

Le secteur immobilier est en pleine mutation à Mayotte. Outre le déclin de l'habitat traditionnel et l'amélioration rapide du parc de logements, l'apparition de nouveaux acteurs a favorisé l'émergence d'un marché immobilier privé.

La rareté du foncier viabilisé, ainsi que la tenure foncière, sont des obstacles forts à un accroissement de la construction de logements, dans le secteur social comme dans le secteur concurrentiel, et contribuent à la relative faiblesse des offres nouvelles face à la demande immobilière induite par la croissance démographique et l'évolution des modes de vie.

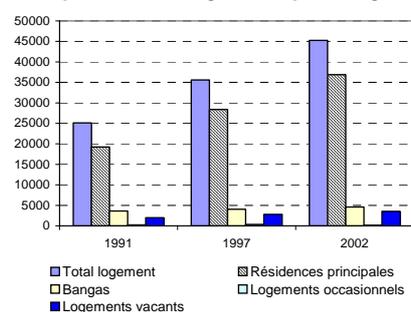
1- Le marché immobilier et son évolution

1.1 L'état du parc existant, sa répartition et son évolution depuis 1991

Au recensement de 2002, Mayotte comptait 45 221 logements, soit environ 10 000 de plus qu'en 1997. Le parc de logements a progressé à un rythme supérieur (+ 4,9 % par an) à celui de la croissance démographique (+ 4,1 % par an) sur la période 1997-2002.

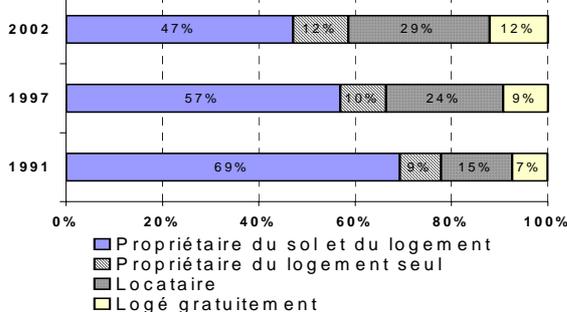
L'habitat à Mayotte se caractérise par une répartition inégale sur le territoire au profit du nord est de l'île. Un logement sur deux est situé dans les communes de Petite Terre, Koungou, Mamoudzou. Cette dernière concentre, à elle seule, 31 % des résidences principales et 28 % de la population mahoraise.

Répartition des logements par catégorie



Source INSEE

Evolution de la répartition des résidences principales selon le statut d'occupation



Source INSEE

D'après le recensement de la population de 2002, 81 % des ménages dont le chef de famille est d'origine mahoraise sont propriétaires de leur logement en 2002. La location qui se concentre sur les communes de Mamoudzou, Koungou et Petite Terre, est le fait des métropolitains et des immigrés (57 % des locataires sont d'origine comorienne en 2002). Elle tend, toutefois à se développer : la proportion des logements destinés à la location est passée de 34 % en 1997 à 41 % en 2002.

Mayotte dispose d'un parc récent puisque un tiers seulement des résidences principales avait moins de 8 ans en 2002. Le renouvellement rapide du parc de logements s'est traduit par une nette amélioration des conditions d'habitation. Ainsi, outre l'usage de matériaux plus résistants dans les constructions, la proportion de ménages disposant d'un branchement électrique s'est fortement accrue, passant, selon l'INSEE, de 32 % en 1991 à 76 % en 2002.

Cette même année, en dépit de ces avancées, seuls 26 % des logements disposaient de prise d'eau courante, un quart des résidences principales était équipé de WC à fosse septique et 22 % des ménages mahorais n'avaient accès, dans leur logement, ni à l'eau, ni à l'électricité. Par ailleurs, le surpeuplement¹ concerne près de 63 % des résidences principales mahoraises. Enfin, toujours en 2002, plus de 40 % de l'ensemble du parc de logements est en situation précaire, tandis que 35 % des résidences principales sont situées dans des quartiers insalubres.

A Mayotte trois types d'habitat coexistent :

- l'habitat en dur qui représente 57 % des logements, comprenant les logements « officiels » (ayant bénéficié de permis de construire), essentiellement assurés par l'effort public et les logements en dur « illégaux » ;
- l'habitat traditionnel constitué de cases végétales et de cases en banga (torchis) ;
- l'habitat insalubre et précaire fait de tôles et de matériaux de récupération.

¹ Logements surpeuplés selon la norme retenue par la l'ONU pour la CEE (avec 1,5 personnes ou plus par pièce). A Mayotte cet indicateur s'élevait à 1,8 en 2002.

Mayotte connaît une importante pénurie de logements. Il faudrait construire chaque année environ 2 200 logements, alors qu'en moyenne la construction de seulement 1 300 logements est autorisée. Toutefois, nombre de constructions, difficiles à estimer, sont initiées sans permis de construire.

1.2 La politique publique de l'habitat et le marché immobilier

Sur la période du XII^{ème} contrat de Plan (2000 - 2004), 139,5 millions d'euros ont été affectés au secteur du logement, dont 24,4 millions d'euros pour les crédits *Réhabilitation des Habitations Insalubres* et 99,1 millions au titre de la ligne budgétaire unique qui est une dotation de l'Etat regroupant l'ensemble des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat. Le taux de consommation des crédits de paiements (CP) pour la période 2000 - 2004, pour un financement prévisionnel annuel de 19,8 millions d'euros, reste relativement faible. De plus, les AP ont baissé de 9,4 millions d'euros sur la même période (soit - 11,4 % en taux de croissance annuel moyen)

Dépenses liquidées par la D.E. en matière de logement (y compris RHI) – en millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004
Autorisations de programme (AP total)	24,5	26,8	18,2	20,5	15,1
Part de l'Etat	21,3	21,4	16,4	13,0	14,0
Part de la CDM	3,4	2,4	0,9	0,4	0,8
CP Total	24,7	23,8	17,2	13,4	14,8

Source : Direction de l'Equipeement

En janvier 2002, la DASS et la DE ont recensé 59 sites nécessitant une opération de résorption de l'habitat insalubre. En 2004, 51 opérations étaient en cours dont 11 sont au stade des études pré opérationnelles, 11 au stade des études techniques et 29 en phase de travaux.

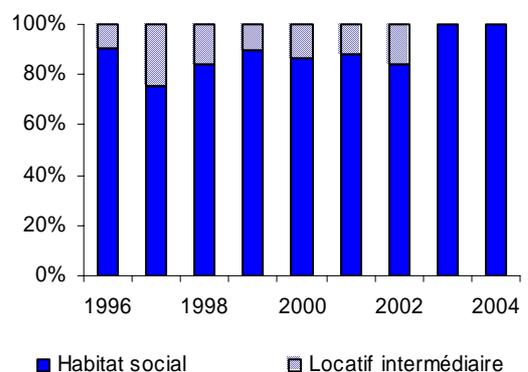
La politique de l'habitat social mise en œuvre depuis vingt-cinq ans par un opérateur unique la Société Immobilière de Mayotte (SIM), était basée sur l'accession à la propriété des populations les plus démunies, au travers de la construction des cases (subventionnées à près de 90 % par l'Etat)². Cette politique a permis la substitution progressive des logements en matériaux traditionnels par des logements en dur. Plus de 16 000 cases SIM ont été construites (soit en nombre près de la moitié des ménages mahorais). Cette politique a cependant atteint ses limites : individuelle et rustique, la case SIM (deux ou trois pièces sans finitions intérieures), qui s'inspire de l'habitat traditionnel mahorais, ne répond plus, dans un contexte de saturation de l'espace foncier, aux besoins de la société mahoraise.

Un nouveau dispositif comparable à celui en vigueur dans les DOM devrait être instauré à Mayotte, le Logement en Accession Sociale ou Très Sociale (L.A.S/L.A.T.S.), destiné aux accédants sociaux (en priorité les familles). Il s'agira de logements plus grands, plus confortables, mieux adaptés aux besoins familiaux. Son financement se composera d'une subvention couplée à un prêt bancaire immobilier (mise en place, en 2006, d'une interface sociale et financière, destinée à faciliter l'accès des plus démunis au crédit) dont le remboursement sera couvert en grande partie par l'Allocation Logement (AL) en vigueur à Mayotte depuis 2004. Le L.A.T.S., dont le taux de subvention pourrait atteindre 75 %, viendra se substituer à la case SIM dès sa mise en œuvre en 2006.

Par ailleurs, pour pallier l'absence d'offre locative sociale, il sera développé, à plus long terme, un parc locatif spécifique. Les personnes à revenus modestes, ne pouvant accéder à la propriété pourront dès lors louer un logement moderne répondant aux normes d'hygiène et de salubrité.

En 2004, la SIM gérait un parc locatif de 1581 logements intermédiaires occupés, pour l'essentiel, par des fonctionnaires métropolitains. Mais, stimulé par les opérations en défiscalisation³ qui ont été effectives dès 1994, ce marché est de plus en plus occupé par des opérateurs privés. En 2005, 239 constructions auraient bénéficié du dispositif Girardin contre 160 en 2004. Ces opérations, principalement initiées par les résidents locaux d'origine métropolitaine⁴, et qui sont essentiellement concentrées sur la commune de Mamoudzou, ont favorisé l'émergence d'un marché immobilier privé et l'installation de promoteurs immobiliers.

Nombre de logements SIM livrés entre 1996 et 2004



Source SIM

Encours des crédits à l'habitat des particuliers (établissements de crédit installés localement)

en millions d'euros	31-déc-00	31-déc-01	31-déc-02	31-déc-03	31-déc-04
Crédits à l'habitat	11,50	14,70	19,10	27,3	33,9

Source : IEDOM Mayotte

L'encours des crédits à l'habitat des particuliers (33,9 millions d'euros au 31/12/2004), qui ne sont octroyés que par les établissements locaux, a triplé entre 2000 et 2004. Ils atteignent 36 % des crédits aux particuliers, soit 5 points de plus en 5 ans.

²En outre, inaugurée en 2000, la prime « Dago » a pour objet le subventionnement de constructions individuelles. En 2004, seules 6 primes ont été attribuées.

³ Les avantages fiscaux de la loi Paul et de la loi Girardin, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, sont applicables à Mayotte.

⁴ La production des logements concernés pose la question des rachats de ces logements au terme du délai de défiscalisation et donc pour l'investisseur le risque de ne pas rentrer dans ses fonds.

2- Le foncier, une contrainte forte

2.1 L'insuffisante sécurité juridique de la tenure foncière⁵

La situation foncière de Mayotte est très particulière en raison d'importantes règles coutumières, reconnues par la législation. Le droit foncier mahorais est régi par les décrets du 18 mai 1904 et 4 février 1911 relatifs à l'immatriculation foncière à Madagascar et étendus par le décret du 9 juin 1931 aux Comores. Les propriétés coutumières ne sont pas inscrites dans le Livre Foncier et les transferts de propriété ne sont pas soumis obligatoirement à déclaration. Aussi, les candidats à l'accession d'un logement peinent-ils à apporter la preuve de la propriété du terrain sur lequel ils souhaitent édifier leur habitat et à accéder au crédit à l'habitat. L'occupation irrégulière des sols freine également l'aménagement de l'espace.

Depuis 1996, une politique de régularisation foncière consistant à reconnaître l'occupation coutumière des terres et à attribuer un titre de propriété, est mise en oeuvre par le CNASEA⁶. Fin décembre 2005, les occupants de 12 685 parcelles (2 272 ha) ont été reconnus par la Commission d'Aménagement Foncier tandis que 4 671 dossiers (299 ha) sont en attente d'examen par cette même commission. Par ailleurs, l'étude de 3 991 parcelles est en cours au CNASEA. Ainsi, tout le territoire utile a été enquêté, toutes les parcelles sont levées (22 047 parcelles sur une surface de 3 982 ha) et tous les occupants recensés et identifiés. En revanche, l'attribution de titres de propriété peine à se mettre en place en raison d'une part du coût élevé (1 000 euros) de l'opération de régularisation foncière, qui était à la charge de l'occupant jusqu'en 2004, et de l'insuffisante sécurité juridique liée à l'absence d'état civil à Mayotte. Aussi, entre 1998 et 2004, seuls 1 000 actes ont-ils été distribués. L'exonération des droits d'enregistrement, de bornage et des frais de publicité depuis le 1^{er} janvier 2004 a relancé les immatriculations foncières qui, de 2006 à 2010, devraient s'élever à 3 000 actes par an. Par ailleurs, en raison notamment du caractère indivis de la terre, certains villages comme Chiconi et Chirongui n'entrent pas dans la régularisation. Dans les années 60, à Chiconi, 74 personnes se sont regroupées pour titrer une propriété de 40 hectares. Aujourd'hui, ils sont plus de 4 000 ayant droits en indivision.

Il existe actuellement à Mayotte 10 000 titres de propriété et 15 000 titres nouveaux devraient être délivrés d'ici 2010. L'organisation du registre foncier à Mayotte, est fortement contrainte par le régime de publicité foncière, qui demeure facultatif, et ne concerne que les personnes physiques. Ce défaut de publication pose des problèmes d'insécurité juridique majeurs. Un titre non publié n'est, en effet, pas opposable aux tiers. Lorsqu'il y a conflit de titres, c'est le premier titre publié qui fait foi même s'il est postérieur. Les conflits sont d'autant plus nombreux qu'un incendie de la Conservation Foncière en 1993 a entraîné la disparition de 3 000 titres.

L'ordonnance n°2005-870 du 28 juillet 2005 rend obligatoire à partir de janvier 2008, pour les personnes physiques et morales, l'immatriculation ainsi que l'inscription des droits réels immobiliers transmis ou constitués sur ces immeubles immatriculés. La rédaction d'un acte authentique sera désormais exigée pour publier un droit immobilier au livre foncier de Mayotte.

2.2 La rareté du foncier viabilisé et le coût du logement

Les opportunités économiques ainsi que la pression démographique⁷ ont pour effet de tendre singulièrement le marché foncier sur l'île. Cette situation est particulière à Mayotte du fait de l'exiguïté du territoire (375 km²) et de la rareté des surfaces habitables : 20 % des terrains sont inconstructibles en raison d'une inclinaison supérieure à 30° et 40 % sont constructibles mais à des coûts très élevés (pentes comprises entre 15 et 30°). En tenant compte des zones agricoles et protégées au titre de l'environnement, il resterait ainsi un espace disponible à la construction inférieure à 150 km² dont 25 km² sont déjà urbanisés. L'offre de foncier constructible est d'autant plus faible qu'il existerait à Mayotte une forte propension à la rétention foncière.

La pénurie exacerbée par l'inégale répartition géographique de la population ainsi que le coût du foncier aménagé freinent la mise en oeuvre d'une politique locale de l'habitat, tant pour le secteur privé que pour le secteur social.

Mayotte accuse également un retard certain en matière de réseau de voirie, d'électrification, d'adduction d'eau et de traitement des ordures ménagères. Or en raison de la faiblesse de leurs ressources financières, les communes sont dans l'incapacité de produire suffisamment de terrains dotés d'aménagement même primaires. Aussi, la viabilisation d'une zone entière incombe-t-elle au promoteur immobilier et vient renchérir les coûts. Les programmes de logement social qui sont soumis à des contraintes de prix de sortie, sont handicapés par ces surcoûts. L'actualisation et l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte à partir du 1^{er} janvier 2006 devraient faciliter les procédures d'aménagement avec l'introduction d'un nouvel outil, la Zone d'Aménagement Concertée⁸.

⁵ L'absence d'obligation de l'immatriculation et d'enregistrement des transactions

⁶ Centre National pour l'Aménagement des Structures d'Exploitation Agricoles.

En effet, le Conseil Général a décidé, par sa délibération n°145/96/CGD du 3 septembre 1996, de mettre en oeuvre une opération de régularisation foncière sur l'ensemble des terres présumées appartenir à la CDM. Les critères d'attribution des parcelles issues des mesures de régularisation foncière découlent des dispositions réglementaires du décret du 28 septembre 1926 modifié par le décret 56-224 du 28 février 1956. Cette procédure, selon le CNASEA, permet à toute personne exerçant un droit réel selon la coutume, à savoir une occupation de bonne foi, paisible et continue d'une parcelle ainsi que d'une mise en valeur rationnelle et continue depuis plus de dix ans, d'en devenir propriétaire de droit commun.

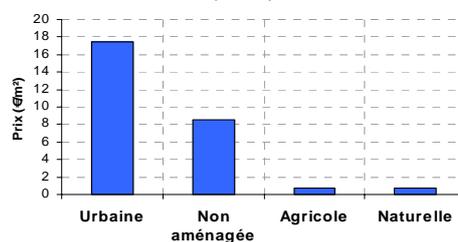
⁷ Une densité de 428 hab/km²

⁸ C'est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique décide d'aménager et d'équiper des terrains en vue de la réalisation de construction ou d'installation d'équipements collectifs.

En raison de la tenure foncière et du droit local musulman, il est difficile à Mayotte de mesurer le nombre de transactions sur le marché immobilier. Les ventes ou les prêts de terrains nus ou bâtis qui se font par actes notariés sur tout le territoire sont estimés à 20 % des transactions totales. Le reste se fait sous seing privé ou sous droit local devant le cadastre.

A Mayotte, la collectivité⁹ se voit attribuer des compétences en matière foncière, notamment d'un droit de préemption assorti d'un droit d'expropriation en cas de désaccord avec le vendeur. C'est au CNASEA qu'il revient d'exercer depuis 1998 ce droit prioritaire d'acquisition des terres afin de constituer des réserves foncières (12 ha en 2004). Ainsi, toute vente doit préalablement faire l'objet d'une Déclaration d'intention d'aliéner (DIA). A partir de ces DIA, on peut estimer le nombre de transactions privées officielles sur le marché foncier et approcher les prix de marché¹⁰. Entre 1999 et 2004, il y a eu en moyenne 330 DIA dont environ 9 % ont fait l'objet d'une préemption. Sur les 30 préemptions annuelles, 1/5 l'ont été aux prix déclarés.

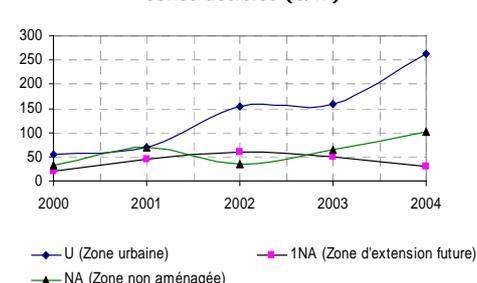
Prix moyen de préemption du CNASEA en 2005 (€/m²)



Source CNASEA

Le marché immobilier est segmenté en de multiples sous-marchés, le prix d'un bien immobilier dépendant fortement de sa nature (maisons, appartements, terrains...) et de sa localisation tant spatiale que temporelle. Par exemple, entre l'affectation agricole ou naturelle d'un terrain et celle dans une zone urbanisable, la différence de prix était en moyenne de cinquante fois en 2004 à Mayotte.

Prix du foncier déclaré au CNASEA dans les zones constructibles (€/m²)



Source CNASEA

La pression foncière a entraîné une flambée des prix sur le marché immobilier: le prix déclaré pour un terrain en zone urbaine toutes communes confondues est passé de 53 €/m² en 2000 à 263 € en 2004, soit un quintuplement du prix.

La commune de Mamoudzou dont le marché est le plus actif (571 DIA entre 2000 et 2004) connaît naturellement les prix les plus élevés: le prix d'un terrain bâti en zone urbaine s'établit à 403 €/m² en 2004 contre 229 €/m² en 2000, soit une hausse annuelle moyenne de 12 %. Cette progression s'est poursuivie en 2005 puisque ce type de terrains s'est vendu au prix de 520 €/m².

Evolution des coûts de la construction dans l'habitat social et le logement intermédiaire

Type habitat	Ratio coût de construction (hors honoraires)/ SHON ¹¹			
	2001	2002	2004	Prévisionnel 2006
Logement en accession sociale	420 €/m ²	490 €/m ²	530 €/m ²	630 €/m ²
Logement locatif social (PLI)	610 €/m ²	635 €/m ²	Pas de construction	
Logement locatif social	Pas de construction			
Bâtiment publics (bibliothèque...)				1250 €/m ²
Habitat en accession privée (type défiscalisation)				1200 €/m ²

Source SIM

Il n'existe pas à Mayotte d'indice de la construction. Le coût réel de la construction dépend des coûts de matières premières et de ceux de la main d'œuvre qui ne cessent de s'accroître. En effet, outre, la revalorisation constante du SMIG (+ 10 % par an), le coût du béton s'est accru de 22 % entre 2003 et 2005 et celui du fer a progressé de 48 % sur la même période. Ainsi le coût de la construction s'établit en 2005 à environ 850 €/m² pour un appartement et à 950 €/m² pour une maison individuelle de classe moyenne.

Outre la pression démographique, le contexte général mahorais est caractérisé par une situation de l'emploi très déséquilibrée, un pouvoir d'achat encore très inférieur à celui de la métropole, un habitat précaire et insalubre et un sous équipement généralisé (assainissement, voirie, réseaux divers). Dans ces conditions, le secteur du logement est pour les pouvoirs publics un secteur prioritaire, et ce d'autant plus que le développement anarchique des constructions immobilières s'avère lourd de conséquences pour l'environnement et pour les activités économiques et constitue un coût supplémentaire futur pour la collectivité. Par ailleurs, si l'ensemble du territoire est cadastré, seules 3 communes sur 17 disposent en 2005 d'un plan d'occupation des sols.

Face au renchérissement du coût du foncier, exacerbé par l'émergence d'un marché immobilier privé, une adaptation de la population à l'habitat groupé et collectif devient une nécessité.

⁹ La CDM peut exercer un droit de préemption sur l'ensemble du territoire de la collectivité, à l'exception de la zone des cinquante pas géométriques, qui constitue une « réserve domaniale » composée par une bande de terrains d'une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage de la mer. Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2006, dans le cadre d'application de l'ordonnance n°2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, les communes disposeront désormais, conformément au droit commun, de la possibilité de préempter en milieu urbain.

¹⁰ De nombreuses transactions se faisant sous seing privé ou sous droit local ne font pas l'objet de DIA et il existerait pour échapper à l'imposition, une propension à sous estimer les prix de vente lors de ces DIA.

¹¹ C'est la surface hors oeuvre nette d'une construction prise en compte dans le calcul du C.O.S. Elle s'obtient en soustrayant de la surface hors oeuvre brute les surfaces dites non habitables.