. Le dispositif **supprime la distinction fondée sur la taille de la commune** et prévoit qu'il ne peut être délivré qu'une licence par tranche entière de 7 000 habitants recensés dans la commune ou, à défaut, **dans l'intercommunalité concernée**. Le seuil de 15 000 habitants qui déterminait précédemment l'échelon territorial de référence est abandonné. Parallèlement, le directeur général de l'agence régionale de santé se voit confier un pouvoir d'appréciation concernant la localisation précise des officines lorsque la population intercommunale est prise en compte.

L'exemple de la commune de Tsingoni

La commune de Tsingoni illustre les limites du dispositif actuel. Avec une population de 13 934 habitants selon le recensement de 2017, elle ne peut aujourd'hui accueillir qu'une seule pharmacie. Or, en considérant la population de la communauté de communes Centre-Ouest à laquelle elle appartient (50 020 habitants), la nouvelle disposition permettrait l'ouverture d'une deuxième officine, améliorant l'accès aux médicaments pour la population locale.

La commission suggère un amendement COM-48 proposant deux évolutions : l'une imposant un **avis conforme de l'Ordre national des pharmaciens** pour les nouvelles créations d'officines, afin d'éviter une fragilisation du tissu officinal existant ; l'autre subordonnant l'octroi d'une licence, à la prise en compte de la population intercommunale **que dans les cas où le dernier recensement de la population publié au *Journal officiel* précède de plus de cinq ans la demande.**

Par ailleurs, le code de la santé publique prévoit actuellement que **l'union régionale des professionnels de santé (URPS) de l'océan Indien exerce, pour chaque profession, ses compétences à La Réunion et à Mayotte.** L'article L. 4031-7 dispose qu'« *un représentant des professionnels exerçant à Mayotte siège dans chaque union régionale de professionnels de santé de l'océan Indien selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État* ». Ce représentant est désigné par le directeur général de l'agence régionale de santé en fonction des effectifs des organisations syndicales présentes sur le territoire mahorais.

Cette représentation unique s'avère insuffisante et ne permet pas une prise en compte adéquate des spécificités sanitaires mahoraises, distinctes de celles de La Réunion. Dans la pratique, la disposition n'est pas appliquée en raison **du nombre restreint de professionnels de santé libéraux** à Mayotte et de l'éloignement géographique entre les deux collectivités.

L'article 18 modifie le premier alinéa de l'article L. 4031-7 du code de la santé publique en prévoyant que les représentants des professionnels exerçant à Mayotte siègent dans les URPS de l'océan Indien. Cette formulation introduit deux évolutions majeures : **elle permet la présence de plusieurs représentants des professionnels mahorais dans une même URPS et supprime l'obligation de représentation dans chaque union.**

La commission a accueilli favorablement ces dispositions tout en adoptant à l'initiative du rapporteur, un amendement COM-49 assurant que les modalités de représentation des professionnels exerçant à Mayotte au sein des URPS de l'océan Indien seront déterminées **après consultation des organisations syndicales représentatives.**

Réunie le mardi 13 mai 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a donné un **avis favorable à l'adoption des articles du présent projet de loi dont l'instruction lui a été déléguée sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur.**



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Christine Bonfanti-Dossat
Sénateur (LR) de Lot-et-Garonne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-544.html>



...l'avis sur le projet de loi relatif à

LA PROGRAMMATION DE LA REFONDATION DE MAYOTTE

La commission des finances a examiné le **13 mai 2025** le rapport pour avis de MM. Georges Patient et Stéphane Fouassin sur le projet de loi n° 544 (2024-2025) de programmation pour la refondation de Mayotte.

Le texte a été envoyé à la commission des lois du Sénat, qui a délégué à la commission des finances l'examen au fond de l'article 22. La commission des finances s'est également saisie pour avis des articles 1^{er}, 9, 23, 26 et 27.

La commission des finances a adopté l'article 22, modifié par un amendement rédactionnel **COM-11**.

La commission des finances a émis un avis favorable sur les articles 1^{er}, 9, 23, 26 et 27.

La commission considère toutefois que la programmation des investissements, prévue dans le rapport annexé dont l'approbation est prévue à l'article 1^{er} du projet de loi, devrait être davantage précisée par le Gouvernement au cours de la navette.

1. DÉPARTEMENT DÉJÀ TRÈS EN DIFFICULTÉ, MAYOTTE RENCONTRE DES BESOINS CONSIDÉRABLES EN INVESTISSEMENTS APRÈS LES RÉCENTS PHÉNOMÈNES MÉTÉOROLOGIQUES

Le département de Mayotte est déjà le département le plus pauvre de France, puisque **77 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté**. Le taux de chômage s'élève à **42 % de la population**. Par ailleurs, l'extrême jeunesse de la population (53,8 % des habitants de Mayotte ont moins de 20 ans) implique des besoins forts en termes de formation et d'infrastructures scolaires.

Les **dégâts considérables causés par le passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi en décembre 2024** ont renforcé les difficultés subies par le territoire mahorais.

Une mission inter-inspection estime à



et à



Seuls



le coût des dégâts causés par les catastrophes de décembre 2024,

la perte d'activité économique.

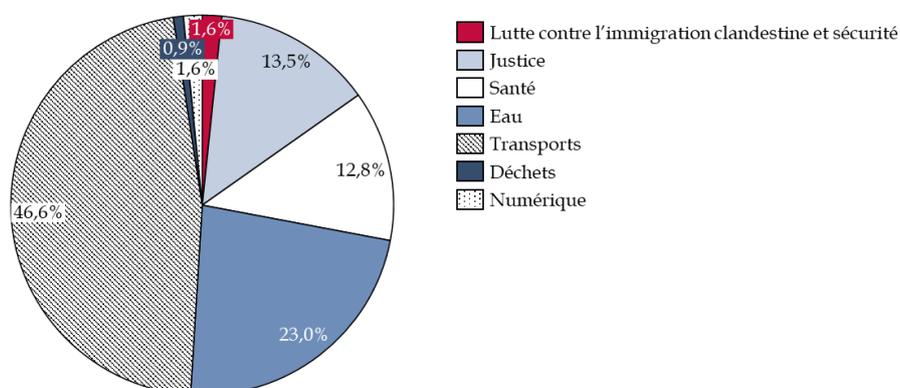
des logements n'ont pas été endommagés, alors que 33 % ont été totalement détruits.

Après le projet de loi d'urgence adopté le 24 février 2025 pour Mayotte, des mesures structurelles permettant la refondation du territoire mahorais sont proposées par le présent projet de loi.

2. UNE INFORMATION INSUFFISANTE DU PARLEMENT SUR LES INVESTISSEMENTS PROGRAMMÉS PAR L'ÉTAT

L'article 1^{er} prévoit l'approbation du rapport annexé, qui programme des investissements à Mayotte pour la période 2025-2031 à hauteur de **3,176 milliards d'euros**.

Typologie des investissements prévus à Mayotte entre 2025 et 2031 (en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le rapport annexé

Ainsi, près de **1,2 milliard d'euros** seront consacrés à la **construction d'un nouvel aéroport à Grande-Terre**, soit 37 % des investissements prévus. Le **site de Bouyouni** a été préféré à l'allongement de la piste existante à l'aéroport de Petite-Terre, en raison des contraintes sismiques et des risques d'élévation du niveau de l'eau. **La construction du nouvel aéroport ne serait toutefois achevée qu'en 2036.**

La **gestion de l'eau et de l'assainissement** mobilisera **730 millions d'euros**, en vue de la construction notamment d'une deuxième usine de dessalement et d'une troisième retenue collinaire. Aujourd'hui, **près de 30 % de la population mahoraise n'a pas accès à l'eau potable**, justifiant la pertinence de ces investissements¹.

Les investissements dans le **système judiciaire** représentent un montant total de **430 millions d'euros**. La construction d'un **deuxième hôpital**, ainsi que la modernisation de l'hôpital existant à Mamoudzou, sont budgétisées à hauteur de **407 millions d'euros**.

Le **déploiement de la fibre (50 millions d'euros)**, le renforcement du **dispositif de surveillance et d'interception aérien (52 millions d'euros)**, le développement du **traitement des déchets (27 millions d'euros)** constituent les autres axes de la programmation budgétaire de Mayotte.

Toutefois, comme le relève le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le projet de loi de programmation, **certaines dispositifs ne sont pas explicitement budgétisés**. En particulier, la **convergence des droits sociaux**, prévue à l'article 15 du présent projet de loi, représentera un coût significatif pour les finances publiques.

La **prise en charge des dégâts causés spécifiquement par les catastrophes naturelles** de décembre 2024 n'est **pas non plus traitée dans le rapport annexé**.

Les investissements présentés dans le rapport annexé étaient pour l'essentiel déjà prévus avant la survenance des événements météorologiques.

¹ Voir le rapport d'information n°440 pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer, de MM. Georges Patient et Stéphane Fouassin (mars 2025).

Ainsi, le plan eau-Mayotte comprenait déjà les financements prévus pour le système de gestion de l'eau, les subventions de l'aéroport ont déjà fait l'objet d'annonces en 2019 et le déploiement de la fibre optique est en cours sur le territoire mahorais.

Enfin, aucune **programmation annuelle des investissements n'est présentée**, alors qu'il s'agit d'un élément important pour éclairer le vote des Parlementaires.

Les rapporteurs appellent le Gouvernement à présenter devant le Parlement la consommation annuelle envisagée des investissements programmés.

L'article 26 étend le bénéfice du **passoport pour la mobilité des études (PME)** aux lycéens de Mayotte, lorsque la filière d'enseignement souhaitée est indisponible localement. Cette mesure est profitable pour les élèves mahorais, qui n'ont pas accès à la même offre de formation notamment en lycée professionnel que les hexagonaux. La commission des finances appelle toutefois le Gouvernement à véritablement mettre en œuvre ces dispositifs, tout comme **les nouveaux « passeports pour la mobilité » votés en 2024 et dont le décret d'application n'a toujours pas été pris.**

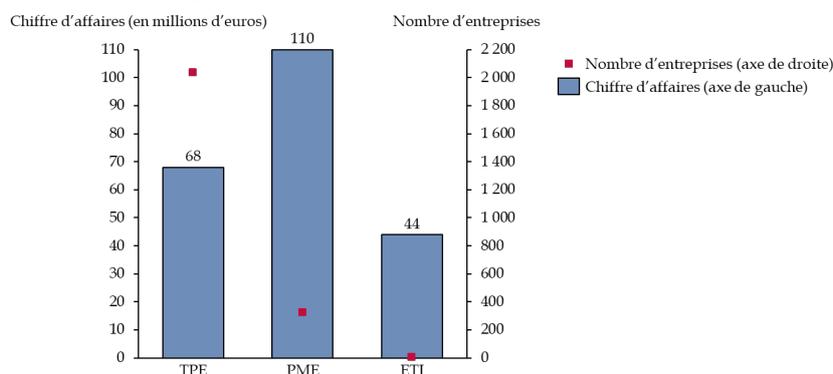
L'article 27 prévoit la création d'un **fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP) spécifique à Mayotte**, en remplacement du fonds en vigueur, supprimé à l'échelle nationale à compter de la rentrée 2025. Au vu de la jeunesse de la population mahoraise et du manque d'infrastructures scolaires pour les accueillir, quand plus de la moitié des enfants mahorais n'a accès à l'école que par demi-journées, un soutien à leurs activités périscolaires paraît indispensable.

3. DES MESURES DE SOUTIEN FISCAL À L'ÉCONOMIE MAHORAISE PERTINENTES

A. L'EXTENSION DE LA ZONE FRANCHE GLOBALE, UN DISPOSITIF QUI A FAIT SES PREUVES

L'article 22 étend le dispositif de **zone franche globale** pour une durée de **cinq ans** à Mayotte, portant à 100 % les taux d'abattement de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IR) payé par les entreprises et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), sachant que le taux d'abattement pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) est déjà de 100 %. Ce régime fiscal très favorable serait applicable à **pratiquement l'ensemble des secteurs d'activité, incluant notamment les activités libérales, le secteur du commerce, de l'éducation et de la santé.**

Nombre de PME, TPE et grandes entreprises et chiffre d'affaires à Mayotte en 2022



Note : TPE signifie « très petites entreprises », PME « petites et moyennes entreprises » et ETI « entreprises de taille intermédiaire ».

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction de la législation fiscale

Cette réduction d'impôt s'applique aux TPE et aux PME, soit 99,7 % des entreprises présentes sur le territoire.

Cette révision de la zone franche globale, bien ciblée, permet d'exonérer les entreprises mahoraises de 18 millions d'euros d'impôts.

B. LE ZONAGE DE TOUTES LES COMMUNES DE MAYOTTE EN QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (QPV), UN DISPOSITIF À LA PORTÉE LIMITÉE

L'article 23 prévoit le zonage de toutes les communes de Mayotte en QPV, pour une durée de cinq ans, alors que **le zonage des QPV en outre-mer a été actualisé au 1^{er} janvier 2025**. Près de 75 % de la population mahoraise habite déjà dans un QPV. Par ailleurs, **l'essentiel des aides fiscales associées au zonage en QPV est compris dans le dispositif de la zone franche d'activité globale à Mayotte.**

Toutefois, le zonage d'un territoire en QPV permet de **dégager des crédits budgétaires associés à la politique de la ville et de faciliter la mise en œuvre de certaines politiques**, comme les cités éducatives. Si un tel dispositif se justifie, il a néanmoins une **portée limitée**.

4. LE CONDITIONNEMENT DE LA TRANSMISSION DE FONDS À LA VÉRIFICATION DE LA RÉGULARITÉ DU TITRE DE SÉJOUR, UNE MESURE DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE

L'article 9 conditionne les **transmissions de fonds**, soit les transferts d'argent **liquide vers l'étranger**, émis depuis le département de Mayotte, à la **vérification préalable de la régularité du titre de séjour du client** par les établissements financiers.

L'un des objectifs de cette mesure est de lutter contre le **blanchiment de capitaux**, et notamment contre le financement des filières illégales de passeurs en provenance des Comores. Si les risques de blanchiment sont en effet élevés avec des espèces, **l'efficacité de ce dispositif n'est pas avérée** compte tenu de la **difficulté à identifier les flux de capitaux**.

Par ailleurs, cette mesure relève essentiellement d'un objectif de lutte contre l'immigration illégale et **le rôle des banques n'est pas de suppléer l'État dans ses missions régaliennes**.

La situation spécifique à Mayotte justifie l'adoption de l'article 9, dont les dispositions doivent rester circonscrites à ce territoire.



Georges PATIENT
Rapporteur spécial
Sénateur (RDPI)
de la Guyane



Stéphane FOUASSIN
Rapporteur spécial
Sénateur (RDPI)
de La Réunion

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28