



Programme Local de l'Habitat 2013-2019 du Grand Besançon



Document d'orientations



Le document d'orientations indique l'énoncé des enjeux et objectifs du Programme Local de l'Habitat (PLH) du Grand Besançon sur la période 2013-2019.

Les orientations du prochain PLH et sa traduction à travers son programme d'actions répondent aux principes énoncés dans le cadre réglementaire national, notamment la notion de diversité et de mixité urbaine et sociale réaffirmée par la loi de solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000, la territorialisation des objectifs de production par commune introduite par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 ou encore la maîtrise de l'énergie renforcée par les lois Grenelle 1 et 2¹.

Le PLH 2013-2019 a été élaboré afin d'être en cohérence avec les politiques de l'habitat et de la politique de la Ville nationales et départementales. Ainsi, les thématiques et actions du nouveau Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées du Doubs 2012-2016², validé le 22 mars 2012 par le Président du Conseil Général du Doubs et Monsieur le Préfet du Doubs, et le Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (portant sur la période 2013- 2018) seront déclinées dans le programme d'actions du PLH.

Répondant à une obligation de mise en compatibilité avec les dispositions du SCoT de l'agglomération bisontine (approuvé le 14 décembre 2011), le PLH 2013-2019 déclinera également les orientations suivantes :

- « Conforter l'armature urbaine pour ménager l'espace et optimiser les transports collectifs » (*notion d'armature urbaine définie dans le Document d'Orientations Générales du SCoT*)
- « Donner la priorité à l'optimisation du tissu urbanisé et limiter les extensions urbaines »
- « Privilégier les formes urbaines peu consommatrices d'espace »
- « Adapter l'offre d'habitat aux besoins et à la capacité financière des habitants »
- « Développer un territoire organisé et assurer l'accès au logement pour tous dans le respect de la mixité sociale » et « Accompagner le vieillissement de la population ».

Enfin, au niveau communautaire, le PLH 2013-2019 s'articule avec les autres politiques portées par la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon :

- La politique environnementale, à travers une déclinaison du Plan Climat Energie Territorial du Grand Besançon 2012-2014 adopté lors de la séance du Conseil de communauté du 17 février 2012
- Les politiques de déplacements et de transports : articulation avec les réflexions menées dans le cadre de l'élaboration du Plan de Déplacement Urbain
- La politique de développement économique, notamment vers les secteurs d'intérêt communautaire : développement du secteur Nord autour de la nouvelle gare « Besançon Franche Comté TGV »...
- Les travaux prospectifs : projet du Grand Besançon « Prospective 2030 », « Etude prospective sur l'avenir des quartiers d'habitat social à Besançon » pilotée par l'Union Sociale pour l'Habitat.

¹ « Loi Grenelle 1 » : Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement du 03 août 2009. « Loi Grenelle 2 » : Loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010

² Thématiques du PDALPD 2012-2016 du Doubs :

- Thématique 1 "L'action et le positionnement du Plan au regard des autres politiques publiques ? Observation, suivi, bilan, évaluation",

- Thématique 2 "Quelle offre pour répondre aux besoins et aux capacités des ménages ?"

- Thématique 3 "La lutte contre l'habitat indigne"

- Thématique 4 "Accès et maintien dans le logement : quels outils et quels accompagnements pour une responsabilisation partagée ?"

En complément des documents supra-communautaires et des différentes politiques du Grand Besançon, les orientations du PLH 2013-2019 ont été définies à partir :

- de l'évaluation des résultats et effets du précédent PLH du Grand Besançon adopté le 26 juin 2006 puis actualisé et territorialisé le 20 mai 2010
- du diagnostic relatif au fonctionnement du marché local du logement et aux conditions d'habitat.

Dès lors, afin de traduire la volonté du Grand Besançon d'offrir à ses habitants, tout au long de leur vie, la possibilité d'un habitat adapté à leurs besoins et à leurs ressources, 6 grands enjeux ont été identifiés dans le cadre des travaux de concertation pour le PLH 2013-2019 du Grand Besançon :

- L'énergie dans le logement
- La mixité de peuplement au sein de l'agglomération
- La lutte contre l'évasion résidentielle
- La maîtrise de l'étalement urbain
- L'accompagnement du vieillissement de la population et du handicap
- L'accès au logement des jeunes

Ces enjeux, de même importance en termes de priorité, se déclinent en 6 grands principes qui structurent la politique de l'habitat du Grand Besançon pour les 6 ans à venir.

La traduction des objectifs du PLH au niveau communal, leurs déclinaisons par des outils fonciers, ainsi que l'animation, l'observation et l'évaluation du PLH 2013-2019 ne composent pas des enjeux à part entière mais élaborent une véritable feuille de route pour l'action de l'agglomération. Ils représentent un élément essentiel de la bonne réussite de la politique de l'habitat et constitue de ce fait un axe fort du programme d'actions.

A. Actionner les leviers pour réduire la consommation d'énergie dans les logements

L'augmentation du coût de l'énergie génère une multiplicité des situations de précarité énergétique des ménages. La fragilisation des ménages risque de s'accroître dans les prochaines années au regard d'un parc ancien existant de faible qualité thermique sur l'agglomération bisontine.

A travers l'adoption de son Plan Climat Energie Territorial, le Grand Besançon s'est engagé à réduire la consommation énergétique (engagement dans le cadre de l'objectif des "3*20"³) notamment dans le domaine de l'habitat.

Le PLH traduit cet objectif global en aidant financièrement les organismes HLM ainsi que les propriétaires de logements privés (propriétaires occupants et bailleurs) à intégrer la question de l'énergie dans leurs travaux de rénovation de leur(s) logement(s). Ce soutien financier s'accompagnera aussi d'appuis technique et administratif, notamment à destination des copropriétaires qui font partie des cibles privilégiées.

L'objectif de réduction de la consommation d'énergie se traduit à la fois par la réalisation de travaux de réhabilitation thermique des logements existants, à l'utilisation, par exemple, des nouveaux systèmes de chauffage ou de récupération d'eau installés dans les logements neufs ou réhabilités mais aussi par une sensibilisation des ménages (locataires des parcs privé et public, propriétaires) aux gestes économes en énergie. Le changement de comportement des usagers apparaît primordial pour atteindre cet objectif majeur du PLH.

³ « 3*20 » :

- Réduire de 20% les émissions de GES (Gaz à effet de serre),
- Améliorer de 20% l'efficacité énergétique,
- Porter à 20% la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie.

⇒ Objectifs :

- Réduire la consommation d'énergie dans les logements en accompagnant la mise en œuvre du PCET.
- Lutter contre la précarité énergétique.

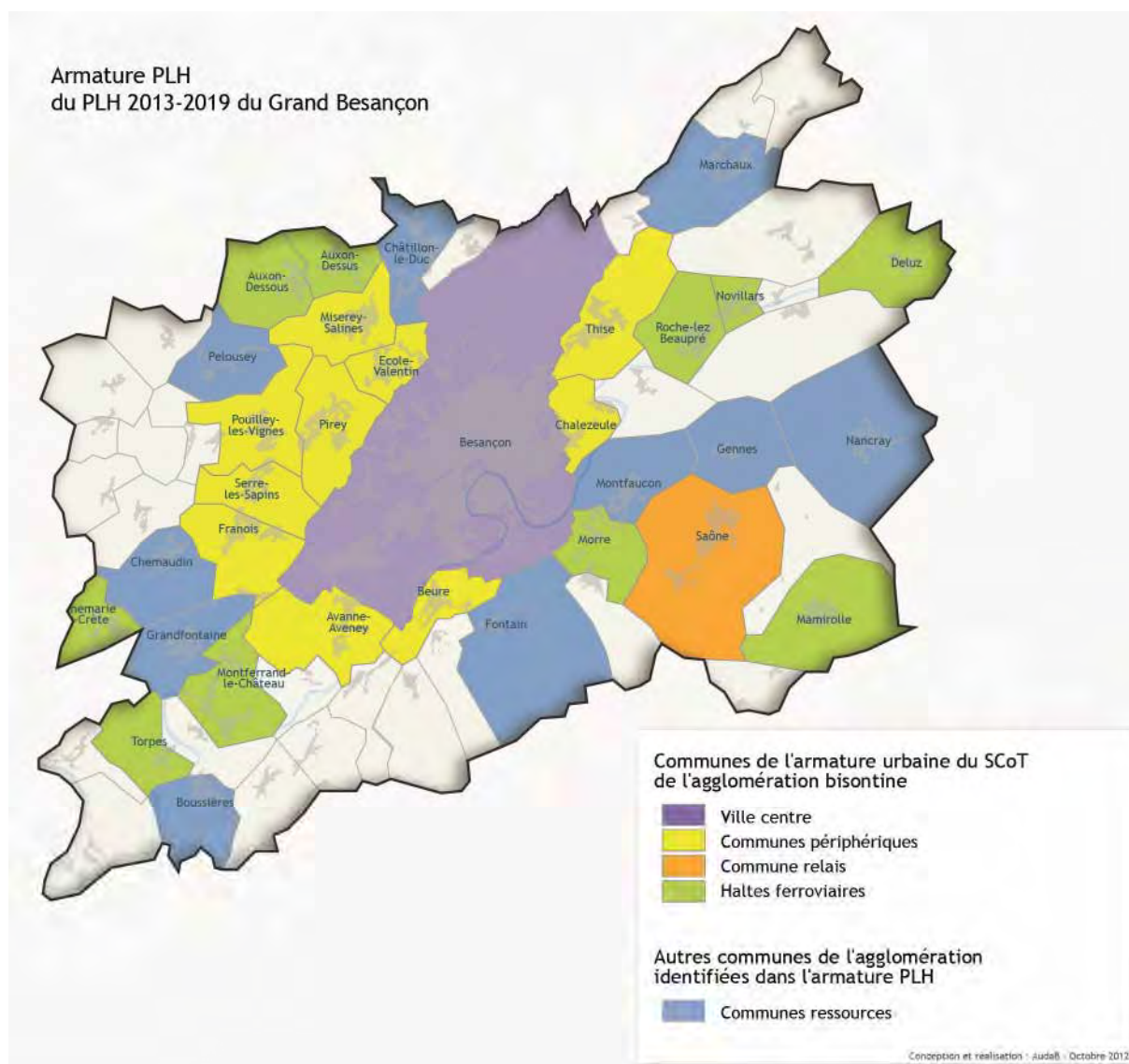
⇒ Actions concernées :

Fiches 3.1 du programme d'actions : "Améliorer le parc public" et 3.2 : "Améliorer le parc privé"

B. Développer une mixité de peuplement et veiller aux équilibres pérennes au sein de l'agglomération

Le bilan de la première territorialisation des objectifs de production de logements, validée en Conseil de Communauté du 20 mai 2010, révèle des difficultés dans sa traduction et sa mise en œuvre dans les documents d'urbanisme communaux. De plus, face à la difficulté croissante de produire de petites opérations de logements locatifs publics (du point de vue tant technique que financier), les logements privés conventionnés constituent une offre intéressante et complémentaire de logements à destination des ménages modestes. En revanche, la mixité sociale et les réponses à apporter aux publics spécifiques (par exemple les gens du voyage) restent difficiles à appliquer dans les communes périphériques de Besançon.

En réponse, la territorialisation des objectifs de production de logements (y compris les logements locatifs conventionnés) du PLH 2013-2019 définit une « armature PLH », c'est-à-dire un ensemble de communes dans lequel la production de logements sera priorisée. Cette « armature PLH » s'appuie sur l'armature urbaine du ScoT. Elle est complétée par d'autres communes dont leur localisation leur confère un rôle stratégique (proximité à Besançon...) et/ou qui disposent d'un niveau d'équipement suffisant pour les habitants actuels et futurs (commerces, établissements d'enseignement, entreprises, services...) et/ou qui figurent parmi les projets de développement portés par la Communauté d'Agglomération.



Les objectifs quantitatifs affichés dans le PLH 2013-2019 sont issus des objectifs formulés par le SCoT de l'agglomération bisontine, de la territorialisation validée en 2010 et de la prise en compte des projets en cours d'urbanisation des communes. Un rythme annuel de production de logements (y compris la part de logements conventionnés) est présenté à l'échelle de l'agglomération. Elle traduit la volonté de faire émerger les opérations de mixité sociale en apportant un soutien renforcé en termes de financements et d'ingénierie du Grand Besançon dans les communes de "l'armature PLH". Ainsi, au-delà d'un accompagnement de toutes les communes de l'agglomération au moment de l'élaboration ou de la révision de leur document d'urbanisme, les communes identifiées dans l'armature PLH seront guidées vers une démarche plus opérationnelle au travers des "secteurs de projet".

Les « secteurs de projet »

Le Grand Besançon initiera une réflexion d'aménagement urbain dans les communes de « l'armature PLH » en travaillant à leur côté à la définition de « secteurs de projet » qu'il s'agisse de zones d'urbanisation future ou optimisation de dents creuses. La Communauté d'Agglomération accompagnera ensuite les communes à mettre en œuvre les outils d'urbanisme réglementaire et opérationnel (notamment foncier) qui favorisent la mixité urbaine, fonctionnelle et différentes formes d'habitat proposées pour ces secteurs ayant un rôle prépondérant dans le développement résidentiel de l'agglomération.

Dans le diagnostic du PLH 2013-2019, un regard plus ciblé sur la ville de Besançon souligne son engagement, depuis plusieurs années, pour développer une meilleure mixité de peuplement. Les dispositions du PLU de Besançon en faveur du logement social (secteurs de mixité sociale imposant 10 à 20 % de logements publics dans les opérations nouvelles sur certains secteurs de Besançon) constitue un outil pertinent et permet de tirer un bilan est très positif. Parallèlement, deux quartiers possédant une proportion importante de logements locatifs publics ont fait l'objet d'une forte intervention publique (convention du PRU des Clairs Soleils signée le 28 juin 2005 et convention du PRU de Planoise signée le 02 juillet 2009). La transformation de l'image de ces quartiers est donc en cours de concrétisation. Toutefois, d'autres quartiers d'habitat social, tels que La Grette, Palente-Orchamps ou encore la Cité de l'Amitié, nécessiteraient également un important programme d'investissements pour rénover et restructurer ces secteurs et leur conférer une image moins stigmatisante.

Le Grand Besançon souhaite donc soutenir la candidature de la Ville de Besançon à un éventuel second programme national de rénovation urbaine (PNRU) ou tout autre programme d'investissement dans le cadre des financements de droit commun afin de travailler à la transformation des quartiers d'habitat social à Besançon, mais également à Novillars.

Pour travailler à une mixité sociale dans toutes ses dimensions, dans la poursuite du précédent PLH adopté en 2006 et en application de la délégation de compétence pour l'attribution des aides à la pierre signée avec l'Etat en 2010, la Communauté d'Agglomération encourage aussi le développement d'une offre de logements à loyers modérés à destination des ménages à revenus modestes. Elle souhaite conforter le financement de la production de logements locatifs publics (subventions d'équilibre et de surcharge foncière octroyées aux organismes HLM) et de logements conventionnés (avec l'Anah) dans le parc privé. Enfin, le Grand Besançon s'inscrit dans les politiques départementales afin d'apporter les réponses adaptées aux besoins identifiés en termes de logement et d'hébergement des populations spécifiques dans son territoire : familles appartenant à la communauté des gens du voyage et familles en voie de sédentarisation, public relevant du PDALPD...

⇒ Objectifs :

La volonté de poursuivre cette politique de mixité de peuplement dans l'ensemble des communes de l'agglomération se traduit par un triple objectif :

- Répartir les objectifs de production de logements, notamment conventionnés, entre les communes de l'agglomération bisontine en cohérence avec les autres politiques d'aménagement et de développement de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon
- Poursuivre la restructuration du quartier du Planoise pour conforter la transformation de son image
- Enclencher la rénovation des autres quartiers d'habitat social de la Ville de Besançon afin de les réintégrer dans le tissu urbain global.

⇒ Actions concernées :

Fiches 1.1 du programme d'actions : "Territorialiser les objectifs", 1.2 : "Mobiliser du foncier pour l'Habitat", 2.1 : "Produire une offre de logements locatifs publics (PLUS, PLAI, PLS et communal)", 3.1 : "Améliorer le parc public", 3.2 : "Améliorer le parc privé", 4.3 : "Soutenir les dispositifs d'hébergement et d'accès au logement pour les plus démunis", 4.4 : "Assurer l'accueil des gens du voyage"

C. Recentrer les dynamiques résidentielles au cœur de l'agglomération

Le diagnostic du PLH fait apparaître un report des dynamiques démographiques en dehors du Grand Besançon (déficit de 3 000 ménages en 5 ans dans le Grand Besançon). La population des 30-49 ans (généralement ménages avec enfants) quitte la ville-centre de l'agglomération, en raison de la hausse des coûts immobilier ou du foncier, pour s'installer de plus en plus en dehors des limites de l'agglomération. Il s'agit le plus souvent de ménages primo-accédants aux revenus moyens, qui ne disposent pas d'un apport issu de la vente d'un premier bien. Des conséquences apparaissent donc dans la composition démographique de la ville de Besançon et de ses communes périphériques avec une forte proportion de petits ménages. Cet éloignement des familles entraîne également une augmentation des flux de déplacement domicile-travail.

Afin de favoriser l'accueil et le maintien des familles sur l'agglomération bisontine et d'influer sur les choix résidentiel des ménages, il est indispensable d'aider les communes à maîtriser leur urbanisation et les prix du foncier. L'identification des « secteurs de projet » et la maîtrise foncière publique sont des conditions essentielles à l'anticipation et à la réalisation de projets d'urbanisation correspondants au niveau de ressources des jeunes familles.

La communauté d'agglomération souhaite également proposer un dispositif d'aide à l'acquisition de logements par des ménages primo-accédants à faibles revenus afin de favoriser une accession à la propriété sécurisée et de qualité.

⇒ Objectifs :

- Favoriser l'accueil et le maintien des familles dans l'agglomération bisontine.
- Valoriser l'offre existante de logements.

⇒ Actions concernées :

Fiches 1.2 du programme d'actions : "Mobiliser du foncier pour l'Habitat", 2.2 : "Favoriser l'accession à la propriété"

D. Maîtriser l'étalement urbain pour tendre vers un urbanisme durable et préserver les qualités résidentielles de l'agglomération

L'aménagement de zones bâties pavillonnaires et le développement parfois anarchique de logements individuels (au coup par coup) qui se sont réalisés au cours des dernières décennies dans l'agglomération bisontine ont contribué à une consommation importante de terres naturelles et agricoles. Le développement des pavillons individuels a aussi pu altérer l'identité des communes. Si la représentation de la maison reste encore très séduisante auprès de la population, les modalités d'aménagement qui lui sont associés (lotissement pavillonnaire, absence de diversité des formes ou des statuts d'occupation...) vont à l'encontre de la volonté du Grand Besançon de favoriser la mixité de peuplement mais aussi de préserver les espaces naturels (zones agricoles, forestières...).

La production de formes urbaines innovantes et plus durables doit conduire à une gestion plus économe de l'espace et une meilleure maîtrise de l'étalement urbain. Cet objectif se concrétise notamment à travers le respect de "l'armature PLH" définie dans la territorialisation du PLH 2013-2019. Dans les futurs projets d'urbanisation des communes, il est indispensable de rationaliser et d'optimiser les surfaces à urbaniser, de promouvoir une diversification des formes d'habitat et des formes innovantes permettant de conserver un sentiment d'espace, de confort et d'intimité tout en apportant une meilleure densité.

⇒ Objectif :

- Maîtriser l'étalement urbain afin de tendre vers un urbanisme durable.

⇒ Actions concernées :

Fiches 1.1 du programme d'actions : "Territorialiser les objectifs", 1.2 : "Mobiliser du foncier pour l'Habitat", 1.3 : "Produire des formes urbaines nouvelles, innovantes et durables"

E. Accompagner le vieillissement de la population et le handicap dans la sphère du logement et dans son environnement proche

Au cours des décennies précédente, de nombreuses familles se sont installées dans les communes périphériques du Grand Besançon. Aujourd'hui, la plupart de ces ménages, propriétaires et désormais vieillissants, sont désireux de se maintenir dans leur logement ou dans leur commune le plus longtemps possible. Cela génère pour ces communes la nécessaire prise en compte le plus en amont possible de la problématique du vieillissement, de la perte d'autonomie, de la dépendance... Dans le parc locatif public, on observe une accélération du vieillissement des locataires avec une difficulté croissante à changer de logements pour des raisons économiques. Les besoins d'adaptation des logements (tant publics que privés) aux différentes situations de handicap (physique, sensoriel, mental, psychique, cognitif...) peuvent être conséquents.

Le Grand Besançon maintient son engagement auprès des publics âgés et handicapés par la poursuite de son intervention présente dans son PLH adopté en 2006 (financement de travaux de rénovation des logements locatifs publics et privés conventionnés en termes d'adaptation et d'accessibilité) afin de maintenir à domicile les personnes et retarder ou éviter l'entrée en établissements médico-sociaux. Il s'agit également de promouvoir des nouveaux projets d'habitat intergénérationnel, éventuellement localisés sur certains secteurs de l'agglomération, et de développer la notion d'habitat évolutif⁴.

⇒ Objectifs :

- Accompagner le vieillissement de la population et le handicap dans la sphère du logement et dans son environnement proche.

⇒ Actions concernées :

Fiches 3.1 du programme d'actions : "Améliorer le parc public", 3.2 : "Améliorer le parc privé", 4.1 : "Répondre aux besoins des personnes âgées et/ou handicapées"

F. Répondre aux besoins spécifiques de logement des jeunes et des étudiants

L'offre de logements à destination explicite des jeunes (CROUS, résidences étudiantes, foyers...) est globalement suffisante sur Besançon. Elle est complétée par une offre importante de petits logements en centre ville de Besançon mais, bien souvent, de très faibles qualités, y compris énergétique. Des établissements à l'image de l'ENIL de Mamirolle et le CFA Vauban / Travaux Publics à Besançon ont néanmoins fait ressortir un besoin plus spécifique de logements adaptés aux rythmes résidentiels des jeunes en formation par alternance.

⁴ L'habitat évolutif doit permettre de modifier facilement le logement en créant une "unité de vie" (cuisine, séjour, chambre, salle de bains et toilettes). Cette éventuelle adaptation doit être incluse dès la conception des nouvelles constructions.

Les actions proposées dans le programme d'actions du PLH 2013-2019 ne consistent pas à promouvoir la création de nouvelles structures de logement ou d'hébergement pour les étudiants. D'une part, elles contribuent à la mise en location des petits logements existants du centre ville de Besançon en faveur des jeunes et étudiants en renforçant leur qualité. L'amélioration qualitative de ces logements, notamment du point de vue énergétique, vient renforcer l'attractivité et le dynamisme du centre ville de Besançon. D'autre part, il s'agit de mettre en place un dispositif de type médiation locative afin d'enrayer la réticence des propriétaires à louer leur logement à des jeunes en raison de leur forte mobilité liée à la formation et à l'emploi et leur faible solvabilité. En complément, le Grand Besançon souhaite apporter son soutien aux projets à destination clairement identifiée des jeunes en alternance.

⇒ Objectifs :

- Maintenir l'attractivité de Besançon auprès des jeunes en accompagnant la mutation de l'offre de petits logements.
- Accompagner la réponse à des demandes spécifiques de logements pour les jeunes en alternance.

⇒ Actions concernées :

Fiche 4.2 du programme d'actions : « Répondre aux besoins des jeunes et étudiants »

En dernier lieu, afin de traduire et mettre en œuvre les objectifs du PLH 2013-2019, le Grand Besançon souhaite renforcer son rôle moteur en matière d'habitat en apportant un fort soutien auprès des communes de l'agglomération. Cet accompagnement des communes, synthétisé dans l'action 5.1 du programme d'actions (« Traduire les objectifs du PLH au niveau communal »), était déjà présent dans le PLH adopté en 2006 ; il est conforté et constitue un axe fort du PLH 2013-2019. L'atteinte des objectifs fixés par ce nouveau PLH dépend fortement de l'accompagnement et du soutien technique au niveau local, d'où une volonté d'intervenir sur cet axe dès l'adoption et tout au long des 6 ans du PLH. A ce titre, il est important de rappeler l'obligation de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec le PLH (délai de 3 ans pour les PLU arrêtés avant la date d'approbation du présent PLH).

Par ailleurs, depuis la prise de délégation de compétence pour l'attribution des aides à la pierre en 2006, le Grand Besançon est devenu un acteur majeur dans le domaine de l'habitat, tant dans le secteur du logement locatif public que dans le parc privé. La Communauté d'Agglomération a su développer et souhaite poursuivre ses relations de partenariat avec les autres collectivités délégataires (Pays de Montbéliard Agglomération, Conseil Général du Doubs), les services de l'Etat et les différents acteurs privés œuvrant dans le domaine de l'habitat. Les temps de partage et d'échanges participent à une meilleure connaissance partagée du territoire. Ils seront alimentés par les outils d'observation (observatoire de l'habitat du PLH du Grand Besançon en lien avec l'observatoire départemental de l'habitat), mais également par diverses animations prévues au cours des 6 prochaines années du PLH : organisation de visites, présentations, publications à destination des élus du Grand Besançon et des acteurs locaux.

Le suivi du PLH 2013-2019 se traduira par la réalisation d'un bilan régulier de l'état d'avancement et une évaluation prévue à mi-parcours et à la fin du PLH. L'action 5.2 du programme d'actions (« Animer et évaluer le PLH ») traduit ainsi cette volonté du Grand Besançon de communiquer sur l'état d'avancement de ce document d'orientations et de programmation en matière d'habitat et d'échanger avec les différents acteurs, afin d'améliorer l'intervention des uns et des autres de manière constructive et cohérente.