

...le projet de loi d'urgence pour la

RECONSTRUCTION DE MAYOTTE

La commission des affaires économiques a adopté, le 29 janvier 2025, le projet de loi d'urgence pour la reconstruction de Mayotte.

Ce texte vise à accélérer la reconstruction de l'île après le passage, le 14 décembre dernier, du cyclone Chido, et à soutenir la population et les acteurs économiques mahorais dans la crise.

L'examen de ce texte a été pour partie délégué à la commission des lois (articles 2 et 10 à 15) et à la commission des affaires sociales (articles 18 à 22).

Approuvant les objectifs de ce texte d'urgence, la commission regrette qu'il n'ait pas fait l'objet de davantage de concertation en amont avec les élus locaux mahorais. Elle a donc souhaité, selon leurs vœux, mieux les associer à la reconstruction de leur territoire. Elle s'est également attachée à créer les conditions d'une véritable accélération de la reconstruction, en tenant compte des réalités locales, et a sécurisé les dispositifs proposés en vue d'éviter leur dévoiement, au détriment des efforts de lutte contre les bidonvilles.



des bâtiments
impactés



habitats de fortune
complètement
détruits



le délai annoncé par
le Président de la
République pour
reconstruire Mayotte



le montant estimé
des dégâts¹

1. UN PROJET DE LOI D'URGENCE NÉCESSAIRE, MAIS LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX DE LA RECONSTRUCTION À MAYOTTE

A. CHIDO, LE PLUS VIOLENT CYCLONE QU'AIT CONNU MAYOTTE EN UN SIÈCLE

1. Un bilan humain, social et économique catastrophique

Selon les chiffres connus à ce jour, le passage du cyclone Chido aurait fait **39 morts et plus de 4 000 blessés**. Les rafales à plus de 200 km/h ont dévasté l'île, détruisant forêts et cultures (90 % de la production maraîchère et fruitière a été détruite). Le coût total de la catastrophe pourrait s'élever à quelque **2 milliards d'euros**.

Dès le 18 décembre 2024, l'état de **calamité naturelle exceptionnelle** a été déclaré.

¹ Estimation fournie par la DGOM.

2. Des dégâts très importants sur le bâti et les infrastructures

Bien qu'aucune évaluation officielle n'ait encore été faite, et dans l'attente des résultats de la mission inter-inspections diligentée à cette fin par le Gouvernement, la préfecture de Mayotte estime que **le cyclone a touché près des trois quarts des bâtiments** : 22 % d'entre eux auraient été complètement détruits (dont une majorité d'habitats de fortune en tôle) et près de la moitié touchés plus ou moins gravement. Si les structures des bâtiments ont globalement « tenu », la grande majorité des toitures ont été arrachées.

La tempête tropicale Dikeledi, survenue mi-janvier, a encore aggravé la fragilité des infrastructures et du bâti, en entraînant des glissements de terrains et des affaissements de chaussées.

B. LA CONSTRUCTION ET L'URBANISME À MAYOTTE : À LA CROISÉE DES CONTRAINTES DÉMOGRAPHIQUES, FONCIÈRES ET ENVIRONNEMENTALES, UNE SITUATION STRUCTURELLEMENT COMPLEXE

Les dégâts causés par le passage de Chido et Dikeledi sont d'autant plus critiques que la situation du logement à Mayotte est **structurellement très dégradée** : la forte pression migratoire, combinée à un taux de pauvreté très élevé (84 % de la population) crée une forte tension sur le logement. Plus du tiers du parc de logement est constitué d'**habitats de fortune**, majoritairement en tôle. La situation est particulièrement dramatique dans les bidonvilles où s'entassent majoritairement des immigrés en situation irrégulière, dans des constructions érigées sans droit ni titre.



d'habitats de fortune



de constructions sans permis
(depuis 2017)

Même parmi les logements « en dur », près de **30 % présenteraient de graves défauts de construction**. Ce phénomène est en particulier lié à l'**auto-construction, de plus en plus courante** à Mayotte, y compris dans les dernières années ; plus de deux tiers des constructions sont effectuées sans autorisation d'urbanisme, dans une île pourtant soumise à des aléas naturels sur plus de 90 % de sa surface.

C. DES MESURES D'ACCÉLÉRATION PEU ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE MAHORAIS

1. Un projet de loi rédigé dans l'urgence, mais dont l'adoption aura tardé

Élaboré dans l'urgence par le précédent gouvernement démissionnaire, le projet de loi pour la reconstruction de Mayotte a été présenté au Conseil d'État dès le 22 décembre 2024, moins de 10 jours après le passage du cyclone.

Il sera finalement examiné en séance publique au Sénat début février 2025, pour une entrée en vigueur au plus tôt à la fin février. En pleine saison des pluies, alors que près de 90 % des Mahorais sont sans toiture, **ces délais paraissent bien peu adaptés à la réalité du terrain**. Il faudra attendre encore plusieurs semaines avant la publication des ordonnances portant certaines mesures législatives, comme celles adaptant les règles de construction.

2. Un projet de loi utile pour répondre à l'urgence et préparer la reconstruction

Le projet de loi prévoit des mesures appelées à se déployer dans trois temporalités différentes :

1 Pour la mise à l'abri, dans les meilleurs délais, des victimes du cyclone, l'article 3 prévoit de dispenser de toute autorisation d'urbanisme les constructions à usage de relogement d'urgence.

2 Pour accélérer la reconstruction des bâtiments et infrastructures détruits ou endommagés par le cyclone, le texte prévoit :



Des dispositions relatives à l'urbanisme et à la construction :

- l'article 4 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour déroger aux règles de construction applicables à Mayotte (excepté en matière de sécurité), en vue de faciliter et d'accélérer la reconstruction ;
- les articles 5 à 9 simplifient et accélèrent les procédures d'urbanisme pour la reconstruction à l'identique ou quasi à l'identique des bâtiments et infrastructures détruites par le cyclone (articles 5 à 9). L'article 6 prévoit en outre une extension du droit à la reconstruction à l'identique pour les bâtiments régulièrement édifiés, afin de garantir d'une part qu'ils pourront bénéficier d'améliorations, d'autre part que ne pourront leur être opposables des règles d'urbanisme entrées en vigueur après leur édification ;
- plusieurs articles additionnels, introduits à l'Assemblée nationale, ont introduit des dérogations temporaires visant à accélérer la remise en état du réseau électrique et du réseau de télécommunications à Mayotte.



Des dispositions financières :

- l'article 16 porte à 75 % le taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons des particuliers faits en vue de la reconstruction de Mayotte (dans la limite d'un plafond annuel de 1 000 euros) ;
- l'article 17 suspend les recouvrements forcés de créances fiscales pour les entreprises et pour les particuliers mahorais.

3 Afin de coordonner la reconstruction, l'article 1^{er} prévoit en outre la mise en place d'un établissement public chargé de la coordination de la reconstruction de Mayotte, qui pourrait notamment assurer la maîtrise d'ouvrage de certains projets, qu'ils soient publics ou privés.

2. RECONSTRUIRE VITE, MAIS RECONSTRUIRE MIEUX : ADAPTER LES OUTILS AUX RÉALITÉS DE MAYOTTE, POUR JETER LES BASES D'UNE RECONSTRUCTION PÉRENNE

A. GARANTIR L'ASSOCIATION DES ÉLUS MAHORAI ET DE LA POPULATION DANS LA RECONSTRUCTION

Convaincue que le succès de la reconstruction passera par une étroite collaboration entre l'État et les acteurs locaux, la commission a modifié la composition du conseil d'administration du nouvel établissement public qui aura en charge la coordination des travaux de reconstruction à Mayotte en précisant que sa présidence reviendrait au président du conseil départemental de Mayotte, et en y assurant une représentation des maires. Afin d'améliorer le caractère opérationnel de l'établissement public et son ancrage dans le territoire, elle a associé à ses décisions le conseil économique, social et environnemental de



Mayotte, ainsi qu'un comité technique composé d'experts de la construction à Mayotte (**article 1^{er}**).

La commission a également **rétabli un pouvoir d'opposition des maires** dans les différents articles dédiés à la mise en place de structures temporaires et démontables dispensées d'autorisations d'urbanisme (**article 3**) et aux réseaux d'électricité et de télécommunication (**articles 6 bis et 6 ter**).



Enfin, en ce qui concerne les procédures de **participation du public**, la commission a **rétabli la possibilité d'utiliser les outils numériques**, tout en conservant une mise à disposition systématique des dossiers papier (**articles 6 ter, 7 et 8**). Le choix de recourir à la participation du public par voie électronique a également été confié aux maires, qui demeurent les meilleurs connaisseurs de la réalité de leurs territoires.

B. MIEUX ADAPTER LA RECONSTRUCTION AUX RÉALITÉS DU TERRITOIRE MAHORAIS

Prenant acte du caractère dramatique de la situation à Mayotte, près d'un mois après le cyclone, la commission a, sur proposition du rapporteur, **rétabli l'article 3**, supprimé par les députés, en le recentrant **sur les usages de bureaux pour les services publics, de classes temporaires et de logement temporaire pour des personnels venus en renfort pour la gestion de crise** et la reconstruction de Mayotte.

En ce qui concerne l'adaptation des procédures d'urbanisme, compte tenu de la très forte proportion de bâtiments irréguliers à Mayotte, la commission **a étendu le droit à la reconstruction et à la réfection à l'identique aux bâtiments édifiés avant 2013, même s'ils sont irréguliers au regard du droit de l'urbanisme (article 6)**, afin de garantir la possibilité, pour ceux qui disposaient d'un logement « en dur » de continuer à l'habiter. Face à l'urgence de la reconstruction, elle a aussi **permis que les réfections et reconstructions strictement à l'identique fassent l'objet d'une simple déclaration en mairie, afin qu'elles puissent être entreprises sans délai**, sans engorger encore davantage des services instructeurs déjà sous-dimensionnés.

À l'**article 4**, la commission a **limité la durée d'application des dérogations aux règles de construction** pouvant être fixées par ordonnance **à deux ans, conformément à l'horizon fixé par le Gouvernement pour la reconstruction** et en cohérence avec les autres articles du texte. La commission n'a pu, sans méconnaître l'article 38 de la Constitution, revenir sur l'impossibilité pour l'ordonnance d'alléger les contraintes en matière de recours aux énergies renouvelables et d'accessibilité des logements, introduite par les députés. Elle estime cependant cette disposition excessive et souhaite sa suppression, en séance plénière, à l'initiative du Gouvernement.



Enfin, face au risque pour Mayotte de devenir une « île-poubelle », la commission a exonéré le territoire de taxe sur les activités polluantes (TGAP) sur les déchets pendant deux ans.

C. FACILITER LA LUTTE CONTRE LES BIDONVILLES

Regrettant que le texte initial ne comprenne **aucune disposition relative à la lutte contre les bidonvilles**, fléaux de Mayotte depuis de trop nombreuses années, la commission a **conservé la possibilité pour le Gouvernement de prendre par ordonnance des mesures en ce sens**, introduite par ce dernier par amendement en séance à l'Assemblée nationale. Ces assouplissements législatifs, très attendus des élus et des populations mahorais, ne pourront cependant donner leurs pleins effets qu'accompagnés d'un renforcement des moyens alloués par l'État à la lutte contre l'habitat informel et contre l'immigration.

Afin d'éviter de faire grossir encore les bidonvilles, à l'**article 3**, la commission a affermi le caractère temporaire des constructions dispensées d'autorisation d'urbanisme et prévu la remise en état du terrain à l'issue de l'occupation. Ces constructions ne pourront en outre pas s'implanter dans les secteurs d'habitat informel.

Enfin, pour **éviter** autant que faire se peut, dans une situation de pénurie des matériaux de construction, **que la tôle soit utilisée à la reconstitution de l'habitat informel**, la commission a **conservé l'article 4 bis**, introduit par l'Assemblée nationale, **qui en réglemente la vente**, tout en en améliorant le dispositif : elle a notamment conditionné l'achat de tôles à la **détention d'une autorisation d'urbanisme et a interdit la revente de tôles aux tiers**.

La commission rappelle que **les mesures d'urgence ainsi adoptées devront être complétées, dans tous ces domaines, par des mesures pérennes d'adaptations législatives et réglementaires aux réalités économiques, sociales et environnementales de Mayotte**, et sera **très attentive à la présentation dans les meilleurs délais de la loi de programmation pour Mayotte** annoncée par le ministre d'État, ministre des outre-mer.

POUR EN SAVOIR +

- La politique du logement dans les outre-mer, [rapport d'information n° 728 \(2020-0021\)](#) 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 (2019-9020) 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 :
[https://www.senat.fr/dossier-
legislatif/pjl24-260.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-260.html)





...le projet de loi

d'URGENCE POUR MAYOTTE

Le 14 décembre 2024, l'archipel de Mayotte a fait face au passage du cyclone Chido, le plus destructeur depuis 90 ans. Au 24 janvier 2025, **39 décès et près de 4 500 blessés** ont été recensés par le ministère de l'intérieur. À ce bilan humain élevé, s'ajoutent **des dégâts matériels considérables**, avec de nombreuses habitations et infrastructures détruites, alors que **la situation à Mayotte apparaissait déjà précaire**, en raison notamment de la pression migratoire à laquelle est confronté l'archipel et du niveau alarmant de la pauvreté.

Dans ce contexte, dès le 19 décembre 2024, le président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé l'examen au Parlement d'une loi spéciale pour Mayotte, visant à accélérer sa reconstruction, via l'allègement de procédures en matière, notamment, d'urbanisme ou de commande publique. À la suite de cette annonce, un **projet de loi d'urgence pour Mayotte** a été déposé à l'Assemblée nationale le 8 janvier 2025.

Saisie pour avis, avec délégation au fond, **des articles 2 et 10 à 15**, la commission des lois s'est montrée **favorable** aux mesures prévues par le présent projet de loi. Elle a cependant adopté **15 amendements** à l'initiative de la rapporteure, Isabelle Florennes, avec le souci constant de **garantir une reconstruction rapide de Mayotte**, compte tenu de la situation désastreuse de l'archipel, tout en assurant **la prise en compte des besoins de la population notamment exprimés par ses élus**.

1. LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE A PROVOQUÉ DES DÉGÂTS CONSIDÉRABLES

A. L'ARCHIPEL DE MAYOTTE A ÉTÉ FRAPPÉ LE 14 DÉCEMBRE 2024 PAR LE CYCLONE LE PLUS DÉVASTATEUR OBSERVÉ DEPUIS 90 ANS

Le 13 décembre 2024, la préfecture de Mayotte déclenchait **l'alerte rouge cyclonique**, dans la perspective du passage du cyclone tropical Chido près des côtes mahoraises. Le déclenchement de cette alerte a donné lieu à **la fermeture de l'aéroport**, à **l'interdiction immédiate de la circulation sur la voie publique** ; la population a, dans le même temps, été invitée à se confiner dans des habitations solides ou dans les centres d'hébergement ouverts par les mairies, pour les personnes résidant dans les bidonvilles.

Face à la violence plus forte que prévue du cyclone, donnant lieu à des rafales de vent à plus de 220 km/h, **l'alerte violette cyclonique** a finalement été déclenchée par le préfet, le 14 décembre à 7 heures, celui-ci appelant dans le même temps la population à rester confinée et à ne sortir sous aucun prétexte.

B. LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE A PROVOQUÉ DES DÉGÂTS CONSIDÉRABLES, ALORS QUE LE BILAN HUMAIN DEMEURE INCERTAIN

1. Un bilan humain encore incertain

Si de nombreux chiffres ont circulé dans la presse, anticipant parfois « *plusieurs milliers de morts* », le bilan humain s'établissait à **39 décès et 4466 blessés – dont 124 grièvement** – au 24 janvier 2025, selon les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur.

39 DÉCÈS
4 466 BLESSÉS
124 BLESSÉS GRAVES

Ce bilan humain demeure toutefois encore incertain, compte tenu, notamment, des difficultés d'accès aux bidonvilles, ainsi que de l'importance à Mayotte du nombre d'étrangers en situation irrégulière, dont la présence n'est pas recensée.

2. Des dégâts matériels considérables

Le passage du cyclone Chido a provoqué des dégâts matériels majeurs à Mayotte :

- de nombreux **bâtiments publics** ont été détruits ou ont subi des dégâts importants, tels que la préfecture ou le commissariat ;
- de nombreux **bâtiments privés** ont subi d'importantes dégradations, avec au premier chef les habitats précaires. Des bidonvilles entiers ont ainsi été détruits, à l'instar du bidonville de Kawéni, entièrement rasé à la suite du passage du cyclone ;
- plusieurs **infrastructures majeures** ont également subi des dégâts conséquents. Cela a notamment concerné les infrastructures en eau et en électricité – occasionnant des situations de pénurie – mais également le centre hospitalier de Mayotte, les ports et l'aéroport de Mayotte, les infrastructures téléphoniques, *etc.*

À cet égard, une mission inter-inspections a été lancée afin d'évaluer plus précisément les dommages matériels ainsi que les besoins pour la reconstruction du territoire de Mayotte. Les conclusions de cette mission devraient être rendues à la fin du mois de janvier.

2. APRÈS LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE, UNE RÉPONSE ÉTATIQUE EN TROIS TEMPS, DONT CE PROJET DE LOI CONSTITUE LE DEUXIÈME ACTE

A. L'ACTE I: TENTER DE RÉPONDRE AUX CONSÉQUENCES IMMÉDIATES DU PASSAGE DU CYCLONE CHIDO

Des moyens significatifs ont été engagés immédiatement après le passage du cyclone Chido, pour tenter de répondre aux situations d'urgence :

- De nombreux membres des services de sécurité civile et des forces de l'ordre ont immédiatement été envoyés à Mayotte afin d'organiser **des opérations de secours de la population, déblayer des routes mais aussi assurer le maintien de l'ordre**. Le 2 janvier 2025, **1 500 représentants des forces de l'ordre, de l'armée et des services de sécurité civile** avaient ainsi été envoyés en renfort à Mayotte ;
- Sur le plan sanitaire, **un hôpital de campagne** a été mis en service le 24 décembre 2024 dans un stade de Mamoudzou, pour accueillir davantage de patients, et des personnels médicaux ont été envoyés sur l'archipel pour prendre en charge les nombreux blessés ;
- Concernant l'hébergement, **des centres d'hébergement temporaire** ont été mis en place pour accueillir les populations dont les habitations avaient été détruites, accueillant environ 15 000 personnes ;
- Des mesures nombreuses ont été mises en œuvre pour tenter de **résoudre les situations de pénurie**. Un pont aérien a ainsi été mis en place dès le 15 décembre 2024 pour acheminer de l'eau et de la nourriture. Concernant l'accès à l'eau, en attendant le rétablissement des infrastructures, des distributions de bouteilles d'eau ont été organisées, à hauteur de 100 000 litres d'eau par jour, et se poursuivent encore à l'heure actuelle. De même, 252 tonnes de nourriture ont été distribuées depuis le passage du cyclone.
- Des moyens ont enfin été engagés pour **rétablir les infrastructures**, notamment d'électricité et de transport, avec le déblaiement de 90 % des routes dès le 17 décembre 2024, et la reprise des vols commerciaux depuis le 1^{er} janvier 2025.

**100 000 LITRES D'EAU
DISTRIBUÉS CHAQUE JOUR**

**20 TONNES DE NOURRITURE
DISTRIBUÉES CHAQUE JOUR**

B. L'ACTE II : LA RECONSTRUCTION DE MAYOTTE

L'acte II de la réponse étatique vise à permettre **une reconstruction la plus rapide possible de Mayotte, à travers l'examen du présent projet de loi**. Annoncé dès le 19 décembre 2024 par le président de la République et précisé par le Premier ministre, François Bayrou, lors de l'annonce du plan « Mayotte Debout », le projet de loi *d'urgence pour Mayotte* prévoit diverses mesures visant à organiser et accélérer la reconstruction de Mayotte, *via le desserrement de certaines contraintes procédurales*, en matière de commande publique par exemple, sur le modèle des mesures prises à la suite des émeutes de 2023.

C. L'ACTE III : LA REFONDATION DE MAYOTTE

Selon les informations transmises à la rapporteure au cours des auditions, l'acte III de la réponse de l'État, visant à refonder Mayotte par la mise en place de nombreux investissements (construction d'un hôpital, d'une usine de dessalement supplémentaire, etc.), devrait s'accompagner de la présentation d'un second projet de loi. Ce dernier devrait être finalisé prochainement et devrait comporter, entre autres, un **volet migratoire**, un volet « **ordre public** » et un **volet social** afin d'assurer la convergence sociale du territoire de Mayotte.

La commission des lois appelle à cet égard à la mise en place de mesures ambitieuses, pour répondre à « l'urgence sécuritaire¹ », inspirée des mesures qu'elle avait formulées dès l'année 2021, à l'issue d'un déplacement sur l'archipel.

3. LES ARTICLES EXAMINÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS VISENT PRINCIPALEMENT À DESSERRER LES CONTRAINTES AFIN DE PERMETTRE UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE MAYOTTE

A. DES DISPOSITIFS TEMPORAIRES TENDANT À PERMETTRE UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE L'ARCHIPEL

La majeure partie des articles examinés par la commission des lois sur délégation de la commission des affaires économiques, visent à permettre une reconstruction rapide de Mayotte.

1. Permettre une reconstruction rapide des écoles publiques de Mayotte

Il en va ainsi de **l'article 2**, qui prévoit l'intervention temporaire de l'État dans le champ des compétences communales, jusqu'au 31 décembre 2027, pour lui permettre **d'assurer et de financer la reconstruction des écoles publiques en lieu et place des communes**, qui sont confrontées à un manque d'ingénierie et de moyens financiers. L'objectif est de reconstruire rapidement les écoles publiques ayant été détruites par le cyclone Chido, pour que les enseignements puissent reprendre et ainsi **garantir le droit constitutionnel à l'instruction**.



Cet article a fait l'objet de plusieurs modifications durant son examen à l'Assemblée nationale, afin de garantir la prise en compte de l'avis des communes et de mieux encadrer les modalités de reconstruction des écoles publiques.

2. Face au désordre foncier, adapter temporairement les règles d'expropriation pour reconstruire Mayotte

De même, **l'article 10** du projet de loi a pour objectif de faciliter la reconstruction de Mayotte, à travers l'octroi au Gouvernement d'une habilitation à légiférer par ordonnance pour **adapter les règles en matière d'occupation et d'expropriation temporaire pour cause d'utilité publique**.

¹ Rapport n° 114 (2021-2022) du 27 octobre 2021 de François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi sur la sécurité à Mayotte.

L'archipel est en effet marqué par **un important désordre foncier** et par **des difficultés pour identifier les propriétaires des emprises foncières**, qui font obstacle à la réalisation d'opérations d'aménagement de grande ampleur. Cet article a toutefois été **supprimé par l'Assemblée nationale**, en raison du caractère trop peu circonscrit de l'habilitation.

3. Déroger aux règles de la commande publique, pour accélérer la conclusion des marchés publics nécessaires pour reconstruire Mayotte



Les **articles 11 à 15** prévoient des dérogations aux règles de la commande publique, calquées pour la plupart sur celles mises en place à la suite des émeutes intervenues du 27 juin au 5 juillet 2023, à la suite du décès de Nahel Merzouk¹.

L'**article 11** permettrait ainsi la passation de certains marchés publics **sans publicité préalable**, voire **sans mise en concurrence préalable** pour certains d'entre eux, ce qui permettrait de raccourcir d'environ **quatre semaines** le délai de conclusion d'un marché public et donc d'entamer plus rapidement les travaux de reconstruction.

Toujours dans cet objectif, l'**article 12** permettrait de déroger au **principe d'allotissement des marchés publics** – ce qui représenterait un gain de temps d'environ quatre mois – et l'**article 13** introduirait une nouvelle possibilité de recours aux **marchés de conception-réalisation**, limitant le nombre de procédures de passation des marchés publics.

Ces dérogations seraient applicables, selon l'**article 14**, pour une durée de **24 mois**.

Les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale ont porté sur l'ajout de mesures destinées à favoriser les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises et les artisans établis à Mayotte dans l'attribution des marchés publics², donnant lieu à l'introduction de deux articles additionnels (**article 13 bis A** et **article 14 bis**). Un dispositif de limitation du recours à la sous-traitance (**article 13 bis**) ainsi que des dispositions visant à assurer un meilleur contrôle des marges dans les offres présentées par les soumissionnaires (**article 13 ter**) ont également été introduits.

B. DES DISPOSITIONS VISANT À SÉCURISER JURIDIQUEMENT L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Parallèlement aux dispositifs tendant à accélérer la reconstruction de Mayotte, l'**article 15** a pour objectif de sécuriser juridiquement l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements. À cet effet, cet article autorise celles-ci à **verser des subventions aux associations œuvrant en faveur des secours d'urgence au profit des victimes du cyclone Chido** ainsi qu'à l'**établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte**, depuis le 14 décembre 2024 et jusqu'au 17 mai 2025.

Cet article a été complété à l'Assemblée nationale, afin d'élargir le champ des associations pouvant bénéficier de subventions de la part des collectivités territoriales et de leurs groupements, pour inclure les associations et fondations fournissant des repas ou des soins aux personnes en difficulté ou contribuant à favoriser le logement.

4. LA POSITION DE LA COMMISSION : ACCEPTER DES MESURES QUI FAVORISERONT UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE MAYOTTE, SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS VISANT À GARANTIR LEUR EFFICACITÉ

A. DES MESURES UTILES, QUI PERMETTRONT D'ENGAGER AU PLUS VITE LES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION À MAYOTTE

La commission des lois souscrit à l'objectif d'une **reconstruction la plus rapide possible de Mayotte**, compte tenu de la situation alarmante de l'archipel. Elle s'est en conséquence

¹ Ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaires à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

² Dispositif dit de « *small business act* ».

montrée globalement favorable aux mesures proposées, qui introduisent à cette fin des mesures dérogatoires qu'elle a jugées **proportionnées**.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION VISENT PRINCIPALEMENT À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS PROPOSÉS, AFIN DE FAVORISER UNE RECONSTRUCTION RAPIDE

À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté **15 amendements**, qui visent principalement à assurer de façon effective une reconstruction rapide de Mayotte, tout en garantissant la prise en compte de l'avis des élus locaux.

- Ainsi, concernant **le financement par l'État de la reconstruction des écoles publiques**, l'article 2 a été modifié de façon à ce que **l'État ne puisse intervenir qu'à la demande des communes**, afin de garantir le respect des libertés locales tout en conservant un dispositif souple, qui permettra l'engagement des travaux de reconstruction rapidement.
- S'agissant de **l'habilitation à légiférer par ordonnance** initialement prévue par l'article 10 du projet de loi, la commission partage l'objectif poursuivi, à savoir permettre l'adaptation des règles d'occupation et d'expropriation pour **permettre la réalisation des travaux d'intérêt public nécessaires à la reconstruction de Mayotte en dépit du désordre foncier existant**. Elle a cependant maintenu la suppression de cet article, compte tenu des règles de recevabilité des amendements et appelle le Gouvernement à **inscrire directement dans la loi les mesures qu'il entend mettre en œuvre à cet effet**.
- Concernant **les dérogations aux règles de la commande publique** prévues par les articles 11 à 14, la commission s'est d'abord attachée à supprimer l'ensemble des dispositifs qui auraient pu **ralentir la conclusion des marchés publics indispensables à la reconstruction de Mayotte**, tels que l'obligation, pour les soumissionnaires souhaitant bénéficier d'une dérogation au principe de publicité préalable en vertu de l'article 11, d'utiliser **des produits d'origine française ou européenne**.

La commission s'est par ailleurs efforcée de renforcer l'efficacité des mesures proposées en supprimant les dispositifs **déjà satisfaits par le droit en vigueur**, tels que l'obligation de publication numérique de données relatives aux marchés publics dispensés de publicité préalable.

Un **article 13 bis AA** a enfin été introduit à l'initiative de la rapporteure, pour regrouper l'ensemble des dispositions destinées à favoriser les petites et moyennes entreprises locales dans l'attribution des marchés publics, tout en améliorant parallèlement leur rédaction. Par cohérence, les articles 13 *bis* A et 14 *bis* ont été supprimés. L'article 13 *bis* a également été supprimé, puisque la mesure de **limitation du recours à la sous-traitance** qu'il proposait risquait **d'évincer les petites et moyennes entreprises de l'accès à la commande publique**, à rebours de l'objectif poursuivi par l'introduction des mesures visant à favoriser les petites et moyennes entreprises locales dans l'attribution des marchés publics.

- Enfin, à l'article 15, la commission a souscrit à **l'élargissement du champ des associations** pouvant recevoir des subventions de la part des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle a en revanche **supprimé l'exigence de désignation d'un commissaire aux comptes** par les associations et fondations reconnues d'utilité publique souhaitant percevoir ces subventions, considérant cette obligation superfétatoire, compte tenu des obligations financières et comptables qui s'appliquent déjà aux associations et fondations reconnues d'utilité publique.

Réunie le mardi 28 janvier 2025, la commission a proposé à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter les articles 2 et 10 à 15 ainsi modifiés.

Le projet de loi sera examiné en séance publique le 3 février 2025.



Muriel Jourda

Présidente de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Isabelle Florennes

Rapporteure

Sénatrice
(Union centriste)
des Hauts-de-Seine

[Commission des lois](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)

PROJET DE LOI

PROJET DE LOI D'URGENCE
POUR MAYOTTE

Saisine pour avis



La commission des affaires sociales a reçu délégation au fond de la commission des affaires économiques pour l'examen des articles 18 à 22, 27, 32 et 33. Elle a émis, **sous réserve de quelques adaptations, un avis favorable à l'adoption des articles compris dans le projet de loi initial.** Elle propose de supprimer quatre articles introduits à l'Assemblée nationale.

1. UNE SITUATION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DÉJÀ PRÉCAIRE
EXACÉRBEÉ PAR LE CYCLONE CHIDOA. UN DÉPARTEMENT À L'ÉCONOMIE FRAGILE EN PROIE À DE NOMBREUSES
DIFFICULTÉS SOCIALESÉvolution du taux de chômage
à Mayotte (2018-2023)

2018 2019 2020 2021 2022 2023

Source : Commission des affaires sociales, Insee.

Avec **77 % de ses habitants vivant sous le seuil de pauvreté nationale en 2021**, Mayotte est le département le plus pauvre de France. La population mahoraise est également très jeune : elle est pour moitié composée de personnes de moins de 20 ans.

Avant même le cyclone Chido, la situation du marché de l'emploi à Mayotte était précaire et se dégradait depuis 2019. **Le taux de chômage atteignait ainsi 37 % en 2023** contre 7,3 % au niveau national. Dans un contexte où l'économie informelle est très prégnante, le taux d'emploi s'élevait à 29 % en 2023, ce qui représentait 50 000 personnes en activité¹.

Les emplois se concentrent pour moitié dans le secteur tertiaire non marchand. S'agissant du secteur privé, les TPE représentent 90 % de l'économie locale. Les 5 040 artisans recensés exercent pour la majeure partie à leur domicile, compte tenu de la pénurie de locaux. Les patrimoines personnels et professionnels sont ainsi confondus, et tous ne sont pas assurés.

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 CONSÉQUENCES DU CYCLONE CHIDO POUR LES ENTREPRISES SONT IMPORTANTES ET RISQUENT DE PÉRDURER DANS CERTAINS SECTEURS

L'archipel de Mayotte a été très durement touché par le cyclone Chido le 14 décembre 2024, et les dégâts matériels importants qu'il a provoqués ont été aggravés par la tempête Dikeledi, qui s'est abattue sur l'île le 13 janvier dernier. Des récits impressionnants de destruction de bâtiments et d'infrastructures publics et privés ont été relatés lors des auditions du rapporteur.

Il ressort toutefois de ces auditions que **la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) de Mayotte, la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) et les agences France Travail sont en état d'exercer leurs compétences malgré l'ampleur des destructions et inondations subies**. La CSSM sera ainsi en capacité d'accueillir du public et de recevoir des demandes dès février 2025. Elle a en outre conservé l'ensemble de ses données. Les agents de la Deets, actuellement hébergés au sein de la préfecture, parviennent à assurer leurs missions et reçoivent également le concours des services se trouvant à La Réunion. Enfin, le système bancaire fonctionne normalement, permettant le versement des prestations sociales.

Selon les informations transmises par la direction générale des outre-mer (DGOM), **le niveau d'activité des entreprises, à la mi-janvier, était réduit de 50 % à 80 % en moyenne**, avec une perte de chiffre d'affaires estimée entre 12,4 millions d'euros et 19 millions d'euros. L'incidence du cyclone est variable selon les secteurs économiques. Il ressort ainsi des informations collectées auprès des entreprises mahoraises par la DGOM que les entreprises du secteur du BTP et de l'hôtellerie seraient, pour 80 % d'entre elles, en capacité de reprendre leur activité.

Des mesures ont été annoncées dès le 20 décembre 2024 et prises par les pouvoirs publics pour aider les entreprises à amortir le choc des destructions. Outre les dispositifs compris dans ce projet de loi, un décret du 14 janvier 2025 octroie aux entreprises éligibles entre 1 500 et 30 000 euros d'aides cumulées pour les mois de décembre 2024 et janvier 2025.



d'euros de pertes
déclarées par
les entreprises

2. UN PROJET DE LOI D'URGENCE POUR FAIRE FACE À LA SITUATION DE COURT TERME ET PRÉVENIR TOUTE AGGRAVATION DE LA CRISE

A. DES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Le présent projet de loi contient plusieurs dispositions visant à **accompagner l'économie mahoraise** afin de **favoriser sa reprise**.

L'**article 18** prévoit la **suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales** dues depuis le 14 décembre 2024 par les **employeurs et travailleurs indépendants**. Initialement, cette suspension devait s'appliquer à **l'ensemble des redevables** jusqu'au **31 mars 2025**, et pouvait être **renouvelée par décret pour tout ou partie d'entre eux**, jusqu'au **31 décembre 2025** au plus tard.

L'Assemblée nationale a étendu la période de suspension généralisée du recouvrement jusqu'au **31 décembre 2025**, et a autorisé son maintien sous conditions par décret jusqu'au **31 décembre 2026**. Elle a également prévu la possibilité de **conclure des plans d'apurements** qui pourraient donner lieu à un **abandon total ou partiel des créances de cotisations et contributions**, sous conditions. Elle a enfin introduit un **article 18 bis** prévoyant l'**exonération de l'ensemble des cotisations et contributions**, à l'**exception des cotisations d'assurance vieillesse pour les régimes complémentaires obligatoires**, pour le seul mois de **décembre 2024**.

La commission relève d'une part que l'extension de la période de suspension votée par l'Assemblée nationale **ne correspond pas au cadre d'urgence** qui est celui du texte, et d'autre part, que les **secteurs économiques ont été inégalement touchés par le cyclone**, ce qui justifie un **suivi plus souple au cas par cas**. En conséquence, elle a **adopté deux amendements du rapporteur** visant à **revenir aux échéances de suspension du recouvrement des cotisations et contributions prévues dans le texte initial**, et à **supprimer l'article 18 bis**.

L'**article 22** permet **une majoration des taux de l'indemnité d'activité partielle versée au salarié et de l'allocation accordée à l'employeur pour les établissements situés à Mayotte**. Par décret, l'indemnité due au salarié serait réhaussée à 70 % du salaire brut contre 60 % actuellement. Exception faite des indemnités complémentaires versées en sus des montants légaux, les employeurs bénéficieraient d'un reste à charge nul alors qu'ils supportent 40 % du coût de l'activité partielle en vertu du droit commun.



salariés placés en activité partielle au 17 janvier

Ces dispositions du projet de loi valideraient des mesures déjà effectives depuis janvier grâce à une lettre de couverture ministérielle et prévoiraient que cette dérogation s'applique du 14 décembre 2024 jusqu'au 31 mars 2025, avec une possibilité de prolongation jusqu'au 31 décembre 2025.

Selon les informations transmises par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), 693 demandes d'autorisation préalables d'activité partielle avaient déjà été déposées mi-janvier pour 8 500 salariés concernés. L'administration retient l'hypothèse d'un effectif total de 10 000 salariés placés en activité partielle – sur un ensemble de 16 400 salariés du secteur privé éligibles. Les dépenses induites par le recours à l'activité partielle jusqu'en mars 2025 sont estimées à **27,5 millions d'euros pour l'État et 13,5 millions d'euros pour l'Unédic**.

B. DES DISPOSITIONS VISANT À ASSURER LA CONTINUITÉ DES DROITS

Afin que les dégâts matériels importants causés par le cyclone Chido n'occasionnent pas de **rupture dans le versement des prestations**, les **articles 20 et 21** prévoient respectivement que les **revenus de remplacement au bénéfice des demandeurs d'emploi**, d'une part, et les **prestations sociales** versées aux **résidents mahorais et à leurs ayants droit**, d'autre part, puissent être **renouvelés ou nouvellement attribués en l'absence de demandes ou à la suite de demandes ne contenant pas l'ensemble des pièces requises**.

Cette prolongation bénéficierait **automatiquement** aux personnes dont les **droits arrivent à échéance à compter du 1^{er} décembre 2024 et courrait au moins jusqu'au 31 mars 2025** ; le Gouvernement pourrait repousser cette date par décret, au plus tard le **31 décembre 2025**, **selon l'évolution de la situation**.

L'**Assemblée nationale a élargi la possibilité de renouvellement des seules prestations sociales**, prévue au titre de l'article 21, **au 30 juin 2025**. La commission a **accueilli favorablement l'article 21 en adoptant un amendement du rapporteur ramenant cette échéance au 31 mars 2025**, afin de l'aligner sur celle de l'article 20 et sur l'économie générale du texte.

L'**article 20** concerne la **prolongation du versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE)**, l'**allocation de solidarité spécifique à l'emploi (ASS)** et l'**allocation des travailleurs indépendants (ATI)**. Il propose également d'allonger la **période de référence affiliation**, pendant laquelle les conditions d'activité antérieure sont recherchées pour l'ouverture des droits à l'assurance chômage, ainsi que le délai de forclusion avant le terme duquel les personnes privées d'emploi doivent s'inscrire à France Travail.

La commission a **soutenu ces dispositions considérant que le marché du travail, déjà fragile en temps normal, ne peut correctement fonctionner** en raison de l'incidence du cyclone sur l'économie mahoraise.

Cet article entérine ce que les agences France Travail ont déjà mis en place dans l'urgence depuis janvier 2025 : 131 demandeurs d'emploi au titre de l'ARE ont déjà bénéficié de cette mesure. En outre, 739 demandeurs d'emploi supplémentaires pourront voir prolonger leurs droits à l'ARE de janvier à mars 2025 grâce à ces dispositions.

Selon les estimations de France Travail, les dépenses globales induites par les indemnisations prolongées jusqu'au 31 mars 2025 seraient comprises **entre 750 000 et 850 000 euros**. La quasi-totalité de ce coût est supporté par le régime d'assurance chômage, financeur de l'ARE et de l'ATI.

Le rapporteur note toutefois que cet article déroge à la répartition normale des compétences puisque les règles d'indemnisation de l'assurance chômage relèvent des partenaires sociaux. Ces derniers ont, en outre, repris pleinement l'exercice de leurs compétences depuis la conclusion des conventions d'assurance chômage le 15 novembre 2024 et la fin du régime de carence.

Jusqu'au 31 mars 2025, la prorogation exceptionnelle directement prévue dans la loi paraît justifiée par l'urgence. En revanche, l'habilitation donnée au gouvernement pour reporter le terme de cette prolongation jusqu'au 31 décembre 2025, au plus tard, ne saurait se faire sans l'assurance que les partenaires sociaux seront consultés. C'est pourquoi, **la commission a adopté un amendement du rapporteur afin que le décret de prolongation soit nécessairement pris après un avis du conseil d'administration de l'Unédic.**

La commission a en outre adopté des amendements de **suppression des articles 27, 32 et 33** qui portent des demandes de rapport au Gouvernement. Le rapporteur partage cependant l'intention sous-tendant l'introduction par l'Assemblée nationale de **l'article 27** demandant un rapport sur les écarts de montants entre les prestations sociales servies à Mayotte et celles versées dans les autres départements d'Hexagone et d'outre-mer. **La poursuite de la convergence sociale sera un des grands enjeux de la refondation de Mayotte** alors que, selon les informations transmises par la DGOM, des mesures d'harmonisation sociale devraient être intégrées au futur « projet de loi programme » pour Mayotte annoncé par le Gouvernement.

Les dispositions du projet de loi ont comme seule finalité de gérer l'urgence d'une situation sociale et économique pouvant devenir explosive. La reconstruction de Mayotte devra s'appuyer des mesures pérennes comprises dans un prochain texte législatif. D'autres mesures essentielles, comme la structuration d'une offre de formation ambitieuse, ne relèvent pas de la loi.

Réunie le mardi 28 janvier 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis, sur le **projet de loi d'urgence pour Mayotte**. La commission des affaires sociales propose à la commission des affaires économiques d'adopter sans modification les articles **19** et **22**, d'adopter avec modifications les articles **18, 20, 21** et de supprimer les articles **18 bis, 27, 32 et 33**.



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/pjl24-260.html>