

LES SYNTHÈSES DU LAB 2023

Comment résoudre les situations d'habitat indigne et informel dans le centre-bourg de Morne-à-l'Eau ?

L'amélioration de l'habitat dans un contexte d'OPAH-RU

MASTER STRATEGIES
TERRITORIALES ET URBAINES

Geladio Bayo
Laure Dauguet
Arnaud Sapinho
Nalini Shukla



SciencesPo
ÉCOLE URBAINE

PRÉFACE (optionnelle)

Préface du tuteur, Jean-Marie Paris, expert consultant auprès d'organismes d'habitation à loyer modéré :

Il y a bientôt 80 ans, en 1946, naissaient les départements d'outre-mer. Malgré une volonté publique forte de faire accéder ces anciennes colonies au niveau d'équipements et de services publics disponibles en métropole, jamais les politiques successives n'ont réussi à endiguer les difficultés économiques et sociales qui frappent ces territoires de la République.

A l'instar des autres Départements d'outre-mer, la Guadeloupe connaît d'importantes situations de précarité. L'accès à un logement digne y est une problématique importante, notamment dans les centres villes anciens où l'on peut trouver un habitat dont l'architecture, bien que typique de la tradition antillaise, cache derrière ses portes des situations importantes d'inconfort voire d'insalubrité. Les occupants, souvent âgés, ne disposent pas de moyens suffisants pour procéder à la mise aux normes de l'habitat qu'elles occupent, parfois sans droit ni titre. C'est en effet l'une des particularités de la propriété ultra-marine que de connaître un fort volume de constructions sans titre sur sol d'autrui ou encore des indivisions qui bloquent les mutations et les interventions en réhabilitation.

Il est à mettre au crédit de la municipalité de Morne-à-l'Eau d'avoir décidé de se saisir activement du sujet complexe de l'intervention sur l'habitat dégradé dans son centre ancien. Et c'est à raison qu'elle a proposé à Arnaud, Geladio, Laure et Nalini, étudiant(e)s de l'Ecole Urbaine de Sciences Po, de travailler sur des propositions afin d'améliorer l'action publique en ce sens.

Voici leur excellent travail.

LE PARTENAIRE

La ville de Morne-à-l'Eau :

La commune de Morne-à-l'Eau a lancé la commande à l'initiative de notre commanditaire. Arnaud Narainin, chef de projet *Petites Villes de Demain* et ancien élève de l'Ecole Urbaine de Sciences Po.

Cette mission nous a ainsi permis de saisir au mieux la situation de l'habitat dégradé en Outre-mer, en Guadeloupe et plus particulièrement à Morne-à-l'Eau, qui est sur le point de lancer une OPAH-RU (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain) pour redynamiser son centre-bourg.

En effet, la commune de Morne-à-l'Eau rassemble 16 223 habitants en 2020 et est un cas symptomatique des difficultés urbaines en Guadeloupe : une population précaire et vieillissante et un habitat dégradé. Elle est située à l'Ouest de Grande-Terre dans la communauté d'agglomération Nord-Grande-Terre (CANGT) et accueille désormais un EcoQuartier Coeur de Grippon sur le périmètre du centre-bourg.



MÉTHODOLOGIE

Notre méthodologie a évolué au fur et à mesure de notre appropriation de la commande.

Nous avons commencé par nous approprier le sujet en réalisant une phase de benchmark, de comparaison des OPAH (Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat), des EcoQuartiers existants, tout en nous appropriant les termes techniques de l'urbanisme (RHI, OGRAL, LES...)

A la suite de cela, nous avons réalisé un travail de recherche et d'analyse de l'écosystème d'aides à l'amélioration de l'habitat.

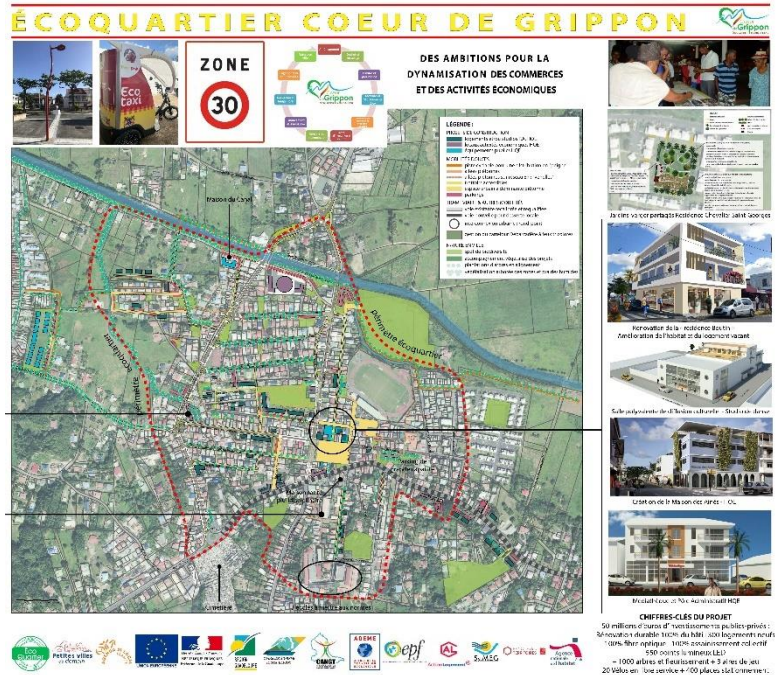
Nous nous sommes ensuite concentrés sur une approche sociologique afin d'appréhender au mieux les jeux d'acteurs au sein de l'amélioration de l'habitat. Pour cela, nous avons mené 40 entretiens, sur place lors de notre voyage de terrain, mais aussi en distanciel sur tout le temps de la mission. Cela nous a ainsi permis de comprendre les freins existants et de rédiger des propositions afin d'améliorer la situation, inspirées des échanges que nous avons pu avoir. L'enjeu fut d'employer une méthodologie innovante afin de comprendre les freins à l'amélioration de l'habitat en partant du regard des acteurs, afin de comprendre au mieux la réalité du terrain.

L'EcoQuartier Cœur de Grippon

Lors de notre voyage de terrain, du 4 au 11 mars 2023, nous avons donc découvert sur site l'EcoQuartier. Le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) nous a introduit auprès de plusieurs habitants vivant dans des conditions d'insalubrité, afin de mettre des images sur le sujet que nous étudions.

Nous avons ainsi pu échanger avec des personnes âgées en situation de précarité, qui peinent à rénover leurs bâtisses sans aides, et qui n'ont souvent pas les moyens pour financer le reste à charge inhérent aux opérations d'amélioration de l'habitat.





ENJEUX

La commande a été lancée avec une priorité : comment faire en sorte que les personnes en précarité ne vivent plus dans des taudis à Morne-à-l'Eau ?

Pour répondre à ces situations d'habitat indigne et insalubre, il existe des aides à l'amélioration de l'habitat, mais aujourd'hui, le nombre de dossiers montés et financés est très faible (158 dossiers en 2021), ce qui est loin de répondre aux besoins. Nous avons donc étudié les freins au montage de dossiers, et notamment les freins financiers, car les ménages ont un reste à charge à financer, ce qu'ils ne peuvent pas toujours.

- Notre premier sujet a donc été le suivant : **Comment accompagner le financement du reste à charge des travaux d'amélioration de l'habitat ?**

Cependant, la situation guadeloupéenne est particulière. De nombreux habitants ne sont pas éligibles aux aides à l'amélioration de l'habitat du fait de leur situation foncière complexe. En effet, beaucoup de personnes ne possèdent pas de titres de propriété et se trouvent en situation d'occupation sans droit ni titre. De plus, certaines parcelles se dégradent du fait des conflits de succession qui aboutissent à des situations d'indivision foncière.

- Cela nous a mené à traiter notre deuxième sujet : **Quels leviers identifier pour répondre aux situations foncières complexes ?**

Le centre-bourg mornalien a également hérité d'une fiscalité très élevée, qui désincite à l'investissement et réduit encore le revenu des ménages, qui sont souvent déjà précaires, avec de nombreuses personnes âgées.

- Nous avons ainsi travaillé sur un troisième sujet : **Comment redynamiser le centre-bourg par la fiscalité tout en préservant les recettes ?**

Ces trois sujets ne sont pas des problématiques inédites à l'échelle de la Guadeloupe et ont fait l'objet de plusieurs rapports. L'originalité de notre approche a ainsi été de mettre en commun les différents travaux existants et d'aller interroger directement les acteurs de l'urbanisme, qui ont chacun leur vision des choses et identifient chacun des freins différents.

Ce fut un travail de longue haleine, de neuf mois nécessaires pour s'approprier le sujet, pour réussir à rencontrer tous les acteurs essentiels, mais aussi pour récupérer les données de l'amélioration de l'habitat. En effet, l'accès aux données n'a pas été simple du fait du manque d'ingénierie locale, du manque de transparence sur les sites des collectivités et du manque de recueil de données en premier lieu.

Au fil du travail, nous avons ainsi décidé avec le commanditaire, de rendre un livret qui fasse un point contextuel de la situation, appuyé par des chiffres, et de faire des propositions de solutions pour améliorer la situation. Le rendu final n'a pas toujours eu cette forme. Nous sommes partis d'une approche plus technique, de calcul du reste à charge des ménages à partir du cumul des aides existantes et d'analyse des types de ménages concernés. Mais cela sera également fait dans le cadre de l'étude pré-opérationnelle de l'OPAH-RU. Pour garantir l'originalité et l'utilité de notre démarche, nous avons ainsi opté pour une mise en lumière du jeu d'acteurs et un inventaire de propositions.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Pour arriver à notre liste de propositions, nous sommes passés par une première phase où nous avons identifié les situations de blocage et les problématiques liées à notre sujet sous forme de constats.

Dans un second temps, nous avons tenté de résoudre ces constats problématiques en proposant des solutions. Ces solutions ont été élaborées au fil des entretiens, en recoupant les informations, les discours et en nous inspirant des professionnels de ces sujets. Certaines n'ont rien d'original et sont proposées dans d'autres rapports mais nous avons souhaité centraliser celles-ci.

Nous avons choisi de détailler précisément chaque proposition afin de mettre en lumière les raisons qui nous ont poussé à l'inclure. Nous proposons également des exemples de territoires où certaines de ces propositions ont déjà été mises en place et ont pu fonctionner.

Nous allons donc vous présenter nos constats principaux et les propositions que nous en avons tirées :

Constat 1 : Manque de lisibilité, de fongibilité et de cohérence entre les aides publiques à l'amélioration de l'habitat. Les aides de la région et du département ne sont pas fongibles entre elles ni avec le DPAH (Dispositif Partenarial d'Amélioration de l'Habitat) coordonné par la DEAL. Cela résulte en une concurrence entre les aides et des financements croisés illégaux du fait du manque de coordination et de transparence entre acteurs. L'aide d'Etat (le Dispositif Partenarial d'Amélioration de l'Habitat) permet de rassembler plusieurs financeurs et d'allouer une subvention plus importante. Cependant, le DPAH représente un très faible nombre de dossiers par an. De plus, il existe une panoplie d'aides différentes (EDF, MaPrimeRénov'...) avec des critères d'attribution et de travaux spécifiques, rendant leur lisibilité difficile pour les ménages.

- **Proposition 1A :** Mise en place d'un guichet unique des aides à l'amélioration de l'habitat qui centraliserait et informerait les ménages sur les aides disponibles. Il pourrait prendre la forme d'un lieu physique dans les intercommunalités.
- **Proposition 1B :** Augmenter les montants des participations départementales et régionales au DPAH afin de permettre de répondre au besoin global d'amélioration de l'habitat des ménages par une subvention plus importante.
- **Proposition 1C :** Créer un guide des aides disponible en ligne révisé annuellement ainsi qu'un simulateur pour permettre aux ménages de comprendre les aides qui leur sont accessibles.

Constat 2 : Manque de financements et de garanties de prêt, surtout pour les personnes âgées, qui composent majoritairement la population mornalienne.

- **Proposition 2A :** Favoriser le bail à réhabilitation. Ce bail rend propriétaire un bailleur social pendant une durée donnée, afin que celui-ci rénove le logement. Le propriétaire devient alors locataire, avec un loyer négocié, qui peut être aligné sur le montant de l'allocation logement de manière à limiter le reste à charge. Cela permet d'éviter de passer par un prêt.
- **Proposition 2B :** Elargir le fonds de garantie à l'habitat social, qui permet de limiter le risque engagé par les établissements de crédit. Aujourd'hui, Action Logement et la Bred sont les seules banques à proposer des prêts aux personnes âgées garantis par ce fonds.

Constat 3 : Situations d'occupations sans droit ni titres de propriété.

- **Proposition 3A :** Créer un GIP (Groupement d'Intérêt Public) qui permettrait un dialogue plus efficace entre acteurs sur la question des titres fonciers, qui concerne toute la Guadeloupe. Cette solution a été mise en place en Martinique avec le GIP « SITM » (Sortie de l'Indivision et Titrement Martinique).
- **Proposition 3B :** Renforcer le rôle de l'Etablissement Public Foncier (EPF) de Guadeloupe qui se charge du portage foncier. Ils acquièrent un bien et se chargent de résoudre les problèmes de titrement avant de le rétrocéder à la collectivité.
- **Proposition 3C :** Favoriser le Bail Réel Solidaire (BRS). Ce produit immobilier permet à un Organisme de Foncier Solidaire (OFS) de devenir propriétaire du foncier tout en vendant des droits réels immobiliers (propriété du bâti) à un prix abordable à des tiers selon des critères d'éligibilité. Ce montage pourrait permettre, si le foncier est acquis par un OFS, de titrer les occupants en limitant le coût pour les ménages.

Voici donc l'esquisse de plusieurs de nos constats et propositions, détaillés graphiquement dans notre rapport final.

Schéma 1 : Multiplicité des aides à l'amélioration de l'habitat

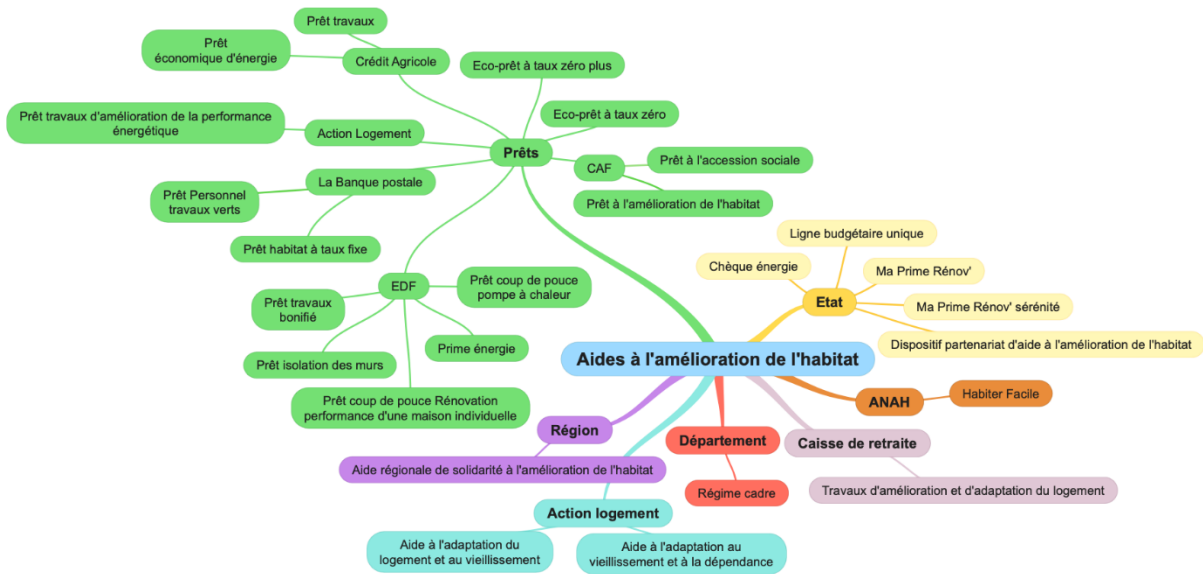
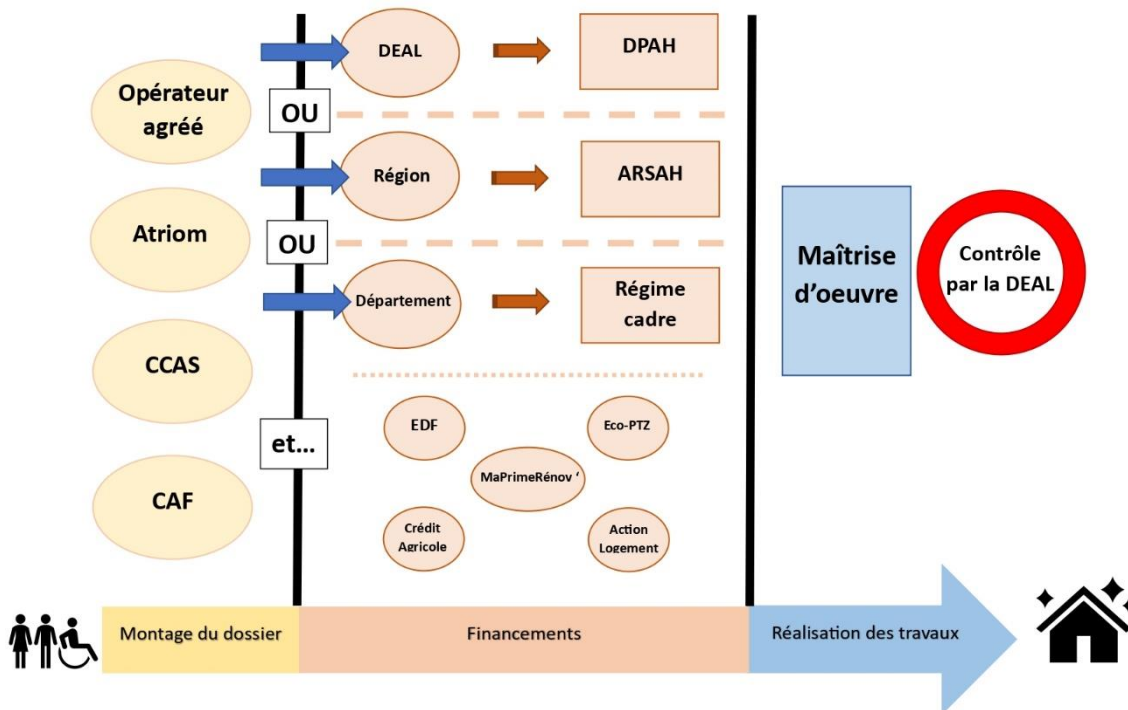


Schéma 1 : Le fonctionnement des aides publiques à l'amélioration de l'habitat en Guadeloupe



ENSEIGNEMENTS

Ce projet collectif nous aura beaucoup appris. Travailler pendant une année scolaire auprès de professionnels, des employés des collectivités aux entreprises de la construction, en passant par les fonctionnaires d'Etat, cela nous a permis d'élargir nos horizons.

Nous avons tout d'abord acquis une expertise sur la situation en Outre-mer, et notamment sur les questions foncières et d'habitat. De même, nous avons pu acquérir une expertise sur les opérations d'urbanisme liées au logement et à l'habitat insalubre.

Les entretiens menés nous ont également permis de développer des compétences sociologiques, d'analyse de discours et de comprendre comment fonctionnent les jeux d'acteurs et relations dans le milieu professionnel.

Plus largement, ce projet collectif, dans sa méthodologie aura permis d'apporter un regard novateur sur l'amélioration de l'habitat et sera une expérience précieuse pour notre insertion professionnelle.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Fondation Abbé Pierre, "Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'outre-mer. Etat des lieux", 2023. https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/reml2022_web.pdf
- Sénat, Délégation sénatoriale aux Outre-mer, Guillaume Contard, Micheline Jacques, Victorin Lurel, Rapport d'information "Reconstruire la politique du logement outre-mer", 2021.
- 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, dite "Letchimy".

