

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION REFONDATION DE MAYOTTE

Saisine pour avis



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

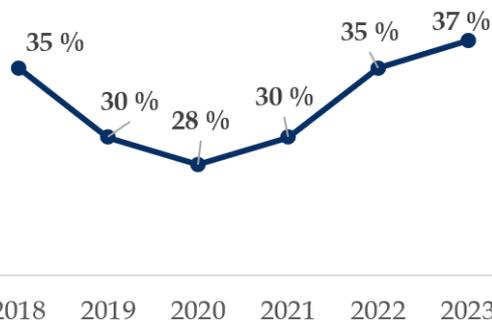
Elle a émis, **sous réserve de quelques adaptations**, un **avis favorable** à l'adoption des articles compris dans le projet de loi initial.



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

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

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



Source : Commission des affaires sociales, Insee

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

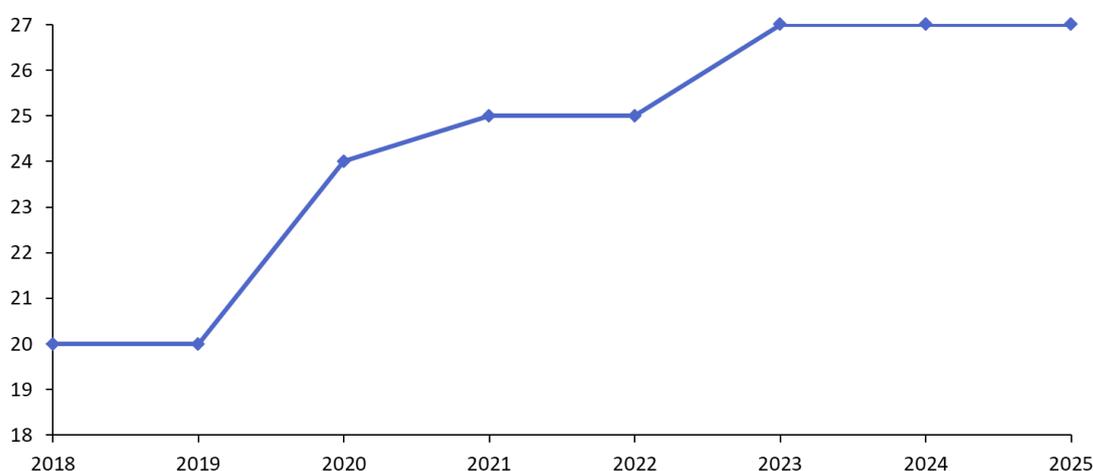
L'article 16 prévoit d'appliquer à Mayotte le régime de retraite complémentaire de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), dans un délai maximal de deux ans après la promulgation du présent projet de loi. La commission propose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

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

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

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

Nombre de pharmacies d'officine à Mayotte



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

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

L'exemple de la commune de Tsingoni

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

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

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

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

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

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

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



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



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

Consulter le dossier législatif

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

