



**HAL**  
open science

# Rendre tolérable l'absence de relogement dans l'intervention publique en bidonville, à Mayotte

Mégane Aussedat

► **To cite this version:**

Mégane Aussedat. Rendre tolérable l'absence de relogement dans l'intervention publique en bidonville, à Mayotte. *Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon*, 2023, 97 (2), 10.4000/geocarrefour.21826 . halshs-04516761

**HAL Id: halshs-04516761**

**<https://shs.hal.science/halshs-04516761>**

Submitted on 3 Jun 2024

**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 - ShareAlike 4.0 International License



**Géocarrefour**

Revue de géographie de Lyon

97/2 | 2023

**Habitats informels et migrations: 10 ans de résorption  
des bidonvilles en France (2011-2021)**

---

## Rendre tolérable l'absence de relogement dans l'intervention publique en bidonville, à Mayotte

*Make tolerable the absence of rehousing in public intervention in slums, in  
Mayotte*

**Mégane Aussedat**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/21826>

DOI : 10.4000/geocarrefour.21826

ISSN : 1960-601X

### Éditeur

Association des amis de la Revue de géographie de Lyon

Ce document vous est fourni par Université de Caen Normandie



### Référence électronique

Mégane Aussedat, « Rendre tolérable l'absence de relogement dans l'intervention publique en bidonville, à Mayotte », *Géocarrefour* [En ligne], 97/2 | 2023, mis en ligne le 15 décembre 2023, consulté le 03 juin 2024. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/21826> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.21826>

---

Ce document a été généré automatiquement le 4 avril 2024.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-SA 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Rendre tolérable l'absence de relogement dans l'intervention publique en bidonville, à Mayotte

*Make tolerable the absence of rehousing in public intervention in slums, in Mayotte*

**Mégane Aussedat**

---

## Introduction

- 1 Dans les Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM), l'habitat insalubre concernerait près de 12,5 % du parc de logements (soit 110 000 habitations) contre 1,2 % en France métropolitaine (Cour des comptes, 2020, p. 66). Cette catégorie recouvre en partie celle de l'habitat « informel », qui désigne les logements édifiés sans titre de propriété foncière, souvent à partir de matériaux précaires (tôles ou bois). Bien que ce phénomène soit présent dans l'ensemble des DROM, son ampleur et ses manifestations diffèrent fortement d'un territoire à l'autre : l'habitat précaire et informel n'existe plus que de façon diffuse à la Réunion, reste relativement important aux Antilles<sup>1</sup>, tandis qu'il prend la forme de bidonvilles comptant plusieurs milliers d'habitants à Mayotte et en Guyane (Fondation Abbé Pierre, 2022, p. 264).
- 2 Depuis le début des années 2010, un outillage législatif dédié à l'habitat informel propre aux DROM a vu le jour, avec la loi « Letchimy »<sup>2</sup> du 23 juin 2011 et, plus récemment, avec l'article 197 de la loi du 23 novembre 2018, portant Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN ») qui assouplit les conditions dans lesquelles les préfets de département de Mayotte et de Guyane peuvent procéder à l'évacuation de quartiers d'habitat informel<sup>3</sup>.
- 3 Cette spécificité des normes relatives à l'habitat informel dans ces territoires doit être replacée dans un contexte plus global : la distanciation vis-à-vis du droit commun apparaît comme une dimension fondamentale de l'Etat outremer. Le prisme de la

« spécificité » semble être « l'une des convictions les mieux partagées par les différents acteurs impliqués dans l'action publique » déployée dans les territoires ultramarins, au point d'en constituer « l'approche essentielle » par laquelle sont saisis les sujets les plus divers (Beauvallet *et al.*, 2016, p. 140). S. Guyon (2016, p. 12) souligne ainsi que « *dérogations, adaptations et spécificité sont des catégories particulièrement opératoires dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique dans ces territoires* ». Cette caractérisation des Outre-mer par leurs particularismes vient justifier tant l'adoption de normes juridiques spécifiques que la négociation avec la légalité dans l'application de ces normes. Particulièrement mis en évidence dans le traitement des étrangers (Pommerolle, 2013 ; Sakoyan et Grassineau, 2015), ce régime dérogatoire est souvent présenté par la littérature académique comme la manifestation d'un legs colonial recomposé (voir par exemple Nicolas, 2019). A Mayotte, les entorses faites au droit du sol et l'application différenciée du droit de la filiation par rapport à la Métropole sont ainsi considérées comme l'expression d'une « *continuité du passé colonial à la situation présente* », s'incarnant dans un « *droit postcolonial* » (Saada, 2007, p. 15-16).

- 4 L'exceptionnalité qui caractérise l'action publique outre-mer fait écho à celle relevée par la recherche en sciences sociales en matière d'intervention publique dans les bidonvilles, et ce, dans des contextes géographiques variés. Selon certaines analyses européennes, les bidonvilles constitueraient des espaces dans lesquels s'applique un « état d'exception », tel que conceptualisé par G. Agamben, qui aurait pour conséquence d'installer les individus visés dans la précarité et l'incertitude de façon durable (Legros et Vitale, 2011). Sans que la notion d'exception y soit nécessairement centrale, d'autres recherches soulignent le traitement spécifique dont font l'objet les populations catégorisées comme « Roms » et habitant des zones bidonvillisées dans les villes françaises. Elles mettent en évidence la façon dont ce contournement du droit commun est justifié par des représentations racisantes ou des considérations politiques formulées en termes « d'acceptabilité » (Costil et Roche, 2015 ; Bourgois, 2020). Au-delà du cas européen, des travaux menés dans les « Suds » prennent pour objet la fabrique institutionnelle de l'exception (au sens de suspension d'une norme légale) dans le gouvernement des zones d'habitat précaire (Roy, 2005). Ils donnent à voir l'emploi d'une « *grammaire de l'exception* » permettant la plus ou moins grande tolérance des occupations illégales en fonction des groupes sociaux considérés et des intérêts politiques, économiques et identitaires en jeu (Fawaz, 2016 ; Yiftachel, 2009).
- 5 Dès lors, comment l'exception, qui semble être une modalité courante de l'intervention publique en bidonville, se manifeste-t-elle dans les territoires ultramarins, dans lesquels la dérogation au droit commun se trouve constamment négociée au nom de spécificités territoriales ? En suivant la perspective proposée par S. Hayat et L. Tangy (2011, p. 23), le terme « exception » fait ici référence aux situations caractérisées par « *la primauté du fait sur le droit* », dans une logique qui « *valorise l'efficacité et l'adaptation à une circonstance singulière* »<sup>4</sup>.
- 6 L'analyse d'une opération d'évacuation d'un bidonville menée à Mayotte dans le cadre d'un projet d'aménagement apporte des premiers éléments de réponse. Dans cet article, et pour respecter l'anonymisation des enquêtés, ce bidonville sera nommé « Mura », et « Dago » la commune dans laquelle il se situe. En m'appuyant sur l'analyse des solutions dans l'action publique, proposée par P. Zittoun (2013), je montrerai d'abord que l'opération étudiée se singularise par le détournement d'un outil législatif issu du champ migratoire et sécuritaire. En mobilisant la sociologie du droit, je mettrai

ensuite en évidence l'existence d'une norme secondaire d'application construite localement, tendant à faire du droit au relogement une contrainte relative. Enfin, j'analyserai la façon dont les techniciens municipaux se représentent les conséquences de l'absence de relogement temporaire pour les occupants délogés ; celles-ci sont considérées comme néfastes mais tolérables, en raison, notamment, d'un prisme ethnicisant que je mettrai en exergue à partir des travaux relatifs aux processus de minorisation liés à la race et à l'ethnicité. *In fine*, cet article donne à voir une dérogation au droit commun justifiée par les acteurs communaux au nom d'une double spécificité : celle du territoire, qui réside dans la faiblesse des capacités opérationnelles locales, et celle des occupants, construite à travers un prisme ethnicisant.

- 7 Les matériaux que je mobilise sont tirés d'une enquête de terrain de quinze semaines réalisée entre janvier 2021 et avril 2023 à Mayotte dans le cadre d'une thèse en sociologie. Les données recueillies sont de trois types : (a) 86 entretiens semi-directifs conduits avec des acteurs relevant de sphères diverses (politiques, techniques, associatives et habitantes) ; (b) 7 observations directes conduites dans le cadre de réunions inter- ou intra-institutionnelles ; (c) un corpus de sources écrites recueillies auprès des acteurs institutionnels impliqués dans les projets urbains étudiés ou consultées dans des services d'archives. Pour cet article, je m'appuie particulièrement sur un matériau de terrain qui concerne la résorption du bidonville de Mura : une dizaine d'entretiens semi-directifs conduits auprès de techniciens communaux en charge de l'habitat et d'acteurs préfectoraux, neuf entretiens réalisés avec des habitants, et des sources écrites internes à la Ville de Dago.

## L'article 197 de la loi ELAN : le prisme migratoire et sécuritaire appliqué à l'habitat informel

- 8 Située dans le canal du Mozambique, Mayotte est un territoire composé de deux îles principales, Grande-Terre et Petite-Terre, appartenant géographiquement à l'archipel des Comores, colonisé par la France au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Le référendum de 1974 mène à l'indépendance des trois autres îles de l'archipel, tandis que les habitants de Mayotte choisissent le maintien dans la République française, décision entérinée à nouveau par voie référendaire en 1976. Le rattachement de ce territoire à la France, bien que contesté par l'Organisation des Nations Unies à travers plus de vingt résolutions de son Assemblée générale<sup>5</sup>, prend différentes formes juridiques jusqu'en 2011, date à laquelle Mayotte devient le 101<sup>e</sup> département français.
- 9 D'un point de vue démographique, depuis la fin des années 1950, la population de Mayotte se caractérise par une croissance forte, passant de 23 300 à 300 000 habitants entre 1958 et 2022 (Seguin *et al.*, 2023). L'arrivée importante de populations comoriennes et le départ de nombreux natifs de Mayotte vers la Métropole font progresser rapidement la part de la population de nationalité étrangère, qui s'élève à 48 % en 2017 (dont un tiers d'étrangers nés à Mayotte) (Chaussy *et al.*, 2019).
- 10 Parallèlement à ces dynamiques démographiques, l'habitat évolue considérablement à partir de la fin des années 1970. Entre 1978 et 1997, sous l'impulsion d'une politique volontaire d'accession sociale à la propriété, la part de l'habitat « en dur » (en béton ou en briques de terre compressée), passe de 4 à 58 %, et celle des maisons dites « traditionnelles »<sup>6</sup> de 92 à 40 % (Girard, 2014). Si la part de l'habitat composé de

matériaux fragiles (bois, terre ou tôles) est restée stable depuis, le nombre de logements qu'elle représente a été multiplié par 2,5 entre 1997 et 2017. Cet habitat est à présent en grande majorité fabriqué en tôle, tandis que les maisons construites à partir de matériaux végétaux ou de terre ont quasiment disparu (Thibault, 2019).

- 11 Cette augmentation du nombre de cases en tôle, aussi appelées bangas<sup>7</sup>, se traduit de façon visible par la constitution de quartiers d'habitat précaire dans des secteurs jusqu'alors non urbanisés, sur des pentes souvent sujettes aux aléas naturels (voir illustrations 1 et 2). Les communes les plus concernées sont celles où se concentre la population étrangère, situées principalement dans la zone urbaine de Mamoudzou, sur le littoral est de Grande-Terre. Bien que la réalité soit plus contrastée, ces quartiers sont catégorisés dans l'opinion publique et les médias comme majoritairement habités par des étrangers en situation irrégulière en provenance des trois autres îles de l'archipel des Comores, et sans droit ni titre du point de vue de l'occupation foncière.

## Une procédure nouvelle pour endiguer l'expansion de l'habitat informel

- 12 Depuis 2019, ces zones d'habitat précaire font l'objet d'interventions croissantes des pouvoirs publics, du fait d'une disposition législative nouvelle : l'article 197 de la loi ELAN qui est publiée en novembre 2018 autorise les préfets de Mayotte et de Guyane à faire évacuer par arrêté les quartiers d'habitat informel présentant « *des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique* »<sup>8</sup>.
- 13 Cette disposition législative allège considérablement les conditions fixées par les dispositions de droit commun et par la loi Letchimy qui permettaient déjà aux préfets de procéder à la démolition de quartiers d'habitat informel en outre-mer (voir encadré n° 1). La finalité poursuivie est également différente. Les mesures de police de l'habitat de droit commun ou adaptées par la loi Letchimy visent à prescrire la réparation ou la démolition de locaux impropres à l'habitation, tout en assurant aux occupants certaines protections, dont leur relogement. Elles sont particulièrement utilisées dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), terme qui désigne des opérations publiques subventionnées par l'Etat, ayant pour objectifs, d'une part, d'éradiquer l'insalubrité irrémédiable ou dangereuse, à travers des acquisitions publiques de terrains ou d'immeubles, des démolitions ou des réhabilitations et, d'autre part, de produire des logements sociaux sur le terrain ciblé (ou ailleurs) pour assurer le relogement des habitants, depuis la loi Vivien du 10 juillet 1970.
- 14 L'article 197 de la loi ELAN a, lui, pour visée première d'ordonner l'évacuation des occupants de quartiers caractérisés par une occupation foncière informelle pour permettre la destruction de tels quartiers. L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental ayant introduit cet article précise en effet que celui-ci permet de « *procéder aux démolitions de locaux et installations par ensemble homogène d'habitat informel, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir préalablement une ordonnance du juge et un avis du CODERST* ». Le texte soutient que les logements précaires à Mayotte « *sont occupés très majoritairement par des étrangers en situation irrégulière* » et que l'expansion de cet habitat « *est à l'origine de troubles graves à l'ordre public* ». Il regrette que les procédures existantes « *ne permettent une action sur un ensemble d'habitat informel homogène qu'en cas de "projet global d'aménagement et d'assainissement"* » et affirme qu'à Mayotte et en Guyane, « *l'habitat informel n'a pas vocation à être régularisé en cas d'insalubrité réparable* ».

Dans la logique gouvernementale, cet article de loi doit permettre de limiter l'expansion d'un habitat illégal (associé à l'insécurité), et non de traiter des situations d'insalubrité ou de péril. En cela, cette mesure se rapproche d'une procédure d'expulsion sans toutefois qu'une décision de justice soit nécessaire.

- 15 Cet article de loi a été utilisé à Mayotte pour la première fois en 2019 et le rythme des opérations « loi ELAN » s'est intensifié en trois ans. Une dizaine de bangas ont ainsi été détruits en 2019, une centaine en 2020, et plus de 1500 en 2021, au travers de huit évacuations conduites entre janvier et octobre. A l'échelle de Mayotte, il s'agit des premières interventions publiques d'ampleur ciblées sur l'habitat précaire et informel. En effet, les opérations « RHI » mises en place à partir de la fin des années 1980 sur le territoire ciblaient avant tout des quartiers villageois centraux où l'occupation n'était pas considérée comme illégale. De plus, elles étaient limitées à la mise en place de réseaux d'assainissement, d'électricité et de voirie, et se caractérisaient par l'absence d'intervention sur l'habitat (Girard, 2014)<sup>10</sup>. Seule une opération de RHI donnant lieu à la démolition d'une quarantaine d'habitations et à la construction de nouveaux logements sociaux pour le relogement avait déjà été menée, dans la commune de Dago, à partir de 2018.

**Encadré n°1 : Une procédure assouplie et un droit au relogement affaibli par l'article 197 de la loi ELAN<sup>11</sup>**

L'article 197 de la loi ELAN se rapproche de la procédure du périmètre insalubre antérieurement défini à l'article L. 1331-25 du Code de la santé publique et abrogé dans le cadre de la réforme des polices de l'habitat introduite par l'ordonnance du 16 septembre 2020. Cette procédure visait à permettre l'application d'un traitement global à un ensemble de locaux précaires manifestement impropres à l'habitation et formant un périmètre homogène relevant d'une évaluation de l'irrémediabilité de l'insalubrité, entraînant une interdiction définitive d'habiter et fréquemment la démolition. Parmi les situations visées figuraient notamment les bidonvilles. Pour éviter la démolition de toutes les constructions informelles dont l'état ne la justifie pas, la loi Letchimy du 23 juin 2011 a institué une procédure de périmètre *ad hoc* applicables aux situations d'habitat informel non-homogènes, permettant selon l'état des constructions, le maintien en l'état, l'amélioration ou la démolition dans le cadre d'un projet d'aménagement permettant parallèlement la régularisation foncière (article 9).

Les modalités prévues par l'article 197 de la loi ELAN diffèrent en plusieurs points des deux autres procédures d'insalubrité mentionnées ci-dessus, notamment en matière de relogement. Dans le cas de l'ancien périmètre insalubre de droit commun et dans la mesure où le propriétaire des habitations est à l'origine de l'insalubrité constatée ou en retire bénéfice, celui-ci est tenu à l'obligation de relogement des occupants de bonne foi, selon les dispositions des articles L521-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. Dans le cas où le propriétaire n'est en rien responsable de l'état des constructions édifiées sans droit ni titre sur sa propriété, il ne peut être tenu au relogement mais la loi ne précisait rien à ce titre. Dans les faits, les périmètres insalubres étaient toujours connectés à une opération de RHI où le relogement des occupants était assuré par la collectivité ou son aménageur (voir ci-après). Dans le cadre du périmètre de

l'article 9 de la loi Letchimy, l'obligation de relogement pèse sur les logeurs pour les locataires et occupants de bonne foi.

Dans ces deux cas, il s'agit d'une proposition de relogement pérenne, même si celui-ci peut être précédé pour des raisons pratiques d'une période d'hébergement qui constitue un relogement provisoire. Dans ces deux cas également, en cas de défaillance du logeur, la collectivité s'y substitue et assure le relogement à la charge financière du logeur (un an ou six mois d'indemnité de relogement).

Il faut également préciser que les droits des personnes délogées sont identiques lorsque la démolition d'habitations construites de façon informelle est engagée dans le cadre d'un projet d'aménagement ou d'équipement public (et non du fait d'une mesure de police liée à l'insalubrité ou au péril), ce qui est le cas des opérations de RHI. Alors, le relogement des occupants en titre et de bonne foi est assuré par le logeur, ou s'il est défaillant, par la puissance publique à l'origine du projet d'aménagement. Celle-ci assure également le relogement des occupants « constructeurs » (articles 1 et 2 de la loi Letchimy), en plus des locataires et occupants de bonne foi.

Or, dans le cas de l'application de l'article 197 de la loi ELAN, l'obligation est portée par le préfet de département et se limite à ce qu'une « proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant » soit annexée à l'arrêté préfectoral. Aucune effectivité d'un relogement définitif n'est donc assurée.

## Une norme juridique mobilisée comme outil de lutte contre l'immigration clandestine

- 16 A travers ces opérations « loi ELAN », la Préfecture poursuit de façon directe un objectif de lutte contre l'immigration clandestine. Leur mise en œuvre s'effectue en étroite collaboration avec la Sous-préfecture chargée de la lutte contre l'immigration clandestine, et les interpellations se multiplient durant les trois semaines précédant les évacuations en tant que telles<sup>12</sup>. Mais une finalité moins directe, et moins immédiate, est également recherchée. Dans les représentations des acteurs préfectoraux, ces opérations dites de « décasage »<sup>13</sup> constituent un levier permettant de rendre le territoire moins attractif pour les populations migrantes en provenance des Comores et, par voie de conséquence, de lutter contre l'insécurité. En entretien, une personne en charge de la mise en œuvre de ces évacuations au sein de la Préfecture explique ainsi :

En fait l'objectif mené par les services de l'Etat c'est de rendre Mayotte moins attractive par rapport à toute cette immigration clandestine. [...] si on fait comprendre que c'est compliqué de se loger et de s'installer n'importe où à Mayotte, on n'espère pas éradiquer, mais au moins diminuer l'immigration clandestine. [...] Et donc les gens ont commencé, la population de ces bangas a commencé à intégrer que de toutes façons ils viennent, ils s'installent là, ben on va venir, on va détruire, ils vont déménager et aller s'installer ailleurs, mais ils prennent aussi le risque dans trois mois qu'on revienne et qu'on détruisse. [...] Et si on tue comme ça le dispositif simple d'installation sur Mayotte et ben on aura gagné, au moins on aura avancé sur l'immigration et sur la délinquance.

[Entretien avec un cadre de la Préfecture. 2021. N° 15]



- 17 Cet extrait d'entretien met en exergue l'objectif recherché par les services préfectoraux : il s'agit de rendre précaire l'implantation de « *la population de ces bangas* » sur le territoire mahorais, notamment au travers d'évictions répétées, pour freiner l'immigration et, dans leur logique, lutter ainsi contre la délinquance. Explicitant cette position, un haut-fonctionnaire de la Préfecture souligne : « *il y a aussi un effet "J'ai été décasé deux fois, trois fois, j'ai compris que ma place n'est pas là, je prends mes cantines et mes malles et je me réinstalle aux Comores"* »<sup>14</sup>. Pour cet acteur, l'un des objectifs poursuivis « *est effectivement le départ aux Comores, départ coercitif ou départ volontaire* ». La mise en application de l'article 197 de la loi ELAN fait ainsi de la vulnérabilité résidentielle (Deboulet *et al.*, 2019) un outil au service de la politique migratoire et sécuritaire déployée localement.
- 18 Cet objectif entre en contradiction avec les obligations fixées par la loi en matière de prise en charge des occupants. Selon les termes de l'article, « *une proposition de relogement ou d'hébergement adaptée à chaque occupant* » doit être annexée à l'arrêté préfectoral, celui-ci devant être pris un mois au moins avant la démolition. Dans les faits, l'hébergement (c'est-à-dire la prise en charge (quasiment) gratuite et nécessairement temporaire) est privilégié au relogement (la réinstallation dans un logement pérenne classique) et seule une part très faible des ménages délogés est prise en charge<sup>15</sup>. Pour l'ensemble des opérations conduites en 2021, la Préfecture affiche le nombre de 522 personnes hébergées qu'il faut rapporter aux 2725 occupants enquêtés à l'occasion de ces interventions dans le même temps<sup>16</sup> (Préfecture de Mayotte, 2021).

### Le « décasage » de Mura : une logique différente ?

- 19 Les éléments qui suivent portent sur l'évacuation conduite en 2021 du bidonville de Mura, situé dans la commune de Dago, à Grande-Terre, dans lequel on dénombrait plusieurs centaines de bangas et une dizaine de maisons en dur. Il s'agissait d'un bidonville ancien (les premières installations étaient antérieures à 1988), bénéficiant d'une position géographique centrale au sein de la commune, à proximité de la route nationale, et dont la population était en grande partie française ou en situation régulière sur le territoire. Au moment de l'évacuation, on dénombrait dans le bidonville environ 1200 habitants, soit 210 ménages, dont 42 % comptaient au moins un adulte français et 85 % au moins une personne en situation régulière sur le territoire<sup>17</sup>.
- 20 Ce « décasage » se démarque des précédentes opérations menées sur le territoire dans la mesure où une très large partie des habitants a vocation à revenir habiter dans les nouveaux logements qui seront construits à terme sur le site. Sollicitée auprès de la Préfecture par la Direction en charge de l'aménagement de la commune de Dago, cette évacuation « loi ELAN » s'inscrit en effet dans un projet urbain d'ampleur : à l'issue de la démolition, les techniciens et les élus de la commune annoncent la reconstruction de 500 logements sociaux, locatifs ou en accession à la propriété, sur le terrain dégagé des habitations. Le lendemain de l'évacuation, des « conventions de relogement » sont proposées aux habitants délogés : il s'agit de garantir leur retour sur site et l'attribution d'un logement social correspondant à leur situation familiale et leur niveau de ressource à l'issue des travaux de reconstruction. L'indemnisation de certaines familles délogées, en vertu de la loi Letchimy du 23 juin 2011, est également évoquée de façon non-officielle par les techniciens municipaux sans toutefois que cette possibilité ne

fasse l'objet d'une validation par les services de l'Etat au moment de l'opération de décasage<sup>18</sup>.

- 21 C'est précisément cet apparent décalage entre les logiques poursuivies respectivement par les acteurs communaux et la Préfecture qui m'a initialement conduite à enquêter sur cette opération. Comment expliquer le choix de mobiliser la loi ELAN dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine ayant vocation à permettre le retour sur site des habitants, quand son application par la Préfecture est d'ordinaire sous-tendue par un objectif migratoire et sécuritaire ?

## Un instrument détourné au profit d'une opération de rénovation urbaine

- 22 Ce paradoxe tient au fait que les techniciens de la municipalité de Dago détournent l'article 197 de la loi ELAN de son champ initial (migratoire et sécuritaire), au profit d'une opération de rénovation urbaine associant les services de l'Etat, en raison de l'accélération et de la simplification de l'intervention que ce mode opératoire permet. Pour les acteurs municipaux, cette stratégie sécurise la faisabilité d'un projet urbain d'ampleur, dans un contexte où la faiblesse des capacités institutionnelles locales la rend au contraire incertaine.

## Une question d'opportunité

- 23 Pour le comprendre, il faut d'abord préciser que l'initiative de mobiliser une opération « loi ELAN » vient de la Direction en charge de l'aménagement urbain de la commune de Dago.
- 24 Celle-ci est composée d'une dizaine d'agents, que l'on peut catégoriser en deux groupes. Le premier est celui des « Métropolitains », c'est-à-dire des agents nés ou ayant grandi en France métropolitaine et se reconnaissant dans cette catégorie. Il compte cinq agents, parmi lesquels le directeur. Hormis celui-ci, tous ont moins de 30 ans. Pour la majorité d'entre eux, l'arrivée à Mayotte, récente (entre un mois et trois ans au moment de la réalisation des premiers entretiens), correspond à leur première expérience professionnelle salariée, celle-ci étant également la raison de leur venue sur le territoire mahorais. Diplômés en architecture ou en aménagement, souvent formés au sein d'écoles françaises prestigieuses, ils sont pour quatre d'entre eux issus de milieux sociaux favorisés et caractérisés par un capital culturel élevé. Au sein du service, ils sont en charge des questions d'habitat, d'aménagement et de renouvellement urbain. Le second groupe est celui des personnes originaires de l'archipel des Comores au sens large. Plus âgés, ils ont tous grandi à Mayotte. Leur antériorité au sein de la mairie est plus élevée que le premier groupe (entre trois et 17 ans). Ils sont en charge des questions de foncier et d'urbanisme, de médiation sociale et d'insertion. Dans cet article, les entretiens mobilisés sont ceux ayant été réalisés avec les agents du premier groupe, celui des Métropolitains<sup>19</sup> : ce sont eux qui assurent le pilotage du projet d'aménagement de Mura et, surtout, qui sont à l'initiative de la mobilisation de la loi ELAN dans ce cadre.
- 25 Au début de l'année 2021, une demande de subvention a été faite par la Ville de Dago auprès de la Direction départementale de l'environnement, de l'aménagement et du

logement (DEAL) de l'Etat pour la mise en place d'une opération de RHI sur le quartier Mura. La volonté de la Ville d'intervenir sur ce site est ancienne : cette demande arrive à la suite d'une longue série de projets d'aménagement démarrés dès la fin des années 1990 et restés inaboutis. D'après les sources écrites consultées, les raisons de ces échecs sont multiples : elles sont liées à la fois aux difficultés que la Ville rencontre dans le pilotage de ces projets mais aussi à l'absence de solution identifiée pour résorber l'habitat insalubre tout en maintenant les habitants sur site pour éviter d'avoir à les reloger provisoirement.

- 26 Ce nouveau projet s'inscrit dans un contexte où ces freins semblent en partie levés. L'ingénierie de la commune, bien que toujours faible, s'est renforcée, notamment en matière d'aménagement et de rénovation urbaine. Par ailleurs, au moment du dépôt de la demande de subvention, une autre opération de RHI en phase d'achèvement dans un autre quartier de la commune a permis de tester un nouveau produit de constructions à bas coûts et, pour la première fois à Mayotte, de reloger sur site des habitants non-éligibles au logement social classique. Le bureau d'études retenu pour la conduite de la phase pré-opérationnelle de la RHI de Mura est le même que celui ayant assuré la maîtrise d'œuvre de cette opération qualifiée d'innovante par les acteurs locaux.
- 27 Le projet de « décasage » naît parallèlement à la conduite des études lancées dans le cadre du démarrage de la RHI de Mura. En effet, à cette même période, le sous-préfet à la cohésion sociale suggère au directeur en charge de l'aménagement de la municipalité de lui proposer un site sur lequel conduire une évacuation au titre de la loi ELAN. Les techniciens de la Ville saisissent cette opportunité et décident d'activer cette possibilité dans le cadre du projet de RHI de Mura, pour évacuer le site avant le lancement d'une concession d'aménagement pour la reconstruction du quartier. On observe alors le détournement organisé par la Ville de Dago d'un instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2005) qui s'inscrit dans la politique migratoire et sécuritaire pilotée par la Préfecture, au profit d'une opération urbaine et immobilière.

### **Une « solution » pour les politiques de résorption à Mayotte : simplifier et accélérer l'intervention publique dans un contexte d'ingénierie réduite**

- 28 Les acteurs font de ce bricolage une « solution » pour les politiques urbaines à Mayotte dans un contexte d'ingénierie réduite, ce que je propose de mettre en évidence en mobilisant l'approche définitionnelle proposée par P. Zittoun (2013, p. 76). Celle-ci invite à considérer les solutions comme des « *énoncés normatifs* » construits par les acteurs à partir d'un « *véritable travail définitionnel* » qui permet le « *"couplage" d'un instrument souvent déjà existant avec un problème qu'il doit résoudre, une conséquence qu'il doit produire ou encore une politique publique qu'il doit transformer* ». Dans le cas de Mura, le travail discursif de « couplage » réalisé par les techniciens consiste à faire apparaître l'article 197 de la loi ELAN comme un outil approprié pour conduire des projets urbains d'ampleur dans un contexte territorial spécifique, marqué par un manque d'ingénierie et de ressources.
- 29 Ainsi, bien qu'ils mobilisent un instrument initialement utilisé par la puissance publique dans le cadre d'une politique migratoire et sécuritaire, les techniciens produisent un discours visant à rattacher cet outil à un autre secteur, celui des politiques urbaines et, plus particulièrement, du renouvellement urbain<sup>20</sup>. Ils

rapprochent la finalité de l'article 197 de la loi ELAN de celle de procédures plus classiques dans le champ des politiques urbaines, telles que la RHI, et réduisent les différences entre ces dispositifs aux lignes budgétaires activées pour leur financement : « Pour moi ce qui est appliqué sur Mura c'est de la résorption de l'habitat indigne. On résorbe un bidonville. Par contre les différentes lignes de subvention n'ont pas été les mêmes. »<sup>21</sup> Dans leurs discours, il s'agit dans les deux cas de mener des opérations de démolition-reconstruction, dans l'objectif d'offrir aux occupants une sortie durable de l'insalubrité. Si la finalité de l'opération de décasage est rapprochée de celle d'une RHI, les techniciens expliquent que le choix d'activer l'article 197 de la loi ELAN tient à plusieurs aspects. Pour les acteurs communaux, cette disposition offre d'abord l'avantage majeur de limiter leur charge de travail, en plaçant sur d'autres institutions la responsabilité de certaines missions. Elle permet ainsi de faire porter le poids de la prise en charge des occupants à l'Etat, dimension non négligeable dans la mesure où le parc en logements temporaires dont dispose la Ville se résume à six modulaires<sup>22</sup>. En effet, dans le cadre de l'article 197 de la loi ELAN, la responsabilité de proposer une offre d'hébergement ou de relogement aux occupants relève de la Préfecture. Sans ce cadre légal, la collectivité aurait été la seule garante des relogements, en tant que maîtrise d'ouvrage à l'origine d'une opération d'aménagement (voir encadré n° 1). Ainsi, faire appel à la loi ELAN garantit à la collectivité qu'elle n'aura pas intégralement à prendre en charge le coût et l'organisation des relogements.

- 30 Dans les représentations des agents communaux, la part importante d'habitants de Mura jouissant de la nationalité française est une dimension susceptible de maximiser la mobilisation des services de l'Etat en charge de l'hébergement et fait donc fonction de critère favorable pour proposer le site de Mura aux services de la Préfecture souhaitant mettre en œuvre une opération au titre de la loi ELAN. Dans un contexte territorial où la priorité politique est donnée à la question migratoire, les Français ont, selon ces agents, une plus forte probabilité d'être pris en charge par la Préfecture que les étrangers, que ces derniers soient ou non en situation régulière<sup>23</sup>. L'activation de la loi ELAN est ainsi présentée comme une décision indissociable de la composition de la population du quartier, en termes de statuts administratifs :

Nos attentes, c'était « comment l'Etat va prendre en charge ce qui est de sa responsabilité ». Parce que quand tu rentres dans un quartier et que c'est que des étrangers, c'est beaucoup plus simple : « On a fait une proposition de relogement et ils ont refusé, on a fait notre... ». Mais quand tu vas dans un quartier et que c'est des Français avec des cartes de nationalité pour plus de la moitié<sup>24</sup>, tu ne peux pas vraiment avoir le même discours.

[Entretien avec un cadre de la Ville de Dago, direction Aménagement urbain. 2021. N° 65]

- 31 Ensuite, les techniciens déplorent le manque d'ingénierie au sein de la commune. Au cours des entretiens et des observations conduits avec les agents communaux, ce problème était évoqué de façon récurrente : désorganisation liée à un *turnover* important, difficultés à recruter du personnel suffisamment formé, faiblesse des services supports et techniques... A leurs yeux, ces difficultés mettent en péril la capacité de la Ville à assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain d'ampleur. L'opération ELAN apparaît alors comme un moyen de lever les réticences des aménageurs, afin que la maîtrise d'ouvrage puisse leur être déléguée. En effet, la présence de plusieurs centaines de familles sur le site est considérée par la Ville comme un frein majeur à la volonté des aménageurs de s'engager dans une telle opération, dans la mesure où ces derniers se trouveraient dans l'obligation d'assurer le

relogement temporaire des habitants. Cette question évacuée, les conditions sont alors plus favorables à leur candidature éventuelle.

- 32 Enfin, l'activation d'un décasage « loi ELAN » est présentée comme une solution pour réduire les temporalités des projets urbains. On l'a dit, en choisissant de mobiliser ce dispositif dans le cadre du projet urbain de Mura les techniciens écartent l'option, initialement sélectionnée, de réaliser une RHI. Dans leurs discours, ils associent cette procédure et la méthode des « opérations tiroir » : étant donné l'impossibilité pour les acteurs de la Ville de détruire d'un seul tenant, par manque de logements temporaires, il leur serait nécessaire de procéder par phases, pour reloger progressivement les habitants. Ce séquençage, couplé aux défaillances des entreprises, entrainerait des durées d'opération qui leur semblent inacceptables et le projet envisagé avec la loi ELAN permet ainsi d'éviter tout relogement intermédiaire des habitants. En entretien, un chargé de mission souligne ainsi le caractère inadapté d'une procédure de RHI : « Pour Mura voilà ça ne semblait pas adapté parce que ça aurait pris 30 ans en fait. [...] C'est principalement aussi une histoire de temps quoi. Alors qu'une opération ELAN c'est beaucoup plus efficace. Plus violent, mais plus efficace. »<sup>25</sup>
- 33 On observe ainsi la façon dont le manque en ressources et en ingénierie de la Ville et plus largement du territoire est mis en avant pour justifier le contournement des procédures de droit commun en matière de lutte contre l'habitat insalubre et indigne, au profit d'un instrument coercitif piloté par l'Etat et jugé plus « efficace ».

## La survalorisation de l'efficacité face à l'inertie des politiques de l'habitat

- 34 Il faut replacer ces appréciations dans les représentations qu'ont les professionnels du champ des politiques de l'habitat à Mayotte : celui-ci est présenté comme particulièrement atone. Les agents expriment très régulièrement le fait que « tout prend du temps à Mayotte »<sup>26</sup>, qu'« on est toujours dans les études »<sup>27</sup>, et font part de leur inconfort face à cette perception d'une incapacité à faire qui est présentée comme l'un des maux du territoire (« Il y a une vraie maladie ici, c'est qu'il ne se passe rien »<sup>28</sup>). Dans l'ensemble des entretiens menés, la volonté « d'avancer », de « passer à l'opérationnel », apparaît comme un objectif prioritaire. Cette impression d'inertie est partagée au-delà des techniciens de la commune : elle se retrouve dans la majorité des entretiens menés avec des acteurs institutionnels, qu'il s'agisse d'agents de l'Etat ou d'opérateurs. Cette représentation traduit les difficultés que rencontrent les professionnels de l'urbain à Mayotte, mises en lumière par divers rapports d'expertise (Schmitt, 2015 ; Cour des Comptes, 2020 ; Cour des comptes, 2022, p. 54-59) : carences en ingénierie, absence de vision stratégique pour le territoire, désordres fonciers, production insuffisante de logements sociaux, insolvabilité des ménages... En matière de traitement de l'habitat informel, et comme exposé plus tôt, on note également l'absence d'intervention des pouvoirs publics jusqu'à une période très récente, dans un contexte où le phénomène croît de façon importante et devient de plus en plus visible. Le développement rapide de l'habitat précaire apporte aussi une couche de complexité supplémentaire pour les professionnels de l'urbain, réduisant les fonciers disponibles pour de futurs projets. En entretien, cette difficulté s'exprime sur le mode de l'inquiétude : « On n'aura pas le temps de reconstruire des choses pour des gens qu'on sera envahi de bidonvilles », regrette ainsi un cadre de la Ville<sup>29</sup>. Finalement, on peut faire l'hypothèse que cette configuration

nourrit un sentiment d'impuissance et d'urgence qui conduit les techniciens de Dago à survaloriser l'enjeu de l'efficacité de leur intervention, au détriment d'autres dimensions, notamment sociales. Quoi qu'il en soit, l'intervention se caractérise ici par une exception qui prend la forme d'un détournement d'instrument d'action publique, justifié au nom d'un contexte territorial jugé trop spécifique pour que soient appliquées des procédures de droit commun.

## Le relogement temporaire comme obligation relative

- 35 Le mode opératoire retenu par les techniciens communaux implique l'absence d'une prise en charge adaptée des habitants le temps du chantier. Bien que jugée regrettable, cette dimension n'apparaît pas comme un obstacle à la mise en œuvre de l'évacuation, du fait de l'existence d'une norme secondaire d'application construite localement, tendant à faire du droit au relogement une contrainte relative.

## Une obligation relativisée par la référence à la spécificité du territoire

- 36 Comme indiqué plus tôt, les techniciens communaux mettent en avant que la loi ELAN permet de déporter la responsabilité du relogement sur les services de l'Etat, et que la présence importante de Français est une dimension susceptible de maximiser leur mobilisation. Pour autant, cet argument masque deux réalités. D'une part, les solutions d'hébergement proposées par les services de l'Etat dans le cadre des décasages sont limitées dans le temps, de quelques semaines pour les plus courtes à quelques mois pour les plus longues, et sont donc inadaptées à la durée du chantier de reconstruction qui s'étendra sur plusieurs années. D'autre part, en amont de l'opération, les attentes et les prévisions des acteurs de la Ville en matière de relogement semblaient relativement réduites. L'idée que les services préfectoraux organisent la prise en charge de l'ensemble des occupants, ou *a minima* des Français, était jugée peu réaliste au regard de la faiblesse du parc disponible. Interrogé au sujet de l'opération Mura en cours de préparation, un cadre métropolitain de la commune indique : « *Donc là on va avoir très peu de solutions provisoires pour les gens, et il y a beaucoup de gens qui vont devoir trouver des solutions, le temps des travaux, par eux-mêmes.* »<sup>30</sup> L'incapacité à mener des projets urbains en l'absence de logements temporaires est présentée comme une caractéristique du territoire mahorais, spécificité mise en avant pour justifier le fait de relativiser l'obligation de relogement :

Et c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles j'ai entendu que ces opérations ne se faisaient pas : parce qu'il n'y avait pas ce parc de relogements. Pour moi ce n'est pas une condition... je pense que c'est une condition qui pourrait être travaillée différemment compte tenu des spécificités du territoire. On met 20 ans à aligner sur le droit commun, donc on peut mettre 20 ans à aligner sur les normes de relogement, le temps de mener des opérations et de permettre à accéder [au logement].

[Entretien avec un cadre de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N° 65]

- 37 Aux yeux des techniciens, l'absence de prise en charge des ménages le temps du chantier constitue donc un aspect négatif inévitable, et non un obstacle insurmontable (« *ce n'est pas une condition* »), dans la mise en place d'un projet qui, *in fine*, bénéficiera

aux habitants de Mura et au territoire. Dans un contexte où les conditions d'octroi de droits sociaux ne sont pas alignées avec celles en vigueur en Métropole et où la politique d'hébergement est balbutiante, les techniciens estiment que l'obligation de relogement dans les projets d'aménagement devrait également être revue à la baisse, afin de ne pas bloquer la mise en œuvre de ces projets. Le droit au relogement pour l'ensemble des occupants apparaît ainsi comme une obligation relative pour les acteurs publics, qui ne doit être suivie que dans la mesure des moyens disponibles. Révélateur de cette position, le bilan dressé par les techniciens à l'issue de l'opération de décasage est positif, alors même que seuls 19 % des ménages de Mura ont été hébergés ou relogés, d'après le suivi effectué par la Direction de l'économie, de l'emploi et des solidarités (DEETS) de Mayotte.

## La construction collective d'une obligation relative

- 38 La construction du droit au relogement comme obligation relative revêt une dimension collective que le concept de « *mondes sociaux de la production des droits* » proposé par P.-Y. Baudot et A. Revillard (2015) permet d'éclairer. Ces auteurs invitent à considérer les droits<sup>31</sup> comme « *le produit de l'action des institutions de mise en œuvre* » (Baudot, 2018), et non comme un principe structurant cette action. Il s'agit ainsi d'envisager l'effectivité des droits octroyés aux administrés, dans un territoire donné, comme le résultat d'une configuration d'acteurs et institutions liés par des relations d'interdépendance qu'il convient alors d'analyser. Dans notre cas, appliquer cette perspective à la question du droit au relogement permet de mettre en évidence une dynamique interinstitutionnelle qui participe à la production d'une norme informelle banalisant l'absence de relogement dans le contexte local.
- 39 En effet, au travers des précédentes opérations « loi ELAN » conduites sur le territoire par la Préfecture, les techniciens de la Ville de Dago ont fait l'apprentissage de formes d'action publique libérées des contraintes du relogement. De façon significative, ils considèrent l'évacuation de Mura comme un succès au regard du faible taux de prise en charge constaté sur les opérations antérieures :
- Ben en fait pour moi, j'ai l'impression qu'il y a très peu de gens qui ont été relogés, et que c'est vraiment pas incroyable, mais en fait quand tu te replaces à l'échelle de Mayotte, et à l'échelle des autres opérations, c'est la première fois qu'il y a eu autant de personnes qui ont pu être relogées.  
[Entretien avec un chargé de mission. Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N° 58]
- 40 L'application faite par la Préfecture de l'article 197 de loi ELAN en matière de prise en charge des occupants apparaît ainsi comme une norme construite localement à partir de laquelle d'autres acteurs institutionnels évaluent leurs interventions, ce qui contribue, en retour, à sa consolidation et sa diffusion. En effet, pour procéder à la destruction du bidonville de Mura, les techniciens de la Ville de Dago ont sollicité la mise à disposition de moyens préfectoraux au profit d'un projet urbain sous maîtrise d'ouvrage communale. Ce choix, qui les engage, les conduit à plaider publiquement en faveur du bilan de l'intervention, et plus largement, de l'instrument « loi ELAN ». Lors d'un séminaire dédié à « la lutte contre l'habitat illégal » organisé par la Préfecture, des techniciens de la Ville de Dago sont invités à présenter l'opération conduite sur le quartier Mura devant un public composé d'acteurs institutionnels et politiques locaux. A cette occasion, et alors même qu'ils avancent qu'« *un tiers* »<sup>32</sup> des habitants ont été

hébergés, ces derniers valorisent l'article 197 de la loi ELAN comme un « *outil efficace pour mener des opérations de renouvellement urbain* ». Ils concluent en exprimant leur volonté de voir ce même mode opératoire appliqué à d'autres sites sur lesquels la municipalité envisage de réaliser des projets immobiliers. Ainsi, en produisant un discours légitimant la façon dont la Préfecture a mis en œuvre l'article 197 de la loi ELAN sur le site de Mura, les agents de la Ville participent à la propagation d'une norme secondaire d'application (Lascoumes, 1990) consistant à faire du droit au relogement une obligation relative.

## L'absence de relogement : une dimension tolérable de l'action publique

- 41 Le discours tenu par les techniciens implique de relativiser l'obligation de relogement au regard des spécificités du territoire. Or, s'ils acceptent qu'une partie de la population échappe au relogement temporaire le temps du chantier, cela signifie qu'ils estiment que les retombées de cette situation pour les ménages concernés sont tolérables. L'hypothèse posée est alors que la distance sociale et les rapports de race qui travaillent les relations entre les habitants du quartier et les techniciens métropolitains facilitent la mise à distance par les seconds des conséquences néfastes de l'opération pour les premiers.

### Ignorance et indifférence des techniciens face aux conséquences du déplacement forcé

- 42 Les conséquences de l'évacuation pour les familles délogées sont majeures et plurielles, comme en attestent les personnes que j'ai pu rencontrer après l'opération de décasage. Leurs témoignages font écho aux nombreux travaux de recherche qui soulignent les effets néfastes du déplacement forcé générés par des projets de résorption (voir par exemple Murphy et Anana, 1994 ; Cernea, 1996 ; Dupont, 2010). Dans le cas de Mura, ces effets sont d'abord économiques : la démolition entraîne la perte de biens matériels que les habitants ont dû laisser sur site faute de pouvoir les stocker ailleurs et des investissements réalisés dans les habitations, s'élevant parfois à plusieurs dizaines de milliers d'euros. De plus, une partie des habitants délogés a trouvé à se reloger en louant une ou plusieurs pièces dans des maisons situées dans des quartiers plus ou moins proches de Mura. Le coût de ces locations s'élève parfois jusqu'à 700 euros, un montant considérable pour des familles qui ne comptent souvent aucun adulte salarié<sup>33</sup> et dont l'accès aux prestations familiales est restreint<sup>34</sup>. A ces conséquences économiques, se superposent le risque de déscolarisation des enfants et les effets psychologiques de l'éviction et de l'incertitude qu'elle induit. Enfin certaines familles se trouvent dans l'obligation de se réinstaller dans d'autres bidonvilles, dans des conditions matérielles plus précaires et sur des terrains susceptibles d'être la cible de futures évacuations forcées.
- 43 Face à ces effets, les techniciens de la commune de Dago manifestent une forme d'ignorance. Ainsi, le déplacement et la réinstallation sur un autre terrain ne sont pas toujours considérés comme susceptibles d'aggraver la situation des familles délogées ; les conséquences perçues se limitent au maintien de la précarité dans laquelle ces



ménages se trouvaient déjà. Un technicien m'explique en entretien : « ils n'ont pas forcément changé de forme de précarité s'ils sont allés reconstruire ailleurs. Ils restent dans la même précarité dans laquelle ils étaient à Mura. [...] Donc je pense pas qu'ils soient plus précaires, je pense juste qu'ils sont dans la même situation mais déplacés en fait. »<sup>35</sup>

- 44 Quelques semaines après l'opération de démolition, les techniciens ont relativement peu d'informations sur la situation des habitants déplacés, bien qu'un projet d'enquête *a posteriori* soit en cours au moment où je réalise les entretiens. De façon significative, à l'occasion d'une entrevue avec le directeur du service, celui-ci m'interroge sur les conditions des familles qui ont été relogées dans un centre d'hébergement dans lequel je me suis rendue quelques jours plus tôt. Il est contrarié de savoir que les enfants de ces ménages n'ont pas été rescolarisés dans la commune où se trouve le centre, mais il s'agit d'une information dont il ne disposait pas avant que je la lui communique. Ainsi, les cas potentiellement problématiques ne sont pas investigués, ce qui permet aux acteurs communaux de s'en tenir à « l'impression » que toutes les familles ont trouvé à se reloger dans des conditions jugées correctes :

Moi j'ai l'impression qu'ils ont tous plus ou moins eu une aide, une solution par eux-mêmes, dans le sens où t'as toujours de la famille, un cousin ou un ami qui dit « ben vas-y, là j'ai mon banga, tu peux te mettre à côté, même si tu dois reconstruire ton banga et tout ça quoi. [...] Mais ça c'est les impressions que j'ai en ayant vu les gens et tout ça, je peux pas en être certain. Si ça se trouve il y en a qui se sont vraiment retrouvés dans la merde, en mode « je sais pas où aller, si je me mets là je vais me faire casser la gueule par un tel ». Mais ça par contre je ne sais pas.

[Entretien avec un chargé de mission. Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. N° 58]

- 45 Le plus souvent, toutefois, l'aggravation de la précarisation est présumée et jugée regrettable, mais alors les acteurs y opposent une forme de tolérance. Aux yeux des techniciens, la vulnérabilité induite par l'opération apparaît comme une externalité négative mais inévitable, qu'il convient de mettre en balance avec les retombées positives de l'opération à plus long terme, pour les habitants de Mura, et plus largement, pour le territoire communal. A titre illustratif, lorsque je demande à un cadre de la Ville comment il se positionne par rapport à la précarisation que peut générer l'opération pour les ménages délogés le temps du chantier, il me répond : « Je pense qu'on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs, voilà. »<sup>36</sup>. La violence de l'intervention publique est ainsi tolérée et permise par la perception qu'ont les techniciens des habitants de Mura comme d'un groupe dont la vulnérabilisation, au moins temporaire, est présentée comme une condition inévitable à la réalisation d'opérations immobilières d'ampleur et donc jugée acceptable à ce titre.

- 46 Cette tolérance s'accompagne d'une relative indifférence quant aux conséquences immédiates de l'opération pour les populations délogées. En entretien, et alors que j'abordais ce sujet en fin d'entrevue, anticipant d'éventuelles crispations ou une fermeture de la part de mes interlocuteurs, ces derniers n'exprimaient en fait que rarement une forme de gêne ou de malaise. Dans l'un des entretiens menés, la façon dont les agents administratifs se protègent des émotions morales<sup>37</sup> que la situation pourrait provoquer apparaît de façon explicite :

Je pense que si j'étais arrivé au moment de l'opération, j'aurais pas tenu quoi, j'aurais dit « c'est quoi ces barbares, c'est pas possible, et c'est trop important, et il y a beaucoup de gens qui vont se retrouver dans la merde. » Maintenant avec le recul, ben certes ça met des gens en difficultés, un peu plus, sauf que si on voulait faire une opération parfaite, moi ce que je comprends c'est qu'on ne peut pas faire

une opération parfaite ici, tout gérer dès le départ, etc... [...] Donc du coup ben personnellement je relativise pas mal par rapport à la situation des gens. C'est sûr que si on commence à faire du cas par cas, ben tu tombes vite dans... faut pas tomber dans l'émotion quoi.

[Entretien avec un chargé de mission. Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N° 32]

## La référence à l'ethnicité comme registre de légitimation de la violence

- 47 La violence de l'absence de relogement temporaire est aussi relativisée au travers d'un discours ethnicisant. En effet, les techniciens métropolitains mettent en évidence l'existence d'une solidarité très forte au sein de la population mahoraise, trait culturel jugé appréciable en ce qu'il offre une solution pour pallier le manque de logements temporaires. A titre d'exemple, un enquêté affirme : « *La vraie problématique qu'on a c'est qu'on n'a pas de logements le temps des opérations, voilà. Donc on fait appel à une qualité bien réelle des Mahorais, qui est la solidarité. Ce qu'on ne pourrait pas faire en Métropole.* »<sup>38</sup>
- 48 Au-delà des discours recueillis en entretiens, l'idée d'une solidarité prégnante au sein de la société mahoraise à même de pallier l'absence de relogement se retrouve dans des propos qu'ils tiennent à l'occasion de deux temps de restitution adressés à des acteurs professionnels de l'habitat extérieurs à la commune. A l'occasion d'une formation relative à l'habitat indigne organisée au niveau national et à laquelle j'ai pu assister en distanciel, un cadre du service indique par exemple aux professionnels présents :
- Et donc pour la question du relogement temporaire, l'Etat a fait un travail sans précédent pour cette opération [...] et ça a aussi permis de faire jouer cette très forte solidarité locale, qui n'est pas la solution idéale, mais en tout cas qui existe, et qui va permettre, pour nous, pour nos premières opérations, d'impulser le changement sur le territoire en fait.
- [Carnet de terrain. 2022]
- 49 Du point de vue des acteurs professionnels interrogés, cette solution est jugée insatisfaisante mais salutaire et nécessaire. Sa mise en avant participe à rendre tolérable l'absence de relogement temporaire<sup>39</sup>.
- 50 On observe ici une forme d'ethnicisation au sens de V. de Rudder, C. Poirer, et F. Vourc'h (2000), c'est-à-dire relevant d'un « *système [qui] sélectionne, falsifie ou invente des traits culturels pour les inclure dans une organisation sociale plus ou moins inégalitaire et hiérarchique* » (p.31). La construction de ces traits culturels s'inscrit dans un rapport de pouvoir inégalitaire où un groupe dominant assigne une spécificité à un autre groupe ainsi minorisé, « *l'éloignant de l'universalité et de la généralité à laquelle prétend le majoritaire* » (Jounin et al., 2008 ; voir aussi Collectif API et al., 2021)<sup>40</sup>. Ce processus de minorisation n'appelle pas nécessairement d'attitudes négatives ou hostiles : il implique une négation de l'individualité que des stéréotypes positifs (comme ici, la solidarité) peuvent véhiculer tout autant que des stéréotypes négatifs (Guillaumin, 1972 ; Sala Pala, 2005, p. 490-500).
- 51 Rapporté à ce cas d'étude, ce cadre théorique permet de mettre en évidence la situation minoritaire dans laquelle se trouvent les habitants de Mura en tant que « Mahorais » et de mettre en exergue le rapport de pouvoir défavorable qui les lie aux techniciens métropolitains. Dans cette relation de domination révélatrice des hiérarchies raciales construites par l'histoire coloniale, les agents métropolitains construisent une

particularité propre à la « culture » des « Mahorais » qui participe à rendre acceptable la violence de l'intervention publique.

- 52 Reste à savoir ce que révèlent, en termes de rapports de race, l'ignorance et l'indifférence relatives des acteurs métropolitains vis-à-vis des conséquences immédiates de l'opération pour les individus délogés. Si cette attitude est directement liée à des intérêts institutionnels (la réalisation d'une opération d'aménagement d'ampleur dans une temporalité restreinte), on ne peut exclure qu'elle soit facilitée par des rapports de domination raciale entre agents publics et administrés. On sait en effet, avec les travaux de C. W. Mills (2007), que l'ignorance est constituée par et constitutive des rapports de race. Les liens entre ignorance et indifférence dans les préjugés racistes ont également été soulignés par la recherche en sciences sociales (Forman et Lewis, 2006). L'attitude des praticiens, qui fait écho « à la légèreté avec laquelle on sacrifie la vie, le travail des colonisés et leur monde de significations » évoquée par plusieurs théoriciens de la pensée postcoloniale (Mbembe *et al.*, 2006), interroge ainsi sur l'imbrication entre ce qui relève d'intérêts institutionnels et ce qui relève d'une forme d'aveuglement volontaire et de fermeture émotionnelle d'un groupe social majoritaire vis-à-vis de populations minorisées situées aux marges de l'Etat.
- 53 Les éléments qui précèdent permettent également de préciser la spécificité de l'intervention publique en bidonville à Mayotte par rapport à ce qui peut être observé en France métropolitaine pour des bidonvilles catégorisés comme « roms ». Au-delà du cas français (métropolitain ou ultramarin), la sélection des bénéficiaires apparaît comme un principe structurant de l'action publique dans ces espaces, mis en évidence par la recherche urbaine (Aguilera, 2018). Toutefois, le registre de légitimation de ces mécanismes de tri semble différer entre ce que l'on observe à Mayotte et en France métropolitaine. En effet, dans les bidonvilles métropolitains, la justification de cette sélection semble mobiliser des considérations morales et parfois racialisantes qui permettent de délimiter les individus légitimes à recevoir l'aide publique de ceux qui ne le seraient pas, critères ajustés en fonction de la capacité d'accueil liée à la disponibilité des ressources en logement. Il peut s'agir de critères liés à « l'intégrabilité » des familles (Legros, 2010 ; Roche et Rutland, 2019) ou à leur antériorité sur le territoire d'intervention (Benarrosh-Orsoni, 2011 ; Costil et Roche, 2014). A Mayotte, la légitimité du droit au relogement est reconnue *a minima* pour l'ensemble des occupants en situation régulière, mais l'absence de relogement temporaire est jugée peu problématique et considérée comme un mal nécessaire au regard du contexte territorial. On observe également la présence d'un discours ethnicisant mais celui-ci n'a pas tant vocation à justifier l'exclusion de *certain*s individus ou familles des dispositifs de relogement, qu'à justifier l'absence de prise en charge de familles pourtant perçues comme légitimes à en bénéficier.

## Conclusion

- 54 L'analyse du projet urbain de Mura met en évidence la façon dont les capacités institutionnelles réduites du territoire (manque d'ingénierie, absence de ressources en logement temporaire, défaillances du secteur privé) justifient, selon les acteurs municipaux en charge de l'habitat, le fait de déroger aux normes de droit commun en matière de résorption de l'insalubrité au profit d'un dispositif coercitif violent ne permettant pas d'assurer la prise en charge des habitants le temps du chantier. Cette

construction discursive s'inscrit dans un contexte territorial où les relations entre institutions renforcent et diffusent une norme informelle où le faible taux de prise en charge des habitants délogés par les opérations d'évacuation « loi ELAN » n'est pas considéré comme problématique.

- 55 L'absence de prise en charge des familles délogées constitue une dimension tolérée de l'intervention. Cette appréciation ne peut toutefois se comprendre qu'en tenant compte des représentations qu'ont les techniciens des publics cibles. Ces derniers sont présentés comme un groupe dont la vulnérabilisation, au moins temporaire, est jugée peu problématique, notamment en raison d'une supposée solidarité qui permettrait de pallier les défaillances de l'action publique.
- 56 Le projet apparaît ainsi comme une illustration des politiques de l'exception (Hayat et Tangy, 2011) qui singularisent l'action publique dans les Outre-mers (Guyon, 2016 ; Beauvallet et al., 2016). Dans le cas du bidonville de Mura, l'exception prend la forme d'un détournement de procédure qui permet de simplifier l'intervention publique, dans un contexte caractérisé par la faiblesse des capacités institutionnelles locales. L'absence de relogement temporaire qu'elle induit est assumée et justifiée au nom des futures retombées bénéfiques de l'opération, mais aussi de la spécificité des occupants construite au travers d'un discours ethnisant.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- AGUILERA T., 2018, Reloger, mettre en attente et expulser les bidonvilles de Madrid : quand des politiques de résorption produisent de l'expulsion, *L'Année sociologique*, vol. 68, n° 1, p. 101-134.
- ALBERGHINI A., BARONNET J., GRANDSEIGNE R., 2020, Le mal-logement aux Antilles : des enjeux multiples, une stratégie d'intervention à renforcer, *Recherche sociale*, vol. 234, n° 2, p. 6-77.
- BAUDOT P., REVILLARD, A. (dir.), 2015, *L'État des droits : Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 256 p.
- BAUDOT P.-Y., 2015, L'invention des délais. Pourquoi l'administration doit-elle répondre dans les temps ? *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 119, n° 1, p. 5-18.
- BEAUVALLET W., CÉLESTINE A., ROGER A., 2016, L'État outre-mer, *Politix*, vol. 116, n° 4, p. 139-161.
- BENARROSH-ORSONI N., 2011, Bricoler l'hospitalité publique : réflexions autour du relogement des Roms roumains à Montreuil, *Géocarrefour*, vol. 86, n° 1, p. 55-64.
- BOURGOIS L., 2020, Limiter l'accès aux services de droit commun pour mieux insérer ? Le « non-recours par interdiction temporaire » dans les politiques locales des bidonvilles, *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 245-266.
- CERNEA M. M., 1996, Public Policy Responses to Development-Induced Population Displacements, *Economic and Political Weekly*, vol. 31, n° 24, p. 1515-1523.

- CHAUSSY C., MERCERIN S., GENAY V., 2019, À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère, *Insee Premières*, n° 1737.
- COLLECTIF API, BÉAL V., BOURGEOIS M., DORMOIS R., MIOT Y., PINSON G., SALA PALA V., 2021, Sous la mixité sociale, la race. Les impasses renouvelées d'une politique publique, *Terrains & travaux*, 2021, vol. 39, n° 2, p. 215-237.
- COSTIL M., ROCHE E., 2015, Traiter les bidonvilles hier et aujourd'hui. Le relogement entre permanence et provisoire, *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 110, n° 1, p. 64-73.
- COSTIL M., ROCHE E., 2014, Construire la ville acceptable en réponse aux bidonvilles, in BONNEVAL L., BELMESSOUS F., COUDROY DE LILLE L., ORTAR N. (dir.), *Logement et politique(s) : un couple encore d'actualité ?*, Paris, L'Harmattan. 284 p.
- Cour des comptes, 2020, *Le logement dans les départements et les régions d'outre-mer*.
- Cour des comptes, 2022, *Quel développement pour Mayotte ? Mieux répondre aux défis de la démographie, de la départementalisation et des attentes des Mahorais*.
- Défenseur des droits, 2018, *Rapport sur les opérations dites de « décasage » à Mayotte*.
- DEBOULET A., BOUILLON F., DIETRICH-RAGON P., 2019, *Vulnérabilités résidentielles*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube.
- DE RUDDER V., POIRET C., VOURCH F., 2000, *L'Inégalité raciste*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Direction des affaires culturelles de Mayotte, 2016, *Patrimoine du XXe siècle. Une architecture mahoraise* [en ligne] <https://www.culture.gouv.fr/Regions/DAC-Mayotte/Publications-ressources-communication/Les-publications/La-collection-Patrimoines-caches/Patrimoine-du-XXe-siecle.-Une-architecture-mahoraise>
- Direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement de Mayotte. *Rapport 2020 pour le Conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement*.
- DUPONT V., 2010, Création de nomades urbains et appauvrissement. Impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi, *Revue Tiers Monde*, vol. 201, n° 1, p. 25-45.
- FAWAZ M., 2016, Informality as exception: case studies from Beirut, in DEBOULET A. (dir.), *Rethinking precarious neighborhoods*, Etudes de l'AFD.
- Fondation Abbé Pierre, 2022, *L'état du mal-logement en France*. Rapport annuel n° 27.
- FORMAN T. A., LEWIS A. E., 2006, Racial Apathy and Hurricane Katrina: The Social Anatomy of Prejudice in the Post-Civil Rights Era, *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, vol. 3, n° 1, p. 175-202.
- GIRARD V., 2014, Le logement social à Mayotte : l'action publique en tension dans le cinquième département d'outre-mer, *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 50-71.
- GUILLAUMIN C., 1972, *L'idéologie raciste : genèse et langage actuel*. Paris La Haye, Mouton, 247 p.
- GUYON S., 2016, Trajectoires post-coloniales de l'assimilation, *Politix*, vol. n° 116, n° 4, p. 9-28.
- HACHIMI-ALAOUI, M., LEMERCIER, É., PALOMARES, É., 2019, « Les « décasages », une vindicte populaire tolérée », *Plein droit*, vol. 120, n° 1, p. 20-23.
- HAIDT J., 2003, The moral emotions, in DAVIDSON R.J., SCHERER K.R., GOLDSMITH H.H. (dir.), *Handbook of affective sciences*, Oxford, Oxford University Press.
- HAYAT S., TANGY L., 2011, Exception(s), *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 20, p. 5-27.

- JOUNIN N., PALOMARES É., RABAUD A., 2008, Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires, *Sociétés contemporaines*, vol. 70, n° 2, p. 7-23.
- LASCOUMES P., 1990, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'Année sociologique*, vol. n° 40, p. 43-71.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presse de Sciences Po. 370 p.
- LEGROS, O., 2010-2013, Les « villages d'insertion » : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne ?, *REVUE Asylon(s)*, n° 8, [en ligne] HYPERLINK "<http://www.reseau-terra.eu/article947.html>"<http://www.reseau-terra.eu/article947.html>
- LEGROS O., VITALE T., 2011, Les migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités, *Géocarrefour*, vol. 86, n° 1.
- MBEMBE A., MONGIN O., LEMPEREUR N., SCHLEGEL J.-L., 2006, Qu'est-ce que la pensée postcoloniale ?, *Esprit*, n° 12, p. 117-133.
- MILLS C. W., 2007, White Ignorance, in SULLIVAN S., TUANA N. (dir.), *Race and Epistemologies of Ignorance*, Albany, State University of New York Press, p. 11-38.
- MURPHY D., ANANA T., 1994, Evictions and fear of evictions in the Philippines, *Environment and Urbanization*, vol. 6, n° 1, p. 40-49.
- NICOLAS S., 2019, Aux bords de l'État-nation : politiques migratoires et gouvernementalité exceptionnelle en Guadeloupe, *Lien social et politiques*, n° 83, p. 36-57.
- POMMEROLLE M.-E., 2013, L'administration des étrangers en Guyane française : les jeux autour de la légalité en situation postcoloniale, *Droit et société*, vol. 85, n° 3, p. 693-713.
- Préfecture du Mayotte, 2021, *Baromètre annuel de la lutte contre l'habitat illégal*. [en ligne] <https://www.mayotte.gouv.fr/contenu/telechargement/24149/186079/file/Barom%C3%A8tre%20annuel%20de%20la%20lutte%20contre%20l'habitat%20ill%C3%A9gal%20-%202021.pdf>
- ROY A., 2005, Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning, *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n° 2, p. 147-158.
- SAADA E., 2007, Un droit postcolonial, *Plein droit*, vol. n° 74, n° 3, p. 13-16.
- SAKOYAN J., GRASSINEAU D., 2015, Des sans-papiers expulsés à leurs enfants « isolés » : les politiques migratoires de la départementalisation à Mayotte, in VITALE P. (dir.), *Mobilités ultramarines*, Paris, Editions des Archives Contemporaines.
- SALA PALA V., 2005, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, Thèse de doctorat, Université Rennes 1.
- SEGUIN S., GRANJON M., THIBAUT P., INSEE LA RÉUNION-MAYOTTE, 2023, À Mayotte, un recensement adapté à une population aux évolutions hors normes. *Le blog de l'INSEE*. 5 janvier 2023, [En ligne] HYPERLINK "<https://blog.insee.fr/mayotte-recensement-adapte-a-population-hors-norme/>"<https://blog.insee.fr/mayotte-recensement-adapte-a-population-hors-norme/> (consultation le 23 mars 2023)
- SCHMITT, P., 2015, *Plan d'actions pour le développement urbain durable à Mayotte*. Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- THILBAULT P., 2019, Evolution des conditions de logement à Mayotte. Quatre logements sur dix sont en tôle en 2017. *Insee Analyses La Réunion-Mayotte*, n° 18.

YIFTACHEL O., 2009, Theoretical Notes On 'Gray Cities': the Coming of Urban Apartheid?, *Planning Theory*, vol. 8, n° 1, p. 88-100.

ZITTOUN P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po. 344 p.

## NOTES

1. En Guadeloupe, il existe notamment des quartiers entiers d'habitat informel, mais composés de maisons en briques avec un toit de tôle (Alberghini *et al*, 2020, p.13).
2. Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.
3. Cette disposition est celle qui a été mobilisée pour procéder aux opérations de démolitions de bidonvilles s'inscrivant dans le cadre de l'opération « Wuambushu » déployée à Mayotte en 2023, sous le patronage du ministre de l'Intérieur français.
4. L'approche constructiviste des « politiques de l'exception » de S. Hayat et L. Tangy s'inscrit dans la continuité des travaux de G. Agamben, tout en prenant acte des limites de la notion d'« état d'exception » pointées par la littérature en sciences sociales, parmi lesquelles le fait qu'elle ne permette pas de comprendre comment se fabrique et s'institutionnalise concrètement l'exception. Le concept de « politiques de l'exception » qu'ils proposent en réponse à ces limites invite à porter attention au processus préalable de caractérisation d'une situation comme étant exceptionnelle, ainsi qu'au au contexte, c'est-à-dire aux pratiques et aux représentations qui préexistent et conditionnent la possibilité de l'exception. En outre, les deux auteurs refusent le postulat selon lequel les politiques de l'exception seraient nécessairement adossées à une volonté d'oppression et appellent à considérer la pluralité de leurs visées.
5. On peut rappeler en particulier la résolution 3161 (XXVIII) du 14 décembre 1973 qui « affirme l'unité et l'intégrité territoriale des Comores » ; la résolution 3291 (XXIX) du 13 décembre 1974 qui « réaffirme le droit inaliénable du peuple de l'archipel des Comores à l'autodétermination et à l'indépendance » ; et la résolution 3385 (XXX) du 12 novembre 1975, relative à l'admission des Comores à l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle elle « réaffirme la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores, composé des îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli ».
6. Par ce terme, il est fait référence aux habitations construites principalement à partir de matériaux locaux et selon des techniques de construction vernaculaires décrites, par exemple, dans la publication de la Direction des affaires culturelles de Mayotte, 2016.
7. Dans son acception stricte, le terme « banga » désigne en shimaore une case d'une seule pièce. Employé par les acteurs institutionnels, il désigne des habitations précaires construites en tôles.
8. Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
9. Le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques est une instance consultative notamment chargée d'émettre un avis en amont de la publication d'actes réglementaires liés à la santé publique et à l'environnement. Il est composé d'acteurs publics, d'experts et d'acteurs de la société civile.
10. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer l'absence de RHI sur l'habitat informel à Mayotte. Il s'agit, d'une part, d'un enjeu politique mis en avant par V. Girard (2014) et S. Guyot (2004), lié à la présence importante d'étrangers (en situation régulière ou non) dans ces quartiers. Il s'agit, d'autre part, d'une contrainte juridique et matérielle : les pouvoirs publics ne disposent d'aucune solution de relogement pour les ménages délogés par ces opérations. Cela s'explique par la taille extrêmement réduite du parc social à Mayotte (523 logements locatifs sociaux, fin

2020 (DEAL, 2021)) et par l'impossibilité d'y accéder tant pour les populations en situation irrégulière que pour les populations en situation régulière mais n'ayant pas droit aux allocations logement. En effet, les allocations logement à Mayotte ne sont accessibles qu'aux ménages disposant de titres de séjour « leur donnant vocation à résider à Mayotte de manière durable » (article 4 de l'ordonnance du 7 février 2022 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans le Département de Mayotte). Cela ne concerne donc que les personnes disposant de cartes de résident, d'une durée de 10 ans, ce qui constitue une très faible part des ménages étrangers présents régulièrement sur le territoire. Il n'existe pas de données publiques relatives aux types de titres de séjour octroyés à Mayotte, mais d'autres données permettent d'avoir un aperçu de la rareté des titres de séjour de longue durée. A titre d'exemple, les enquêtes sociales conduites par le bureau d'études Harappa, auprès de 2005 ménages habitant dans différents quartiers bidonvillisés de Mayotte entre 2019 et 2021 montrent que, sur l'ensemble des adultes étrangers recensés (au sens de personne cheffe de famille ou conjoint), 3,2% disposent d'une carte de séjour de 10 ans, et 38,3% disposent d'une carte de séjour d'une durée comprise entre un et trois ans.

11. Je remercie Nancy Bouché, inspectrice générale de l'équipement honoraire et présidente honoraire du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, rédactrice de la loi Letchimy, pour la relecture et la correction de cet encadré.

12. Entretien avec un cadre de la préfecture. 2021. N°15.

13. A Mayotte, le terme « décasages » fait aussi référence à des « actions menées par des villageois, en collectifs organisés ou non, à l'encontre de personnes supposées étrangères, le plus souvent à l'égard de personnes d'origine comorienne, quelle que soit leur situation administrative, consistant notamment à détruire leurs « bangas », maisons de fortune faites de bois et de tôle, et à les expulser du village » (Défenseur des droits, 2018 ; Hachimi-Alaoui *et al.*, 2019). Dans cet article, il n'est question que de « décasages » menés par les autorités publiques, dans le cadre de l'application de l'article 197 de la loi ELAN.

14. Entretien avec un haut fonctionnaire de la préfecture. 2022. N°63.

15. Plusieurs raisons peuvent être avancées. Les solutions d'hébergement sont proposées tardivement aux ménages, parfois même quelques jours avant la démolition ou le jour-même. Les logements sont souvent situés à distance du lieu démoli et de nombreuses familles les refusent, préférant s'organiser par elles-mêmes. Elles sont également incitées à quitter le site rapidement par les structures en charge de l'orientation des ménages, qui doivent composer avec un parc d'hébergement très contraint. Par ailleurs, les populations en situation irrégulière ne se voient pas proposer de prise en charge et font l'objet de reconduites à la frontière.

16. Toutefois, le nombre de personnes enquêtées annoncé par la Préfecture est vraisemblablement inférieur au nombre de personnes présentes sur site. Sans qu'il soit possible d'avoir une donnée fiable et précise, j'estime le nombre réel d'occupants à 3930, en recoupant l'ensemble des sources disponibles (rapports de l'Agence régionale de santé, de la gendarmerie, articles de presse, et communiqués de presse). Soit une part de personnes prises en charge de l'ordre de 13%. Ces sources ne sont pas référencées pour des raisons d'anonymisation.

17. Données tirées d'une enquête sociale réalisée par un bureau d'études quelques semaines avant la démolition.

18. La loi Letchimy du 23 juin 2011 prévoit la possibilité, à la condition d'« une occupation continue et paisible des locaux depuis plus de dix ans », d'indemniser les occupants « édificateurs » dans les quartiers d'habitat informel ultramarins faisant l'objet d'une opération d'aménagement.

19. Des entretiens ont également été conduits avec les membres du second groupe, ainsi qu'avec des élus municipaux. Si ces acteurs ont soutenu le projet de décasage, il n'en reste pas moins que leurs logiques diffèrent de celles du premier groupe des techniciens métropolitains, ce qui mériterait des développements distincts.

20. Entendu au sens large par les acteurs, comme « le renouvellement de la ville sur elle-même ».



21. Entretien avec un chef de projet de la Ville de Dago . Direction Aménagement urbain. 2021. N°26.
22. Ces logements ont été mis en place en raison d'un risque identifié de glissement de terrain dans un autre quartier bidonvillisé de la commune, à la suite du passage d'un cyclone, en 2014.
23. Il s'agit ici d'un enseignement que les acteurs communaux tirent de précédentes opérations ou d'échanges qu'ils ont eu avec la Préfecture. Un des agents de l'équipe municipale m'explique ainsi qu'en réunion, il a entendu le Préfet « *dire à plusieurs reprises "on ne jettera pas les Français dehors, et s'il y a des Français dans le quartier, je veux qu'ils soient hébergés, qu'on mette en place un centre d'hébergement et qu'on trouve des relogements"* ».
24. En soulignant qu'une partie des habitants dispose de « cartes de nationalité », on peut supposer que cet agent municipal cherche ici à contrer l'association régulièrement faite par la Préfecture dans ses différentes communications (communiqués de presse, discours, bilans...) entre bidonvilles et étrangers en situation irrégulière.
25. Entretien avec un chargé de mission de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°58.
26. Entretien avec une chargée de mission de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°66.
27. Entretien avec un chargé de mission de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°58.
28. Entretien avec un cadre de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°24.
29. Entretien avec un cadre de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°24.
30. Entretien avec un cadre de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°24.
31. Les auteurs placent au centre de leur questionnement l'enjeu de l'effectivité ou des conditions d'activation des droits énoncés dans la loi et par la jurisprudence. Plus que des « *inscriptions juridiques* », les droits sont alors considérés comme des « *constructions symboliques* » dont l'effectivité est le produit des pratiques concrètes d'acteurs individuels et collectifs (p. 15).
32. Cette proportion est vraisemblablement surestimée, dans la mesure où seuls 19% des ménages ont été hébergés.
33. Seul un quart des ménages recensés compte au moins un salarié.
34. A Mayotte, les prestations familiales ne sont pas accessibles à la population étrangère ne disposant pas d'un titre de séjour de longue durée. Cette disposition rend inéligibles la majorité des étrangers en situation régulière à Mayotte, qui disposent de titres de séjour d'un an. Cette situation est spécifique à Mayotte : les aides au logement sont accessibles aux populations disposant d'une carte de séjour d'un an en Métropole et dans les autres DROM. De la même façon, le Revenu de solidarité active n'est octroyé qu'aux personnes régularisées depuis plus de 15 ans.
35. Entretien avec un chargé de mission de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°56.
36. Entretien avec un cadre de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°65.
37. Ces dernières peuvent être décrites comme « *des émotions liées aux intérêts ou au bien-être, soit de la société dans son ensemble, soit a minima de personnes autres que le juge ou l'agent* », selon J. Haidt, (2003- ma traduction) qui en propose quatre familles : « *other-condemning* » (mépris, colère et dégoût), « *self-conscious* » (honte, embarras et culpabilité), « *other-suffering* » (compassion) et « *other praying* » (gratitude et admiration).
38. Entretien avec un cadre de la Ville de Dago. Direction Aménagement urbain. 2021. N°24.
39. Il est intéressant de noter que la Ville n'en poursuit pas moins un travail de lobbying auprès des services de l'Etat pour que les moyens dédiés au relogement temporaire soient augmentés à l'échelle du département. Ainsi, un document de valorisation de l'opération rédigé six mois après l'évacuation par les services de la commune souligne que « *l'entraide familiale est une valeur bien ancrée dans la communauté mahoraise [...] Durant les opérations de démolition-reconstruction, elle est l'une des orientations de relogement la plus utilisée et la plus sécurisante pour les ménages* ». Mais elle

concède qu'il s'agit « d'une charge lourde lorsqu'il s'agit d'opérations d'ampleur dont la durée porte l'hébergement à plus d'un an ».

40. Le sens donné au terme « ethnicisation » se rapproche de celui de « racialisation » dans la mesure où il renvoie à un processus d'altérisation et de minorisation, mais diffère en ce qu'il n'implique pas « d'absolutisation de la différenciation culturelle », c'est-à-dire d'inscription dans un ordre immuable et absolu (de Rudder *et al.*, 2000, p. 32).

---

## RÉSUMÉS

Comment l'exceptionnalité des normes qui caractérise l'action publique en bidonville en France métropolitaine se décline-t-elle dans les territoires ultramarins français, où le droit commun se trouve constamment négocié au nom de particularités locales ? Cet article se propose de répondre à cette question à partir de l'analyse de l'évacuation d'un bidonville conduite à Mayotte en 2021. Dans le cas étudié, cette exceptionnalité prend la forme du détournement d'un instrument d'action publique issu du champ migratoire et sécuritaire au profit d'un projet urbain. Dans les discours des acteurs communaux demandeurs de cette opération, ce choix et donc l'absence de relogement temporaire des occupants qui en découle sont justifiés par une double spécificité : celle du territoire, qui réside dans la faiblesse des capacités institutionnelles locales (manque d'ingénierie, absence de ressources en logement temporaire, défaillances du secteur privé), et celle des occupants, construite à travers un prisme ethnicisant.

How does the exceptionality of norms that characterises public action towards slums in metropolitan France play out in the French overseas territories, where local particularities tend to prevail over common law? This article aims to answer this question by analysing a slum clearance operation conducted in Mayotte, in 2021. In this case study, this exceptionality can be seen in the misappropriation of a public action instrument from its original field (migration and security policies) to the benefit of an urban project. In the discourse of the municipal actors who requested this operation, this choice, and, consequently, the absence of temporary rehousing of the occupants, appear as a tolerable fact, justified by a double specificity: of the territory, which lies in the weakness of local institutional capacities (lack of engineering, lack of temporary housing solutions, private sector failures), and of the occupants seized through an ethnicizing prism.

## INDEX

**Mots-clés** : habitat précaire, Etat outre-mer, relogement, Mayotte, exception

**Keywords** : precarious housing, State overseas, rehousing, Mayotte, exception

## AUTEUR

**MÉGANE AUSSÉDAT**

Doctorante en sociologie, Laboratoire Dysolab – Université de Rouen megane.aussedat@univ-rouen.fr