

Diagnostic et enjeux stratégiques en matière d'habitat

Études Déal 2013 et 2014

Pour répondre au besoin de sa population, en 2020, le parc guadeloupéen de résidences principales devrait proposer 23% de logements locatifs sociaux, soit une production annuelle entre 1900 et 2300 unités, représentant plus de la moitié du volume annuel englobant parc public et privé.

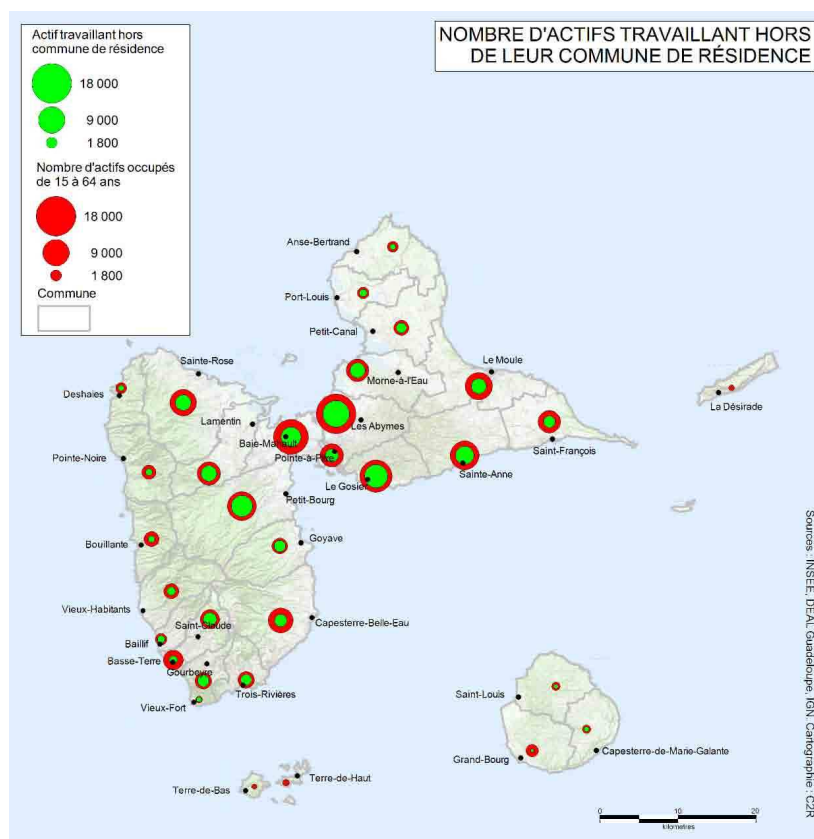
Pour ajuster la production aux caractéristiques de la population, sur 10 logements construits dans le parc public d'ici 2020 il faudrait :

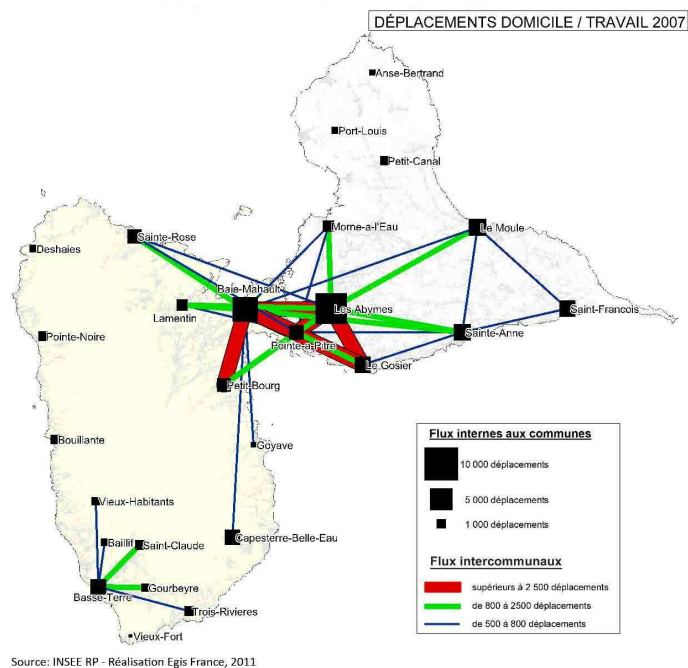
4 LLTS,

3 T1/T2

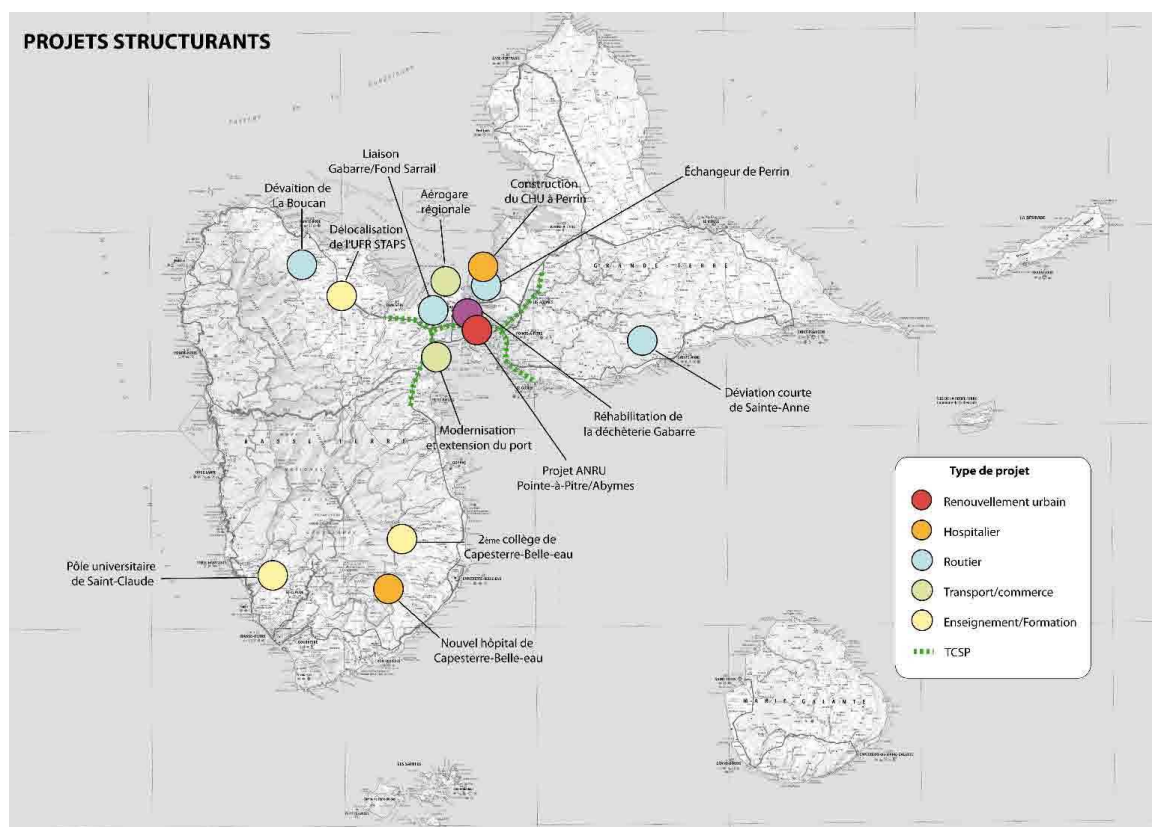
Les programmes de construction devraient faciliter la mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle des quartiers et assurer la qualité de vie de leurs habitants.

1. La Guadeloupe se caractérise par la structuration bipolaire de son territoire, l'accroissement des flux domicile – travail et une faible attractivité liée au manque de perspectives économiques :

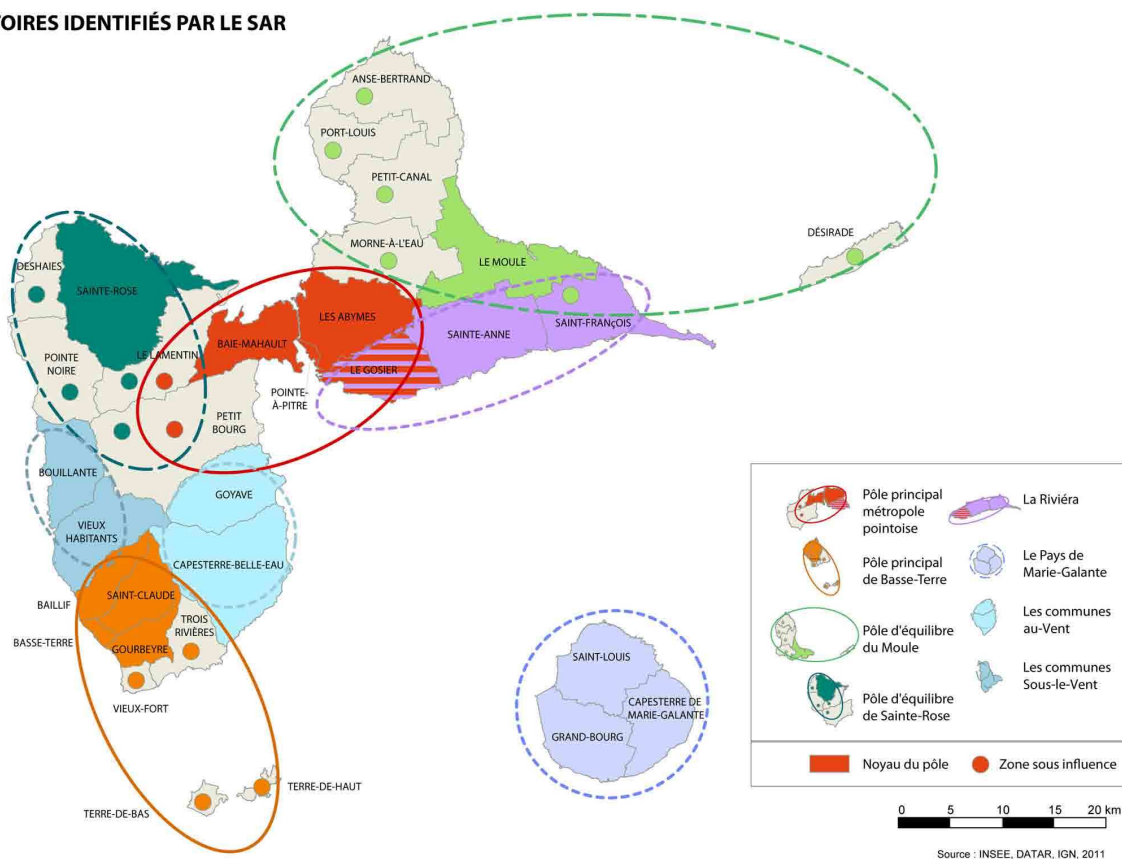




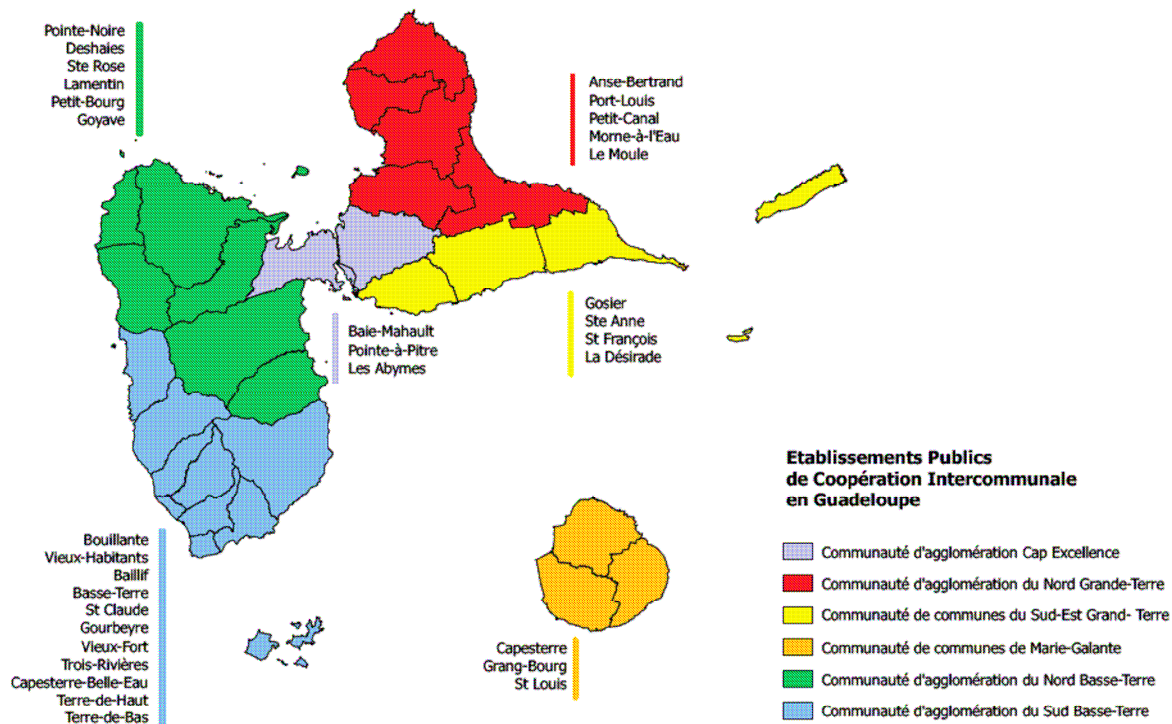
Une bipolarité atténuée par des projets structurants et des solidarités territoriales :



LES TERRITOIRES IDENTIFIÉS PAR LE SAR

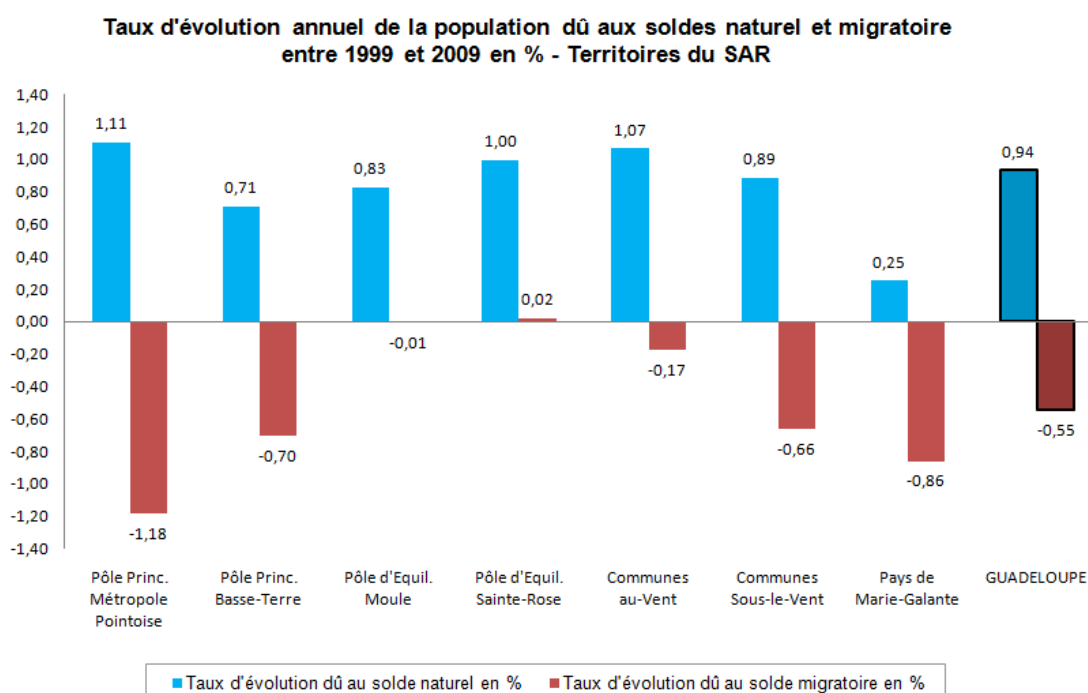
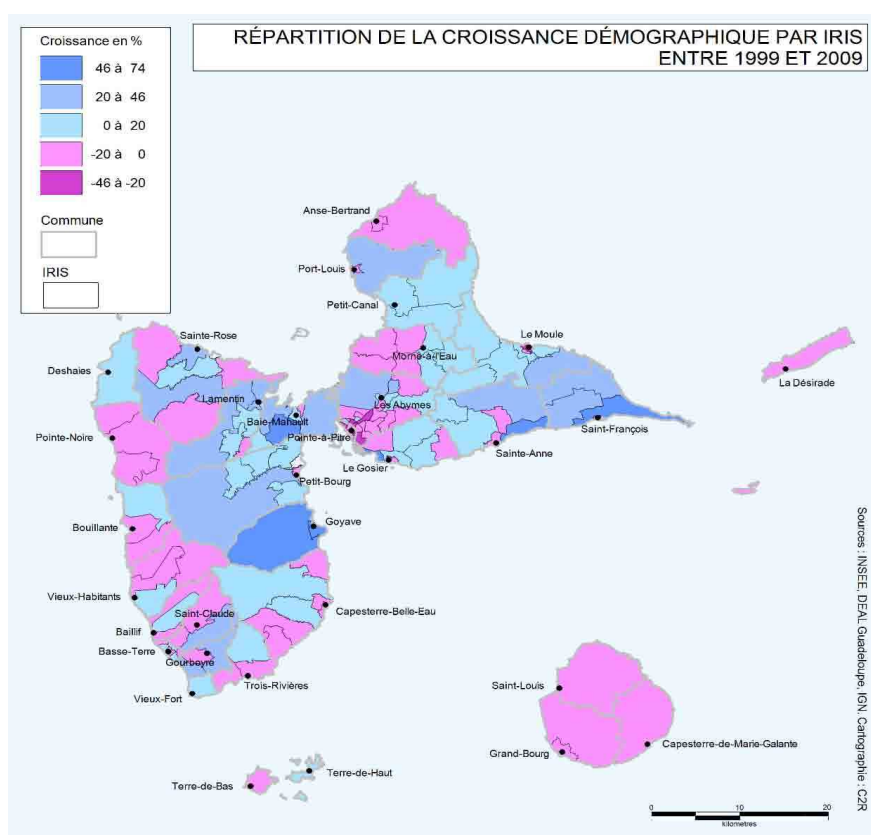


Intercommunalité

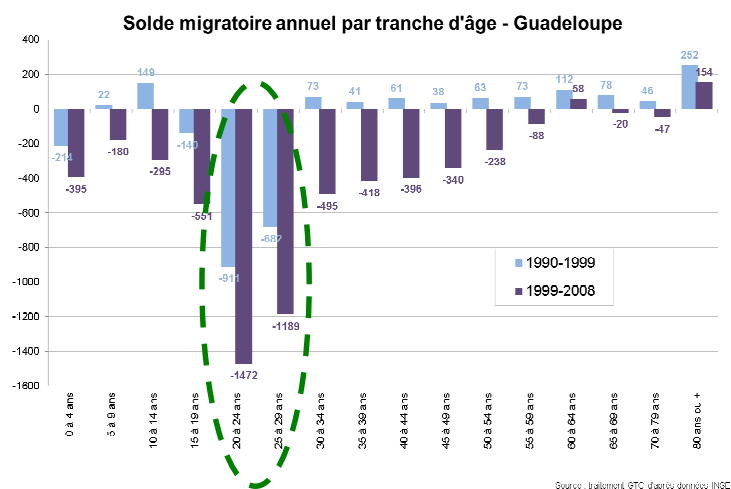


Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DÉAL) Guadeloupe, ATOL/TPSIG, juin 2013

Une croissance démographique inégalement répartie et ralentie par la migration des 20 – 30 ans :

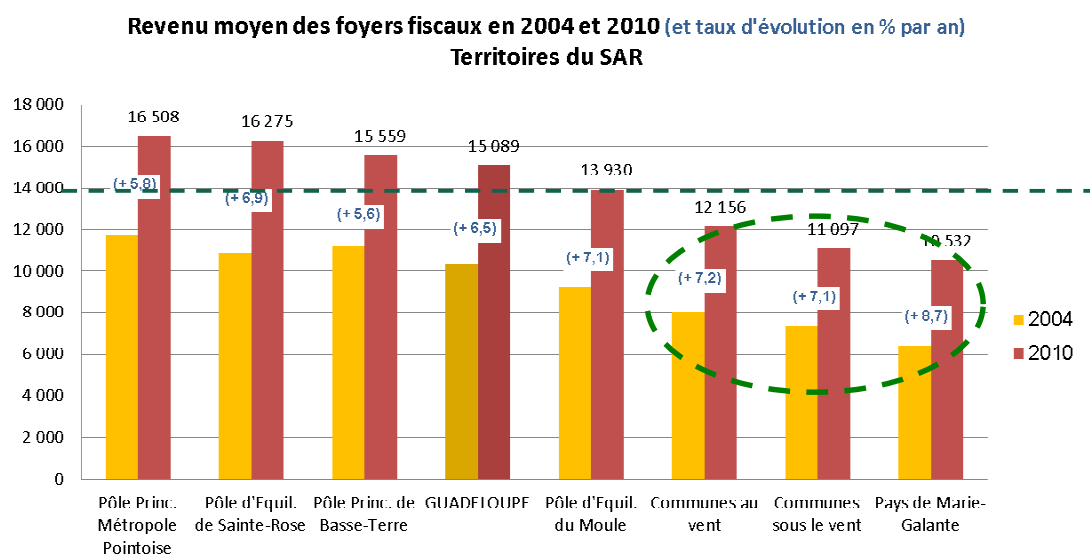


⇒ Les pôles d'équilibre de Ste Rose et du Moule sont les seuls à conserver leur population.

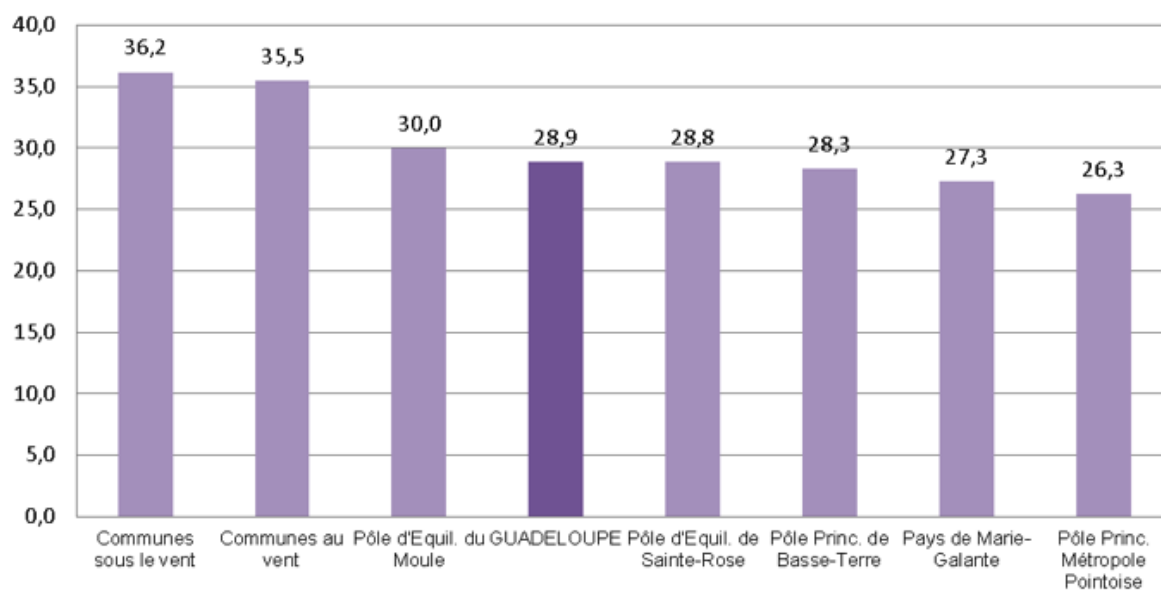


⇒ Les 20 – 30 ans quittent davantage le département

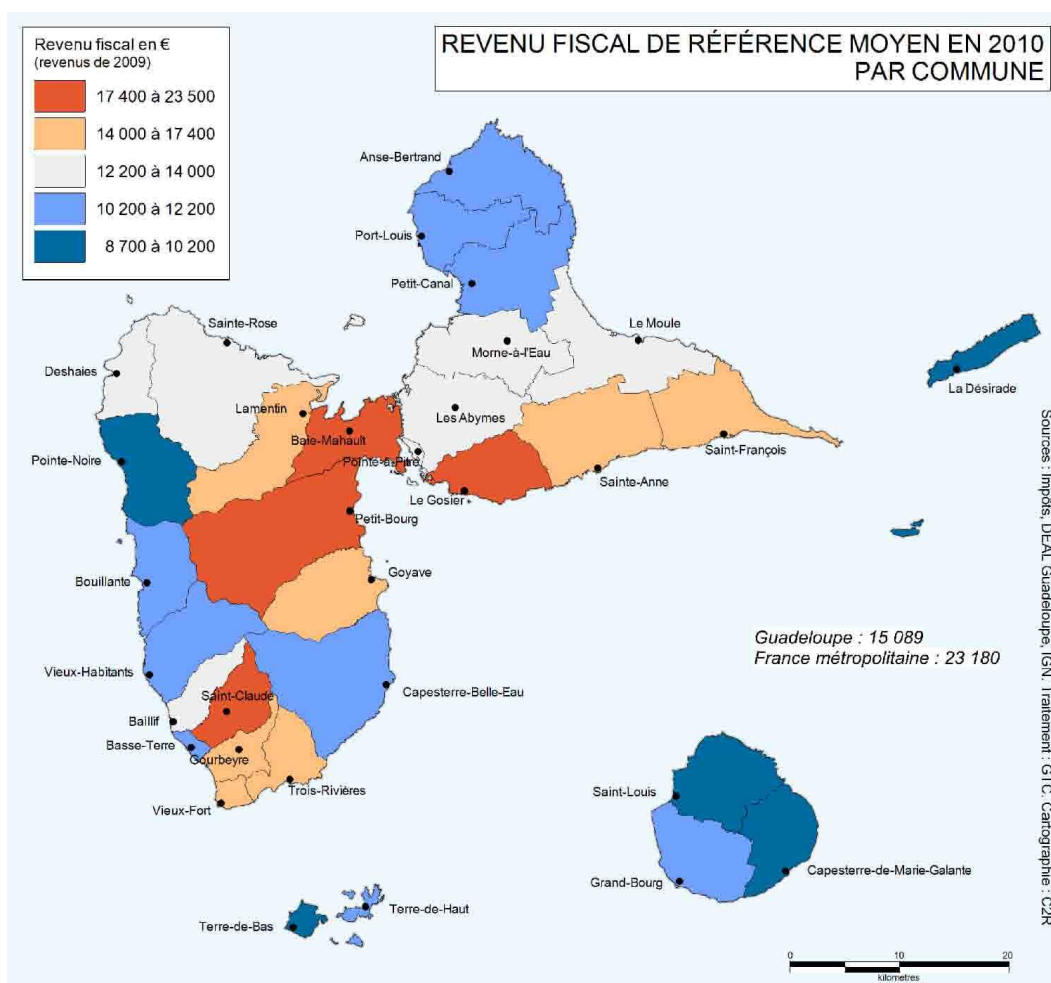
De fortes inégalités de revenus entre territoires à intégrer dans la typologie des logements à construire :

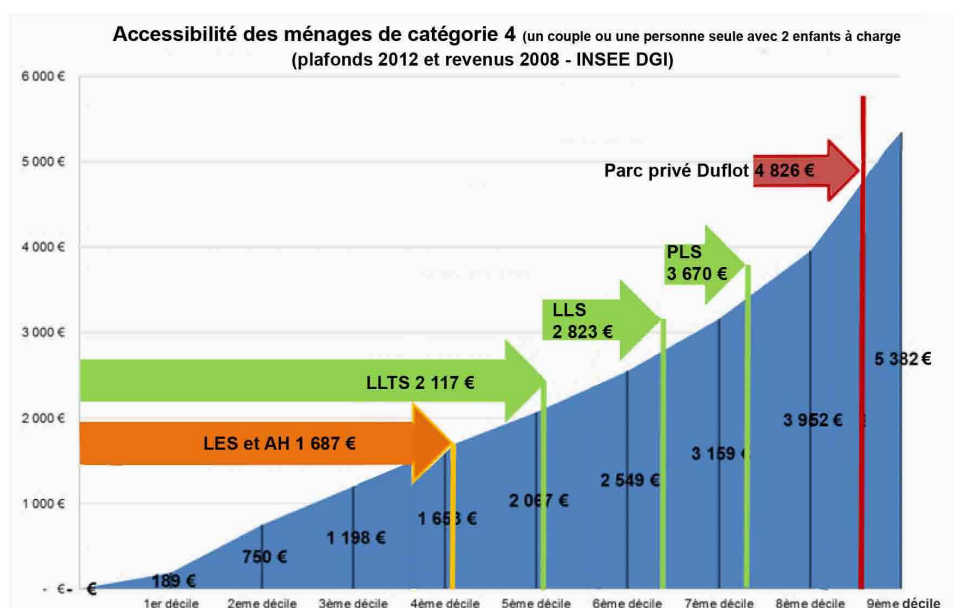


Taux de chômage des 15-64 ans en 2009 en %



Source : traitement GTC d'après données INSEE





Objectif de mises en services de locatifs sociaux/an entre 2013 et 2019 inclus après prise en compte des disparitions de logements (ventes et démolitions)

	Nombre de locatifs sociaux au 1er janvier 2013	S1 - Poursuite de la dégradation économique et démographique	S2 - Situation économique plus favorable avec intensification des interventions sur le parc de logements	S3 - Situation économique plus favorable avec intensification des interventions sur le parc de logements et rééquilibrage territorial plus affirmé	Elément de comparaison : nombre de locatifs sociaux financés en 2011-2012-2013/an
CA Nord Basse Terre	4769	279	298	303	350
CA Sud Basse Terre	4636	136	168	171	174
CA CapExcellence	16827	1 007	1 301	1 330	762
CC Riviéra du Levant	2017	292	303	307	87
CA Nord Grande Terre	3032	120	122	123	81
CC Marie Galante	356	31	31	32	43
GUADELOUPE	31637	1 865	2 223	2 265	1498

2. L'impact sur l'habitat et le besoin en logement

Les grands enjeux guadeloupéens :

- ♦ **Rééquilibrer le territoire en développant les « locomotives » du Moule et de Sainte-Rose, en répondant quantitativement aux besoins globaux en logements ;**
- ♦ **Prendre en compte la faiblesse des revenus des Guadeloupéens et surtout le vieillissement de la population ;**
- ♦ **Agir prioritairement sur l'habitat existant en éradiquant les logements indignes et insalubres et en incitant la population à un retour vers la ville ;**
- ♦ **Lutter contre le mitage et l'étalement urbain, consommateurs d'espace et d'énergie tout en s'adaptant aux aspirations et aux modes de vie des Guadeloupéens.**

Trois scénarios ont été envisagés pour évaluer les besoins en logements à échéance de 2020, basés sur des hypothèses économiques et démographiques, associée à la volonté politique plus ou moins affirmée de rééquilibrage du territoire recommandé par le SAR.

La perte de population de 0.3% observée fin décembre 2014 par l'Insee et le tassement de la croissance entre 2012 et 2013 (+0.7% au lieu de +0.8%) semblent faire du premier scénario, qui serait plus optimiste que l'évolution constatée, l'hypothèse la plus crédible.

Le scénario 1 envisage une poursuite tendancielle de la dégradation économique et démographique, d'où un besoin de 3 200 logements à construire par an dont 1 900 logements locatifs sociaux.

1 480 pour le renouvellement du parc, 1 480 pour le desserrement des ménages et 230 liés à la faible évolution démographique. Ce scénario inclut une intervention publique forte permettant la démolition-reconstruction non réalisée de tous les logements prévus dans les opérations RHI et ANRU engagées.

Le scénario 2 est celui d'une situation économique plus favorable et donc d'un apport démographique plus important avec une intensification des interventions sur le parc existant ; d'où un besoin de 4 000 logements à construire par an dont 2 300 logements locatifs sociaux

1 900 pour le renouvellement du parc, 1 400 pour le desserrement des ménages et 700 liés à l'évolution démographique

Démolition-reconstruction dans le cadre de RHI potentielles, nouveau Programme de Rénovation Urbaine.

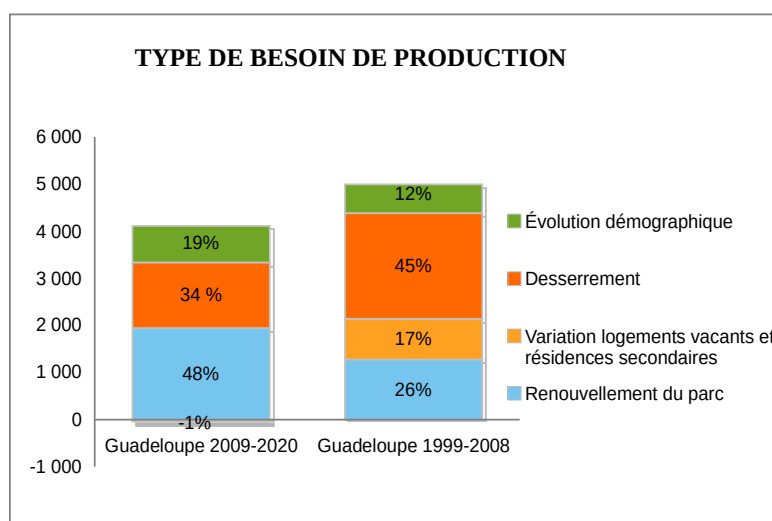
Le scénario 3 reprend les hypothèses du scénario 2, mais avec un rééquilibrage du territoire plus affirmé notamment sur les deux pôles d'équilibre du Moule et de Sainte-Rose.

Hypothèses d'évolution du nombre d'habitants par an entre 2011 et 2020 (en %) :

	NORD BASSE TERRE	SUD BASSE TERRE	CAP EXCELLENCE	RIVIERA DU LEVANT	NORD GRANDE TERRE	PAYS DE MARIE- GALANTE	971
Scénario 1	0,61	-0,40	-0,15	0,64	0,21	-0,41	0,13
Scénario 2	0,88	0,10	0	0,91	0,30	-0,31	0,39
Scénario 3	0,94	0,15	0,11	0,99	0,32	-0,21	0,45

Besoins en logements par an selon les 3 scénarios :

	CA Nord Basse Terre	CA Sud Basse Terre	CA CAP Excellence	CC Riviera du Levant	CA Nord Grande Terre	CC Marie Galante	GUADELOUPE
S1 - Poursuite de la dégradation économique et démographique	698	316	955	721	437	37	3164
S2 - Situation économique plus favorable avec intensification des interventions sur le parc de logements	790	483	1412	794	447	39	3966
S3 - Situation économique plus favorable avec intensification des interventions sur le parc de logements et rééquilibrage territorial plus affirmé	813	499	1461	815	451	44	4084



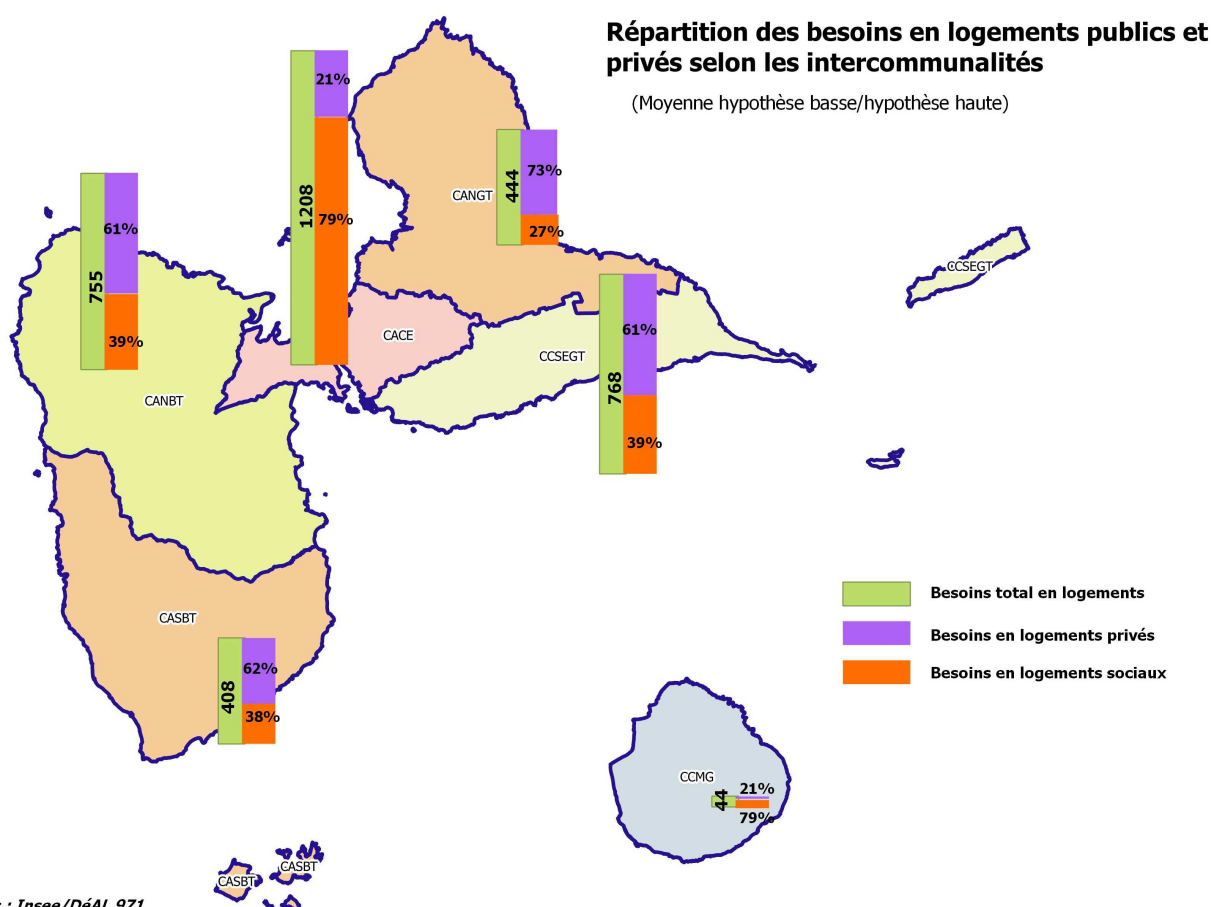
Répartition du besoins en logements entre le parc privé et le parc social selon les 3 scénarios :

	Production annuelle sur la période 2001/2011 (source Consuel)			Projection 2013/2019 (en nombre de logements par an)					
				Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
Production totale	5049		Besoin global en logements	3164		3966		4084	
Dont logements sociaux	1503	30%	Besoin en logements sociaux	1860	59%	2212	56%	2234	55%
Dont logements privés	3546	70%	Besoin en logements privés	1304	41%	1754	44%	1850	45%

Globalement, il serait nécessaire, pour satisfaire la demande potentielle, que le taux de logements locatifs sociaux (aujourd'hui de **18,6 % du parc total de logements**) passe en 2020 à **un peu plus de 23 %**. Aujourd'hui, le logement social représente 1/3 de la production annuelle globale de logements, cette proportion devrait passer à 2/3 pour rattraper le déficit d'ici 2020.

La part de parc social nécessaire varie en fonction des territoires :

	Taux de locatifs sociaux en 2011 (DEAL et INSEE)	Proposition de variation du taux de logements sociaux entre 2011 et 2019 inclus	Taux de logements locatifs sociaux en 2020
CA Nord Basse Terre	13,9%	+4,5 points	18,4%
CA Sud Basse Terre	12,1%	+3,0 points	15,1%
CA Cap Excellence	40,7%	+5,5 points	46,2%
CC Riviera du Levant	6,3%	+6,0 points	12,3%
CA Nord Grande Terre	11,2%	+3,5 points	14,7%
CC Marie Galante	6,9%	+3,5 points	10,4%
GUADELOUPE	18,8%	+4,2 points	23,0%



Répartition du besoin en logement social par mode de financement et par taille selon les 3 scénarii :

Evaluation des besoins en logements par an pour la période 2011-2019 inclus

SCENARIO 1 : Poursuite de la dégradation économique et démographique							
	CA Nord Basse Terre	CA Sud Basse Terre	CA CAP Excellence	CC Riviera du Levant	CA Nord Grande Terre	CC Marie Galante	GUADELOUPE
CONSTRUCTION de logements	698	316	955	721	437	37	3164
Dont mises en services de HLM	279	136	874	292	120	31	1732
Dont LLTS	103	52	315	117	46	10	642
Dont LLS	162	80	516	175	74	19	1026
Dont PLS	14	4	44	0	0	2	63
Dont T1-T2	87	39	236	85	40	8	495
Dont T3	98	54	359	117	49	12	688
Dont T4	81	31	219	79	30	6	445
Dont T5 et +	14	11	61	12	1	5	103

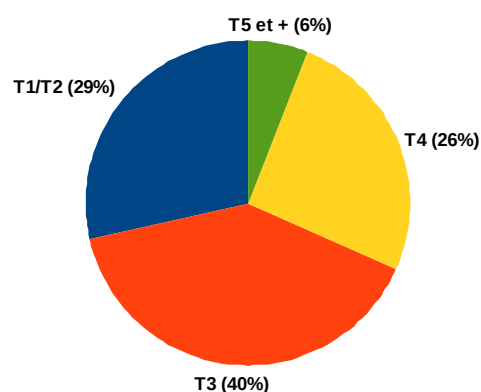
Evaluation des besoins en logements par an pour la période 2011-2019 inclus

SCENARIO 2 : Situation économique plus favorable avec intensification des interventions sur le parc existant							
	CA Nord Basse Terre	CA Sud Basse Terre	CA CAP Excellence	CC Riviera du Levant	CA Nord Grande Terre	CC Marie Galante	GUADELOUPE
CONSTRUCTION de logements	790	483	1412	794	447	39	3966
Dont mises en services de HLM	298	168	1001	303	122	31	1923
Dont LLTS	110	64	360	121	46	11	713
Dont LLS	173	99	591	182	76	19	1139
Dont PLS	15	5	50	0	0	2	72
Dont T1-T2	92	49	270	88	40	8	548
Dont T3	104	67	410	121	50	12	765
Dont T4	86	39	250	82	30	6	493
Dont T5 et +	15	13	70	12	1	5	116

Evaluation des besoins en logements par an pour la période 2009-2019 inclus

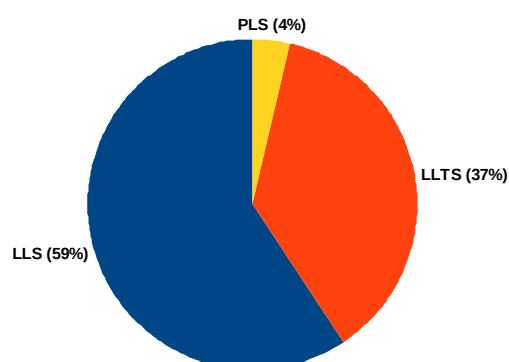
SCENARIO 3 : Situation économique plus favorable avec intensification des interventions sur le parc de logements et rééquilibrage du territoire plus affirmé							
	CA Nord Basse Terre	CA Sud Basse Terre	CA CAP Excellence	CC Riviera du Levant	CA Nord Grande Terre	CC Marie Galante	GUADELOUPE
CONSTRUCTION de logements	813	499	1461	815	451	44	4084
Dont mises en services de HLM	303	171	1030	307	123	32	1965
Dont LLTS	112	65	371	123	47	11	728
Dont LLS	176	101	608	184	76	19	1164
Dont PLS	15	5	51	0	0	2	73
Dont T1-T2	94	50	278	89	40	9	560
Dont T3	106	68	422	123	50	12	782
Dont T4	88	39	257	83	31	6	504
Dont T5 et +	15	14	72	12	1	5	119

Répartition du besoin en logement social par taille de logement :



⇒ Les besoins en petits logements sociaux seraient de 29 %, alors que les T1-T2 ne représentent que 21 % du parc guadeloupéen. **29% de la production devrait être constituée de T1/T2 pour que le parc réponde à ce besoin en 2020.**

Répartition du besoin en logement social par mode de financement



⇒ **37% de la production devrait être constituée de LLTS pour que le parc réponde à ce besoin en 2020.**

Les besoins en structures d'hébergement :

Estimation du nombre de places en 2020 dans les structures d'hébergement de la Guadeloupe			Nombre de places en 2020		
			Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Hébergement social	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, CHRS et assimilés	1,04	204	216	222
	Maisons relais - Pensions de famille	0,21	41	44	45
Logement accompagné	Résidences Sociales	0,08	16	17	18
	Foyers de jeunes travailleurs (FJT)	0,40	79	84	86
TOTAL		1,74	341	361	371
Places manquantes par rapport à la situation en juillet 2013			125	145	155

3. Orientations stratégiques :

3.1 Adapter la production de logements aux revenus des ménages

Il s'agirait, dans le parc social, d'augmenter de manière conséquente la production de **logements locatifs très sociaux (LLTS)** aux loyers plus faibles.

- **75 % des ménages** guadeloupéens relèvent, de par leur revenu, du **logement social** et **50 % du logement très social**.
- Il faudrait **passer d'une production annuelle de LLTS à 37 %** de l'offre en locatifs sociaux pour répondre à cette demande estimée à 30 % de l'ensemble de la demande.

L'habitat intermédiaire, en locatif comme en accession, forme le maillon central de la chaîne du parcours résidentiel des ménages guadeloupéens. Un effort d'augmentation de sa production serait susceptible d'accroître l'adéquation entre les revenus des ménages et le coût de leur logement.

La politique de l'habitat devrait aussi s'orienter de manière plus significative vers **l'accession sociale** :

- Meilleur accompagnement des acquéreurs d'un logement évolutif social (LES) et revente du patrimoine locatif des bailleurs
- Le **PSLA** (prêt social location-accession) développé par la SCP HLM, comme la **Location-Accession Différée** (LAD) de la SIG, apparaissent comme des produits d'accession intermédiaire très prometteurs.
- La **défiscalisation Duflot** pourrait, en matière locative, permettre d'offrir aussi des logements à des loyers intermédiaires entre le secteur libre et le parc social, le loyer de ces logements « conventionnés » étant inférieur de 20 % au loyer de « marché ».

3.2 Anticiper le vieillissement de la population et la réduction de la taille des ménages âgés

Alors que sa population est encore considérée comme jeune par rapport à l'ensemble des régions françaises, la Guadeloupe deviendrait **la troisième région la plus vieille de France** (après la Corse et la Martinique) à **échéance de 2040**. La proportion de ménages âgés de plus de 65 ans (1/3 des ménages aujourd'hui) devrait doubler d'ici 2040 et les ménages de plus de 90 ans quadrupler. Le nombre de personnes âgées dépendantes doublerait aussi d'ici 2030.

- **Rattraper le retard de la Guadeloupe en matière de places d'accueil pour personnes dépendantes.** Les bailleurs guadeloupéens se lancent ainsi dans la construction de résidences médicalisées. Mais l'offre (1 300 places au lieu de 600 aujourd'hui) reste insuffisante et les coûts de gestion (2 400 € / mois en moyenne au plan national) sont sans commune mesure avec celui de loyers sociaux ou privés et très éloignés de la capacité contributive de la plupart des ménages guadeloupéens.
- **Aider au maintien des personnes âgées non dépendantes dans leur propre logement et adapter les logements privés à la perte d'autonomie.** Le nombre de personnes âgées propriétaires est très important en Guadeloupe mais ces logements

sont souvent inadaptés (taille et coût d'entretien). Le **maintien ou la réalisation de logements plus spécifiquement dédiés aux personnes âgées au cœur des bourgs et des villes** est également un objectif prioritaire du schéma gérontologique.

- **Proposer une offre nouvelle de logements en termes de typologie et de localisation adaptée à cette population âgée non dépendante mais qui peut être en perte progressive d'autonomie :**
 - **Localisation** (proximité de services, de commerces, de transports, situation en centre-ville ou en centre-bourg),
 - **Voisinage** (pour lutter contre la solitude, solutions offertes par la mixité intergénérationnelle ou l'offre de services)
 - **Typologie** (logements adaptés, situés en rez-de-chaussée ou facilement accessibles, de taille raisonnable mais tout de même pourvus d'une chambre d'appoint pour la garde à domicile, par exemple). Dans le logement social, la SIG préconise d'**adapter les rez-de-chaussée** de ses résidences en logements pour personnes âgées avec un local affecté à des **services médicaux**. D'autres opérateurs comme la SEMAG construisent des **résidences affectées prioritairement aux personnes âgées non dépendantes**. Des solutions de type « **béguinage** » en construction neuve ou en acquisition-amélioration de logements sociaux individuels groupés en village ou petits collectifs et adaptés aux personnes âgées sont aussi à rechercher, sur le modèle de ce qui se pratique depuis peu dans le Nord de la France. Ce produit est surtout adapté aux **centres-villes ou centres-bourgs** qui offrent encore des services pour ces personnes âgées (lieux de convivialité et commerces).

3.3 Agir sur l'habitat existant

- **Retour vers les centres-villes et les centres-bourgs : rendre la ville plus agréable à vivre**
 - **Espaces publics de qualité et conviviaux,**
 - Plus de services (marchands et non marchands), **accompagner le développement du tissu économique commercial,**
 - Résoudre les problèmes de transport et de parking,
 - Valoriser la nature en ville,
 - Offre en logement de qualité et diversifiée.
- **Densifier le bâti :**
 - Le SAR préconise une densité de 30 (zones NA et AU) à 50 (zones U) logements par ha (soit des parcelles foncières de 200 à 350 m²).
 - Les règles d'urbanisme pourraient être adaptées et des formes urbaines qui apparaissent : **maisons jumelées** de style moderne ou traditionnel en centre-ville (Sonis aux Aymes) ou centre-bourg (proche couronne de l'agglomération pointoise ou sur les pôles d'équilibre), **habitat social en bande** (maison avec un foncier inférieur à 250 m²) ou en **logements superposés** (R+1).
 - Dans le logement social, l'habitat « individuel dense » permet ainsi la réalisation d'opérations non marquées socialement en termes de typologie où les caractéristiques propres à l'habitat privé sont transposées.

- De la densité peut être réintroduite en centre-ville notamment en imaginant superposer des « **logements-villas** ».
- L'accroissement de la densité peut être compensé par l'aménagement de :
 - « Pièces extérieures » (loggias, terrasses) plus grandes.
 - **Espaces extérieurs** collectifs : Ainsi, **au Moule** dans la RHI de Bonan-Sergent-Vassor, des ruelles étroites (piétonnes) parcourent les constructions, reprenant le tracé d'anciens cheminements et faisant office de « lakou », lieu traditionnel de convivialité. Des arbres fruitiers sont conservés dans des opérations de logements collectifs sociaux et des jardins créoles sont aménagés sur les petites parcelles de logements en accession sociale.
 - **Eco-quartiers**
- **Lutte contre l'insalubrité** (15 000 logements) :
 - **8 200 logements sont à reconstruire après 5 400 démolitions.** 1/3 seulement des logements ont effectivement pu être construits jusqu'à présent.
 - Des **opérations exemplaires** sont réalisées sur le territoire guadeloupéen notamment **au Moule** où l'accent est mis sur la **mixité (sociale, fonctionnelle, typologie de logements)** en permettant à une grande diversité de logements plus ou moins sociaux de coexister, tant en construction neuve qu'en réhabilitation. Ces logements sont aussi adaptés aux modes de vie des Guadeloupéens. De plus, la régularisation foncière peut être traitée par un dispositif d'**acquisition - amélioration** propre aux RHI.
 - L'amélioration de l'habitat permet d'**apporter des aides financières aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants acceptant de réhabiliter et améliorer leur logement.**
- **Lutte contre la vacance** (taux très élevé de 14 % du parc de logement) :
 - **Les primes et majorations à la sortie de vacance pourraient être remises en vigueur,**
 - **Règlement des situations d'indivision (loi de 2009).**
 - **Acquisition-amélioration : permettre l'acquisition de logements habités ou non ou de locaux d'activité pour les transformer en logements locatifs.** Particulièrement adaptée aux centres urbains, elle a été utilisée lors de l'OPAH RU de Fort-de-France et pourrait intéresser certains acteurs de Pointe-à-Pitre.

3.4 Mettre en place une politique foncière au service de l'habitat

- Le SAR estime que les superficies offertes à l'urbanisation dans les zones urbaines et à urbaniser des POS et PLU sont suffisantes et qu'il faut contraindre l'urbanisation dans ces zones.
- La mise en place d'une **politique foncière**, au moment où un **Établissement Public Foncier Local (EPF)** est créé, visera une ouverture contrôlée à l'urbanisation et à diminuer les charges foncières. À noter que l'affermissement de l'expertise de l'EPF serait de nature à faciliter l'éclaircissement de questions de propriété foncière souvent complexes et paralysantes.

- C'est dans ce cadre qu'un décret d'avril 2013 organise les conditions de **cession du foncier public de l'État** pour la construction de logements sociaux. Un premier travail de recensement foncier avait permis de mettre en évidence 1 100 ha de foncier public « disponible » dont 70 ha appartiendraient à l'État.
- Les **Conventions d'Action Foncière** signées entre l'État et les communes volontaires peuvent aussi permettre de libérer du foncier pour la construction de logements sociaux contre des bonifications foncières.
- La mise en œuvre de **prescriptions spécifiques dans les PLU** permettrait aussi de réserver du foncier spécifiquement pour la construction de logements sociaux en mixant ou non ces constructions avec du logement privé.