

Synthèse

De l'étude sur

L'adaptation des programmes de logement au contexte mahorais.

La problématique du logement se pose aujourd'hui partout dans le monde, y compris dans les pays dits développés. Malgré un budget consacré à la politique du logement avoisinant les 40 Mds€ par an, la France compte des centaines de nouveaux sans-abris chaque année. L'INSEE en a relevé au cours du 1^{er} trimestre 2023 pas moins de 330 000 sur le territoire national. Les territoires ultramarins ne sont pas épargnés par les difficultés à loger ou à bien loger l'ensemble de leurs habitants, puisque, dans les 5 départements et régions d'Outre-mer (DROM), 60 000 ménages seraient en attente d'un logement social¹. A cet égard, le législateur a fixé en 2017 un objectif de construction de 150 000 logements dans ces territoires au cours des dix années suivant la promulgation de la loi dite Lurel². Cet objectif est à décliner dans chacun des territoires en tenant compte des besoins de réhabilitation.

Consécutivement à cette loi, le Gouvernement a élaboré le Plan logement Outre-mer 2019-2022 (PLOM 2) à décliner dans chacun des DROM pour tenir compte des spécificités socio-économiques des territoires. La déclinaison du PLOM 2 à Mayotte retient comme axes prioritaires :

- maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation,
- favoriser la création de structures spécifiques et leur implantation sur le territoire,
- accompagner les collectivités en matière de foncier et d'aménagement,
- expérimenter de nouveaux modes de construction pour lutter contre l'habitat indigne et informel, et adapter l'offre de logement aux réalités sociales.

Au-delà de cette déclinaison, le Bureau du CESEM s'est autosaisi en 2021 de la problématique du logement et a mandaté sa commission Aménagement, transport et cadre de vie pour mener la réflexion et tenter de répondre à la question de savoir comment, sur un territoire insulaire assez contraint et très spécifique à bien des égards comme Mayotte, offrir un logement adapté au besoin de chacun des habitants.

¹ Plan logement Outre-mer 2019-2022, P.2. Cependant, le rapport de la Délégation sénatoriale publié en septembre 2020 fait état de 160 000 logements sociaux sur un parc total de 775 000 logements dans les DROM.

² Art. 3 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

D'une superficie de seulement 374 km² avec une population en constante augmentation, l'île est devenue département français le 31 mars 2011 et région ultrapériphérique de l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 2014. L'application des règles du droit commun y est donc relativement récente, en particulier les dispositions concernant la construction, l'urbanisme et l'habitat restées jusqu'alors régies par la spécialité législative.

A Mayotte, très jeune département soumis à une forte pression démographique due pour une large part à l'immigration clandestine, environ 40% des résidences principales sont des habitations en tôles en 2017. Cet habitat spontané précaire pousse très vite surtout en zone urbaine à Mamoudzou et ses alentours. En gagnant ainsi du terrain jour après jour, l'urbanisation grignote progressivement les espaces agricoles et les espaces protégés. Cela montre l'enjeu de la préservation des espaces. Par ailleurs, une autre partie des résidences dans le Département est dépourvue du confort sanitaire de base nécessitant dès lors d'être réhabilitées. De ce fait, le besoin de logements décents et aux normes de confort moderne est une réelle urgence sur le territoire. Mais, qui mérite réellement d'être logé dignement à Mayotte ?

Etre logé de manière décente est un droit fondamental érigé en objectif à valeur constitutionnelle en France. Aussi, permettre à tout un chacun de se loger dignement incombe-t-il à différents acteurs publics dépositaires de l'intérêt général, tels que l'Etat et les collectivités territoriales locales. Ainsi, le logement étant une compétence partagée, des discussions s'avèrent nécessaires entre ces différents échelons territoriaux qui associent d'autres acteurs ou parties prenantes pour définir la politique à mener dans le secteur comme les modalités de sa mise en œuvre.

Instance de gouvernance locale de la politique du logement, le Conseil Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement (CDHH) est présidé par l'autorité exécutive du Département. Sur ce territoire, 48% de la population sont de nationalité étrangère vivant en majorité dans de l'habitat spontané précaire et insalubre et 77% des habitants vivent sous le seuil de pauvreté. Ce constat de conditions de vie dégradées d'une part importante des habitants constitue un véritable enjeu et appelle une adaptation des normes nationales et européennes aux problématiques spécifiques du développement de Mayotte. Dans ce contexte, l'orientation retenue en la matière par les pouvoirs publics est de mutualiser les moyens en vue d'offrir à tous, partout sur le territoire, un accès à un logement digne et à un prix abordable. Pour y parvenir, l'accent est mis sur le développement de l'offre de logements locatifs sociaux.

A- Constat – état des lieux

❖ **Mayotte : un territoire spécifique et contraint**

- une situation géographique insulaire contraignante (374 km², 63% Grande Terre en pente d'au moins 15%),
- une poussée démographique insoutenable (10 000 à 11 000 naissances/an ; forte immigration clandestine),
- une part importante de logements dépourvus de confort sanitaire de base (39% des résidences principales en tôle et 59% de cet habitat précaire sans confort de base; 29% sans eau à l'intérieur ; 63% logements surpeuplés dont 35% surpeuplement accentué),
- un habitat insalubre très prégnant (39% résidences principales en tôle, bois, terre),
- un foncier de plus en plus rare et cher (alors même que seulement 5% environ du sol mahorais serait urbanisé !)

Mise en place d'une politique de lutte contre l'habitat indigne à l'échelle du département.

❖ **Le logement : une compétence partagée, une gouvernance à renforcer**

- Les acteurs du logement : Etat, département, EPCI, Commune
- La gouvernance : le CDHH
L'Etat, via la DEALM = principal financeur, impose sa politique aux CTL qui éprouvent des difficultés à s'affirmer et à asseoir une politique du logement à l'échelle de leur territoire;
Au final, une politique et des programmes de constructions de logements mis en œuvre mais qui s'avèrent non adaptés aux aspirations des mahorais (bâtiments collectifs contre maisons individuelles avec grandes cours et varangue).

❖ **Des besoins de logements libres et intermédiaires**

20% de la population locale peut prétendre à un logement libre ou intermédiaire. La SIM seule ne peut satisfaire la demande estimée à environ 10 000.

Nécessité d'installation d'autres opérateurs promoteurs.

❖ **Des conditions de production de logement pas toujours réunies**

- Bien évaluer les besoins de logements pour bien en planifier la construction ;
- une propriété foncière clairement identifiée et maîtrisée ;
- du foncier aménagé et bénéficiant d'un réseau d'assainissement disponible;
- des opérateurs en capacité de produire du logement en nombre suffisant,
- Existence de structures opérationnelles de conseils et d'accompagnement en matière d'urbanisme et d'habitat,
- Des matériaux de construction disponibles et à des prix abordables.

❖ **Les modalités de financement du logement**

- Conditions assez restrictives d'accès au financement public du logement : LBU réservée aux logements sociaux en faveur des personnes démunies ;
- Défisiscalisation ou crédit d'impôt accordé uniquement à des fins de construction de logement locatif ;
- Absence d'aide financière publique pour le logement individuel libre et intermédiaire ;
- Offre de financement bancaire souvent difficilement accessible aux classes sociales moyennes.

B – Propositions

1. **Accompagner les collectivités locales (communes et intercommunalités) à mettre en place des politiques d'aménagement et d'urbanisme leur permettant de mieux connaître et maîtriser leur territoire**

- Poursuivre les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre dans les communes ou les intercommunalités particulièrement touchées par l'habitat précaire indigne.
- Encourager les communes ou intercommunalités à mettre en place une police d'urbanisme chargée de :
 - prévenir la construction d'habitat illégal sur leur territoire ;

- dissuader l'occupation des terrains d'autrui et la construction d'habitations spontanées précaires.
- Parachever le cadastre pour aider les communes à mettre en œuvre leurs politiques publiques à travers notamment l'élargissement de l'assiette des impôts locaux.
- Poursuivre l'identification des bâtis en dur construits sans permis pour les caractériser et les intégrer dans la base de données des biens soumis à la fiscalité (manque à gagner d'environ 60 M€/an).
- Parachever l'adressage par les communes avec l'appui de La Poste
- Valoriser le patrimoine foncier communal ou intercommunal en planifiant des travaux d'aménagement des zones dédiées à l'urbanisation financés par le FRAFU, en vue de céder ensuite le cas échéant, même à titre onéreux, les parcelles aux particuliers pour leur projet de construction.
- Cadrer la politique constructive sur le territoire communal ou intercommunal pour lutter efficacement contre l'habitat spontané et précaire, en incitant les collectivités territoriales locales à fortement s'impliquer dans la définition des prescriptions des PLU H(i).

2. Des mesures de soutien au logement à adapter aux particularismes des publics cibles et aux contraintes foncières du territoire

- Mettre en place une cellule d'accompagnement des particuliers pour le dépôt de permis, y compris des personnes ayant déjà construit sans permis.
- Inciter et accompagner les habitants à sécuriser la propriété foncière en effectuant les démarches nécessaires d'enregistrement et de bornage de leurs terrains.
- Mettre en place des exonérations de charges sur les formalités d'enregistrement de l'attestation de notoriété dans le cadre des travaux de la CUF.
- Proposer des logements adaptés aux situations des familles (au lieu de logements modèle TOTEM) en revoyant les financements, notamment l'enveloppe de la LBU à Mayotte.
- Compte tenu de la rareté du foncier, privilégier plutôt les opérations urbaines de construction de logements groupés avec une petite cours commune et des espaces publics multifonctionnels, en lieu et place des maisons individuelles.
- Développer une offre de résidences universitaires au profit des étudiants et de foyers de jeunes travailleurs notamment pour les stagiaires de la formation professionnelle et les apprentis.

3. Encourager la structuration d'une filière de location immobilière aux mains de propriétaires particuliers mahorais comme vecteur d'un développement économique endogène à l'échelle du territoire

- Encourager l'auto-construction encadrée des particuliers propriétaires à des fins de location par une aide publique à l'achat des agrégats ;
- Accompagner les clients des banques dans leurs projets de constructions de logements, en vulgarisant l'information sur l'outil SCI pour permettre la réalisation et le développement d'opérations collectives dans le cadre familial ;
- Susciter l'intérêt des particuliers propriétaires à libérer leur foncier, le cas échéant, par le biais d'un appui des promoteurs immobiliers ou des bailleurs ;
- Adapter le dispositif de financement des travaux d'amélioration de l'habitat pour inciter les ménages (propriétaires occupants) à rénover leur logement ;

- Inciter la population à éco-construire à travers la mobilisation de fonds dédiés à la construction durable et dans l'objectif de neutralité carbone en 2050.

4. Doter le territoire d'instances de gouvernance capables d'anticiper, de porter et de piloter la politique du logement au plus près des préoccupations des habitants dans l'intérêt de Mayotte

- Mettre en place des mesures incitatives et accompagner le développement des entreprises du bâtiment afin d'accélérer la livraison des logements financés.
- Assurer un pilotage effectif de la politique du logement au sein du CDHH par une réappropriation de cette même politique et une plus forte implication des collectivités territoriales locales.
- Augmenter l'enveloppe de l'ANAH (financement travaux d'amélioration de propriétaires bailleurs) pour le renouvellement urbain en Outre-mer en général et en particulier à Mayotte.
- Encourager l'installation d'autres opérateurs promoteurs.
- Encourager l'accession sociale à la propriété en soutenant la création d'organisme foncier solidaire (OFS) afin de permettre la souscription de baux réels solidaires (BRS).
- Mettre en place un observatoire de la construction pour une meilleure maîtrise des prix.
- Rechercher dès à présent de nouveaux sites d'exploitation de carrières à proposer aux professionnels actuels ou à d'autres candidats potentiels susceptibles d'investir dans la filière.