

Le cas de la butte de Majicavo à Koungou

La résorption de l'habitat insalubre à Mayotte

Rédaction : Sylvia Frey, architecte, édité par l'Ecole du terrain, juin 2024

La pratique d'un urbanisme revendiqué comme "ethnographique" par l'agence d'architecture et d'urbanisme mahoraise Harappa intéresse nos manières de faire. Elle s'attache à ce qui semble être le plus dur et le plus urgent – le logement insalubre en tôle et les mécanismes du bidonville à Mayotte, estimé à 24 000 logements, la précarité et dangerosité de l'existence dans ces conditions, les détériorations majeures des milieux de vie, tant humains que naturels qu'ils engendrent.



En résumé

Mayotte : 270 000 habitantEs **Commune de Koungou** : 32 156 habitantEs **Maîtrise d'ouvrage** : Commune de Koungou **Maîtrise d'œuvre** : Harappa **Maîtrise d'œuvre Voirie et Réseaux Divers** : BET ETG **Gestionnaire** : Soliha **Montant de l'opération** : 42 000 € / logement ; 1 260 000€ pour 30 logements Opération "tiroir" (démolition, reconstruction, relogement provisoire, accompagnement social et vers l'emploi, insertion et retour sur site). Le projet a servi de préfiguration au dispositif de Logement locatif très spécial adapté (LLTSA, équivalent du PLAI-A métropolitain), dont l'expérimentation a été lancée par le Ministère des Outre-mer en Guyane et à Mayotte jusqu'en 2026. Ayant vocation à répondre à l'urgence de relogement des ménages vivant actuellement dans les bidonvilles et disposant de très faibles ressources, le LLTSA permet le financement d'un logement locatif très social (100 % de financements jusqu'à 90 000 euros) à bas niveau de quittance avec la mise en place d'une gestion locative renforcée (dont l'enveloppe automatique est de 8 000 euros) pour des locataires n'ayant pas accès au parc social classique.

Chronologie

2019 : mise en œuvre des ossatures métalliques industrialisées **2020** : enquêtes bâties dans plusieurs quartiers de Koungou **2020 - 2021** : chantier **2021** : livraison de 13 maisons **2022** : livraison de 17 maisons **2023** : chantier de finition des sols et des murs

L'École du terrain a souhaité inviter Sylvia Frey à publier un article sur le projet de relogement qu'elle a mené à Majicavo avec Harappa. En effet, la pratique d'un urbanisme revendiqué comme « ethnographique » par cette agence d'architecture et d'urbanisme mahoraise intéresse particulièrement nos manières de faire. Elle s'attache à ce qui semble être le plus dur et le plus urgent – le logement insalubre en tôle et les mécanismes du bidonville à Mayotte, estimé à 24 000 logements, la précarité et dangerosité de l'existence dans ces conditions, les détériorations majeures des milieux de vie, tant humains que naturels qu'ils engendrent. L'agence Harappa rassemble les acteurs de l'aménagement et les habitants autour d'une enquête très fine de leurs situations personnelles et de leurs conditions d'habitat, propose des interventions dans un tissu existant, des relogements temporaires, et un habitat sûr et abordable. L'agence mène une réflexion de fond sur les conditions de production de cet habitat : l'histoire de l'habitat mahorais et des pratiques foncières coutumières, son économie, son habitabilité, qui le construit et le finit ?, avec quels matériaux ?, pour quel coût et quel loyer ?, pour quels ménages ?... Comment produire ces logements abordables, voire très abordables, qui manquent cruellement à Mayotte ?

Un financement a été créé pour Mayotte et pour la Guyane. Expérimenté pour cinq ans à partir de septembre 2021, le logement locatif très social (LLTS) permet à l'État de subventionner jusqu'à 100% de la construction d'un logement (dans la limite de 90 000€ par logement) à loyer modéré. Mais comment construire dans cette économie ? Sur quoi porte la qualité et la sécurité d'habiter ? Qui se porte maître d'ouvrage, et quelles entreprises acceptent de construire de cette manière ?

Grâce à son inscription dans le territoire mahorais et ses discussions continues avec les communes, l'État, les constructeurs, les charpentiers, les aménageurs, les habitants, Harappa est à même d'expérimenter des projets de résorption de l'habitat insalubre (RHI) à travers Mayotte, et ici avec la commune Koungou dans le quartier de Majicavo. L'urgence sur la talus de Majicavo est liée à son exposition aux risques naturels et sanitaires. En 2017, un enfant de cinq ans est décédé après de fortes pluies qui ont emporté un mur de soutènement en pneus. Le projet consiste à démolir 46 constructions du bidonville (dont 39 déclarées insalubres irrémédiables) et à reconstruire 30 logements sur les parties les moins exposées aux risques. Il s'agit de la première opération à proposer un relogement sur site de ménages vivant en bidonville à Mayotte. Afin de construire vite et à moindre coût, la collectivité prévoit de livrer les maisons brutes, et de confier l'aménagement intérieur et extérieur à SOLIHA, en charge par ailleurs de la gestion locative et de l'accompagnement social des familles. SOLIHA, Solidaires pour l'habitat, acteur de l'économie sociale et solidaire, est un opérateur implanté sur le territoire de Mayotte depuis 2015. Son objectif principal est de favoriser l'accès et le maintien dans l'habitat des personnes défavorisées, fragiles et vulnérables. À Majicavo, les aménagements sont réalisés avec la participation des habitants. Plus largement, le chantier est pensé comme un lieu d'apprentissage et de formation : apprentissage du maniement et de la mise en œuvre de la BTC (brique de terre crue compressée) et d'un système constructif modulaire. Dans une logique de circuit court, Harappa a fait appel à des entreprises locales.

À partir de ces recherches et ces projets menés sur le terrain, il s'agit surtout de porter des propositions politiques pour faire advenir le droit au logement sur ce territoire.

Enjeu écologique majeur et droit au logement

Il est inhabituel de considérer que la suppression de l'habitat précaire et insalubre constitue un enjeu écologique majeur. Et pourtant, en particulier sur l'île de Mayotte, la surface occupée et détériorée par les différentes formes de cet habitat est très importante (pourtours d'urbanisation, délaissés urbains, bords de route, chemins agricoles, pentes déboisées, plages, bords de rivières, franges de mangrove). Plus que toute autre activité humaine, l'habitat contribue à la détérioration de l'environnement anthropique ou naturel. Dans le même temps, il maintient un niveau de discrimination des conditions de vie inacceptable dans un

département français et aggrave les relations entre des populations cousines. Ce sont plus de 800 hectares qui sont aujourd'hui en jeu. La suppression de l'habitat précaire permettra la récupération des deux tiers de cette surface pour la restituer à des usages écologiquement satisfaisant.



Habitat insalubre dans un quartier de Koungou © Harappa

La suppression de l'habitat insalubre présuppose que des solutions de logement acceptables et dignes soient proposées aux familles. D'une part des logements équipés des réseaux vitaux, eau courante, électricité, assainissement. D'autre part des logements solides qui ne s'envolent pas aux vents violents, qui ne s'effondrent pas lors de secousses sismiques et qui sont à l'abri des inondations et des glissements de terrains.

Le droit au logement¹ et la loi sur le logement indigne² impliquent que ces solutions soient appliquées pour toutes les familles, quelle que soit la légalité de leur situation sur le territoire. Les solutions qui remplissent ces conditions minimales peuvent être très diverses, de l'hébergement provisoire à des solutions locatives, collectives ou individuelles.

La non-légitimité coutumière, l'occupation de terrains à risque

Les différentes observations et études menées depuis quelques années, dans le cadre du schéma d'aménagement régional (SAR)³, mais aussi dans le cadre d'études urbaines, permettent d'énoncer plusieurs constats.



Habitat insalubre dans un quartier de Koungou © Harappa

L'habitat précaire et insalubre qui est abordé ici prioritairement diffère de l'habitat villageois de la tradition mahoraise des années 1970 mais également des cases SIM et POM construites dans les années 1980 et 1990. Celles-ci n'étaient guère raccordées aux réseaux (alors inexistant) mais répondaient à des insertions sociales et spatiales concertées avec le village, et à des productions constructives réfléchies. Leurs habitants étaient réputés ou devenaient propriétaires de leurs parcelles, la légitimité de cette accession se situait dans le droit coutumier de la matrilocalité de l'habitat. L'habitat précaire et insalubre abrite donc en grande majorité des familles « non légitimes » au sens de la tradition.

De ce fait, cet habitat ne dispose pas de cette légitimité et s'est développé par défaut ou par opportunité en habitat « parasite » de la structure urbaine et villageoise, dans un processus qui associe instabilité, urgence, précarité et illégalité.

La forme de cet habitat sommaire composé des matériaux les moins onéreux, sur les terrains les moins propices à la construction, fait qu'on parlera communément de bidonville. Les poches d'habitat insalubres se sont développées prioritairement sur des terrains majoritairement inconstructibles, ne serait-ce que réglementairement dans les Plans locaux d'urbanisme (PLU). Elles ont aussi occupé des terrains particulièrement exposés : pentes escarpées, bords de rivières, plages, sur des terrains sur lesquels les propriétaires privés ou publics n'ont exercé aucune surveillance active, parce que ces terrains ne semblent n'avoir aucune valeur foncière ou des capacités constructives très limitées (absence de réseaux, exposition aux risques, dangerosité sociale). Parmi ces terrains, certains sont communaux, départementaux ou encore propriétés de l'État.

L'habitat y est le plus souvent pauvrement construit, sans fondations véritables, avec des matériaux impropres ou sous-dimensionnés, et des sanitaires sommaires. Il est donc particulièrement fragile et exposé aux moindres risques, jouxtant les agglomérations existantes.

Les occupants ne disposent pas de terrains titrés ni même de droits d'usage reconnus, sinon pour certains dont l'ancienneté sur site ne paraît plus contestée. La très grande majorité des constructions s'est établie en rez-de-chaussée, ce qui rend ces quartiers moins denses que les quartiers anciens (30 logements par hectare en moyenne). Dans ces derniers, les maisons se durcissent et se rapprochent en comblant les vides, et se voient même parfois ajouter un étage. Les 25 000 logements insalubres occuperaient actuellement 840 hectares.

Les grandes orientations qui découlent de ce constat

Cet état des lieux suffit à comprendre que le relogement des familles occupant l'habitat précaire et insalubre ne peut s'effectuer à grande échelle seulement au travers de constructions individuelles associées à une parcelle (à moins de consacrer à ce relogement des surfaces constructibles supplémentaires importantes). Dans la situation de raréfaction foncière que connaît et connaîtra Mayotte dans les années à venir, cette consommation complémentaire n'est guère envisageable. De plus, la suppression de l'habitat précaire et insalubre ne peut se faire au prix d'une ségrégation spatiale systématique. Le nouvel habitat doit trouver une place acceptable dans l'ensemble urbain.

Deux facteurs doivent donc être pris en compte. Le premier est lié au coût des solutions de relogement. Les ressources des ménages qui occupent cet habitat sont faibles, voire très faibles, et leurs possibilités d'accès à des aides au logement très limitées. Les solutions de relogement doivent tenir compte de cet aspect, au risque, sinon, d'être inopérantes. Le second facteur est lié au nombre : 25 000 logements précaires et insalubres ne se dissolvent pas magiquement. L'appareil de production du logement social est actuellement inadapté à cet objectif, tant au niveau du financement que des produits et des capacités des entreprises.

Ces différentes questions posées par la suppression de l'habitat précaire et insalubre et son remplacement conduisent à différentes orientations : maîtriser la consommation d'espace pour la résorption de l'habitat précaire, veiller à l'économie et à la rentabilité des terrains aménagés, intégrer les opérations de relogement nécessaires en associant des formes urbaines économes en foncier. Cela conduit, par voie de conséquence, à généraliser le relogement en R+1, à développer les maisons individuelles R+1 en bande et à réaliser des petites opérations de logements collectifs R+2 ou R+3 pour les besoins des petits ménages, des personnes âgées ou à mobilité réduite (RDC), des situations de transit, etc.

La réussite de ce programme passe par la mise en place d'un appareil de production consacré à cet objectif avec son ingénierie financière, foncière, urbanistique, sociale, architecturale, constructive et opérationnelle, sa logistique, ses entreprises, ses formateurs, ses ouvriers, ses travailleurs sociaux, ses juristes. Il s'agit de tenir un triple enjeu écologique, social et économique.

La mise en œuvre opérationnelle de l'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) du talus de Majicavo

Un site précaire et exposé aux risques

La butte de Majicavo longe la route nationale qui relie le Port de Longoni à Mamoudzou. Le passage sous la butte est très fréquenté. Un effondrement survenu en 2014 rend de nombreuses habitations dangereuses pour leurs occupants. Mais l'ensemble du terrain de la butte n'est pas occupé : le désordre des implantations de l'habitat précaire et les vides laissés offrent des possibilités de réorganiser les implantations de façon plus rationnelle sur l'ensemble du site qui, à l'exception du groupe scolaire, a été occupé sans être aménagé. Les voies de dessertes sont inexistantes et les cheminements piétons sont à l'état de traces plus ou moins praticables, surtout par temps pluvieux. Toutes ces raisons ont conduit la commune et la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL)⁴ à proposer une opération de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI)⁵ directement opérationnelle intégrant le relogement provisoire sur site des familles les plus exposées.



Photo aérienne de la butte de Majicavo, juillet 2018 © Harappa

La maîtrise du foncier a été facilitée par sa cession gratuite à la commune de la part du Conseil départemental. Il a ensuite été décidé de découper l'opération en deux petits périmètres, afin

de « s'assurer de la faisabilité du projet en commençant avec un petit nombre de ménages ». Plusieurs financements ont été décrochés : un financement RHI (par l'Agence Nationale de l'Habitat et la DEAL) pour les phases d'études et opérationnelles – aménagement du terrain ; le fonds Barnier⁶ pour conforter le talus sur lequel aucun logement ne sera implanté.



Photo aérienne de la butte de Majicavo durant le chantier, novembre 2019 © Harappa

Pour répondre à la consultation, une équipe composée de trois agences locales a été constituée : l'agence d'architecture et d'études urbaines HARAPPA, mandataire du groupement, l'agence Arch'Adapt et le bureau d'études techniques ETG. Ces trois structures ont de fortes raisons de travailler ensemble sur le sujet : ETG a mené et mène encore plusieurs études sur le site de Majicavo et en maîtrise fort bien les spécificités, HARAPPA de son côté a été mandaté par l'Établissement Public Foncier et d'Aménagement de Mayotte (EPFAM) afin d'étudier des solutions adaptées à la restructuration de l'habitat populaire, (au niveau aussi bien méthodologique qu'architectural et constructif), en s'appuyant sur des enquêtes sociales et bâti très approfondies. La collaboration de ces trois structures sur le sujet de l'habitat populaire s'est donc construite en amont de la consultation.



Photo aérienne de la butte de Majicavo durant le chantier, mars 2021 © Harappa

Afin de construire vite et à moindre coût, la collectivité prévoyait de livrer les maisons brutes, et de confier l'aménagement intérieur et extérieur à SOLIHA, en charge par ailleurs de la gestion locative et de l'accompagnement social des familles. Les aménagements sont réalisés avec la participation des habitants. Plus largement, le chantier est pensé comme un lieu d'apprentissage et de formation : apprentissage du maniement et de la mise en œuvre de la BTC (brique de terre crue compressée) et d'un système constructif modulaire. Dans une logique de circuit court, Harappa, MOE (Maîtrise d'œuvre), a fait appel à des entreprises locales.

Dès le lancement de la consultation le groupement a vérifié plusieurs hypothèses de travail en parcourant le site. La plus importante était d'étudier les conditions d'accès et la faisabilité d'accueil de maisons provisoires sur ce site occupé. Pour cela il était indispensable de savoir quel type de construction pouvait être proposé.

Une conception architecturale adaptée au site

Lors de son étude pour l'EPFAM, Harappa a expérimenté un système de construction par assemblage boulonné, qui présente l'avantage de permettre des constructions aussi bien provisoires que définitives. C'est le résultat de cette expérimentation qui devient le principe constructif de l'opération RHI de Majicavo.

La nécessaire reproductibilité de la solution a conduit HARAPPA à développer un système de construction à ossature métallique à un ou deux niveaux, adaptées aux contraintes sismiques et cycloniques de l'île, et comprenant un bloc sanitaire associé. Celui doit être en mesure de résister aussi bien aux séismes qu'aux cyclones, et doit s'adapter très facilement sur un terrain en pente. Ces études pour l'EPFAM étant très avancées, à l'annonce de la consultation, HARAPPA a élaboré pour le talus de Majicavo un modèle adapté à ce site particulièrement contraint par la surface. L'intérêt pour l'atelier Harappa était de vérifier que ses hypothèses de

travail puissent être transposables sur tous les sites.

Un prototype de l'ossature a été réalisé en usine après prise en compte de toutes les contraintes et rationalisation de la production, par optimisation des profils, des assemblages, du conditionnement, et la conception d'un guide de montage accessible à tous.

Cette première approche réalisée, il convenait de prendre la mesure du site et de sa capacité en fonction des contraintes de constructibilité. Cinq parties d'études ont été menées simultanément : les enquêtes urbaines et sociales sur le terrain ; l'analyse de la topographie ; les possibilités de restructuration ; l'adaptation du prototype aux contraintes particulières du site et la définition des solutions techniques VRD (Voirie et Réseaux Divers), adaptées à la réalisation des constructions.

Les enquêtes urbaines et sociales sur le terrain

Ces enquêtes portent sur tous les aspects de la maison et de ses occupants : identité complète et statut de tous les membres, statut matrimonial, scolarité, bourses activités, revenus, et parallèlement, état du bâti, situation de risque, précarité constructive, nombre de pièces, rôles, équipements de la maison, solutions pour l'eau, l'électricité, solutions sanitaires... Les enquêtes permettent d'évaluer la gravité des situations et prennent en compte l'urgence éventuelle. Elles se concluent par des bilans comparatifs et des typologies des situations qui permettent d'établir des propositions opérationnelles identifiées ménage par ménage. Les enquêtes ont aussi concerné des familles n'habitant plus sur le site mais ayant un projet dans cet espace, ainsi que des familles ayant été évacuées et souhaitant revenir sur site.

La base des enquêtes menées par Harappa est le bâti, son état, ses matériaux, sa situation en relations aux risques et son équipement. Ce bâti peut être en construction totale ou partielle, abandonné, inoccupé ou occupé par un ou plusieurs ménages.

La situation des ménages constitue le second champ d'analyse. Harappa a porté une attention particulière à la situation juridique de chacun des habitants des ménages, ainsi qu'à l'ancienneté des installations sur le site. Ces aspects permettent d'évaluer la « légitimité » relative de l'implantation des familles sur le site et d'examiner les solutions de relogement que le droit au logement autorise. Harappa a ainsi établi soixante fiches d'enquêtes, qui dénombrent 239 habitants, dont 162 enfants, avec un nombre moyen de 4,88 habitants par ménage. On y retrouve 115 enfants scolarisés, dont 35 bénéficient d'une bourse scolaire. Elles participent aux revenus touchés par les ménages, dont la moyenne est de 200 euros par mois.



Chantier de résorption de l'habitat insalubre à Majicavo © Harappa

Comme le rapporte le Journal de Mayotte, « le travail avec les familles a permis d'éviter le risque d'une réinstallation précaire ailleurs. Certains ont déjà été orientés vers de l'hébergement « ou ont trouvé des solutions par leur propre réseau », mais la plupart vont être relogés sur site, et ont donc été hébergés momentanément dans des 'logements-tiroirs', c'est à dire provisoires. En l'occurrence, ce sont des Algeco positionnés non loin du site, 6 logements T2, « la redevance se fait en fonction des ressources et la durée est de 3 mois renouvelables une fois ». Les familles avaient auparavant été épaulées dans leur accès aux droits. »

L'analyse de la topographie et le travail en maquette

Si les premières approches avaient permis d'identifier des possibilités constructives, il est vite apparu qu'il fallait procéder à une analyse plus fine. La visite de terrain a mis en évidence que la plupart des constructions s'étaient établies tant bien que mal sur le terrain, sans terrassements préalables, sans tracé de voirie. Les cheminements piétons suivent les pentes, sans aucun aménagement, et les déplacements se font en partie haute sur des dévers de roches dégradées.



Construction des maisons © Harappa

Compte tenu de l'encombrement du site et de son manque d'accessibilité due en grande partie aux clôtures en tôle, la DEAL a fait établir un relevé topographique qui a ensuite servi à Harappa pour réaliser une maquette au 1/200^e afin que l'ensemble des décideurs et des habitants puissent mieux cerner les contraintes et les possibilités d'aménagement. Dans le même temps elle a permis de simuler plusieurs hypothèses de réorganisation de la butte, entre architectes et bureau d'études.

Le souci du bureau d'études a été d'équilibrer déblais et remblais. Dans le même temps il importait de situer au mieux les plateformes nécessaires à la construction des maisons.

La définition des solutions techniques « Voiries et Réseaux divers » adaptées à la réalisation des constructions

Après avoir adapté la topographie du terrain existant pour l'implantation des constructions, différents tracés de voiries ont été étudiés avec le bureau d'études ETG. Les premières hypothèses s'étaient arrêtées sur l'organisation autour d'une voie en impasse qui semblait faisable au travers des visites de terrain. Mais cette hypothèse était cependant peu satisfaisante, beaucoup de constructions n'étant qu'indirectement reliées.

La maquette a aidé à comprendre qu'une autre solution était possible, en effectuant une boucle autour du socle de roche dégradées en partie haute. Plusieurs hypothèses ont ainsi été étudiées en tenant compte de la constructibilité au PLU, puis en recherchant des emplacements de stationnement. La voirie prenant davantage de place, Harappa a cherché à resserrer les constructions en les assemblant deux par deux et plus. L'agence a également vérifié qu'il était possible de reloger l'ensemble des familles de la partie haute ainsi que celles qui attendent depuis plusieurs années.

Le projet VRD comprend également la réalisation des plateformes qui vont servir de support aux constructions. Ces plateformes de surface approximatives de 50 m² sont elles-mêmes établies sur des terrassements appropriés en grande partie sur des supports rocheux. Ces plateformes permettent d'assembler plusieurs constructions entre elles, deux par deux, et deux par trois, et de leur associer un bloc sanitaire. Le reste de la surface bétonnée sert de cour extérieure pouvant être fermée et couverte.

Des montages opérationnels ont été initiés ou préfigurés

Les logements sont provisoires et financés dans le cadre de la RHI. La pérennisation éventuelle des occupations sera abordée ultérieurement. Ils sont conçus avec un statut locatif, le gestionnaire, à défaut, est la commune.

La maîtrise d'ouvrage des logements est communale. À ce titre la commune a passé directement la commande des ossatures industrielles pour qu'elles soient mises à disposition de l'entreprise retenue pour le montage.



L'avantage en termes de coûts pour l'opération est important. L'entreprise n'a pas à assumer l'achat et l'importation. Elle ne prend pas de marge sur la fourniture des ossatures, le stockage, le portage financier. Ceci permet de mobiliser des entreprises locales ne disposant pas d'une trésorerie importante.

L'apprentissage sur chantier

Les premières semaines de chantier ont permis de confronter la théorie de l'échelonnement des tâches à la réalité des conditions concrètes : retard de livraison de plateformes et retard de livraisons de matériaux (liés au Covid notamment).

La performance et la motivation des ouvriers ont été dès le départ importantes. Les ossatures ont été levées à un rythme convaincant. Après quelques tâtonnements, la maçonnerie apparente est devenue satisfaisante, et la pose des panneaux (livraison très retardée par le transport maritime) demandait une initiation totale. Les différentes entreprises concernées ont travaillé à mieux maîtriser les interdépendances entre les corps de métier.

Enseignements, limites, ouvertures

Faits marquants du contexte

L'opération de Résorption de l'Habitat Insalubre du Talus de Majicavo a été marquée par plusieurs événements à l'origine de retards et de difficultés de mise en œuvre. D'abord, la crise du Covid s'est déclarée quelques mois après le démarrage du chantier VRD, déstabilisant le bon déroulé de l'opération. Le chantier a été décalé de plusieurs mois. Les ossatures et les panneaux commandés ont pris plusieurs mois de retard du fait du détournement des cargos pendant cette période. Les formateurs prévus, envoyés gratuitement par chacune des entreprises, n'ont pu venir à temps. Mais dès la troisième semaine de juin 2020, à la livraison des ossatures, les entreprises retenues ont pu prendre la mesure du chantier à accomplir. Les premières charpentes ont été levées à un rythme presque inattendu. Tout au long de cette période difficile, la collaboration entre la maîtrise d'ouvrage communale, la DEAL et les équipes de maîtrise d'œuvre a été active et permanente.

Ensuite, le village de Majicavo est confronté à des problématiques d'insécurité qui ont eu un impact profond sur le déroulé du chantier. Les vols de matériaux et la dégradation des réalisations des entreprises étaient fréquents. Les ouvriers de deux entreprises se sont faits violemment agressés par des bandes armées de machettes, avec racket et blessures. Un début d'incendie s'est déclaré dans une des maisons en cours de construction. Les tentatives de gardiennage ne permettaient pas de réduire les risques. L'ensemble de ces points a eu un impact sur la propreté du chantier, de même que sur l'implication des entreprises dont le travail était régulièrement saccagé.

Enfin, cette opération expérimentale visait à construire des logements à très bas coût pour reloger des ménages peu solvables. Certains choix stratégiques ont été effectués entre la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage, notamment l'absence de finitions intérieures. Suite à la livraison des maisons et leur usage par les ménages, certains de ces choix se sont avérés peu judicieux et entraînent une dégradation accélérée des constructions. Après deux ans pour les premières maisons livrées et 6 mois pour la deuxième tranche, la maîtrise d'ouvrage a décidé de réaliser des travaux d'amélioration pour assurer un meilleur confort et une durabilité.

Problèmes rencontrés par lots

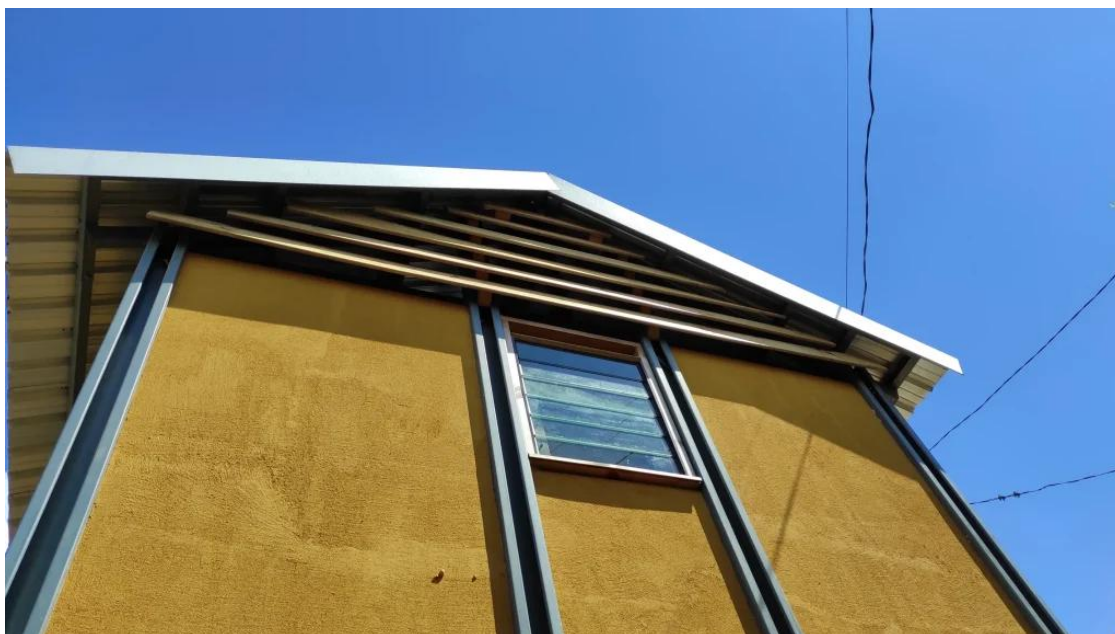
Par ailleurs, un certains nombres de problèmes ont été rencontrés sur le chantier – retards de livraisons et de chantier, mauvaises exécutions et défaillances d'entreprises entraînant des malfaçons, résiliation de quatre entreprises. Vous en trouverez la description par lots ici.

Une conception architecturale à approfondir

Malgré le cumul des difficultés rencontrées sur ce chantier, l'objectif du coût à 45 000 € par maison (hors fondation et maîtrise d'œuvre) a été tenu. Tenir cet objectif a été l'objet d'expérimentations.

La première concerne la mise en oeuvre des ossatures métalliques industrialisées, réalisées en série en 2019. Mais après cette date, l'augmentation du coût de l'acier, a rendu impossible pour Harappa le maintien des mêmes montants. De plus, l'ossature métallique a ses limites : elle est figée, il n'est plus possible de faire des modifications sur la structure.

Le deuxième axe d'économies s'est orienté sur les menuiseries. Harappa a réalisé des prototypes de menuiseries dans l'atelier bois de l'agence, qui ont servi de modèles à l'entreprise chargée du lot, permettant de diviser par dix le coût des menuiseries.



Maison de Majicavo © Harappa

Un troisième axe d'économie a été de ne pas réaliser les finitions de sol et de mur, ceux-ci devant être initialement réalisés en panneaux fibro-ciment. Cependant, les doublages et cloisons des dix dernières maisons ont été réalisées en plaques de plâtre BA13, faute d'approvisionnement des panneaux. Harappa a rapidement constaté les limites de ce choix, pour des logements locatifs dans lesquels la finition doit au contraire être robuste. En 2023, Soliha, gestionnaire du site a lancé un programme de finition des sols et des murs. En septembre 2023, la commune de Koungou a également lancé un dernier marché de finition pour intervenir sur la pose de carrelage dans 17 maisons et de reprise d'étanchéité ainsi que la pose de clôtures.

L'implication de SOLIHA

SOLIHA, Solidaires pour l'habitat, acteur de l'économie sociale et solidaire, est un opérateur implanté sur le territoire de Mayotte depuis 2015. Son objectif principal est de favoriser

l'accès et le maintien dans l'habitat des personnes défavorisées, fragiles et vulnérables. Sa mission est de permettre à tous d'accéder à un logement digne, abordable, économe en énergie et adapté. Son activité s'ancre autour de cinq métiers : la réhabilitation accompagnée ; la conduite de projets de territoire ; le conseil en économie d'énergie et travaux de rénovation énergétique ; la gestion locative sociale et l'accompagnement des ménages en difficulté pour l'accès et le maintien dans le logement.

SOLIHA a rejoint le projet en 2021 comme opérateur du site, en ayant sous sa responsabilité trois missions principales : le suivi social, la gestion locative et l'aménagement intérieur.

Le montage de l'opération prévoyait un suivi social renforcé afin de permettre aux ménages de régulariser leur situation, d'accéder à des formations, de trouver un emploi et d'obtenir un logement social dans la continuité. De plus, SOLIHA est le gestionnaire locatif de ces logements. Il établit l'état des lieux avec les locataires et gère toute problématique liée au logement telle une agence immobilière. Ces logements ont été pensés comme une étape dans le parcours résidentiel des ménages. En effet, grâce au suivi social renforcé, les ménages seront en mesure d'accéder au parc social ou privé davantage adapté à leur composition familiale, et ainsi libérer la place pour des ménages dans le même besoin. Enfin, les logements, livrés bruts, devaient être aménagés par l'opérateur en fléchant les loyers dans des travaux d'aménagement, avec l'aide des habitants. Le montage de l'opération prévoyait en effet de réutiliser l'argent des loyers afin de réaliser les finitions intérieures.

Diagnostic en milieu occupé

Afin de réaliser à moindre coût et le plus rapidement possible cette opération, le projet prévoyait de livrer les maisons brutes, en laissant à SOLIHA la charge d'aménager l'intérieur et de réaliser les finitions, avec l'aide et la participation des habitants. La réception de l'opération s'est faite en deux temps : 13 maisons livrées en juin 2021 et 17 en décembre 2022. Une fois la réception réalisée et les habitants installés, SOLIHA a tout d'abord réalisé un état des lieux général des habitations. Elle a également relevé les demandes des habitants, parmi lesquelles un fort besoin d'intimité, de sécurité et de protection, et une volonté de récupérer l'eau de pluie en pied de gouttière pour un usage domestique (lessive, vaisselle).

Financer l'aménagement

Lorsque SOLIHA a démarré ses missions d'opérateur, 13 logements avaient été livrés et étaient occupés depuis juin 2021, les 17 autres étant toujours en chantier. À cette époque, les loyers étaient plafonnés à 50€ par maison, soit 600€ par logement pour l'année. Un budget bien insuffisant pour réaliser les aménagements intérieurs.

SOLIHA a donc dû se tourner vers des financements extérieurs. Trouver des fonds s'est avéré compliqué pour différentes raisons. D'abord, l'opération étant expérimentale, elle offrait peu de visibilité. Ensuite, bien que financée à 100% par l'État (via le dispositif de Logement locatif très spécial adapté), elle nécessitait des fonds supplémentaires. Enfin, la mairie de Koungou ayant la propriété des maisons, de nombreux financeurs refusaient de subventionner le parc social d'une commune. Après plusieurs réponses à des appels à projet et une convention avec la Mairie de Koungou, des subventions ont été trouvées :

Cette subvention a permis de réaliser les travaux intérieurs les plus urgents : revêtement au sol et faïence, isolation toiture et habillage murs périphériques, cloisons pour chambres individuelles, menuiseries intérieures et extérieures, meuble cuisine, lumière supplémentaire et mise en peinture de l'ensemble du logement.

Les aménagements extérieurs comme les clôtures ou les récupérateurs d'eau de pluie n'ont

pas pu rentrer dans la campagne de travaux réalisés. La mairie de Koungou a lancé un marché en mai 2023 pour une série de travaux supplémentaires, notamment des reprises en façade, clôture individuelle, et aménagement des 17 dernières maisons. Ces travaux supplémentaires, entamés à la fin du mois de septembre 2023, ont permis de terminer l'aménagement de l'ensemble des 30 logements.

Les freins

Dans sa mission d'aménagement des logements, SOLIHA a rencontré plusieurs freins. Tout d'abord la recherche de financement a été complexe compte tenu du montage de l'opération et de la propriété des logements : opération financée à 100% par l'État, dont la commune est propriétaire, gérée par une association. Il a donc été décidé que ces logements allaient devenir la propriété de SOLIHA qui continuerait la gestion du site à travers un bail emphytéotique.

Les différentes questions des financeurs sur l'avenir du Talus ont également soulevé des questions sur le statut des occupants. Habitants de l'ancien quartier spontané, il avait été convenu que les ménages seraient relogés sur place pour une durée indéterminée. Cependant, les loyers étant très bas (maximum 175€), des plafonds de ressources ont été mis en place, au même titre que pour le parc social actuel. Au-delà d'un plafond de revenus, les ménages ne sont plus éligibles au logement et doivent céder leur place à d'autres dans le besoin. Cependant, si leurs ressources ne dépassent pas le plafond fixé, les ménages peuvent rester dans le logement pour une durée indéterminée. Les habitants ont donc eu du mal à comprendre ce changement de statut. Ils pensaient être chez eux, encadrés par l'opérateur et par un suivi social renforcé pour une durée indéterminée. Or ils ont emménagé dans des logements non terminés, dans lesquels ils habiteraient pour une durée provisoire, tout en étant invités à investir dans l'aménagement sans aucun retour sur cet investissement. Ce changement de statut et l'installation dans des logements inachevés leur ont donné le sentiment d'un manque de considération, de ne pas avoir le droit à l'accès à un logement digne.

SOLIHA a une présence très régulière sur le Talus à travers ses trois missions. Des liens de confiance ont été tissés avec les habitants et l'association a eu l'occasion de beaucoup échanger avec les habitants sur leur cadre de vie. Lors de ces échanges, du diagnostic et pendant la durée des travaux, le fort sentiment d'insécurité, les violences du quartier, les intrusions, les inquiétudes sur la « solidité » de la Brique de Terre Comprimée sont beaucoup revenues. Harrapa a fait le même constat lors de son chantier : l'insécurité ralentit les projets, effraie les habitants et modifie la manière d'habiter.

L'agence Harappa a ainsi réalisé un doublage des murs périphériques afin de masquer la structure métallique et d'isoler pour conserver la fraîcheur à l'intérieur de l'habitat. Lors de la pose de cette plaque, les habitants ont milité pour ne pas découper au niveau des fenêtres et n'avoir ainsi aucune ouverture sur l'extérieur en rez-de-chaussée. Certains ménages ont même bloqué l'accès à leur maison, refusant tout travaux supplémentaires si les fenêtres étaient à nouveau ouvertes. Grâce à des discussions et à une réunion de concertation, SOLIHA a fini par leur faire entendre raison : sans ouverture et avec des logements sur-occupés, ne pas avoir de lumière ni de ventilation naturelle condamnait les logements à une insalubrité précoce. Néanmoins cet incident démontre que les habitants préfèrent vivre dans le noir plutôt que de sentir exposés « au dehors ». C'est une des problématiques majeures du territoire que SOLIHA rencontre très régulièrement dans le cadre de ses activités : manque de ventilation et lumière, habitat totalement étanche à l'extérieur engendrant insalubrité précoce, moisissures et développement de maladies de peau ou respiratoires.

Les ouvertures

Le montage de cette opération, nouveau et innovant, a permis d'apporter de la lumière sur le Talus de Majicavo. Cette notoriété a permis de trouver des financements auprès d'acteurs importants et reconnus de l'habitat, et qui, parallèlement à leurs subventions, apportent de la reconnaissance, de la médiatisation et de la crédibilité à ce mode opératoire. De plus, deux Organisations non gouvernementales importantes se sont présentées d'elles-mêmes pour contribuer à la continuité de ce projet. *Solidarités International*, récemment implantée sur le territoire, a le projet d'installer un lavoir collectif sur le Talus, fonctionnant avec de l'eau de pluie, ainsi que des récupérateurs d'eau de pluie individuel, posés en pieds de gouttière. *Houdara*, financée par l'Union Européenne, souhaite installer des panneaux solaires sur le toit des maisons afin de permettre aux ménages de réduire leurs factures.

Dans le cadre de la subvention accordée par la Fondation de France, SOLIHA a été lauréat du label E+ permettant un accompagnement environnemental sur le projet. Ce fonds supplémentaire a permis à l'association de financer une étude sur la mise en place d'une filière de réemploi pour l'aménagement des logements du Talus mais aussi pour le reste de la commune à travers le dispositif d'Amélioration de l'Habitat. Un premier réalisé avec du réemploi a vu le jour fin 2023.

La gestion locative et le suivi social

En tant que gestionnaire locatif social des 30 logements du Talus de Majicavo, SOLIHA Mayotte et les habitants de la RHI de retour sur site ont conclu un contrat d'accompagnement social lors de leur entrée dans les lieux. L'objectif est de les soutenir dans la gestion quotidienne de leur logement et de faciliter leur intégration.

Les 30 logements sur les lieux sont occupés par environ 50 adultes ainsi que 110 mineurs. Les locataires paient à SOLIHA un loyer de 50€ par mois. Ils ont également à leur charge le règlement de leurs factures d'eau et d'électricité. La grande majorité dispose de très peu de ressources financières, renforçant ainsi le risque de retomber dans une grande précarité.

Par ailleurs les logements étant standardisés – des T3 de 61 m² – certains sont surpeuplés car non appropriés à la composition importante du ménage. De plus les escaliers métalliques intérieurs abrupts qui mènent aux chambres à l'étage ne sont pas adaptés pour des familles dont certains membres sont en situation de handicap.

C'est pourquoi l'intervention d'un travailleur social sur le site est primordial pour tenter de répondre aux besoins des ménages. Celui-ci effectue un suivi social régulier, facilitant l'accès aux droits et à l'emploi pour les habitants. Une permanence sociale est assurée une matinée par semaine par la travailleuse sociale référente du dispositif, permettant ainsi un accompagnement personnalisé et régulier. L'association contribue au bien-être des habitants en leur proposant également des activités collectives, visant à faire vivre le quartier, créer des liens intergénérationnels et une cohésion entre voisins mais aussi les sensibiliser aux économies d'énergie. Dans le cadre de leur suivi social, ils participent également à divers ateliers répondant à leurs besoins fondamentaux : parentalité, gestion d'un foyer, insertion professionnelle. L'organisation de ces temps collectifs s'opère grâce aux relations partenariales qui se sont nouées entre SOLIHA Mayotte et les acteurs locaux.

Outre les services de la mairie de Koungou et de la Direction de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DEETS), partenaires historiques du dispositif, SOLIHA Mayotte peut compter sur la collaboration de plusieurs associations ou groupements, tels que Yes We Cannelle (association de sensibilisation aux problématiques de la gestion des déchets), La Ligue de l'Enseignement, ou encore Solidarités International, pour proposer des activités culturelles et de loisirs. Une dynamique de collaboration est lancée également avec des partenaires œuvrant dans le domaine de l'insertion socio-professionnelles, tels que l'Association pour les déficients sensoriels de Mayotte (ADSM), l'Association pour adultes et

jeunes handicapés (APAJH), la Maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH) ou le Centre communal d'action sociale (CCAS).

Ce projet est exemplaire de la méthode ethno-architecturale d'Harappa. Le travail avec les habitants repose sur l'observation et la compréhension des modes de vie, des aspirations, des attentes, des difficultés. L'observation et la compréhension des modes de vie s'effectuent sur le mode ethnographique. Le travail avec les habitants est préalable à la production du diagnostic et du projet. L'objectif est de tendre vers une acceptation unanime et non pas « majoritaire » d'un projet négocié et compris dans ses attendus, ses contraintes et ses conséquences. Cette approche permet de faciliter la résolution des conflits, qu'ils soient familiaux ou de voisinage, ou qu'ils aient été générés par des démarches précédentes sans concertation et négociation véritable.

Bibliographie

Notes de bas de page

1. Figurant dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1946, le droit au logement est ainsi intégré au bloc de constitutionnalité français. Il a ainsi été qualifié par le Conseil Constitutionnel d' « objectif à valeur constitutionnelle » (décision du 19 janvier 1995). La loi Besson du 31 mai 1990 précise le droit à un logement « décent et indépendant ». La décence, définie par des textes réglementaires, intègre la présence d'équipements de confort tels que les sanitaires et le chauffage, ainsi que la sécurité et la salubrité. Enfin, la mobilisation du mouvement associatif, s'appuyant sur les travaux du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et réuni dans une Plateforme pour un droit au logement opposable (DALO), a permis le vote de la loi DALO du 5 mars 2007. Celle-ci désigne l'État comme garant de la mise en œuvre du droit au logement et ouvre aux personnes non logées ou mal logées des voies de recours.
2. La loi du 31 mai 1990 précise que : "Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé". L'habitat indigne se distingue de la notion de non-décence, chacune d'elles recouvrant des situations et des degrés de dégradation différents. Le cumul, la gravité des désordres ou encore la structure ou la configuration du bâti pourra amener à qualifier le logement d'indigne (ex : local impropre à l'habitation).
3. Document de planification qui, en outre-mer, fixe les orientations fondamentales du territoire.
4. Rebaptisée DEALM depuis 2023, incluant la Mer, cette direction a en charge, sous l'autorité du préfet, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'État dans les domaines indiqués dans son titre, de même que l'accompagnement des porteurs de projet dans ces domaines.
5. Initiée dans les années 70 pour éradiquer les bidonvilles, cette procédure vise aujourd'hui à lutter contre l'habitat insalubre, grâce aux financements de l'État et des collectivités.
6. Créé en 1995, le fonds Barnier permet par exemple de financer le rachat par les collectivités territoriales des habitations et des bâtiments des entreprises qui sont gravement menacés par un risque naturel majeur.