



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Plan d'actions pour le développement urbain durable à Mayotte

Rapport n° 009571-02
établi par

Philippe SCHMIT

Mars 2015



L'auteur atteste qu'aucun des éléments de ses activités passées ou présentes n'a affecté son impartialité dans la rédaction de ce rapport

Fiche qualité	
La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.	
Rapport CGEDD n° 009571-02	Date du rapport : mars 2015
Titre : Plan d'actions pour le développement urbain durable à Mayotte	
Commanditaire(s) : La ministre en charge du logement et de l'égalité des territoires, le ministre délégué à la ville, le ministre en charge des Outre-mer	Date de la commande : mars 2014
Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Philippe SCHMIT	
Superviseur : Alain LECOMTE	
Relecteur : Christian LEVY	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 47	

Sommaire

Résumé.....	5
Liste hiérarchisée des recommandations.....	8
Recommandations de niveau 1.....	8
Recommandations de niveau 2.....	9
Recommandations de niveau 3.....	9
Introduction.....	10
1. Mayotte connaît des défis considérables insuffisamment pris en compte..	12
1.1. Des défis considérables déjà soulignés.....	12
1.2. Une croissance démographique exceptionnelle.....	12
1.3. Une absence de prospective et de vision stratégique à 20 ou 30 ans.....	14
1.4. L'arrêt de la production de la case SIM.....	14
1.5. La ligne budgétaire unique (LBU) insuffisante et pas assez mobilisée au regard du besoin.....	15
1.6. Le besoin de rééquilibrer les crédits de LBU entre les cinq DOM.....	17
1.7. Des populations très nombreuses exposées à des risques sérieux.....	18
1.8. Un territoire particulièrement contraint.....	19
1.9. La puissance publique démunie face à l'étalement urbain et aux risques.....	20
1.10. La subsistance d'obstacles culturels à louer son logement.....	20
2. Mayotte en 2014, une évolution institutionnelle favorable, mais des déséquilibres qui s'aggravent.....	22
2.1. La départementalisation et le statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne : des chances pleines d'ambiguïtés.....	22
2.2. La mise en place en 2014 de la fiscalité locale.....	22
2.3. La faiblesse de la production locale et l'extrême dépendance économique de Mayotte vis-à-vis de la Métropole.....	23
2.4. L'immigration reste élevée, les revenus restent bas, la jeunesse est prépondérante.....	23
2.5. Des revenus particulièrement faibles, la présence de l'économie informelle.....	24
2.6. La chute de la production de logements aidés.....	25
2.7. Des coûts de construction particulièrement élevés.....	26
3. Un besoin urgent de changement d'échelle dans les politiques publiques	28
3.1. L'intérêt national à court, moyen et long termes.....	28
3.2. Logement, sortir de l'impasse par des solutions adaptées.....	29
3.3. Bidonvilles, habitat insalubre : programmer leur disparition.....	29
3.4. Produire des connaissances, se doter d'ingénierie locale, assister les maîtres d'ouvrage.....	33
4. Mobiliser les acteurs du territoire sur une finalité commune.....	35
4.1. Organiser Mayotte à l'horizon 2040 en passant par « Mayotte 2025 ».....	35
4.2. Construire avec les acteurs le développement des filières économiques et de la ville mahoraise.....	36

4.3. Associer pleinement le conseil général à cette politique et mettre en place un nouveau cadre contractuel.....	37
4.4. Engager avec les communes des partenariats vertueux.....	37
4.5. Construire une intercommunalité sobre en moyens, efficace pour le développement.....	38
4.6. Renforcer considérablement l'intervention de l'ANRU.....	38
5. Traiter dans un plan d'ensemble les questions de développement urbain durable.....	42
5.1. L'urgence à créer un établissement public d'aménagement et d'intervention foncière.....	42
5.2. A moyen terme, le recours à une opération d'intérêt national (OIN) spécifique.....	44
5.2.1. Une place spécifique pour le conseil général.....	44
5.2.2. La mise en œuvre de ZAD et de ZAC sur les polarités stratégiques du SAR.....	45
5.2.3. La délégation au secteur privé d'un plan construction pour Mayotte.....	46
5.2.4. Le développement des outils opérationnels.....	46
5.3. Produire davantage de logements via des solutions adaptées : externaliser certains coûts aux accédants.....	47
5.3.1. Favoriser l'autoconstruction encadrée, notamment pour sécuriser les familles.....	47
5.3.2. Simplifier l'accès au crédit et expérimenter l'acquisition progressive.....	48
5.3.3. Un accompagnement social à recréer.....	48
5.3.4. Une stratégie de construction crédibilisée par la multiplication du nombre d'allocataires (ALF et ALS).....	49
5.4. Un plan de mobilisation du foncier public-privé.....	50
5.4.1. Faciliter la régularisation de la ZPG.....	50
5.4.2. Arrêter le titrement sur les anciens terrains domaniaux (hors ZPG), privilégier les baux à long terme.....	51
5.4.3. Mobiliser tous les acteurs publics.....	52
5.4.4. Mettre en œuvre les procédures d'appropriation foncières si nécessaire.....	53
5.5. Faire bénéficier Mayotte des enseignements de la ville durable.....	53
5.5.1. Une vitrine pour le développement urbain durable à croissance rapide ?.....	53
5.5.2. La mise en place d'opérations test – démonstratives : l'expérimentation.....	53
5.5.3. Baser une partie de la stratégie d'avenir sur la formation des jeunes.....	54
6. Conclusion.....	56
Annexes.....	58
1. Lettre de mission.....	59
2. Les fiches du plan d'actions proposé par la mission.....	62
2.1. Reconnaître à l'aménagement de Mayotte un intérêt national.....	63
2.1.1. Une opération d'intérêt national très spécifique.....	64
2.1.2. Répondre au besoin de prospective territoriale Mayotte 2025/ Mayotte 2040.....	66
2.1.3. Promouvoir le développement de filières du BTP endogènes.....	67
2.1.4. Innover dans la filière BTP en introduisant des éléments pré-fabriqués.....	68
2.1.5. Renforcer la production de connaissances du territoire.....	70

2.1.6. Créer une agence d'aménagement, de développement et d'assistance aux maîtres d'ouvrage publics.....	71
2.2. Faciliter l'accès au foncier.....	73
2.2.1. Lancer un grand plan de mobilisation du foncier public.....	74
2.2.2. Maîtriser les prix du foncier sur les secteurs à enjeux ZAD.....	75
2.2.3. Débloquer le titrement des propriétés publiques : sortir de l'impasse CG/État.....	76
2.2.4. Préciser les conditions de gestion et de cession de parcelles sur la ZPG (Zone des Pas Géométriques).....	78
2.3. Faire de Mayotte une vitrine de la ville durable.....	80
2.3.1. Faire de Mayotte l'un des lieux d'expérimentation de la ville durable.....	81
2.3.2. Fabriquer du projet urbain durable dans le cadre des ateliers des territoires.....	83
2.3.3. Valoriser les polarités du SAR et structurer l'intercommunalité de projet autour d'elles.....	85
2.3.4. Articuler les nouveaux contrats de ville et les projets de territoire.....	86
2.3.5. Faire de l'ANRU un outil pour mener des projets urbains intégrés en attendant la création d'une agence d'aménagement et de développement.....	88
2.3.6. Expérimenter en matière d'aménagement et de construction dans les nouveaux périmètres retenus par le NPNRU.....	90
2.3.7. Financer les études préalables aux projets inclus dans le NPNRU.....	92
2.3.8. Engager des politiques partenariales dans le cadre de contrats de développement équilibré.....	93
2.3.9. Rendre le foncier aménageable.....	94
2.4. Modifier profondément les conditions de production du logement.....	96
2.4.1. Lancement d'un plan pour l'auto construction encadrée.....	97
2.4.2. Créer un dispositif d'aménagement adapté.....	99
2.4.3. Mettre en place le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).....	101
2.4.4. Organiser le recours au micro-crédit pour compléter le financement du logement.....	102
2.4.5. Organiser le recours au micro-crédit pour les matériaux.....	104
2.4.6. Réorienter la SIM vers la production de logements sociaux.....	106
2.4.7. Faire des allocations de logement un outil de financement du logement social.....	107
2.4.8. Lancer un nouveau mode de location/accession des logements.....	108
2.4.9. Concentrer les RHI sur les urgences sanitaires.....	109
2.4.10. Organiser la lutte contre l'habitat indigne et la prévention de son apparition.....	111
2.4.11. Former tous les jeunes scolarisés aux règles de construction et à la prévention des risques.....	113
2.5. Accompagner le plan par des mesures spécifiques concernant les risques naturels.....	114
2.5.1. Approuver les plans de prévention des risques.....	115
2.5.2. Créer une culture du risque.....	116
2.5.3. Assurer la sécurisation des populations exposées à des risques élevés par la construction de bâtiments-refuges.....	118
3. Analyses complémentaires.....	119
3.1. L'insuffisance de données quantitatives et qualitatives.....	119

3.2. L'analyse comparative des DOM.....	120
3.2.1. Analyse comparative des coûts de construction par DOM.....	120
3.2.2. Annexe comparative des prix de revient par DOM.....	120
3.2.3. Analyse comparative des coûts de 21 opérations de la SIM de 2011 à 2013 et des coûts sur l'île de la Réunion en 2012.....	121
3.2.4. Simulation sur les coûts pour une opération de 110 logements à Mayotte sur la base des données DEAL-SIM-GRET (transposition des coûts à partir de l'expérience d'aménagement simplifié en Guyane).....	121
3.3. Les coûts de construction à Mayotte.....	127
3.4. L'aménagement adapté et l'autoconstruction à Mayotte.....	132
3.5. Le système du micro-crédit à Mayotte.....	139
3.6. La capitalisation des compétences à Mayotte.....	142
3.7. Les objectifs du programme opérationnel (PO) FEDER en lien avec le plan d'actions.....	145
4. annexes cartographiques.....	147
4.1.1. cartographie de l'exposition des populations aux risques dans le secteur de Mamoudzou.....	148
4.1.2. Carte des foyers de dengue.....	149
4.1.3. Esquisse du SAR.....	150
5. Liste des personnes rencontrées ou entendues.....	151
Glossaire des sigles et acronymes.....	154

Résumé

La mission chargée de contribuer à l'élaboration d'un plan d'actions pour le développement urbain durable de Mayotte (PADUDM) a examiné les raisons qui ont conduit à une chute de la production de logements aidés depuis 2006 et parallèlement à la progression sensible de l'habitat spontané et des bidonvilles : rareté du foncier, coûts d'aménagement et de construction excessifs, situation précaire de la SIM, faiblesse du revenu moyen des ménages, importance de l'économie informelle, immigration encore soutenue ne permettant pas l'accès au crédit ou au logement social, absence d'ingénierie locale et d'acteurs en capacité de porter des opérations d'aménagement souvent longues...

Si les causes de cette crise du logement sont multiples, il devient urgent d'y remédier compte tenu du quasi doublement de la population annoncé à l'horizon 2040. Le nouveau contexte institutionnel de l'archipel peut permettre d'inverser la tendance enregistrée depuis une petite dizaine d'années. En effet, l'acquisition par Mayotte du statut de département français d'une part, son accès au statut de région ultrapériphérique de l'Union Européenne d'autre part constituent des atouts. Le prochain engagement des crédits au titre du contrat de plan et du FEDER apporteront une occasion de repenser le développement de Mayotte en renforçant les partenariats stratégiques et opérationnels entre l'État et le conseil général.

L'archipel de Mayotte peut-il devenir un département plus attractif, dynamique sur le plan économique, modèle en matière de ville durable en développement ? C'est le pari de la mission. Les ingrédients en faveur de cette réussite sont présents ou à portée de main. Ils sont déclinés dans le plan proposé par la mission.

Ils consistent en premier lieu à ne pas regarder seulement l'immédiat mais à faire converger le regard des différents acteurs publics et privés de l'archipel sur l'horizon 2040/2050 afin de penser ensemble et, en partenariat, le développement du logement, des transports, des filières économiques.

Le conseil général, dans son projet de schéma d'aménagement régional pose les bases de la première étape de ce développement ; la mission propose de mettre rapidement en place les outils et procédures permettant le passage à l'acte.

Il s'agira notamment de doter Mayotte d'un nouvel outil d'aménagement, un établissement public d'aménagement et d'intervention foncière. Celui-ci pourrait agir, dans un premier temps (2015) sans opération d'intérêt national, mais une OIN sera indispensable à moyen terme pour coordonner, organiser et amplifier le développement urbain. En effet, une répartition des rôles est souhaitable entre l'État et le département. C'est prioritairement entre ces deux acteurs que les politiques d'avenir doivent être bâties. A ce titre, il n'est pas imaginable de laisser les collectivités peu expérimentées puisque la décentralisation est très récente à Mayotte, seules pour relever un défi qui les dépasse.

L'intervention de l'État dans un cadre d'OIN permettrait d'assurer le déploiement d'une stratégie globale au sein d'entités géographiquement limitées mais permettant une concentration des moyens dédiés de l'État et du département. Ainsi, le développement accéléré de pôles de centralité (prévus dans le SAR) aurait un effet vertueux sur les territoires voisins. A cet effet, la mission propose un recours important à des zones d'aménagement concerté concédées au privé. Celui-ci pourra notamment assurer une partie de sa rémunération via le système d'allocations logement et du tiers bénéficiaire, aujourd'hui peu pratiqué à Mayotte puisque très peu de logements répondent aux conditions légales de décence et de confort.

Dans le cadre de son plan d'actions, la mission estime qu'un plan de mobilisation du foncier est indispensable à court terme. Il permettrait à l'État et au Conseil général de déterminer les

mesures à prendre pour libérer le foncier nécessaire au développement des pôles précités. La mission estime que la politique de régularisation foncière entreprise est en carence. Elle suggère donc de la remplacer par la signature de baux emphytéotiques plus simples à mettre en œuvre et qui confèrent à la personne publique la conservation de la nue propriété, élément essentiel sur un territoire où la densité urbaine devra être renforcée dans les prochaines décennies.

Par ailleurs, la mission recommande une intervention sur les coûts d'aménagement et de construction. Elle suggère dans certains secteurs la réalisation d'aménagements simplifiés (parcelles assainies avec plates-formes recevant ou non des constructions livrées brutes). Ainsi serait facilité le transfert des populations exposées à des risques majeurs ou des familles dont les logements sont concernés par les opérations de restructuration urbaine. De fait, pour l'État la subvention par logement aidé serait sensiblement réduite permettant le développement d'une offre quantitativement plus soutenue.

Par ailleurs, la réduction des coûts de construction -actuellement les plus élevés des cinq DOM- est possible par le recours à des systèmes locaux de construction de matériaux (comme la brique de terre compressée) et par la préfabrication d'éléments modulaires qui permettent de réaliser des économies d'échelle et assure un gain de temps dans la durée des chantiers.

Face au développement considérable de l'habitat spontané, la mission recommande de valoriser, au-delà des interventions prévues dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain, les actions de l'ANRU et de permettre à l'agence de jouer un rôle d'appui et d'assistance aux collectivités locales tant qu'une agence d'aménagement et de développement local n'aura pas vu le jour.

Enfin, pour que les pratiques d'édifications illicites de logements appartiennent au passé, la mission propose que tout jeune mahorais présent dans le système éducatif apprenne les règles de base de l'aménagement, de la construction et de la sécurisation des occupants afin qu'il contribue à créer un modèle de développement urbain vertueux, plus sain pour les populations.

Liste des recommandations

1.Recommandations.....	6
-------------------------------	----------

Recommandations de niveau 1

La mission recommande de mener un exercice de prospective à l'horizon 2040/2050 confié au CGET (ex-DATAR) associant les principaux acteurs du territoire. Il permettra de définir les invariants pour développer le territoire, réduire ses vulnérabilités et organiser son avenir économique, social et environnemental.	36
La mission recommande la création d'une opération d'intérêt national sur des emprises multisites. Pour s'assurer des conditions dans lesquelles, elle pourrait être mise en œuvre, la mission recommande qu'une étude de faisabilité soit réalisée et qu'elle préfigure les périmètres juridiques des espaces d'intervention de l'OIN.	28
La mission recommande de créer un établissement public d'aménagement disposant également des compétences d'établissement public foncier et de le doter à sa création d'un foncier public.	43
La mission recommande une intervention de l'ANRU hors sites du NPNRU pendant une période de cinq ans (et en attendant la création de l'agence d'aménagement et de développement) afin d'apporter une expertise et une assistance aux collectivités locales devant mener des opérations lourdes de restructuration urbaine.	40
La mission préconise la désignation à très court terme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de la préparation des dossiers présentés par les communes dans le cadre du NPNRU. La mission considère qu'au sein des sites choisis une réduction substantielle de l'exposition des populations aux risques devrait être un objectif prioritaire.	39
La mission recommande de restructurer la SIM en trois branches : aménagement, logement, patrimoine. La SIM verrait son cœur d'activité recentré sur la production (et la gestion) de logements grâce à une filiale ad-hoc tandis que deux autres filiales à créer pourraient apporter un appui aux collectivités locales en matière d'aménagement et de gestion des terrains.	44
La mission recommande l'arrêt du titrement du foncier et son remplacement par un plan de contractualisation entre acteurs publics et particuliers dans le cadre de baux emphytéotiques dont la durée pourrait dépendre des efforts entrepris par les occupants pour mettre aux normes leur habitation.	52
La mission recommande de bâtir une stratégie de valorisation de « l'urbain durable à croissance rapide » à partir de la nouvelle politique d'aménagement que le PADUDM engagerait. Ainsi, l'Institut de la ville durable annoncé prendrait-il mieux en compte les villes des pays exposés à des dynamiques démographiques particulièrement fortes en s'appuyant sur les pratiques que l'État et le conseil général mettraient en œuvre à Mayotte.	53

La mission recommande la mise en place d'un enseignement complémentaire à celui de l'éducation nationale afin que désormais tout jeune scolarisé connaisse les règles principales de construction et de sécurité et qu'il puisse ainsi contribuer à modifier rapidement les pratiques. 54

Recommandations de niveau 2

Pour répondre aux préoccupations des communes, accroître le nombre de logements produits et atteindre les objectifs d'au moins 1000 logements aidés construits par an, la mission recommande l'implantation d'un deuxième bailleur de logements sociaux. 29

La mission suggère qu'à titre expérimental des initiatives d'aménagement adapté de parcelles assainies destinées à accueillir de l'autoconstruction encadrée soient menées durant cinq ans notamment pour les populations en sortie d'habitat précaire. 48

La mission estime que la prise en compte dans les politiques publiques des familles, particulièrement lorsqu'elles sont exposées à des risques multiples, est une exigence prioritaire et qu'elle justifie des mesures de déplacement des populations concernées. 33

La mission recommande l'engagement d'une étude de faisabilité en vue de la création d'une agence d'aménagement et de développement qui assure en lien étroit avec les collectivités locales la réflexion sur l'avenir du territoire. Elle apporterait aux communes une ingénierie relative aux questions d'aménagement du territoire, contribuerait à la formation des cadres et au développement des filières économiques locales ayant une action significative sur l'emploi. 34

La mission recommande la mise en place de plans communaux de lutte contre l'habitat indigne comprenant le contrôle des constructions, au moins dans les communes les plus peuplées, afin d'éviter désormais toute nouvelle implantation dans des zones à risques identifiés dans les futurs plans de prévention (PPR). 38

Recommandations de niveau 3

La mission recommande la pose de bornes-fontaines et de latrines collectives au moins dans les zones où la puissance publique n'envisage pas à court terme d'intervention de mise en salubrité des habitants. 32

Introduction

Mayotte est le département français qui comprend le plus grand nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. La crise du logement que Mayotte connaît a conduit au développement rapide d'un habitat informel, très souvent insalubre. Les statistiques du recensement 2012 établissent que 33 000 logements (soit 65% des logements) étaient dénués de confort et 18 700 (soit 31 % du parc) considérés comme habitats de fortune, (par comparaison, ces derniers représentaient en 2010, 4,4% des logements en Guyane et 1,46% dans les autres DOM).

Avec ses 376 km², Mayotte est un territoire extrêmement contraint. Cinq sommets de l'île dépassent les 450 mètres d'altitude. 63 % de la surface de Grande Terre est considérée comme inconstructible en raison des contraintes physiques ou naturelles des terrains. La partie nord du territoire est aujourd'hui celle qui concentre le plus de population ; elle est également la plus marquée par de fortes déclivités et par l'omniprésence du risque naturel : inondations, cyclones, érosions, mouvements de terrain, séismes, feux de forêts. Près de 40 % de la population est aujourd'hui rassemblée sur deux communes Mamoudzou et Koungou qui concentrent à elles deux l'essentiel des administrations, des commerces, des industries et le port de commerce de Mayotte (Logoni).

Dans ce contexte, les ministres en charge des outre-mer, du logement et de l'égalité des territoires et de la politique de la ville ont décidé du lancement d'une mission intitulée « Plan d'actions pour le développement urbain durable de Mayotte ». Celle-ci visait à définir les éléments de cadrage et de méthodologie de ce plan et à *« déterminer les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux défis du territoire mahorais au XXI^{ème} siècle en matière d'aménagement et de logement, prenant en compte par ailleurs les questions de mobilité »*.

A la suite de la commande ministérielle du 12 mars 2014, un groupe de travail s'est constitué comprenant Mme Sylvie Dourousseau, chargée de mission Politique de la ville et habitat insalubre à la direction générale des Outre-mer, M.Chahoul Gaffar, bureau de l'Écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables de la Direction générale des Outre-mer, M.Vincent Hervé, stagiaire de l'Institut français d'urbanisme, M.Jean-Emeric Monseau, chargé de mission à la direction opérationnelle 1 de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, M.Jan Niebudek, chargé de mission pour l'outre-mer à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère du logement et de l'égalité des territoires), M.Jean-Philippe Suriam, chargé de mission au commissariat général à l'égalité des territoires et du rédacteur du présent rapport.



*Village de Caro Bolé à Koungou, deuxième commune de Mayotte par sa démographie.
Bidonville situé à 50 mètres de la mairie*

1. Mayotte connaît des défis considérables insuffisamment pris en compte

1.1. Des défis considérables déjà soulignés

Plusieurs missions ont dressé des constats sur la situation de l'aménagement et du logement dans les départements d'Outre-mer et à Mayotte en particulier. La mission interministérielle de janvier 2011¹ mettait l'accent sur les résultats décevants des politiques du logement, sur les coûts élevés de construction, sur les problèmes fonciers, sur l'absence d'ingénierie et d'opérateurs. Globalement, elle proposait la mise en place de nouveaux outils (comme un établissement public foncier) et l'alignement des dispositifs sur ceux des autres DOM².

La mission sur l'habitat indigne et sur la rénovation urbaine³ insistait de son côté sur l'importance des bidonvilles et sur le besoin de changer d'échelle dans les politiques de restructuration urbaine dans les DOM à très forte croissance démographique, notamment dans les quartiers d'habitat indigne et dans les secteurs de forte exposition aux risques des populations.

Le rapport interministériel sur la politique du logement social Outre-mer (DOM et Mayotte)⁴ proposait entre autres, de créer une agence de l'habitat des DOM, de faire évoluer les outils de l'aménagement, d'affecter prioritairement les moyens au financement de l'action foncière, à l'équipement des terrains et à la surcharge foncière des logements aidés... Il proposait également de lancer des contrats pluriannuels d'objectifs de type partenariat public-privé pour accélérer les réalisations d'ouvrages. Par ailleurs, il suggérait d'encourager les dispositifs d'auto-construction accompagnée et encadrée, en particulier pour relancer la dynamique et l'image des produits évolutifs d'accession sociale.

Le rapport d'information du Sénat de 2012⁵ insistait sur les besoins sociaux du territoire, il rappelait la persistance d'une forte immigration illégale et souhaitait la mise en place d'actions renforcées tant en matière de sécurité publique que d'assainissement des comptes des collectivités locales.

Le rapport relatif à la lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte de décembre 2012⁶ demande un ciblage des interventions de résorption de l'habitat précaire prioritairement dans les zones à risques.

1.2. Une croissance démographique exceptionnelle

Le recensement de la population d'août 2012 établit à 212 600 personnes le nombre d'habitants de Mayotte (avec une progression moyenne de +2,7 % par an sur les cinq dernières années).

¹ Mission interministérielle sur le développement du logement social à Mayotte, janvier 2011 (http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/Rapport_mission_Logement_social_Mayotte-1.pdf)

² Une expertise confiée au directeur général de l'EPF Ile de France, suivie d'une étude de préfiguration, a proposé la création d'un EPF d'Etat à Mayotte dont les missions seraient axées sur la production de foncier aménagé pour l'habitat, ainsi que sur la mobilisation de foncier pour les équipements publics et les zones de développement économique, à raison d'un volume annuel estimé entre 10 et 15 ha. Les consultations en vue de sa création sont en cours.

³ Rapport de mission « rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM » janvier 2012 http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007837-01_rapport.pdf

⁴ avril 2006 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000516/index.shtml>

⁵ Rapport d'information des sénateurs Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, au titre de la commission des lois, <http://www.senat.fr/rap/r11-675/r11-6751.pdf>

⁶ Rapport de M. Alain Christacht, Lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte, décembre 2012

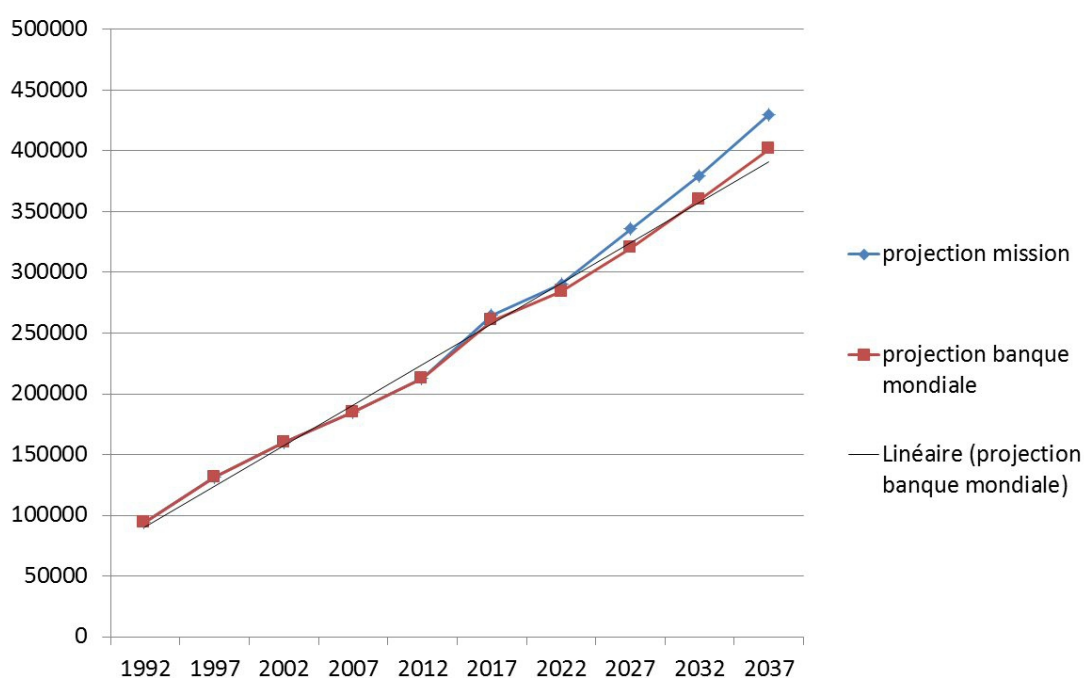
Compte tenu de ce taux de croissance et à le supposer constant, Mayotte comprendrait 57 600 habitants de plus en 2020, 140 000 en 2030 et 247 000 en 2040. Avec le taux actuel constaté de 3,54 personnes par logement, ce sont 16 271 logements à construire pour 2020, 39 500 pour 2030 et près de 70 000 pour 2040.

Ces éléments sont corroborés par le « world population prospect », produit par la division population de l'organisation des Nations Unies. Celui-ci prend pour base une évolution du taux de croissance de population d'environ 2,3 % sur la période 2010-2040⁷.

Selon ce même outil, la population de Mayotte devrait atteindre, selon un scénario moyen qui postule une réduction du taux de croissance naturel, 264 000 habitants en 2020, 331 000 en 2030, 401 000 en 2040, soit une augmentation de 88 % de la population sur la période 2012-2040. En termes de logements, avec le taux d'occupation actuel constaté, ce sont 14 500 logements à construire pour 2020, 33 446 pour 2030 et 53 220 pour 2040. A cette production s'ajoute le besoin issu des processus de renouvellement du parc et de la décohabitation.

L'INSEE ne fournit pas de projections de populations de Mayotte à cet horizon. Il s'agit là vraisemblablement d'une prudence dans la mesure où le nombre actuel d'habitants est contesté. De nombreuses sources évoquent plusieurs dizaines de milliers de clandestins non recensés.

Dans tous les cas, avec une hypothèse de projection constante des flux, l'île devrait comprendre de l'ordre de 400 000 habitants en 2040. Loger cette population exige donc la construction d'au moins 55 000 logements en 25 ans et de l'ordre de 15 000 à l'horizon 2020.



Évolution simulée de la population

(sources : mission d'après les projections de la banque mondiale et la poursuite de la tendance constatée)

⁷ Sur la même période, la croissance démographique en métropole serait de 0,4 %, à la Réunion de 0,8 %, en Martinique de 0,1 %, en Guadeloupe de 0,3 % et en Guyane de 2,1 %.

1.3. Une absence de prospective et de vision stratégique à 20 ou 30 ans

L'absence de projections démographiques officielles (la base de données OMPHALE de l'INSEE ne prend pas en compte Mayotte) traduit également la difficulté de bâtir une vision d'avenir du territoire. L'obsession du court terme est omniprésente tant chez les décideurs privés que publics. Elle peut conduire à différer des investissements stratégiques au profit de ceux dictés par l'urgence du quotidien. L'un des sujets qui illustre ce décalage est la congestion chronique de la circulation à Mamoudzou et Koungou. Avec l'augmentation du pouvoir d'achat des familles, l'accroissement sensible du nombre de voitures et la croissance démographique, la situation actuelle déjà très problématique devrait se dégrader fortement. Pourtant, ces données ne sont pas prises en compte dans une vision à 20 ou 30 ans, indispensable pour traiter ce problème majeur de l'île.

Cette absence de vision à long terme, et par conséquent de définition collective des priorités, constitue une carence pour le territoire. Les travaux du SAR d'un côté, l'annonce d'un plan « Mayotte 2025 » de l'autre peuvent contribuer à formaliser une stratégie d'avenir qui, pour être efficace, ne devrait pas se limiter à un horizon de 10 ans.

1.4. L'arrêt de la production de la case SIM

Dans l'histoire, la pratique de la case SIM a marqué les esprits et les attentes. Le succès historique de la case SIM (17 600 habitations livrées de 1980 à 2004 avec un rythme de production de 750 cases par an en moyenne) a reposé sur deux facteurs essentiels : le statut de propriétaire à terme (des murs et du sol) de l'occupant et la faiblesse de sa contribution puisqu'elle pouvait se limiter à résider dans une part de main d'œuvre.



Densification autour de la case SIM historique à Pamandzi

L'échec de la politique actuelle du logement social s'explique notamment par une transition brutale et manquée entre la case SIM et les produits aujourd'hui disponibles mais peu adaptés au marché. La case SIM se présentait comme un produit unique et simplifié d'accession sociale au logement. Son coût était très réduit à l'image de son extrême sobriété (coût global : 30 000 €, coût moyen pour l'utilisateur 3 000 €). Elle ne comportait pas les éléments de confort requis aujourd'hui.

Les logements étaient largement subventionnés par l'État (90%). Les finitions étant à la charge des familles, celles-ci pouvaient s'orienter vers les fundis (micro-entrepreneurs coopératifs), avec la possibilité d'utiliser les revenus informels.

La case SIM a rencontré un grand succès puisqu'elle constituait un moyen de se loger auquel chaque famille avait accès dès lors qu'elle disposait d'un terrain pour ce faire. L'importance des constructions sur la zone des pas géométriques témoigne de la tolérance de l'État local pour ces implantations. La régularisation des situations n'est toujours pas achevée.

L'arrêt de la production de la case SIM à partir de 2006/2007 a plusieurs causes : en premier lieu dû à la crise juridico-financière de l'opérateur social, la Société immobilière de Mayotte (SIM), mais aussi une utilisation inadéquate du logement (transformation en commerce et revente), des pratiques de construction sur un foncier inapproprié car très exposé aux risques, notamment dans la zone des pas géométriques et le non respect des normes sanitaires. Ce dernier point est notamment la conséquence des finitions en auto construction non encadrées.

Ce mode de production a permis l'essor d'un tissu de petites entreprises et d'artisans et la première structuration de la filière briques de terre. Il a constitué une première étape de participation de la population concernée à la construction.

L'arrêt brutal de la construction de la case SIM a été préjudiciable aux politiques du logement. Aucune solution alternative n'a pu être mise en place pour répondre à une demande en forte croissance. La SIM a bien tenté de proposer de nouveaux produits locatifs, mais la pénurie de foncier, l'inflation des coûts de construction et les conditions administratives d'attribution ont contribué à l'absence d'efficacité de cette politique, inadaptée au territoire. Alors que Mayotte a cruellement besoin de moyens pour aménager et construire, certains crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) n'ont pas pu être engagés, faute d'opérations arrivées à maturité et permettant leur programmation.

Il est en effet important de mesurer qu'en l'absence d'ingénierie tant dans le domaine des collectivités locales que sous statut privé, les initiatives d'aménagement et de construction sont bridées et peinent à être formalisées. C'est aussi une des raisons pour lesquelles la mission estime que la création d'un établissement public d'aménagement est indispensable au développement de Mayotte.

1.5. La ligne budgétaire unique (LBU) insuffisante et pas assez mobilisée au regard du besoin

Les données Sit@del sur la construction n'existent pas à Mayotte. Selon la DEAL, Mayotte enregistre un besoin minimal de 500 logements locatifs sociaux par an (LLS et LLTS) et environ 300 en accession très sociale (LAS-LATS)⁸. Pour tenter d'appréhender le besoin, il faut additionner à ces chiffres ceux de la construction privée ainsi que les nombreuses constructions « spontanées » qui voient le jour chaque année. Entre les deux derniers recensements, l'augmentation du nombre de logements s'est établie à 1173 logements par an⁹. A cette évolution constatée, il convient d'ajouter le besoin de relogement des populations exposées à des risques naturels et/ou vivant dans des bidonvilles, c'est-à-dire dans des zones d'habitat informel souvent insalubre.

L'un des défis proposés par la mission est de faire disparaître en 20 ans l'habitat de fortune existant en 2014¹⁰. Pour cela, il faudrait se fixer un objectif de rythme de reconstruction/réhabilitation lourde des logements existants relevant de cette catégorie de 940 par an. Une partie encore importante de la construction (de l'ordre de 40%) est réalisée sans

⁸ La mission a considéré dans ses hypothèses pour tenir compte de la dynamique démographique un besoin moyen d'au moins 1000 logements sociaux supplémentaires par an jusqu'en 2040.

⁹ Banga : Ce chiffre reste à manier avec précaution compte tenu de l'évolution du statut du banga (logement pour jeune garçon ayant atteint la puberté) qui est désormais comptabilisé dans les logements vacants alors qu'il était auparavant comptabilisé comme un logement distinct seulement s'il était occupé.

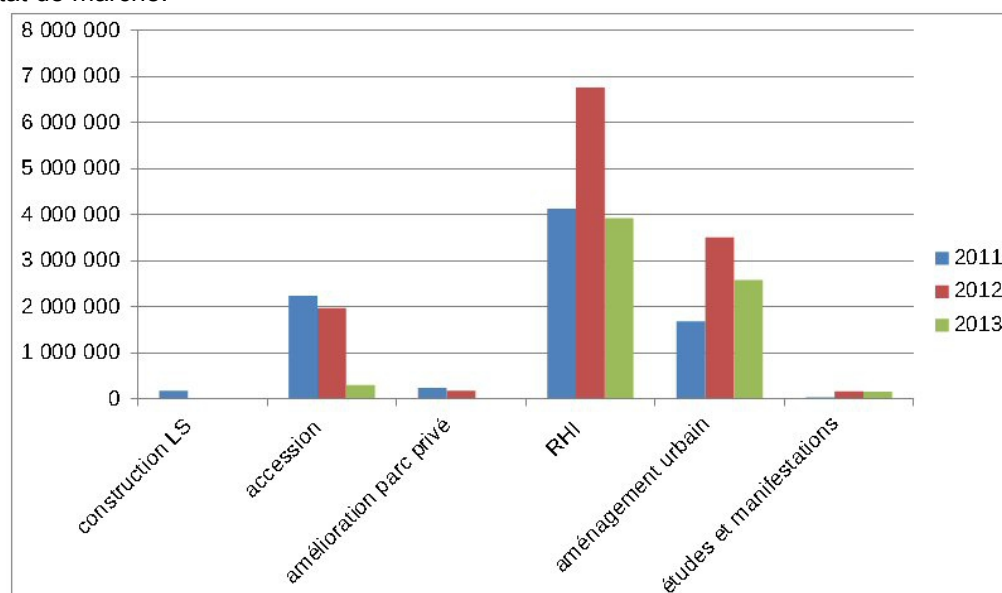
¹⁰ Évalué à 18 772 logements en 2012 par l'INSEE

permis ; c'est notamment le cas pour le logement informel qui continue de se développer de manière diffuse d'une part et plus intensément à Mamoudzou et Koungou d'autre part.

Le besoin d'inscrire les opérations dans la durée

Entre 2006 et 2011, les autorisations d'engagement de crédits de la LBU en faveur du logement en accession sociale ont diminué passant de 6,27 M€ à 1,86 M€ tandis que celles destinées au logement locatif social passaient de 0 à 5,13 M€. Trois ans après, les opérations ont pris un retard considérable et celles qui ont été livrées ont peiné à trouver preneurs (inadéquation entre l'offre et la demande de logements). Rappelons que parallèlement, les crédits consacrés à la défiscalisation sont passés de 0 à 4,84 M € annuels.

L'analyse de l'utilisation des crédits de la LBU pour les années 2011 à 2013 montre combien la construction de logements aidés est devenue marginale. L'emploi principal des fonds a été consacré à la résorption de l'habitat insalubre. Ces opérations de rattrapage dans la viabilisation et la construction de réseaux au sein de quartiers d'habitat informel ont une utilité. Mais celle-ci serait nettement supérieure si les logements ainsi desservis étaient raccordés aux réseaux d'assainissement et particulièrement à des stations d'épuration des eaux usées (STEP) en état de marche.



*Emploi des crédits issus de la ligne budgétaire unique de 2011 à 2013
(source ministère des Outre-mer)*

La question du traitement des eaux usées est également un enjeu important puisque la directive sur les eaux résiduelles urbaines s'applique à Mayotte. Les études relatives aux schémas d'assainissement en cours d'élaboration chiffreraient à près de 600 M€ les travaux à engager pour se conformer à la directive. Si deux étapes sont envisagées pour cette mise aux normes, la première intervient dès 2021 pour 300 M€. Cela implique désormais de penser l'urbanisation en fonction des conditions de traitement des rejets, point essentiel des opérations d'aménagement.

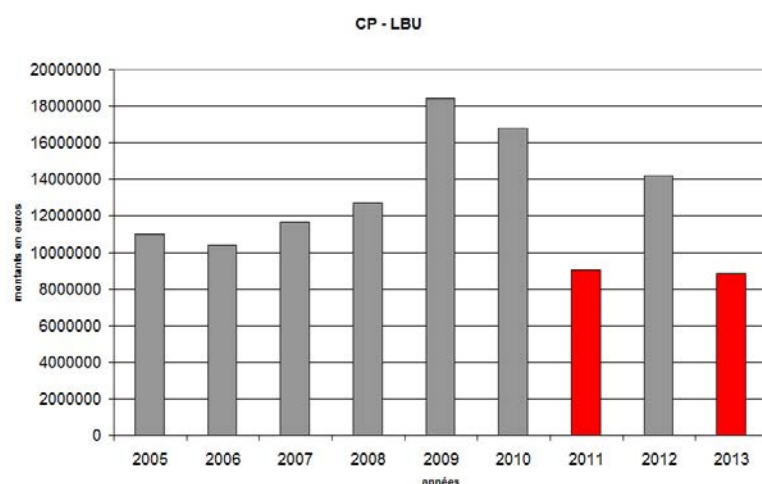
Le FRAFU qui assure dans les DOM un complément au financement de l'aménagement (pour la partie primaire et secondaire) n'est pas mis en œuvre actuellement à Mayotte, faute de partenaires. Le premier contrat de plan Etat-Région en cours d'élaboration permettra de

renforcer les moyens dédiés à l'aménagement en mettant en place le FRAFU à l'aide des fonds européens.

Il faut noter ici que l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) qui existe dans les DOM pour les propriétaires occupants ne s'applique à Mayotte que depuis 2014¹¹. De même, s'agissant des propriétaires bailleurs, l'ANAH n'intervient dans le département que depuis fin 2013. La mission considère que l'agence devrait également examiner les conditions de son déploiement à Mayotte conformément au cadre expérimental énoncé dans sa circulaire de 2013¹². Il s'agirait notamment de contribuer au diagnostic sur l'état du bâti. Cette action serait facilitée par la coordination des moyens dédiés à l'ingénierie et par la coordination ainsi possible des bureaux d'étude.

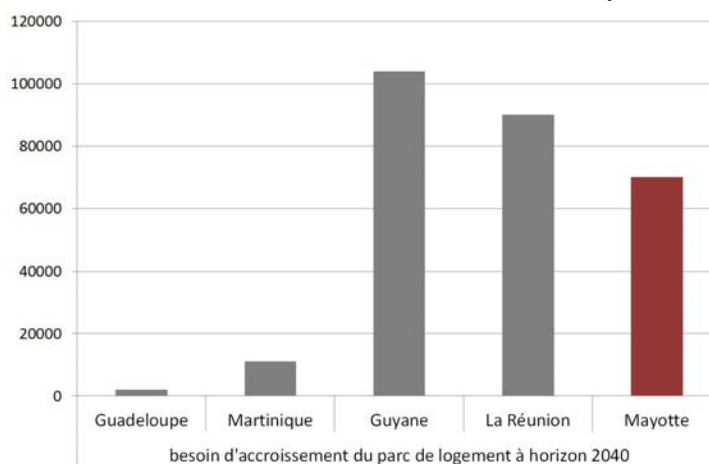
1.6. Le besoin de rééquilibrer les crédits de LBU entre les cinq DOM

L'analyse de l'évolution de la LBU à Mayotte montre que celle-ci a beaucoup fluctué ces dernières années atteignant ses valeurs les plus basses en 2011 et 2013 avec 9,0 M€ et 8,8 M€ de crédits consommés contre 18,4 et 16,8 M€ en 2009 et 2010.



montants des crédits de paiement de la LBU de 2007 à 2013 (source ministère des Outre-mer)

Si l'on projette dans les cinq départements d'Outre-mer les besoins de logements à construire à l'horizon 2040, on constate que trois départements sont appelés à connaître une croissance démographique de l'ordre de + 200 000 habitants : la Réunion, la Guyane et Mayotte.

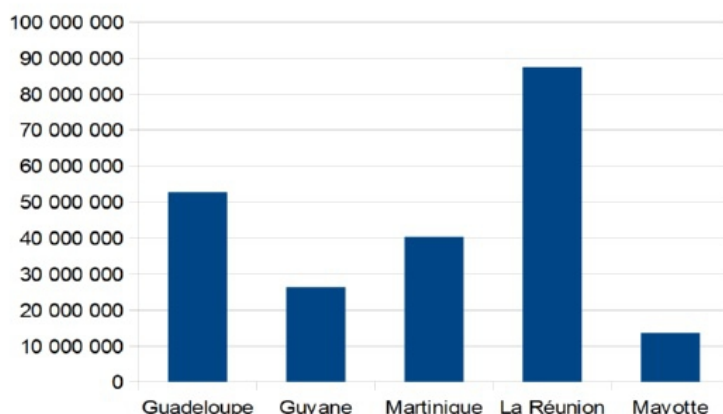


¹¹ L'AAH-PO (projet de loi sur la LBU, la Boboka sera financée par l'ANAH dans le cadre d'un projet d'expérimentation initié en 2014.

¹² Circulaire n°2013-02 du 4 mars 2013 relative aux priorités d'intervention et de programmation des crédits d'aide à l'amélioration de l'habitat privé pour les territoires d'outre-mer (Agence nationale de l'habitat)

NRU est financée sur le quartier de

En observant les crédits affectés à la LBU de 2007 à 2013, il est constaté un assez fort décalage au regard des besoins futurs. Ces disparités s'expliquent en partie par la nécessité de doter les Antilles dans le cadre du plan de prévention des séismes (PSA). Toutefois, le besoin d'un rééquilibrage des crédits devient relativement urgent pour permettre notamment à Mayotte



et à la Guyane de ne pas décrocher en termes de développement.

Moyenne des crédits consommés au titre de la LBU de 2007 à 2013 par département ultramarin (source DG-OM)

1.7. Des populations très nombreuses exposées à des risques sérieux

La prise en compte de l'omniprésence du risque s'est notamment traduite par la prescription de dix plans de prévention des risques naturels¹³. Deux bureaux d'études¹⁴ ont défini les cartes d'aléas et après une période de recollement des données, il serait envisagé de présenter prochainement le contenu des plans.

En l'absence de PPR approuvé, Mayotte dispose d'un certain nombre de cartographies (mouvement de terrain, inondation, submersion marine...) qui servent de base à la DEAL lorsqu'elle émet un avis sur les autorisations d'urbanisme, sur les plans locaux d'urbanisme, ou au titre de la loi sur l'eau...

Mayotte connaît à peu près tout ce qu'il est possible d'imaginer en matière de risques naturels (tsunamis, cyclonique, inondation, sismique, glissement de terrain et érosion) sans compter les nombreux risques sanitaires.

La DEAL, dans un document récent, examinait pour huit quartiers de Mamoudzou le nombre de logements insalubres. Elle en dénombrait 2091. Parallèlement, elle a analysé dans ces quartiers le nombre d'habitations dans ces quartiers cumulant insalubrité et expositions à un risque. Elle en recensait 1861. Ainsi la qualité médiocre des logements y rendait 89% des habitations particulièrement vulnérables à un risque climatique et/ou sanitaire.

Un accident majeur serait d'autant plus conséquent que l'acheminement des secours dans ces tissus urbains y est souvent difficile. De ce constat naît une responsabilité particulière des décideurs pour les programmes à venir, mais aussi pour traiter l'existant.

Ces différents facteurs ont des conséquences sur le territoire et son occupation. Pour les prendre en compte, la puissance publique n'a pu dégager que de faibles moyens.

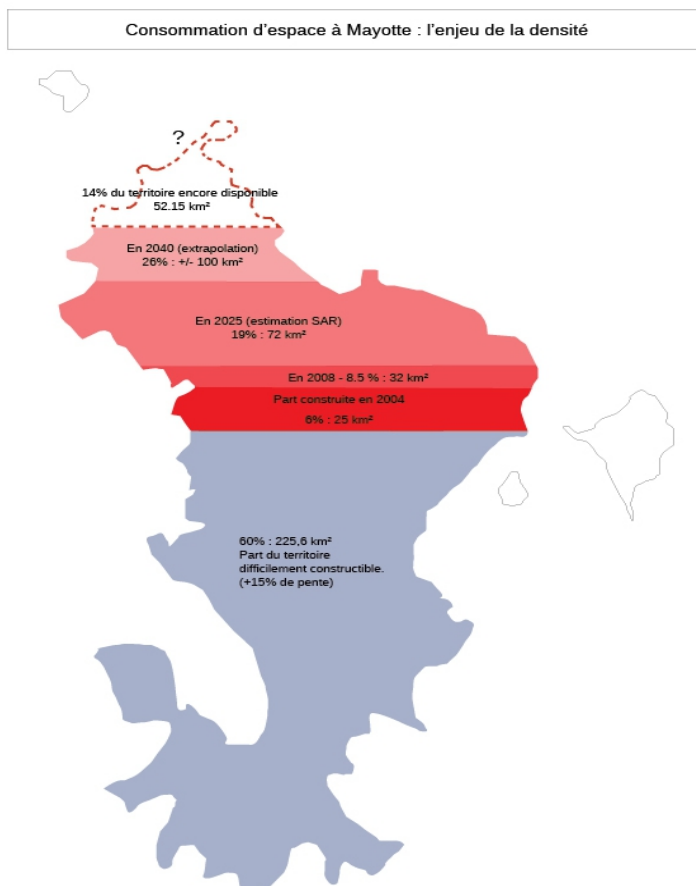
¹³ Les arrêtés de prescription sont datés de 2009 pour les communes de Mamoudzou, Koungou, Dzaoudzi, Pamandzi et Sada et de 2011 pour Dembéli, Bandraboua, Acoua, Chiconi et M'tzamboro

¹⁴ Le BRGM pour la première série, Hydrétude Mayotte pour la seconde

1.8. Un territoire particulièrement contraint

Mayotte est un territoire issu de mouvements volcaniques. Les reliefs y sont nombreux et le territoire est réparti entre deux îles principales, Grande Terre (365 km²) et Petite Terre (10 km²). Si cette dernière accueille le cratère volcanique, le reste du territoire laisse peu prise à l'aménagement urbain car sa densité y est forte.

La mission a cherché, sur la base des éléments connus et des taux de croissance constatés de la tâche urbaine, à représenter la consommation d'espace à l'horizon 2040.



carte issue des travaux de la mission (réalisation Vincent Hervé)

L'extension urbaine menée au rythme actuel conduirait en 2040 à ne disposer que de 52 km² d'espaces encore « urbanisables », soit environ 13 % de la surface totale de l'archipel. L'ensemble des surfaces urbanisables dans les PLU actuels représente 7 années de progression de la « tâche » urbaine.

Sur la Grande Terre, 63 % de la surface est, soit constituée de pentes de plus de 15°, soit située à une altitude de plus de 300 mètres, et par conséquent difficilement accessible. 40 % de l'île est constituée de forêts. A ce constat (zone grise de la carte), il faut ajouter l'urbanisation passée. En 2004, la tâche urbaine représentait 25 km² et 7 % de la superficie de l'île. En 2008, la tâche urbaine représentait 32 km² avec une densité moyenne de 15 logements à l'hectare.

La progression de 30 % du rythme d'artificialisation en 4 ans réduit les capacités réelles d'accueil de la population pour les prochaines décennies. Électricité de Mayotte confirme de son côté cette dynamique au vu de l'augmentation entre 2008 et 2010 du nombre d'abonnés

(+10 % pour atteindre 37 043 abonnés). Dans les zones urbaines, la densité est déjà conséquente puisqu'elle atteint en 2008, 6625 habitants au km² dans la tâche urbaine, soit un taux supérieur à Marseille (3535 hab au km²), à Rennes (4128 hab au km²) ou à Lille (5759 hab au km²).

Le SAR en préparation confirme le constat selon lequel la tâche urbaine progresserait de 175 ha par an. A ce rythme, et sans gestion organisée de l'espace, les tensions sur le foncier pourraient sensiblement progresser.

1.9. La puissance publique démunie face à l'étalement urbain et aux risques

La direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) de Mayotte considère que près de 30 ha disparaissent de la forêt chaque année en toute illégalité, pour l'essentiel au profit de l'agriculture. Le SAR constatant l'évolution de l'étalement urbain estime que le scénario tendanciel aura conduit en 2025 à la consommation de 40 km² de plus qu'en 2008.

Le phénomène de construction spontanée couvre plus de la moitié des habitations créées. Il met aux prises des élus peu désireux de s'attaquer à ces bâtiments illicites souvent développées par sédimentation autour d'un premier tènement.

On voit ainsi se densifier de nombreux quartiers, voire même s'en créer au centre de Grande Terre, comme Vahibé, sans que personne ne puisse freiner ou arrêter ce mouvement.

Des intérêts financiers s'ajoutent à la pression migratoire et à celle produite par l'absence de logements disponibles. Les annonces des agences immobilières témoignent de la faiblesse du marché locatif privé. Certaines pratiques visent aussi à installer sur des terrains non constructibles des familles pour voir l'ensemble de la parcelle aménagée par la puissance publique (essentiellement l'État) dans des opérations de « réparations urbaines » menées par dévoiement de la procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

L'absence de polices de l'urbanisme et de la construction, l'absence de sensibilité aux risques des décideurs locaux, l'absence de zones déjà assainies pour accueillir les populations ne trouvant pas dans le logement classique de toits contribuent au développement de cet habitat informel qui crée pour la collectivité nationale une dette future puisqu'il faudra mettre aux normes ou détruire ces logements insalubres et ces bidonvilles.

1.10. La subsistance d'obstacles culturels à louer son logement

La question culturelle est prégnante en matière d'accès au logement. Le lien historique de la famille avec le lieu, l'image négative du logement social associé à l'impossibilité de devenir propriétaire d'un terrain, la barrière que représente le logement collectif perçu comme un partage des lieux entre des familles différentes, en total rupture avec la tradition, constituent de réels obstacles à l'occupation de logements sociaux ; et ce, même quand le reste à charge pour l'occupant est très faible.

La culture mahoraise, et plus largement comorienne, laisse une grande part à la notion de villages. Ces entités, constituées au départ à proximité des plages les plus hospitalières visaient à regrouper les familles autour des activités de pêche. L'extension des communes s'est opérée de manière radiale à partir du village de pêcheurs. Le système matriarcal encore en vogue à Mayotte (avec une présence masculine tournée vers l'extérieur de l'habitation, laquelle appartient à la femme) a pour conséquence de fortes solidarités entre femmes et un très fort attachement de la famille à un lieu (le village ou un quartier du village) perçu comme un patrimoine. Les différentes générations cherchent à habiter dans les extensions de ces îlots identitaires.

Ce mode de vie évolue, mais le schéma qu'il sous-tend reste prégnant. Dans les communes urbaines du nord, cette organisation est moins figée même si elle se retrouve en partie dans les zones d'habitat informel où les affinités familiales contribuent à leur peuplement.

De fait, la migration d'un foyer mahorais vers un nouveau quartier est difficile, la structure sociale prévaut sur le rapprochement du lieu de travail ou sur l'accès à un confort moderne.

L'enjeu pour le territoire est donc de favoriser la densification « endogène » des quartiers déjà constitués tout en veillant à les relier aux zones d'emplois et de services par des moyens de transport efficaces.

Les produits principalement LLS/LLTS mais aussi les LAS/LATS (dans leur configuration actuelle) sont principalement pourvus par les foyers avec des attaches sociales limitées sur l'île (mahorais de retour ou néo arrivants - étrangers, métropolitains). Ces types de logement ne sont donc qu'une réponse très partielle au besoin de la plus grande partie de la population.

2. Mayotte en 2014, une évolution institutionnelle favorable, mais des déséquilibres qui s'aggravent

2.1. La départementalisation et le statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne : des chances pleines d'ambiguïtés

L'acquisition par Mayotte le 31 mars 2011 du statut de département conduit à un alignement progressif du droit local sur celui des autres DOM. Il s'ensuit l'application progressive des différentes législations, notamment des codes de la construction et de l'habitation d'une part et de l'urbanisme d'autre part. Un rattrapage sensible des revenus et des allocations est également mise en œuvre.

Le changement de statut conduit à la mise en place d'une fiscalité locale devant générer des recettes propres aux collectivités locales (impôts fonciers, taxe d'habitation, contribution économique territoriale, taxe dite d'octroi de mer liée aux importations).

Le statut de région ultrapériphérique de l'Union Européenne accordée à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2014 la rend éligible à des financements européens comme le fonds social européen, le POSEI, le FEDER et le FEADER. Pour la période de 2014 à 2020, Mayotte devrait bénéficier de 347 millions d'euros au titre des fonds européens¹⁵.

La départementalisation est une étape de plus dans un long processus. Il est nécessaire à ce stade de rappeler que les collectivités locales de Mayotte n'ont pas la même antériorité que celles de Métropole. La structuration territoriale date d'une quarantaine d'années, la décentralisation du 1^{er} avril 2004.

2.2. La mise en place en 2014 de la fiscalité locale

A compter du 1^{er} janvier 2014, les propriétés cadastrées et les occupants de biens référencés sont assujettis aux impôts locaux (taxe d'habitation et taxes foncières). Cette nouveauté aura plusieurs conséquences : répercuter sur les locataires le coût de la fiscalité foncière, mais aussi favoriser à terme la libération du foncier jusqu'à présent non taxé, notamment s'il est constructible. Cette évolution est susceptible d'être réelle, bien que tardive.

En mars 2014, le conseil général a défini l'« octroi de mer » -une taxe sur les importations pratiquées dans les DOM, venant se substituer à la TVA -, mais avec des taux particulièrement élevés en ce qui concerne la construction.

Les produits d'importation sont ainsi taxés selon des critères visant, selon les responsables départementaux, à favoriser l'émergence de filières locales.

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte
briques	20,00%	15,00%	7,50%	4,00%	38,50%
Tuiles	20,00%	15,00%	17,50%	4,00%	38,50%
tuyaux	2,00%	7,00%	15,00%	0,00%	12,50%
câbles	7,00%	7,00%	15,00%	4,00%	22,50%
ciment	5,00%	0,00%	0,00%	3,00%	1,00%

Montants des taux de l'octroi de mer selon les DOM

¹⁵ Notamment 150 M€ au titre du fonds européen pour le développement régional, 69 M€ au titre du fonds social européen, 60 M€ au titre du fonds européen agricole pour le développement rural

Le volume global des recettes générées par l'octroi de mer est évalué à 70 M€ répartis à raison de 38 M€ pour le conseil général et 32 M€ pour les communes.

La fiscalité directe locale (TH, TFPB) devrait représenter 22 M€ en 2014. Ces recettes réduiront le prélèvement effectué sur l'octroi de mer au profit des communes. Ainsi, l'accroissement des recettes fiscales directes n'aura pas d'effet significatif immédiat sur la capacité des communes en matière d'investissements. La règle est toutefois susceptible d'évoluer assez rapidement car elle visait à assurer une transition douce d'un système à l'autre. Le conseil général, de son côté, verra ses recettes progresser grâce à l'octroi de mer, puisque l'Union Européenne vient de conforter cette fiscalité jusqu'en 2020¹⁶.

2.3. La faiblesse de la production locale et l'extrême dépendance économique de Mayotte vis-à-vis de la Métropole

Le caractère endogène de l'économie locale est réduit. Même en matière d'agriculture, les productions locales sont peu nombreuses. Une certaine autosuffisance est assurée grâce à des cultures sur brûlis, mais l'essentiel des produits d'alimentation (riz, viandes) arrive par le port de Longoni, site stratégique de l'île situé à Koungou. Le développement des filières d'alimentation représente un enjeu.

Le taux de couverture importations/exportations est de 2 %.

Un chargé de mission dédié au développement des filières stratégiques locales vient d'être installé en préfecture pour structurer les filières locales de production et contribuer à réduire le niveau de dépendance.

2.4. L'immigration reste élevée, les revenus restent bas, la jeunesse est prépondérante

La question des flux migratoires, omniprésente dans le débat, est posée. Les reconduites aux Comores d'où proviennent 95 % des clandestins sont quotidiennes. Les candidats à l'immigration sont de plus en plus dissuadés mais le flux d'entrées n'est pas tari. Pour les populations pauvres, souvent immigrées (clandestines ou non), l'installation dans un habitat de fortune reste souvent la seule solution. Les grandes vagues migratoires que Mayotte a connues sont liées aux évolutions politiques des Comores. Dans la mesure où l'immigration illégale se poursuit, elle contribue à la tension sur le marché du logement puisque la demande s'accroît de manière importante de la part de familles souvent sans ressources et sans droits. Cette particularité mahoraise favorise les solutions d'hébergement illégal ou les locations illicites de parcelles à ces migrants comoriens. En cela, la politique du logement n'est pas totalement indissociable de celle des flux migratoires.

Selon le recensement de la population de 2007, les Comoriens représentent 38,7 % de la population de l'île.

L'immigration représenterait sur l'ensemble de la population de Mayotte plus de 56 000 personnes en 2007. 30 % sont des étrangers nés à Mayotte, principalement des enfants pouvant devenir français à leur majorité. L'hôpital de Mamoudzou assure encore une attractivité élevée pour les candidats à l'immigration depuis l'île d'Anjouan. Toutefois, il convient de noter que le taux de progression de la population étrangère est, depuis 2007, inférieur à celui de l'ensemble de la population¹⁷.

La jeunesse est une des caractéristiques de Mayotte (6 Mahorais sur 10 ont moins de 25 ans et 3 sur 10 ont moins de 10 ans). La moitié de la population a moins de 17 ans ½. Les jeunes sont particulièrement confrontés au chômage puisque celui-ci était de 55 % en 2012 chez les jeunes

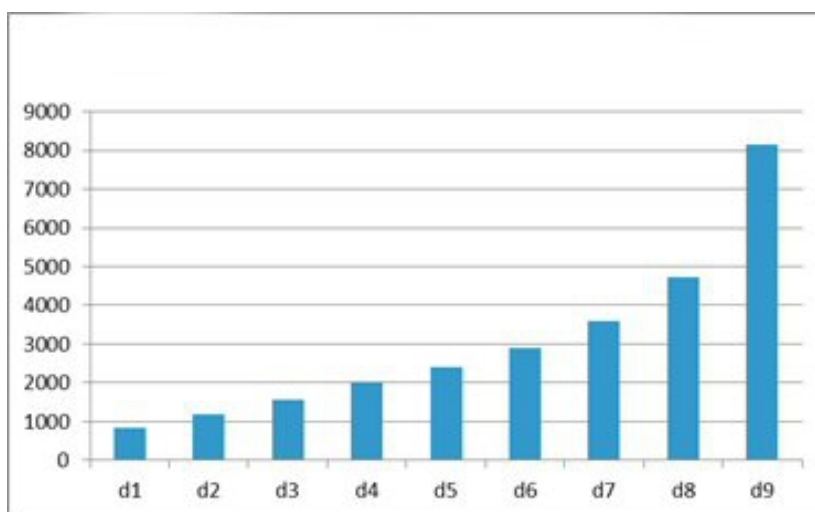
¹⁶ Alors que sa disparition était une nouvelle fois évoquée, le conseil des ministres de l'Union Européenne a validé le 17 décembre 2014 le maintien de ce régime dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2020.

¹⁷ Source INSEE première février 2014 Mayotte

de 15 à 29 ans contre 19,9 % en Métropole. Dans cette classe d'âge, 56 % des jeunes mahorais n'ont aucun diplôme qualifiant. La dynamique démographique portée par les flux migratoires et les difficultés actuelles dans la scolarisation des enfants a justifié la rédaction d'un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche en juillet 2013 au terme duquel un plan d'urgence est suggéré, notamment pour construire « de 419 à 577 classes à créer selon l'ambition retenue » d'ici 2020¹⁸.

2.5. Des revenus particulièrement faibles, la présence de l'économie informelle

Mayotte est également caractérisée par la faiblesse des revenus de ses ménages. Non seulement, le revenu moyen est très bas, mais la dispersion des ménages par déciles montre que l'essentiel de la population se situe dans les tranches de revenus très faibles. La part des ménages sous le seuil de pauvreté était de 21 % en 2005 (en diminution depuis 1994 où il représentait 24 % des ménages). En 2004, si on analysait les revenus des mahorais (français et étrangers) au regard du seuil de pauvreté métropolitain, neuf personnes sur dix vivant à Mayotte auraient eu des revenus inférieurs à ce seuil.



Revenus des individus par an en 2005 et par décile (source INSEE Infos février 2007)

Le niveau de vie moyen se situe à 3728 € par individu et par an (4480 € pour les Français et 2280 € pour les étrangers).

Les Français nés à Mayotte ont un niveau de vie annuel moyen de 3515 €, ceux nés hors de Mayotte, de 16770€.

De plus, les familles immigrées (essentiellement comoriennes) reçoivent en moyenne 222 euros de prestations sociales par an et par ménage, les ménages français, 1245 euros.

La faiblesse des revenus des familles mahoraises (de naissance) ou comoriennes leur rend difficile, voire impossible l'accès au logement social classique. Il n'est pas étonnant qu'une part de l'économie relève du secteur informel ou du travail clandestin.

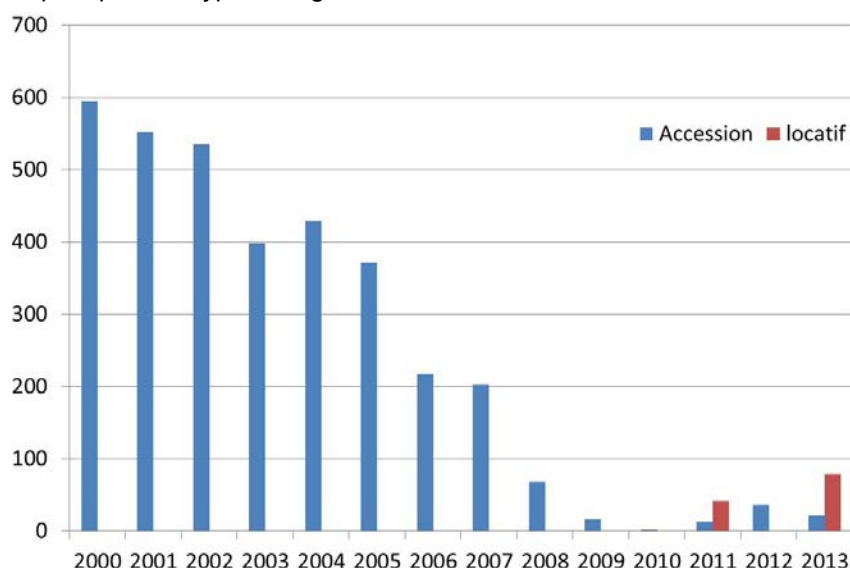
L'importance des bidonvilles et des zones d'habitat précaire se constate à proximité du bassin d'emploi de Mamoudzou (qui accueille 68 % des entreprises du territoire). Les plus forts taux de

¹⁸ Rapport de la mission d'inspection relative aux constructions scolaires du premier degré à Mayotte Rapport I.G.A.E.N.R. - Juillet 2013, consultable sur le site : <http://www.education.gouv.fr/cid74642/rapport-de-la-mission-d-inspection-relative-aux-constructions-scolaires-du-premier-degre-a-mayotte.html>

chômage se retrouvent au sud. Dans cinq communes, il dépasse le chiffre de 35 % de la population active (Chiconi, Ouangani, Bandrelé, Chirongui et Bouéni).

2.6. La chute de la production de logements aidés

Depuis 2007, la production de logements aidés est très faible à Mayotte. Si 218 LATS¹⁹ étaient livrés en 2006, ils n'étaient plus que 21 livrés en 2013, malgré des taux de subvention respectivement de 50% pour le LAS²⁰ et 75% pour le LATS. Les constructions de logement locatif social sont restées faibles et très en deçà du besoin, en particulier en l'absence d'une demande marquée pour ce type de logements.



*évolution du nombre de logements aidés livrés
(source mission selon les informations de la DEAL et de la DGOM)*

L'attitude réservée des banques en direction des familles aux revenus modestes aggrave la crise, notamment dans l'accession.

Pour l'accession sociale au logement (LAS/LATS), l'épargne se constituait jusqu'en 2006 par une entraide communautaire ou par la capitalisation progressive de matériaux. Désormais, la nécessité d'apporter les fonds propres de l'opération (en moyenne quelques milliers d'euros) représente un réel obstacle pour la plupart des ménages mahorais. Pourtant, la part des revenus de l'économie informelle dans les revenus des ménages n'est pas négligeable. Les familles auraient pourtant dans l'ensemble²¹ les moyens de financer le montant résiduel du coût de l'acquisition, mais une partie non négligeable d'entre elles ne dispose pas d'un compte bancaire.

Pour le logement locatif social (LLS/LLTS²²), les blocages se situent au niveau de l'obtention du bail et non de la capacité des ménages à payer un loyer qui, en réalité et une fois les aides déduites, est plus modeste qu'un loyer sur le marché privé.

Pour offrir des garanties aux différents intervenants du montage financier, les pistes du micro-crédit ou de l'épargne communautaire peuvent être envisagées.

La question de la régularité des populations sur le territoire national est également une contrainte dans la mesure où l'ouverture des droits au logement (aides, accès au logement

¹⁹ LATS : logement en accession très sociale

²⁰ LAS : logement en accession sociale

²¹ L'étude de MOUS menée dans le cadre du projet de réhabilitation de l'îlot de M'Tsapéré à Mamoudzou a permis de constater des revenus moyens des familles sensiblement supérieurs aux revenus issus de l'économie formelle.

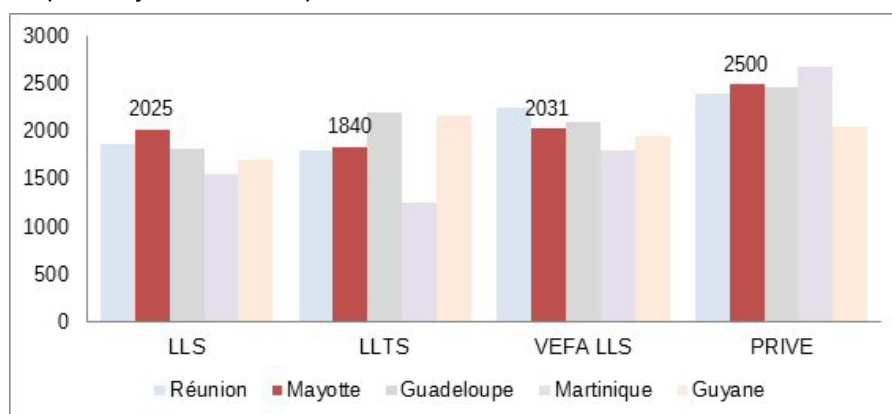
²² LLS et LLTS : logement locatif social et logement locatif très social

social) n'est possible qu'aux étrangers bénéficiant d'une carte de séjour de dix ans (contre un an en métropole et dans les autres DOM²³).

Depuis une dizaine d'années, le développement des zones d'habitat informel est la double conséquence de l'accroissement de l'immigration et de l'arrêt de la production de la case SIM sans mises en chantier de nouveaux logements.

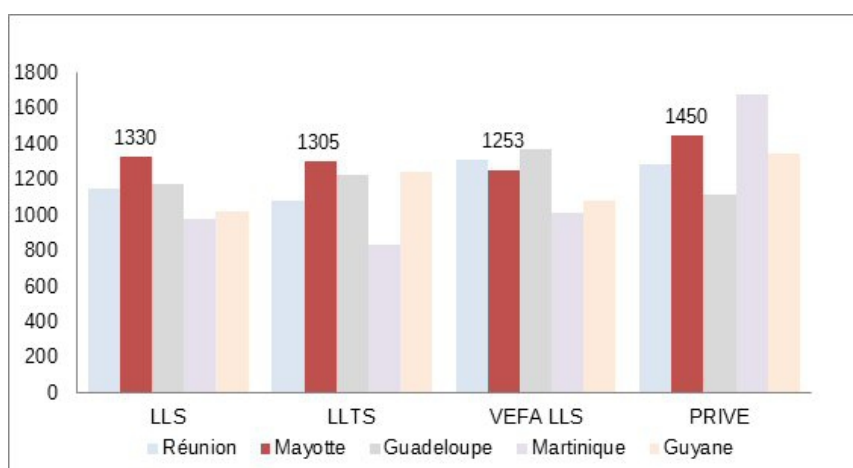
2.7. Des coûts de construction particulièrement élevés

L'étude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les DOM réalisée par le ministère de l'Outre-mer et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en 2011 atteste des prix de revient des logements particulièrement élevés à Mayotte. Le prix de revient moyen des logements à Mayotte était en moyenne sur la période 2006-2011 de 2.099 euros/m², la moyenne pour les DOM était de 2.024 euros/m². Le prix moyen issu des opérations 2013 de la SIM se situait à 2.166 euros/m².



Le prix de revient des logements à Mayotte (source : Etude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les DOM - MEDDE - 2011)

Les coûts de construction représentent environ 60% du prix de revient d'un logement. Mayotte présente la moyenne la plus élevée des DOM avec 1336 euros/m² contre 1214 euros/m² ailleurs. Les opérations 2013 de la société immobilière de Mayotte attestent d'un coût de construction de 1409 euros/m².



Le coût de construction des logements à Mayotte (source : Etude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les DOM - MEDDE - 2011)

²³ Cf application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à Mayotte à compter du 26 mai 2014

L'éloignement et la marge des intermédiaires sont des facteurs explicatifs de ce coût. En 2012, le béton coûtait 245 euros/m³ à Mayotte contre 180 euros/m³ en Guyane et 120 euros/m³ à la Réunion.

Les systèmes productifs à Mayotte reposent sur deux types de constructeurs. D'un côté, les filiales des groupes métropolitains du BTP qui disposent des moyens conséquents mais qui dépendent d'une logique de groupe (leur intérêt se porte prioritairement sur des opérations de 10 à 50 logements). D'autre part, des entreprises artisanales de petite taille qui réalisent des programmes individuels ou de quelques logements. L'essentiel de la chaîne de fabrication subit la dépendance aux prix des matériaux importés²⁴ et la faiblesse des capacités de fabrication de matériaux locaux. C'est pourquoi, un opérateur comme la SIM s'interroge sur un approvisionnement à Madagascar ou à la Réunion.

Des entretiens auprès de professionnels permettent d'évaluer les prix de la vente des logements à environ 2600 euros/m² contre 2400 euros/m² à la Réunion. Les locations sont de 10,5 à 14 euros/m² à Mayotte contre 6,25 euros/m² en Guyane.

Le soutien à l'importation à l'échelle de la communauté des États de l'océan indien et un soutien à l'innovation pour les matériaux et modes constructifs pourraient aussi contribuer à faire baisser les coûts. Ce dispositif pourrait être double. Il viserait d'une part un soutien au « prototypage », par exemple via la mise en place d'un appel à projets pour le logement mahorais du XXI^{ème} siècle et d'autre part l'organisation de débouchés au sein des opérations d'envergure (RHI, ANRU).

²⁴ Rappelons que ces coûts vont sensiblement progresser avec l'instauration en mars 2014 de l'octroi de mer.

3. Un besoin urgent de changement d'échelle dans les politiques publiques

3.1. L'intérêt national à court, moyen et long termes

« L'intérêt national » est une notion retenue par le législateur en matière de politiques d'aménagement. Il se différencie de l'intérêt général qui vise à faire prévaloir l'intérêt collectif sur l'intérêt particulier. L'intérêt national a, par exemple, été retenu pour accueillir EuroDisney à Marne-la-Vallée, pour permettre le développement des aéroports de Roissy, du Bourget et d'Orly. Il consacre alors, comme dans le cas du quartier d'affaires de La Défense, un intérêt stratégique pour l'État.

D'autres secteurs géographiques relèvent d'un intérêt national. Il s'agit de zones ayant connu de forts traumatismes liés en général à un effondrement industriel comme la sidérurgie en Lorraine (zone d'Alzette-Belval) ou le déclin économique de Saint-Etienne.

L'intérêt national est également reconnu dans des opérations plus récentes sur des secteurs à enjeux. L'État considère alors non seulement que l'enjeu n'est pas simplement local, départemental ou régional, mais qu'il relève d'un besoin d'implication de l'État pour assurer le développement d'un territoire aux prises avec des défis importants qu'il ne pourrait affronter seul. C'est le cas pour les secteurs d'Euroméditerranée à Marseille, de Bordeaux Euratlantique ou de la Plaine du Var à Nice.

A Mayotte, l'impossibilité pour les collectivités territoriales à porter seules le développement de ce territoire insulaire, l'enjeu stratégique qui a conduit le législateur à lui donner un statut de département, l'absence d'ingénierie locale et enfin les capacités limitées qu'offrent les politiques d'aménagement de droit commun paraissent incontestablement plaider pour une reconnaissance de l'intérêt national du développement de l'archipel.

Aucun des territoires actuellement classés d'intérêt national ne sera confronté à des défis aussi considérables que Mayotte. En examinant sous l'angle des infrastructures, des structures scolaires, du logement ou du développement économique ou même du nécessaire développement urbain, Mayotte est assurément un territoire que l'État ne saurait laisser se développer seul²⁵. L'intervention de l'Etat se justifie d'autant plus que contrairement aux autres DOM qui disposent de collectivités locales ayant pu se structurer et se doter d'ingénierie, la jeunesse des communes de l'archipel et la décentralisation menée rapidement et récemment ont laissé les communes désarmées.

Dès aujourd'hui, le développement de l'habitat insalubre justifierait une intervention exceptionnelle de l'État pour des secteurs en fort déclin comme cela vient d'être décidé pour un quartier de Clichy-sous-Bois²⁶ (Seine-Saint-Denis) et devrait l'être prochainement à Grigny (Essonne).

1. La mission recommande la création d'une opération d'intérêt national sur des emprises multisites. Pour s'assurer des conditions dans lesquelles, elle pourrait être mise en œuvre, la mission recommande qu'une étude de faisabilité soit réalisée et qu'elle préfigure les périmètres juridiques des espaces d'intervention de l'OIN.

²⁵ Sur le plan touristique par exemple, le territoire ne saurait disposer seul des leviers de son développement alors qu'il ne dispose que de 725 lits touristiques répartis en 15 hôtels et 49 gîtes. En matière agricole, Mayotte importe encore 41 400 tonnes sur les 90 000 consommées.

²⁶ Par le décret n°2015-99 du 28 janvier 2015 déclarant d'intérêt national l'opération de requalification de copropriétés dégradées du quartier dit du « Bas-Clichy » à Clichy-sous-Bois

3.2. Logement, sortir de l'impasse par des solutions adaptées

Aux difficultés déjà évoquées pour expliquer la chute de la production de logements - notamment aidés - depuis 2006 (rareté du foncier, accès difficile des familles au crédit, faiblesse des revenus), il faut ajouter la difficulté culturelle d'intégrer un logement dont on ne devient pas propriétaire. La société mahoraise confère à la femme le statut de propriétaire. Le logement constitue donc un capital financier, mais aussi symbolique (attachement à un lieu comme un ancrage) pour l'avenir de la famille.

Les LLS et LLTS prisés dans d'autres DOM sont produits à Mayotte à des coûts prohibitifs. Sur les opérations menées depuis 2008, le montant moyen d'un logement représente 174 580 €. La subvention de LBU est en moyenne de 37 072 €, à laquelle il faut ajouter 39 438 € d'aide fiscale au profit des opérateurs. Ainsi, l'aide d'État porte sur un montant moyen de 76 510 €. Dans le cas de logements en LAS, la subvention d'État représente 50 % du coût du logement et 75 % dans le cas des LATs. Le coût moyen d'un LATs est estimé à 87 000 €. La subvention sur la LBU peut atteindre jusqu'à 65 250 € par logement.

Si on voulait produire 1000 logements aidés par an (la production moyenne est de 89 sur les huit dernières années) pour faire face au besoin annuel (hors traitement du stock d'habitat insalubre), il faudrait alors décider d'une augmentation considérable du montant de la LBU. Dans les conditions actuelles de financement du logement social, il faudrait porter à plus de 40 millions d'euros le montant annuel de LBU consacré au financement du logement (et prendre en compte d'importantes déductions fiscales de plusieurs dizaines de millions d'euros au titre du mécanisme spécifique).

Toutefois, cela ne serait pas suffisant tant que le foncier n'est pas disponible et tant que l'ingénierie de projet n'est pas déployée. Mais, même à supposer ces conditions réunies, il paraît établi que la SIM, premier bailleur de Mayotte, ne disposerait pas des capacités à répondre à cet objectif. La mission estime que, dans ce cas, la présence d'un deuxième bailleur social s'imposerait pour accroître les capacités de construction et de gestion du parc social et proposer des projets variés aux communes.

2. Pour répondre aux préoccupations des communes, accroître le nombre de logements produits et atteindre les objectifs d'au moins 1000 logements aidés construits par an, la mission recommande l'implantation d'un deuxième bailleur de logements sociaux.

Des solutions préconisées par la mission permettraient d'accroître très sensiblement la production de logements en prenant en compte les attentes locales. L'autoconstruction encadrée ou l'acquisition progressive de la propriété faciliteraient la production de logements répondant aux normes de salubrité et l'accès des bénéficiaires aux allocations de logement. Ces propositions conduiraient assurément à une baisse importante de la dépense publique unitaire par logement. Ces solutions seront détaillées infra.

3.3. Bidonvilles, habitat insalubre : programmer leur disparition

Le dernier recensement INSEE (2012) fait apparaître que 65% des logements ne disposent pas du confort de base à savoir : eau courante, électricité, WC et douche/baignoire. D'autres indicateurs sont révélateurs de la situation, 47% des logements ne sont ni reliés aux égouts, ni à une fosse septique et 44% des logements ne sont pas accessibles par voie carrossable.

L'importance du nombre de logements informels et leur concentration dans des bidonvilles comme Kawéni à Mamoudzou, Dubaï et Caro-Bolé à Koungou exigent une réponse appropriée

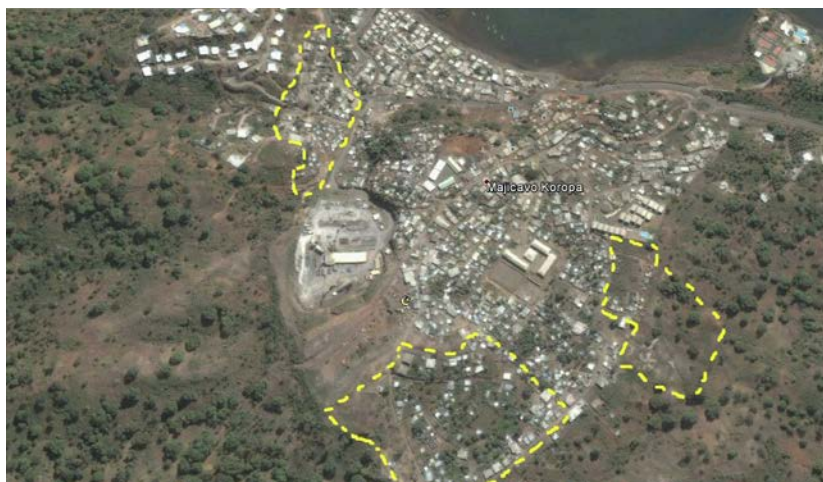
d'autant que les populations concernées souvent étrangères et régulières (95% des étrangers sont comoriens) et/ou en situation de clandestinité vivant dans ces quartiers sont en partie exposées à des risques naturels élevés et à des conditions sanitaires propices au développement d'épidémies.

La traduction des enjeux d'aménagement durable des zones urbaines ou de celles promises à le devenir à Mayotte doit notamment prendre en compte ces exigences particulières que sont les conditions d'accès des secours aux populations, la création de lieux-refuges, la prévention des pathologies infectieuses ou des pandémies.

La faiblesse du nombre de logements produits depuis 10 ans a un coût élevé pour la collectivité publique et en premier lieu pour l'État. L'absence de polices de l'urbanisme et de la construction qui relèvent des communes facilite les développements urbains informels. Elle constitue un transfert de charges de quelques années. Dans la mesure où les RHI de destruction/reconstruction d'un quartier sont devenues très rares (à l'exception de certaines zones de risques majeurs), les bénéfices qui pourraient être tirés d'une densification voulue et organisée dans des opérations maîtrisées sont absents. Les RHI tendent à conserver la trame urbaine initiale, de sorte que les parcelles relativement vastes (13 logements à l'hectare dans les quartiers d'habitat informel de Mamoudzou hors bidonville) deviennent à terme raccordées aux réseaux sans contribution des bénéficiaires directs ou indirects.

Si dans certains bidonvilles, la densité peut sembler élevée (36 logements à l'hectare à Mamoudzou), elle rend plus coûteuse encore les interventions a posteriori. En appliquant le ratio actuellement constaté dans les RHI « réseaux » (n'intervenant pas sur l'habitat) de 18 300 € par logement aux 5150 logements classés en bidonville sur les seules communes de Mamoudzou et Koungou, c'est une enveloppe de 94 millions d'euros qu'il faudrait consacrer à la mise en place de réseaux (les dépenses moyennes annuelles consacrées aux RHI sont actuellement d'environ 5 millions d'euros).

Si, cette même règle devait être appliquée aux 9740 logements relevant de quartiers entrant dans les critères actuels de subventions RHI, l'enveloppe atteindrait 178 millions d'euros toujours pour ces deux seules communes. En ajoutant les 2620 logements à traiter sur les communes de Petite Terre (Pamanzi et Dzaoudzi), c'est 48 millions d'euros supplémentaires dont il faudrait doter le budget des opérations. Au total, 228 millions d'euros seraient nécessaires pour ces quatre communes auxquels il faudrait additionner les crédits de LBU pour la mise en confort des habitations et les subventions de l'ANAH pour les propriétaires bailleurs.



Kougou, quartier de Majocavo Koropa en 2004 (source Google Earth)

Les deux photos satellitaires de Kougou, ici le quartier de Majicavo Koropa en 2004 et 2012 attestent de l'urbanisation de zones importantes ici représentées par des pointillés jaunes et d'une densification des tissus urbains constitués. Cette accélération de la construction est perceptible. Elle exigera le lancement d'opérations publiques réparatrices coûteuses car intervenant en milieu habité sur un site très contraint.

Le village de Majicavo Koropa avait 3290 habitants en 1997, 5828 en 2002 et 7055 en 2007. Les chiffres détaillés de 2012 ne sont pas encore connus.



Kougou, quartier de Majocavo Koropa en 2012 (source Google Earth)

Traiter à grande échelle les priorités sanitaires

La prise en compte des populations en situation irrégulière apparaît clairement comme un écueil dans la lutte contre l'habitat indigne. La DEAL et la délégation territoriale de l'ARS estiment que, faute de pouvoir proposer une solution à ces publics, les opérations de RHI conduisent souvent ces derniers à se déplacer pour s'installer dans des lieux exposés à des risques naturels et sanitaires plus élevés. Aussi prônent-elles, lorsque la situation des occupants ne permet pas d'envisager d'intervention pérenne, la mise en place, au titre de l'urgence sanitaire, de latrines collectives et de bornes-fontaines, en s'appuyant sur les ONG ayant développé une compétence en la matière. De tels équipements pourraient utilement être

implantés à titre provisoire dans les secteurs où une intervention est programmée compte tenu de la durée des opérations de RHI et du NPNRU.

3. La mission recommande la pose de bornes-fontaines et de latrines collectives au moins dans les zones où la puissance publique n'envisage pas à court terme d'intervention de mise en salubrité des habitants.

Les opérations de RHI représentent la seule stratégie d'action face au problème des logements insalubres. Le caractère informel d'un îlot ne suffit pas à le rendre éligible aux subventions RHI. En effet, certains quartiers informels disposent d'une organisation spatiale très rationnelle. Elle vise souvent à permettre au propriétaire initial l'augmentation de ses recettes de location.

La terminologie employée est trompeuse car certains de ces quartiers font l'objet d'un aménagement ni spontané, ni informel mais parfaitement illicite et organisé.

L'insuffisance des moyens accordés à prévenir la question de l'habitat informel oblige l'État à intervenir ultérieurement avec des moyens considérables dans des zones d'aménagement spontané.

Faute de moyens suffisants, comme cela a déjà été évoqué, les opérations ont surtout consisté à privilégier la réfection des voiries et réseaux au détriment d'une intervention adaptée sur le bâti. A Mayotte, les communes assurent l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage (20 RHI sur 24, les 4 autres ont été confiées à la SIM). La clé de financement des déficits d'aménagement est actuellement de 80 % État, 10 % commune, 10 % conseil général (100 % par l'État dans le cas des bidonvilles). Selon le directeur de la DEAL de Mayotte, depuis l'année 2000, 88 millions d'euros ont été affectés aux RHI pour un montant total de travaux de 110 millions²⁷.

L'absence d'accessibilité par des véhicules, notamment de secours ou de collecte des ordures ménagères, l'absence de réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité constituent de fait des critères d'admissibilité à la procédure de RHI, en principe conduite par les communes.

Depuis deux ans, les objectifs des RHI ont été réorientés et visent non seulement des travaux de voirie et réseaux, mais aussi la salubrité à l'intérieur du logement. Plus largement, l'intervention sur le bâti existant pourrait être amplifiée du fait du récent et insuffisant investissement de l'ANAH et de la déclinaison de l'aide à l'amélioration de l'habitat à Mayotte (imputée sur la LBU pour les propriétaires occupants).

Le projet d'implantation du PACT à Mayotte permettrait d'envisager une multiplication et une diversification des interventions. Un renforcement des opérateurs et des moyens d'ingénierie est notamment indispensable pour susciter des initiatives dans la mise en œuvre des nouveaux outils initiés par l'instruction technique du 31 mars 2014²⁸... Le NPNRU peut également contribuer par ses projets locaux à créer une dynamique de renouvellement urbain au-delà des périmètres d'intervention de l'ANRU.

La mission estime que les politiques curatives de type RHI, sans aucun doute nécessaire au territoire lorsqu'il s'agit d'intervenir directement sur le risque sanitaire, s'avèrent de fait de vraies incitations à poursuivre l'aménagement illicite puisque les propriétaires des terrains ou les organisateurs de ces installations illicites bénéficient des revenus générés par les constructions, et voient à terme leur situation régularisée. Des plus-values très sensibles peuvent à cette occasion être réalisées.

Cela conduit la mission à suggérer d'effectuer une pause dans les RHI qui n'auraient pas un objet purement sanitaire au sens des articles 1331-23, L 1331-24 et suivants du code de la santé publique et de laisser aux collectivités locales le temps nécessaire à la préparation des

²⁷ Source comité technique départemental de résorption de l'habitat insalubre du 30 octobre 2013

²⁸ Consultable sur le site : http://www.i.ville.gouv.fr/index.php/sfPropelFileAssoc/download/file_id/5479

opérations de résorption de l'habitat spontané (dispositions précitées de la loi du 23 juin 2011²⁹).

4. *La mission recommande de revoir la procédure de RHI pour ne traiter que les urgences sanitaires en veillant à exiger une participation financière des bénéficiaires de l'aménagement lorsqu'il apparaît que la régularisation peut constituer pour eux un enrichissement sans cause. Pour les quartiers ne relevant pas de ce degré d'urgence, la mission recommande d'engager l'application des dispositions issues de la loi du 23 juin 2011 pour ce qui concerne la résorption de l'habitat spontané (RHS).*

Faciliter le transfert des populations exposées à des risques élevés

L'atlas des risques naturels et des vulnérabilités territoriales de Mayotte³⁰ a été présenté aux élus le 30 avril 2014. L'exposition aux risques des populations les plus vulnérables économiquement est une réalité. Leur localisation est principalement sur la partie littorale, soit dans la zone des pas géométriques, soit sur les mornes, c'est-à-dire sur des reliefs où des glissements de terrain sont susceptibles de se produire (voir sur ce point la cartographie présentée en annexe 3 concernant la zone de Mamoudzou).

Traiter les populations les plus exposées doit constituer un enjeu prioritaire d'une politique publique volontariste en matière d'aménagement. Pour aboutir, la question du déplacement des populations ne doit pas être tabou. Elle doit être sérieusement envisagée et mise en œuvre en manifestant le souci de permettre aux populations concernées de bâtir (avec encadrement) sur un terrain sécurisé un logement raccordé aux réseaux.

5. *La mission estime que la prise en compte dans les politiques publiques des familles, particulièrement lorsqu'elles sont exposées à des risques multiples, est une exigence prioritaire et qu'elle justifie des mesures de déplacement des populations concernées.*

3.4. Produire des connaissances, se doter d'ingénierie locale, assister les maîtres d'ouvrage

La bonne connaissance de la situation locale est un impératif pour les décideurs. A cet effet, le versement dans une base publique en données ouvertes (open data) de toutes les enquêtes et informations collectées par les acteurs publics pourrait être très utile parallèlement au travail de l'INSEE visant à rapprocher la statistique publique de Mayotte de celle des autres DOM. Ce regroupement des données s'avère indispensable à une bonne compréhension des logiques à l'œuvre. Il pourrait être la contrepartie des subventions accordées par l'Etat aux acteurs publics locaux (collectivités locales, société immobilière, syndicats intercommunaux, etc.).

Si le territoire manque de données, il ne dispose pas non plus d'une structure pérenne permettant d'assurer l'appui aux collectivités locales, l'échange permanent avec leurs cadres et d'une manière plus générale, le renforcement des capacités d'ingénierie dont Mayotte a urgemment besoin (voir sur ce point le taux de rotation des cadres dans l'annexe du présent rapport à la page n°Erreur : source de la référence non trouvée).

La mission estime indispensable à moyen terme de créer une structure dédiée à la connaissance du territoire, à sa prospective, à son aménagement urbain et rural ainsi qu'à

²⁹ 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

³⁰ Atlas des risques naturels et des vulnérabilités territoriales de Mayotte, Collection Géorisques, Leone F. (Dir.) & al. (2014), hors série, éd. PULM, Montpellier, 175 pages, ISBN 978-2-36781-107-9

l'appui aux collectivités locales. Cette construction *sui generis* s'explique par le contexte tout à fait particulier de Mayotte. La disparition des services d'appui technique de l'État aux collectivités locales est encore plus préjudiciable à Mayotte dans la mesure où les autorités décentralisées n'ont pu prendre le relais. Il en résulte des retards considérables dans certaines opérations comme les constructions scolaires. Par ailleurs, la décentralisation très récente à Mayotte et la faiblesse de l'ingénierie des collectivités locales liée à la pénurie de moyens et à l'absence de fiscalité propre créent une situation atypique.

Attendre que chaque commune puisse disposer de services d'aménagement propres à encadrer des opérations structurantes condamnerait à l'inaction. La mutualisation via la création d'une agence à la fois technique (assurant l'assistance à maîtrise d'ouvrage des communes) et généraliste pour établir le diagnostic in itinere du territoire et l'aider dans ses mutations s'impose. La mission estime que son financement doit résulter d'un partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et associer les grands opérateurs du territoire. Par ailleurs, le centre de ressources et d'observation de la cohésion sociale de Mayotte³¹ pourrait d'une manière ou d'une autre être relié à cette structure nécessairement partenariale.

6. La mission recommande l'engagement d'une étude de faisabilité en vue de la création d'une agence d'aménagement et de développement qui assure en lien étroit avec les collectivités locales la réflexion sur l'avenir du territoire. Elle apporterait aux communes une ingénierie relative aux questions d'aménagement du territoire, contribuerait à la formation des cadres et au développement des filières économiques locales ayant une action significative sur l'emploi.

³¹ Association loi 1901 créée en 2007 en appui aux professionnels de la politique de la ville (<http://www.cdr-mayotte.fr/>)

4. Mobiliser les acteurs du territoire sur une finalité commune

4.1. Organiser Mayotte à l'horizon 2040 en passant par « Mayotte 2025 »

La départementalisation et le statut de RUP constituent un rapprochement institutionnel entre Mayotte et les autres DOM. L'élaboration en cours du SAR offre un nouveau cadre stratégique. Compte tenu des projections de la population, le territoire nécessite, plus que tout autre, l'élaboration d'une vision à long terme. Il est en effet celui des DOM dont la densité est la plus forte (566 hab/km²) contre 249 en Guadeloupe, 343 en Martinique, 335 à La Réunion et 3 en Guyane. Il se situe (hors région parisienne) au rang de premier département par sa densité de population au kilomètre carré devant le Rhône (540) et le Nord (449). Comme nous l'avons indiqué précédemment, les perspectives démographiques sont à un doublement de la population à l'horizon 2030/2040. Compte tenu de la morphologie du territoire, cette évolution produira une concentration des habitants sur le littoral notamment dans des zones exposées aux risques naturels.

La très forte croissance démographique actuelle³² qui résulte donc pour l'essentiel d'un solde naturel élevé sera soutenue durant 20 à 30 ans. La population clandestine y reste toutefois importante.

Une perspective intéressante s'offre au territoire : penser son développement dans une démarche globalisante. Mayotte pourrait ainsi combler le retard en organisant de manière rationnelle son développement, par exemple, en intégrant dès aujourd'hui les réseaux d'assainissement et les technologies d'avenir. Ce nouveau cadre conduirait à penser les opérations d'aménagement sous plusieurs angles : réponses au besoin de logements, développement de zones d'emplois, desserte des futurs quartier par des moyens de transport reliés à l'agglomération, présence de services publics, mixité sociale et fonctionnelle, capacité de mettre en œuvre des solidarités internes (économie résidentielle) au sein de chaque macro-quartier, contribution à la disparition des quartiers d'habitat de fortune (bidonvilles).

Ces éléments justifient plus encore qu'ailleurs de penser l'avenir du territoire à long terme (2040 si l'on se base sur les modèles Omphale de l'INSEE qui ne sont actuellement pas déployés sur l'île, 2050 si on veut bien se prononcer au regard des hypothèses présentées par le « world population prospect » déjà cité). Cette approche prospective considérée par la mission comme essentielle devrait privilégier différentes échelles. Il convient notamment de considérer chaque territoire dans ses relations avec ses voisins.

A cette fin, la mission estime nécessaire de mener ce travail en parallèle et en complément des travaux du SAR en cours³³. Pour ce faire, elle suggère l'intervention du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour une mission de prospective 2040/2050 (voir 4.3) puis la mise en œuvre d'une structure légère d'ingénierie destinée à assurer la poursuite de cet exercice au niveau des acteurs territoriaux. En effet, la convergence des acteurs communaux, intercommunaux, départementaux et d'État pour définir les priorités de Mayotte s'impose pour optimiser les politiques publiques mises en œuvre dans l'avenir.

Mayotte reste encore atypique par certains aspects de ses politiques publiques : pas de communautés de communes ou d'agglomération, pas de réseaux de transports publics routiers sauf scolaire, pas de fiscalité locale (jusqu'en 2014), un foncier très majoritairement public mais très peu disponible, pas de structure publique d'aménagement et de développement.

³² Si 212 600 habitants ont été recensés en 2012, soit + 26 150 habitants par rapport à 2007 (l'île comptait alors 186 452 habitants), l'immigration a conduit 4000 personnes à s'installer sur le territoire entre 2007 et 2012.

³³ La durée de vie d'un SAR est de 10 ans, le besoin de prospective se situe à 20 ou 30 ans.

L'évolution du paysage institutionnel local peut permettre d'éviter les superpositions de structures rencontrées en Métropole et assurer une efficacité des politiques publiques à condition qu'elles soient partagées.

Dans ce contexte, la réflexion qui pourrait s'engager sur les besoins du territoire à long terme gagnerait à intégrer la question des structures nécessaires à son développement et à leur gouvernance.

Au moment où Mayotte élabore son SAR et entre dans le droit commun des régions ultrapériphériques, il convient de mesurer l'exceptionnel défi qui attend le territoire pour loger dignement sa population sur un espace réduit et contraint.

Pour parvenir à relever ce défi, il conviendrait de mener rapidement un exercice de prospective autour de 3 ou 4 hypothèses de développement. Le débat entre les acteurs du territoire sur ces scénarios devrait permettre d'aboutir à un consensus sur les actions prioritaires et, par conséquent, sur les objectifs partagés et sur les invariants. La tenue des élections cantonales en mars 2015, la sortie du SAR dans l'année 2015 constituent autant de raisons d'engager rapidement cet exercice prospectif pour permettre aux élus de la mandature 2015/2021 d'agir au mieux pour l'avenir de Mayotte.

7. La mission recommande de mener un exercice de prospective à l'horizon 2040/2050 confié au CGET (ex-DATAR) associant les principaux acteurs du territoire. Il permettra de définir les invariants pour développer le territoire, réduire ses vulnérabilités et organiser son avenir économique, social et environnemental.

4.2. Construire avec les acteurs le développement des filières économiques et de la ville mahoraise

Le plan proposé par la mission traite notamment de l'adaptation de l'offre des logements et de l'organisation des filières du BTP pour assurer une production massive locale (cases SIM du XXI^{ème} siècle). Prenant en compte le succès de la case SIM, le plan pourrait avoir pour ambition de veiller, à recourir avant tout aux matériaux locaux et à faire émerger des entreprises locales du BTP.

Cette option nécessite d'assurer un accès durablement concurrentiel aux matériaux locaux et de repenser l'habitation mahoraise. En effet, pour résoudre le défi, il faut disposer de foncier hors zones de risques, construire massivement à bas coûts (de manière industrialisée), assurer que les logements répondent aux normes de confort et que leurs résidents bénéficient des aides au logement et d'un reste à charge supportable.

Innover sur la filière construction (matériaux et modes constructifs)

La construction et l'aménagement peuvent-ils sortir d'une logique où la plupart des matériaux relèvent de l'importation ? Comment faciliter le développement de la filière de construction que les enjeux dans le domaine du logement rendent indispensable ?

Avec la mise en production de briques crues compressées, le territoire se dote depuis quelques années (car la précédente expérience avait fait long feu) d'un matériau pouvant permettre de diminuer les importations et de favoriser l'emploi local. Mais des questions se posent sur la résistance de ce matériau ; des évolutions mécaniques sont envisagées par l'introduction d'adjuvants³⁴. Le développement des filières et des savoirs en matière de BTP est d'autant plus crucial que l'ingénierie, elle aussi, est pour l'essentiel issue de l'extérieur du territoire.

³⁴ La mission a été informée de la recherche en cours d'une certification de la brique compressée ; ses propriétés devraient encore être améliorées dans l'avenir

L'autre piste est l'évolution du mode constructif pour faire intervenir la préfabrication sur place d'éléments modulaires dont le maître d'œuvre organisera l'assemblage. Cette technique est susceptible de réduire considérablement la durée des chantiers et par conséquent les coûts de la construction.

4.3. Associer pleinement le conseil général à cette politique et mettre en place un nouveau cadre contractuel

Le conseil général de Mayotte met en oeuvre les politiques du département, mais exerce aussi certaines compétences relevant des régions d'outre-mer, par exemple en matière économique. Il est clairement l'acteur majeur avec lequel l'État doit déterminer les priorités pour Mayotte. C'est de ce partenariat que pourra naître une politique plus efficiente pour l'archipel. Aujourd'hui, sans engagement fort du département, l'État ne peut mettre en place le FRAFU (voir 5.2.4). Son absence pénalise les opérations d'aménagement.

Sans un partenariat stratégique entre l'État et le conseil général, les politiques structurelles définies dans le cadre du FEDER ou des contrats de plan sont affaiblies et une partie des crédits programmés n'est pas consommé. Devant un besoin immense, il convient de s'organiser pour la réussite des grands projets et des impératifs du territoire (santé, constructions scolaires, infrastructures...).

Cette co-production du plan stratégique devrait mettre les acteurs publics et privés au diapason pour mener leurs efforts sur les besoins à satisfaire selon l'ordonnancement des chantiers prévus par le partenariat Etat/département. La conclusion du plan stratégique commun permettra, si besoin, de réviser le contenu du contrat de projet ainsi que les actions financées dans le cadre du FEDER.

En concentrant les crédits d'investissement, par exemple par le truchement de contrats de développement impliquant les acteurs publics (État, conseil général, communes, syndicats intercommunaux) et privés, les dynamiques territoriales seront renforcées et créeront un effet de levier pour les territoires voisins.

8. La mission recommande l'établissement de contrats de développement équilibré par secteurs à vocation urbaine entre les communes, le conseil général et l'État et l'engagement d'une vision partagée sur ce que doit être le territoire à l'horizon 2040 ou 2050.

4.4. Engager avec les communes des partenariats vertueux

Il n'y a pas de fatalité à voir se développer les zones d'habitat spontané. Dans d'autres départements ultra-marins, des politiques très volontaristes ont montré combien la qualité de l'habitat aux normes de décence pouvait progresser et l'insalubrité régresser. La loi du 23 juin 2011 dite loi Letchimy³⁵ incite fortement à agir dans ce domaine par une connaissance des logements insalubres, par l'action des élus en matière de police de la salubrité, par les politiques de prévention.

Le cadre d'exercice de cette prévention est le PCLHI, le plan communal de lutte (résorption) de l'habitat indigne. Cette nouvelle politique permettra de traiter en amont les situations tant humaines que patrimoniales et d'organiser les interventions nécessaires à la disparition de ce type d'habitat. Pour ce faire, il est nécessaire d'aider les communes à élaborer ces plans locaux.

³⁵ 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

La nouvelle relation équilibrée entre l'État et les communes exige parallèlement la mise en place de plans communaux de lutte contre l'habitat indigne qui ont permis sur l'île de La Réunion une meilleure organisation de la lutte contre les logements insalubres et, par voie de conséquence, la diminution sensible de leur nombre.

Le plan d'actions objet de la présente mission devra engager l'État d'un côté, les communes de l'autre, à refuser l'implantation de logements hors zones dédiées. Pour ce faire, l'existence d'une police de l'urbanisme et de la construction est un impératif pour évacuer systématiquement les habitations implantées sur des zones considérées à risques élevés dans les projets de plan de prévention.

La constitution d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat insalubre devrait également permettre de donner corps aux travaux déjà menés localement par les services (DEAL, ARS et DDCS en particulier). Ouvert aux collectivités et aux acteurs impliqués – ou pouvant l'être – dans ce domaine (CAF, ADIE...), il doit constituer un lieu d'échanges privilégié pour informer, former et coordonner les actions en la matière.

9. La mission recommande la mise en place de plans communaux de lutte contre l'habitat indigne comprenant le contrôle des constructions, au moins dans les communes les plus peuplées, afin d'éviter désormais toute nouvelle implantation dans des zones à risques identifiés dans les futurs plans de prévention (PPR).

4.5. Construire une intercommunalité sobre en moyens, efficace pour le développement

Le document de travail du conseil général sur le schéma d'aménagement régional définit 5 polarités principales représentées par des ronds roses sur la carte de synthèse présentée infra.

La mission suggère que les structures intercommunales à fiscalité propre dont le territoire se dotera veillent à porter en priorité les stratégies de développement local sur lesquelles le conseil général et l'État vont s'accorder dans le cadre du SAR.

Il apparaît en effet qu'une structuration du territoire entre plusieurs pôles d'équilibre est la seule solution permettant d'éviter une trop forte concentration des activités à venir dans les quinze prochaines années sur le pôle déjà fortement saturé de Mamoudzou et de Koungou.

L'émergence de pôles structurant le territoire mahorais, tant du point de vue développement local que pour les échanges entre les grandes zones de Mayotte (développement des transports routiers et maritimes) constitue un atout important pour l'avenir. L'intercommunalité à venir devrait être préfigurée davantage comme une administration de mission (particulièrement sur le domaine de l'aménagement) que comme une administration de gestion. Cela justifie de définir les périmètres des futurs EPCI dans le respect de cette cohérence et avec l'engagement des communes de bâtir des structures économes en moyens mais axées sur le développement économique et urbain.

Voir sur ce point la cartographie issue des travaux du SAR en annexe p 150

4.6. Renforcer considérablement l'intervention de l'ANRU

Préparer au mieux le NPNRU à Mayotte par un dispositif renforcé d'assistance aux communes

La question de l'adaptation du NPNRU aux nouvelles problématiques des DOM (bidonvilles, quartiers d'habitat informel, populations exposées aux risques) est essentielle. Elle est d'ailleurs inscrite à l'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui prévoit que le programme participe au traitement de l'habitat indigne.

L'article 5 de la loi précitée dispose en effet : « *Dans les départements et collectivités d'outre-mer, ces quartiers peuvent être caractérisés par des critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires* ». La question de l'habitat figure donc au titre des critères particuliers à apprécier dans la sélection des quartiers en outre-mer. Pour la mission, la question du traitement des risques est essentielle dans les quartiers choisis au titre du NPNRU afin de réduire sensiblement le nombre de personnes exposées.



Habitations situées sur la partie haute du bidonville de Kawéni à Mamoudzou (risque de glissement de terrain)

Sur un territoire où les capacités d'ingénierie sont très insuffisantes, il est nécessaire d'aider rapidement les communes concernées à définir leur projet dans le cadre de ce nouveau programme national.

Cela conduit la mission à considérer que l'ANRU pourrait également contribuer à renforcer l'ingénierie mobilisée pour définir l'avenir des quartiers d'habitat dans les zones urbaines. Le retour d'expérience de l'agence dans ce domaine pourrait être très profitable à Mayotte.

10. La mission préconise la désignation à très court terme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de la préparation des dossiers présentés par les communes dans le cadre du NPNRU. La mission considère qu'au sein des sites choisis une réduction substantielle de l'exposition des populations aux risques devrait être un objectif prioritaire.

Outre les débats sur les formes urbaines et sur les types de logement que les opérations peuvent susciter, d'autres réflexions sont susceptibles de trouver un terrain propice dans l'expérimentation (en mobilisant de nombreux acteurs et une ingénierie conséquente) :

- les expérimentations réglementaires : parcelles assainies, baux emphytéotiques, auto-construction et opérations groupées d'amélioration de l'habitat (OGRAL),
- les innovations, notamment technologiques,
- les nouveaux dispositifs d'ingénierie : accompagnement socio-technico-juridique,
- la mutualisation de moyens : centrales d'achat,
- le micro-crédit...

Le principe étant que tout ce qui peut être expérimenté doit l'être prioritairement au sein de ces opérations plutôt qu'ailleurs où l'échelle et la capacité de suivre et d'évaluer seront plus faibles.

Dans ce cadre, les concours de projet (par exemple dans le cadre des ateliers de Cergy) aideraient à convaincre certains décideurs que le territoire peut répondre aux besoins de sa population avec de nouvelles formes de quartiers et de logements, adaptées à Mayotte.

Par ailleurs, l'organisation d'un atelier des territoires sous l'égide de la DHUP préparée en lien avec la mission devrait permettre, dans les prochains mois, de mobiliser les acteurs de Mayotte (Conseil Général, principales communes, préfecture, DEAL) autour d'une démarche de projet bénéficiant d'une ingénierie de haut niveau. La tenue de cet atelier viserait à mieux caractériser les modèles de la ville mahoraise durable du XXI^{ème} siècle.

Missionner l'ANRU pour assurer une expertise au renouvellement urbain

A Mayotte, tous les quartiers à enjeux forts ne pourront être intégrés au NPNRU. Et pourtant, sans cet outil, nombreux seront ceux qui ne connaîtront qu'une évolution à la marge alors que les besoins relèvent de l'urgence. La complexité des tissus urbains anciens, des bidonvilles aux espaces squattés, exige une intervention pérenne avec un niveau d'expérience et d'expertise très élevé. Il est apparu à la mission qu'en l'absence d'agence d'urbanisme à Mayotte aucun acteur présent sur le terrain n'était en capacité d'apporter l'ingénierie nécessaire, à l'exception de la DEAL et de l'ANRU.



Développement urbain dans un des hameaux de Mamoudzou (Tsoundsou), site non pris en compte dans le NPNRU

11. La mission recommande une intervention de l'ANRU hors sites du NPNRU pendant une période de cinq ans (et en attendant la création de l'agence d'aménagement et de développement) afin d'apporter une expertise et une assistance aux collectivités locales devant mener des opérations lourdes de restructuration urbaine.

5. Traiter dans un plan d'ensemble les questions de développement urbain durable

5.1. L'urgence à créer un établissement public d'aménagement et d'intervention foncière

La crise de la production de logements résulte de plusieurs facteurs déjà analysés (arrêt de la production de la case SIM, foncier peu disponible, coûts de production très élevés, faiblesse du nombre d'opérateurs, maîtrise d'œuvre peu présente et peu structurée, absence de volontarisme des collectivités locales en matière d'opérations concédées). Le traitement de cette situation conduit la mission à recommander de doter l'archipel d'un nouvel outil d'aménagement relevant de la compétence de l'État.

En effet, la situation difficile rencontrée par la SIM dans la dernière décennie et ses problèmes conjoncturels liés au contentieux qu'elle subit actuellement en raison de ses opérations menées en défiscalisation réduisent sa capacité à jouer pleinement un rôle d'aménageur. Or, particulièrement dans ce domaine, le besoin est manifeste.

La mission estime que la création d'un établissement public d'aménagement constitue la réponse la plus appropriée à la situation. La prochaine création formelle d'un FRAFU associé à l'emploi de crédits de la LBU pour l'aménagement secondaire permettront d'engager une dynamique d'aménagement et d'asseoir le financement d'un outil au service des politiques locales. Pour être efficace, il devra apporter l'ingénierie et l'expérience nécessaires. L'avantage de recourir à un EPA résulte notamment de sa capacité à anticiper sur les opérations à mener. Les autres outils de l'aménagement (acteurs privés ou société d'économie mixte d'État) devraient nécessairement être plus soucieux d'une rentabilité à relatif court terme.

La question s'est posée après l'initiative de la création de la SPL 976 de confier cette responsabilité aux collectivités territoriales. La mission n'y est pas favorable. En effet, un outil local serait moins attractif pour des cadres expérimentés. Par ailleurs, un outil porté par l'État constitue une garantie de mise en œuvre des procédures les plus efficaces pour aboutir (par exemple pour les expropriations pour cause d'utilité publique). Un outil décentralisé, plus sensible aux intérêts locaux susceptibles d'influer sur le mandat des élus ne disposerait pas de la même marge de manœuvre. Par ailleurs, le partenariat entre l'État et le conseil général prôné par la mission exige un engagement de l'État que traduirait sa mobilisation au sein de l'EPA à créer. Cet établissement pourrait être commun avec l'EPF dont le décret de création est en cours d'élaboration³⁶. Cela conduirait à en revoir le dispositif car une telle création ne peut résulter que de la loi. La constitution d'un seul établissement, comme c'est le cas en Guyane avec l'EPAG, aurait l'avantage de mutualiser l'essentiel des fonctions support.

En ce qui concerne l'action foncière, cet outil (EPF/EPA que nous appellerons par la suite EPFAM pour établissement public d'intervention foncière et d'aménagement à Mayotte) contribuera à la régulation du marché foncier et à la constitution de réserves foncières au service d'une politique de développement urbain d'envergure. Ainsi, 20% des besoins en logement pourraient être comblés par le recours à cet organisme³⁷. Toutefois, cet établissement public ne réglera pas tout, notamment si les collectivités ne se dotent pas d'une véritable stratégie foncière. La question se pose notamment des conditions d'intervention de l'EPF sur la ville constituée, là où le foncier est cher et les opportunités peu nombreuses.

³⁶ En l'état actuel des prévisions, celui-ci pourrait disposer d'une première dotation de 3 millions d'euros pour l'exercice 2015 (source DEAL de Mayotte, décembre 2014)

³⁷ Cf. « Rapport de préfiguration pour la création d'un établissement public foncier de l'État à Mayotte », Stéphane Bost, avril 2012.

Dans tous les cas, l'EPFAM ne doit pas se limiter à un outil de veille et de portage de moyen terme, c'est pour cela que la mission recommande que l'établissement à créer dispose également de la capacité d'intervenir dans le domaine de l'aménagement pour faciliter l'emploi (le déstockage des actifs de l'EPFAM) aussi rapidement que possible. Cette stratégie assurerait au territoire de disposer d'un opérateur ayant une capacité plus forte que la SIM en matière d'intervention foncière. Or, l'absence de foncier maîtrisé explique en partie la crise de la construction de logements à Mayotte.

La déclaration d'utilité publique (pour réserve foncière par exemple), le droit de préemption urbain, le droit de préemption en révision de prix, l'expropriation et la déclaration d'intention d'aliéner ne sont que peu utilisés à Mayotte. L'acculturation des acteurs locaux à ces procédures est un enjeu essentiel pour pouvoir accéder au foncier.

La création de l'établissement public foncier seul pourrait n'avoir qu'une influence limitée sur le foncier de Mayotte puisque les collectivités locales et l'État possèdent environ 60 % des terrains de l'archipel. Le développement local, dans le cadre du plan d'actions souhaité par les ministres commanditaires de la mission, imposerait que les collectivités propriétaires agissent rapidement pour libérer le foncier nécessaire aux opérations de construction.

L'une des voies les plus simples pour ce faire serait de doter l'établissement public foncier de Mayotte de terrains publics (forme de dotation en capital) permettant l'engagement à brève échéance de programmes de construction de logements et de zones dédiées à l'accueil d'entreprises.

12. La mission recommande de créer un établissement public d'aménagement disposant également des compétences d'établissement public foncier et de le doter à sa création d'un foncier public.

Redéfinir les fonctions de la SIM

La SIM est une société multifonctions. Elle est aménageur, promoteur, constructeur, bailleur. Compte tenu des ambitions du territoire, il y aurait lieu d'organiser de manière plus performante encore chacune de ses fonctions.

Pour ce faire, il pourrait être envisagé de créer trois filiales de la SIM, l'une chargée de l'aménagement, une autre des fonctions de constructeur/bailleur, la troisième aurait une vocation patrimoniale, notamment au regard des terrains faisant l'objet de baux emphytéotiques. Cette distinction aurait l'avantage d'accroître l'intervention de la SIM pour la construction de logements. Cette orientation vise à doter Mayotte d'un outil capable de répondre à la très forte croissance du nombre de logements à construire. Pour réussir l'objectif d'aménager les polarités identifiées dans le projet de SAR, il convient de mettre les acteurs du territoire en capacité de relever le défi. Il ne s'agit pas d'ôter à la SIM la capacité d'aménager, mais de l'organiser pour répondre aux priorités.

La SIM pourrait-elle assurer cet accroissement de production tout en conservant sa structure actuelle ? Cela n'est pas impossible, mais en restant généraliste, elle perdrait une capacité d'être pleinement engagée dans le cadre du plan proposé. Elle devrait également mobiliser d'importants financements sur sa fonction d'aménageur car elle sera également sollicitée pour traiter des opérations lourdes de renouvellement urbain. Pour engager le plan proposé, la mission considère que chaque acteur doit se voir assigner une mission précise et des objectifs sur lesquels il devra rendre des comptes. Cela justifie une spécialisation de la SIM (société mère + filiales).

Il n'en reste pas moins utile de lui permettre, compte tenu des besoins constatés, d'intervenir en matière d'aménagement, notamment dans les secteurs ne relevant pas des polarités du SAR et à la demande des communes. Cela explique pourquoi la mission suggère que la SIM dispose d'une filiale dédiée à l'aménagement.

Dans la mesure où la partie du foncier d'État et du conseil général utile aux opérations d'aménagement simplifié ne serait pas cédée mais placée sous le statut de baux emphytéotiques, une troisième structure patrimoniale pourrait avoir la charge de gérer le foncier. Elle se rémunérerait sur les redevances régulièrement payées par les occupants.

13. La mission recommande de restructurer la SIM en trois branches : aménagement, logement, patrimoine. La SIM verrait son cœur d'activité recentré sur la production (et la gestion) de logements grâce à une filiale ad-hoc tandis que deux autres filiales à créer pourraient apporter un appui aux collectivités locales en matière d'aménagement et de gestion des terrains.

5.2. A moyen terme, le recours à une opération d'intérêt national (OIN) spécifique

La création d'un EPFAM constituerait une stratégie de l'État en appui au territoire. Compte tenu du retard de Mayotte dans les politiques d'aménagement, elle peut assez rapidement se révéler incomplète. C'est pourquoi la mission a examiné l'opportunité de création d'une opération d'intérêt national. Sa spécificité serait alors ses périmètres juridiques d'intervention du préfet, c'est-à-dire ces zones où l'État agirait en lieu et place des communes pour aménager, construire du logement et contribuer au développement économique. En effet, il ne s'agirait pas de déléguer à l'État un vaste territoire à aménager, mais plutôt de pouvoir répondre par des procédures menées par les services de l'État (EPFAM) à des opérations d'aménagement conséquentes pour lesquelles les ressources locales sont insuffisantes. L'OIN proposée³⁸ serait constituée de périmètres d'intervention limités de l'État, ceux des polarités du SAR, laissant aux élus locaux la maîtrise de la très grande partie de leur territoire communal.

Une implication forte de l'État exige un dessaisissement des communes de leur compétence sur les zones concernées par l'OIN. Un nouveau type d'OIN avec partage de responsabilité entre l'État et les collectivités locales (communes et conseil général) serait à examiner tout en respectant le cadre juridique actuel qui confère la décision finale au préfet. Il s'agit en effet de relever un défi national et d'assurer une réponse pertinente à une situation qui pèse en premier lieu sur les collectivités locales. Celles-ci sont en effet affaiblies par une perte de bases fiscales (dans le cadre de l'habitat informel) mais lestées par des charges de service public élevées en direction des habitants de ces logements. Cette gouvernance à trois (État, conseil général et communes) des projets de l'OIN conduirait l'État, une fois l'accord scellé sur les objectifs, à agir comme maître d'ouvrage du projet, à charge pour lui d'en déléguer la réalisation.

5.2.1. Une place spécifique pour le conseil général

Parallèlement aux négociations sur les financements européens, le conseil général de Mayotte a décidé de réviser son plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du territoire. Cette procédure le contraint à élaborer un schéma d'aménagement régional.

Cette transformation du PADD en SAR, rendue nécessaire par la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, confère un rôle plus prescriptif au document d'aménagement et en fait le cadre de définition de la stratégie du territoire. Les élus du conseil général ont fixé les principaux objectifs d'aménagement. Ceux-ci répondent à une logique de développement équilibré tout en prenant en compte la dynamique particulière constatée à Mamoudzou, Kounkou et sur Petite Terre (Pamandzi et Dzaoudzi).

³⁸ à l'instar de ce qui a été entrepris dans certaines OIN comme Seine Aval

Le document en cours d'élaboration vise notamment à prendre en compte les aspects particuliers qui touchent au littoral et aux activités maritimes dans le cadre du schéma de mise en valeur de la mer. En l'état actuel des informations transmises à la mission, le schéma pourrait aboutir en 2015 après intégration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Il prévoit, dans sa version de travail, la réalisation de 60 000 logements d'ici 2025³⁹.

L'implication du conseil général dans la politique d'aménagement de l'archipel justifie qu'il soit très fortement associé au plan proposé par la mission. Il s'agit par conséquent de l'appuyer dans la mise en œuvre de ses orientations tout en veillant à densifier le territoire pour éviter sa saturation à l'horizon 2050.



développements envisagés dans le cadre du futur SAR en cours d'élaboration (source mission selon la première esquisse du projet de SAR)

5.2.2. La mise en œuvre de ZAD et de ZAC sur les polarités stratégiques du SAR

A Mayotte, deux options sont possibles : concentrer l'urbanisation sur le pôle Mamoudzou/Koungou (tendance actuelle) ou assurer un développement multipolaire du territoire. Le Conseil général privilégie actuellement, dans ses études, cette seconde hypothèse. La mission estime nécessaire de conforter cette position.

Sécuriser et mobiliser l'investissement privé

Afin de mobiliser les acteurs du logement, il convient de donner davantage de lisibilité à l'investissement privé (offrir des débouchés aux produits), donc de le sécuriser (maîtriser les risques) et le rendre possible :

1. Pour favoriser le développement de nouvelles solutions pour le logement, outre le soutien à l'innovation, les maîtres d'ouvrage publics pourraient mettre en œuvre des accords-cadres ou des groupements de commande sur la base d'un dialogue compétitif ;
2. La mise en place du tiers-investissement, sur tout ou partie de la construction des particuliers : le principe est qu'un constructeur privé fasse les travaux et se rémunère

³⁹ Page 30 du projet de SAR version de juillet 2013.

par des loyers en fonction du niveau de service induit sur une durée donnée. C'est donc le privé qui investit (et donc emprunte) et qui a la responsabilité de la qualité de la réalisation.

Il apparaît peu raisonnable de tabler sur un investissement privé complet à grande échelle de type « investisseur institutionnel » (locatif privé).

5.2.3. La délégation au secteur privé d'un plan construction pour Mayotte

Ainsi, dans un cadre d'OIN ou de ZAC confiée à l'EPFAM, l'État ou son opérateur pourrait déléguer à un groupe privé la construction de plusieurs milliers de logements. Cela impliquerait une sécurisation par le versement des allocations de logement au maître d'ouvrage des logements ou à un intermédiaire bailleur. Cette solution innovante aurait l'avantage de transférer au privé la responsabilité de la construction de logements et conduirait de facto à l'arrivée d'un ou plusieurs autres opérateurs. En effet, la SIM ne saurait être le seul co-contractant de l'Etat pour une opération d'une telle ampleur.

L'implantation d'un ou plusieurs des grands groupes français du BTP à Mayotte dans le cadre de cette opération pourrait avoir également un intérêt surtout si sa venue contribuait à une tendance baissière sur les prix. Enfin, le lancement d'une telle opération de délégation de service public n'a de sens que si le marché de l'habitat est bien connu et maîtrisé et qu'il ne fait pas porter à l'Etat un risque trop important. Comme précédemment évoqué, la mutation de la société mahoraise et les incertitudes sur le nombre de familles en situation illicite constituent des éléments fragilisant cette option.

5.2.4. Le développement des outils opérationnels

Vers un FRAFU de droit commun⁴⁰ ?

Si la maîtrise du foncier reste la difficulté principale de la production de logements⁴¹, les coûts d'aménagement s'avèrent élevés. Au sein de la LBU, les crédits dédiés à l'aménagement, sont passés de 1,45 M€ en crédits de paiement en 2004 à 2,6 M€ en 2013, mais ils restent insuffisants au regard des besoins. Cela devrait inciter à réaliser des opérations globales d'aménagement (la SIM réalise actuellement une des premières ZAC du département).

Toutefois, l'absence de FRAFU⁴² paraît à ce stade pénalisante dans la mesure où il permettrait d'ajouter aux crédits d'État des fonds des collectivités locales (notamment du département), et surtout des financements européens (FEDER). Sa création pour Mayotte fait l'objet d'approches auprès des différents interlocuteurs concernés. Un projet de protocole FRAFU était en cours de rédaction en décembre 2014.

14. La mission recommande la mise en place à court terme d'un FRAFU associant l'État et le conseil général à la réalisation du SAR et des politiques structurantes pour Mayotte dans le cadre d'un accord général de partenariat.

⁴⁰ Le FRAFU existe juridiquement à Mayotte depuis le décret n°2009-787 du 23 juin 2009 relatif aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain mais il n'a jusqu'à présent pas été mis en place.

⁴¹ compte tenu du retard pris dans le titrement des actes de propriété et dans la régularisation de situations indivises

⁴² le passage de la collectivité au statut de RUP en 2014 va permettre la mise en place du FRAFU financé au titre du FEDER. Par ailleurs, le FRAFU action1 est financé sur la LBU

5.3. Produire davantage de logements via des solutions adaptées : externaliser certains coûts aux accédants

5.3.1. Favoriser l'autoconstruction encadrée, notamment pour sécuriser les familles

L'économie informelle est perçue comme un frein à un développement durable et à l'accès au logement social. Pourtant, on peut considérer que la main d'œuvre existe, notamment au sein de la population fortement touchée par le chômage (36,6%)⁴³ et qu'une part des revenus informels pourrait être utilisée pour réaliser des logements de qualité. C'est l'objet de propositions pour un renforcement de l'aide publique sur le volet aménagement en réduisant corrélativement la partie du financement du logement (LBU moins sollicitée).

Les parcelles assainies

La réalisation de parcelles assainies actuellement en test en Guyane ouvre un débat intéressant sur la politique publique foncière. Le recours à des baux emphytéotiques impose une contrainte : trouver un organisme de portage (cf infra). Un tel outil pourrait constituer une instance de médiation entre les pouvoirs publics et les habitants, qu'il peut être intéressant d'utiliser notamment sur les problématiques juridiques, techniques et sociales du logement et de l'urbanisme. Il pourrait ainsi, en étant proche du terrain, contribuer à promouvoir une autoconstruction (encadrée) de qualité et contribuer à la formation des populations à la maintenance.

L'auto-construction encadrée

Les expériences de la case SIM à Mayotte ou des logements évolutifs sociaux dans d'autres DOM conduisent, compte tenu du contexte mahorais, à examiner avec une particulière attention la possibilité d'externaliser certains coûts aux accédants. La livraison de bâtiments bruts bénéficiant des raccordements primaires (sanitaires, électricité,...) est une des hypothèses envisagées comme celles déjà évoquées des parcelles brutes assainies, voire de développement de lots familiaux indivis.

La délégation de certains travaux aux habitants pourrait permettre de réduire le coût des aides au logement. Ainsi, pour une dotation équivalente, le territoire pourrait ainsi accroître sa production de logements aux normes. Dans ce domaine, une expérimentation fondée sur l'octroi de subventions (ex-post) aux constructions réalisées selon les normes adaptées assurerait d'aboutir aux objectifs recherchés même si les travaux s'avèrent partiellement réalisés dans le cadre de l'économie informelle.

L'externalisation doit répondre, s'agissant de l'ouvrage réalisé, à une mise en responsabilité de l'accédant. Certaines solutions telles que le préfinancement de matériaux ou encore la subvention accordée a posteriori si l'ouvrage répond aux normes ont déjà été testées dans certains pays étrangers (par exemple au Portugal). Les résultats sont encourageants. Dans tous les cas, si cette voie devait être poursuivie, elle nécessiterait d'organiser un accompagnement des familles tout au long de l'opération.

Pour les populations à faibles revenus (souvent issus de l'économie informelle), l'accès au logement est aujourd'hui rendu difficile.

A court terme, l'expérimentation d'aménagement de parcelles assainies serait très judicieuse avec un accompagnement des habitants/constructeurs. Elle contribuerait à une amélioration générale de la qualité de l'habitat et à la réduction du nombre des habitants exposés à des risques importants.

⁴³ Il est de 28,1 % en Martinique et de 34,4 % à la Réunion

Cette initiative n'est concevable qu'avec un engagement des élus locaux justifié par le besoin de sécuriser des habitants. Elle pourrait s'inscrire dans le cadre d'un projet pilote expérimental recevant toute l'attention et le suivi des ministères concernés (pourraient ainsi être testés des aménagements plus en lien avec la tradition mahoraise du « quartier familial » dans le village⁴⁴).

Il serait même envisageable de concevoir que l'administration dispose comme co-contractant dans ces petites unités urbaines de structures juridiques de type association (loi 1901) ou mutuelle ou même SCI patrimoniale. Ainsi, la responsabilité juridique et financière pourrait être portée par une structure ad hoc rassemblant tous les bénéficiaires d'une opération. Elle aurait l'avantage de permettre qu'une contribution des bénéficiaires de ces aménagements soit assurée au maître d'ouvrage.

Dans un second temps, et partant de l'expérience ainsi acquise, il conviendra de s'interroger sur l'extension de ce type d'opérations pilotées directement par les communes. Celles-ci gagneraient à délimiter les zones où l'implantation reste possible plutôt que de subir une urbanisation incontrôlée source de dangers.

Cette initiative d'auto-construction encadrée ne constituerait pas une alternative à la construction classique, mais un complément pour reloger plus rapidement les populations vivant en secteur à risques ou faire face à des besoins urgents de construction que les politiques traditionnelles du logement ne sauraient traiter. Cette nouvelle stratégie doit déboucher sur un véritable « plan pour l'autoconstruction encadrée ». Celui-ci devrait pouvoir fortement bénéficier des crédits destinés aux opérations d'aménagement.

15. La mission suggère qu'à titre expérimental des initiatives d'aménagement adapté de parcelles assainies destinées à accueillir de l'autoconstruction encadrée soient menées durant cinq ans notamment pour les populations en sortie d'habitat précaire.

5.3.2. Simplifier l'accès au crédit et expérimenter l'acquisition progressive

Outre les facteurs conjoncturels (durcissement généralisé des conditions d'accès au crédit), les habitants de Mayotte rencontrent deux difficultés particulières : le manque d'apport en fonds propres et la non prise en compte des revenus informels⁴⁵.

Les solutions possibles pour pallier cette faiblesse ne sont pas légion : recours au micro-crédit, dispositif de mutualisation et fonds de garantie. Elles mériteraient d'être expérimentées et évaluées dans le cadre d'opérations d'envergure (ANRU, RHI).

Il serait également possible de mettre en œuvre des dispositifs de crédit-bail. Au fur et à mesure des paiements, le bénéficiaire gagnerait des parts du bien. Pour ce faire, un bailleur social devrait être associé au dispositif pour être garant de la solvabilité des ménages. La DHUP examine actuellement les solutions permettant de proposer un produit plus simple que le mécanisme actuel du PSLA.

5.3.3. Un accompagnement social à recréer

Les habitants les plus défavorisés n'ont pas forcément conscience du danger lorsque leur logement est dans une zone dangereuse. De plus, ils ne déclarent que rarement des revenus réguliers aux services fiscaux. Ces éléments compliquent encore l'accès à un marché immobilier déjà bloqué par la faible production de logements sociaux.

⁴⁴ Le cœur d'îlot pourrait bénéficier des aménités de base (électricité, eau, réseaux d'assainissement, accès aux réseaux de télécommunication, desserte en transports collectifs, desserte scolaire, accès facilité par les services sanitaires et sociaux)

⁴⁵ L'économie informelle représenterait 20 à 60% du total d'après le programme opérationnel FEDER-FSE 2014-2020 (page 2)

La question de l'intégration de certaines familles dans le locatif social, l'inadaptation des logements au mode de vie d'une partie de la population mahoraise et comorienne⁴⁶, le besoin des familles de rester entre elles constituent des éléments de spécificité qui expliquent en partie l'existence de logements neufs qui ne trouvent pas preneurs.

L'organisme Mayotte Habitat créé en avril 2011 avait ouvert un guichet à Mamoudzou. Cette filiale du groupe Solendi (membre d'Action Logement) devait aider les familles à monter les dossiers de prêt pour l'accession très sociale à la propriété. Trois ans après sa création, la filiale mahoraise a rapatrié en 2014 ses moyens à La Réunion estimant que son activité à Mayotte ne justifie pas de présence locale.

Cet épisode récent vient montrer, au-delà des difficultés propres au montage des dossiers d'accès au logement aidé, le besoin d'un accompagnement très exigeant des familles.

5.3.4. Une stratégie de construction crédibilisée par la multiplication du nombre d'allocataires (ALF et ALS)

La production de logements à Mayotte doit permettre de faire correspondre les produits-logements aux besoins des foyers mahorais. Le montage actuel passe à la fois par une aide à la pierre et par une aide à la personne. L'aide à la pierre est principalement financée par la LBU et la défiscalisation (État), par les prêts à taux préférentiels (AFD et CDC) et par des investissements privés. L'aide à la personne, versée par la CAF, doit permettre aux foyers d'accéder à ces logements. Cependant, le taux de vacance des logements locatifs sociaux et la faible demande de logements en accession sociale attestent d'une inadéquation entre offre et demande.

La départementalisation a débouché sur une augmentation du montant des aides à la personne dont le budget total était de 961 000 € en 2012 pour un montant moyen d'aide mensuelle de 266 € attribué à 275 ménages. Le nombre de bénéficiaires aurait crû pour atteindre en 2013, 355.

Sur la base du montant moyen des allocations et à considérer que les 800 logements aidés à construire au minimum par an respectent les normes de confort, le dispositif de versement direct de l'allocation aux bailleurs les assurerait d'une part importante des 51 millions d'euros de recettes⁴⁷ annuelles générées par les allocations.

Compte tenu des règles de financement du logement aidé (LBU + défiscalisation + prêts préférentiels) cette évolution est susceptible de renforcer l'attractivité de Mayotte pour des investisseurs.

Voici pour une bonne compréhension de cet enjeu les sommes accordées par la CAF dans les différents DOM au titre de l'aide au logement :

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Montant annuel consacré aux aides	120 M€	105 M€	39 M€	272 M€	0,9 M€
Nombre de bénéficiaires	40 022	36 061	11 939	94 580	355

Dépenses globales pour les aides au logement par DOM et nombre de bénéficiaires par an

Source : mission d'après données CAF de 2008 (excepté pour Mayotte où les chiffres sont ceux de 2012 pour les montants et 2013 pour le nombre de bénéficiaires)

⁴⁶ Cf sur ce point l'ouvrage de Monique Richter sociologue « Quel habitat pour Mayotte ? » édition L'Harmattan

⁴⁷ Ce chiffre correspond peu ou prou à la part qu'aurait le budget consacré aux allocations de logement de Mayotte au sein du budget global des allocations de logement des DOM s'il était calculé au prorata de la population.

Une piste proposée par la mission serait d'orienter les aides à la personne vers les aides à la pierre via le mécanisme du versement direct des aides au bailleur (pétrification des aides). Ce montage constituerait un levier pour « doper » la construction. Il permettrait aussi de simplifier la démarche d'accès au logement pour les familles en se rapprochant ainsi du montage financier de la case SIM.

L'effet levier que constitue le développement des allocations de logement (ALF et ALS) à Mayotte ne peut s'entendre qu'en tenant compte de deux contreparties :

- le renforcement (déjà à l'œuvre) de l'aide à la décence des logements (technique et juridique : baux, etc.) afin de poursuivre l'objectif global d'amélioration du parc,
- la mise en place d'un dispositif de maîtrise des prix (prix de vente et loyers) pour éviter tout effet inflationniste de ces aides (possible lorsque les opérateurs sont peu nombreux) et de les canaliser vers la production de logement et la maîtrise du poste logement des habitants,

Pour satisfaire à ces deux exigences, plusieurs pistes peuvent être évoquées, qui concernent tant la construction neuve que l'amélioration de l'habitat :

- La mise en place d'un encadrement des loyers du type « loi ALUR » avec création d'un observatoire agréé,
- Un dispositif « gagnant-gagnant » de contractualisation individualisée avec les propriétaires avec engagements réciproques. Par exemple :
 1. *Pour le propriétaire (bailleur privé ou social)*, la régularisation du statut d'occupation (titre de propriété, mis en place d'un bail en bonne et due forme etc.), l'engagement de travaux de construction et d'amélioration permettant le respect des normes, la maîtrise des coûts : conventionnement et maîtrise des loyers pratiqués, plafonnement de la charge foncière, clauses anti-spéculatives...
 2. *Pour les acteurs publics*, le versement des allocations de logement et autres aides pour la production et l'amélioration de l'habitat (LBU, ANAH) (y compris aides fiscales de type conventionnement sans travaux), la mise à disposition d'une équipe pluridisciplinaire d'accompagnement (type MOUS) : technique, juridique, social, etc., l'accès à des solutions techniques collectives : entreprises agréées, centrales d'achat...

Quelle(s) que soi(en)t la (les) piste(s) retenue(s), il sera nécessaire de mettre en place une gouvernance et une équipe technique ad hoc (voire une création de structure) qui devront être fortement soutenues.

5.4. Un plan de mobilisation du foncier public-privé

5.4.1. Faciliter la régularisation de la ZPG

La zone des 50 pas géométriques relève d'une réglementation mise en place par Colbert. Elle conférerait à l'État une zone exclusive permettant d'assurer la sécurité du territoire en tout point du littoral. Cette bande de terre de 81,2 mètres a accueilli la construction de logements. Les cases SIM ont en partie été construites sur ces espaces que l'État gèrerait directement. Sur d'autres parties du littoral, c'est de l'habitat informel ou spontané qui s'est implanté.

Les articles L.5331-4 à L.5331-7 du code général de propriété des personnes publiques prévoient la possibilité, pour l'État, de céder à titre onéreux, des terrains supportant des bâtiments à usage professionnel et des terrains accueillant des locaux à usage d'habitation principale.

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) permet la cession de terrains pour la réalisation d'opérations d'habitat social au profit des collectivités territoriales mais il ne résout pas la difficulté que rencontrent les ménages les plus pauvres pour acquérir le foncier. Seule la possibilité d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), qui n'apporte qu'une sécurité foncière précaire, a été jusqu'à présent accordée aux familles.

Compte tenu de la configuration de l'île, la ZPG est stratégique pour la croissance urbaine de Mayotte d'autant plus que 60% des terrains à Mayotte sont contraints⁴⁸. Cependant, la « réserve foncière » (essentiellement par densification) que représente la ZPG doit prendre en compte le respect des règles de continuité urbaine et la protection des populations face aux risques naturels inhérents à un habitat littoral.

En tout état de cause, la ZPG doit faire l'objet de régularisations pour ses occupants. La mission propose de revoir le dispositif actuel et d'instaurer sur la ZPG des baux emphytéotiques comme ceux proposés par la mission dans le cadre des opérations de régularisation foncière. Ainsi, les occupants, qu'ils soient sur un terrain État ou sur un terrain délégué au conseil général, connaîtraient des modes de régularisation identiques préservant sur le long terme les intérêts des collectivités publiques. La durée du bail pourrait être modulée selon les efforts accomplis au regard des risques.

Cette évolution nécessite de revoir les dispositions du CG3P relatives à la dévolution des terrains de la ZPG à Mayotte.

16. Afin de faciliter la régularisation des occupants présents sur la zone des 50 pas géométriques, la mission recommande de modifier le code général de la propriété des personnes publiques pour permettre la signature de baux emphytéotiques avec les occupants de longue date et ce, afin de permettre à terme une meilleure maîtrise de la densification nécessaire dans le respect de la loi littoral.

Par ailleurs, l'objectif de ces contractualisations devrait viser à une réduction sensible de l'exposition des populations aux risques. La destination des tènements les plus exposés pourrait ainsi viser des activités économiques diurnes tandis que les populations concernées se verraient proposer une relocalisation en zone d'autoconstruction encadrée.

5.4.2. Arrêter le titrement sur les anciens terrains domaniaux (hors ZPG), privilégier les baux à long terme

Les opérations de titrement des ayants-droit historiques, c'est-à-dire des familles présentes depuis plusieurs décennies sur le terrain (qu'elles occupent), devaient conduire à fluidifier le marché foncier. C'est la collectivité départementale qui a hérité de cette responsabilité sur le domaine public d'État. Plusieurs années après, le titrement rencontre encore de nombreuses difficultés.

Le foncier concerné est domanial. L'État reste-t-il compétent pour déterminer l'avenir de ce foncier ou a-t-il définitivement renoncé à gérer ce foncier en déléguant au département les opérations de titrement ? Par ailleurs, le titrement exige la reconstitution de titres souvent contestés. Enfin, la lenteur des opérations de titrement gèle un foncier nécessaire au développement de Mayotte.

⁴⁸ En raison du relief ou du statut de la zone dans laquelle ils sont localisés

Pour répondre à ces différentes contraintes et compte tenu du besoin de densifier le foncier dans l'avenir, la mission s'est interrogée sur l'opportunité du titrement (de la propriété du sol). Elle estime que ces opérations pourraient être utilement remplacées par des mesures de gestion plus souples du foncier. Il s'agirait de proposer la possibilité d'employer le foncier public (Conseil général ou État) dans le cadre de baux emphytéotiques dont la durée varierait avec la densité des constructions et les bénéfices du projet pour la collectivité. Ainsi, pour des propriétaires d'un terrain, l'existence d'un droit à la location de celui-ci dans le cadre d'un bail emphytéotique aurait l'avantage de mettre fin à l'usucapion. La collectivité pourrait percevoir un revenu et des bases fiscales, lisser le paiement par le bénéficiaire, lui assurer de se stabiliser sur la parcelle pour 20, 30 ou 50 ans. L'investissement réalisé reviendrait à la collectivité au terme du bail, lui permettant, si elle le souhaite, d'y maintenir l'occupant contre une redevance.

Les acteurs publics gagneraient à ce que la mise en œuvre de ce plan de régularisation via le bail emphytéotique soit accompagnée d'aides à la mise aux normes des habitations, par exemple par recours à l'auto-réhabilitation. La mise aux normes sanitaires pourrait figurer parmi les éléments favorables à un allongement de la durée du bail (par exemple passage de 20 à 30 ans).

17. La mission recommande l'arrêt du titrement du foncier et son remplacement par un plan de contractualisation entre acteurs publics et particuliers dans le cadre de baux emphytéotiques dont la durée pourrait dépendre des efforts entrepris par les occupants pour mettre aux normes leur habitation.

Le recours à des baux emphytéotiques ou dans certains cas à des baux à construction est à privilégier car il permet de neutraliser la charge foncière (donc d'annuler toute spéculation foncière), de conserver un lien contractuel (bail) entre collectivités et habitants tout en conférant des droits réels aux locataires. Mais cela a une charge pour les collectivités et/ou l'État.

Dans l'hypothèse d'un portage de long terme⁴⁹ (par exemple si l'on recourt à des baux emphytéotiques), quel organisme pourra gérer le foncier restant de propriété publique ? Compte tenu de la précarité financière des communes de Mayotte, il n'apparaît pas souhaitable de leur en confier cette gestion. L'Agence de services et de paiements (ASP) est un outil administratif d'appui aux collectivités largement orienté sur le secteur agricole (qui peut se voir déléguer certaines compétences urbaines de type droit de préemption). La vocation de l'EPF(AM) est de céder du foncier, non de le gérer. Un vide existe donc de ce côté-là. La mission, comme évoqué ci-dessus, estime que la SIM pourrait, si cette politique était mise en place, assurer cette mission via une filiale patrimoniale à créer. Cette fonction est en effet à rapprocher de celle de la SIM bailleur.

5.4.3. Mobiliser tous les acteurs publics

La libération du foncier nécessaire à la réalisation des objectifs de développement de Mayotte est un enjeu majeur. Afin d'assurer la mobilisation des communes, aux côtés de l'État et du conseil général, il est proposé que le préfet co-anime une mission spécifique avec le président de l'exécutif départemental.

L'objectif est de procéder à un inventaire des terrains stratégiques pour le développement de l'île. Sur la base d'une analyse effectuée par les services de la DRFIP, du conseil général et de la DEAL et en prenant en compte les choix partagés des secteurs à enjeux, les acteurs publics établiraient les conditions de libération du foncier et le calendrier selon lequel les terrains visés pourraient être aménagés.

⁴⁹ Par exemple dans le cas des « parcelles assainies » proposées par le rapport du CGEDD sur l'aménagement adapté à la Guyane.

5.4.4. Mettre en œuvre les procédures d'appropriation foncières si nécessaire

Les zones d'aménagement différé constituent avec les déclarations d'utilité publique pour réserves foncières l'expression d'une stratégie d'anticipation de la collectivité locale ou de l'État en matière d'aménagement et de maîtrise de son espace. Ces procédures ne sont pas mises en œuvre à Mayotte en raison de la réticence des élus locaux à faire prévaloir une autre mode de fixation du prix que la négociation.

Dans la mesure où la pénurie de foncier disponible contribue à la hausse du prix du m², il devient urgent de ne pas laisser les collectivités territoriales dans une situation de dépendance vis-à-vis de propriétaires désireux de réaliser des plus-values ou d'imposer leurs conditions à la mise en œuvre des politiques du logement.

Le suivi du marché foncier et la maîtrise des opportunités foncières doivent devenir des priorités pour les acteurs publics dont l'État. L'EPFAM dont la création est proposée par la mission pour 2015 ne sera pas l'outil de l'État mais du territoire.

5.5. Faire bénéficier Mayotte des enseignements de la ville durable

5.5.1. Une vitrine pour le développement urbain durable à croissance rapide ?

Mayotte connaît incontestablement une situation difficile en matière de développements urbains. Compte tenu de ces enjeux et de l'analogie qui peut être pratiquée avec la situation de régions du monde à fortes dynamiques démographiques, la mission considère que l'archipel devrait, si le conseil général et l'État partageaient cette ambition, devenir un territoire de mise en valeur des atouts français en matière de développement urbain durable.

Mayotte, en accueillant des éco-quartiers sur les polarités du SAR marquerait ainsi un projet affirmé en matière de développement durable de la même façon que le quartier Vidal à Rémire-Montjoly en Guyane constitue une référence de la ville durable équatoriale.

Le développement urbain durable ne saurait être promu à l'international que dans le cadre de la ville développée (en extension ou en reconstruction).

18. La mission recommande de bâtir une stratégie de valorisation de « l'urbain durable à croissance rapide » à partir de la nouvelle politique d'aménagement que le PADUDM engagerait. Ainsi, l'Institut de la ville durable annoncé prendrait-il mieux en compte les villes des pays exposés à des dynamiques démographiques particulièrement fortes en s'appuyant sur les pratiques que l'État et le conseil général mettraient en œuvre à Mayotte.

5.5.2. La mise en place d'opérations test – démonstratives : l'expérimentation

Les opérations de construction de petits collectifs à Mamoudzou, l'évolution des bangas⁵⁰, la densification « naturelle » de quartiers d'habitat informel, l'absence de connaissance fine des revenus des habitants, les difficultés à collecter les données, les particularités du territoire sont autant de raisons pour ne pas trancher définitivement les solutions à mettre en œuvre.

⁵⁰ Logements des jeunes hommes célibataires : l'INSEE, dans le cadre du recensement 2012, a décidé de supprimer comme catégorie spécifique

Des problématiques culturelles, de revenus, d'attractivité des zones d'emplois, de clandestinité au regard du droit au séjour, d'hébergement dans de grandes familles mahoraises, nécessitent de déployer une stratégie polymorphe basée sur une expérimentation de pratiques traitant notamment les contraintes foncières et la densité en ville.

La mission recommande de mettre en place des opérations test-démonstratives pour évaluer les solutions à même de répondre au mieux à la diversité des situations rencontrées. Cette expérimentation pourra être menée de pair avec le renforcement des dispositifs déjà à l'œuvre pour la production de logements aidés. Elles pourraient porter sur la densité, les formes urbaines, les formes d'habitat, la répartition entre la construction classique et l'autoconstruction encadrée, la simplification des normes et la multifonctionnalité des sites.

19.Devant les incertitudes quant aux systèmes d'habitat que choisiront les mahorais et compte tenu de la particularité de ce territoire en très forte transition, la mission recommande d'expérimenter des opérations différentes de logement (architecture, densité, implantation, modularité, fonctionnalité des espaces, etc.) en premier lieu dans les sites retenus par le NPNRU, afin de pouvoir tirer dans 4 à 5 ans un bilan de ces pratiques et mieux définir les types de logement à construire.

5.5.3. Baser une partie de la stratégie d'avenir sur la formation des jeunes

Le développement urbain est pour l'essentiel non maîtrisé. Il contribue comme déjà évoqué à l'artificialisation des sols et développe une culture de la consommation aisée d'espaces puisque l'installation sur terrain d'autrui n'est pas sanctionnée. Ces pratiques résultent parfois de stratégies foncières ou même de marchands de sommeil. Elles sont également le produit de la méconnaissance des obligations légales, des principes de construction, des normes sanitaires, de celles permettant de réduire l'exposition des individus au danger.

Dans une île où l'enjeu de construction est tel qu'il devient urgent de changer profondément les pratiques et d'apprendre les principes constructifs protecteurs (normes anti-sismiques) aux populations, il semble judicieux de proposer d'inclure dans le cadre des enseignements scolaires un module spécifique relatif à la construction et à l'habitation.

Cet enseignement pourrait être constitué d'un premier module au niveau du dernier cycle de l'école élémentaire et être considérablement développé dans le cadre de l'enseignement secondaire. Le service militaire adapté pourrait également être mis à contribution pour développer cette culture de la construction et du risque. L'objectif est que toutes les nouvelles générations aient une bonne connaissance des règles et des procédures à respecter afin que les enfants puissent contribuer à l'acculturation des parents. Ainsi, en quelques années, et avec une démographie où les jeunes sont très nombreux, les mesures de limitation de l'étalement urbain et des constructions dangereuses pourraient être suivies d'effet sans avoir fortement recours à des mesures de coercition.

20.La mission recommande la mise en place d'un enseignement complémentaire à celui de l'éducation nationale afin que désormais tout jeune scolarisé connaisse les règles principales de construction et de sécurité et qu'il puisse ainsi contribuer à modifier rapidement les pratiques.

6. Conclusion

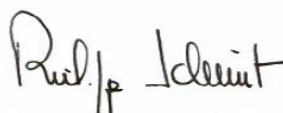
Mayotte est désormais le 5^{ème} département français d'Outre-mer et depuis peu une région ultra-périphérique de l'Union Européenne. Mais c'est aussi et surtout le territoire le plus en retard en matière de logement, d'infrastructures et d'économie locale. C'est le département qui concentre le plus d'habitations insalubres et de bidonvilles. Il connaît une croissance telle que l'inaction peut s'avérer coûteuse autant sur le plan économique que social. Le doublement de sa population à l'horizon 2040/2050 alors que le territoire est très contraint impose de ne plus attendre.

Mayotte a besoin d'une aide extérieure nationale pour relever ses défis particuliers. L'extension des missions de l'ANRU, l'accent porté sur le développement local (notamment dans le domaine du BTP), le renforcement de l'ingénierie publique s'imposent.

Mayotte voit s'accumuler des problèmes majeurs qui s'expriment avec urgence. La crise du logement illustre une situation, comme les rotations scolaires (deux services d'enseignement par jour dans les mêmes locaux) témoignent de l'impossibilité de nos infrastructures à faire face d'ores et déjà au besoin.

La mission propose une stratégie qu'elle veut partagée entre l'État et les collectivités locales de Mayotte. Elle impose un État très présent et impliqué. Ce partenariat visera notamment à réduire sensiblement les coûts de construction et à accroître fortement les capacités de production de logements. Il ne s'agira pas seulement de bâtir une vision commune de l'espace, mais aussi de définir comment les acteurs présents ou à venir mettront en œuvre cette stratégie tout en prenant en compte les spécificités mahoraises.

Philippe Schmit



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES
TERRITOIRES ET DU
LOGEMENT

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À LA
VILLE

Paris, le 12 MARS 2014

**La ministre de l'Égalité des territoires et
du Logement**

Le ministre des Outre-mer

**Le ministre délégué auprès de la ministre
de l'Égalité des territoires et du
Logement, chargé de la Ville**

à

Monsieur Patrice PARISÉ
Vice-président du conseil général de
l'Environnement et du Développement
durable

Objet : Plan d'actions pour le développement urbain durable de Mayotte

À la suite du comité interministériel des villes du 19 février 2013, le Gouvernement a confié au ministre délégué auprès de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, chargé de la Ville, la mission de revoir en profondeur les instruments de la politique de la ville afin de mieux concentrer les moyens sur les territoires les plus en difficulté. Le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine traduisant cette réforme est en cours de discussion au Parlement.

La géographie prioritaire de la politique de la ville est redéfinie à cette occasion, sur la base d'un critère unique et global de revenu des habitants reflétant la réalité de la concentration de la pauvreté. De plus, un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est lancé, sous la conduite de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), et prend ainsi le relais du programme actuel.

Dans ce cadre, les départements d'outre-mer (DOM) font l'objet d'une attention toute particulière. La géographie prioritaire sera adaptée pour tenir compte de leurs spécificités, et la part des projets ultramarins sera accentuée dans le NPNRU. Une trentaine de quartiers situés dans les DOM devraient, à cet égard, bénéficier d'une aide prioritaire de l'ANRU.

72 rue de Varenne
75007 PARIS

27 rue Oudinot
75007 PARIS

40 rue du Bac
75007 PARIS

Profitant du renouvellement et du renforcement de l'action publique en faveur des territoires en difficulté, il est nécessaire d'engager une réflexion de fond sur les leviers à actionner pour favoriser le développement urbain durable à Mayotte. C'est en effet le territoire confronté à la plus grande urgence et aux plus forts enjeux : environnementaux (cyclones, mouvements de terrain, submersion marine, lagon), démographiques (solde naturel, immigration), urbains (bidonvilles, indignité et insalubrité de l'habitat, disponibilité foncière) et sanitaires. Les villes mahoraises sont à la conjonction de l'ensemble de ces phénomènes et doivent trouver le moyen de produire le plus rapidement possible une offre importante de logements, qui soit bon marché, dense, et réponde aux besoins de la population dans le cadre d'un urbanisme durable.

C'est pourquoi le ministère des Outre-mer, le ministère du Logement et de l'Égalité des territoires et le ministère délégué à la Ville souhaitent s'appuyer sur les compétences du CGEDD pour donner les éléments de cadrage et de méthodologie à même d'enclencher une dynamique vertueuse à Mayotte, et vous confier une mission d'accompagnement pour déterminer les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux défis du territoire mahorais au XXI^{ème} siècle en matière d'aménagement et de logement, prenant par ailleurs en compte les questions de mobilité. Cette réflexion devra intégrer les orientations inscrites par le ministère des Outre-mer dans son projet de plan pour le développement du logement à Mayotte.

Nous vous demandons en conséquence de confier à un membre du CGEDD la présidence d'un groupe de travail composé de personnalités qualifiées et d'experts, dont les travaux viseront en particulier à :

- analyser les besoins en logements (en intégrant la résorption de l'insalubrité) et les conditions de production d'un habitat adapté tant aux risques qu'à la nécessaire densification des zones urbanisées, en s'appuyant notamment sur les enseignements de la mission menée par le CGEDD sur l'aménagement urbain adapté à la Guyane ;
- déterminer les conditions permettant la production de logements de qualité à des prix accessibles pour la population ;
- examiner les aspects réglementaires et financiers permettant l'atteinte des objectifs précités, les montages opérationnels mobilisables, les capacités des acteurs publics et privés à répondre aux enjeux ;
- proposer une gouvernance efficace capable de conduire un programme urbain ambitieux à l'échelle de tout le département.

La mission sera aussi amenée à examiner en quoi le contexte – NPNRU, aides européennes, contrat de plan Etat-Région, mise en place d'un établissement public foncier, élaboration du nouveau schéma d'aménagement régional (SAR) – constitue une opportunité d'enclencher ce plan considérable. Ce volet tiendra compte des diagnostics et des réflexions conduits dans les différents exercices de programmation, en particulier concernant l'organisation de filières et le déploiement de formations dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat durables.

La mission pourra utilement produire des études de cas de pratiques vertueuses, déjà à l'œuvre à Mayotte ou ailleurs, répondant aux défis posés, et à encourager. Elle pourra inciter les partenaires à prolonger les réflexions en mobilisant une ingénierie adéquate : concours d'idées, ateliers, etc.

Pour mener à bien cette mission, la personne que vous désignerez aura vocation à travailler en étroite collaboration avec l'équipe de l'ANRU constituée pour suivre cette réflexion et conduite par Jean-Emeric Monseau, chargé de mission responsable du suivi des projets de rénovation urbaine de Mayotte et de la Réunion, à laquelle s'adjoindront l'équipe du BELDAD de la Direction générale des Outre-mer dont la représentante sera Sylvie Duroiseau, chargée de mission politique de la ville et habitat insalubre, et les équipes de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, représentée par Jan Niebudek, chargé de mission pour les Outre-mer. Ils seront à la disposition de la mission pour l'accompagner dans cette réflexion et établir les contacts avec les acteurs locaux, dont la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Mayotte qui sera un relais essentiel sur le territoire.

Les conclusions devront nous être remises au plus tard d'ici la fin juin 2014, précédées d'une première série de propositions dans le cadre d'un rapport d'étape pour fin avril.

Dans cette perspective, il nous serait agréable que vous nous fassiez part du nom de la personne à qui vous confierez cette mission, ainsi que de la composition du groupe de travail qu'elle présidera.

La ministre de l'Égalité des
territoires et du Logement



Cécile DUFLOT

Le ministre des Outre-mer



Victorin LUREL

Le ministre délégué auprès de la
ministre de l'Égalité des
territoires et du Logement,
chargé de la Ville



François LAMY

2. Les fiches du plan d'actions proposé par la mission

2.1. Reconnaître à l'aménagement de Mayotte un intérêt national

2.1.1. Une opération d'intérêt national très spécifique

Mesure proposée :

Initier une opération d'intérêt national (OIN) pour apporter une ingénierie structurante, réaliser des zones d'aménagement concerté (ZAC) conséquentes, définir une stratégie d'aménagement cohérente avec le SAR et ainsi rendre le territoire attractif aux opérateurs.

Historique/contexte :

Après une visite du territoire et la rencontre de nombreux acteurs, notamment territoriaux, la mission s'est interrogée sur les stratégies et les moyens pouvant répondre aux défis actuels et futurs d'un aménagement respectueux de l'environnement, optimisant la dépense publique, permettant un développement harmonieux du territoire. Au regard des carences constatées localement, la place de l'État et des acteurs privés (trop peu nombreux à Mayotte) doit être redéfinie. La mission considère que la faiblesse des moyens des collectivités locales ne laisse à l'État pas d'autres choix que de contribuer à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire soucieuse de pratiquer un développement durable très économe de l'espace à Mayotte.

L'hypothèse d'un recours massif au secteur privé pour aménager Mayotte (en une délégation unique de service public par exemple) doit à ce stade être écartée dans la mesure où les acteurs publics sont très peu coordonnés et que les opérations d'aménagement relèvent de la seule compétence communale. Par ailleurs, la maîtrise de l'aménagement par les collectivités territoriales reste très limitée. Faire massivement appel au secteur privé pour aménager et construire à Mayotte exigerait d'apporter au délégataire des garanties d'activité. À l'heure actuelle, aucun interlocuteur public n'est en mesure de s'engager sur un programme d'une ampleur suffisante pour assurer un volume nécessaire à un délégataire pour le convaincre d'investir durablement à Mayotte. Cela ne signifie pas qu'il faille totalement et définitivement rejeter cette perspective, mais la mise en place du socle que identifierait une OIN est indispensable. Celle-ci déterminerait en effet des périmètres juridiques de compétence État au sein des communes à enjeux. Ces périmètres validés par un décret en Conseil d'État ont pour conséquence de transférer au préfet le droit de création et de réalisation des ZAC ainsi que l'instruction et la délivrance des permis de construire et d'aménager.

L'OIN proposée devrait comprendre également un outil spécifique, un établissement public d'aménagement dont la mission propose la création avant même la décision relative à l'OIN.

La question se pose de savoir si l'EPA devrait remplir toutes les fonctions de l'aménagement ou si celui-ci ne devrait pas être le pilote d'une opération très largement concédée au privé dans le cadre de concessions générales d'aménagement (sous la forme de ZAC multi sites par commune ou bassins d'habitat). La mission prône la deuxième solution dès lors que les conditions économiques de cette délégation auront été confirmées.

Incidence économique :

Elle sera importante pour le secteur de la construction, du BTP, grâce à l'accroissement du nombre de chantiers et du volume de ceux-ci. À ce titre, elle devrait permettre la création de plusieurs centaines d'emplois. Par ailleurs, les collectivités locales bénéficieront de recettes majorées (accroissement des bases fiscales générées par l'OIN)

Une participation des ministères sera à définir entre le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et le ministère de l'Outre-mer sur la base de ce qui se pratique déjà dans les OIN métropolitaines. Il s'agit en général d'une prise en charge partielle par l'État du déficit d'aménagement sur les opérations que les sujétions rendent déficitaires.

Acteurs concernés :

- Ministère des Outre-mer,
- ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Conditions de mise en œuvre :

Validation par les ministères concernés du principe, définition des périmètres juridiques d'intervention Etat, présentation d'un projet de décret en Conseil d'État précédé de l'avis des collectivités locales concernées et dans la mesure du possible de la création de ZAD.

Intervention législative pour la création d'un établissement public d'aménagement disposant également de compétences foncières.

Textes de référence :

article L121-2 et du R*121-4-1code de l'urbanisme

2.1.2. Répondre au besoin de prospective territoriale Mayotte 2025/ Mayotte 2040

Mesure proposée :

Mobiliser les ressources et les équipes du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour construire les scénarios principaux d'évolution de l'archipel à deux échéances (celle du plan gouvernemental Mayotte 2025, celle de la prospective à long terme 2040/2050), notamment dans les domaines de l'habitat et du développement urbain et économique.

Historique/contexte :

L'urbanisation anarchique de zones éloignées des réseaux structurants a un coût élevé pour la collectivité. Elle conduit à y programmer des travaux de raccordement alors qu'ailleurs des priorités connues ne sont pas traitées. Il en résulte également une dégradation des espaces naturels de l'archipel. Pour contrarier cette tendance, l'établissement d'une vision stratégique partagée à long terme permettrait de définir les objectifs consensuels et d'organiser leur réalisation.

En matière économique et de développement de l'emploi, les orientations apparaissent peu lisibles. Pourtant, le contrat de plan ou la mobilisation des crédits de l'Union Européenne exigent de réduire les dysfonctionnements d'un territoire (assainissement, services de soin, conditions d'accessibilité, etc.), mais également de projeter celui-ci vers un cadre le rendant plus autonome, donc moins dépendant.

A Mayotte, l'INSEE n'a pas déployé sa base de données OMPHALE permettant des projections à 2040 ou 2050. Les acteurs économiques ont peu investi le champ de filières à développer pour rendre Mayotte plus attractive économiquement. La mobilisation des équipes du CGET en charge de la prospective est susceptible de combler une lacune et d'aider les décideurs à penser et à choisir leur avenir.

Le plan gouvernemental « Mayotte 2025 » constitue une étape intéressante pour bâtir les stratégies publiques concertées pour l'archipel

Incidence économique :

Mission du CGET

Acteurs concernés :

- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
- collectivités territoriales
- État décentralisé
- DGOM

Conditions de mise en œuvre :

Inscription de cette mission au programme 2015 du CGET

textes de référence :

www.mayotte.pref.gouv.fr/Media/files/Bilan-Mayotte-V2-38-mesures-pour-Mayotte

2.1.3. Promouvoir le développement de filières du BTP endogènes

Mesure proposée :

Contribuer dans la construction à l'émergence de filières de production locale permettant de réduire les importations et de recourir à l'emploi d'éléments pré fabriqués.

Historique/contexte :

Le secteur du BTP est dans une situation préoccupante et accuse de nombreux retards à cause d'une commande publique quasiment à l'arrêt en 2014. Un plan de relance du BTP a été annoncé en août 2014 pour soutenir un secteur largement dépendant de l'import depuis l'union européenne (90%).

La production de briques a été largement exploitée par la SIM avec, dans les années 80, 10 briqueteries produisant jusqu'à 1,5 million de briques par an. Les briques ont représenté jusqu'à 40 % des matériaux utilisés pour la production de logements SIM.

En 1990 a été lancée la fabrication de briques de terre compressée et stabilisée. Une étude de faisabilité a été initiée en 1995 par le groupe CRATERRE à Grenoble, afin de définir un processus de construction de la brique de terre stabilisée. Par ce travail et le soutien de l'association Art – Terre Mayotte, un programme de certification est en cours. La brique de terre ne permet pas à ce jour de répondre aux attentes en termes de sécurité et de réponse aux risques sismiques.

Incidence économique :

Le soutien à la filière logement, notamment par l'emploi de matériaux endogènes aura des effets vertueux en termes d'emplois et de formations.

Acteurs concernés :

- future agence d'aménagement et de développement
- DEAL
- conseil général
- communes concernées
- État (commissaire au développement productif)
- chambre de commerce et d'industries (CCI)
- chambre des métiers
- Éducation nationale
- Entreprises du bâtiment (fédération des BTP)

Conditions de mise en œuvre :

La mission considère que la valorisation de la production locale permet de participer au développement économique de l'île et de protéger les ressources « sensibles ».

L'évolution de la résistance de la brique de terre est testée actuellement, mais elle est d'ores et déjà employée pour certaines parties des constructions (murs non porteurs). La mission propose de systématiser dans les CCTP des appels d'offres l'obligation de recours à des matériaux locaux (comme la brique de terre) pour les constructions publiques ou celles qui font l'objet de subventions publiques. Cette disposition facilitera la structuration de la filière. Deux nouvelles briqueteries ont récemment redémarré la production de ces matériaux.

Informations complémentaires :

www.art-terre-mayotte.fr

2.1.4. Innover dans la filière BTP en introduisant des éléments pré-fabriqués

Mesure proposée :

Permettre de construire à moindre coût et plus rapidement par l'emploi d'éléments préfabriqués (dalles, structures, blocs sanitaires...).

Historique/contexte :

Des constructions modulaires, de type modules de chantier améliorés sont déjà employés à Mayotte pour répondre à des situations d'urgence⁵¹. Les élus locaux ne sont pas très favorables à cette solution estimée coûteuse et qui peut conduire à pérenniser des situations prévues comme temporaires. La mission propose une autre piste qui aurait une incidence sur la construction locale et le développement des filières, la production d'éléments préfabriqués.

Incidence économique :

La création d'emplois locaux et la réduction des coûts de construction permettront de contribuer à la relance du BTP.

Les unités pré fabriquées, importées, ne présentent pas d'intérêt économique. En effet le coût de construction d'un logement modulaire dans le cadre du projet mené par la DEAL, est d'environ 55.000 euros, un prix similaire à un projet de parcelle assainie qui est aujourd'hui estimé à 40.000 euros pour la construction (*fiche action lancement d'un plan pour l'auto construction encadrée, cf page 97*) et 15 000 euros pour l'aménagement adapté (*fiche action créer un dispositif d'aménagement simplifié, cf page 99*).

Cependant, comme une des grandes entreprises du BTP l'a signalée à la mission, la production d'éléments préfabriqués, pourrait générer une baisse sensible des coûts de production. Une production minimale est cependant nécessaire, évaluée par exemple à 12.000 m² (200 logements de 60m²) pour la production de dalles de béton précontraintes.

Acteurs concernés :

- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL
- conseil général
- communes concernées
- Entreprises du bâtiment (fédération des BTP)

Conditions de mise en œuvre :

La mission considère que la réalisation de bâtiments à partir d'éléments préfabriqués est extrêmement opportune et doit prendre en compte la question des risques (*voir sur ce point la fiche action approuver les plans de prévention des risques, page 115*) et les zones refuges (*fiche action assurer la sécurisation des populations exposées à des risques élevés par la construction de bâtiments refuges, page 118*). Elle imposera de former les maîtres d'ouvrage à l'emploi de ces techniques.

Le travail à venir sur la vulnérabilité des populations va permettre de dénombrer les habitants et les constructions soumis à des risques graves.

La mission préconise d'intégrer dans les PLU à la suite de l'adoption des PPR des zones de relocalisation des populations déplacées et l'élaboration d'un programme de viabilisation et de lancement de production d'éléments préfabriqués. Le besoin définira, à l'échelle du département, la stratégie à adopter pour valoriser les filières locales.

Calendrier :

⁵¹Lors du passage du cyclone Helen en mai 2014, un glissement de terrain a contraint au relogement de familles en constructions modulaires de 30m². La DEAL a évalué la construction de ces 6 logements à 327.000 euros, auxquels s'ajoutent 100.000 euros au titre de la loi Letchimy et 5.000 euros d'accompagnement.

La mise en œuvre, dès 2015, d'un plan de relance de la construction et engagement contractuels entre la collectivité publique et la filière construction autour d'une production minimale garantie.

2.1.5. Renforcer la production de connaissances du territoire

Mesure proposée :

Disposer d'un observatoire du territoire au sein de la future agence d'urbanisme et d'aménagement

Historique/contexte :

La mission a constaté la difficulté de bâtir des politiques publiques en l'absence de données fiables corrélant les situations repérées sur le terrain. La mission aurait aimé, par exemple, démontrer de manière chiffrée l'importance de la population soumise à des risques, l'importance du développement des « poches » d'habitat informelle et la réalité géo référencée des enjeux sanitaires, ou encore bénéficier d'informations suffisamment précises pour approcher les capacités contributives des populations en matière de logement.

La connaissance du territoire reste dans l'ensemble insuffisante au regard des enjeux. A cela, il faut ajouter une rotation des principaux cadres des services publics extrêmement forte depuis quelques années.

Incidence économique :

Le budget d'étude est pris en compte dans le cadrage des moyens nécessaires au fonctionnement de l'agence d'urbanisme.

Acteurs concernés :

- commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
- préfecture (cadre de Mayotte 2025)
- conseil général
- collectivités territoriales
- administrations publiques
- chambres consulaires
- DEAL/ARS
- INSEE
- BRGM

Conditions de mise en œuvre :

La mission préconise la création d'un observatoire du territoire au sein de la future agence d'urbanisme et d'aménagement. Le travail s'effectuera en deux temps :

- Une capitalisation des connaissances liées à l'aménagement du territoire auprès des acteurs stratégiques.
- Une production de connaissances permettant d'établir un diagnostic sur le territoire et de constater des évolutions. La mission préconise un travail exhaustif sur la question du risque en lien avec l'atlas du risque publié en 2014 par le conseil général et sur l'observation de l'évolution de l'habitat informel sur des secteurs stratégiques de l'île.

La mise en place de cette structure nécessite en contre partie la définition dans les différents services et collectivités de l'île d'un référent sur l'observation du territoire.

L'observatoire alimentera également les orientations du futur PDALPD et les travaux et priorités fixés par le PDLHI (fiche 4-10).

2.1.6. Créer une agence d'aménagement, de développement et d'assistance aux maîtres d'ouvrage publics

Mesure proposée :

Créer une agence d'aménagement, de développement et d'assistance aux maîtres d'ouvrage publics permettant de renforcer l'ingénierie présente sur le territoire et assurer une mise en œuvre plus rapide des projets en accompagnant les collectivités locales.

Historique/contexte :

A Mayotte, les communes élisent les membres du conseil municipal depuis seulement 40 ans, la départementalisation n'a que 10 ans et les élus connaissent peu de stabilité (14 nouveaux maires en mars 2014 sur 17 communes). Aussi, le besoin d'assurer la pérennité des stratégies de développement est un gage de leur efficacité.

Il est également indispensable d'accompagner les collectivités locales. Le nombre d'agents de catégorie A dont disposent les collectivités est faible.

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) présente un manque de ressources au sein de ses services, des postes longtemps inoccupés, impactant la continuité des travaux. L'ouverture de postes prévue en 2015 constitue une première étape, mais cette dotation reste très insuffisante au regard des besoins.

Le conseil général dispose de compétences stratégiques, mais le nombre de personnels de catégorie A ou B est faible ce qui ralentit l'instruction rapide des dossiers complexes.

Incidence économique :

Budget de l'ordre de 800 K€ à 1 M € par an (en année pleine), une douzaine de salariés

Financement partenarial (État 30 % au lancement, 20 % en rythme de croisière, conseil général 30 %, communes 20 %, autres institutionnels 10 %, vente des productions de 10 à 20 %)

Acteurs concernés :

- État (DGALN, DGOM)
- ANRU
- conseil général
- communes concernées
- chambres consulaires

Conditions de mise en œuvre :

Compte tenu des besoins des collectivités territoriales et de la faiblesse de leurs moyens tant financiers qu'en encadrement, la mission considère comme essentielle la mise en place d'une structure transversale indépendante qui pourra récolter des informations auprès de l'ensemble des acteurs.

L'accompagnement des collectivités dans leurs travaux nécessite d'accorder à l'agence une légitimité politique et technique. Ainsi, au soutien des élus se couplera des recrues compétentes afin d'asseoir une autorité technique sur les services des collectivités. Les étapes de mise en œuvre sont :

- validation du projet par les acteurs concernés (2015)
- adoption par ces acteurs des statuts de l'agence et de la clé de financement pour ses budgets 2015 et 2016 (orientations)
- appui de la FNAU à la recherche d'un directeur ou d'une directrice (2016) et installation de l'équipe scindée en deux domaines : stratégies urbaines et développement d'une part, accompagnement des collectivités territoriales d'autre part (2017).

Calendrier :

Protocole d'accord 2015/2016, installation en 2017, premier exercice complet 2018, montée en charge progressive 2019/2020. Cette dernière période correspondrait à la fin de la mission ANRU en assistance aux maîtres d'ouvrage publics.

2.2. Faciliter l'accès au foncier

2.2.1. Lancer un grand plan de mobilisation du foncier public

Mesure proposée :

Définir entre acteurs publics (État, conseil général, communes, syndicats mixtes) un plan de mobilisation du foncier mahorais visant à satisfaire les besoins prioritaires du schéma d'aménagement régional (SAR) et des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Historique/contexte :

L'objectif est de constituer un plan stratégique permettant aux collectivités locales souhaitant organiser le développement de leur territoire d'être accompagnées par le conseil général, l'État et l'EPF(AM) dans l'organisation de la stratégie foncière. Il s'agira de planifier et de programmer les acquisitions et cessions des terrains à enjeux selon les temporalités propres à chaque site et à chaque projet.

Dans ce cadre, interviendra la recherche d'une harmonisation des conditions de cession du foncier tant de la part de l'État (ZPG notamment) que du conseil général ou des communes.

Incidence économique :

coût minime assuré par les acteurs du plan.

A trois ans, création de bases fiscales pour les communes et le département via des opérations d'aménagement débloquées par l'accord général proposé sur la libération du foncier. Effet important dans la relance de la construction.

Acteurs concernés :

- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- préfigurateur de l'EPF(AM) jusqu'à la mise en place de l'agence d'urbanisme et d'aménagement et de développement
- DEAL, les services des domaines côté État, les gestionnaires du SIG
- conseil général (services en charge du foncier)
- communes concernées
- SIM, SIEAM

Conditions de mise en œuvre :

1. réunion des communes de Mayotte et des acteurs publics principaux dans la perspective de débattre du contenu de la planification
2. mission confiée à l'agence d'aménagement et de développement de recenser les terrains inclus dans les zones à enjeux
3. établissement du plan (par zones géographiques) de négociation sur les conditions d'un bon usage des terrains situés en ZPG devant faire l'objet d'un titrement et de ceux relevant de la compétence du conseil général devant également faire l'objet de cession (s) ou de transfert (s),
4. présentation d'un plan global aux communes et des directives pour chaque territoire précisant les engagements de l'État et du conseil général.

2.2.2. Maîtriser les prix du foncier sur les secteurs à enjeux ZAD

Mesure proposée :

Engager dès aujourd'hui, à l'initiative du préfet ou des communes, la constitution de zones d'aménagement différé (ZAD) permettant de stabiliser les prix dans les zones stratégiques en attendant que l'Établissement Public Foncier (EPF(AM)) puisse acquérir les terrains concernés.

Historique/contexte :

Mayotte ne dispose pas d'un marché régulé de l'offre de foncier. L'une des causes est notamment l'incertitude foncière autour de la prescription acquisitive du patrimoine foncier public par les propriétaires coutumiers. Les démarches de régularisation en cours des biens de l'État et du conseil général, la création de l'Établissement Public Foncier (EPFAM) et l'application de la fiscalité locale vont permettre une amélioration de la situation. Dans l'attente, les prix du foncier et les transactions sont formés au désavantage des acquéreurs.

Certaines opportunités d'intervention sur le foncier à court terme sont apparues à la mission. Elles résultent de l'instauration de la fiscalité locale portant sur les biens fonciers mise en place au 1^{er} janvier 2014. Elle conduit certains propriétaires à vouloir céder leurs parcelles. Compte tenu des problèmes existants sur le foncier, il serait particulièrement néfaste de laisser ces emprises entrer sur le marché spéculatif -surtout lorsqu'elles concernent des zones stratégiques – alors que celui-ci est très élevé (le foncier à Mamoudzou-ville se négocie environ à 250 ou 300 € le m² de terrain nu).

Incidence économique :

création de provisions pour acquisition

recrutement d'un chargé de mission foncier (auprès du préfet) appelé à devenir le directeur de l'EPFAM. L'effet de ce dispositif se montrera très bénéfique puis qu'il modérera la tension sur le foncier en le rendant moins rare et en freinant la spéculation.

Acteurs concernés :

- Préfecture
- DEAL
- conseil général
- communes concernées

Conditions de mise en œuvre :

Après délimitation des zones à enjeux (en collaboration avec la DEAL et en lien avec les secteurs stratégiques du SAR), des arrêtés préfectoraux peuvent créer des pré-ZAD permettant d'instaurer un mécanisme de préemption des terrains en cours de cession. Le bénéficiaire de ce dispositif serait l'État ou un opérateur qu'il aura désigné. Les pré-ZAD permettront de bloquer des cessions spéculatives durant deux années au terme desquelles la ZAD devra avoir été instituée. Dans le cas présent, l'EPFAM sera naturellement le délégataire du droit de préemption des ZAD. Parallèlement, la mission recommande de suspendre les procédures de titrement dans les zones concernées dans l'attente de la définition des projets urbains.

Textes de référence :

Article L212-2-1 du code de l'urbanisme

2.2.3. Débloquer le titrement des propriétés publiques : sortir de l'impasse CG/État

Mesures proposées :

- Mettre en place une structure ad-hoc État/ conseil général pour résoudre rapidement le problème du titrement de 12.000 parcelles.
- Proposer un système de baux emphytéotiques pour les ménages et une cession pour les opérations entrant dans le cadre des objectifs stratégiques du SAR ou des grandes opérations d'aménagement. Dans l'attente, et à l'intérieur des zones stratégiques, suspendre le titrement.

Historique/contexte :

La juxtaposition des règles coutumières et du droit commun rend la situation foncière mahoraise complexe. Les règles foncières ont d'abord été régies par les décrets coloniaux du 18 mai 1904 et 4 février 1911 relatifs à l'immatriculation foncière de Madagascar et étendus par le décret du 9 juin 1931 aux Comores.

L'ordonnance du 28 juillet 2005 abroge le décret du 4 février 1911 qui n'imposait pas l'inscription des propriétés coutumières dans le livre foncier et les transferts de propriétés n'étaient pas soumis obligatoirement à déclaration. Ainsi, depuis le 1er janvier 2008, la rédaction d'un acte authentique est désormais exigée pour publier un droit immobilier au livre foncier de Mayotte. Le passage devant notaire est obligatoire pour tous les actes concernant les mutations foncières comme les actes de vente, de donation ou de succession.

Parallèlement à cette transition réglementaire, le conseil général a initié par une délibération du 3 septembre 1996 une vaste opération de régularisation des propriétaires coutumiers occupants le foncier domanial transféré au conseil général, qui possède 43 % du foncier de l'île. En 2005, date théorique de la fin de cette opération de régularisation, seulement 2 % des occupants coutumiers (au nombre de 17 680 hors ZPG) avaient été régularisés. En 2012, le président du conseil général a annoncé que 13 000 parcelles étaient en attente de régularisation, 12 000 le seraient encore aujourd'hui.

Ces difficultés sont reconnues par les services du conseil général avec les explications suivantes :

- La direction des affaires foncières et du patrimoine (DAFP) a été créée en 2006 suite à la partition des services entre l'État et le conseil général. Ce transfert de compétences serait intervenu sans apport de moyens administratifs et opérationnels.
- Des incidents comme un incendie (1993) et des vols (2011) ont causé la perte d'un nombre important de documents notamment des titres fonciers.
- 60 % des courriers adressés aux propriétaires sont retournés par la poste. Aussi, nombre de dossiers sont remplis de manière incomplète et le paiement des taxes fait défaut (1.300 dossiers seraient bloqués par ce simple fait).

Incidence économique :

Le foncier du conseil général, une fois régularisé, permettra une régulation du marché des transactions foncières, ce qui permettra la montée en charge de l'établissement public foncier (EPF(AM) – décret attendu au 1^{er} semestre 2015).

Acteurs concernés :

- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- préfigurateur de l'EPFAM jusqu'à la mise en place de l'agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL, les services des domaines côté État, les gestionnaires du SIG
- conseil général (services en charge du foncier)
- communes concernées
- Propriétaires

Conditions de mise en œuvre :

Concernant le seul conseil général, la démarche de transfert du foncier aux occupants et la régularisation aux propriétaires coutumiers ne peut résulter que d'une gestion partagée avec l'État puisque le foncier domanial reste encore soumis à des prescriptions d'Etat. À la suite d'un accord avec l'État, une structure temporaire (2-3 ans) disposant de spécialistes des questions foncières pourrait accompagner le conseil général. Les terrains à titrer seraient répartis en deux groupes : ceux destinés à reconnaître les droits au logement des occupants seraient traités via des baux emphytéotiques tandis que ceux destinés à mettre en œuvre les actions d'aménagement d'intérêt général (SAR, grandes opérations structurantes) feraient l'objet de cessions foncières soit par l'intermédiaire de l'EPFAM soit directement à des opérateurs lorsque ceux-ci s'engagent sur des projets concrets. Comme indiqué supra, les occupants de la ZPG étant traités dans les mêmes conditions, un accord entre l'État et le conseil général sera plus facile à obtenir pour débloquer ensemble ces situations et par des solutions analogues. La démarche de titrement via des baux temporaires exceptionnels aura l'avantage d'accélérer les démarches (affichages et publications). Enfin, les dossiers seront classés en fonction des priorités d'aménagement définies dans le cadre du SAR, des procédures de zones d'aménagement différé (ZAD) et les projets de zones d'aménagement concerté (ZAC), des sites du NPNRU et des RHI.

Pour accompagner les familles dans le processus onéreux de régularisation, la mission propose la mise en place de baux emphytéotiques, outil permettant aux familles de louer un bien en leur assurant sur une longue période une sécurité foncière. Le bail emphytéotique est conclu pour une période de 18 à 99 ans, et donne un droit réel immobilier permettant au preneur d'hypothéquer le bien, de l'aménager et de le mettre en location. À l'issue du bail, le terrain avec ses constructions revient au bailleur qui peut en disposer à sa guise sans indemnité possible pour le preneur, ni droit à renouvellement. Cependant, des cessions pourraient être effectuées lorsque le preneur assure par un engagement la réhabilitation de son logement aux normes de confort définies par la caisse d'allocations familiales (CAF) permettant l'octroi d'aides. Sur ce point, une modification législative est nécessaire.

Textes de référence :

« Rapport d'activités 2013 » – Direction des affaires foncières et du patrimoine (conseil général) chargée de la mise en œuvre et du suivi de la politique foncière et immobilière du département du Mayotte et de son programme d'actions dans une perspective d'aménagement global et cohérent du territoire.

Mayotte Mag 2012 « 1 an déjà »

2.2.4. Préciser les conditions de gestion et de cession de parcelles sur la ZPG (Zone des Pas Géométriques)

Mesures proposées :

- Régulariser les parcelles sur lesquelles sont implantés des occupants coutumiers de la ZPG.
- Traiter de manière uniforme le foncier de la ZPG avec le processus de régularisation du foncier du conseil général (*fiche action débloquent le titrement des propriétés publiques, sortir de l'impasse CG/Etat page 76*)
- Proposer un système de baux emphytéotiques pour les ménages installés sur ces terrains.

Historique/contexte :

La loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a modifié le régime juridique de la zone dite « des cinquante pas géométriques » à Mayotte.

Compte tenu de la configuration de l'île, la ZPG est stratégique pour la croissance urbaine de Mayotte. Cependant, la ZPG pourrait être densifiée dans le respect des règles de continuité urbaine et de protection des populations face aux risques naturels inhérents à un habitat littoral.

Les décrets d'application en date du 9 novembre 2009 permettent :

- une cession gratuite de parcelles sur la zone aux collectivités territoriales ou aux organismes ayant pour objet la réalisation d'habitat social ;
- une cession onéreuse à certains occupants d'immeubles à usage d'habitation ayant édifié avant le 1er janvier 2007 ;
- une cession onéreuse à certains occupants d'immeubles à usage professionnel ayant édifié avant le 1er janvier 2007

Concernant la cession onéreuse, lorsqu'elle concerne une habitation principale (personnellement occupé par le demandeur), elle peut intervenir à un prix inférieur, jusqu'à 50 %, à la valeur vénale de l'immeuble en fonction de 3 critères pouvant se cumuler : l'ancienneté de l'occupation, les ressources du bénéficiaire et le nombre de personnes vivant au foyer. Néanmoins, cette disposition ne résout pas la difficulté pour les ménages les plus pauvres de financer l'acquisition de leur foncier compte tenu de la charge restant à payer.

Incidence économique :

réduction attendue des recettes de cession pour l'Etat, mais conservation formelle de la propriété des biens. Déblocage de la situation du foncier du conseil général stratégique pour relancer la construction de logements aidés

Acteurs concernés :

- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- préfigurateur de l'EPFAM jusqu'à la mise en place de l'agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL, les services des domaines côté Etat
- conseil général (services en charge du foncier)
- communes concernées
- occupants de la ZPG

Conditions de mise en œuvre :

La mission préconise une homogénéisation du traitement des parcelles occupées et des propriétés coutumières. Les démarches de régularisation des terrains délégués au conseil général d'une part et de l'Etat doivent être cohérentes aux yeux des particuliers, d'autre part.

Avec la même approche que pour la *fiche débloquent le titrement des propriétés publiques, sortir de l'impasse CG/Etat (page 76)*, la mission préconise pour les familles modestes la mise en

place de baux emphytéotiques permettant d'assurer une sécurité foncière aux familles ne pouvant acquérir le bien.

Textes de référence :

Le code général de la propriété des personnes publiques (articles L.5331-4 à L.5331-7).

2.3. Faire de Mayotte une vitrine de la ville durable

2.3.1. Faire de Mayotte l'un des lieux d'expérimentation de la ville durable

Mesures proposées :

- Positionner Mayotte comme démonstrateur de la ville durable française (Vivapolis), notamment pour ce qui concerne les thématiques « ville tropicale », « ville résiliente » et la « ville portuaire ».
- Engager des démarches en ce sens au sein du futur institut de la ville durable.

Historique/contexte :

Le rapport de novembre 2012 du CGEDD "*contribution des acteurs publics et privés à la conception et à la promotion de la ville durable à l'international*" indique dans ses recommandations le besoin de rendre visible l'expérience française en organisant une vitrine « France ». Le rapport recommande de grouper les réponses de l'ingénierie privée et des organismes publics à l'international.

La lettre de mission du 9 janvier 2014 adressée par le Premier Ministre à M. Roland Peylet, conseiller d'État, a explicité le désir du gouvernement de promouvoir la transition écologique des villes et la ville durable française à l'international. Les axes de travail sont la labellisation des écoquartiers aux standards européens pour la ville durable (Référence framework for sustainable city) et la promotion du savoir faire des entreprises françaises notamment par l'outil Vivapolis.

Vivapolis, marque annoncée au sommet mondial de l'ecocity à Nantes en 2013 va être la vitrine de l'offre française en matière de ville durable à l'international. Cette marque a vocation à fédérer les différents acteurs français de la ville afin de se présenter groupés sur les marchés et salons internationaux.

L'objectif pour le gouvernement est de démontrer que :

- la ville durable devient réalité en France
- l'offre française coordonnée et compétitive existe en matière de ville durable
- des travaux sont engagés pour promouvoir l'innovation dans les domaines de la conception urbaine, de la gestion des réseaux urbains, des supports de l'économie numérique, des transports

Incidence économique :

La stratégie urbaine répondant aux objectifs de la ville durable est susceptible d'avoir des conséquences très favorables en matière économique, touristique et d'image de Mayotte. Elle devrait faciliter l'arrivée de nouveaux investisseurs souhaitant également s'inscrire dans une démarche novatrice « exportable » dans d'autres territoires.

Acteurs concernés :

- futur institut de la ville durable
- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- SIM
- DEAL
- Maîtres d'œuvre
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)
- Ministère des Outre-Mer (DGOM)
- ANRU
- AFD
- Fédération de Mayotte du BTP

Conditions de mise en œuvre :

Mayotte présente des spécificités locales exemplaires que Vivapolis peut s'approprier. Les entreprises françaises pourront démontrer l'efficacité de leurs outils relatifs à la ville durable (construction, transport, énergie, services) dans un contexte tropical, écologiquement sensible

et en forte croissance économique. La mission préconise d'exploiter des spécificités Mahoraises, notamment :

- Concevoir un modèle économique durable autour de l'émergence d'un port international avec des principes exemplaires de stratégie intégrée des flux (énergie, déchets, transports), d'économie circulaire, de circuits courts ou de partenariats publics privés.
- La mise en place d'une stratégie active de résilience urbaine face aux événements climatiques par des concepts d'adaptation, de réaction et de réparation.

Ce travail sur la ville durable française à Mayotte participera, notamment au sein de l'institut de la ville durable, à valoriser les atouts de Mayotte.

La mission préconise aussi le respect sur l'ensemble de l'île des standards européens pour la ville durable « Reference framework for sustainable city ». Ce cadre de référence a été mis à disposition des villes et collectivités d'Europe début 2013 et aide les villes à améliorer leurs actions en matière de développement durable intégré.

Dans le cadre de ce référentiel, la mission propose de retenir systématiquement pour les futurs équipements l'emploi de dispositifs de production d'énergie les moins polluants afin de réduire la dépendance énergétique de Mayotte.

La mission souhaite par ailleurs que, dans le cadre de la mission CGEDD sur les transports, soit proposée une approche alternative au véhicule particulier, notamment autour d'un réseau de transports publics entre les polarités de l'île et de la valorisation des trajets piétons urbains.

L'éligibilité de Mayotte aux fonds structurels européens contribuera à développer des projets innovants en la matière.

Textes de référence :

- Site internet Vivapolis : business.ubifrance.com/vivapolis-fr
- Rapport CGEDD n°008352-01 : « contribution des acteurs publics et privés à la conception et à la promotion de la ville durable à l'international » – 22 novembre 2012 – Christian Levy – Hervé Dupont.
- Rapport au Premier ministre «La ville durable, une politique publique à construire » - mai 2014 – Roland Peylet.

2.3.2. Fabriquer du projet urbain durable dans le cadre des ateliers des territoires

Mesure proposée :

Promouvoir un développement urbain adapté en mobilisant élus et techniciens autour d'une démarche de projet en lien avec le schéma d'aménagement régional (SAR).

Historique/contexte :

Dans les trente prochaines années, Mayotte va connaître un doublement de sa population et devenir un département aussi dense que l'île de France (950 habitants/km²). Pour faire face à ce bouleversement, l'île devra concilier :

- la forte exposition aux risques naturels, 90 % du parc bâti étant concerné par au moins un risque et 50 % soumis à des risques multiples ;
- l'absence actuelle de maîtrise sur l'urbanisation, plus d'une construction sur deux réalisée sans dépôt de permis de construire
- les enjeux de juguler l'explosion de l'habitat informel et indigne ;
- le potentiel agricole et l'intérêt exceptionnel de son patrimoine naturel terrestre et maritime, aujourd'hui menacé par les effets de l'urbanisation non maîtrisée ;
- l'enjeu de développer l'activité économique, le taux de couverture par la production locale étant actuellement de 2 % ;
- l'enjeu de développer une offre de transport alternative à l'automobile, dans un territoire encore faiblement motorisé, le taux de motorisation est de 6,5 % contre 40 % à la Réunion et 53 % en métropole.
- l'influence des schémas culturels traditionnels basés sur l'attachement au village.

Ces enjeux appellent une démarche de planification innovante articulant les différentes échelles de temps et de lieu.

Depuis 2006, la DHUP a développé dans le cadre de l'Atelier national, une méthode visant à favoriser l'émergence de stratégies de long terme partagées entre les élus et l'État, sur des territoires en manque d'ingénierie et/ou le montage d'un projet partagé s'avère complexe. Issu de l'Atelier national, l'Atelier des territoires en reprend les principes sur la base d'un pilotage par les DREAL.

En fonction des spécificités territoriales, une équipe pluridisciplinaire, composée d'architectes, d'urbanistes, de paysagistes et d'experts, est choisie pour conduire les acteurs publics de l'aménagement vers une réflexion prospective, dynamique et décloisonnée autour des valeurs du territoire et non des contraintes réglementaires. La présence d'élus locaux est essentielle tout au long du projet, afin de permettre une appropriation progressive du projet et la validation en continu des propositions de l'équipe. La représentation spatiale et cartographiée est le support pédagogique privilégié.

Incidence économique :

Bien que son incidence économique ne puisse être clairement définie à ce stade, l'atelier pourrait permettre de faire émerger des synergies avec le projet de développement du port de Longoni et du secteur de l'aéroport (sur Petite Terre) potentiellement porteuses de retombées économiques.

Acteurs concernés :

- DEAL
- Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (DHUP)
- Ministère des Outre-Mer (DGOM)
- ANRU
- conseil général
- communes concernées
- SGAR

- Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Mayotte (DAF)
- parc national marin
- Mayotte Channel Gateway (concessionnaire du port)
- SIM.

Conditions de mise en œuvre :

Mayotte fait partie des cinq territoires retenus dans le cadre de la session 2014-2015 de l'Atelier des territoires et la première étape se tiendra début 2015.

L'Atelier des territoires mettra l'accent sur les sites où les enjeux en matière de développement urbain et économique sont les plus forts. Deux « grappes de communes » sont identifiées autour de l'agglomération de Mamoudzou-Koungou :

- une première grappe autour du port de Longoni prenant appui sur le projet d'extension du port (60 ha) et la dynamique générée pour la création de 3.800 emplois en 15 ans.

- une seconde grappe autour de l'aéroport incluant Petite-Terre afin de préparer le territoire à une extension des pistes de l'aéroport et à un possible projet de pont reliant Petite Terre à Grande terre, en anticipant leur impact sur la structure urbaine.

La mission estime que l'atelier des territoires pourrait permettre de proposer aux élus une vision innovante du territoire avec :

- une approche macro du territoire, transcendant les frontières communales afin d'articuler les enjeux de mobilité avec les développements urbain et économiques.
- de nouvelles formes urbaines autour de villages côtiers permettant la lutte contre l'étalement urbain, notamment sur les zones naturelles et/ou à risque.
- une vision innovante de l'urbanisme pour faire face aux risques, notamment la submersion marine.
- une approche spatiale au quartier pour intégrer la question de l'habitat informel et des situations de dénuement.

2.3.3. Valoriser les polarités du SAR et structurer l'intercommunalité de projet autour d'elles

Mesure proposée :

Structurer la carte des futurs établissements publics de coopération intercommunale à partir des polarités du SAR en veillant à déléguer à l'échelon intercommunal des compétences de mise en œuvre liées à l'aménagement du territoire (aménagement, urbanisme, élaboration des PLU et SCOT, foncier, logement, habitat, voirie, déplacement) dans le cadre de projets urbains définis.

Historique/contexte :

Les documents de planification n'ont pas permis à ce jour d'organiser une cohérence spatiale des fonctions urbaines à Mayotte. L'avant projet de schéma d'aménagement régional (SAR) souffre de lacunes auxquelles le conseil général tente de remédier, notamment l'absence de schéma régionale de cohérence écologique (SRCE) et le manque de concertation.

L'absence de projet de territoire s'est clairement ressentie dans l'élaboration des PLU des 17 communes de l'île. Ces plans, devant être approuvés avant le 31 décembre 2010, ont été cantonnés à définir les zones à urbaniser sans définir de vraies stratégies ou de visions du territoire.

Incidence économique :

La mise en place d'EPCI modifiera la répartition de la fiscalité locale au sein du bloc communal. Le développement accéléré par la concentration des moyens sur les polarités du SAR devrait, par effet de contagion, impulser des dynamiques sur les territoires voisins.

Acteurs concernés :

- communes concernées
- DEAL
- préfecture

Conditions de mise en œuvre :

La mission considère comme essentielle la définition d'un projet de territoire, d'une part et d'intercommunalités pertinentes en accord avec les polarités du SAR, d'autre part.

Les compétences transmises aux EPCI doivent être complètes en termes d'aménagement du territoire pour leur permettre de disposer d'une vision globale et de renforcer les compétences techniques au sein du bloc communal.

Le décret n°2014-157 du 13 février 2014 portant sur la délimitation des cantons dans le département de Mayotte alimentera, avec le SAR et les pôles de développement urbain, la réflexion. La mission rappelle l'importance d'une définition en amont du périmètre des intercommunalités. En ce sens, l'élaboration « retardée » du SAR est une opportunité.

2.3.4. Articuler les nouveaux contrats de ville et les projets de territoire

Mesure proposée :

Élaborer les contrats de ville comme dispositifs agrégateurs des actions proposées par la mission qu'elles soient de natures urbaines, sociales ou économiques.

Historique/contexte :

La loi n°2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, prévoit la mise en place d'une géographie prioritaire de la politique de la ville ainsi que l'élaboration d'un contrat unique signé entre l'État et les collectivités. Ces contrats, agrégeront l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville, qu'ils soient à finalité socio-économique ou urbaine.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine précise également que ces contrats sont notamment signés par les communes et les EPCI chargés de les mettre en œuvre et par le préfet, le conseil général et l'ensemble des partenaires publics concernés (chambres consulaires, agences de Pôle Emploi...).

Ainsi que la circulaire du premier ministre du 30 juillet 2014 le prévoit, le pilier « cadre de vie et habitat » des contrats de ville, visant à l'amélioration des conditions de vie des habitants, déterminera dans les territoires éligibles au NPRU, les objectifs de transformation du quartier. Les conventions de renouvellement urbain qui seront signées par l'ANRU dans les territoires concernés constitueront ainsi un volet d'action des contrats de ville.

Incidence économique :

non quantifiable à ce stade, mais très positive grâce à l'effet de levier ainsi créé.

Acteurs concernés :

- CGET
- Conseil général
- Ensemble des communes du département
- Préfecture, SGAR et ensemble des services déconcentrés de l'État
- chambres consulaires
- établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)
- Ministère des Outre-Mer (DGOM)
- ANRU

Conditions de mise en œuvre :

Les contrats de villes permettront de renforcer les actions proposées par la mission en y adjoignant les crédits de la politique de la ville qui constitue, dans le cadre de la montée en charge progressive du droit commun à Mayotte, un des principaux leviers des politiques publiques du territoire.

Les contrats de ville, issus de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 seront déployés dans le cadre d'une géographie prioritaire renouvelée sur le territoire mahorais. Ils concerneront une part importante des 17 communes de l'île qui disposeront, tel que le prévoit la loi, d'un volet renouvellement urbain. La loi mentionne en outre que ces contrats ont vocation à s'articuler avec l'ensemble des plans et schémas programmatiques concernant le territoire. Pour les communes qui disposent également de quartiers NPNRU, la préfiguration des conventions de renouvellement urbain qui s'effectuera dans un calendrier commun avec l'élaboration des contrats de ville, devra permettre aux acteurs concernés de rechercher la meilleure cohérence des actions et des moyens sur les territoires prioritaires.

Le CGET, qui rassemble les compétences relatives à la politique de la ville (Direction de la Ville et de la Cohésion Urbaine) et de la vision prospective du territoire national précédemment

portée par la DATAR (Direction de la Surveillance des Territoires), constituera un « ensemblier » adéquat pour la coordination des différentes actions.

Textes de référence :

- Loi N 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.
- Circulaire du premier ministre du 30 juillet 2014 aux préfets de région et aux préfets de département sur l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération.

2.3.5. Faire de l'ANRU un outil pour mener des projets urbains intégrés en attendant la création d'une agence d'aménagement et de développement

Mesures proposées :

- Faire financer par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), au travers des conventions d'application des contrats de ville en matière de renouvellement urbain et de leurs protocoles de préfiguration en particulier, des études et des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour concevoir des projets urbains durables à une échelle plus large que celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville (commune ou bassin de vie). Cette démarche s'inscrit en partie dans la traduction des ateliers des territoires (hiver 2014/2015) de la DHUP et vise à permettre de disposer d'une équipe assurant un suivi des partis pris d'aménagement déterminés lors de ces ateliers.
- Donner à l'ANRU une mission de préfiguration à l'implantation d'une agence d'aménagement et de développement.

Historique/contexte :

Pour la mise en œuvre de ses programmes, le NPNRU va permettre à Mayotte de disposer de fonds et d'ingénierie pour mener à bien les projets de requalification de quartiers.

En l'état actuel de la carence constatée en matière d'ingénierie et de planification, les projets de renouvellement urbain (PRU) ne bénéficieront pas de l'antériorité d'un projet de territoire constitué, comme cela est envisagé par ailleurs.

Incidence économique :

L'élargissement du champ d'intervention de l'ANRU nécessitera un renforcement budgétaire notamment en lien avec les fonds européens sur les thématiques de transports et réseaux.

Acteurs concernés :

- ANRU
- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL
- conseil général
- communes concernées
- SIM
- Entreprises du bâtiment (fédération des BTP)

Conditions de mise en œuvre :

Pour que les PRU donnent leur pleine mesure, il est nécessaire de s'appuyer sur l'expérience menée sur le quartier de M Gombani à Mamoudzou et d'engager des réflexions prospectives et programmatiques à l'échelle de la commune voire du bassin de vie auprès des collectivités qui en manifesteraient le besoin. Le champ ainsi couvert pourrait aller de l'habitat au développement économique en passant par les risques et l'urbanisme.

L'enjeu est de se servir de l'ampleur des projets du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour outiller les collectivités de projets urbains durables sur l'ensemble du territoire. Ce modèle constituerait un élargissement de ce que permet l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 en matière d'attribution de logements sociaux et pourrait ainsi déboucher sur la signature de convention (s) thématique (s) à l'échelle de la commune, voire au-delà.

Conformément à la circulaire du premier ministre du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de villes et de la loi précitée, les missions d'accompagnement de l'ANRU s'exerceront dans le cadre du pilier « cadre de vie et habitat » des contrats de ville, signés au minimum à l'échelle de la commune.

L'ANRU pourra enfin accompagner la mise en place d'une agence d'aménagement et de développement et sa montée en charge (*fiche action créer une agence d'aménagement, d'urbanisme et d'assistance aux maîtrises d'ouvrage publics page 71*).

Textes de référence :

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Circulaire du Premier Ministre du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville

2.3.6. Expérimenter en matière d'aménagement et de construction dans les nouveaux périmètres retenus par le NPNRU

Mesure proposée :

Procéder à de l'expérimentation dans le cadre des projets du nouveau programme de renouvellement urbain financés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), particulièrement dans les domaines du logement, de l'aménagement, mais aussi des transports.

Historique/contexte :

Les initiatives privées représentent la part la plus importante des constructions de nouveaux logements. Ces opérations, souvent menées sans permis de construire, ne respectent pas les normes de construction et ne sont pas reliées aux réseaux urbains. Les impacts en termes d'insalubrité et de sécurité sont importants.

La Société Immobilière de Mayotte (SIM) produit des logements sociaux. Ils répondent aux normes de confort. La SIM a aussi construit en 30 ans (jusqu'en 2005), un parc d'environ 17 000 logements sociaux en accession « case SIM », nombre de ces logements nécessitent une réhabilitation.

Dans le cadre des RHI, la DEAL, initialement conductrice de travaux, est devenue maître d'œuvre. Ce qui témoigne des besoins élevés des collectivités locales en ingénierie et en conduite de projet.

La situation actuelle ne permet pas de répondre aux enjeux de production de logements sociaux, de logements décents, de logements protégés des risques. Le développement urbain n'est ni efficace, ni maîtrisé.

Incidence économique :

Il est attendu des expérimentations qu'elles permettent de :

- diminuer les coûts de sortie du logement,
- mieux adapter les produits aux contraintes et aux besoins locaux, y compris financiers,
- développer des filières locales.

Acteurs concernés :

- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL, services des domaines (DRFIP)
- conseil général
- communes concernées
- SIM
- Fédération du BTP
- Ministère des Outre-Mer (DGOM)
- ANRU

Conditions de mise en œuvre :

Les moyens d'ingénierie mis au service des projets de renouvellement urbain constituent une opportunité pour expérimenter de nouveaux modes de faire en matière d'aménagement et de logement. D'autre part, l'ampleur de ces projets devrait permettre de diffuser de bonnes pratiques auprès des acteurs mahorais. Les enjeux relatifs à la disparition de l'habitat insalubre, la pénurie de logements et l'omniprésence de risques nécessitent un traitement urgent avec des outils adaptés.

De manière non exhaustive, des propositions de la mission pourraient être expérimentées dans ce cadre :

- le micro crédit (*fiche actions organiser le recours au microcrédit pour l'habitat, organiser le recours au microcrédit pour les matériaux cf page n° 104*)

- les parcelles assainies : Auto construction (*fiche action lancer un plan pour l'autoconstruction encadrée cf page n° 97*)
- l'aménagement adapté (*fiche action créer un dispositif d'aménagement adapté cf page n°99*).
- les constructions modulaires (*fiche action innover dans la filière BTP en introduisant des éléments préfabriqués page n° 68*)
- la brique de terre compressée (*fiche action promouvoir le développement de filières BTP endogènes page n° 67*)

Le périmètre de ces expérimentations serait précisé dans un conventionnement (et un portage commun) entre la DEAL, les acteurs privés et les communes concernées. Il expliciterait le contenu de l'expérimentation, son périmètre spatial, sa durée, son financement, l'organisme porteur et les modalités d'évaluation.

L'évaluation de l'expérimentation serait d'abord portée dans le cadre des conventions de renouvellement urbain et pourrait être progressivement transmise à l'agence d'aménagement et de développement, ce qui permettrait la diffusion des bonnes pratiques. Certaines expériences comparatives en cours notamment en Guyane et en Martinique seraient examinées dans ce cadre afin que le retour d'expérience puisse bénéficier à Mayotte.

2.3.7. Financer les études préalables aux projets inclus dans le NPNRU

Mesure proposée :

Accompagner les communes avant la signature du contrat de ville et du protocole de préfiguration du volet renouvellement urbain.

Historique/contexte :

La relative jeunesse des collectivités locales, la récente décentralisation, l'autonomie fiscale (depuis le 1er janvier 2014) ont conduit les collectivités territoriales à être sous dotées en agents de catégorie A. Les diagnostics de territoires sont peu documentés parce qu'effectués essentiellement dans le cadre de PLU réalisés en urgence. La préparation des projets du NPNRU exige un recul sur les politiques urbaines et une expertise dont ne disposent ni les services communaux, ni les élus (14 maires sur 17 sont de nouveaux maires).

Incidence économique :

Le coût de ces études devrait être de l'ordre de 50.000 € maximum par site de projet, soit environ 150 000 € au total. Une part substantielle sera supportée par l'ANRU. Un co-financement par les communes, même limité compte tenu de leurs moyens, est nécessaire pour garantir leur implication dans la démarche.

Acteurs concernés :

- ANRU
- DEAL
- Préfecture
- communes concernées

Conditions de mise en œuvre :

La mission propose la mise en place d'un processus d'accompagnement pour optimiser la dépense publique et préparer dans les meilleures conditions les projets retenus dans le cadre du NPNRU.

La mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire aux pratiques actuelles devrait être décidée par l'ANRU avec l'accord de son conseil d'administration. La présentation des sites retenus pourrait être l'occasion d'inclure cette spécificité d'élaboration d'études préalables avant contractualisation.

La maîtrise d'ouvrage de ces études serait confiée à la commune ou à l'ANRU qui est en mesure de mobiliser des experts de niveau national. Dans ce dernier cas, l'ANRU serait obligée de supporter l'intégralité du coût, comme elle le fait lorsqu'elle met à disposition des collectivités des experts dans le cadre du pôle d'appui opérationnel existant.

Textes de référence :

- Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine
- Règlement général de l'ANRU

2.3.8. Engager des politiques partenariales dans le cadre de contrats de développement équilibré

Mesure proposée :

Mettre en place un nouveau dispositif de contrats de territoire établis sur les périmètres des EPCI permettant de marquer la volonté des communes et de leurs établissements publics, de la collectivité départementale et de l'État d'assurer le développement des zones stratégiques prévues dans le SAR.

Historique/contexte :

Devant la réduction des marges de manœuvre des administrations publiques, il y a lieu de sécuriser les opérations stratégiques pour le territoire. À cet effet, l'engagement pluriannuel des collectivités territoriales en déclinaison du contrat de plan ou du FEDER ou bien dans des programmes spécifiques permet de sécuriser les opérations ayant pour objectif d'être des leviers de croissance.

Incidence économique :

Il s'agira d'organiser la concentration des moyens sur les opérations stratégiques (polarités visées dans les objectifs du SAR) plutôt que de « saupoudrer » les dépenses sur de multiples programmes autonomes. La recherche de l'effet de levier sera ainsi rendue plus aisée par la coordination des acteurs et par la concentration des financements sur une zone déterminée. Les financements de l'État hors contrat de plan et hors dévolution des crédits européens pourraient être consentis dans ce cadre.

Acteurs concernés :

- préfecture (SGAR)
- DEAL
- conseil général
- communes
- EPCI, syndicats intercommunaux

conditions de mise en œuvre :

Pour aboutir à cette sécurisation, l'engagement des partenaires dans un dispositif contractuel constituerait une avancée significative puisqu'elle imposerait à chaque co contractant des obligations tout en lui apportant une certitude de voir le projet se réaliser. Pour les collectivités, l'apport de ce type de dispositif déjà connu dans le cadre du PNRU de l'ANRU est une référence de qualité montrant qu'un projet partagé, suivi par étapes s'avère particulièrement vertueux. Il est proposé de s'en inspirer pour les contrats de développement proposés.

Pour la mission, une négociation devrait être menée durant l'exercice 2015 pour voir aboutir ces nouveaux contrats de 5 ans qui prendraient fin en 2020, terme de l'actuel mandat municipal.

textes de référence :

rapport habitat indigne et rénovation urbaine dans les DOM, CGEDD n° n°007837-01, janvier 2012

2.3.9. Rendre le foncier aménageable

Mesure proposée :

Favoriser la mise en place de ZAC sur des sites prioritaires du SAR, implanter un nouvel opérateur en aménagement.

Historique/contexte :

Le contrat de plan État-Région 2008-2014 a suggéré dans son axe 4 « la mise en œuvre d'un aménagement équilibré du territoire ». La mesure « répondre aux besoins de logement, aménagement foncier prévoyait de résorber l'habitat insalubre, d'améliorer l'offre et les conditions de logement social et l'aménagement des quartiers urbains ».

Les actions programmées étaient de créer et de réhabiliter les logements sociaux, d'aménager des ZAC, d'aménager le foncier pour la réalisation d'opérations de logements sociaux, de mettre en place un FRAFU et de mener des opérations de résorption de l'habitat insalubre. Malgré les 174 millions d'euros investis, peu de ces objectifs ont été atteints.

L'unique ZAC de l'île, Hamaha « Soleil Levant », en cours de réalisation par la SIM, concessionnaire de la Ville de Mamoudzou. C'est une opération de 12 ha.

L'Europe, via le FEDER va permettre à Mayotte de disposer, dans le contrat 2014-2020 d'environ 39 millions d'euros sur l'assainissement. À ce financement vont s'ajouter la participation de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le fonds action 123 (conditions de vie) du budget opérationnel de programme (BOP), l'agence française de développement (AFD), la caisse des dépôts et consignations (CDC) et le conseil général. L'ensemble du programme d'assainissement sur l'île a été évalué pour la première phase entre 300 et 450 millions d'euros en 2010 par l'agence régionale de santé (ARS).

Incidence économique :

L'économie potentielle autour de l'aménagement organisé et rationnel est considérable tant les outils en place sont peu efficaces. La coordination des interventions conduira à une optimisation des moyens. Les ZAC en densifiant le tissu urbain permettraient une mutualisation de certains postes de dépenses et la réalisation d'économies. Le choix de traiter en priorité les polarités du SAR aboutira à éviter une dispersion des financements sur une multitude de projets isolés et coûteux.

La stratégie mise en œuvre peut permettre une économie d'échelle autour des travaux menés pour les projets d'assainissement bénéficiant d'un budget considérable.

Acteurs concernés :

- future agence d'aménagement et de développement
- préfigurateur de l'EPFAM jusqu'à la mise en place de l'agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL, les services des domaines côté État
- conseil général (services en charge du foncier)
- communes concernées
- SIM

Conditions de mise en œuvre :

La mission a considéré indispensable de privilégier les zones d'aménagement concerté (ZAC), notamment pour les opérations consécutives au SAR. Cela explique entre autres la proposition de la mission de recourir à une OIN (*fiche action une opération d'intérêt national très spécifique*) afin que le préfet soit en mesure de mettre en œuvre les procédures d'appropriation foncière. La capacité du préfet d'agir dans le périmètre juridique de l'OIN constitue un vrai avantage auquel s'ajoute la possibilité de consigner les sommes relatives au paiement des terrains pour

permettre à l'opérateur de prendre possession de ceux-ci. Ce moyen sera particulièrement opérant lorsque le titrement fera l'objet d'une contestation ou que le terrain relèvera de l'indivision. En effet, le juge peut alors faire prévaloir l'intérêt général et renvoyer le paiement effectif à plus tard en attendant le règlement des litiges.

Grâce à cela, la mission propose une stratégie d'aménagement qui concentre les moyens sur des chantiers prioritaires. Cela nécessite la mise en place de concessions entre les communes et les aménageurs. Une discussion sur la consistance du projet de l'aménageur et sur les capacités financières et techniques des communes est nécessaire pour mener les opérations. La définition pour l'aménageur des sites prioritaires se fera conformément aux polarités du SAR mais aussi en étroite collaboration avec les programmes d'assainissement afin de mutualiser l'ingénierie et les travaux.

Ainsi, pour faire aboutir ces projets, la mission considère comme essentielle l'implantation à Mayotte d'un nouvel aménageur. La SIM, aménageur de la ZAC Soleil Levant, doit, selon la mission, recadrer ses objectifs vers la production de logements sociaux (*fiche action réorienter la SIM vers la production de logements sociaux cf page n° 106*) et privilégier l'aménagement dédié. La venue d'un nouvel aménageur (l'EPFAM) va permettre de mobiliser davantage de terrains constructibles et la réalisation de ZAC.

Textes de référence :

code de l'urbanisme, articles L.311-1 et suivants, code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, articles L12-6 et suivants du.

2.4. Modifier profondément les conditions de production du logement

2.4.1. Lancement d'un plan pour l'auto construction encadrée

Mesure proposée :

La mission préconise dans le cadre de l'aménagement simplifié de parcelles assainies un soutien à l'auto construction (*fiche action créer un dispositif d'aménagement simplifié, page n°99*).

Historique/contexte :

Malgré le besoin important en logements, la productivité actuelle est faible, notamment en matière de logements sociaux. Les conditions d'acquisition foncière, la solvabilité des ménages et les coûts de construction sont des facteurs explicatifs.

Les coûts de constructions (voir page n°120) représentent 60 % du prix de revient d'un logement. Ils sont à Mayotte en moyenne d'au moins 100 euros/m² supérieurs aux montants constatés dans les autres DOM. Ces coûts élevés s'expliquent notamment par les coûts d'importation et une commande publique limitée. Aussi, la tendance est à une hausse des prix par l'augmentation du coût de la main d'œuvre et par l'adaptation des techniques de construction en vue de l'adaptation à de nouvelles normes.

L'auto construction a été portée et initiée par la Société immobilière de Mayotte (SIM) qui, avec la case SIM a produit environ 17 500 logements entre 1978 et 2007. Cette politique était basée sur une participation et une responsabilisation des familles à leur projet de construction. Cela passait par l'auto construction encadrée, un non endettement des familles, un logement évolutif dans le temps et l'espace, une valorisation des ressources locales et une formation des entreprises.

Le coût de construction d'une case SIM était de 29 000 euros pour le modèle 2 pièces et 33 000 euros pour le modèle 3 pièces. Ce dispositif a été remplacé en 2007 par le LATS, dont la production est faible et le coût est estimé à 80 000 euros.

L'association pour la formation professionnelle continue (AFPC), une coopérative de « Musada » et des briqueteries existaient alors en appui à cette politique. Ces outils ont aujourd'hui disparu et l'auto construction n'est actuellement ni structurée ni encouragée.

Incidence économique :

Les coûts de construction à Mayotte sont plus élevés qu'ailleurs et l'écart risque de se creuser encore avec l'exigence de répondre aux normes de confort. Les politiques menées en matière de logement s'avèrent en inadéquation avec le revenu des habitants et leur capacité contributive.

En prenant pour base les travaux effectués en Guyane (voir annexe page n° 121 et suivantes), dans le cadre d'un projet mené par la DEAL, la valorisation de l'auto construction permettrait de produire à Mayotte un logement auto construit à 40 000 euros. Ainsi, la collectivité publique réduirait sensiblement sa contribution financière par logement en permettant d'en produire davantage.

Acteurs concernés :

- future agence d'aménagement et de développement
- préfigurateur de l'EPFAM jusqu'à la mise en place de l'agence d'aménagement
- DEAL, les services des domaines côté État,
- conseil général (services en charge du foncier)
- communes concernées
- PACT-Mayotte
- SIM
- constructeurs (COLAS, EBE, SOGEA (VINCI), GTA)
- Ministère des Outre-Mer (DGOM)

Conditions de mise en œuvre :

Cette politique d'auto construction vise à reprendre les fondements de la politique historique de la SIM adaptée au contexte actuel avec des normes plus contraignantes et un besoin supérieur en construction. La standardisation de la démarche va permettre d'optimiser le produit au regard des finances publiques.

L'auto construction dégage des pistes d'économies (voir annexe page n°121) de par la simplicité de la construction et la participation des futurs habitants. Ainsi, les ménages détermineront eux-mêmes les finitions et le niveau de confort de leur logement.

En comparaison avec le projet en Guyane, le coût de production d'un logement (sans l'aménagement, l'acquisition foncière et un accompagnement technique et social adapté) serait de 40.000 euros. Ce coût pourrait encore être réduit par une hausse de la densité des programmes. Les opérations pourraient bénéficier d'une part du recours au micro crédit et d'autre part un encadrement (MOUS, conseil et suivi du PACT) évalué à hauteur de 5.000 euros par logement.

Outre le gain au niveau de la production de logement, cette stratégie permet d'enclencher un cercle vertueux autour de :

- La valorisation des petites et moyennes entreprises,
- La standardisation d'un produit, avec à terme une économie d'échelle,
- La rapidité d'exécution pour répondre aux besoins de recasement,
- l'insertion de la population concernée par la formation et la contribution à un projet social.

La mission recommande la création de « prêts matériaux » d'un montant plafonné permettant un remboursement échelonné et des paiements en numéraires afin d'encourager et de faciliter le recours à l'auto construction lorsqu'elle est souhaitée. Plus globalement, les textes encadrant le financement de l'accession sociale dans les Outre-Mer pourront être réformés notamment sur le volet de la solvabilisation de l'accédant.

Textes de référence :

Données de la société immobilière de Mayotte (SIM) sur ses productions de logements (2014)

Données de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) sur les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) (2014)

« Aménagements alternatifs à l'urbanisation spontanée » GRET – PACT – AGIR, pour le compte de la DEAL (Décembre 2013)

projet Casa Bella (www.unccas.org)

Arrêté du 29 avril 1997 modifié relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale dans les départements d'outre-mer.

2.4.2. Créer un dispositif d'aménagement adapté

Mesure proposée :

Aménager le foncier de manière simplifiée en lien avec les principes de parcelles assainies

Historique/contexte :

Les actions menées par l'État via l'outil de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ne paraissent pas suffisamment efficaces. 55 opérations sont officiellement en cours parmi lesquelles 11 sont bloquées. Le budget programmé pour ces opérations est d'environ 120 millions d'euros. Cet investissement ne permet pas d'éradiquer l'habitat insalubre et/ou sans confort, car les opérations sont cantonnées à des travaux de viabilisation. Parfois non raccordées à l'assainissement, les opérations ne protègent que de manière modérée la population contre les risques sanitaires ou environnementaux.

L'outil RHI n'est pas très adapté au contexte local. Ainsi, la DEAL dépasse son rôle de conducteur de travaux pour devenir maître d'œuvre, les communes s'impliquent difficilement dans les projets. Enfin, les compétences eaux et assainissement sont transmises au syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) qui n'est pas en mesure de répondre au besoin.

Aussi, dans le cadre de Maydev 2013, séminaire annuel sur la production de logements, la Société Immobilière de Mayotte (SIM) a pointé l'importance des coûts d'aménagement à Mayotte. Les coûts sont de 47 % plus élevés qu'à la Réunion pour le terrassement et le revêtement et de 18 % pour l'assainissement. Le coût de l'import des produits bitumineux, de graves naturelles et de béton sont les principales causes de ces différences de prix.

Incidence économique :

La revue des outils d'aménagement permettra de faire produire rapidement et de manière économe des parcelles aménagées et constructibles.

Acteurs concernés :

- future agence d'aménagement et de développement
- préfigurateur de l'EPFAM jusqu'à la mise en place de l'agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL, les services des domaines côté État,
- conseil général (services en charge du foncier)
- communes concernées
- SIM
- constructeurs (COLAS, EBE, VINCI, GTA)

Conditions de mise en œuvre :

L'outil RHI ne permet pas de faire face aux situations de risques sanitaires et environnementaux, la mission se propose de redéfinir l'outil (*fiche action concentrer les RHI sur les urgences sanitaires cf page n°109*) et de proposer le lancement d'un nouveau mode d'aménagement.

L'objectif de création de parcelles assainies est une combinaison d'aménagement adapté et d'auto construction (*fiche action lancement pour l'autoconstruction encadrée cf page n°97*) afin de « recaser » efficacement les familles en danger ou en péril. Dès lors que les communes acceptent et tolèrent les cases en bois et en tôles (habitats de fortune également appelés dans certains cas bangas), elles ne sauraient s'opposer à ce que les populations concernées puissent être relocalisées dans des zones prévues à cet effet répondant aux normes sanitaires, la construction restant à la charge des bénéficiaires. Ces zones préférentiellement situées sur les hauteurs devraient permettre de réduire l'exposition aux risques.

L'étude de la mission (annexe page n°127) permet d'établir des coûts moyens d'aménagement par logement à environ 15.000 euros. N'incluant pas l'acquisition foncière, cela permet, par rapport à une opération actuelle en RHI une économie de 40 % sur la charge foncière et de 12 % sur l'aménagement. L'optimisation de ces coûts passe par une réflexion sur l'aménagement adapté concernant la conception des voiries et des cheminements piétonniers, la gestion des eaux (pluviales et usées) et les réseaux divers. La réflexion doit ici être menée par la future agence d'aménagement et de développement en lien étroit avec la préfecture, la DEAL et les communes. Le programme d'aménagement adapté sera encadré par une maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale (MOUS) spécifique.

Textes de référence :

« Propositions pour un aménagement urbain adapté en Guyane » – Hervé Dupont et Christian Levy

2.4.3. Mettre en place le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)

Mesure proposée :

Mettre en place dès 2015 le fonds régional d'aménagement foncier et urbain

Historique/contexte :

Le FRAFU apporte un complément financier aux opérations d'aménagement. C'est un fonds basé sur un partenariat entre l'État et les collectivités locales visant à prendre en charge une partie de l'aménagement primaire.

Mayotte a été rendu éligible au FRAFU par le décret du 23 juin 2009 mais l'État a jusqu'à présent différé sa mise en place car il en aurait été le seul contributeur.

Incidence économique :

Les crédits du FRAFU seront partiellement issus du programme 123 (conditions de vie Outre-mer), mais seront abondés par la collectivité départementale et le cas échéant par des contributions des communes. La mise en place du FRAFU en tant que telle ne conduira pas à une majoration des dépenses de l'État, mais à des réaffectations de crédits pour l'aménagement.

Acteurs concernés :

- État
- conseil général
- communes concernées

conditions de mise en œuvre :

Mise en place de la convention de gestion du fonds (État/département).

Calendrier :

délibérations au premier semestre 2015,

textes de référence :

- Les FRAFU ont été créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 et par le décret n°2002-666 du 29 avril 2002 relatif aux fonds d'aménagement foncier et urbain dans les départements d'outre-mer. Celui-ci a fait l'objet d'importantes modifications par le décret n°2009-787 du 23 juin 2009.
- Articles L 340-2 et R 340-1 à R 340-6 du code de l'urbanisme.

2.4.4. Organiser le recours au micro-crédit pour compléter le financement du logement

Mesure proposée :

Mettre en place un outil de micro crédit afin de permettre aux familles d'accéder à un logement ou de le réhabiliter.

Historique/contexte :

La mission a identifié comme point de blocage pour l'accession au logement l'absence de comptes bancaires des candidats, les revenus essentiellement tirés de l'économie informelle, le reste à charge trop élevé, le refus des banques d'apporter une garantie aux accédants sur la base des allocations attendues et les exigences bancaires d'un apport de l'ordre de 3000 à 5000 euros par le bénéficiaire.

L'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) propose aux entrepreneurs un produit de micro financement. Cette structure a financé 909 personnes en 2013 contre 724 en 2012. Cette association en pleine croissance présente un taux de réussite exemplaire.

Aussi, le rapport « Financement des travaux de rénovation thermique pour les ménages modestes », remis le 24 juin 2014 aux ministres M. Michel Sapin et Mme Sylvia Pinel, préconise la solution du micro crédit, assorti d'actions d'accompagnement. Le rapport propose un crédit en partenariat entre une Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACICAP) et la banque postale, la caisse de dépôts et consignations (CDC) se portant garante des remboursements.

Incidence économique :

L'implantation d'une structure de micro financement nécessitera un emprunt initial d'1 million d'euros pour traiter 100 dossiers de 10.000 euros (éléments présentés en annexe p139). Les opérations financières s'équilibreront à échéance 2025 par la différence des taux d'intérêts entre l'argent emprunté à la banque et l'argent prêté aux particuliers à partir de 2025. La phase d'accompagnement est estimée à 1.550 euros par projet sur 2 ans. Le besoin en subventionnement sera de 155.000 euros (100 dossiers) en 2015 pour atteindre 775.000 euros (500 dossiers) à partir de 2025.

La politique de micro crédit a, entre autres, pour objet de soutenir l'outil « auto construction » afin de produire des logements à 40.000 euros hors aménagement et acquisition foncière. Elle donnera aussi l'occasion de valoriser le parc existant avec des opérations d'amélioration qui permettront de lisser les besoins futurs de destruction-reconstruction.

A l'horizon 2030, près de 600 logements pourraient avoir été produits grâce à ce dispositif qui constitue un soutien complémentaire à l'investissement.

Acteurs concernés :

- ADIE
- DEAL
- SIM
- banques (CDC, AFD)
- CAF, services sociaux du conseil général
- Ministère des Outre-Mer (DGOM)

Conditions de mise en œuvre :

La mise en œuvre d'un outil de micro financement passe en premier lieu par une étude de marché, pouvant être effectuée via un financement commun de la DEAL, de la CDC et de l'AFD.

Compte tenu de l'expérience positive de l'ADIE, celle-ci pourrait mener cette première étude d'évaluation.

La mission préconise d'exploiter l'outil de micro financement pour l'autoconstruction et la réhabilitation.

- Réhabilitation en auto amélioration.

– Auto construction

Le cadre du micro financement pourrait porter sur des prêts de maximum 10 000 euros/an et sur une durée moyenne de 2 ans. Le contrat définit la participation des familles aux travaux comme contre partie. Il exige un contrôle sur la qualité finale du produit et les engagements pour en garantir une utilisation et un entretien durables. Le micro financement nécessite aussi de mener deux stratégies parallèles, l'une bancaire dont le fonctionnement devrait s'avérer équilibré au bout de dix ans et l'autre, d'accompagnement, fonctionnant sur des subventions à caractères techniques, administratifs et sociaux.

La mission préconise une montée en charge du micro crédit de 100 dossiers par an en 2015 jusqu'à 500 nouveaux dossiers/an à partir de 2025. La mission estime que des objectifs de réussite devront être fixés notamment par rapport à la qualité des logements produits.

Calendrier :

mandat confié à l'association ADIE pour élaborer une étude de faisabilité (2015), puis négociation entre la DEAL, l'AFD, la CDC et l'ADIE pour définir la marche à suivre.

Textes de référence :

voir sur un sujet voisin, les solutions de micro-crédit telles qu'évoquées dans le rapport n°009394-01 « Financement des travaux de rénovation thermique par les ménages modestes » de Mme Baietto-Beysson, de M.Chapelon et de M.Redouin, juin 2014

2.4.5. Organiser le recours au micro-crédit pour les matériaux

Mesure proposée :

Expérimenter dans le cadre de l'auto amélioration des logements le micro crédit pour l'acquisition de matériaux.

Historique/contexte :

Une part majoritaire de la construction ou de la réhabilitation de logements est réalisée au travers un réseau familial. Les foyers font face à un coût élevé des matériaux. L'import de ciment, acheté au fournisseur 100 euros en Métropole coûte 180 euros à Mayotte. Les frais liés à l'import, au transport, au stockage, aux taxes représentent 48,75 % de la différence.

Le béton, produit localement avec du ciment importé, est vendu 206 euros /m³ à Mayotte, il coûte 54 % moins cher à la Réunion. Les parpaings sont vendus entre 1,3 euros et 1,5 euros à Mayotte et coûtent entre 10 à 20 % moins cher à la Réunion.

Compte tenu des différences de revenus, les foyers ne peuvent acheter les matériaux en quantités suffisantes pour leurs travaux. Dans la pratique, afin de mener à bien leur projet, les foyers constituent progressivement un stock de matériaux.

Incidence économique :

On estime à 15.000 le nombre de logements pouvant entrer dans le cadre de ce programme dans les 30 prochaines années. Sur la base du maximum prévu par prêt individuel (3.000 euros), l'enveloppe globale serait donc de 45 M€, soit 1,5 M€ maximum par an pour 500 logements traités chaque année.

Acteurs concernés :

- PACT
- DEAL
- SIM
- ANAH
- CAF
- banques (CDC, AFD)
- fournisseurs : Lafarge ciment Mayotte, ETPC, IBS, Cananga
- Ministère des Outre-Mer (DGOM)

Conditions de mise en œuvre :

Pour accompagner les projets de réhabilitation ou d'agrandissement, l'aide au micro financement des matériaux pourrait s'avérer vertueuse à la condition d'une amélioration significative de la qualité de l'habitat. Cette démarche va permettre de participer à la réduction de l'insalubrité dans le parc privé. La mission propose de l'expérimenter avec le PACT qui pourra intervenir dans le montage administratif, financier et technique de ce programme.

Le prêt, d'un plafond de 3.000 euros maximum remboursable sur 5 ans, nécessitera la définition en amont du projet d'amélioration de l'habitat et son dimensionnement. La somme accordée sera fonction d'un volume de matériaux prédéterminé. L'emprunt pour la brique de terre compressée (BTC) pourra se faire à un taux réduit pour soutenir le développement de la filière. De par leurs impacts environnementaux et paysagers, des matériaux comme la tôle, ne pourront intégrer ce programme.

Un projet peut nécessiter plusieurs prêts, l'octroi d'un nouveau prêt est conditionné par la réception de travaux précédents. Le non respect du contrat implique le remboursement de la somme empruntée. Un contrôle sur la bonne utilisation des matériaux est faite sur les chantiers afin d'éviter la spéculation autour du programme notamment à destination du parc illégal. Une autre option pourrait également être présentée. Elle viserait au préfinancement des travaux par

les habitants avec versement de l'aide sur la base d'un constat de bonne exécution dressé par le PACT.

Calendrier :

montage bancaire 2015/2016, mise en place 2017

Textes de référence :

- « Étude sur la formation des coûts de construction à Mayotte » M'Zé conseil, 2014
- rapport n°009394-01 « Financement des travaux de rénovation thermique par les ménages modestes » de Mme Baietto-Beysson, de M.Chapelon et de M.Redouin, juin 2014

2.4.6. Réorienter la SIM vers la production de logements sociaux

Mesure proposée :

La mission estime qu'une meilleure coordination entre les administrateurs État de la SIM doit permettre de réorienter la société vers sa vocation initiale de production du logement social.

Historique/contexte :

Avec le mécanisme de tiers bénéficiaire et l'augmentation du montant des aides liée à la départementalisation, la réduction significative du reste à charge doit permettre de rendre éligible au logement aidé davantage de ménages. La question de l'arrivée d'un deuxième bailleur deviendrait indispensable (elle est d'ores et déjà souhaitée par la mission) si la réorientation de la SIM présentée ci-dessus ne pouvait être entreprise. En l'état actuel, la SIM est le seul opérateur capacitaire du territoire.

Le régime de convention d'utilité sociale va être obligatoire en 2017. Il est un cadre de contractualisation entre l'Etat, certaines collectivités locales et les organismes d'HLM. Cette convention traduit les choix stratégiques de l'organisme sur ses différents métiers et sa contribution aux enjeux nationaux et locaux en tenant compte de ses capacités et de ses contraintes. Définie pour six ans, cette convention fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans sur la base d'engagements chiffrés pris par l'organisme. Ces conventions devraient bâtir le cadre privilégié de réorientation de la SIM.

Incidence économique :

Pour la SIM, une évolution des quotités entre logement aidé (LBU) et logement totalement financé par des capitaux privés

Acteurs concernés :

- SIM,
- DEAL,
- Préfet,
- administrateurs de la SIM

Conditions de mise en œuvre :

Compte tenu du rôle prédominant de la SIM dans la construction de logement à Mayotte, une remise en cause de ses fonctions implique une réflexion générale sur l'ensemble des acteurs du logement à Mayotte.

La mission préconise la tenue d'un CDH réorientant la SIM vers son rôle de bailleur social. Cette décision ne va pas restreindre les activités de la SIM tant le besoin en logements est important. La mission suggère que la SIM puisse utiliser son patrimoine foncier afin de produire des logements sociaux, notamment en accession. La SIM devrait à court terme, comme aménageur, contribuer au lancement de projets de parcelles assainies lorsque les communes lui donneront délégation en ce sens.

Calendrier : 2015 et suivantes

2.4.7. Faire des allocations de logement un outil de financement du logement social

Mesure proposée :

Permettre la consolidation des opérations de construction en recourant fortement au dispositif de tiers bénéficiaires des allocations de logement.

Historique/contexte :

L'enveloppe financière affectée aux aides à la personne devrait croître fortement dans les prochaines années dès lors que les logements construits répondront aux conditions d'habitabilité définies par l'arrêté préfectoral en vigueur.

Si l'on compare Mayotte à la Guyane (pour un nombre d'habitants assez proche⁵²), les ménages guyanais reçoivent globalement par an 43,5 M€ d'aides au logement⁵³ alors que les ménages mahorais ne perçoivent que 0,9M €. Cette différence s'explique par la nature et le montant individuel des aides à la personne (la départementalisation va contribuer à terme à harmoniser ces régimes), mais aussi par la différence d'habitabilité des logements.

Il y aurait donc, grâce à ce dispositif, une source d'aide à la construction via le mécanisme du tiers bénéficiaire (versement de l'aide au locataire directement au bailleur HLM) en solvabilisant les locataires et en garantissant les constructeurs.

Toutefois, le logement locatif classique peinera à trouver un public, tant pour des raisons culturelles, la détention d'un terrain est un objectif de constitution de capital, que pour des questions de « reste à charge » pour les familles, la demande de construction des élus et des habitants, lorsqu'elle s'exprime, se porte sur la case SIM d'autrefois ou sur le LATS (accession très sociale, financée à 75 % par l'État).

Cependant, les publics évoluent aussi rapidement à Mayotte. Ainsi les jeunes diplômés, souvent passés par la métropole, se montrent davantage soucieux de bénéficier de logements modernes et se portent de plus en plus candidats à bénéficier d'un logement locatif social.

Incidence économique :

L'incidence économique de cette mesure est principalement de crédibiliser les investissements envisagés avec à la clé, un redémarrage durable et important de la construction.

Acteurs concernés :

- CAF,
- DEAL,
- aménageurs

Conditions de mise en œuvre :

Les allocations de logement pourront permettre de rendre crédible le nouveau montage de location accession (fiche action page 108). La sécurisation de ce montage sera une garantie pour la venue d'investisseurs et de constructeurs.

Calendrier :

à compter de 2015

Textes de référence :

-Circulaire DSS/SD2B no 2013-78 du 1^{er} mars 2013 relative aux allocations de logement à Mayotte, NOR : AFSS1305860C

-Ordonnance 2013-080 du 25 janvier 2013 visant à réformer les modalités de calcul des aides au logement à Mayotte

⁵²212 645 habitants à Mayotte en 2012, 237 549 habitants en Guyane en 2011

⁵³Ces aides sont constituées par l'allocation de logement sociale ou par l'allocation de logement familiale (octroyée en fonction de particularités de la composition familiale).

2.4.8. Lancer un nouveau mode de location/accession des logements

Mesure proposée :

Mettre en place un nouveau mode de financement de logements en location/acquisition

Historique/contexte :

Le PSLA s'avère compliqué à mettre en œuvre à Mayotte en raison de la modicité des revenus des ménages, de l'absence d'une pratique du logement locatif social. Par ailleurs, le besoin de passer de la logique du logement en acquisition sociale financé à 90 % par l'État (cases SIM) à un régime de logement locatif social plus banalisé nécessite d'adapter et de simplifier le dispositif de location/accession.

Incidence économique :

non encore chiffrée, mais ses effets contribueront à relancer la demande de logements à construire.

Acteurs concernés :

- caisse des dépôts et consignations (CDC)
- banques locales
- SIM et autres opérateurs HLM candidats

Conditions de mise en œuvre :

Le nouveau dispositif viserait à transformer le paiement régulier des loyers en capitalisation de part du logement social.

Le cadre juridique actuel le plus pertinent est celui de la SCI APP (Société Civile Immobilière d'Accession Progressive à la Propriété) instituée par la loi engagement national pour le logement du 13 juillet 2006. Il s'agit de permettre l'acquisition de la propriété d'un bien par son locataire à l'issue d'une période minimale de 10 ans. La formule de la SCI recèle de nombreux avantages dont celui de la mutualisation du bien ou des biens au sien d'une même famille ou d'un groupe de familles. Le bailleur HLM est propriétaire du bien jusqu'à sa cession à l'occupant. Cette procédure appliquée à Mayotte serait facilitée par la mise en place d'un dispositif de tiers bénéficiaire de l'allocation logement au profit de l'opérateur HLM. L'allocation serait prise en compte dans la capitalisation.

Calendrier :

révision des textes applicables pour les rendre compatibles avec les pratiques mahoraises et prévoir le cas où les logements seraient érigés dans le cadre d'un bail emphytéotique.

mise en place du dispositif en 2015/2016

textes de référence :

- Code de la construction et de l'habitation, article L443-6-2 et suivants
- Décret d'application n°2009-98 du 26 janvier 2009

2.4.9. Concentrer les RHI sur les urgences sanitaires

Objectifs de la mesure proposée :

Orienter les programmes de résorption de l'habitat insalubre (RHI) vers des programmes de traitement du risque sanitaire.

Historique/contexte :

La DEAL mène en tant que conducteurs d'opérations 55 RHI. Parmi ces opérations, 41 sont en cours et 11 sont bloquées. Les problèmes sont récurrents avec un double impact sur la rentabilité de l'investissement public et sur les conditions de vie des habitants.

Pour exemple, les RHI de Nyambadao à Bandréle (3.4 millions d'euros), M'Rénéni-Kéli à Chirongui (1.55 millions d'euros), M'Tsahara bas à M'Tsamboro (3.2 millions d'euros), Gnambo à M'Tsamboro (3.3 millions d'euros), RHI M'Tsangamoudji (3.3 millions d'euros), Mangajou à Sada (2.2 millions d'euros), M'Kakéni à Sada (3 millions d'euros) sont durablement bloquées pour des problèmes de raccordement ou de dégradation du dispositif d'assainissement.

Le non aboutissement des projets a de lourdes conséquences financières. Aussi, la partie « habitat » des RHI, est quasiment éludée, seul un recensement en amont des caractéristiques des familles est effectué. Les objectifs de RHI s'orientent vers des programmes de viabilisation des quartiers qui consistent à aménager les voies d'accès, à construire les réseaux (électricité, eau, assainissement).

Les opérations non abouties exacerbent les problématiques en termes de gestion des déchets et de l'eau, facilitant l'apparition de maladies vectorielles. L'urgence sanitaire est clairement définie à Mayotte avec des maladies comparables aux pays à faibles niveaux de vie et d'hygiène. Des cas de choléras d'origine autochtone, de fièvres typhoïdes et de gastro-entérites aiguës incriminent directement la qualité de l'eau consommée. En 2012, 30,4 % des foyers n'avaient pas accès à l'eau. Les campagnes menées par l'agence régionale de santé (ARS) y répondent de manière disparate grâce aux bornes fontaines, qui ont permis d'alimenter jusqu'à 3 000 utilisateurs.

Enfin, dans certains cas, la perspective d'un aménagement « réparateur » sous forme de RHI incite des propriétaires fonciers indécis à accueillir des clandestins qui seront *in fine* conduits à quitter les lieux. En attendant, leur présence aura conduit l'État à financer et à viabiliser sans aucune contribution des bénéficiaires.

Il reste donc urgent de mettre fin à cette politique pernicieuse⁵⁴.

Le premier comité responsable du PDALPD s'est réuni en novembre 2014. Il a décidé de constituer un groupe de travail relatif à la lutte contre l'habitat indigne. La première action concernera les marchands de sommeil. Par ailleurs, l'élaboration d'un PDLHI est envisagée en 2015.

Incidence économique :

Les incidences économiques sont une réorientation des fonds alloués aux RHI. La réflexion proposée ici permettra d'assurer la pleine efficacité des investissements engagés. Avec la montée en charge de la fiscalité locale, les aménagements réalisés dans le cadre des RHI créeront des bases fiscales pour les collectivités territoriales.

Acteurs concernés :

- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL, services des domaines
- conseil général, services en charge du foncier
- communes concernées
- SIM

⁵⁴Le rapport du CGEDD de janvier 2012, *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les Dom mettait déjà l'accent sur cette question*

Conditions de mise en œuvre :

La situation des RHI conduit la mission à suggérer deux actions : la réorientation des RHI vers des enjeux sanitaires majeurs et la mise en place à titre expérimental d'un dispositif de parcelles assainies

1. La redéfinition de la notion de RHI

La notion de RHI devrait évoluer. La mission propose qu'elle soit réservée aux zones où la population est exposée à un risque élevé. Depuis 2012⁵⁵, la DEAL a entrepris un rapprochement des données sur l'habitat de fortune et sur l'exposition aux risques qui confirme le besoin de faire des zones concernées les secteurs prioritaires d'intervention des politiques publiques. Rappelons que le rapport Christnacht de décembre 2012 appréciait la notion de responsabilité de l'État dans ces politiques publiques et annonçait : « *des études de résorption de l'habitat précaire seront engagées prioritairement dans les zones à risques* ».

Le nombre de familles exposées à un aléa fort glissement de terrain, ou/et aléa fort chute de pierre avoisine les 5 150 sur les deux communes les plus peuplées de l'île.

Dans les zones ne relevant pas d'une priorité générée par un risque, il sera proposé d'avoir recours aux nouveaux moyens créés à la suite de la loi Letchimy du 23 juin 2012 : les opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) et les opérations groupées d'amélioration légère (OGRAL).

2. La redéfinition des zones d'intervention

Ainsi l'intervention de l'État dans le cadre de RHI va se réduire aux zones où des dangers sanitaires ou environnementaux sont constatés. Il s'agira alors d'évacuer les populations exposées à un risque élevé, de poser des réseaux provisoires d'évacuation des eaux usées et de s'accorder avec l'opérateur de l'eau pour que la pose de nouveaux réseaux ne soit possible qu'à la condition que le logement soit raccordé au moins au réseau provisoire d'évacuation. Ces interventions doivent être concentrées sur les zones accueillant principalement de l'habitat de fortune. Elles pourraient être accompagnées du développement de bornes fontaines et de latrines publiques (solution préconisée par l'ARS). Par ailleurs l'objectif sera d'assurer une capacité d'accès à ces quartiers des véhicules de secours et de collecte des déchets. L'emploi de solutions provisoires est préconisé pour démultiplier, à crédits constants, les actions d'amélioration sanitaire de quartiers entiers. Mayotte est actuellement en alerte épidémie de dengue, propagée notamment par les larves des moustiques se développant dans les eaux sales ou stagnantes.

Un autre type d'intervention sur des opérations de réorganisation de quartiers d'habitat spontané⁵⁶ serait à mettre en œuvre avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) lorsque les quartiers relèvent de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ces politiques de réparation urbaine devraient être essentiellement portées par les collectivités locales sur la base d'une contractualisation entre l'État et les communes. Un dispositif spécifique pourrait être créé et financé en partie grâce aux recettes générées par l'opération comme la constitution de bases fiscales, la captation partielle des plus-values réalisées, la mise à la charge des propriétaires indécis d'une partie de l'opération lorsque ceux-ci ont sciemment organisé « l'installation spontanée ». Une opération test démonstrative pourrait être ciblée en ce sens.

Textes de référence :

Code de santé publique articles L 1331 – 26 et suivants.

Code général des collectivités territoriales article L 2213 – 24.

Code de la construction et de l'habitation articles L 511 et suivants et L 521– 1 et suivants.

⁵⁵Et le rapport précité de janvier 2012, proposition n°9, p 107 « Faire de la réduction significative des risques la priorité du nouveau dispositif »

⁵⁶Quartiers reconnus officiellement à l'article 9 de la loi du 23 juin 2011 souvent appelée loi Letchimy

2.4.10. Organiser la lutte contre l'habitat indigne et la prévention de son apparition

Mesures proposées :

- mettre en place un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne
- inscrire la lutte contre l'habitat indigne comme un volet et une priorité du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).
- disposer dans chaque collectivité d'un référent insalubrité désigné comme interlocuteur des services de l'État sur le sujet.

Historique/contexte :

L'enquête logement 2012 de l'INSEE indique que sur les 60 076 logements sur l'île, 18 772 (31,2%) sont en tôle, 15 690 (34%) n'ont pas accès à l'eau. 33 332 (64,6 %) des logements ne disposent pas d'un confort de base (eau, électricité, WC ou douche).

Mayotte compterait environ 40 % d'étrangers (100 000 hab.) pour 30 000 à 40 000 clandestins sur l'île. Or, la location de logements insalubres est un commerce lucratif pour des propriétaires peu scrupuleux et aucun cadre juridique d'action rapide ne permet de protéger réellement les locataires contre de telles pratiques.

Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne ont été créés dans chacun des départements d'outre-mer en 2011 et 2012, à l'exception de Mayotte. L'expérience encore récente de ces pôles montre leur importance pour organiser et coordonner l'action de l'ensemble des acteurs concernés sur tous les champs de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) : le repérage des situations, l'engagement des procédures de police, le pilotage des opérations de lutte contre l'habitat indigne, la formation des acteurs...

Incidence économique :

La lutte contre l'habitat indigne a un impact économique avéré. Empêcher les populations de s'installer ou les exclure de certaines zones aura une répercussion sur la vie économique des territoires, notamment sur des zones stratégiques comme Kawéni ou Koungou. Elle doit conduire à un plan de réhabilitation des constructions pouvant atteindre les normes de confort et peut à ce titre constituer pour les entreprises locales un marché intéressant. Elle aura des effets bénéfiques sur le plan économique à moyen et long termes en réduisant les coûts d'adduction (eau, électricité, voiries, assainissement) aux parcelles en cours d'aménagement.

Acteurs concernés :

- future agence d'urbanisme et d'aménagement
- DEAL, services des domaines, gestionnaires du SIG
- conseil général, services en charge du foncier
- communes concernées
- propriétaires
- ARS
- procureur de la République
- PACT

Conditions de mise en œuvre :

L'éradication de l'habitat indigne est une action difficile à mener seule car elle est impactée directement par les questions d'insécurité, de clandestinité et d'économie informelle.

Elle doit être envisagée dans une perspective d'efficacité sur le long terme. Ainsi, la lutte contre l'habitat indigne nécessite une politique stricte contre les marchands de sommeil, les constructions en zones à risques, une politique d'accompagnement des collectivités dans la mise en place de plans communaux de lutte contre l'habitat indigne et une stratégie de relogement des familles concernées.

La création d'un pôle de lutte contre l'habitat insalubre apparaît déterminante. Néanmoins, un pilotage fort par l'autorité préfectorale est nécessaire pour assurer la représentation des différents intérêts en présence au niveau de l'État (services techniques de l'État, procureur de la

République, forces de l'ordre) mais également l'engagement des collectivités dans la démarche (élus, services techniques, travailleurs sociaux).

Comme dans les autres DOM, l'organisation du pôle pourra prendre la forme suivante :

- un comité de pilotage porté par une autorité préfectorale chargée d'en assurer l'animation et d'en imposer le déroulement annuel ;
- des comités techniques réguliers, réservés aux services techniques (services techniques des collectivités, la CAF, l'ADIL...) et pilotés par un service de l'État selon la thématique abordée.

Cette coordination des acteurs est particulièrement déterminante à l'heure où Mayotte élabore son PDALPD qui doit contenir un volet spécifique à l'habitat indigne.

La définition d'une stratégie d'action et d'une priorisation des actions au sein du pôle permettra également de mieux décliner les outils disponibles : les mesures de police disponibles, l'élaboration de plans locaux de lutte contre l'habitat indigne, les opérations de lutte contre l'habitat indigne, la formation des acteurs...

Textes de référence :

- Circulaire interministérielle du 17 mai 2010 relative au plan de lutte contre l'habitat indigne dans les départements d'outre-mer ;
- 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.
- Loi "Letchimy" du 23 juin 2011 permet une reconnaissance du patrimoine immobilier informel, que ce soit pour des propriétaires occupants et des propriétaires bailleurs, seuls sont exclus les marchands de sommeil et les propriétaires touchés par un arrêté municipal de péril. La loi permet de définir un périmètre d'insalubrité et de favoriser, au sein d'un plan de développement urbain ou d'un plan communal de RHI, la régularisation par le foncier.
- Arrêté interministériel du 18 février 2013 portant barème de l'aide financière prévue aux articles 1, 2, 3 et 6 de la loi "Letchimy"
- Circulaire du 20 juin 2013 d'application de la loi qui précise les modalités de mise en œuvre de la loi et du barème de calcul de l'aide
- Loi ENL (engagement national pour le logement) renforçant le rôle du PDALPD créé par la loi du 31 mai 1990.
- Instruction technique du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, qui enrichit les modalités opérationnelles de la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer, en se substituant à celle du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM.

2.4.11. Former tous les jeunes scolarisés aux règles de construction et à la prévention des risques

Mesure proposée :

Former l'ensemble des jeunes scolarisés aux règles de la construction, de l'aménagement et à la prévention des risques.

Historique/contexte :

La construction illicite se développe en raison de l'impunité dont bénéficient ceux qui l'engagent, mais aussi parce que les coûts de construction sont extrêmement faibles. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont cité des coûts matériaux de l'ordre de 2000 € et une main d'œuvre qui se situe dans une fourchette de 2000 à 5000 € par logement. Cette pratique s'avère dangereuse car elle ne respecte que très rarement les conditions de protection des populations sur un territoire soumis à un risque sismique. Rappelons que si le territoire est classé comme soumis à un risque sismique modéré (zone 1b), il a connu un événement de magnitude 5,2 le 1^{er} décembre 1993 puis de 4,1, le 23 septembre 2001.

Incidence économique :

Aucune, il serait proposé dans un premier temps d'en faire l'un des thèmes obligatoires des activités consécutives à la réforme des rythmes scolaires

Acteurs concernés :

- DEAL
- préfecture
- communes concernées
- SDIS/ Conseil général
- BRGM
- association des maires de Mayotte

Conditions de mise en œuvre :

Négociation d'un protocole entre les services de la préfecture, la DEAL, l'éducation nationale, l'association des maires et les maires

Préparation d'un programme éducatif par les acteurs concernés afin que cet enseignement civique puisse débuter rapidement. Ensuite, négociation entre les mêmes acteurs pour faire de cet apprentissage un élément obligatoire du parcours scolaire pour chacune des classes d'âge scolarisées.

Textes de référence :

aucun, disposition innovante

2.5. Accompagner le plan par des mesures spécifiques concernant les risques naturels

2.5.1. Approuver les plans de prévention des risques

Mesure proposée :

Approuver rapidement les plans de prévention des risques (PPR) et de manière prioritaire dans les communes où la population est la plus exposée.

Historique/contexte :

L'une des particularités des territoires ultramarins est l'addition de nombreux risques naturels (séisme, inondation, cyclone, glissement de terrain, tsunami, etc.). Pourtant, face à cette problématique, aucun plan de prévention des risques n'avait été approuvé à Mayotte au 30 novembre 2014.

Le rapport remis au gouvernement par M. Christnacht, conseiller d'Etat évoquait déjà l'importance de la gestion du risque naturel à Mayotte. Dès 2009, le préfet de Mayotte a signé les arrêtés de prescription des PPR. Cinq ans après, les documents ne sont toujours pas arrêtés et encore moins approuvés.

Le PPR est un outil juridique, mais aussi un instrument de pédagogie vis-à-vis des porteurs de projet pour les sensibiliser voire les contraindre lorsque des risques sérieux pour la vie humaine sont recensés. L'approbation des PPR met chacun des acteurs devant ses responsabilités et en premier lieu les autorités qui délivrent les permis de construire ou qui tolèrent les implantations illicites dans les zones à risques.

Incidence économique :

Deux conséquences sont à prendre en compte : celle de l'établissement des dossiers de PPR (études préalables, dossier administratif, coût de l'enquête publique) et celle relative aux conséquences de l'évolution des droits à construire sur les territoires concernés par les restrictions ou par les interdictions prescrites.

Acteurs concernés :

- DEAL
- préfecture
- communes concernées

Conditions de mise en œuvre :

Publication des projets de PPR pour les communes les plus peuplées (en priorité), tenue des enquêtes publiques et arrêtés du préfet approuvant (éventuellement amendés) les plans de prévention des risques.

Actuellement, pour imposer des contraintes à un pétitionnaire, le maire ne peut qu'utiliser les dispositions de l'article *R111-2 du code de l'urbanisme qui dispose « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

Textes de référence :

Article L562-1 et suivants du code de l'environnement

2.5.2. Créer une culture du risque

Mesures proposées :

- Assurer la formation des populations à la gestion des différents risques, impliquer les communes, l'État, l'agence régionale de santé (ARS) ;
- Organiser la tenue d'exercices réguliers de simulation d'un événement naturel majeur ;
- Examiner l'opportunité de poser des détecteurs de risques de glissement de terrain là où les concentrations de populations sont les plus fortes.

Historique/contexte :

Les PPR ne sont toujours pas adoptés et les plans communaux de sauvegarde ne couvrent qu'une minorité des communes.

Lors du passage du cyclone Hellen en mars 2014, un glissement de terrain a placé, suite à un appel de la mairie de Koungou, 6 habitations sous arrêté communal de péril imminent qui a concerné 4 habitations précaires et 2 « durs » construites sans autorisation sur des zones soumises à l'aléa fort glissement de terrain. Cette opération était une première à Mayotte.

L'élaboration de l'atlas des risques naturels de Mayotte traduit la volonté du Conseil général d'informer et de prendre en compte les risques, omniprésents à Mayotte. Ce document présente la vulnérabilité de Mayotte aux risques naturels. L'atlas doit permettre de démocratiser les notions d'aléa, de vulnérabilité et d'entretenir la mémoire autour des événements.

Incidence économique :

50 K€/an pour assurer les formations, concevoir et réaliser les clips vidéo ou des annonces radio, des dépliants à distribuer dans les zones les plus exposées.

Acteurs concernés :

- communes concernées
- préfecture
- DEAL
- SDIS
- conseil général

Conditions de mise en œuvre :

Après une concertation inter services, un plan de formation pourrait être engagé au plus près des populations (localisation des zones d'habitation ou des guichets de prestations sociales)

Ces formations seraient régulières et effectuées dans les deux langues principales pratiquées à Mayotte (français et shimaoré).

Les chaînes locales de TV se verraient proposer de diffuser des clips relatifs à la prévention des risques et aux attitudes à observer en cas d'événements importants.

La mission propose de soutenir la sensibilisation aux risques à l'aide de l'atlas notamment dans les écoles et le monde professionnel.

La mission propose aussi un système de capitalisation des informations pour avoir, de manière systématique, une approche spatialisée et exhaustive du risque. Ce travail peut être mené par l'agence d'aménagement et de développement proposée par la mission dans le cadre de l'observation du territoire.

Calendrier :

Dès l'exercice 2015, ces actions pourraient être mises en œuvre après signature d'un protocole d'action entre les acteurs concernés.

Textes de référence :

Leone F. (Dir.) & al. (2014), Atlas des risques naturels et des vulnérabilités territoriales de Mayotte, Collection Géo-risques, hors série, éd. PULM, Montpellier, 175 pages, ISBN 978-2-36781-107-9.

2.5.3. Assurer la sécurisation des populations exposées à des risques élevés par la construction de bâtiments-refuges

Mesure proposée :

Assurer la sécurisation des populations par la création systématique de bâtiments-refuges. À cette fin, proposer que le préfet engage un recensement, puis un signalement des bâtiments ayant cette vocation. Prévoir que toute construction publique ait désormais une vocation à accueillir la population en cas d'événement naturel majeur.

Historique/contexte :

En l'absence de PPR, l'approbation des plans communaux de sauvegarde est indispensable dans les communes où la population est fortement exposée à des risques naturels majeurs. Or, très peu de communes ont établi ce document. Elles sont encore moins nombreuses à en rappeler régulièrement les dispositions.

Pourtant, à Mayotte, 22.364 logements (soit 37 % du parc) relèvent de l'habitat mou (logements en tôles ou végétaux). Dans ces logements, une part non négligeable de la population ne parle pas le français, mais le shimaoré. On estime qu'entre 35 et 40 % de la population ne connaît pas le français, ne le maîtrise pas. En cas de survenance d'un événement naturel majeur, la communication pourrait être sérieusement altérée par la méconnaissance des procédures à suivre par les populations illettrées et/ou clandestines et par ceux, encore très nombreux, n'ayant pas suivi de formation ou ne disposant d'aucune information sur les gestes et les pratiques à adopter en cas de situation d'urgence. Cela nécessite d'organiser des postes de repli au plus près des lieux de vie des populations concernées.

Rappelons que conformément à l'article R125-11 du code de l'environnement, le préfet consigne dans un dossier établi au niveau départemental (le dossier départemental sur les risques majeurs DDRM) les informations essentielles sur les risques naturels et technologiques majeurs du département. Le DDRM a été approuvé le 14 juin 2010 et révisé le 17 juin 2011. Il n'a pas encore fait l'objet de déclinaisons communales.

Incidence économique :

Aucune

Acteurs concernés :

- DEAL
- préfecture
- communes concernées

Conditions de mise en œuvre :

Protocole d'intention à signer entre les acteurs publics de Mayotte, réflexion à engager dans les services centraux du MEDDE et du MLETR sur l'opportunité d'inclure la notion de « bâtiment refuge » dans les zones soumises à PPR.

Textes de référence :

aucun, disposition innovante

Mesures particulières en direction des administrations centrales

Révision du code de l'urbanisme, du code de l'environnement et du code de la construction et de l'habitation pour intégrer une réglementation spécifique pour les territoires exposés à une multiplicité de risques liés à des événements naturels majeurs afin que les bâtiments publics aient, sauf exception, une vocation à constituer des refuges pour les populations susceptibles d'être fortement impactées par l'événement. Le nombre de bâtiments devant avoir cette vocation et leur localisation serait fonction de l'importance du nombre d'habitants à protéger.

3. Analyses complémentaires

3.1. L'insuffisance de données quantitatives et qualitatives

Au cours de la mission, l'insuffisance des données disponibles sur la population et le logement est apparue comme une vraie carence.

Les données du recensement 2012, diffusées en 2014, sont déjà pour partie obsolètes eu égard à la croissance démographique de l'île, alors même que des exercices de programmation essentiels sont en cours : politique de la ville, contrat de projet État/ Région, fonds européens.

Des données plus précises sur l'habitat, en secteur insalubre ou en secteur à risques, manquent ou ne sont pas suffisamment étayées pour révéler l'ampleur de ces situations dans l'ensemble de l'île.

Une évolution dans ce domaine de la statistique et de l'observation permettrait en particulier d'aider les acteurs publics dans la déclinaison et la programmation de certaines politiques publiques.

La départementalisation de Mayotte a mené l'INSEE à rechercher un alignement de sa méthode de recensement sur celle pratiquée dans les autres DOM. Ainsi, certaines données spécifiques sur l'habitat des mahorais ne sont plus collectées, avec pour conséquence une perte sensible d'informations. Par ailleurs, les îlots IRIS n'existent pas à Mayotte où les regroupements infra-communaux sont effectués à l'échelle du village. Ces différences au regard des pratiques métropolitaines affaiblissent la précision territoriale des données.

3.2. L'analyse comparative des DOM

3.2.1. Analyse comparative des coûts de construction par DOM

En euros/m² SHAB	Réunion	Mayotte	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Moyenne
Coût de construction moyen 2006-2011 par typologie (opérations)						
LLS	1150	1330	1179	980	1020	1132
LLTS	1080	1305	1230	837	1245	1139
VEFA LLS	1313	1253	1368	1013	1080	1205
PRIVE	1290	1450	1116	1682	1350	1378
Moyenne	1208	1336	1223	1128	1174	1214
Coût de construction moyen 2006-2011 par localisation (opérations)						
ANRU	1190	1393	1240	1030		1213
Péri urbain						
Rural	1226	1362	1125	1140	1134	1197
ZAC						
Lotissement	1041	1265	1020	1045	1229	1120
Centre urbain	1412	1256 (petite terre)	1655	1450	1040	1256
Moyenne	1217	1319	1260	1166	1134	1196

Source : "Etude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les départements d'outre mer" - 2011 Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du logement

3.2.2. Annexe comparative des prix de revient par DOM

En euros/m² SHAB	Réunion	Mayotte	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Moyenne
Prix de revient moyen 2006-2011 par typologie (opérations)						
LLS	1875	2025	1826	1557	1700	1797
LLTS	1810	1840	2202	1251	2160	1853
VEFA LLS	2250	2031	2107	1801	1954	2029
PRIVE	2400	2500	2468	2676	2050	2419
Moyenne	2084	2099	2150	1821	1966	2024
Prix de revient moyen 2006-2011 par localisation (opérations)						
ANRU	1750	2097	2110	1490		1862
Péri urbain						
Rural	1850	2115	1800	1900	1800	1893
ZAC						
Lotissement	2035	2031	2000	1630	1950	1929
Centre urbain	1900	1955	2310	2455	1650	2054
Moyenne	1883	2050	2055	1869	1800	1934

Source : "Etude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les départements d'outre mer" - 2011 Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du logement

3.2.3. Analyse comparative des coûts de 21 opérations de la SIM de 2011 à 2013 et des coûts sur l'île de la Réunion en 2012

Coûts de 21 opérations SIM de 2011 à 2013 (euros/m²)				
	2011	2012	2013	Ile de la Réunion en 2012
Charge foncière	283	236	334	405
Coût bâtiment/construction	1334	1401	1409	1228
Honoraires	328	415	423	303
Prix de revient final	1946	2052	2166	1936

Données société immobilière de Mayotte - 2013

3.2.4. Simulation sur les coûts pour une opération de 110 logements à Mayotte sur la base des données DEAL-SIM-GRET (transposition des coûts à partir de l'expérience d'aménagement simplifié en Guyane)

Données de départ, une opération de 110 logements réalisée par la SIM à Mayotte

Mayotte / opération lotissement (données SIM sur 13 opérations)			
---	--	--	--

	Postes	Coût unitaire (/logement)	Coût pour 110 logements
Charge foncière	Acquisition foncière	102 272	11 249 920
	Frais d'acquisition	184	20 204
	Pré chargement terrain	693	76 238
	Démolition / Terrassement VRD	13 333	1 466 676
			12 813 038

Aménagement	VRD Éclairage extérieur	476	52 311
	Branchements concessionnaires	625	68 729
	Voiries et revêtement	550	60 451
	Aménagements ext. Végétation	1 652	181 747
	Ombrière parking clôture patio	306	33 667
	Assainissement	1 612	177 311
	Etude de sol et assainissement	114	12 574
	Transformateur (branchements concessionnaires)	626	68 842
			655 631

Construction	Traitement-anti termites	359	39 446
	Installation chantier gros œuvre étanchéité	64 932	7 142 541
	charpente et couverture	7 610	837 081
	structure métallique	819	90 085
	serrurerie et métallerie	5 172	568 926
	Menuiserie int. ext	1 604	176 451
	Menuiserie bois	5 203	572 354
	Menuiserie aluminium	4 279	470 664
	Cloisons	2 235	245 845
	électricité ventilation	5 737	631 061
	plomberie sanitaire	3 552	390 760
	Eau chaude sanitaire (ECS)	1 412	155 345
	chauffe eau solaire	130	14 353
	revêtement sols murs	1 582	173 982
	carrelage	3 811	419 211
	plâtrerie	1 648	181 318
	peinture / ravalement	4 611	507 237

	Options standing	1 232	135 497
--	------------------	-------	---------

12 752 158

Honoraires et frais annexes	Maîtrise d'œuvre	9 981	1 097 892
	Géotechnique / Études de sol	388	42 671
	Géomètre	162	17 775
	Étude simulation thermique dynamique	41	4 462
	Bureaux d'études	122	13 376
	contrôle technique	973	107 030
	coordination santé prévention sécurité	483	53 129
	OPC ordonnancement pilotage coordination	395	43 420
	Honoraires MO AMO Aléas Actualisation	15 118	1 663 003
	Communication	311	34 159
	Frais financier / promoteur	5 965	656 157
	Coût portage financier	162	17 842
	Assurance DO sur travaux et VRD	3 896	428 557
	Frais de gestion du promoteur	1 579	173 721
	Frais notaire / Débouclage CBI	324	35 683
	Frais juridiques	6 881	756 926
	Frais notaire / VEFA	1 298	142 733

5 288 537

Total	31 509 364
Total par logement	286 449
Total par logement sans acquisition foncière	184 177

Données de départ sur les coûts d'aménagement selon l'étude menée par le GRET en Guyane (base : aménagement classique non simplifié).

Guyane/ Opération aménagement standard (données GRET)

Charge foncière	Terrassement	2 189 710
	VRD	3 679 332

5 869 042

Aménagement	Electricité/télécom	898 117
	Implantation parcelles	25 000

923 117

Honoraires et frais annexes	Coordinateur SPS	90 251
	Maîtrise d'œuvre	661 844

752 095

Total	7 544 254
Total par logement	68 584

Données de départ à partir des opérations de RHI et de construction de LATS opérées à Mayotte (source DEAL)

Mayotte / Opération RHI et production LATS (Données DEAL)

Postes	Coût unitaire (/logement)	Coût pour 110 logements
--------	---------------------------	-------------------------

Charge foncière	Acquisition foncière	102 272	11 249 920
	Terrassement	2 057	226 218
	VRD	7 335	806 811

12 282 950

Aménagement	Electricité/télécom	807	88 789
	Place publique	829	91 204
	Garde corps clôture	163	17 931
	Passerelles piétons	199	21 906
	Implantation parcelles	86	9 444
	Indemnisation	301	33 145
	Maçonnerie	937	103 093
	venelles/allées/trottoirs	1 990	218 865
	Logement	117	12 840
	Sanitaire	144	15 787
	Plantations équipements	49	5 437
	Publication Reprographie	1 232	135 505
	Ravine	3 000	330 000
	Révision actualisation	97	10 716

1 094 664

Construction	LATS	80 000	8 800 000
--------------	------	--------	------------------

Honoraires et frais annexes	Divers	73	7 993
	Coordinateur SPS	89	9 822
	Environnementales	41	4 521
	Géotechnique	31	3 435
	Faisabilité	163	17 886
	Maîtrise d'œuvre	830	91 313
	Foncière	33	3 669
	Mous	256	28 190
	Publication reprographie	20	2 241
	Risques	54	5 972
	Révision actualisation	34	3 731
	Topographiques	49	5 363

184 136

Total	22 361 750
Total par logement	203 289
Total par logement sans acquisition foncière	101 017

Données de départ, l'évaluation des coûts d'une opération d'aménagement simplifié en Guyane

Guyane / Opération Test et auto construction (données GRET)

	Postes	Coût unitaire (/logement)	Coût pour 110 logements
Charge foncière	Terrassement		954 421
	VRD		2 645 106

3 599 527

Aménagement simplifié	Electricité/télécom		788 128
	Implantation parcelles		25 000

813 128

Auto construction	Travaux préparatoires	404	44 440
	Fondations - Dalles	13 534	1 488 740
	Maçonnerie mur mitoyen	1 982	218 020
	Maçonnerie pièce d'eau	770	84 700
	Maçonnerie sous mur	243	26 730
	Maçonnerie enduit extérieurs	1 123	123 530
	Ossature bois	1 236	135 960
	Charpente couverture	1 298	142 780
	Menuiseries	243	26 730
	Electricité	2 323	255 530
	Plomberie	1 835	201 850

2 749 010

Auto construction	Bardage bois	3 640	400 400
	Couverture	3 742	411 620
	Menuiseries	2 388	262 680
	Compléments électricité	816	89 760

1 164 460

Honoraires et frais annexes	Coordinateur SPS		54 559
	Maîtrise d'œuvre		400 098

454 657

Total	7 616 322
Total par logement	69 239

Simulation d'une opération d'aménagement simplifié avec autoconstruction encadrée à Mayotte établie par la mission sur la base des données présentées supra.

Mayotte /Aménagement simplifié et auto construction

	Postes	Coût unitaire (/logement)	Coût pour 110 logements
Charge foncière	Acquisition foncière	102 272	11 249 920
	Terrassement	1234	135 731
	VRD	4401	484 087

11 869 738

Aménagement	Électricité/télécom	710	78 135
	Place publique	730	80 260

	Garde corps clôture	143	15 779
	Passerelles piétons	175	19 278
	Implantation parcelles	76	8 311
	Indemnisation	265	29 167
	Maçonnerie	825	90 722
	venelles/allées/trottoirs	1 751	192 601
	Logement	103	11 300
	Sanitaire	126	13 893
	Plantations équipements	43	4 785
	Publication Reprographie	1 084	119 244
	Ravine	2 640	290 400
	Révision actualisation	86	9 430
			963 304

Construction*	Travaux préparatoires	404	50 217*
	Fondations - Dalles	13 534	1 682 276*
	Maçonnerie mur mitoyen	1 982	246 363*
	Maçonnerie pièce d'eau	770	95 711*
	Maçonnerie sous mur	243	30 205*
	Maçonnerie enduit extérieurs	1 123	139 589*
	Ossature bois	1 236	153 635*
	Charpente couverture	1 298	161 341*
	Menuiseries	243	30 205*
	Électricité	2 323	288 749*
	Plomberie	1 835	228 091*
			3 106 381

* 13% sont ajoutés pour intégrer la différence entre les coûts de construction à Mayotte et en Guyane.

Auto construction	Bardage bois	3 640	452 452
	Couverture	3 742	465 131
	Menuiseries	2 388	296 828
	Compléments électricité	816	101 429
			1 315 840

Honoraires et frais annexes	Divers	73	7 993
	Coordinateur SPS	89	9 822
	Environnementales	41	4 521
	Géotechnique	31	3 435
	Faisabilité	163	17 886
	Maîtrise d'œuvre	830	91 313
	Foncière	33	3 669
	Mous	256	28 190

Publication reprographie	20	2 241
Risques	54	5 972
Révision actualisation	34	3 731
Topographiques	49	5 363

184 136

Total	17 439 399
Total par logement	158 540
Total par logement sans acquisition foncière	56 268

3.3. Les coûts de construction à Mayotte

L'analyse des coûts de constructions a permis à la mission d'examiner les optimisations possibles pour produire davantage de logements à des coûts unitaires inférieurs. Les coûts de construction sont considérés comme étant la cause principale du prix élevé des logements à Mayotte. Ces coûts sont aujourd'hui en inadéquation avec la capacité financière de la grande partie des foyers à Mayotte.

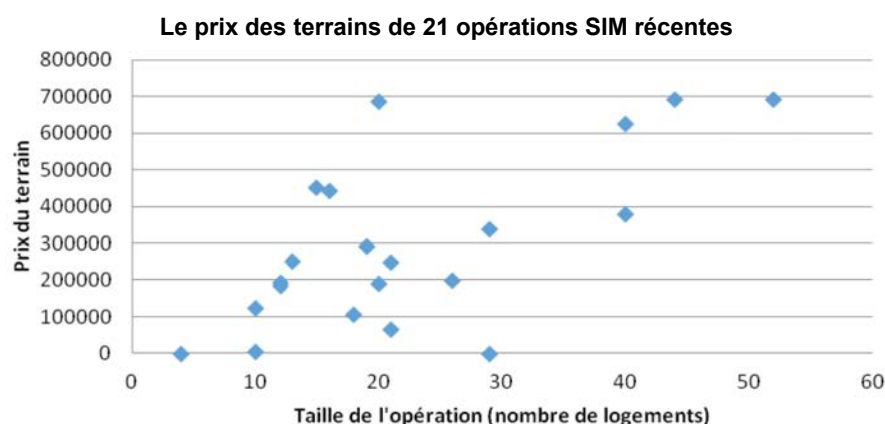
Le travail mené par la mission se base sur la lecture de documents comparatifs des coûts du BTP en Outre-mer, d'informations obtenues des différents protagonistes de la chaîne de production du logement et sur une analyse des dernières opérations de l'unique bailleur social, la société immobilière de Mayotte. Cette analyse sur les opérations les plus récentes permet d'avoir une idée précise et réaliste dans un domaine où les prix fluctuent rapidement.

Les objectifs de cette analyse sont de :

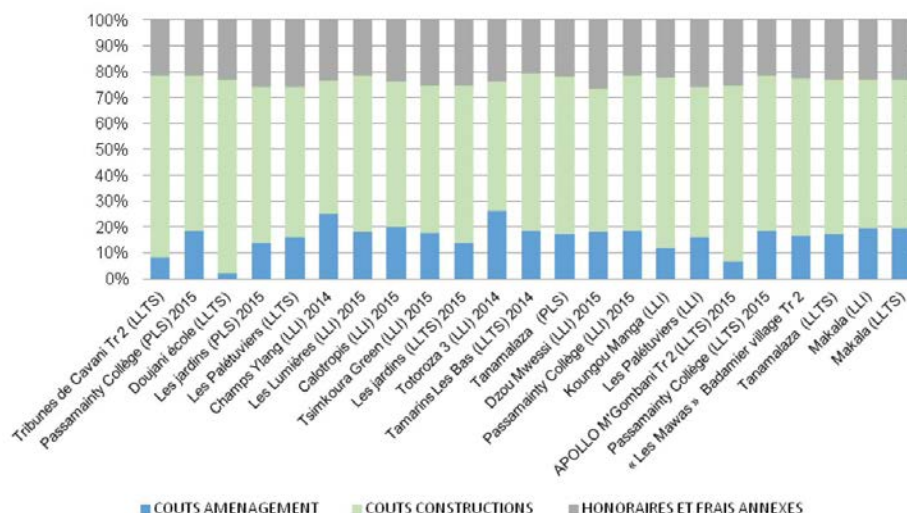
- Démontrer l'importance de la surévaluation des coûts de construction à Mayotte.
- Proposer des hypothèses pour expliquer cette cherté
- Donner des pistes de réflexion pour maîtriser ces coûts.

1. Analyse du prix de revient des opérations et des coûts de constructions

L'examen des opérations de construction de la société immobilière de Mayotte (SIM) permet d'appréhender les coûts de chaque poste et certaines logiques. Cette étude porte principalement sur deux types d'opérations, les logements locatifs très sociaux (LLTS) et des logements locatifs intermédiaires (LLI). Ces derniers, à destination de ménages plus aisés, sont de meilleures factures et donc théoriquement plus chers.



La première analyse de ces coûts porte sur ceux du foncier. La mise en perspective avec la taille des opérations montre qu'il n'y a pas, pour les opérations étudiées, de relation évidente. La variabilité du prix du foncier, fonction de la localisation du terrain et de son statut (constructible ou non), est importante.



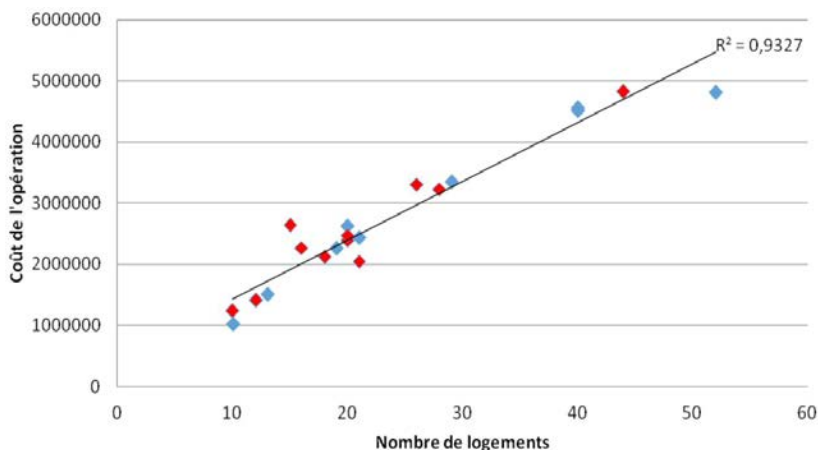
L'importance des postes de dépenses dans les coûts d'opérations

Un regard sur les principaux postes de dépenses montre que ce sont les coûts de construction qui représentent la part la plus importante du prix de revient d'une construction. Les coûts d'aménagement représentent entre 20 et 25% du montant total et les coûts des honoraires et frais annexes entre 5 et 20%.

L'analyse des prix de revient conduit aux constats suivants :

- Le prix de revient n'est pas corrélé au nombre de logements. Ainsi entre une opération de 10 logements et une opération de 50 logements, aucun processus d'économie d'échelle ne se met en place.
- Les prix de revient des opérations en logements locatifs intermédiaires (LLI), marqués en losanges rouges (sur le graphique infra), sont globalement plus élevés que les autres. Ainsi, l'augmentation de qualité des matériaux employés et des finitions a un coût significatif sur le prix de revient final de l'opération.
- La majeure partie des opérations récentes SIM sont d'une taille située entre 10 et 25 logements

Les opérations de construction de logements de catégorie intermédiaire se situent à des niveaux de prix moyens supérieurs à ceux des logements très sociaux sans que la différence ne soit très marquée, ce qui s'explique entre autres par la faiblesse du marché locatif (faible demande) et le nombre réduit de bénéficiaires potentiels du LLI.



L'analyse des coûts des opérations montre également la prévalence des coûts de construction. Il est avéré que les coûts d'aménagements, d'honoraires et de frais annexes sont moins stables (en pourcentage du coût total de l'opération). Cela s'explique par la difficulté variable à aménager un terrain, notamment par le terrassement, mais aussi par les frais financiers et juridiques qui rendent l'opération plus ou moins complexe.

Les opérations examinées permettent de déterminer une moyenne des coûts par logement.

	Coût par logement LLI	Coût par logement LLTS
Coût d'aménagement	38.223	22.294
Coût de construction	120.992	110.693
Honoraires et frais annexes	54.795	48.661
Coût d'opération sans le terrain	214.010	181.649
Coût par m ² (log. 85 m ²)	2.517	2.137

Tableau des coûts par logement et par m² des opérations SIM

Ce tableau montre plusieurs points :

- Une différence moyenne de 15% entre les logements locatifs intermédiaires (LLI) et les logements locatifs très sociaux (LLTS).
- Le prix de revient moyen d'un logement si situe entre 180 000 et 215 000 euros, ce qui représente environ entre 2100 et 2500 euros/m².

Ces chiffres permettent d'établir des comparaisons.

Au regard de la Réunion et de la Guyane

	Mayotte	La Réunion	Guyane
Prix du foncier	420 euros/m ² à Mamoudzou	270- 400 euros/m ²	70-80 euros/m ²
Prix de revient d'un logement LTTS	1950-2100 euros/m ²	1800 – 2000 euros/m ²	2100 euros/m ²
Prix du béton	245 euros/m ³	120 euros/m ³	180 euros/m ³

Tableau comparatif du coût du foncier et du prix de revient des logements LLTS

L'enquête interministérielle de 2012 sur la connaissance des coûts de construction des logements dans les DOM a permis d'établir une comparaison entre différents territoires ayant des problématiques communes. La comparaison de Mayotte avec la Guyane et la Réunion fait apparaître les points suivants :

- Le prix du foncier est plus largement cher à Mayotte et semblable à ce qui se pratique à la Réunion.
- Le prix de revient d'un logement est supérieur à celui pratiqué à la Réunion et semblable à la Guyane.
- Le prix du béton est deux fois plus cher à Mayotte qu'à la Réunion.

Pour reprendre en quelques points les éléments de réflexion :

- Le coût du foncier à Mayotte dépend de l'offre, de la constructibilité et de la localisation.
- Le coût de construction est le poste le plus important dans le prix de revient d'un logement.
- Le prix de revient d'un logement locatif très social est de 15% inférieur à celui un logement locatif intermédiaire.
- Les prix de revient des logements pratiqués à Mayotte sont supérieurs à ceux de la Réunion, en particulier à cause du prix du béton exagérément élevé.

2. Interprétation du prix de revient des opérations

Les prix de revient des opérations sont élevés à Mayotte et s'expliquent par le prix du foncier, les coûts de construction et d'aménagement et les frais annexes et de vente.

Aussi, en 2008, le coût d'une case SIM était de 29 000 euros pour un logement de 30 m² et 33 000 euros pour un logement de 45 m². Ces logements étaient en accession. Leur construction exigeait une part d'auto construction. Depuis, le prix de matériaux a significativement augmenté. La production du logement LLI ou LLTS (environ 200 000 euros) est, rapportée au m², trois fois plus chère. Cela s'explique par l'ensemble des éléments précités. De plus, la SIM ne peut aujourd'hui produire plus de 350 logements/an, elle produisait 1000 cases SIM durant les années. La production de logements est aujourd'hui plus faible et plus chère.

Le foncier

Mayotte est une île d'une surface de 376 km² et d'une densité supérieure à 500 habitants/m². La densité de la Réunion est de 312 habitants/km² et celle de la Guyane de 2,7 habitants/km². Malgré des contextes différents, l'offre foncière disponible, comparée à la demande, crée une tension à la hausse des coûts d'acquisition foncière. L'importance des constructions sans acquisition foncière ou par héritage, limite cet impact dans le budget de nombre de projets.

Les coûts de constructions

Les coûts de construction sont le poste le plus important dans le prix de revient d'un logement.

Une concurrence limitée entre entreprises.

La construction de logements sur l'île n'est pas soumise à la concurrence pour deux principales raisons : le nombre d'entreprises est réduit et celles-ci candidatent seulement sur certains segments des marchés (par catégories) ce qui limite les intervenants potentiels et par voie de conséquence, la concurrence. Les entreprises de tailles moyennes SMEC (filiale de COLAS) et SMTPC (filiale de VINCI) répondent aux marchés de plus de 30 logements et à ceux relatifs aux infrastructures (hôpitaux, écoles). Les sociétés GTA et EBE répondent aussi à des opérations de plus de 30 logements. Les autres opérations sont laissées, et de fait, réparties entre les petits artisans de l'île qui présentent des structures familiales de 1-4 salarié(s). 124 entreprises spécialisées étaient présentes sur l'île en 2011. Les réponses aux marchés publics se font donc sans régulation par le marché et ce, au préjudice de la collectivité.

Afin d'approvisionner les chantiers, les entreprises doivent s'assurer d'importer suffisamment de matériaux de chantiers et de constructions. Elles doivent augmenter les volumes et quantités importés pour faire face à la pénurie.

L'import coûte cher

Le prix des matériaux, et en particulier du béton, est élevé à Mayotte par rapport à la Réunion. Cela est dû aux coûts de transport et de stockage, à l'octroi de mer et aux intermédiaires. La Réunion limite les coûts par une production sur place. Aussi les quantités et volumes importés à Mayotte sont insuffisants actuellement.

3. Les pistes de réflexion.

Comme tenu de l'importance des coûts de construction sur le prix de revient d'un logement, c'est dans ce secteur qu'il convient de rechercher les solutions d'optimisation :

- L'import des matériaux peut être envisagé en regroupant les volumes importés depuis une même provenance « privilégiée ». L'idée d'importer à une échelle régionale (Mozambique, Madagascar, Comores, Réunion) peut être valorisée ;
- Réduire le nombre d'intermédiaires lors de l'import de matériaux ;
- Étudier la possibilité d'intégrer une centrale de production sur l'île et de valoriser les produits locaux (brique compressée) ;
- Planifier les constructions, notamment les grandes infrastructures, pour planifier aussi l'import de matériaux.

Une piste peut aussi être envisagée dans la standardisation des modes de construction soit :

- Au niveau des logements par la construction d'habitat modulaires par exemple

- Au niveau de l'aménagement par l'utilisation de la méthode d'aménagement simplifié.

Les coûts relatifs à l'aménagement adapté seront examinés infra.

4. Les documents sources.

- Étude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de construction des logements dans les Départements d'Outre-Mer (2012). Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, Ministère de l'Outre Mer.
- Bilan des opérations de la société immobilière de Mayotte (SIM) Tanamalaza, les Palétuviers, les Jardins, Tamarin les bas, Carambole, Dzougmoné, les Mawas Badamiers, Cavani, Apollo M'Gombani, Doujani école, Passamainty Collège, Champs Ylang, les Lumières, Calotropis, Tsimkoura Green, Totozora 3, Dzou Mwessi, Koungou Manga et Makala.
- Rapport de MM. Dupont et Lévy, "propositions pour un aménagement urbain adapté en Guyane", CGEDD, 2013. <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/propositions-pour-un-amenagement-urbain-adapte-en-a1772.html>

3.4. L'aménagement adapté et l'autoconstruction à Mayotte

Dans le cadre du "plan d'actions pour un développement urbain durable à Mayotte" (PADUDM), une comparaison entre DOM et notamment avec la Guyane est nécessaire pour à la fois définir les enjeux liés aux coûts de construction et donner des pistes d'optimisation financière pour une production massive de logements répondant au besoin.

Cette synthèse effectuée dans le cadre de la mission par M. Vincent Hervé porte sur les documents suivants :

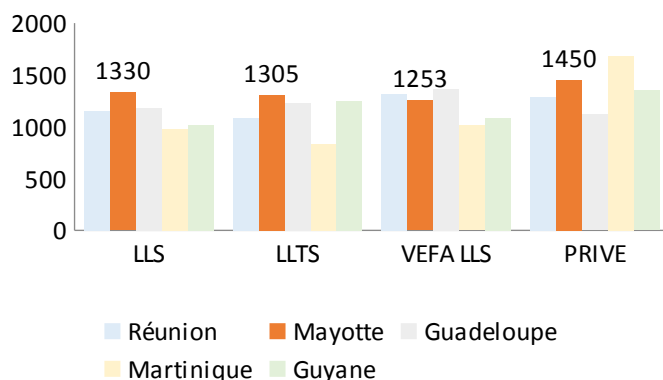
- *"Étude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les départements d'outre-mer"* Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement - 2011
- Données de la société immobilière de Mayotte (SIM) sur ses productions de logements (2014)
- Données de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) sur les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) (2014)
- *"Aménagements alternatifs à l'urbanisation spontanée"* GRET - PACT - AGIR, pour le compte de la DEAL (Décembre 2013)
- *"propositions pour un aménagement urbain adapté en Guyane"* - Hervé Dupont Christian Lévy / CGEDD - (Décembre 2013)

1. A Mayotte, le prix de production de logements est le plus élevé des Départements d'Outre-mer (DOM).

L'*"Étude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les départements d'outre-mer"* a été commandée en 2011 par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Cette étude a pour but de combler le manque de données fiables sur les coûts de construction dans les DOM.

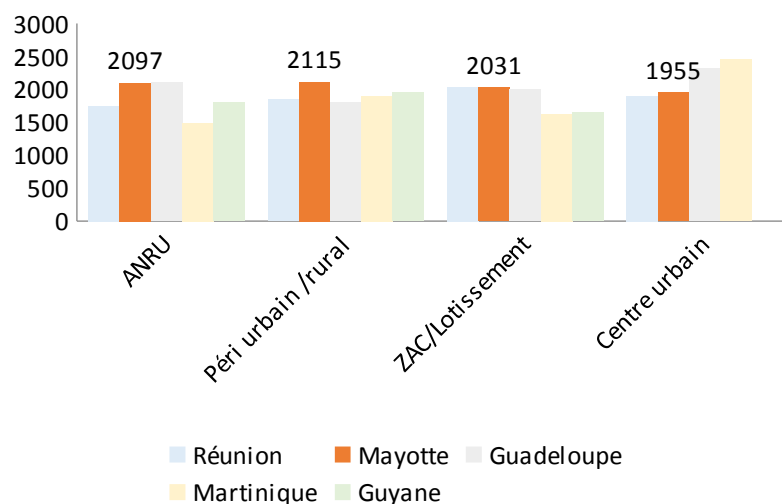
Elle permet de comparer les coûts de constructions entre les DOM et d'en déterminer les enjeux. L'étude se fait par une décomposition des coûts afin de pointer les réels enjeux du territoire, l'étude porte ainsi sur les prix des matériaux, les coûts de constructions, les prix de revient, les prix de vente.

L'import à Mayotte a des conséquences sur le prix des matériaux. Le prix du béton, principal intrant pour la construction, est de 120 euros du m³ en métropole et la Réunion, 140 aux Antilles, 180 en Guyane et 245 à Mayotte.



A Mayotte, les coûts de construction pour le logement locatif social classique (LLS, LLTS) sont les plus élevés des 5 DOM.

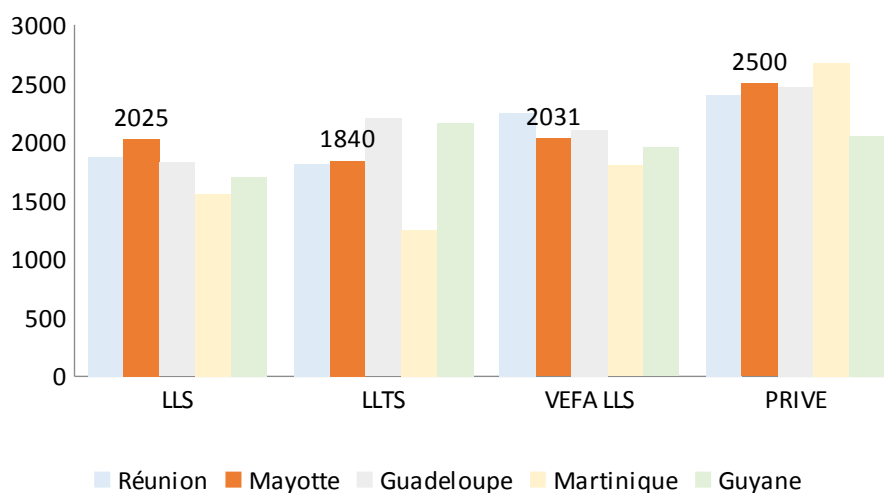
Les produits VEFA LLS affichent des prix moyen au m² meilleur marché, mais il reste dans la partie haute des coûts pratiqués en outre-mer



Comparaison des coûts de construction en euros/m² de SHON

A Mayotte, les coûts de constructions représentent en moyenne 60% du prix d'un logement. Ils sont plus élevés que dans les autres DOM d'au moins 100 euros/m². Ces coûts élevés sont particulièrement marqués dans le diffus, dans les secteurs péri urbains et dans le quartier ANRU.

Le prix du foncier connaît une variation importante entre les secteurs géographiques. Il est globalement très élevé à Mayotte. Il varie entre 151 euros/m² dans les villages à 320 euros/m² dans des villes comme Mamoudzou et Koungou ou même sur Petite Terre. Le foncier varie de 350 à 450 euros/m² à la Réunion et de 100 à 350 euros/m² en Guyane.



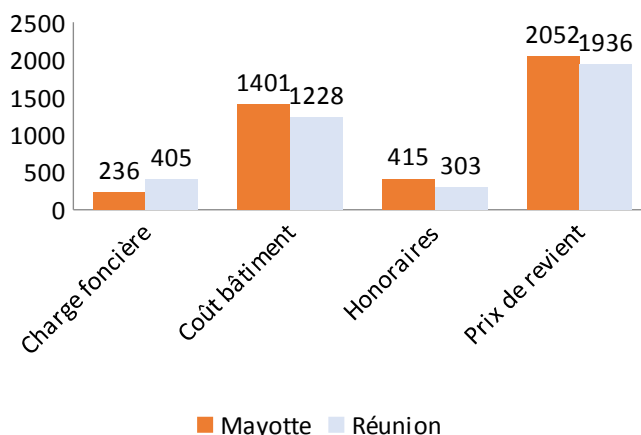
Comparaison des prix de revient en euros/m² de SHON (annexe 2)

Derrière la Guadeloupe, à un niveau comparable à la Réunion et clairement au-dessus de la Martinique et la Guyane, Mayotte présente des prix de revient supérieurs à la moyenne des DOM. Les prix sont particulièrement élevés pour les LLS et les logements privés.

Mayotte a comme particularité des prix de revient inférieurs en centre urbain par rapport aux quartiers ANRU, ZAC/lotissement et au périurbain.

Des entretiens auprès de professionnels permettent d'évaluer des prix à la vente de logement d'environ 2 600 euros/m² contre 2 400 euros/m² à la Réunion. Les locations sont de 10,5 à 14 euros/m² à Mayotte contre 6.25 euros/m² en Guyane.

Ces chiffres sont confirmés par les données de la société immobilière de Mayotte (SIM) sur la période 2011 à 2013. En effet, sur des opérations LLS LLTS PLS, les coûts sont, à tous les postes hormis la charge foncière, significativement plus élevés qu'à la Réunion.



Comparaison des prix de revient en 2012

Pour un prix de revient de 2 166 euros/m², la décomposition des coûts pour chaque poste est, pour Mayotte en 2013, de :

- Charge foncière : 334 euros/m²
- Coût du bâtiment : 1 409 euros/m²
- Honoraires et frais annexes : 328 euros/m²

En plus des facteurs déjà exposés supra, il faut noter des facteurs explicatifs de ces coûts élevés :

- l'existence d'un seul opérateur, l'absence d'alternatives

Le seul opérateur de l'île, la société immobilière de Mayotte fonctionne en quasi régie, ce qui a la même conséquence.

- La réglementation / l'évolution des normes

La départementalisation provoque une application à Mayotte des normes notamment de construction et d'accessibilité.

- Le coût de la main d'œuvre.

La départementalisation implique aussi un nivellement entre DOM ce qui cause une augmentation des charges et des salaires alors qu'ils étaient jusqu'alors (avec comme base 31 euros en métropole) de 22 euros en Guyane, 25 euros à la Réunion, 25 euros en Martinique/Guadeloupe et 8 euros à Mayotte. Aussi, la rentabilité au travail (heure/m³) est clairement en défaveur de Mayotte avec un ratio de 20 contre 10/11 à la Réunion et 8 en métropole.

Pour pallier ces coûts élevés, une optimisation des coûts d'aménagement et de construction est à évaluer. Pour cela, les travaux suivants effectués en Guyane permettent d'établir un comparatif et de proposer des solutions :

2. L'aménagement adapté, piste d'optimisation des coûts.

L'ensemble des données récoltées auprès des acteurs de Mayotte peuvent être mises en perspective avec le programme d'aménagement alternatif à l'urbanisation spontanée à Saint Laurent du Maroni (commande DEAL Guyane).

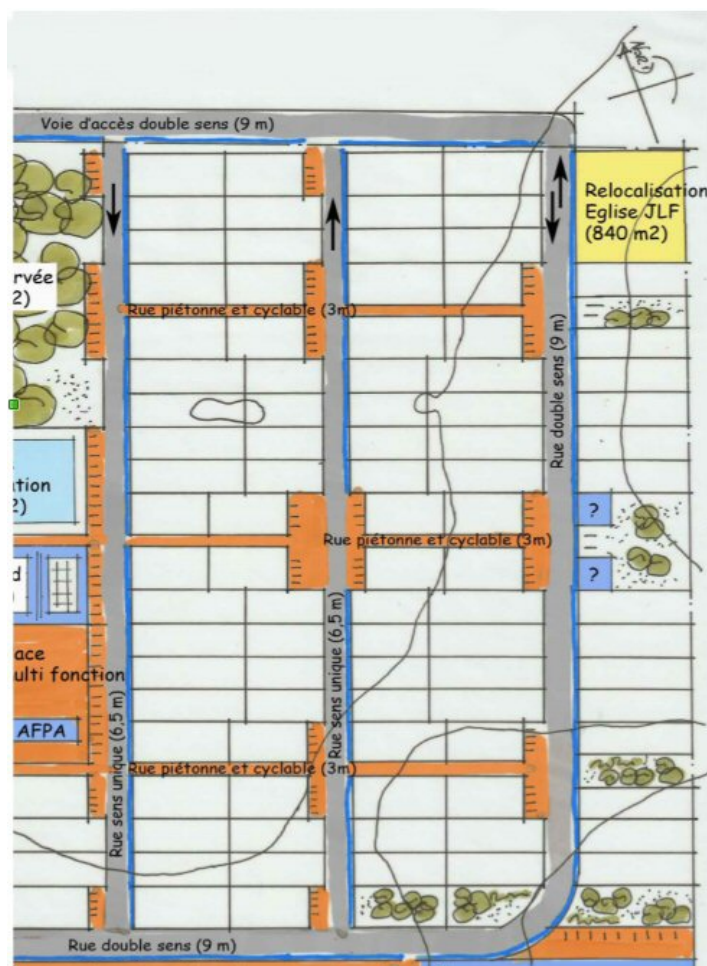
Une évaluation, menée par le GRET, le PACT et AGIR, est faite dans ce cadre. La comparaison se fera avec un programme fictif, à Mayotte, de taille similaire. Les caractéristiques du programme sont les suivantes :

- Surface utile : 45 230 m²
- Emprise de la voirie : 7 750 m²
- Emprise des espaces libres collectifs +espaces verts : 6 080 m²

- Emprise des équipements publics ou de proximité : 3 200 m²
- Taille moyenne des parcelles : 270 m²
- Nombre de logements concerné : 110
- Nombre de logement par hectare : 24

La différence de contexte implique une prise en compte :

- Du prix du foncier, particulièrement élevés à Mayotte (jusqu'à 320 euros/m²)
- De la différence sur les coûts de construction (un facteur de 1,13, établi en fonction de "*Etude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les départements d'outre mer*", est appliqué.)



Plan du programme d'aménagements alternatifs à l'urbanisation spontanée à Saint Laurent du Maroni

GRET - PACT - AGIR, pour le compte de la DEAL - Décembre 2013

Ainsi, pour cette opération de 110 logements, la comparaison entre un programme de lotissement SIM, une opération de RHI et un projet classique en Guyane établit des coûts d'aménagement pour un lotissement et ou une RHI à des niveaux semblables à Mayotte mais cependant, 3 fois plus faibles qu'en Guyane.

	Lotissement (données SIM)	RHI (Données DEAL)	Guyane Projet classique (Données GRET)
Charge foncière	1 466 676	1 033 029	5 869 042
Aménagement	655 631	1 094 664	923 117
Total (euros)	2 122 307	2 127 693	6 792 159

Deux éléments sont à appréhender par rapport à ce résultat :

- Le prix du foncier est ici partiellement occulté, car, pour un terrain de 45 230 m², le prix d'acquisition à Mayotte s'élèverait à 11 307 500 euros (250 euros/m²), ce qui n'est pas comparable au prix du foncier Guyanais (100 à 150 euros/m²). Or, les opérations SIM prennent en compte un déstockage du foncier de la société et les opérations de RHI se situent sur des surfaces limitées aux VRD.
- L'aménagement est plus cher en Guyane car il prend en compte un facteur éloignement inexistant à Mayotte à cause de la taille de l'île (aux distances de raccordements plus faibles). De plus 2/3 des logements à Mayotte ne sont pas raccordés à l'assainissement.

Malgré ces divergences majeures, des pistes d'optimisation sont à explorer. Elles se réfèrent au cas de Saint Laurent du Maroni avec un gain sur la charge foncière d'environ 40 % et de 12% sur la partie aménagement.

	Guyane projet classique (Données GRET)	Guyane Aménagement simplifié (Données GRET)	Mayotte Opération RHI (Données DEAL)	Mayotte Aménagement adapté
Charge foncière	5 869 042	3 599 527	1 033 029	619 818 (-40%)
Aménagement	923 117	813 128	1 094 664	963 304 (-12%)
Total (euros)	6 792 159	4 412 655	2 127 693	1 583 122

Etude comparative (annexe 4)

Un **aménagement adapté** reviendrait donc à Mayotte à environ **15 000 euros/logements**.

Ces économies peuvent se faire à condition de respecter les préconisations du rapport "propositions pour un aménagement urbain adapté en Guyane" - de Hervé Dupont et Christian Lévy. Voici les mesures principales :

" - *La conception des voiries et des cheminements piétonniers*

Une optimisation dimensionnelle des voiries est à privilégier en s'interrogeant dans chaque cas sur les comportements des utilisateurs, sur la pertinence des profils en fonction des types de véhicules, des vitesses souhaitables, de la sécurité. D'une manière générale, une réduction de la largeur des chaussées, largement engagée en métropole, permettrait de réduire les vitesses, d'améliorer la sécurité et de réduire les coûts d'investissement et d'entretien des voiries.

- *la gestion des eaux pluviales*

Pour la gestion des eaux pluviales, on veillera à utiliser des normes de référence adaptées au climat et à la situation guyanaise, ce qui suppose une meilleure connaissance des débits et régimes des petits cours d'eau (criques). On veillera également à retenir les eaux en amont pour réduire autant que faire se peut les bassins de rétention trop importants et trop coûteux. Pour ce qui est des ouvrages de franchissement on veillera à les limiter, et on adaptera les périodes de retour permettant le calcul de l'ouvrage à l'usage prévu. Les petits ouvrages de franchissement seront de préférence en bois plutôt qu'en béton lorsque les dimensions le permettent. Des optimisations sont également à prévoir pour les aménagements de berges en tenant compte des contraintes et atouts de la Guyane en ce domaine.

- *la gestion des eaux usées*

Concernant les eaux usées, les textes en vigueur nécessitent une adaptation, tant en ce qui concerne les techniques utilisées que le calcul des bases de dimensionnement.

On veillera également à disposer d'un schéma directeur d'assainissement dans chaque partie du territoire à urbaniser, pour éviter la multiplication au coup par coup des installations de collecte et de traitement.

- *les réseaux divers*

On évitera autant que faire se peut le dimensionnement des réseaux électriques au cas le plus défavorable qui prend en compte des puissances appelées très fortes, comme c'est le cas le plus souvent actuellement. L'usage de réseaux aériens peut être privilégié dans certains cas.

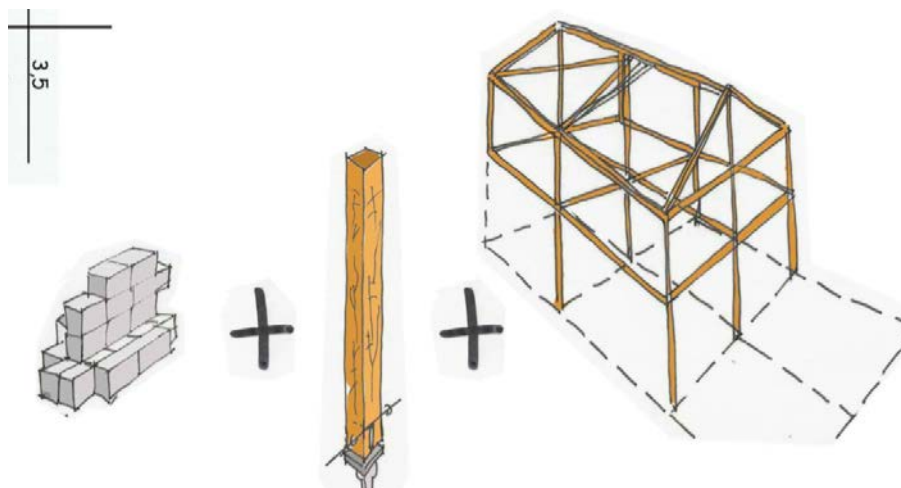
En ce qui concerne les réseaux de télécommunication, le nombre de fourreaux peut être réduit dans de nombreux cas sans inconvénient. "

L'ensemble de ces mesures peuvent, adaptées au contexte, trouver écho pour les aménagements à Mayotte.

3. L'auto construction pour produire plus, plus vite, moins cher.

Pour la production de 110 logements, voici un comparatif entre les produits logements en lotissement, les logements en accession (LATS) et l'auto construction comme présentée par le projet Guyanais.

Le coût pour les LLTS est issu d'une évaluation de 13 programmes de la SIM. Le coût d'un logement LATS (80 000 euros/logement) est une estimation de la DEAL. L'auto construction est une réplique du programme porté par le GRET en Guyane avec une indexation de +13%, à cause de la différence des coûts de construction entre les deux DOM. Les coûts sont indiqués par logement.



Auto construction dans le programme d'aménagements alternatifs à l'urbanisation spontanée à Saint Laurent du Maroni GRET - PACT - AGIR, pour le compte de la DEAL - Décembre 2013

La différence de coûts, uniquement sur le poste construction, est particulièrement sensible. Les gains s'expliquent par :

- La simplicité de la construction
- La participation des ménages aux travaux

Ainsi, le produit proposé est simple et la qualité de la finition dépend de l'investissement du propriétaire bailleur. La qualité du logement n'est pas comparable avec un projet en lotissement mais permet de répondre à une urgence de relocalisation de population exposée à des risques multiples.

Une gamme en auto construction permettrait d'effectuer une économie réel. Le coût de construction d'un logement auto construit à Mayotte serait donc d'environ 40 000 euros.

Le projet de logement auto construit se définit comme suit :

		Coût Guyane	Coût Mayotte
Entreprise	Travaux préparatoires	44 440	50 217,20
	Fondations - Dalles	1 488 740	1 682 276,20
	Maçonnerie mur mitoyen	218 020	246 362,60
	Maçonnerie pièce d'eau	84 700	95 711
	Maçonnerie sous mur	26 730	30 204,90
	Maçonnerie enduit extérieurs	123 530	139 588,90
	Ossature bois	135 960	153 634,80
	Charpente couverture	142 780	161 341,40
	Menuiseries	26 730	30 204,90
	Electricité	255 530	288 748,90
	Plomberie	201 850	228 090,50
Auto construction	Bardage bois	400 400	452 452
	Couverture	411 620	465 130,60
	Menuiseries	262 680	296 828,40
	Compléments électricité	89 760	101 428,80

Soit un prix rapporté au logement unitaire de 40 200 € dont 28 238 € pour l'aménagement et la construction brute et 11 962 € pour l'autoconstruction.

Conclusion

Ainsi, face aux coûts de production de logements à Mayotte, l'aménagement adapté et l'auto construction sont des réponses efficaces. La production d'un logement reviendrait à 60 000 euros. L'emploi de cette technique permettrait aussi d'enclencher un cercle vertueux autour :

- La valorisation des petites et moyennes entreprises.
- La standardisation d'un produit, avec à terme une économie d'échelle.
- La rapidité d'exécution pour répondre à une urgence.

Aussi, d'autres pistes sont à explorer pour maîtriser les coûts au mieux à Mayotte :

- Densification des opérations jusqu'à 40 logements/ha
- Utilisation de la brique de terre compressée (BTC), produit local.

3.5. Le système du micro-crédit à Mayotte

Compte tenu de la croissance démographique de Mayotte, le besoin sur l'île est évalué à 2 000 nouveaux logements par an, auxquels s'ajoute un besoin de réhabilitation d'un parc de 10 000 logements.

La production en logements sociaux, malgré la forte part de subvention accordée par l'Etat (Ligne budgétaire unique), ne permet pas aujourd'hui de remplir ces objectifs. La Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) évoque des lacunes dans l'accompagnement technique et financier des ménages. C'est aujourd'hui un point bloquant à une montée en charge de la production de logements sociaux sur l'île.

L'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) propose aux entrepreneurs un produit de micro financement. Cette structure a financé 909 personnes en 2013 contre 724 en 2012. Cet outil de micro financement, selon une méthodologie et sur une échelle similaire, peut être transposé pour accompagner la création et la réhabilitation de logements.

Le micro crédit peut permettre d'établir un contrat entre une structure et le particulier avec nécessairement une participation de ce dernier aux travaux et un droit de regard de la structure sur le produit final qui doit être aux normes. Cela doit systématiquement permettre aux foyers de prétendre à l'aide au logement de la CAF à la fin des travaux. Le micro crédit permet une action ciblée sur une durée ne dépassant pas deux ans.

En fonction des projets et de la capacité contributive des familles, le micro crédit peut avoir comme objet de participer aux :

- Projets de réhabilitation en auto amélioration,
- Projets d'accession sociale ou très sociale au logement avec auto construction.

Le projet du particulier fonctionne autour d'un micro financement (rentable pour la structure de micro financement) et un programme d'accompagnement fonctionnant par des subventionnements.

Le projet

Pour l'implantation d'un microcrédit pour le logement, deux structures sont à exploiter, une pour accompagner les familles (PACT) et une autre qui fonctionne comme interface financière (Mayotte habitat).

Le micro crédit, comme proposé ici, a comme particularité de participer à l'acquisition de logements sociaux (principalement financé par l'État au travers de la LBU), mais aussi pour la réhabilitation de l'ensemble du parc social et privé avec comme objectif de mettre les logements aux normes (conforts, accessibilités, thermiques, sismiques).

Le réseau PACT est un réseau associatif national, reconnu service social d'intérêt général, qui vise à déployer des actions pour l'habitat en faveur des personnes défavorisées, fragiles ou vulnérables. Les objectifs sont le maintien et l'accès au logement. Le PACT dispose de compétences d'accompagnement des personnes, de réhabilitation individuelle accompagnée, de production d'habitat durable, de gestion locative et de conduite de projets de territoire. Les lignes directrices du réseau associatif sont :

- produire un logement décent pour tous
- développer une offre de logements à loyers abordables
- adapter pour mieux vivre
- revitaliser bourgs et quartiers
- proposer un habitat économe et durable

Mayotte Habitat assiste, conseille et accompagne les familles de l'île de Mayotte dans la recherche des financements permettant de devenir propriétaire de logement en accession très sociale. Mayotte habitat fait partie du réseau SOLENDI, qui capte la participation "action logement". Le groupe a comme mission de construire des logements neufs, favoriser l'accession sociale à la propriété, aider les publics les plus fragiles et accompagner les acteurs en participant aux politiques de l'habitat et de la rénovation urbaine.

A l'image de ce que pratique l'ADIE, le microcrédit concerne un prêt de maximum 10 000 euros avec un remboursement sur 2 ans maximum. L'accompagnement, "aide en nature", est le biais qui va permettre de former des chefs de foyer au montage de projet et à des techniques de construction "durables".

Lors d'un projet d'accession ou de la réhabilitation d'un logement, le réseau PACT et Mayotte habitat pourraient proposer un accompagnement selon les axes suivants :

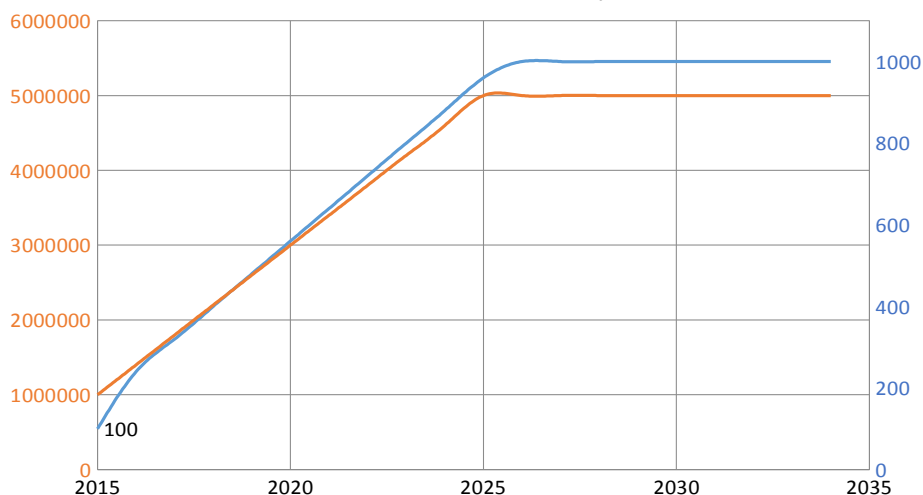
- évaluer le projet et le besoin,
- monter le projet financier et définir les délais,
- emprunter l'argent (phase de micro financement, durée maximale de 48 mois),
- commander les matériaux,
- construire et suivre les travaux.

A. La phase micro financement

Le PACT et Mayotte ne sont que des intermédiaires, entre les banques et les particuliers. A l'image de l'ADIE, les prêteurs, pratiquant divers intérêts, peuvent être la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'agence française de développement (AFD), Groupama, la Société générale, HSBC, le crédit coopératif (économie sociale et solidaire), la BNP. Aussi, le rapport « Financement des travaux de rénovation thermique pour les ménages modestes », remis le 24 juin 2014 aux ministres Michel Sapin et Sylvia Pinel, préconise la solution du micro crédit, assortie d'actions d'accompagnement. Le rapport propose un crédit partenariat entre une Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACICAP) et la banque postale, la CDC se portant garante des remboursements.

Ainsi, en utilisant les plafonds du micro financement ADIE destiné aux entreprises, les bases sont les suivantes :

- Prêts de 10 000 euros sur 48 mois maximum (soit 208 € par mois maximum)
- Montée en charge de 100 dossiers/an en 2015 jusqu'à 500 nouveaux dossiers/an à partir de 2025.
- Un taux d'intérêt d'environ 4% appliqué par les prêteurs à PACT-Mayotte habitat
- Un taux d'intérêt d'environ 6,7% appliqué par PACT-Mayotte habitat aux particuliers.



Évolution possible des sommes engagées dans le micro crédit

Ainsi, les emprunts aux banques seraient de 1 million d'euros en 2015 (100 dossiers de 10 000 euros) pour atteindre 5 millions d'euros (500 dossiers de 10 000 euros) à partir de 2025.

Les banques prêtent 1 million en 2015 et jusqu'à 5 millions à partir de 2025. Les remboursements font que l'opération s'équilibre progressivement. A partir de 2025, les intérêts sur prêt permettent de financer d'autres actions du programme de micro financement de Mayotte Habitat-PACT. Cette marge est ici évaluée à 150 000 euros.

B Les phases d'accompagnement

L'ADIE, à l'échelle nationale finance les phases d'accompagnement par les intérêts sur prêt (20%). Les autres subventions proviennent de l'Europe, de l'Etat, de la région, du département, des communes, des établissements publics (CDC, AFD, ANAH) et du mécénat privé.

L'ADIE évalue à 1 550 euros l'accompagnement d'un projet sur environ 2 ans.

Les revenus des intérêts sur prêt seront exploitables par la structure de micro financement à partir de 2025. D'ici là, les subventionnements sont nécessaires pour les frais d'accompagnement. En considérant une somme semblable à ce que pratique déjà l'ADIE pour les prêts économiques, le besoin serait de 155 000 euros en 2015 et 775 000 euros à partir de 2025. A ces frais, qui comprennent les salaires des conseillers, doivent s'ajouter les charges pour les bâtiments d'accueil et l'achat en matériel.

Les procédures d'accompagnements sont les suivantes :

- Un accompagnement technique pour définir le projet, les besoins réels, pour ensuite accompagner la commande et l'achat de matériaux et pour enfin suivre les travaux jusqu'à la "livraison". Le conseiller aura une compétence technique pour appréhender la structure des bâtiments.
- Un accompagnement administratif et financier pour l'emprunt d'argent, les demandes de financement et l'obtention à terme des allocations CAF. Ce conseiller, avec des compétences administratives et juridiques aidera le foyer à orienter éventuellement vers un nouveau crédit, un prêt d'honneur ou une démarche auprès de l'ANAH.

La structure pourra débuter en 2015 avec une agence de 7 personnes (dont 5 conseillers) à Mamoudzou puis pourra ouvrir à l'horizon 2025 3 nouvelles agences Dembeni, Koungou et Chirongui. L'objectif de la structure pourra être à terme de :

- Mener 80% des projets vers des allocations CAF, c'est à dire des logements aux normes ;
- Mener au moins 60% des projets avec des femmes (taux comparable à l'ADIE) ;
- Mener une sensibilisation particulière vers les jeunes ;
- Lier la structure avec l'agence ADIE de prêts aux entreprises avec un travail commun autour de la sensibilisation et des projets regroupant des espaces travail-habitats communs.

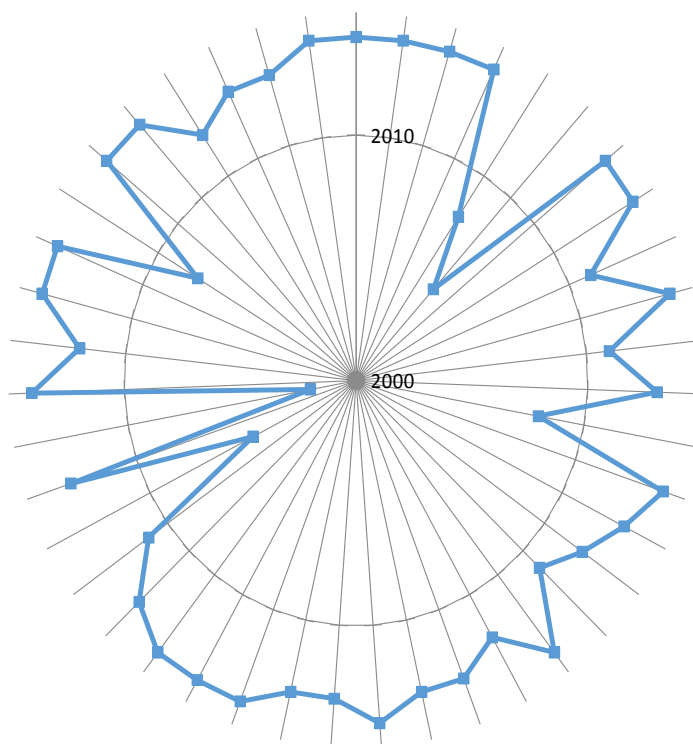
2. Conclusion

Cette analyse comparative (par analogie) met en avant des coûts initiaux de lancement évalués à 155 000 euros plus un million de prêts pour la première année. La partie micro financement s'autofinancera à partir de 2025 et le coût de la partie accompagnement s'élèvera à 775 000 euros/an. Ce budget permettra de mener à bien 5800 projets à échéance 2030.

Lors d'une rencontre de la mission PADUDM à Mayotte en juin 2015, l'ADIE s'est montrée disponible pour participer à une étude de faisabilité pour l'implanter une structure pour le micro financement pour l'accession au logement et la réhabilitation. Cela pourrait constituer une première étape du plan.

3.6. La capitalisation des compétences à Mayotte

La capitalisation des connaissances manque à Mayotte, la difficulté pour la mission de collecter les informations de base en a constitué une des preuves patentes. A la suite de la visite de terrain de juin 2014, il est apparu intéressant d'examiner le nombre d'intervenants ayant eu une prise de poste de récente. La mission a décidé de recenser les dates de prise en poste, il en ressort moyenne d'exercice d'une année et deux mois.

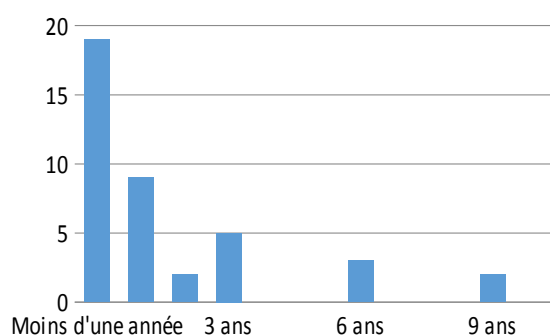


Ce premier tableau indique la date de début de mission des différents acteurs. Il en ressort que quasiment la moitié d'entre eux ont débuté en 2014 (19/43).

Cette durée montre que la plupart des directeurs et présidents sont dans une phase d'appréhension de leur poste mais aussi que les personnes ressources ayant des retours d'expérience locale sont rares.

Cela pose la question de la difficulté des structures à mener des projets de manière efficace. Ce manque de retour sur expérience est particulièrement préjudiciable dans le domaine du logement et de l'aménagement.

Expérience des acteurs de l'aménagement et du logement à Mayotte

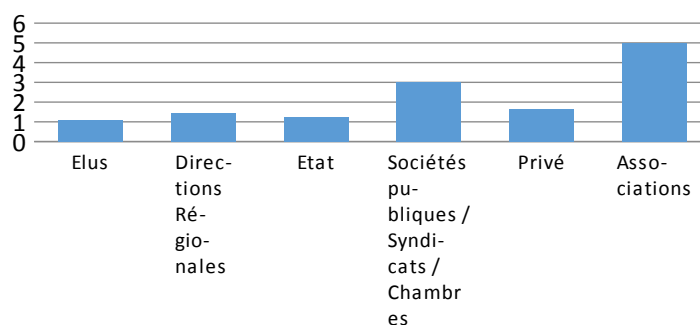


Ce tableau montre que l'essentiel des acteurs ont une expérience inférieure à 3 ans et qu'aucun d'entre eux n'a plus de 10 années d'expériences dans son poste.

Aussi, les acteurs ayant une durée en poste supérieure ou égale à 6 ans sont :

- Le maire de Koungou
- Le maire de Chirongui
- Le Maire de Dembeni.
- Le directeur de l'association TAMA.
- Le directeur de la SIM.
- Le président de la chambre des métiers et de l'artisanat.

Années d'expérience par type de mission



Ce tableau permet d'appréhender les situations poste par poste :

- Les élections municipales de 2014 à Mayotte ont causé le renouvellement de 14 maires sur les 17. Cela implique que la majeure partie des équipes municipales sont en cours d'appropriation de leur territoire et des dossiers en cours.
- La système de mutation, notamment dans les DOM, fait que les agents d'Etat et des directions régionales ne restent guère pour des missions supérieures à 4 ans.

Ainsi, la mémoire à Mayotte, la connaissance du territoire et des acteurs semble être plus présente au sein des associations et dans le secteur privé ou semi privé. Cette sensation s'est vérifiée lors des entretiens notamment avec :

- Azihari Mahamoud, Directeur général de la société immobilière de Mayotte.
- Boris Duverger, chef d'agence Colas.
- Vincent Lietar, Directeur développement et infrastructures Mayotte channel Gateway SAS et présent sur l'île depuis le début des années 80.
- Ida Nel, présidente de Mayotte channel Gateway SAS et présente sur l'île depuis 1979.
- Philippe Duret, directeur de l'association TAMA.

Pour une grande partie des autres acteurs, il semble évident qu'une structure disposant de données fiables sur le développement de Mayotte serait un outil d'aide à la décision qui leur permettrait une appréhension plus efficace de leurs nouvelles fonctions.

liste des personnes recensées et année de prise de fonction.

Nom	Fonction	Année de prise de poste
Ahmed Darouechi	Maire d'Acoua	2014
Ali Ahmed-Combo	Maire de Ouangani	2014
Ali Moussa Moussa Ben	Maire de Bandrele	2014
Anchya Bamana	Maire de Sada	2014
Assani Saindou Bamcolo	Maire de Koungou	2008
Azihari Mahamoud	Directeur général de la société immobilière de Mayotte	2005
Bacar Mohamed	Maire de Tsingoni	2014
Bamcolo Assani Saindou	Président du Syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte	2014
Boris Duverger	Chef d'agence Colas Mayotte	2011
Daniel Courtin	Directeur de l'équipement de l'aménagement et du logement à Mayotte	2014
Daniel Zaïdani	Président du conseil général	2011
Denis Giligny	Directeur régional des douanes et droits indirects de Mayotte	2013
Hanima Ibrahima	Maire de Chirongui	2008
Harouna Colo	Maire de M'Tsamboro	2014
Jamel Mekkaoui	Directeur de L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) Mayotte	2013
Jerôme Trinelle	Directeur de l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)	2012
Josiane Cazal	Directrice de la caisse d'allocations familiales (CAF)	2011
Juliette Corée	Directrice de l'agence régionale de santé (ARS) à Mayotte	2014
Philippe Laycuras	Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR)	2012
Vincent Lietar	Directeur développement et infrastructures Mayotte channel Gateway SAS	2013
M. Salinière	Directeur général du conseil général (CG)	2013
Mahafourou Saidali	Maire de Pamandzi	2014
Michel Henry	Directeur de croix rouge - Mayotte	2013
Mohamed El Hamid	Président de la chambre de commerces et d'industries (CCI)	2013
Mohamed Majani	Maire de Mamoudzou	2014
Moulim Abdourahaman	Mairie de Boueni	2014
Moussa Mouhamadi	Président Syndicat d'eau et d'assainissement de Mayotte	2014
Ida Nel	Présidente Mayotte channel Gateway SAS	2013
Oliver Camau	Directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations	2011
Omar Djoundiy	Président de la chambre des métiers et de l'artisanat	2005
Patrick Salles	Directeur agence française de développement (AFD) à Mayotte	2013
Philippe Duret	Directeur association TAMA	2002
Ramlati Ali	Présidente Société immobilière de Mayotte (SIM)	2014
Said Issouf (DG)	Directeur société pulique locale SPL 976	2012
Said Maanrifa Ibrahima	Maire de M'Tsangamouji	2014
Said Omar-Oili	Maire de Dzaoudzi L'Abattoir	2014
Sohibou Hamada	Maire de Dembeni	2008
Soilihi Ahamed	Maire de Kani Keli	2014
Soulaimana Boura	Maire de Bandraboua	2014
Sylvie Especier	Sous préfète déléguée à la Cohésion Sociale et à la Jeunesse	2012
Thierry Galvain	Directeur régionale des finances publiques (DRFIP)	2013
Jacques Witkowski	Préfet	2013
Zainoudine Antoyissa	Maire de Chiconi	2014

3.7. Les objectifs du programme opérationnel (PO) FEDER en lien avec le plan d'actions

De manière succincte, ci-dessous les objectifs du programme opérationnel actuellement en vigueur en lien avec la mission.

Objectif thématique 3 : améliorer la compétitivité des PME

« La Stratégie Régionale d'Innovation et de Spécialisation Intelligente (SRI-SI) a identifié deux domaines d'activités stratégiques (DAS) vers lesquelles les activités de Recherche-Développement et d'Innovation peuvent et doivent se concentrer afin de contribuer au développement intelligent du territoire, à savoir la valorisation des ressources naturelles et culturelles, et l'économie sociale et solidaire. » (objectif spécifique 8 : créer et structurer les réseaux d'innovation) Il peut paraître regrettable que des 8 domaines de la Stratégie Régionale d'Innovation et de Spécialisation Intelligente (SRI-SI)⁵⁷ seul celui sur les matériaux soit lié au sujet du logement, et encore de manière indirecte.

« L'intervention du FEDER visera à améliorer la capacité des PME à développer de nouveaux produits et services à travers des aides individuelles à l'investissement. [...] Le FEDER contribuera au soutien du développement des entreprises, à travers un dispositif d'aide au fret pour le transport de matériaux, équipements et marchandises. » (priorité 3d) (cf. page 143)

Objectif thématique 6 : protéger et valoriser le patrimoine naturel et l'environnement en mettant à niveau les infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement et en améliorant la gestion des déchets

« L'intervention du FEDER contribuera à mettre à niveau les infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux usées. » (priorité 6b)

Objectifs thématiques 8 et 10 : favoriser l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre / investissement dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle en faveur des compétences et de l'apprentissage tout au long de la vie

« L'effort de formation (notamment pour les salariés les moins qualifiés) et de mise à niveau des adultes concernant les compétences clefs constitue donc un enjeu central pour le développement de Mayotte. » (priorité 8.5) « Besoins de qualification pressants liés à la mise aux normes du droit commun et au développement des filières économiques. » (priorité 10.3)

Objectif thématique 9 : Promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté

Accroître les compétences et la professionnalisation des équipes au contact des besoins sociaux de la population : adaptation du fonctionnement des CCAS (objectif spécifique 28, priorité 9.4). Le lien avec la politique de la ville est souhaité (page 124).

« Malgré un tissu associatif dense et dynamique, le secteur de l'ESS et plus particulièrement le secteur de l'insertion par l'activité économique souffre d'un manque de moyens (déficit d'équipements de proximité, problématique de trésorerie) et de structuration (aucune entreprise d'insertion ni d'ETI). Les besoins en termes de développement local (activité créatrices de lien social) et d'inclusion des populations précarisées – notamment des jeunes souffrant d'isolement - sont importants. » (objectif spécifique 29, priorité 9.5)

« Soutenir dans une approche intégrée le renouvellement urbain des zones urbaines dégradées. » (priorité 9b)

Investissement Territorial Intégré à Kawéni

« Il s'agit d'intégrer le renouvellement urbain, l'action sur le cadre de vie, les interventions à caractère d'insertion économique, la consolidation de la vie collective et du lien social, la politique de la jeunesse et d'accompagnement des familles en un ensemble de programmes territoriaux cohérents. En termes de projets, il s'agit d'enclencher des programmes de renouvellement urbains qui vont durer de 20 à 30 ans. »

⁵⁷ Les 8 domaines sont : les activités maritimes, la pêche et l'aquaculture ; l'agriculture et l'agroalimentaire ; les énergies alternatives ; le tourisme et les Industries Culturelles et Créatives ; l'aide à domicile et les services aux personnes ; les TIC ; les matériaux innovants en milieu tropical ; les transports et les services logistiques.

Cet ITI permet de flécher :

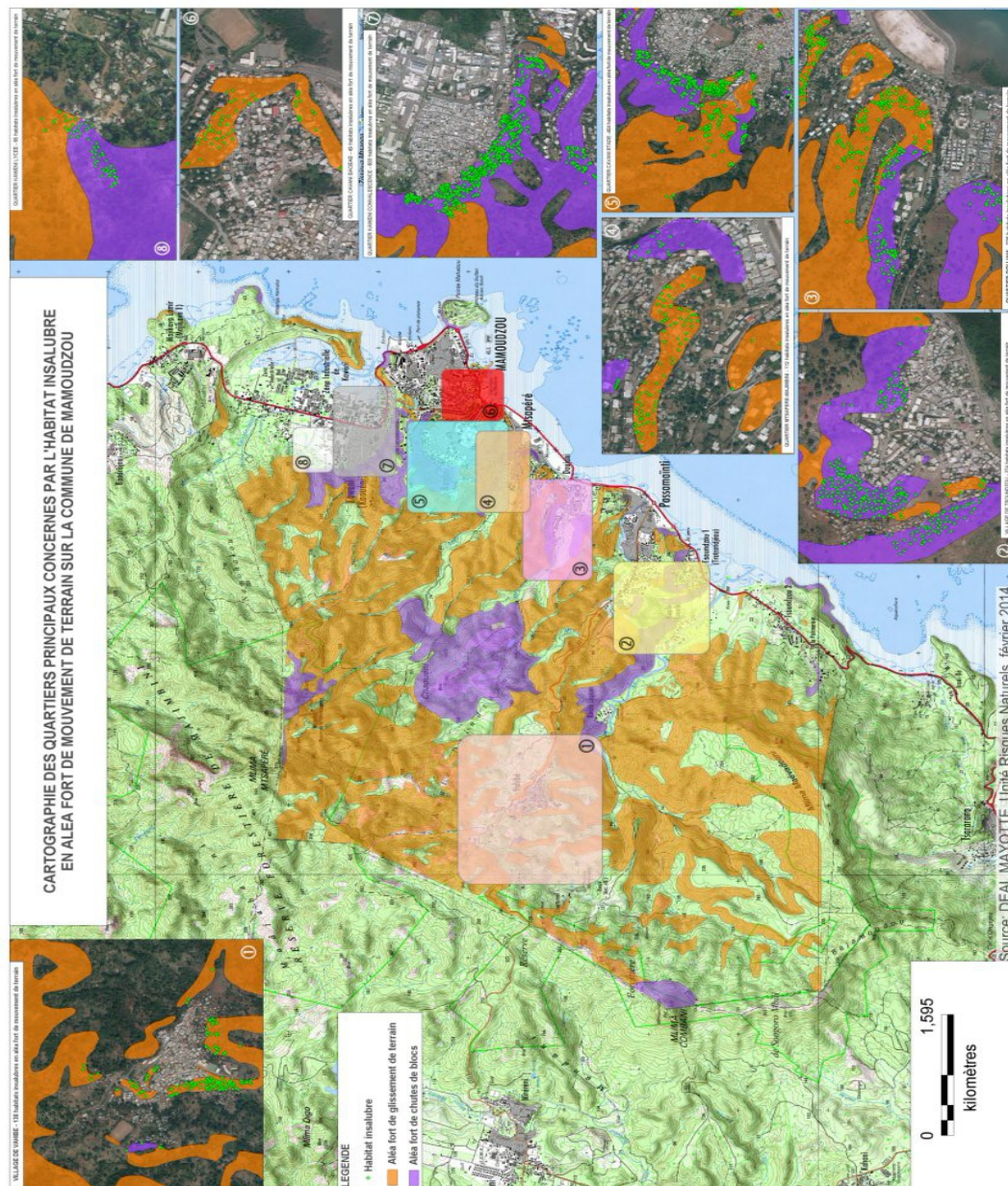
5,7 M€ de FEDER dont 1M€ sur eau/assainissement/déchets (OT6), 4 M€ sur les services sociaux et médico-sociaux de proximité (OT9) et 0,7 M€ sur l'énergie (OT4) ;

Des crédits FSE pour un montant non précisé mais en priorité sur l'OT9.

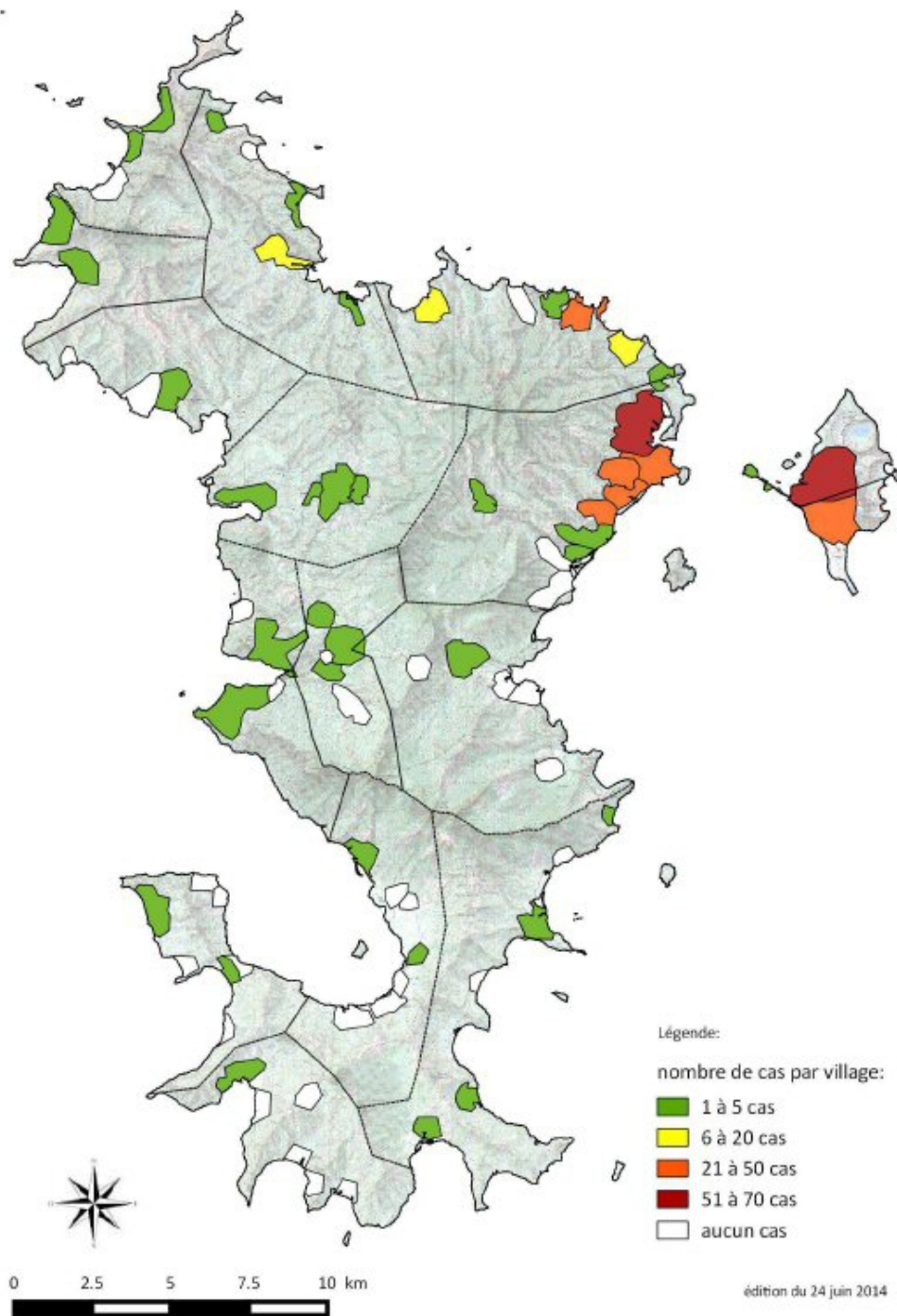
Sur les autres quartiers prioritaires (QPC), et notamment à Petite Terre, les crédits de l'OT9 devraient être mobilisés.

4. annexes cartographiques

4.1.1. cartographie de l'exposition des populations aux risques dans le secteur de Mamoudzou

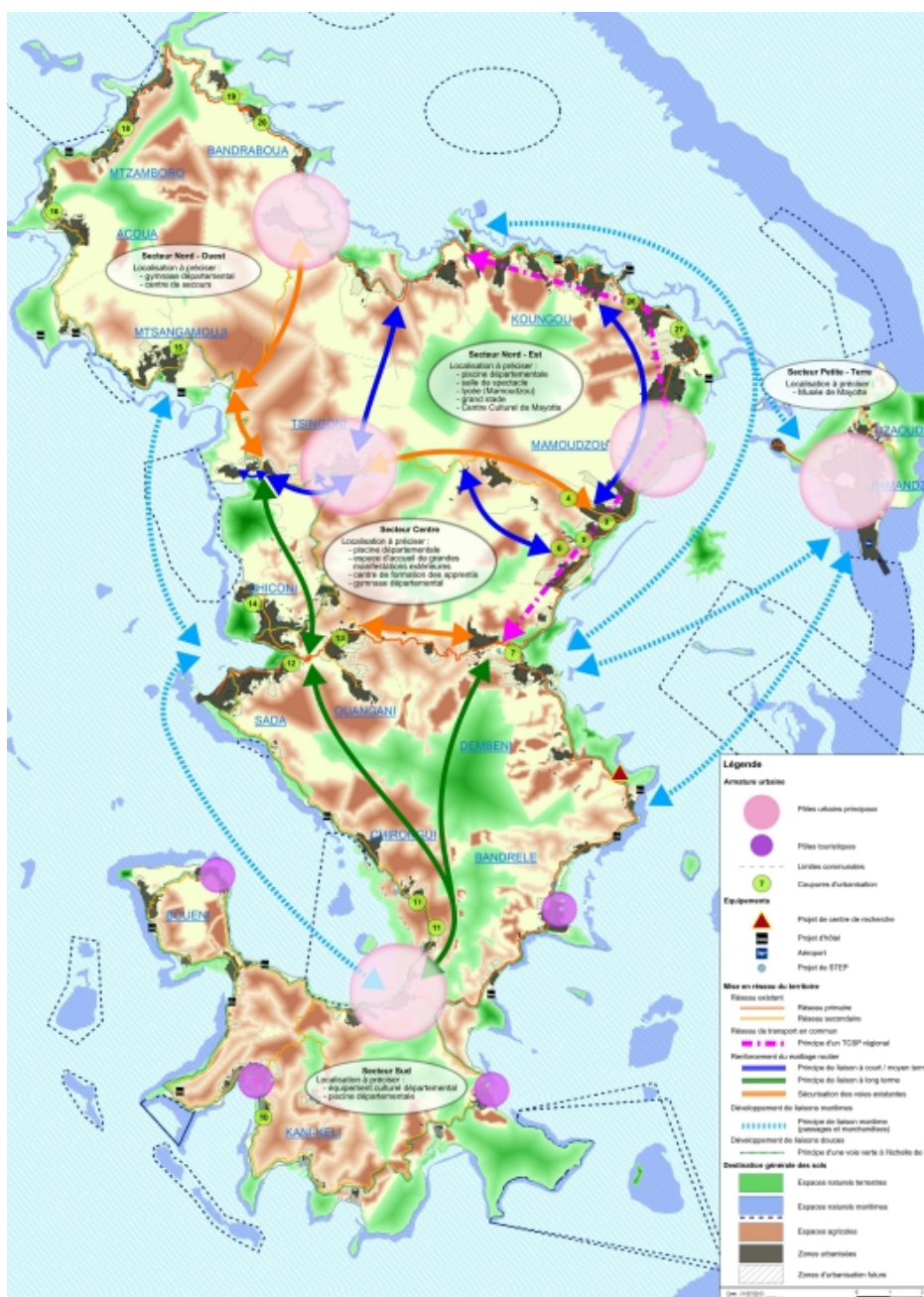


4.1.2. [Carte des foyers de dengue](#)



*Épidémie en cours de dengue : cas recensés au 24 juin 2014, (source ARS Océan Indien)
les foyers de l'épidémie en cours sont concentrés sur les zones accueillant
la plus forte concentration d'habitats de fortune*

4.1.3. Esquisse du SAR



esquisse de schéma d'aménagement régional (source conseil général juillet 2013)

5. Liste des personnes rencontrées ou entendues

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Abdou	Moussa	Conseil Général de Mayotte	chargé de mission Urbanisme et habitat
Abdou Razak	Mohamed	Ville de Mamoudzou	directeur général des services
Aboubacar	Ibrahim	Assemblée Nationale	député
Aubard	Sébastien	Commune de Tsingoni	Directeur de l'aménagement
Azihary	Mahamoud	Société immobilière de Mayotte	directeur général
Bailly	Claude	DEAL	chef de cellule LS
Bamana	Anchya	Commune de Sada	maire
Bamcolo	Assani Saindou	Commune de Koungou	maire
Boinahery	Abdourahamane	Commune de Sada	Directeur des services techniques
Boura	Soulaimana	Commune de Bandraboua	maire
Bourguet	Sylviane	Agence nationale pour l'habitat (ANAH)	adjointe au directeur générale adjoint en charge des politiques d'intervention
Camau	Olivier	Caisse des dépôts et consignations, Direction Régionale Réunion Océan Indien	directeur
Cazal	Josiane	Caisse d'Allocations Familiales	directrice
Chanfi	Hamidi	Ville de Sada	Adjoint au maire chargé de l'aménagement
Chever	Lucie	MLET/DGALN/QC4	chef de projet
Cheyssial	Attila		urbaniste/sociologue
Courtin	Daniel	DEAL de Mayotte	directeur
Degos	Thomas	DGOM	directeur général
Delahaies	Laetitia	Centre de ressources de la politique de la ville	directrice
Deloncle	Nicolas	DEAL	chef de l'unité EEC
Deregnacourt	Aurélie	MLET/DGALN/QC4	adjointe au chef de bureau
Dubreil	Jérôme	Agence régionale de santé	responsable du pôle santé-environnement/habitat
Dupont	Sabine	Caisse d'allocations	Responsable adjointe

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
		familiales de Mayotte	
El Amine	Mohamed	Conseil général de Mayotte	directeur général adjoint- chargé de la solidarité et du développement social -
El Hazzat	Mohamed	DEAL	chef de l'unité risques naturels
El Mahaboubi	Omar	Ville de Mamoudzou	directeur de l'aménagement
Espécier	Sylvie	Préfecture de Mayotte	sous-préfète chargée de mission
Ezzedgui	Aziza	Agence nationale pour l'habitat (ANAH)	chargée de mission territoriale (Outremer)
Hafidhou	Enfanne	Conseil général de Mayotte	directeur général adjoint en charge du développement
Hamada	Soihibou	Commune de Dembèni	maire
Galvain	Thierry	DRFIP	directeur
Geligny	David	Direction des douanes	directeur
Gonzalez	Thierry	Agence française de développement (AFD)	directeur-adjoint département Outre-mer
Guiral-Naepels	Audrey	Agence française de développement (AFD)	responsable du réseau SIDOM division Collectivités locales et développement urbain
Guyot	David	BE Privé - ISM	sociologue
Harouna	Zardani	Commune de Sada	Adjoint au maire chargé de l'économie et de l'environnement
Ibrahima	Hanima	Commune de Chirongui	maire
Inzouddini	Saindou	Société immobilière de Mayotte	architecte
Jullien	Jacques	PACT Guyane	directeur
Kordjee	Cris	Conseil général de Mayotte	directrice chargé des ports
Kordjee	Ismaël	Conseil général de Mayotte	chargé des affaires foncières
Laborey	David	MLET/DHUP/AD	chargé de mission
Laycuras	Philippe	Préfecture de Mayotte	secrétaire général aux affaires régionales
Lejosne	Nicolas	AFD/ Mayotte	directeur adjoint
Loret	Cédric	DG-OM	chef du département écologie, logement, développement et aménagement durable
Majani	Mohamed	Ville de Mamoudzou	maire
Mansotte	François	Agence régionale de Santé	responsable du pôle promotion de la santé et milieux de vie

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Mari	Mustoihi	Conseil général de Mayotte	directeur général adjoint en charge de l'aménagement
Nel	Ida	Mayotte Channel Gateway	directrice
Noël	Frédéric	Caisse des dépôts et consignation agence de Mayotte	Directeur territorial
Rambelo Harijaona	Mamihaja	Commune de Mamoudzou	Service aménagement
Richir	Pauline	Agence nationale pour la rénovation urbaine	chargée de mission
Richter	Monique		sociologue
Said	Boinali	Assemblée Nationale	député
Saidali	Ahamadi	Ville de Koungou	directeur de l'aménagement
Salinière	Jean-Pierre	Conseil général	directeur général des services
Sallenave	Pierre	Agence nationale pour la rénovation urbaine	directeur général
Salles	Patrick	Agence française de développement	directeur
Schmitt	Alby	MEDDE/DGALN/DEB	adjoint au directeur
Simonin	Thibaud	Ville de Mamoudzou	directeur de projet de rénovation urbaine
Soilihi	Mohamed	Sénat	sénateur
Sorbier	Jean-Jacques	DEAL	chef de l'unité PHCD
Subra	Faïz	Société immobilière de Mayotte	responsable département aménagement opérationnel
Vallée	Dominique	DEAL	directeur (jusqu'au 1er mai 2014)
Wittowski	Jacques	Préfecture de Mayotte	préfet
Zaidani	Daniel	Conseil général de Mayotte	président

Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AAH	Aide à l'amélioration de l'habitat
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
AFD	Agence française de développement
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
AMO	Assistance à maître d'ouvrage
ANAH	Agence nationale de l'habitat
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
ARS	Agence régionale de santé
BOP	Budget opérationnel de programme
BRGM	Bureau de recherche géologique et minière
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGOM	Direction générale des outre-mer
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier (d'État)
EPFAM	Établissement public d'intervention foncière et d'aménagement à Mayotte
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural

Acronyme	Signification
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRIS	Îlots regroupés pour l'information statistique, élément de base infracommunale pour la statistique INSEE
LBU	Ligne budgétaire unique
LAS	Logement en accession sociale
LATS	Logement en accession très sociale
LLI	Logement Locatif Intermédiaire
LLS	Logement locatif social
LLTS	Logement locatif très social
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MLETR	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
NPNRU	Nouveau programme national de rénovation urbaine
OGRAL	Opérations groupées d'amélioration de l'habitat
OIN	Opération d'intérêt national
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PACT	À l'origine « Propagande et actions contre les taudis », association loi 1901
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PADUDM	Plan d'actions pour le développement urbain durable de Mayotte
PCLHI	Plan communal de lutte contre l'habitat informel
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PPR	Plan de prévention des risques
PRU	Projet de rénovation urbaine
PSLA	Prêt locatif social en accession
RHI	Opération de résorption de l'habitat insalubre
RHS	Opération de résorption d'habitat spontané
RUP	Région ultrapériphériques de l'Union Européenne
SAR	Schéma régional d'aménagement
SCI	Société civile immobilière

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGAR	Secrétaire général pour les affaires régionale
SIEAM	Syndicat Intercommunal d'Eau et d'Assainissement de Mayotte
SIM	Société immobilière de Mayotte
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
STEP	Station d'épuration des eaux usées
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
TSE	Taxe spéciale d'équipement (perçue par les EPF)
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZPG	Zone des pas géométriques

