



HAL
open science

A Mayotte, des politiques de délogement sans relogement

Cyrille Hanappe

► **To cite this version:**

Cyrille Hanappe. A Mayotte, des politiques de délogement sans relogement : Construire une feuille de route “ du bidonville au logement ” : le programme d’Olivier Klein, ministre délégué au Logement en visite à Mayotte jusqu’au 1er mars, est ambitieux, sur cette île où l’action publique se concentre depuis deux décennies sur une répression féroce des “ habitats illégaux ”, au mépris d’un droit au logement resté au stade théorique. Sortir de la “ bidonvilisation ” de Mayotte n’est pas impossible, mais les alternatives existantes demeurent pour le moment très minoritaires.. 2023. halshs-04270812

HAL Id: halshs-04270812

<https://shs.hal.science/halshs-04270812>

Submitted on 8 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

A Mayotte, des politiques de délogement sans relogement

Annoncée pour Avril 2023 à Mayotte, l'opération « Wuambushu¹ » prévoit l'envoi d'un corps expéditionnaire de 5 escadrons de gendarmerie mobiles sur l'île, soit 400 agents. Mise en place par le ministre de l'intérieur et validée par le président de la république, elle a pour but de réaliser des expulsions massives d'étrangers en situation irrégulière et des démolitions encore plus massives des bidonvilles dans lesquels ils sont censés habiter. Alors même que le logement est déjà très largement insuffisant aussi bien en termes de qualité que de quantité sur l'île, la destruction prévue de plus de 1000 habitations en deux mois semble une aberration qui vient s'ajouter à ce qui ressemble de plus en plus à une politique de délogement de masse.

Depuis près de vingt ans à Mayotte, les migrations et la résorption des bidonvilles sont au cœur de l'attention et de l'action publique. Alors que près de la moitié de la population n'a pas la nationalité française, que la même proportion de personnes vit dans des logements en tôle², les habitants des bidonvilles font office de boucs émissaires désignés pour les nombreuses difficultés de l'île, quand bien même, dans un cercle pervers, les destructions répétées de quartiers spontanés par l'Etat ne font qu'augmenter les tensions et les violences pour tous.

Explosion de l'habitat et des quartiers précaires à Mayotte

Quelques éléments semblent indispensables pour comprendre une situation devenue explosive. Si Mayotte devient officiellement le 101^{ème} département français en 2011, l'île est sous domination hexagonale depuis 1841 suite à sa vente à la France par le sultan local. Les trois autres îles avec lesquelles elle forme l'archipel des Comores sont annexées sous la contrainte au protectorat français en 1886. En 1974, après des années de débats et de tensions, un référendum sur l'indépendance des Comores est organisé et Mayotte, à l'inverse des trois autres îles, vote pour demeurer sous tutelle métropolitaine. Ce choix fort, en défiance de ses voisines, n'a depuis cessé de la définir dans une identité complexe de sororité contrariée construite à travers des centaines d'années de coexistence. Pendant les premières années après le référendum, les va-et-vient entre les îles continuent, mais l'instauration du « visa Balladur³ » en 1995 ferme la frontière et tend les rapports administratifs envers les comoriens sans pour autant restreindre les flux migratoires.

Plus de 10.000 bébés naissent à Mayotte en 2021⁴, faisant du Centre Hospitalier de Mayotte l'hôpital avec la plus grande natalité d'Europe, un chiffre en augmentation de

¹ "Wuambushu" : "Reprise" en mahorais

² INSEE analyse Mayotte – N°18- 29/08/2019. https://www.insee.fr/fr/statistiques/4202864-66%_des_migrants_vivent_dans_une_maison_en_tole_et_65%_des_habitants_des_bidonvilles_sont_des_migrants

³ Instauré le 18 janvier 1995, à la suite d'années de lobbying de la classe politique mahoraise, le visa préalable et nécessaire à l'entrée à Mayotte instaure une barrière administrative et policière entre Mayotte et les autres îles des Comores.

⁴ 10.560 exactement : INSEE Mayotte Actualités – Lettre N°30- Mai 2022 - <https://www.insee.fr/fr/information/2415623>

plus de 50% en dix ans⁵. Si les trois-quarts de ces enfants ont une mère de nationalité étrangère, principalement comorienne, un peu plus de la moitié de leurs pères sont de nationalité française. Actuellement à Mayotte, la moitié de la population a moins de 18 ans et la population de l'île a été multipliée par près de cinq en 35 ans, passant à 300.000 habitants début 2022⁶.

De plus, La situation administrative est plus que complexe pour la moitié de la population qui n'a pas la nationalité française, avec un accès aux droits défaillant. La faiblesse économique locale et la précarité sont prégnantes et globales. L'île offre un tableau social et démographique marqué par de très grandes difficultés de tous ordres.

Un territoire dense à la morphologie difficile

A ces difficultés sociales s'ajoute une géomorphologie complexe du territoire : générée par un volcan, l'île a des dénivelés et des reliefs marqués, difficilement accessibles¹⁹. Elle est aussi sujette à de nombreux risques naturels majeurs : outre le passage régulier de cyclones potentiellement dévastateurs, de saisons des pluies entraînant parfois des glissements de terrain importants, des inondations et des difficultés de circulation conséquentes, l'apparition d'un volcan sous-marin à 80 kilomètres de ses côtes en 2018 a entraîné non seulement de nombreux tremblements de terre mais également un enfoncement global de l'île de plus de 15 centimètres, provoquant une montée des eaux subséquente. Nombre de villages côtiers se trouvent ainsi confrontés à des problématiques nouvelles impliquant des nouvelles implantations de logements sur un territoire déjà exsangue.

Bidonvilisation de Mayotte

Entre 1980 et 2002, la « case SIM », produite par la Société Immobilière de Mayotte, alors seul bailleur social de l'île, est un modèle de logement social qui permet de produire plus de 18.000 logements. Inspirée des maisons traditionnelles mahoraises, elle a été mise au point par une équipe engagée réunissant une maîtrise d'ouvrage innovante et engagée, l'anthropologue Jon Breslar et l'architecte Vincent Liétar. Construite en brique de terre compressée, son modèle de base est composé de deux pièces assemblées, sous un toit à deux pentes dans des proportions élégantes, et se déclinant sur un jeu de couleur mis au point par le peintre Philippe Girard. Le modèle économique en est assez radical : dans une société où il est impossible de demander des fiches de paie et un loyer stable aux habitants, la maison d'une valeur comprise entre 10 et 30.000 euros leur est tout simplement donnée en échange d'une contribution libre en travail ou en matériel à la construction. Un rapport assassin de Cour des comptes au début des années 2000 le jugeant trop généreux entraîne subitement la fin de sa production en 2003.

⁵ INSEE : « une natalité record – Naissance 2016 à Mayotte », N°54, 31/08/2017
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3048782>

⁶ INSEE Mayotte Actualités – Lettre N°30- Mai 2022 -<https://www.insee.fr/fr/information/2415623>

¹⁹ Plan d'actions pour le développement urbain durable à Mayotte (PADUDM), Rapport n°009571-02 établi par Philippe Schmitt, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, Mars 2015

Aucun modèle solide et conséquent n'est depuis parvenu à prendre le relais. C'est sous ce prisme et celui de l'extrême pauvreté persistante de la population mahoraise que peut partiellement être vue l'explosion de l'habitat et des quartiers précaires à Mayotte.

En l'absence de production de logement social, le bidonville constitue le modèle urbain et architectural qui connaît le plus fort développement à Mayotte depuis 2004 jusqu'à abriter 40% de la population au recensement de 2017. La proportion de constructions en matériaux légers est sensiblement la même, mais pour ces maisons, la tôle s'est peu à peu complètement substituée aux matériaux naturels traditionnels (bois, végétal ou terre) passant d'un gros tiers des constructions à la fin des années 90 à la quasi-totalité dix ans plus tard²⁰. Quant à la part de logements sans eau courante, si elle baissait depuis les années 1990, elle a ensuite augmenté à partir des années 2010. Aujourd'hui plus de la moitié des maisons de l'île n'ont pas d'accès direct à l'eau. Les étrangers ne sont d'ailleurs pas les seuls à vivre dans les quartiers spontanés : un quart des français de Mayotte habitent des maisons en tôle.

En 2018, la SIM dispose seulement de 236 logements locatifs sociaux sur l'ensemble de l'île. Le dernier Plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées fait état en tout et pour tout de 174 places d'hébergement et constate l'échec de toutes les politiques de logement social.

Quelles politiques à Mayotte pour les quartiers spontanés ?

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) semblent constituer les seules actions de politiques publiques urbaines dans les quartiers spontanés à Mayotte mais elles peinent à produire leurs effets, achoppant sur la question du relogement des personnes en situation irrégulière.

La loi Letchimy de 2011 a été mise au point dans le but d'assurer pour les outre-mers une reconnaissance d'un droit du domicile et de jouissance aux occupants fonciers sans titre, ainsi que pour assurer le traitement des situations des occupants fonciers sans titre en insalubrité et péril. Mais ses apports peinent à prendre forme à Mayotte, autant pour des raisons politiques – le refus de toute forme de reconnaissance aux personnes en situation illégale - que pratiques – l'absence de solution d'hébergement pour les habitants évacués, même temporairement, lors d'une opération d'amélioration, quels que soient leur statut. De facto, la plupart des opérations de résorption de l'habitat insalubre lancées à la fin des années 2010 ont la plus grande peine à dépasser le stade des études et aucune n'a atteint le stade opérationnel à ce jour.

Les quartiers spontanés de Mayotte sont considérés par nombre de mahorais comme un problème en soi et en particulier par de nombreux élus²¹ dont les préfets

²⁰ INSEE, « Quatre logements sur dix sont en tôle en 2017- Evolution des conditions de logement à Mayotte », INSEE Analyse Mayotte, 29/08/2019- <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4202864>

²¹ Malgré une abstention extrêmement élevée et des corps électoraux toujours très réduits, (42.000 votants aux élections présidentielles 2022 pour une population de 300.000 habitants), Mayotte a une histoire fidèle et continue de vote pour des élus et des candidats de droite. Cette relation est liée à nombre de moments historiques où des gouvernements de droite ont su donner droit aux revendications de nationalité française de

se font les relais. S'il est indéniable que les conditions de vie en général et sanitaires en particulier doivent y être améliorées, les mêmes personnes qui dénoncent ces quartiers semblent oublier un peu vite qu'elles y sont liées plus qu'elles ne veulent bien le reconnaître : non seulement nombre de leurs habitants travaillent partout à Mayotte dans les métiers de service ou de travaux, mais des mahorais français y font des placements financiers et y construisent dans une optique spéculative ou de rendement locatifs faciles : une maison en tôle réalisée par un entrepreneur local coûte environ 2.000 euros à construire mais peut être louée 200 euros par mois...

La loi de 2018 pour l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique, dite loi ELAN, comportait un cavalier législatif particulier à Mayotte²² : son article 11-1 permet aux préfets de Mayotte de procéder par arrêté à la démolition de quartiers présentant « des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique ». Inversant l'esprit de l'article 1 de la loi Droit au Logement de 1990 pour définir l'habitat indigne et informel, elle permet au préfet de passer par-dessus toutes les procédures juridiques de protection des habitants pour les déloger de leurs lieux de vie. Seule la mention de la nécessaire mise à l'abri des personnes affectées par les démolitions semble présenter un filet de sécurité, mais dans un territoire où il n'y a pas de solutions d'hébergement, ce principe n'est jamais respecté.

La loi ELAN est promulguée en novembre 2018 et le préfet Jean-François Colombet, nommé en juillet 2019, ne va pas tarder à s'en saisir pour en faire un outil de démolition de masse. Si 41 maisons ont été détruites en 2019, le chiffre s'élève à 161 en 2020²³ et explose en 2021 quand la préfecture s'enorgueillit d'avoir détruit 1.652 cases pendant l'année²⁴. « *Détruire des bidonvilles n'est pas humainement facile à faire. Cela demande du courage. Mais, c'est une décision fondée par le droit, c'est une demande forte de la population mahoraise, c'est une exigence de sécurité publique. Il n'y aura donc plus de zone non-droit à Mayotte* » affirme le préfet Colombet en exergue de son « Baromètre mensuel de l'habitat illégal²⁶ » en avril 2021. Le préfet Thierry Suquet lui succède à l'été 2021 et continue les opérations de démolition déjà engagées, quand bien même des magistrats font observer que le volet mise à l'abri et relogement des personnes prévus par la loi n'est quasiment jamais respecté et que les procédures faisant l'objet d'un recours tournent systématiquement en défaveurs des actions de l'état. Le délogement sans relogement est une politique assumée par les pouvoirs publics à Mayotte

l'île, à commencer par le référendum de 1974 et la reconnaissance du statut français de l'île par le président Giscard d'Estaing jusqu'à la départementalisation de 2011 décidée par le président Sarkozy. Inversement, le souvenir du président Mitterand qui insistait sur la nécessaire relation avec les Comores et l'inscription de l'île dans son environnement régional ont laissé un goût amer. Marine Le Pen reçoit régulièrement un accueil chaleureux dans l'île et y a recueilli 43% des suffrages au premier tour de la présidentielle de 2022 et même 50 % au second. L'intégralité des conseillers départementaux de Mayotte appartiennent à des partis de droite.
²²Gouvernement, « Elan, une loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique », mis à jour le 14 septembre 2021, <https://www.gouvernement.fr/action/elan-une-loi-pour-l-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique>, consulté le 02/07/2022

²³ Préfet de Mayotte- Ministère de la Justice Bilan chiffré 2020 – Dossier de presse- Février 2021

²⁴ Préfet de Mayotte – Baromètre annuel de la lutte contre l'habitat illégal – Bilan 2021

²⁶ La notion d' « Habitat illégal », néologisme propre à Mayotte peut poser question quand le logement est défini comme un droit fondamental à l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Oserait-on parler de nourriture ou de santé « illégales » dans les mêmes termes ?

Quelles pistes de sortie par le haut ?

Si l'ensemble des actions en cours concernant les quartiers spontanés semblent désespérantes, un certain nombre d'actions innovantes dessinent néanmoins des pistes d'ouverture qu'il convient de suivre avec attention : dans le cadre du NPNRU de Mamoudzou, le quartier spontané de Mahabourini, bénéficie d'une action de réduction des risques par la mise en place de cheminements sécurisés, l'amenée de réseaux d'eau et d'électricité et du tout à l'égout, ainsi que la création d'espaces publics et de petits bâtiments communs traditionnels, les farés, conçus spécialement pour pouvoir également servir d'abris en cas de cyclone. D'autres opérations du même type se développent dans d'autres quartiers, reprenant des principes déjà éprouvés dans des pays exposés massivement à la question des bidonvilles comme la Colombie. Il s'agit de permettre de mettre en place des actions d'amélioration et de transformation des quartiers « par le bas ».

Dans le même esprit, des actions ont été mises en place pour créer des logements à bas prix à destination des personnes les plus précaires. Conçues à base de matériaux naturels (bois et briques de terre compressée), dimensionnées pour s'inscrire dans les parcelles réduites des bidonvilles existants, ces maisons sont pensées en remplacement des logements de qualité trop médiocres. Lancées initialement dans le cadre du projet de Mahabourini, le principe en a été ensuite repris par l'Etat dans le cadre d'un concours d'architecture national organisé par le PUCA, « Totem », tout proposant en parallèle un nouveau modèle de financement de "logement locatif très social adapté », permettant aux locataires d'avoir des loyers extrêmement bas. Prévu initialement pour ne bénéficier qu'aux personnes de nationalité françaises ou aux rares étrangers ayant une carte de séjour de dix ans, l'extension prévue de ce modèle à ceux ayant une carte de un an peut donner à espérer une amélioration de la quantité et la qualité des logements pour les personnes précaires à Mayotte, même si les nombreuses personnes sans papiers seront toujours laissées sans solution.

Ces modèles alternatifs à la destruction massive de bidonvilles sans relogement demeurent néanmoins malheureusement minoritaires et ne combleront actuellement en rien le nombre de maisons détruites par les politiques de délogement.

Allant au bout d'une logique de répression féroce à l'égard des personnes sans papier, nombre d'opérateurs publics font comme s'il était possible d'inventer une politique de logement qui ferait fi de la quasi moitié de la population mahoraise. Les destructions de bidonville se succèdent et ne font qu'ajouter à la déforestation de l'île tout en créant d'autres quartiers plus insalubres ou en augmentant la densification et la mise en péril des quartiers existants. Les personnes chassées s'installent dans des lieux toujours plus éloignés et plus exposés aux risques sans que personne ne gagne à ces démolitions..

Cyrille Hanappe, architecte et enseignant chercheur

Maître de conférence et Directeur pédagogique du DSA Architecture & Risques Majeurs à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture Paris Belleville depuis 2010, Cyrille Hanappe est chercheur à l'IPRAUS/UMS AUSSER. Il a créé l'agence d'architecture Air en 2000. Il préside également l'association *Actes & Cités* qui travaille sur la question de la dignité par le cadre de vie.