

...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 dégâts<sup>1</sup>

### 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.

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>**).

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.



### EN SÉANCE

Mardi 4 février 2025, le Sénat a adopté en séance publique, à l'unanimité, le projet de loi d'urgence pour Mayotte.

À cette occasion, **les articles examinés par la commission des affaires économiques ont été enrichis par une trentaine d'amendements**.

À l'**article 1<sup>er</sup>**, le champ des ouvrages dont l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte pourra assurer la maîtrise d'ouvrage a été élargi aux équipements et infrastructures (amdt [n° 87 rect. bis](#)).

La gouvernance de l'établissement public a également été modulée, en prévoyant que siègeront au conseil d'administration au moins cinq représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale mahorais, dans des conditions reflétant les équilibres territoriaux de Mayotte (amdt [n° 156](#)) et la mention du directeur général en tant que membre du conseil d'administration a été supprimé (amdt [n° 170](#)), compte tenu des nouveaux éléments fournis par la mission de préfiguration de l'établissement public. La composition du comité technique a également été étoffée (amtds n<sup>os</sup> [36](#), [47](#) et [125](#)).

Le délai laissé au Gouvernement pour prendre l'ordonnance prévue à l'article 1<sup>er</sup> a également été réduit de 3 à 1 mois (amdt [n° 85 rect. bis](#)).

Par souci de lisibilité, les dispositions de l'article 1<sup>er bis</sup> prévoyant la remise par l'établissement public d'un rapport d'activité ont été déplacées à l'article 1<sup>er</sup> (amdt [n° 71](#)), le Gouvernement s'étant engagé à remettre au Parlement un rapport complémentaire sur les sujets ne relevant pas de la compétence de l'établissement public (amdt [n° 72](#)). Ce rapport désormais prévu à l'**article 1<sup>er bis</sup>** comprendra en outre un bilan des aides financières consenties par l'Union européenne en vue de la reconstruction de Mayotte (amdt [n° 93 rect.](#)) ainsi qu'un bilan de la mise à jour des données cadastrales (amdt [n° 37](#)).



A l'**article 3**, la possibilité d'affecter les constructions temporaires dispensées d'autorisation d'urbanisme au relogement d'urgence des victimes du cyclone a été rétablie (amdt [n° 105 rect.](#)).

Conformément aux vœux de la commission, l'amendement n° 73 du Gouvernement, adopté par le Sénat, est revenu sur l'impossibilité, dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'**article 4**, d'alléger les contraintes en matière de recours aux énergies renouvelables et d'accessibilité des logements.

A l'**article 4 bis**, l'obligation de fournir un justificatif de domicile pour l'achat de tôles a été rétablie (amdt [n° 81](#)).

A l'**article 7**, le champ des travaux pouvant faire l'objet d'une déclaration simple en mairie a été restreint aux travaux de reconstruction ou réfection strictement à l'identique relevant normalement du régime de la déclaration préalable, afin de mieux cibler les travaux d'ampleur limitée (amdt [n° 168](#)). Il a également été prévu qu'une information sur les travaux de la commission d'urgence foncière (CUF) soit délivrée lors du dépôt de toute demande d'autorisation d'urbanisme (amdt [n° 75](#)). Enfin, le délai laissé aux services instructeurs pour signaler au demandeur l'incomplétude de son dossier a été étendu de cinq à huit jours (amdt n° [45](#)).

L'amendement [n° 169](#) portant **article additionnel**, présenté par le rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, a substitué temporairement à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) un avis simple, pour les reconstructions à l'identique de bâtiments et infrastructures agricoles.

A l'**article 9**, la possibilité d'engager des démolitions dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme a été exclue pour les bâtiments inscrits au titre des monuments historiques (amdt [n°69](#)).

En ce qui concerne le volet financier, la suspension du recouvrement et des délais de réclamations a été étendue aux créances douanières (amds n°s [82](#) et [83](#), respectivement aux **articles 17 et 17 bis A**).

En adoptant l'amendement [n° 158](#) du Gouvernement portant **article additionnel**, le Sénat a créé un prêt à taux zéro pour financer la reconstruction de Mayotte.

A l'**article 17 ter**, l'exonération temporaire de TGAP a été étendue aux déchets exportés (amdt [n° 172](#)).

## 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>

