

L'habitat à Mayotte

L'augmentation du niveau de vie des mahorais et les politiques publiques de l'habitat promues depuis la fin des années 70 ont été des facteurs déterminants dans le développement de l'habitat moderne et dans l'émergence d'un secteur immobilier privé à Mayotte.

Le parc de logement a connu des évolutions significatives aussi bien en nombre qu'en termes de confort. Il a progressé de près de 20 % entre 2002 et 2007, pour atteindre 54 225 logements (INSEE). Le confort intérieur des logements s'est également amélioré : le pourcentage de logements électrifiés avoisine les 100 % au dernier recensement.

Malgré la croissance rapide du parc, les besoins en logement demeurent importants. Ils découlent du dynamisme démographique, de la nécessité de résorber l'habitat insalubre - encore très présent à Mayotte - et du desserrement des ménages dont la taille moyenne, bien qu'en baisse, reste supérieure à celle des ménages métropolitains.

Les objectifs fixés dans le **Plan d'aménagement et de développement durable (PADD)** en matière de logement sont ambitieux mais fortement contraints par les particularités du territoire. La politique du logement social est en pleine restructuration. Mais les nouveaux produits qui se substituent à la « case SIM » peinent encore à trouver un rythme de production suffisant.

La faible capacité (technique et financière) des collectivités locales à mettre en place de manière coordonnée les outils permettant de planifier l'aménagement du territoire rend ainsi difficile la mobilisation foncière pour la production de logements sociaux.

Depuis peu, on assiste à un ralentissement des opérations immobilières en défiscalisation, pénalisées par une moindre mobilisation des investisseurs, dans un contexte de crise économique et de resserrement des crédits.

Un des facteurs bloquants de la production de logement à Mayotte tient à la problématique du foncier. Il est rare, cher et insuffisamment aménagé et sécurisé.

I – Des besoins conséquents

Les évolutions démographiques et sociologiques observables sur les cinq dernières années posent avec une acuité particulière la question des besoins en nouveaux logements.

Mayotte fait partie des territoires d'Outre-mer qui affichent le taux de croissance annuel moyen de la population le plus élevé. Entre 2002 et 2007, la population a progressé en moyenne chaque année de 3,1 %, contre 0,7 % au niveau national¹. Le rythme soutenu de la croissance démographique résulte à la fois de la vigueur de la natalité (environ 40 naissances pour 1 000 habitants² en 2008) et d'un important flux migratoire en provenance des îles voisines³.

Parallèlement, le nombre de ménages croît plus vite que la population en raison de la diminution du nombre de personnes par ménage (4,1 personnes en 2007 contre 4,3 en 2002⁴). Cette évolution s'explique en partie par la décohabitation des ménages qui tend à se développer dans la société mahoraise (les ménages d'une seule personne auraient connu la croissance la plus importante entre le recensement de 2002 et celui de 2007).

¹ Sur la période de 1999 à 2006.

² Contre 13 pour 1 000 en métropole en 2007.

³ Le PIB par habitant de Mayotte en 2002 est près de 10 fois supérieur à celui des Comores.

⁴ Contre 3 personnes pour un ménage réunionnais en 2004, et 2,3 personnes en France métropolitaine.

Projection sur l'évolution de la population, des ménages et des logements

	2007	2017	
		Hypothèse basse	Hypothèse haute
Population	186 000	260 000	320 000
Taux de croissance de la population	16%*	40%	83%
Taille des ménages	4,1	3,7	4
Nombre de ménages	46 000	70 000	80 000
Taux de croissance des ménages	24%*	-	-
Nombre de logements en dur	26 000	70 000	80 000
Nombre de logements bidonvilles ou bangas	20 000	0	0
Nombre de logements nouveaux à construire	-	47 000	57 000
dont renouvellement	-	14 000	14 000

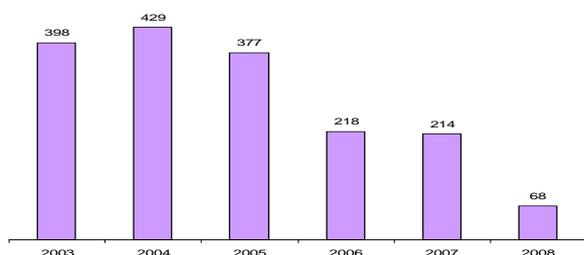
*Taux de croissance entre 2002 et 2007

Source : PADD, INSEE

En partant de l'hypothèse qu'il faudra construire 33 000 logements (pour l'hypothèse démographique basse), on estime les besoins à 2 300 **logements nouveaux** à construire et 600 logements à réhabiliter chaque année.

Les besoins en **logements sociaux** sont évalués entre 20 et 25 % des besoins globaux, soit 500 logements sociaux par an. La majorité de la population mahoraise est éligible au logement social du fait de sa situation économique fragile, en lien avec la faiblesse des revenus et la persistance d'un chômage élevé (26 % en 2007). Selon « l'enquête budget de famille » réalisée par l'INSEE en 2005, le revenu annuel moyen est estimé à 9 337 euros (contre 16 593 euros à La Réunion en 2006), mais 70 % des ménages gagnent moins de 9 725 euros par an et plus de 58 % ont des revenus inférieurs au SMIG annuel (soit moins de 7 412 euros).

Evolution de la production de logements sociaux



Source : Direction de l'équipement

En dépit d'efforts importants en matière de construction de logements (privés et publics), la production de logements reste en-deçà des objectifs fixés par le PADD. Entre 2003 et 2008, la Direction de l'Équipement (DE) a autorisé en moyenne chaque année 530 logements⁵ alors qu'il faudrait en construire quatre fois plus. Toutefois, de nombreuses constructions, dont le nombre est difficile à estimer, sont initiées par les particuliers, sans permis de construire. Ainsi, entre 2002 et 2007, le parc s'est enrichi de 9 000 logements supplémentaires, soit en moyenne 1 800 constructions chaque année.

Aujourd'hui, l'habitat à Mayotte s'est modernisé. Sous l'effet des programmes en défiscalisation, on voit apparaître dans les centres bourg (Mamoudzou principalement) des logements de standing comparable à ceux de la métropole. Le confort intérieur⁶ et l'aspect extérieur des habitats se sont également améliorés grâce à l'utilisation de matériaux plus solides (brique, béton, parpaing...). L'habitat en dur connaît depuis quelques années un développement important en lien avec l'amélioration du niveau de vie des mahorais : il représentait à peine 6 % du parc en 1978 et prédomine aujourd'hui avec 57 % du parc. Malgré ces évolutions favorables, l'habitat précaire (fait de tôles et de matériaux de récupération) subsiste dans la plupart des communes, en particulier en périphérie des bassins d'emploi (Mamoudzou et Longoni) où se développent des **zones d'habitations précaires et informelles** (sorte de mini bidonvilles) où règne une forte insalubrité. Selon l'INSEE, en 2002, plus de 42 % des résidences principales étaient des logements précaires. Dans le PADD, les besoins en renouvellement sont estimés à environ 17 % des besoins globaux (soit 600 logements à réhabiliter ou à renouveler chaque année).

II – Les politiques de l'habitat à Mayotte

A Mayotte, la politique de l'habitat est définie au sein d'un **Conseil de l'habitat** (CDH) qui réunit les services de l'État (Direction de l'Équipement, Préfecture), des représentants des collectivités locales (maires, conseillers généraux), l'opérateur social (la SIM), des partenaires financiers comme l'Agence française de développement (AFD) et des partenaires civils (bureaux d'études, professionnels, etc.).

Le rôle de l'État dans la politique de l'habitat est central. Il intervient dans le financement de nouveaux logements sociaux, l'amélioration de l'habitat et la résorption de l'habitat insalubre via une **ligne budgétaire unique** (LBU), gérée localement par la Direction de l'Équipement. En 2008, cette dotation budgétaire s'élevait à 15 millions d'euros. Pour 2009, la LBU devait atteindre près de 20 millions d'euros.

⁵ Ce chiffre doit être considéré avec prudence, car les demandes de permis de construire instruites par la DE incluent des demandes pour des constructions non encore initiées et des régularisations pour des logements déjà construits.

⁶ Le nombre de logements électrifiés avoisine ainsi les 100 %. En revanche, la desserte en eau, même si elle s'est améliorée, reste faible au regard des autres départements d'Outre mer (seulement 37 % contre la quasi-totalité des logements des ménages réunionnais).

Dépenses consacrées par l'Etat aux logements à Mayotte

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autorisations de programme	20,50	17,35	22,43	18,48	20,00	15,04
Crédits de paiement mandatés	13,00	14,30	11,00	10,41	11,60	12,70

Source : Direction de l'Equipe

Dans le cadre du **Contrat de projet** Etat-Mayotte 2008-2014, 203 millions d'euros (dont 173 millions à la charge de l'Etat) seront affectés au financement du logement (aménagement des quartiers urbains, résorption de l'habitat insalubre, construction de logements sociaux).

1- L'habitat social : de la « case SIM » à une plus grande diversité de produits aidés

1-1 Le logement social de 1978 à 2005 : un produit unique, la « case SIM »

Pendant près de 30 ans, la politique d'aide au logement à Mayotte était caractérisée par la production d'un seul type de logement : la **case SIM**, du nom de l'unique opérateur de logement social, la Société immobilière de Mayotte. La case SIM est un logement en dur, uniquement en accession, pour lequel un certain nombre de finitions restaient à la charge des accédants (peinture, et parfois même les sanitaires). Durant cette période, la SIM a construit près de 18 000 cases.

Case SIM	Superficie	Taille du ménage	Prix de revient en 2008	Subvention Etat
2 pièces	30m ²	Personne seule à M + 3 enfants	29 000 €	90%
3 pièces	45m ²	M + 4 enfants à M + 6 enfants	33 000 €	

M : couple ou personne seule

Ce produit a été arrêté en 2005 pour plusieurs raisons⁷. D'abord, les critères de confort ne correspondaient plus aux attentes de la population mahoraise et encore moins aux normes de l'habitat moderne. Ensuite, les procédures d'attribution ne répondaient plus à un objectif social, les bénéficiaires n'étant pas toujours les populations les plus démunies.

1-2 Les nouvelles orientations du logement social : vers une plus grande diversité de produits

Aussi, deux nouveaux produits en accession sociale ont été créés : le logement en accession très sociale (**LATS**) en juin 2006 et le logement en accession sociale (**LAS**) en octobre 2008. Ces produits, physiquement identiques⁸, apparaissent mieux adaptés à la taille des ménages mahorais. Des critères de revenus ont été ajoutés, à l'instar du logement évolutif social (LES) des DOM.

Les logements en accession sociale depuis 2006 à Mayotte

Financement de la construction

Types de logement	Plafond de ressources*		Superficie	Prix de revient (ex. pour 75 m ²)		Subvention Etat	Apport accédants
	revenus imposables 2006	plafond / SMIG		par logement	par m ²		
LATS	5 817 €	1	de 40 à 85 m ² selon la taille des ménages	75 000 €	1 000 €	75%	25%
LAS	8 927 €	1,63		50%	50%		

*exemple pour un ménage composé de deux personnes

**Hypothèse retenue

***Selon l'incidence sur le taux d'effort

Le LATS vise les ménages les plus défavorisés. Plus de la moitié des ménages⁹ peuvent y prétendre. La population cible du LAS est plus large et devrait converger vers le LES, tant au niveau des plafonds de ressources que des subventions accordées ou des contraintes d'occupation. A ce jour, une centaine de LATS ont été produits ; mais aucun LAS, en raison d'une méconnaissance du produit.

⁷ Notamment, en raison du retard accumulé dans la construction de cases dont les demandes dataient déjà de plusieurs années. La construction de ce type de logement a toutefois continué après 2005. Ainsi en 2008, 68 cases SIM étaient livrées.

⁸ Dans les deux cas, des finitions supplémentaires sont à négocier avec la SIM, en fonction de la capacité financière des ménages.

⁹ Source INSEE février 2007. Revenu médian par ménage (4,2 personnes) : 6 000 €/an en 2005 incluant toutes les prestations sociales ainsi que les revenus d'entraide (musada).

La contrepartie financière exigée des accédants est soit un apport personnel, soit un prêt bancaire, soit les deux. Le principe d'un endettement sur le long terme était, à l'origine, difficilement accepté sur le plan culturel¹⁰. Par ailleurs, les conditions de financement sont particulièrement contraignantes : les taux pratiqués sont de l'ordre de 6 % et la durée des prêts ne dépasse pas 12 ans.

Enfin, il y a un problème d'accès au financement bancaire en raison des garanties demandées sur les titres de propriété. Sans titre de propriété, les nouveaux accédants ne peuvent bénéficier de crédit, même lorsque le terrain est octroyé par une mairie. La promotion de ces nouveaux produits se heurte donc aux problèmes de régularisation foncière que connaît Mayotte (cf. infra). Ainsi, un fonds de garantie a été mis en place pour les prêts bancaires des accédants. Il s'agit de fonds publics Etat et Conseil général, dont la gestion est confiée à l'AFD. L'objectif est de maintenir un taux d'effort des ménages représentant environ 20 % de leurs revenus.

En dépit d'une forte culture de la propriété à Mayotte, l'idée de **développer une offre locative** a été progressivement et récemment acceptée par les élus. Le logement locatif social permet de répondre en effet à plusieurs besoins. Il permet notamment d'héberger les jeunes mahorais diplômés, de retour à Mayotte et qui souhaitent habiter dans des logements plus modernes. Il participe à la résorption de l'habitat précaire ou insalubre. Enfin, il favorise le logement des personnes ne disposant pas de terrain. En outre, le développement du locatif social permet de fluidifier le parcours résidentiel des familles.

Suite au Conseil de l'habitat de juin 2008, deux nouveaux produits en location sociale ont ainsi été créés : le logement locatif social (**LLS**) et le logement locatif très social (**LLTS**). Pour les deux opérations expérimentales de 16 logements à Mamoudzou (Merveille de Chine et Tribunes de Cavani), le financement sera assuré par l'AFD. Au cours de l'année 2009, la SIM a lancé un appel à la VEFA¹¹ en direction des promoteurs. Ces nouveaux logements devraient être livrés en 2010. Il s'agira d'appartements dans de petits collectifs R+2 ou R+3. Si les loyers plafonds sont légèrement supérieurs aux loyers plafonds des DOM, en raison de coûts de construction supérieurs, ils restent toutefois deux fois inférieurs aux loyers demandés sur le marché libre (autour de 10 à 12 € le m² en 2008).

Logement locatif social à Mayotte

Type de logement	Loyer plafond (en € / m ²)	Plafond de ressources	
		Revenu fiscal 2005 pour un couple	plafond / SMIG
LLTS	5	6482	1,3
LLS	6,5	10804	2,2

Les montages financiers de ces nouveaux produits conduisent à des taux d'effort pour les produits en location sociale (entre 23 et 54 % pour un LLS, et entre 13 à 25 % pour un LLTS) supérieurs aux taux d'effort supportés pour les produits en accession sociale (entre 4 et 17 % pour un LATS, 15 à 23 % pour un LAS (hors prix du terrain)).

2- La défiscalisation, moteur du développement du marché de l'habitat privé

Les programmes de construction privée se sont fortement développés ces dernières années, portés essentiellement par les incitations fiscales et par des conditions de prêts bancaires peu contraignantes, notamment au bénéfice des promoteurs immobiliers. La première loi de défiscalisation dans l'Outre-mer a été mise en place en 1986. Cette disposition dite « loi Pons » permettait de déduire de ses impôts 25 % du prix d'acquisition d'un logement neuf dans les DOM, destiné à devenir la résidence principale de l'acquéreur ou à être loué. Le dispositif sera étendu aux TOM et à Mayotte dans les années 2000 avec la « loi Paul » (1^{er} janvier 2001) et la « loi Girardin » (21 juillet 2003), qui reposent sur les mêmes principes mais avec des taux de réduction d'impôt beaucoup plus importants (jusqu'à 50 % pour la loi Girardin). À Mayotte, les opérations en défiscalisation vont ainsi connaître un véritable essor au travers de projets immobiliers de taille relativement importante, allant jusqu'à 79 logements pour un seul projet.

L'offre des opérateurs privés a permis de pallier l'insuffisance de logement locatif intermédiaire et de mettre sur le marché des centaines de produits immobiliers. Les opérations en défiscalisation se sont essentiellement concentrées sur Mamoudzou et ses environs.

Toutefois, le dispositif Girardin de défiscalisation des logements intermédiaires et libres a généré une dérive des coûts : la demande croissante des investisseurs a engendré une progression très rapide des prix du foncier et, de manière indirecte, une hausse des coûts de la construction supérieure à celle enregistrée en métropole.

¹⁰ Plus de 90 % de la population mahoraise sont de confession musulmane. Or, l'islam conditionne l'accomplissement du pèlerinage à la Mecque (un des 5 piliers de l'islam) à l'acquittement total de ses dettes. Ce problème a toutefois été contourné avec la mise en place d'une assurance.

¹¹ La vente en l'état futur d'achèvement est un contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux.

Depuis le début de l'année 2009, le secteur de la construction connaît un retournement de conjoncture : ralentissement de la construction et des ventes de logements, chantiers à l'arrêt, stocks inhabituels de logements en attente de location. Par ailleurs, les conditions d'octroi des crédits bancaires se sont durcies depuis le dernier trimestre 2008 : les banques exigent désormais de présenter des promesses de vente sur environ 70 % du programme contre environ 30 % précédemment. Par ailleurs, dans le cadre de la loi pour le développement économique de l'Outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009, la défiscalisation est réorientée vers le logement social.

III – Les contraintes à la production de logement

La production de logement dépend de multiples facteurs qui tiennent à la disponibilité et à l'accès au sol, aux coûts du foncier, aux coûts d'aménagement, particulièrement élevés à Mayotte en raison de la faiblesse des réseaux VRD (voirie, réseaux, divers) existants, aux coûts de construction, au financement (privé et public), mais aussi à la question de la gestion urbaine. A Mayotte, les principales contraintes demeurent les problématiques foncières et d'assainissement.

1 - Une disponibilité foncière limitée

Mayotte est un territoire aux surfaces constructibles structurellement limitées. Sur une superficie de 375 km², l'île dispose d'une réserve foncière constructible inférieure à 40 % de son territoire. Le reste est constitué de terrains à très forte déclivité¹² (60 % des terrains), de zones déjà urbanisées (estimées à 25 km²) ainsi que de zones protégées (zones naturelles, zones littorales, zone à risque...) ou préservées pour l'agriculture.

La compétition pour l'espace entre les acteurs ayant des objectifs différents d'usage du sol (exploitations agricoles, activités économiques, commerciales et industrielles, réalisation d'équipements publics, logement...) est donc particulièrement vive.

En matière de gestion foncière, Mayotte est confronté à un certain nombre de difficultés :

- L'absence d'une connaissance exhaustive et fiable du gisement foncier disponible rend difficile la planification du territoire et particulièrement la planification d'opérations de logement. Le relevé du bâti reste à faire et le cadastre réalisé en 2004 n'est pas fiable (problème de correspondance entre les noms des propriétaires fonciers figurant sur le livre foncier géré par la Direction des Services Fiscaux et les noms figurant sur l'état civil) et n'a pas été mis à jour ;
- L'existence de nombreuses propriétés en indivision freine la mobilisation foncière ;
- Le droit de préemption transféré aux communes en 2006, n'est pas utilisé faute de recettes fiscales communales propres et de transferts de ressources suffisants ;
- La question de la libération des terrains situés sur la zone des cinquante pas géométriques¹³.

2 - Une sécurisation foncière faible

L'un des freins au développement de la politique de l'habitat est lié à l'arrêt récent des actes administratifs visant à régulariser l'occupation coutumière de terrains appartenant à la Collectivité départementale de Mayotte (CDM). Cet arrêt, dû à un changement de compétence¹⁴, a généré un stock de près de 20 000 actes en souffrance¹⁵.

Or, sans titre de propriété, les banques n'acceptent pas l'octroi de prêts bancaires (l'attribution des lots communaux sans vente formelle à des particuliers n'est pas considérée comme un titre de propriété). Le gel de l'émission des titres de propriété limite donc l'accès aux (et la réalisation des) nouveaux produits de logements sociaux en accession (LATS et LAS), qui nécessitent une contribution financière des accédants plus importante que pour l'ancien produit (« case SIM »).

Enfin, octroyer un prêt à des personnes à faibles ressources comporte un risque pour les banques et constitue encore un frein important.

¹² Terrains ayant une pente supérieure à 15°.

¹³ Bande littorale d'une largeur de 81,2 mètres qui appartient à l'Etat (de nature inaliénable et imprescriptible).

¹⁴ Selon un arrêté du 12 juin 2007, les attributions des titres de propriété aux occupants coutumiers sont de la compétence de la CDM (au travers de la commission du patrimoine foncier) et non plus de celle de l'Etat (qui exerçait au travers de la commission d'aménagement foncier, présidée par le préfet de Mayotte, et abrogée en août 2008).

¹⁵ Selon les derniers chiffres communiqués en novembre 2009 par le service des affaires foncières du Conseil général.

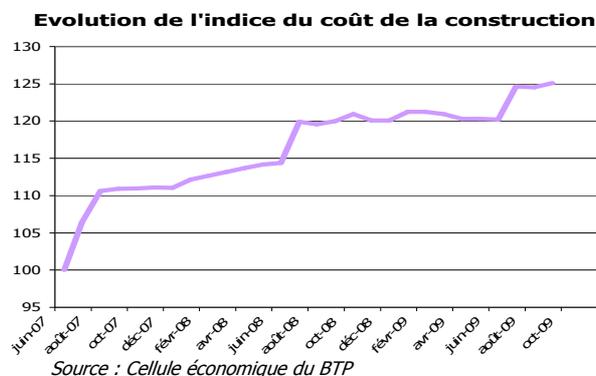
3 - Des surcoûts liés à l'aménagement des terrains et aux coûts de construction

Mayotte accuse encore beaucoup de retard dans l'aménagement des terrains (réseaux de voirie, assainissement, etc.) et dans la planification du développement urbain. En raison de la faiblesse de leurs ressources financières, les communes ne sont pas en mesure de produire suffisamment de terrains dotés d'aménagements même primaires (voirie, eau, électricité,...), ce qui handicape fortement la production de logement du fait des surcoûts que doivent supporter les opérateurs (privés ou publics).

A noter, que depuis 2006, les communes – disposant d'un document d'urbanisme - ont un droit de préemption sur les terrains urbains, qui leur confère un droit d'acquisition prioritaire. Faute de moyens financiers suffisants, elles ne peuvent toutefois user de ce droit pour se constituer des réserves foncières qui seraient mobilisables pour des opérations de logement social.

Par ailleurs, la saturation foncière dans les centres urbains conduit à l'apparition de zones d'urbanisation illégales où se développe un habitat spontané sur lequel les collectivités n'ont aucune maîtrise. Sous l'effet de l'immigration clandestine, l'habitat précaire se développe dans des zones à risques (forte pente) et sans infrastructure. Ce type d'habitat pose de réels problèmes de sécurité et de salubrité (absence d'adduction d'eau, d'évacuation des eaux usées, etc.).

Les opérateurs doivent également faire face à la croissance des coûts de construction. Depuis sa mise en place à Mayotte en juin 2007, l'indice du coût de la construction (index BTM 01) a progressé de plus de 20 % en 2 ans. Cette évolution est essentiellement à mettre en relation avec les revalorisations successives du SMIG de plus de 10 % chaque année, avec la hausse des prix des matériaux de construction et avec les coûts de mises aux normes.



CONCLUSION

Le logement constitue une priorité à Mayotte où les problèmes de pénurie, de précarité et d'insalubrité de l'habitat se posent avec acuité.

La politique de l'habitat social menée pendant près de trente ans à Mayotte a permis à une grande partie de la population d'accéder à de meilleures conditions de logement, notamment par le remplacement de l'habitat traditionnel par un habitat en dur. Cette politique a toutefois atteint ses limites, ce qui a conduit à sa refonte à partir de 2005.

Les nouveaux produits sociaux, plus diversifiés, semblent mieux en phase avec les attentes de la population et plus respectueux des normes d'habitabilité modernes. Ces produits peinent toutefois à trouver un rythme de production suffisant au regard des objectifs du PADD, notamment en raison de leur méconnaissance par la population cible et des conditions d'obtention des prêts immobiliers. Les opérations immobilières privées, qui ont connu un important développement au début des années 2000, doivent actuellement faire face à des difficultés liées au resserrement du crédit et au ralentissement économique.

De nombreux obstacles restent encore à lever pour répondre aux défis du logement à Mayotte : constituer et aménager des réserves foncières, qui pourraient être mobilisées pour des opérations de logement, notamment de logement social ; résoudre le problème de la régularisation et de la sécurisation foncière, mais aussi résoudre le problème du financement des nouveaux produits sociaux afin de relancer rapidement la production massive de logement sociaux.

En tout état de cause, la mise en place d'une véritable politique foncière de long terme constitue un enjeu majeur pour créer les conditions permettant de répondre à la demande de logements.