

## Extrait du Registre des délibérations du Conseil de Communauté

### Séance du Jeudi 21 Septembre 2017

Conseillers communautaires en exercice : 129

Le Conseil de Communauté, régulièrement convoqué, s'est réuni à la salle des conférences de la CCIT du Doubs à Besançon, sous la présidence de M. Jean-Louis FOUSSERET, Président de la CAGB.

Ordre de passage des rapports : 0.1, 0.2, 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6, 1.1.7, 1.1.8, 1.1.9, 1.1.10, 1.1.11, 1.2.1, 1.2.2, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 2.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.18, 8.1, 8.2

La séance est ouverte à 18h05 et levée à 21h40.

**Etaient présents** : Amagney : M. Thomas JAVAUX Arguel : M. André AVIS Audeux : Mme Françoise GALLIOU Avanne-Aveney : Mme Marie-Jeanne BERNABEU suppléante de M. Alain PARIS Besançon : M. Eric ALAUZET, Mme Anne-Sophie ANDRIANTAVY, Mme Sorour BARATI-AYMONIER, M. Thibaut BIZE, M. Nicolas BODIN, Mme Claudine CAULET, M. Gueric CHALNOT (à partir du 1.1.1), Mme Catherine COMTE-DELEUZE, M. Laurent CROIZIER, M. Pascal CURIE, M. Yves-Michel DAHOUI, Mme Danielle DARD, M. Emmanuel DUMONT (à partir du 1.1.1), Mme Myriam EL YASSA, Mme Béatrice FALCINELLA, M. Jean-Louis FOUSSERET, M. Jacques GROSPERRIN, Mme Myriam LEMERCIER, M. Jean-Sébastien LEUBA, M. Christophe LIME, M. Michel LOYAT, Mme Elsa MAILLOT, Mme Carine MICHEL, M. Thierry MORTON, M. Philippe MOUGIN, Mme Sophie PESEUX, M. Yannick POUJET, M. Anthony POULIN, Mme Karima ROCHDI, M. Dominique SCHAUSS, Mme Mina SEBBAH, M. Rémi STAHL, Mme Ilva SUGNY, Mme Catherine THIEBAUT, M. Gérard VAN HELLE, Mme Anne VIGNOT, Mme Sylvie WANLIN, Mme Marie ZEHAF Beure : M. Philippe CHANEY Bonnay : M. Gilles ORY Boussières : M. Bertrand ASTRIC Brailans : M. Alain BLESSEMAILLE Busy : M. Alain FELICE Byans-sur-Doubs : M. Didier PAINEAU Chalezeule : M. Christian MAGNIN-FEYSOT Chalèze : M. Gilbert PACAUD Champagny : M. Olivier LEGAIN Champvans-les-Moulins : M. Florent BAILLY Chauenne : M. Bernard VOUGNON Chemaudin et Vaux : M. Bernard GAVIGNET, M. Gilbert GAVIGNET Chevroz : M. Yves BILLECARD Châtillon-le-Duc : Mme Catherine BOTTERON Cussey-sur-l'ognon : M. Jacques GIRAUD Dannemarie-sur-Crête : M. Gérard GALLIOT Devecey : M. Philippe LEGRAND suppléant de M. Michel JASSEY Ecole-Valentin : M. Yves GUYEN Fontain : Mme Martine DONEY Franois : Mme Françoise GILLET suppléante de M. Claude PREIONI Geneuille : Mme Sandrine BOUTARD suppléante de M. Jean-Claude PETITJEAN Gennes : Mme Thérèse ROBERT Grandfontaine : M. François LOPEZ La Chevillotte : M. Roger BOROWIK Les Auxons : M. Jacques CANAL, M. Serge RUTKOWSKI Mamirolle : M. Daniel HUOT Marchaux : M. Patrick CORNE Miserey-Salines : M. Marcel FELT Montfaucon : M. Pierre CONTOZ Montferrand-le-Château : M. Pascal DUCHEZEAU Morre : M. Jean-Michel CAYUELA Nancray : M. Vincent FIETIER Osselle-Routelle : Mme Anne OLSZAK Pelousey : Mme Catherine BARTHELET Pirey : M. Robert STEPOURJINE Pouilley-Français : M. Yves MAURICE Rancenay : M. Michel LETHIER Roche-lez-Beaupré : M. Jacques KRIEGER Roset-Fluans : M. Arnaud GROSPERRIN Serre-les-Sapins : M. Gabriel BAULIEU Tallenay : M. Jean-Yves PRALON Thoraise : M. Jean-Paul MICHAUD Torpes : M. Denis JACQUIN Vaire : M. Jean-Noël BESANCON, Mme Valérie MAILLARD Velesmes-Essarts : M. Jean-Marc JOUFFROY Venise : M. Jean-Claude CONTINI Vieilley : Mme Christiane ZOBENBULLER Vorges-les-Pins : Mme Julie BAVEREL

**Etaient absents** : Besançon : M. Julien ACARD, M. Frédéric ALLEMANN, M. Pascal BONNET, M. Patrick BONTEMPS, M. Emile BRIOT, Mme Marie-Laure DALPHIN, M. Cyril DEVESA, M. Ludovic FAGAUT, Mme Odile FAIVRE-PETITJEAN, M. Abdel GHEZALI, M. Philippe GONON, Mme Solange JOLY, M. Michel OMOURI, Mme Danielle POISSENOT, Mme Françoise PRESSE, Mme Rosa REBRAB, Mme Christine WERTHE Champoux : M. Philippe COURTOT Chaudfontaine : M. Jacky LOUISSON Deluz : M. Fabrice TAILLARD La Vèze : Mme Catherine CUINET Larnod : M. Hugues TRUDET Le Gratteris : M. Cédric LINDECKER Mazerolles-le-Salin : M. Daniel PARIS Merrey-Vieilley : M. Philippe PERNOT Noironte : M. Bernard MADOUX Novillars : M. Philippe BELUCHE Osselle-Routelle : M. Daniel CUCHE Palise : Mme Daniel GAUTHEROT Pouilley-les-Vignes : M. Jean-Marc BOUSSET Pugey : M. Frank LAIDIE Saint-Vit : Mme Annick JACQUEMET, M. Pascal ROUTHIER Saône : M. Yoran DELARUE Thise : M. Alain LORIGUET Villars Saint-Georges : M. Jean-Claude ZEISSER

**Secrétaire de séance** : M. Daniel HUOT

#### **Procurations de vote** :

**Mandants** : J. ACARD, P. BONNET, C. DEVESA, L. FAGAUT, O. FAIVRE-PETITJEAN, A. GHEZALI, P. GONON, S. JOLY, M. OMOURI, D. POISSENOT, F. PRESSE, R. REBRAB, C. WERTHE, H. TRUDET, D. PARIS, D. CUCHE, JM. BOUSSET, P. ROUTHIER, Y. DELARUE, A. LORIGUET

**Mandataires** : P. MOUGIN, M. SEBBAH, A. VIGNOT, J. GROSPERRIN, L. CROIZIER, N. BODIN, C. COMTE-DELEUZE, C. LIME, M. DALPHIN, D. DARD, A. POULIN, T. MORTON, S. PESEUX, A. FELICE, M. FELT, A. OLSZAK, F. BAILLY, Y. MAURICE, J. KRIEGER, R. STEPOURJINE

**Délibération n°2017/003790**

**Rapport n°5.7 - Evaluation à mi-parcours du Programme Local de l'Habitat (PLH) 2013-2019 - Enseignements et propositions d'évolution**

## Evaluation à mi-parcours du Programme Local de l'Habitat (PLH) 2013-2019 - Enseignements et propositions d'évolution

**Rapporteur** : Robert STEPOURJINE, Vice-Président

**Commission** : Habitat, politique de la ville et gens du voyage

Inscription budgétaire
Sans incidence budgétaire

### Résumé :

L'article L302-3 du Code de la Construction et de l'Habitation stipule que l'EPCI communique pour avis au représentant de l'Etat et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat trois ans après son adoption.

Le présent rapport propose une synthèse des enseignements issus de la démarche d'évaluation à mi-parcours du PLH 2013-2019 du Grand Besançon et formalise des pistes de travail pour la seconde période triennale du PLH et à plus long terme pour l'élaboration future du prochain PLH 2020-2025.

### I. Contexte

Le Programme Local de l'Habitat 2013-2019 du Grand Besançon a été approuvé par le conseil communautaire du 26 septembre 2013 pour une période de 6 ans.

Au terme de 3 ans d'exercice, comme le prévoit la loi (art. L302-3 du Code de la Construction et de l'Habitation), la Communauté d'agglomération mène l'évaluation à mi-parcours de cette politique. La collectivité a engagé une démarche concertée avec ses partenaires pour dresser un bilan de l'état d'avancement de son programme, jauger de sa cohérence avec le contexte réglementaire et territorial actuel et identifier les dysfonctionnements dans sa mise en œuvre.

A l'occasion de l'évaluation à mi-parcours, l'avis des partenaires du PLH a été recueilli par près d'une trentaine d'entretiens. Cette analyse qualitative est complétée par un croisement avec les indicateurs de suivi du PLH retranscrits depuis le début du PLH au sein des bilans annuels (2014, 2015 et 2016).

Le document complet de l'évaluation se décompose en 4 grandes parties :

- La première consacrée à l'analyse des thèmes fondateurs et transversaux du PLH (évolutions institutionnelles et locales, territorialisation des objectifs et équilibres territoriaux, enjeu environnemental et éco-conditionnalité des aides, visibilité de la politique locale de l'habitat),
- La seconde dédiée à une synthèse des évolutions à court et moyen termes sur le contenu du PLH,
- La troisième dresse le bilan de chaque fiche-action du PLH (points positifs et négatifs, enjeux perçus, pistes d'évolutions issues de la parole des partenaires),
- La dernière partie propose une analyse budgétaire sur la première période triennale du programme.

### II. Les grandes conclusions de l'évaluation à mi-parcours

- Production de logements tout confondu

L'objectif de 1 100 logements par an n'est atteint qu'à hauteur de 68 % en raison d'un ralentissement de la construction relativement accentué dans le Grand Besançon depuis 2012. La répartition géographique attendue du PLH (2/3 à Besançon) n'est pas atteinte non plus, les communes périphériques ayant mieux résisté à la conjoncture immobilière que la ville centre (respectivement 79% et 63% de leurs objectifs). Ces résultats s'insèrent dans un contexte de moindre croissance démographique de l'aire urbaine bisontine, couplée à la concurrence de territoires voisins toujours attractifs pour les ménages souhaitant accéder à la propriété.

- Parc de logements publics

L'objectif de 200 logements conventionnés par an (logements HLM classiques + conventionnements privés) est dépassé de 2014 à 2016. 192 logements PLUS et PLAI ont été financés par an sur les 170 nouveaux logements attendus. La ville centre dépasse les objectifs (135 %), contrairement aux autres communes de l'armature urbaine du PLH, également concernées par des objectifs de logements conventionnés (78 % des objectifs). La première période d'exercice du PLH a plutôt favorisé la vocation sociale de Besançon et n'a pas assez agi pour le rééquilibrage souhaité au sein de l'agglomération. L'ouest et l'est de l'agglomération ont toutefois généré des opérations conséquentes de logements locatifs publics depuis 2014.

La part de 30 % de logements PLAI (logements HLM très sociaux), préconisée par le PLH, est parfaitement atteinte. Elle interroge cependant : la demande de logements sociaux provient à 71 % de ménages pouvant prétendre à ce type de logements.

Concernant la réhabilitation thermique du parc de logements publics, l'objectif du PLH de 500 logements soutenus par an, décliné du PCAET, n'est pas atteint. En effet, un nombre important de réhabilitations sont engagées par les bailleurs mais la plupart de ces opérations ne répondent pas aux exigences de financement du Grand Besançon. De plus, les bailleurs sont dans l'expectative des modalités de financement du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine.

L'analyse du bilan SRU montre qu'hormis Besançon (qui a déjà dépassé de près de 10 points le seuil des 20% de logements sociaux parmi son parc de résidences principales), seule la commune de Saint Vit, est soumise au taux SRU depuis son entrée dans le périmètre du Grand Besançon. Or, cette commune est faiblement carencée en logements sociaux (18,8 % au lieu de 20 %). Un rattrapage devrait s'opérer facilement. En revanche, l'anticipation du seuil de 3 500 habitants, paraît insuffisamment prise en compte dans les objectifs de production inscrits dans le PLH.

- Parc de logements privés

L'intervention financière publique (Etat et Grand Besançon) sur le parc privé est équivalente à celle dédiée au parc public (6,1 millions d'euros en 3 ans pour chacun des parcs même si la répartition n'est pas la même entre les financeurs). L'accent est mis sur la rénovation thermique et se concrétise essentiellement chez les propriétaires occupants (près de 500 logements aidés en 3 ans). Seuls 32 logements locatifs ont été financés, les propriétaires bailleurs n'étant plus une priorité pour l'Anah. Pourtant, environ 30 000 logements sont en location privée dans le Grand Besançon et leur rénovation rencontre des enjeux de qualité thermique, d'attractivité du centre ancien et de maintien des loyers et charges. La définition de l'intervention du Grand Besançon auprès des copropriétés est attendue rapidement pour couvrir la seconde période du PLH.

- Autres éléments de bilan

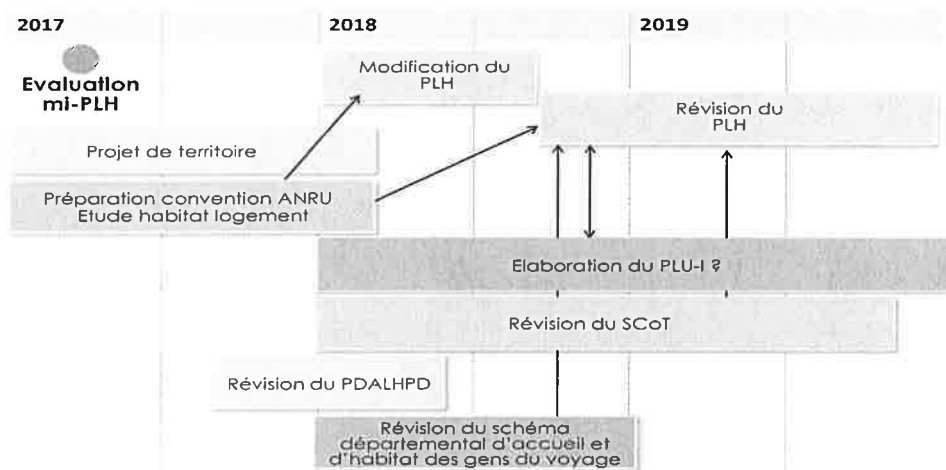
Points positifs divers : la territorialisation est globalement bien admise même si elle ne se traduit pas toujours de manière opérationnelle, la délégation des aides à la pierre fonctionne bien grâce à une bonne coopération communauté d'agglomération / bailleurs publics / services de l'Etat, les aides à l'habitat du Grand Besançon sont conséquentes.

Points négatifs divers : le volet foncier du PLH n'a pas été engagé, des partenariats sont à consolider avec les acteurs intervenant sur des populations cibles du PLH (ménages prioritaires au titre du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, personnes âgées, personnes en situation de handicap), la concertation et la communication sont à renforcer pour plus de visibilité de la politique de la communauté d'agglomération.

### III. Les perspectives à court et moyen termes

Le PLH est en interaction avec diverses démarches stratégiques d'agglomération ou portées par d'autres collectivités.

Calendrier prévisionnel des différentes démarches influant le contenu du PLH



#### A/ Les évolutions à court terme (modification du PLH)

Renouveler la délégation des aides à la pierre (cf. rapport dédié à l'évaluation finale de la délégation des aides à la pierre).

Une modification du PLH avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour :

Modifier la territorialisation du PLH pour intégrer les 15 nouvelles communes, prendre en compte les obligations SRU, mettre à jour les objectifs des communes fusionnées

Ajuster le Supplément de Loyers de Solidarité (SLS) à la nouvelle politique de la ville

Adapter les secteurs exonérés de SLS aux nouveaux périmètres de la géographie prioritaire modifiés par la loi Lamy de 2014 sur la base du critère unique du revenu des habitants

(cf. décret n°2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains) et déterminer les zones géographiques ou les quartiers dans lesquels le SLS ne s'applique pas dans une perspective de maintien de la mixité et fixer les orientations liées à sa mise en œuvre (cf. article L441-3-1 du Code de la Construction et de l'Habitation)

#### B/ Les évolutions à moyen terme (révision du PLH)

**NB : l'ensemble des éléments présentés ci-après constituent des premières pistes de réflexion qui seront travaillées dans le cadre de la révision du PLH (2018-2019)**

##### Volet foncier :

Construire et mener une politique foncière en appui de la politique de l'habitat afin de renforcer le poids du Grand Besançon dans l'aménagement du territoire, se saisir des outils existants (réserves foncières, portages fonciers, zones d'aménagement concertées, mobilisation du droit de préemption urbain, etc.) pour permettre le développement d'opérations de logement social, de logement privé conventionné, d'accession sociale ou d'équipements à destination des populations spécifiques.

##### Habitat public :

Renforcer les exigences de localisation du logement public (réduire la production neuve à Besançon, encourager le développement hors ville centre, mobiliser les leviers permettant de faciliter la production en zone 3, etc.).

Moduler la part de PLAI dans les opérations et envisager de décloisonner le mode de financement des loyers pratiqués afin de permettre le développement de PLAI plus accessibles financièrement.

Exiger des formes d'habitat et des typologies adaptées aux besoins et à la demande (qualification de l'offre).

Introduire de nouveaux critères de financement des opérations de réhabilitation, notamment dans les quartiers prioritaires de la ville (qualité résidentielle, confort, adaptation au vieillissement, etc.).

Conditionner les subventions du Grand Besançon à l'atteinte de niveaux de loyers de sortie encadrés.

Renforcer la production d'habitats spécifiques à destination des ménages fortement précarisés sur le territoire.

#### **Habitat privé :**

Développer et qualifier l'offre locative privée à réaliser sur le territoire (localisation, typologie, intermédiation locative).

Adapter le parc de logement à la problématique du vieillissement et du handicap (identification de l'offre, ingénierie et financement des travaux d'adaptation, étude de besoins, définition et territorialisation des équipements dédiés à l'accueil des seniors, coordination des acteurs, etc.).

Développer et territorialiser l'accession sociale à la propriété (accession abordable, PSLA, bail à réhabilitation) en accompagnement d'une politique de réserves foncières pour réaliser ce type d'opérations.

Fiabiliser et enrichir l'outil de veille des copropriétés et définir une intervention ciblée et adaptée en faveur de celles-ci tout en portant une attention particulière aux problématiques des quartiers prioritaires.

Mise en conformité du PLH 2020-2025 avec le PCAET de l'agglomération récemment adopté.

#### **Accueil des gens du voyage :**

Adapter le PLH au nouveau schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Doubs.

Développer des opérations d'habitat adapté en faveur des gens du voyage en voie de sédentarisation (création de partenariats avec les bailleurs sociaux, promotion d'opérations d'accession et/ou de location-accession, etc.).

Territorialiser les objectifs de production des équipements dédiés à l'accueil des gens du voyage et déterminer des emplacements réservés.

Engager une politique de réserves foncières pour rendre possible la réalisation opérationnelle des équipements prescrits.

#### **Politique du Logement :**

Intégrer dans le PLH le rôle désormais prépondérant de l'agglomération dans la gestion de la politique locale du logement au regard des réglementations successives (ALUR, Lamy, Egalité et Citoyenneté).

Décliner le programme d'action du Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information du demandeur (PPGDID).

Décliner les orientations et objectifs chiffrés de la Convention intercommunale sur les Attributions (CIA) et promouvoir la gestion des logements réservés par l'agglomération.

Déterminer le rôle et le périmètre de l'intervention de l'agglomération en matière de pilotage des opérations de relogement.

Fixer le rôle et le programme de travail de la Conférence intercommunale du Logement (CIL).

Définir les moyens de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la politique du logement.

Volet habitat/logement du Contrat de ville :

Définir la stratégie partenariale partagée de requalification, renouvellement, remise en attractivité du parc de logements des quartiers prioritaires de la ville (QPV).

Décliner le programme d'action de la convention ANRU en termes d'habitat et établir l'investissement financier du Grand Besançon en faveur des 2 quartiers en renouvellement urbain.

Fixer les objectifs de diversification du parc de logements dans les QPV, de démolition et de réhabilitation dans le parc public, fixer le niveau de reconstruction et sa localisation, déterminer l'intervention sur les copropriétés en difficulté sur ces quartiers.

Encourager le développement des projets de résidentialisation.

Elaborer et co-construire les dispositifs d'accompagnement de la politique d'intervention sur le bâti.

**A l'unanimité, le Conseil de Communauté :**

- **approuve l'évaluation à mi-parcours du Programme local de l'Habitat 2013-2019,**
- **prend acte des actions qui seront concernées par des ajustements opérationnels dans le cadre de la modification du document,**
- **autorise Monsieur le Président, ou son représentant, à transmettre la présente délibération à Monsieur le Préfet,**
- **autorise Monsieur le Vice-Président délégué à l'Habitat à présenter le bilan à mi-parcours au Comité régional de l'Habitat et de l'Hébergement de Bourgogne/Franche-Comté.**

Rapport adopté à l'unanimité :

Pour : 113

Contre : 0

Abstention : 0

Ne prennent pas part au vote : 0

Pour extrait conforme,

Le Vice-Président suppléant,

Gabriel BAULIEU  
1<sup>er</sup> Vice-Président



Préfecture du Doubs

Reçu le 03 OCT. 2017

Contrôle de légalité



□ Juillet 2017 □

# Evaluation à mi-parcours

du Programme Local de l'Habitat (PLH)  
2013-2019

Version du 17 juillet 2017



Reçu le 06 OCT. 2017  
Contrôle de légalité

Prefecture du Doubs

AudaB2017 Delphine

Grand  
Besançon



AudaB

Association pour le Développement  
et l'Amélioration de l'Habitat

## SOMMAIRE

LES ELEMENTS ESSENTIELS DE L'EVALUATION ..... 5

### **PARTIE 1 : Analyse de thèmes transversaux et fondateurs du PLH, grands questionnements..... 7**

1. Les évolutions du contexte local et institutionnel, les grands enjeux.8
2. La territorialisation des objectifs et les équilibres territoriaux..... 12
3. L'enjeu environnemental et l'éco-conditionnalité des aides ..... 20
4. Quelle visibilité de la politique d'habitat du Grand Besançon ? ..... 22

### **PARTIE 2 : Synthèse des interventions à court et moyen termes sur le contenu du PLH..... 25**

1. Les différentes temporalités ..... 26
2. Les outils ou contenus du PLH amenés à être revus ..... 27

### **PARTIE 3 : Bilan par fiche-action du PLH..... 29**

#### Chapitre 1. PRODUIRE 1 100 LOGEMENTS PAR AN

- 1.1. Territorialiser les objectifs ..... 30
- 1.2. Mobiliser du foncier pour l'habitat..... 32
- 1.3. Produire des formes urbaines innovantes et durables..... 34

#### Chapitre 2. PRODUIRE 20 % DE LOGEMENTS AIDES

- 2.1. Produire une offre de logements locatifs publics ..... 36
- 2.2. Favoriser l'accèsion à la propriété ..... 38

#### Chapitre 3. AGIR SUR LE PARC EXISTANT

- 3.1. Améliorer le parc public ..... 40
- 3.2. Améliorer le parc privé..... 42

#### Chapitre 4. REpondre AUX POPULATIONS SPECIFIQUES

- 4.1. Répondre aux besoins des personnes âgées, handicapées.... 44
- 4.2. Répondre aux besoins des jeunes et étudiants..... 46
- 4.3. Soutenir l'hébergement et le logement des plus démunis ... 48
- 4.4. Assurer l'accueil des gens du voyage ..... 50

#### Chapitre 5. FAVORISER LA MISE EN OEUVRE ET EVALUER

- 5.1. Traduire les objectifs du PLH au niveau communal..... 52
- 5.2. Animer et évaluer le PLH ..... 54

### **PARTIE 4 : Analyse budgétaire ..... 57**

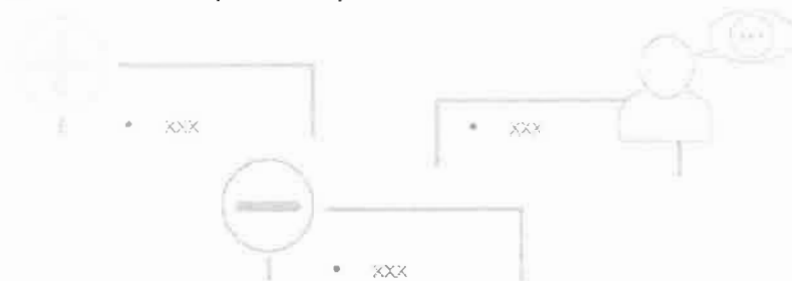
Liste des acronymes ..... 61

#### ▣ Guide de lecture du document

*Encadrés orange : points de bilan importants et questionnements liés*



*Encadrés verts : la parole aux partenaires du PLH*





## INTRODUCTION

Le PLH 2013-2019 du Grand Besançon a été approuvé par le conseil communautaire du 26 septembre 2013 pour une période de 6 ans.

Au terme de 3 ans d'exercice, comme le prévoit la loi (art. L302-3 CCH), la Communauté d'agglomération mène l'évaluation à mi-parcours de cette politique. Elle l'a souhaitée concertée avec ses partenaires pour dresser un bilan de l'état d'avancement de son PLH, jauger de sa cohérence avec le contexte réglementaire et territorial actuel et aussi identifier les dysfonctionnements dans sa mise en œuvre.

Le bilan de chaque fiche-action du PLH est précédé d'une analyse des thèmes fondateurs et transversaux du document. A l'occasion de l'évaluation à mi-parcours, l'avis des partenaires du PLH a été recueilli par près d'une trentaine d'entretiens. Cette analyse qualitative croise les indicateurs de suivi du PLH retranscrits depuis le début du PLH par des bilans annuels.

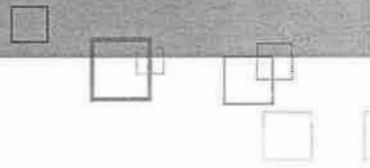
Au regard des éléments de bilan présentés ci-après et en connaissance des conclusions du comité technique, le comité de pilotage du PLH a identifié les priorités suivantes :

A court terme, par voie de modification du PLH :

- Etendre la territorialisation des objectifs de production de logements aux 15 nouvelles communes du Grand Besançon.
- Réviser les périmètres d'exonération du Supplément de Loyers de Solidarité (SLS) selon la nouvelle géographie de la politique de la ville

A plus long terme, ouvrir plusieurs chantiers qui seront entérinés à l'occasion de la révision du PLH 2013-2019 :

- Veiller à une production de logements plus adaptée aux besoins du territoire. Une étude en cours en 2017 viendra préciser les offres à développer en termes de formes d'habitat, les typologies, les localisations, tant sur le parc privé que sur le parc public. Des outils adéquats pourront être développés tels que l'accession sociale à la propriété ou ceux déclinés de la politique de peuplement.
- Mieux articuler la politique de l'habitat et du logement avec la politique de la ville en précisant dans le PLH les objectifs de diversification de l'offre de logements, de démolition, réhabilitation et résidentialisation dans les quartiers fragilisés.
- Construire et mener une politique foncière en appui de la politique de l'habitat afin de renforcer le poids du Grand Besançon dans l'aménagement du territoire, se saisir des outils existants (réserves foncières, portages fonciers, zones d'aménagement concertées, mobilisation du droit de préemption urbain, etc.) pour permettre le développement d'opérations de logement social, de logement privé conventionné, d'accession sociale ou d'équipements à destination des populations spécifiques.



## LES ELEMENTS ESSENTIELS DE L'EVALUATION

### ▣ La production de logements tout confondu

L'objectif de 1 100 logements par an n'est atteint qu'à 68 % en raison d'un ralentissement de la construction dans le Grand Besançon depuis 2012.

La répartition géographique attendue du PLH (2/3 à Besançon) n'est pas atteinte non plus, les communes périphériques ayant mieux résisté à la conjoncture immobilière que la ville centre.

Ces résultats s'insèrent dans un contexte d'un léger ralentissement de la croissance démographique de l'aire urbaine bisontine, couplée à la concurrence de territoires voisins attrayants pour les ménages accédant à la propriété.

### ▣ Le parc de logements publics

L'objectif de 200 logements conventionnés par an (logements HLM classiques + conventionnements privés) est dépassé de 2014 à 2016.

192 logements PLUS et PLAI ont été financés par an sur les 170 logements attendus. La ville centre dépasse les objectifs (135 %), contrairement aux autres communes de l'armature urbaine du PLH, également concernées par des objectifs de logements conventionnés (79 % des objectifs). La première période d'exercice du PLH a plutôt favorisé la vocation sociale de Besançon et n'a pas agi pour le rééquilibrage souhaité au sein de l'agglomération. L'ouest et l'est de l'agglomération ont toutefois généré des opérations de logements locatifs sociaux depuis 2014.

La part de 30 % de logements PLAI (logements HLM très sociaux), préconisée par le PLH, est parfaitement atteinte. Elle interroge cependant : la demande de logements sociaux provient à 71 % de ménages pouvant prétendre à ce type de logements.

Concernant la réhabilitation thermique du parc de logements publics, l'objectif du PLH de 500 logements soutenus par an n'est pas du tout atteint (21 % des objectifs) au regard des aides accordées par le Grand Besançon. En revanche, des réhabilitations sont menées dans le parc mais hors des critères d'attributions des subventions intercommunales. Les bailleurs sont par ailleurs dans l'expectative des modalités de financements du .

La commune de Saint Vit, soumise à la loi SRU en rejoignant le Grand Be-

sançon, est faiblement carencée en logements sociaux (18,8 % au lieu de 20 %). Un rattrapage devrait s'opérer facilement. En revanche, l'anticipation du seuil de 3 500 habitants, utile pour les communes de Saône et Thise, paraît insuffisamment prise en compte dans le PLH.

### ▣ Le parc de logements privés

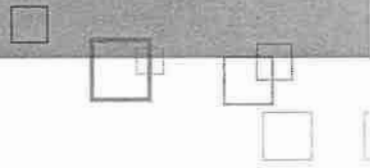
L'intervention financière du Grand Besançon sur le parc privé est équivalente à celle dédiée au parc privé (6,1 millions d'euros en 3 ans pour chacun des parcs). L'accent est mis sur la rénovation thermique et se concrétise essentiellement chez les propriétaires occupants (près de 500 logements aidés en 3 ans). Seuls 32 logements locatifs ont été financés, les propriétaires bailleurs n'étant plus une priorité pour l'Anah. Pourtant, environ 30 000 logements sont en location privée dans le Grand Besançon et leur rénovation rencontre des enjeux (qualité thermique, attractivité des centres anciens, maintien des loyers et charges). La définition de l'intervention du Grand Besançon auprès des copropriétés est attendue rapidement.

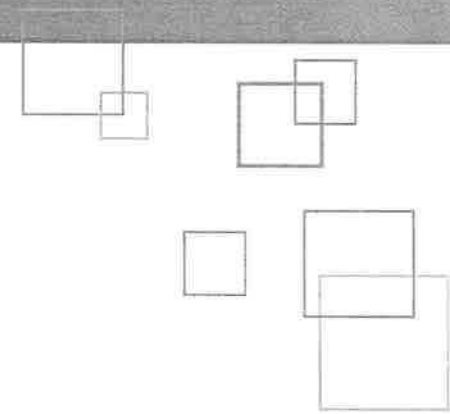
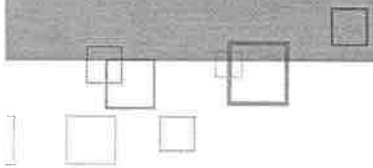
### ▣ Divers points positifs de bilan

- La territorialisation est globalement bien admise mais ne se traduit pas opérationnellement
- La délégation des aides à la pierre fonctionne bien grâce à une bonne coopération communauté d'agglomération / bailleurs publics / Etat,
- Les aides à l'habitat du Grand Besançon sont conséquentes.

### ▣ Divers points négatifs de bilan

- Le volet foncier du PLH n'a pas été engagé,
- Le PLH définit clairement des objectifs quantitatifs de logements mais ne les qualifie pas très finement en termes de gammes, typologies,...
- Des partenariats sont à consolider avec les acteurs des populations spécifiques (publics du PDALHPD, personnes âgées),
- Concertation et communication sont à renforcer pour plus de visibilité.





# **PARTIE 1**

Analyse de thèmes transversaux et fondateurs du PLH,  
grands questionnements

## 1. Les évolutions du contexte local et institutionnel, les grands enjeux pour le territoire grand bisontin et sa politique de l'habitat

### □ L'élargissement de l'EPCI

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 15 nouvelles communes ont rejoint la communauté d'agglomération. D'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le PLH devra tenir compte de l'ensemble des 70 communes qui constituent désormais le Grand Besançon pour deux motifs :

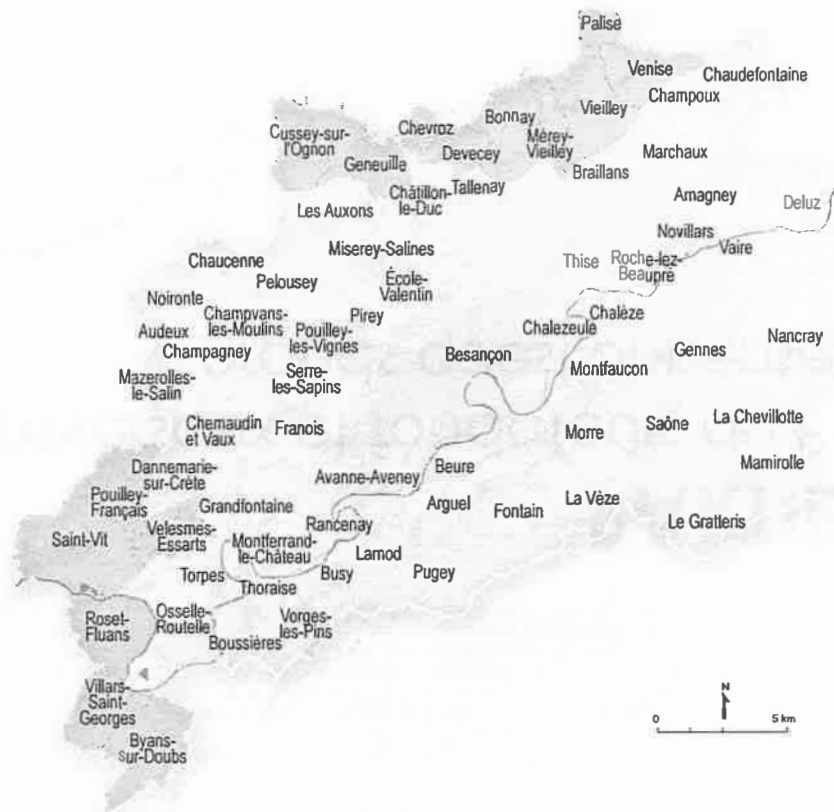
- l'équilibre social de l'habitat est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération (art. L5216-5 CGCT) ;
- la loi prévoit que le PLH soit établi par l'EPCI « pour l'ensemble de ses communes membres » (art. L302-1 CCH).

Lorsque le périmètre de l'EPCI est étendu à une ou plusieurs communes, le PLH peut faire l'objet d'une modification (procédure plus légère que la révision) si :

- les communes concernées représentent moins du cinquième de la population totale de l'établissement au terme de cette extension de périmètre (art. L302-4 CCH) ;
- il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du document.

La commune de Saint Vit, en rejoignant le Grand Besançon devient soumise à la loi SRU. Voir page 17.

La Communauté d'agglomération du Grand Besançon  
au 1<sup>er</sup> janvier 2017



Les 15 nouvelles communes représentent 13 449 habitants, soit 7 % de la population de l'EPCI avant fusion (Insee, populations légales au 01/01/2014). Parmi les 5 748 logements de ces 15 communes, 426 relèvent du patrimoine des bailleurs sociaux.



### BILAN DE L'INCIDENCE DE L'ELARGISSEMENT DE L'EPCI

- Dans l'immédiat, le PLH n'est pas opposable aux communes ayant nouvellement rejoint la communauté d'agglomération

### QUESTIONNEMENTS

- La prise en compte des 15 nouvelles communes devra faire l'objet d'une modification du PLH à court terme pour respecter la date limite du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et attendre la révision du PLH qui ne sera pas aboutie à cette date. Par incitation du syndicat mixte du SCoT de l'agglomération bisontine, les EPCI non dotés de PLH avaient délibéré en 2010-2011 pour une répartition communale des objectifs du SCoT au sein de leur périmètre. Dans l'attente de la territorialisation du prochain PLH ou son équivalent, cette répartition peut-elle servir de support la modification du PLH ?

### Déclinaisons communales indicatives des objectifs du SCoT

(en nombre de logements / an)

BONNAY	4
BYANS-SUR-DOUBS	6
CHEVROZ	< 2
CUSSEY-SUR-L'OGNON	6 à 10
DEVECEY	8 à 10
GENEUILLE	7
MEREY-VIEILLEY	< 1
PALISE	1
POUILLEY-FRANCAIS	6
ROSET-FLUANS	4
SAINT-VIT	31
VELESMES-ESSARTS	< 2
VENISE	< 2
VIEILLEY	4 à 8
VILLARS-SAINT-GEORGES	< 2

Sources : délibérations des conseils communautaires de la CC. du Val Saint Vitois du 15.12.2010 et de la CC. du Val de la Dame Blanche du 04.04.2011

## ▣ Les évolutions réglementaires : vers plus d'intercommunalité

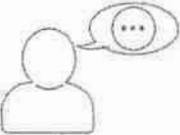
Depuis 1992 et l'institutionnalisation des communautés de communes, le législateur renforce les compétences des EPCI. Dans le droit fil de cette évolution, la loi ALUR prévoit qu'à compter du 27 mars 2017, la compétence « PLUI » soit transférée aux communautés d'agglomération sauf si une minorité de blocage est exprimée dans les 3 mois précédents le transfert.

Le PLUI est un document d'urbanisme réglementaire qui dessine le territoire intercommunal à un horizon 12-15 ans. Il définit un projet de territoire qui traite de différentes thématiques dont certaines relèvent des compétences de l'intercommunalité. Il participe à une mise en œuvre coordonnée des politiques communautaires du Grand Besançon.

Le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le PLH sont des documents traitant d'une seule thématique sous forme d'actions alors que le PLUI aborde différentes thématiques, dont l'habitat et les transports, mais sous forme de zonage.

**La loi rend l'intégration possible du PLH et du PDU dans le PLUI pour en donner lieu qu'à un seul document : le PLUI HD.**

**La communauté d'agglomération pourrait évoluer, comme le rend possible la loi NOTRe pour les anciennes capitales régionales, vers une communauté urbaine.** Il s'agirait d'une nouvelle organisation du territoire grand bisontin pour accompagner les profondes mutations du paysage institutionnel et politique des collectivités territoriales. De nouvelles compétences seraient transférées à l'intercommunalité, au titre desquelles le plan local d'urbanisme intercommunal.

- 
- Le mécanisme de transfert de compétence, de la commune vers l'EPCI, engagé par le législateur ces dernières années, interroge les bailleurs sur les aspects statutaires (collectivité de rattachement, collectivités actionnaires...). Ils expriment un besoin d'informations et de partage des débats sur les champs qui les concernent.

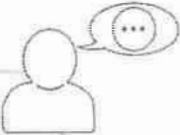
## ▣ Le contrat de ville et le protocole de préfiguration ANRU

Les lois ALUR (loi du 24 mars 2014) et Lamy (loi du 21 février 2014 renouvelant en profondeur les outils de la politique de la ville) placent désormais les intercommunalités en tant que chefs de file des politiques du logement. Elles leur confient notamment la gouvernance de la politique d'attribution, de mutation et de relogement dans le parc public. Le projet de loi Egalité et citoyenneté, adopté par le parlement le 22 décembre 2016, confirme le rôle majeur des intercommunalités en la matière.

Ces évolutions répondent à une préoccupation ancienne qui vise à favoriser la mixité sociale à l'échelle des territoires, dans une perspective de réduction des disparités territoriales. Concrètement, les outils à développer pour l'agglomération veilleront à une bonne répartition spatiale des logements, à leur attractivité, leur diversité et leur adaptation aux besoins et revenus des ménages.

Dans le Grand Besançon, deux sites sont inscrits au PNRU : Planoise et la Grette. Un protocole de préfiguration de la convention avec l'ANRU a été signé le 26 avril 2015. Il prévoit, sur une durée de 18 mois, de mener plusieurs études dont l'une aboutissant à l'élaboration partagée de sa stratégie de l'habitat à l'échelle de l'agglomération et plus spécifiquement dans le cadre du PNRU. Elle participera au renouvellement des outils de la politique de la ville et de pilotage intercommunal des politiques du logement venant renforcer la recherche d'une mixité de peuplement à traduire au sein du PLH.

**Au terme de l'année 2017, le Grand Besançon aura une vision plus précise de la qualification des besoins en logements et pourra la décliner dans sa politique de l'habitat.**

- 
- Au-delà de la quantité de logements, le PLH devrait pouvoir répondre à la question « quels logements » ?
  - Il faudrait travailler davantage sur le ciblage des produits : gammes de prix, typologies et formes de bâti, surfaces des logements... La place des intervenants publics et privés devrait aussi être déterminée. Que doivent-ils produire ? Le PSLA peut-être une réponse sur le logement abordable, comme peuvent aussi en apporter les promoteurs.



### ▣ Le projet de territoire

Le Grand Besançon entreprend, en 2017, l'élaboration d'un projet de territoire qui viendra donner un cap et de la cohérence à ses politiques. L'habitat et le PLH seront concernés par les orientations structurantes qui en résulteront.

La ville de Besançon engage plusieurs projets à dominante habitat (Eco-quartier Vauban, Eco-quartier des Vaîtes...) et souhaite une production de logements plus en adéquation avec les besoins du territoire, qu'il s'agisse de la localisation ou des caractéristiques de l'offre produite (formes urbaines, ménages-cibles, gammes de prix). C'est par un projet urbain renouvelé en 2016 que la ville de Besançon montre sa volonté de ramener des dynamiques en son sein. Elle a entre autres travaillé à un ordonnancement de ses secteurs de développement urbain sous maîtrise publique.

- Le PLH doit amener de la lisibilité. Il faut qu'il trace un cap et soit plus prescriptif.
- Le territoire grand bisontin est concurrencé par des territoires voisins. L'enjeu est de maintenir des dynamiques démographiques au sein de l'agglomération pour lutter contre l'étalement urbain dont les coûts en équipements (ex. : voirie) et pour l'environnement sont lourds pour les collectivités.

### ▣ Adapter le PLH aux nouveaux contextes

Comme toute politique publique, le PLH se voit questionné par des évolutions réglementaires ou territoriales continues. Son évaluation à mi-parcours met en lumière les éventuels décalages face à la situation rencontrée localement et permet de dessiner des perspectives pour les 3 années restant de sa mise en œuvre.

Les paramètres cités précédemment (élargissement de l'EPCI, politique de la ville et de peuplement, projet de territoire) auront des incidences fortes sur les fondements et la stratégie du PLH 2013-2019. A l'issue des réflexions en cours en 2017, les instances politiques de l'agglomération auront à se positionner sur la modification ou la révision du PLH.

- L'urbanisme évolue dans deux directions. L'une apporte des contraintes plus fortes concernant la limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'autre assouplit les règlements des documents d'urbanisme locaux pour laisser place à la concertation, à l'urbanisme de projet.
- Il y a incohérence des temps entre l'évaluation à mi-parcours du PLH qui doit s'achever en mars 2017 et les attentes du contrat de ville (stratégie habitat renforcée, politique de peuplement) qui trouveront réponses dans une étude courant de mars à octobre 2017. Il faut travailler en deux temps : poursuivre l'évaluation à mi-parcours du PLH comme prévu et n'engager la réflexion politique qu'à la fin de l'étude habitat et peuplement.

### BILAN DES EVOLUTIONS DU CONTEXTE

- Au regard des évolutions réglementaires, territoriales et de projets politiques, des modifications dans le contenu du PLH 2013-2019 s'avèrent nécessaires à court et moyen termes.

### QUESTIONNEMENTS

- Pour tenir compte des évolutions souhaitables du PLH, deux temps de travail sont proposés : modification du PLH dès 2018, puis révision du PLH dans les temps impartis initialement, soit en 2019 dans la poursuite de ses 6 ans d'exercice.

## 2. La territorialisation des objectifs du PLH et l'enjeu des équilibres territoriaux

### ▣ Rappel des objectifs quantitatifs du PLH

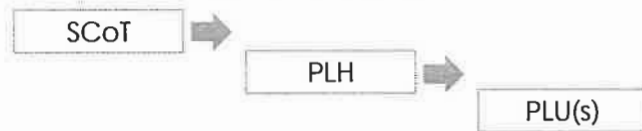
Le volume de 1 100 logements par an provient du Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération bisontine. Il résulte de choix datant de 2010 qui s'inscrivaient dans le processus de validation du SCoT à l'oeuvre à ce moment-là.

Cet objectif quantitatif combine des projections démographiques et une ambition politique autour d'un projet de territoire visant un gain de population de 950 habitants par an pour le Grand Besançon.

Dans le PLH 2013-2019, les objectifs se répartissent au sein du Grand Besançon de la manière suivante :

- 2/3 : Besançon avec 728 logements par an
- 1/3 : les 58 autres communes pour 372 logements par an

*Rappel de la hiérarchie des normes en matière de planification urbaine et rapport de compatibilité avec les documents de rangs supérieurs*



### ▣ Rappel de la territorialisation du PLH

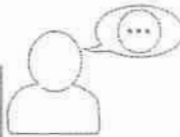
Le Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération bisontine définit une armature urbaine à conforter. Elle est amenée à porter prioritairement le développement de l'urbanisation et organise le territoire pour aménager l'espace et optimiser les transports en commun.

Le PLH le décline dans la territorialisation des objectifs quantitatifs par commune. Il y ajoute, en complément, 10 communes dites « ressources ». Leur niveau d'équipements en commerces et services ou leur rôle complémentaire à l'armature urbaine du SCoT ont justifié des objectifs de production de logements renforcés.

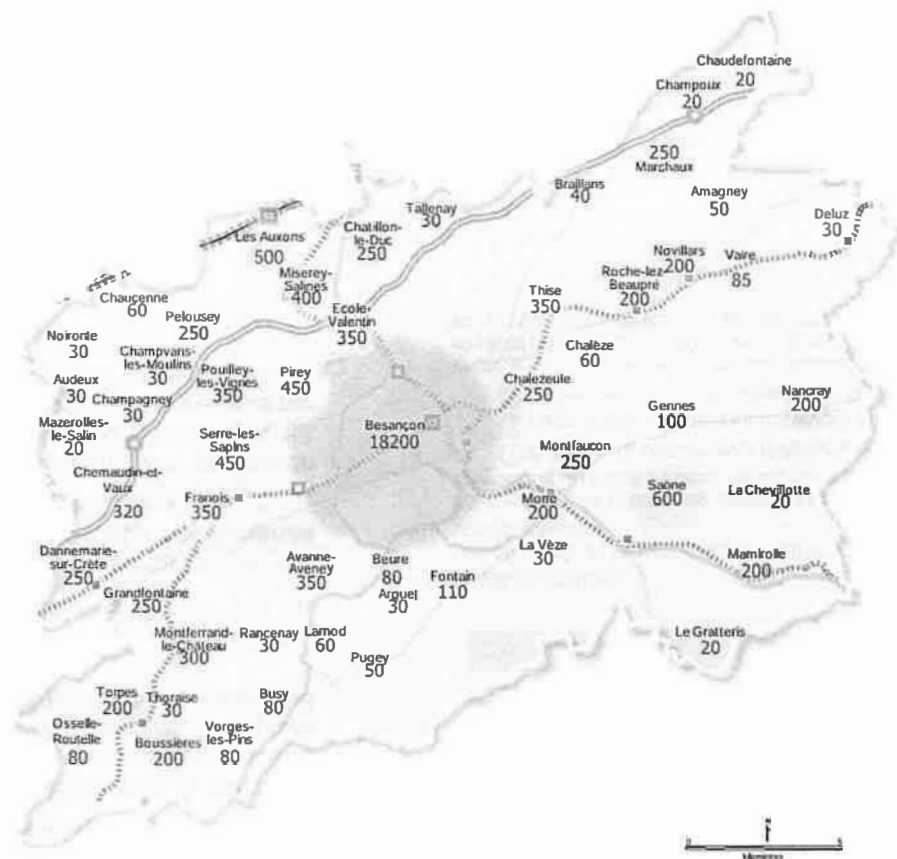
Comme le prescrit le SCoT, il est attendu des communes de l'armature

urbaine une mixité de l'offre de logements par la présence de logements locatifs conventionnés.

**D'une manière générale, les partenaires du PLH jugent la territorialisation cohérente avec le territoire. Ce sont les volumes généraux qui posent questions à plusieurs d'entre eux. L'enjeu perçu porte par ailleurs plutôt sur les outils de la mise en oeuvre de cette territorialisation.**

- 
- La dynamique du développement résidentiel est ressentie à l'ouest et au nord. Elle s'accompagne d'une impulsion sur le logement locatif public.
  - Il est bien que le SCoT organise le territoire (armature urbaine, qualité de l'urbanisation).
  - L'axe nord / sud de la stratégie de développement de l'agglomération ne fonctionne pas. Les dynamiques se reportent au sud de la Haute-Saône.
  - La stratégie de développement du SCoT, du PLH et de la ville de Besançon (recentrage vers la centralité de l'agglomération) risque d'être facilement perturbée dans son évolution avec une attractivité qui se reporte dans les territoires voisins. La stratégie doit-elle s'appuyer sur des démarches plus prescriptives, voire contraignantes ?

## Armature urbaine du PLH 2013-2019 du Grand Besançon



### Communes de l'armature urbaine du SCoT de l'agglomération bisontine

- Ville centre
- Communes périphériques
- Commune relais : *pôle en devenir à renforcer*
- Haltes ferroviaires : *communes desservies par une gare / halte ferroviaire*

### Autres communes de l'agglomération identifiées dans l'armature PLH

Communes équipées : *rôle stratégique complémentaire pour l'agglomération ou niveau d'équipement suffisant*

### Objectifs quantitatifs du PLH par commune

Amagney Objectifs de production de logements sur 25 ans  
50 (d'après la territorialisation du PLH 2013-2019)

### ▣ Analyse globale des réalisations (tout logement confondu)

Qu'il s'agisse des logements mis en chantier (1) ou des logements neufs décomptés par le cadastre (2), la production neuve de logements a été inférieure aux objectifs annuels du PLH (1 100 logements) depuis son approbation. L'agglomération, comme la plupart des territoires français, a connu un ralentissement de la construction neuve de 2011 à 2014. Les autorisations de logements sont depuis reparties à la hausse.

Le détail par catégorie de l'armature urbaine du PLH montre que le ralentissement de la construction neuve a été plus sévère à Besançon que dans les autres communes de l'agglomération. Par conséquent, l'équilibre territorial défini par la territorialisation des objectifs du PLH n'est pas atteint.

Si le ralentissement est généralisé, il a toutefois ménagé :

- **Les communes périphériques de l'armature urbaine (première couronne) qui ont suivi un rythme d'urbanisation tout à fait conforme aux objectifs**, de l'ordre de 135 logements par an ;
- **Les communes hors armature qui, à contre-courant, ont continué de générer de nouvelles constructions dans un rythme 1,5 fois supérieur à celui préconisé par le PLH**. Cette surproduction doit être nuancée par les volumes restreints (25 à 30 logements excédentaires par an).

### Objectifs annuels du PLH selon l'armature urbaine et nombre de logements construits

Armature urbaine	Objectifs du PLH	Avant le PLH ①	Pendant le PLH		!
			②	③	
Ville centre*	728	753	351	551	
Commune périphérique	135	135	135	134	
Commune relais	24	19	16	15	
Halte ferroviaire	83	82	63	62	
Commune ressource	84	89	81	74	
Hors armature	44	63	70	70	■ ■
TOTAL CAGB avant 2017	1 100	1 156	584	906	

#### Guide de lecture

Les objectifs et la construction neuve mesurée sont exprimés en nombre de logements annuels.

Pour estimer le rythme de construction depuis la mise en œuvre du PLH, plusieurs sources de données et deux périodes ont été confrontées :

- ① Logements commencés (Sit@del2 ou \*ville de Besançon) entre 2010 et 2012
- ② Logements commencés (Sit@del2 ou \*ville de Besançon) entre 2013 et 2014
- ③ Logements neufs décomptés par le cadastre entre 2013 et 2015

Vigilance : Lorsque le rythme de construction s'éloigne de façon importante des objectifs (<50 % ou > 150 %) et ce pour plusieurs indicateurs, une vigilance ! de sur-production ■ ou de sous-production ■ est affichée.

### ☐ Mise en écho des résultats avec le contexte local

La non atteinte des objectifs quantitatifs du PLH sur sa première période de mise en oeuvre est à mettre en relation avec :

- La poursuite de l'étalement urbain : les dynamiques démographiques du territoire sous influence de Besançon (aire urbaine) sont relativement plus élevées en dehors du Grand Besançon ;
- Une moindre croissance démographique généralisée à l'ensemble de l'aire urbaine de Besançon ;
- La construction neuve dans le Grand Besançon affichant une dynamique inférieure aux moyennes nationales et régionales.

### Dynamiques démographiques du territoire

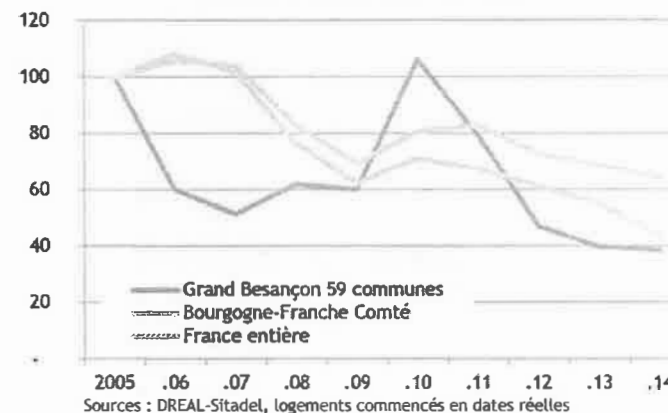
*Evolutions annuelles moyennes sur deux périodes*

	1999-2007		2008-2013	
	Habitants	%	Habitants	%
Besançon	29	0,02%	- 81	-0,11%
Grand Besançon hors Besançon	1 439	1,34%	393	0,86%
Aire urbaine hors Grand Besançon	1 537	1,97%	380	1,10%
Aire urbaine de Besançon	1 878	0,80%	1 107	0,45%

Sources : Insee, Recensements de la population

### Dynamiques constructives comparées

*Indices d'évolution, base 100 = 2005*



## ▣ Analyse détaillée par commune (tout logement confondu)

### Les communes avec des vigilances de sur-production : \*\* ou \*\*\*

**François** : l'opération de la Terre rouge prenant fin, le rythme devrait ralentir prochainement.

**Ecole-Valentin** : les chiffres reflètent l'opération de la Combe à la Fauvette désormais terminée.

**Gennes** : un ralentissement est prévisible.

**Communes hors armature** : Amagney, Braillans, Busy, Champagny, la Chevillotte, Larnod, Noiron, Rancenay, Thoraise, Vaire, La Vèze. Parmi elles, certaines ont exprimé leur souhait d'objectifs revus à la hausse.

*Nota* : Les zones à urbaniser des PLU sont calibrées en compatibilité avec la territorialisation du PLH. Lorsque l'urbanisation a été plus rapide que le rythme attendu, elle réduit d'autant les possibilités futures. Voir bilan de la fiche 1.1.

### Les communes avec des vigilances de sous-production : \*\* ou \*\*\*

**Avanne-Aveney** : le règlement du PLU entravait les projets. Sa version révisée devrait améliorer la situation en 2018.

**Novillars** : des modifications du PLU ont été engagées pour faciliter l'engagement de nouveaux projets.

**Deluz** : des projets très récents seront perceptibles dans les prochains décomptes de construction.

**Hors armature** : Chalèze, Chaucenne, Champoux, Le Gratteris.

### Les autres communes qui interpellent :

**Besançon** : Le projet urbain récemment travaillé par la ville et l'amélioration ressentie du marché immobilier laissent espérer un rythme de construction plus proche des objectifs du PLH. Néanmoins la position de ville centre et prépondérante en poids mérite toute l'attention.

**Saône** : Le nombre de logements construits annuellement a été assez modéré depuis le début du PLH. L'avancement de sa ZAC (200 logements) est d'importance pour cette commune revêtant une fonction structurante pour le sud-est de l'agglomération.

## Objectifs annuels du PLH par commune et nombre de logements construits

Commune	Armature urbaine	Objectifs du PLH	Avant le PLH ①	Pendant le PLH		!	
				②	③		
BESANCON*	Ville centre	728	753	351	551		
AVANNE-AVENEY	Commune périphérique	14	4	1	2	***	
BEURE		3	3	6	3		
CHALEZEULE		10	2	4	3	***	
ECOLE-VALENTIN		14	18	34	35	**	
FRANCOIS		14	26	41	30	***	
MISEREY-SALINES		16	42	13	14		
PIREY		18	14	3	9		
POUILLEY-LES-VIGNES		14	15	6	18		
SERRE-LES-SAPINS		18	5	15	10		
THISE		14	5	13	17		
SAONE		Relais	24	19	16	15	
DANNEMARIE-SUR-CRETE		Halte ferroviaire	10	12	12	11	
DELUZ	1		-	1	2		
LES AUXONS	20		19	5	13		
MAMIROLLE	8		7	5	3		
MONTFERRAND-LE-CHATEAU	12		5	21	8		
MORRE	8		9	3	5		
NOVILLARS	8		12	1	3	**	
ROCHE-LEZ-BEAUPRE	8		12	12	14		
TORPES	8		7	5	4		
BOUSSIERES	Commune ressource		8	2	12	5	
CHATILLON-LE-DUC		10	9	4	11		
CHEMAUDIN-ET-VAUX		13	9	15	9		
FONTAIN		4	6	3	4		
GENNES		4	7	6	8	**	
GRANDFONTAINE		10	15	18	11		
MARCHAUX		10	10	4	5		
MONTFAUCON		10	15	13	13		
NANCRAI		8	10	6	6		
PELOUSEY		10	8	6	8		

Commune	Armature urbaine	Objectifs du PLH	Avant le PLH ①	Pendant le PLH		!
				②	③	
AMAGNEY	Hors armature	2	2	14	10	■ ■
ARGUEL		1	2	1	1	
AUDEUX		1	-	2	2	
BRAILLANS		2	3	4	5	■ ■ ■
BUSY		3	7	6	5	■ ■
CHALEZE		2	-	-	-	■ ■ ■
CHAMPAGNEY		1	3	3	5	■ ■ ■
CHAMPOUX		1	-	1	-	■ ■
CHAMPVANS-LES-MOULINS		1	2	1	1	
CHAUCENNE		2	1	1	3	■ ■
CHAUDEFONTAINE		1	1	1	1	
CHEVILLOTTE		1	1	2	2	■ ■ ■
GRATTERIS		1	0	-	1	■ ■
LARNOD		2	6	13	8	■ ■ ■
MAZEROLLES-LE-SALIN		1	2	-	1	
NOIRONTE		1	5	3	1	■ ■
OSSELLE-ROUTELLE		3	7	2	5	
PUGEY		2	2	1	1	
RANCENAY		1	1	10	7	■ ■
TALLENAY		1	2	-	2	
THORAISE	1	2	2	2	■ ■	
VAIRE	3	5	5	14	■ ■ ■	
LA VEZE	1	3	3	2	■ ■	
VORGES-LES-PINS	3	2	1	5		

Sources : DREAL-Sit@del2, Ville de Besançon, DGFIP-cadastre  
 Voir le guide de lecture page 12

Les chiffres détaillés à la commune révèlent des signaux de vigilance définis à partir d'une logique purement mathématique. Les situations des communes concernées doivent être nuancées car il reste délicat de fournir des conclusions à partir de 3 années d'exercice. Il faut souvent compter environ 5 années pour voir aboutir une opération et elle peut avoir pour effet de gonfler temporairement le nombre de constructions dans la commune avant qu'il ne réduise les années suivantes.

### BILAN DE LA TERRITORIALISATION

- Les objectifs quantitatifs (1 100 logements / an) ne sont pas atteints sur la première période du PLH, tant en global que selon la répartition géographique souhaitée :

#### Taux de réalisation des objectifs quantitatifs à mi-parcours du PLH

Grand Besançon	68 %
Besançon	63 %
Ensemble autres communes	79 %

### QUESTIONNEMENTS

- A mi-parcours du PLH, les objectifs de la territorialisation ne sont pas atteints. Doit-on adapter le PLH ?
- A-t-on construit ou pas dans les bons territoires ?
- Faut-il un accompagnement opérationnel des communes ? Lesquelles ?
- Le PLH fournit un cadre. Faut-il apporter des modulations à la territorialisation en se donnant des marges de manœuvre ?

## □ L'analyse du développement de logements conventionnés

Le PLH définit un objectif de 200 logements conventionnés par an. Sous le terme « conventionné » sont retenus les logements sociaux habituels financés par les prêts de la Caisse de dépôts et consignations (PLUS, PLAI, PLS, pour logements ou structures) ainsi que les conventionnements privés et les logements communaux conventionnés (Palulos communales).

Parmi ces conventionnements, le PLH et la délégation des aides à la pierre fixent un objectif annuel de 170 logements PLUS et PLAI agréés.

Que ce soit tous conventionnements confondus ou en ne considérant que les logements PLUS et PLAI, les objectifs annuels sont dépassés depuis le début du PLH. Cependant, la logique est inversée par rapport à l'accroissement des logements tout confondu :

- Besançon dépasse les objectifs, sous influence notamment des règles de mixité de son PLU ;
- les autres communes du Grand Besançon, dans leur ensemble, sont en-deçà des objectifs en raisons de réticences encore fréquentes concernant le logement social (voir bilan de la fiche 2.1).

- L'aspect important de la territorialisation, c'est de produire moins de logements locatifs sociaux à Besançon et davantage dans les communes périphériques. Le tableau de répartition des objectifs par commune est un réel support pour les bailleurs sociaux.
- La grande vertu de la servitude de mixité dans le PLU de Besançon est d'implanter du logement social dans des secteurs de la ville où le marché immobilier est tendu. Les bailleurs publics n'auraient pas pu y venir seuls. Cela génère une vraie mixité. Ces logements répondent à une demande...
- Des difficultés de gestion sont à venir pour les logements locatifs sociaux en copropriétés : les bailleurs publics n'auront pas la maîtrise des travaux planifiés.
- Des agréments de logements locatifs sociaux supérieurs aux objectifs du PLH à Besançon peuvent participer au renforcement de la vocation sociale de la ville centre.

## Objectifs annuels du PLH et logements conventionnés (2014-2016)

Commune	Armature urbaine	Objectifs annuels du PLH	Nombre d'agréments sur 3 ans			Moyenne annuelle (tous conventionnements)	
			PLAI et PLUS	PLS, Palulos et PB-Anah	PLS foyers		
BESANCON	Ville centre	128	443	11	121	192	
AVANNE-AVENEY	Commune périphérique	2,8					
BEURE		0,6					
CHALEZEULE		2					
ECOLE-VALENTIN		2		1			
FRANCOIS		2,8					
MISEREY-SALINES		3,2					
PIREY		4	40			13	
POUILLEY-LES-VIGNES		2,8	27			9	
SERRE-LES-SAPINS		4	10			3	
THISE		3,6	5			2	
SAONE		Relais	4				
DANNEMARIE-SUR-CRETE		Halte ferroviaire	2	5			2
DELUZ			0				
LES AUXONS	4,8						
MAMIROLLE	2			6		2	
MONTFERRAND-LE-CH	2,4		26			9	
MORRE	1,6						
NOVILLARS	1,6						
ROCHE-LEZ-BEAUPRE	2		3	1		1	
TORPES	1,6						
BOUSSIERES	Commune ressource		1,6		11		4
CHATILLON-LE-DUC			2,4				
CHEMAUDIN-ET-VAUX			2,6	10			3
FONTAIN			0,8		2		1
GENNES		0,8					
GRANDFONTAINE		2	8			3	
MARCHAUX		2					
MONTFAUCON		2,4		3		1	
NANCRAY		2					
PELOUSEY		2					
AMAGNEY		Hors armature	0	9	6	12	9
AUDEUX			0		3		1
VAIRE			0,4		3		1
VEZE	0			3		1	
TOTAL CAGB avant 2017, hors Besançon			72	143	40	12	65
TOTAL CAGB avant 2017		200	586	51	133	257	



## ▣ Les incidences de la loi SRU dans le Grand Besançon

Dans le Grand Besançon à 59 communes, seule la ville de Besançon était soumise à l'article 55 de la loi SRU avec une obligation de logements sociaux à hauteur de 20 %. La ville répond de longue date à cette obligation (taux de 30,1 %).

**La commune de Saint Vit comptant plus de 3 500 habitants, elle se voit dans l'obligation, en rejoignant le Grand Besançon, d'atteindre 20 % de logements sociaux d'ici 2025 (contre 18,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2016).**

Saône et Thise dépassent les 3 000 habitants et se verront soumises à cette règle lorsque le seuil de 3 500 habitants sera atteint. La territorialisation des objectifs de logements conventionnés du PLH tenait bien compte d'un rattrapage anticipé partiel à Thise (taux SRU actuel : 7,2 %) avec des objectifs dans le PLH de 26,7 % de logements conventionnés.

**En revanche, le rattrapage n'a pas été anticipé pour la commune de Saône (taux SRU actuel : 10,9 %) pour laquelle le PLH prévoyait seulement 16,7 % de logements conventionnés.** Le PLU de la commune, approuvé le 20 janvier 2014, ne prévoit que 65 logements locatifs sociaux sur la durée du PLU alors qu'il faudrait 280 logements conventionnés supplémentaires pour atteindre les 20 % de la loi SRU en 2025.



## BILAN DE LA TERRITORIALISATION - LOGEMENTS CONVENTIONNES

- L'objectif quantitatif de logements conventionnés du PLH, décliné dans la délégation des aides à la pierre (170 PLUS et PLAI /an), est atteint avec 192 agréments annuels sur les 3 premières années du PLH. En revanche, le bilan de la répartition géographique montre un écart par rapport aux objectifs :

Taux de réalisation des objectifs quantitatifs à mi-parcours du PLH

Grand Besançon	115 %
Besançon	135 %
Ensemble autres communes	78 %

- L'objectif de 30 % de PLAI dans la programmation de logements locatifs sociaux est atteinte avec un taux moyen de 34 %. Toutefois, la demande de logements sociaux dans le Grand Besançon provient à 71 % de ménages sous plafonds de revenus PLAI.
- L'emploi de règles de mixité fait partie du contenu du PLH devant trouver des transcriptions dans les PLU. A mi-parcours du PLH, cet outil apporte une vraie mixité à Besançon. En revanche, sa mise en oeuvre dans les projets d'habitat des autres communes du Grand Besançon est lente.
- Les enjeux des communes soumises à la loi SRU ou pouvant prochainement être l'être, ne sont pas suffisamment pris en compte dans le PLH : Saint Vit, Thise et Saône.

## QUESTIONNEMENTS

- Les logements répondent-ils aux besoins ? Quelle adéquation entre l'offre et les besoins (niveaux de loyer, localisation, typologie...) ?

### 3. L'enjeu environnemental et l'éco-conditionnalité des aides

#### ▣ Rappel de la déclinaison du PCET dans le PLH

Le PLH 2013-2019 du Grand Besançon a décliné en 2013 la politique environnementale du Grand Besançon en développant un important arsenal d'aides à la rénovation énergétique des logements publics et privés.

Depuis, un nouveau Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) a été approuvé pour couvrir la période 2015-2018. Il amplifie le mouvement engagé en 2012 et comporte de nouveaux objectifs (qualité de l'air, énergies renouvelables...) qui trouveront d'éventuelles applications à intégrer dans le PLH.

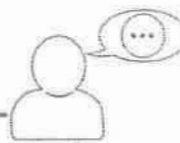
Parmi les perspectives pour ces deux documents, se dessine le renforcement de la réglementation thermique attendue pour 2020 pour les particuliers (RT 2020). Des constructions neuves à 0 kWh/m<sup>2</sup> sont évoquées. Cette réglementation serait à anticiper pour le PLH (ex. : expérimentations pilotes servant l'exemplarité).

#### ▣ La répartition des rôles entre les services habitat et environnement

Les politiques environnementale et de l'habitat sont articulées l'une à l'autre par leur document stratégique (PCAET, PLH). De nombreux thèmes sont communs comme la qualité énergétique des logements, les réhabilitations, l'innovation constructive, la sensibilisation des particuliers aux éco-gestes dans le logement...

Le fonctionnement entre les services concernés au sein du Grand Besançon s'est clarifié : l'environnement intervient en amont, notamment auprès des entreprises du bâtiment ; l'habitat, en aval, par le financement et l'attribution d'aides aux travaux.

Cependant, une meilleure articulation des actions portées par chacun des services serait souhaitable.

- 
- La coordination entre les thématiques habitat et environnement pourrait être plus développée.
  - Sur le levier énergétique, les rôles sont bien établis : l'environnement intervient en amont auprès des acteurs du bâtiment, l'habitat en aval des projets de réhabilitation thermique des logements.

### ☐ Eco-conditionnalité, une bonne pratique mais des logiques contraires relevées

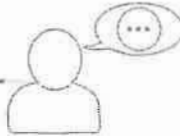
Plusieurs acteurs interviewés ont évoqué des logiques contraires entre l'Anah et le Grand Besançon.

L'Anah a assoupli en 2015 ses modalités d'intervention pour la rénovation thermique des logements dans l'attente d'une massification des logements rénovés. Des crédits plus importants ont été libérés pour répondre à cette ambition.


En 2016, le Grand Besançon a revu à la hausse ses exigences en matière de gains énergétiques après travaux des logements aidés. Ce renforcement a porté sur les aides sur fonds propres mais aussi sur le règlement d'attribution des crédits délégués de l'Anah sur lequel les délégataires peuvent définir des règles propres à leur territoire. De fait, certains dossiers qui auraient pu être financés par l'Anah ne le sont pas dans l'agglomération.

**Si les deux logiques, de l'Anah et du Grand Besançon, sont louables, il peut-être nécessaire d'envisager des ajustements (voir les bilans des fiches-actions 3.1 et 3.2).**

**Concernant la réhabilitation des aides aux logements publics, le renforcement des exigences est considéré, par des acteurs de terrain, comme peu adapté au parc de logements publics du Grand Besançon.** Le FEDER cible notamment les logements sociaux aux performances énergétiques très faibles en exigeant un gain minimal de 120 kWh/m<sup>2</sup>/an entre le niveau initial et final. Or, ce parc est très minoritaire dans le Grand Besançon.

- 
- La politique de conditionnement environnemental des aides a du sens. Des contraintes sont amenées et c'est cohérent.
  - Pour un particulier, il est possible d'atteindre 40 % de gains énergétiques lorsque le DPE de son logement est en E, F ou G, s'il est bien accompagné d'un point de vue technique, administratif et financier).
  - Il est difficile d'atteindre les critères de la région concernant les réhabilitations (Effnergie, niveau BBC attendu, soit 96 / 112 kWh/m<sup>2</sup>/an). Les derniers kWh économisés nécessitent souvent des travaux coûteux.

### BILAN DE L'ECO-CONDITIONNALITE DES AIDES DU PLH

- 
- L'éco-conditionnalité des aides est un bon levier, qui développe une logique entre les politiques souhaitées par le PCET et les outils mis en oeuvre.

### QUESTIONNEMENTS

- Quelle prise en compte du PCAET dans le prochain PLH ?

## 4. Quelle visibilité de la politique d'habitat du Grand Besançon ?


### ▣ Une politique volontariste

De nombreux partenaires du PLH ont souligné l'implication du Grand Besançon en matière d'habitat, notamment par le niveau satisfaisant des aides financières versées (parc public et privé).

Ils reconnaissent le bon fonctionnement global de la délégation des aides à la pierre dont s'est saisie le Grand Besançon en 2006. Cependant, selon certains, l'agglomération pourrait y transcrire de façon plus aboutie sa politique de l'habitat en modulant davantage l'attribution des aides à la pierre en fonction de ses choix propres et des caractéristiques locales.

La délégation des aides à la pierre est devenue un pilier du PLH. Elle prend fin en 2017 et l'agglomération doit acter rapidement de sa reconduction pour 6 ans.

Concernant les améliorations exprimées, un partage et des articulations renforcés avec l'Etat seraient souhaitables concernant la délégation des aides à la pierre. Par ailleurs, plusieurs acteurs se sont ouverts d'une complexité administrative forte dans la gestion des aides sur fonds propres du Grand Besançon (voir fiches 2.1, 2.2 et 3.2).


- 
- Il y a une vraie politique volontariste de l'agglomération concernant l'habitat
  - Les bailleurs se sentent bien informés concernant la délégation des aides à la pierre.
  - La délégation des aides à pierre fonctionne bien. Les contacts réunissant l'Etat et les 3 délégataires du département sont réguliers.
  - L'animation de la délégation pourrait être améliorée : il n'y a pas eu d'évaluation à mi-parcours ; jusqu'en 2016, l'Etat n'était pas invité aux réunions de programmation ; les rencontres bilatérales Etat-Grand Besançon ne sont pas instituées.

### ▣ Vers plus de partage et de concertation

Selon plusieurs partenaires du PLH, la politique de l'habitat pourrait faire l'objet de plus de partage, de concertation dans les choix retenus. En complément des temps d'échange déjà institués, des pistes d'amélioration pourraient porter sur :

- **Un rapprochement technique avec certains acteurs-clés** sous la forme de réunions de travail, ateliers ou rencontres bilatérales sur des sujets restreints notamment pour construire la politique de l'habitat ou ses outils.

- **Un portage politique de la compétence par plusieurs élus**, en appui du vice-président à l'habitat, pour débattre des ajustements ou positionnements ponctuels concernant le PLH qui ne sont pas nécessairement abordés par les instances représentatives du Grand Besançon.

- 
- Les collectivités étaient très impliquées en Franche-Comté, région quasi-entièrement couverte par des délégations des aides à la pierre. Le CRHH avait un fonctionnement très collégial. La Bourgogne ayant peu de délégataires, l'Etat fonctionnait de façon plus descendante avec les collectivités. Avec la fusion des régions, il est à craindre que le paysage institutionnel du CRHH évolue dans le sens bourguignon.
  - Le PLH ne pratique pas assez de concertation. Les réunions ont des buts informels.
  - Les ateliers menés par le Grand Besançon lors de l'élaboration du PLH se sont avérés parfois trop généralistes.
  - Les habitudes de travail entre la ville de Besançon et l'agglomération doivent se renforcer.
  - L'interprétation du PLH peut amener à discussions / ajustements et nécessiter un positionnement du Grand Besançon quant à sa mise en œuvre, dans les communes notamment. Il serait intéressant d'élargir le cercle d'élus amenés à examiner les questionnements soumis régulièrement au service habitat. Un Comité de pilotage restreint, réuni au coup par coup, pourrait rendre les arbitrages.

### ▣ Plus de communication pour une meilleure lisibilité

Le PLH est un document dense pour lequel il n'a pas été fait de document communicatif de synthèse. Les professionnels qui s'en servent régulièrement le connaissent (métiers de la planification urbaine, bailleurs publics) mais d'autres, pourtant concernés, n'ont pas de visibilité de son contenu. L'information sur sa mise en œuvre (avancement, nouveaux outils...) n'est pas assez large et régulière.

**Un effort de communication permettrait aux acteurs de mieux s'approprier le PLH dans leur quotidien et d'aider à ce que la politique habitat soit partagée et portée à l'échelle intercommunale.**

- La lisibilité de l'action du PLH sur une année courante est faible : pas de comité technique, pas de diffusion large du bilan annuel.
- L'absence d'un document récapitulatif des interventions de l'agglomération en matière d'habitat est soulignée. Cela permettrait aux acteurs locaux de situer les différents outils, les objectifs et les limites d'intervention du Grand Besançon.
- Il manque une synthèse de 4 pages sur le PLH.

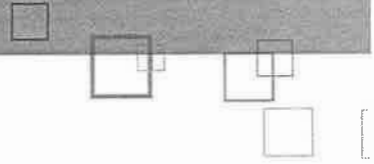
### ▣ Une politique à structurer

**Le PLH a parfois été perçu comme une boîte à outils lors des entretiens menés pour l'évaluation. Bien que la loi lui confère ce rôle programmatique et opérationnel, l'affirmation d'un cap est attendu par certains partenaires du PLH. Les réflexions en cours en 2017 (étude habitat et projet de territoire) devraient alimenter à terme la politique de l'habitat du Grand Besançon.**

- Bien que doté de la délégation des aides à la pierre, le Grand Besançon ne semble pas exprimer de choix dans l'emploi des enveloppes financières qu'il gère. La collectivité pourrait avoir plus d'exigences en contrepartie de ses financements.
- Le PLH ne doit pas se limiter à une logique fonctionnaliste. Ce n'est pas qu'une suite d'outils.
- Le PLH doit construire un « discours habitat » en traduisant les volontés de la collectivité en portant des objectifs et en fournissant un cap.

### BILAN DE LA VISIBILITE DE LA POLITIQUE HABITAT

- La politique habitat du Grand Besançon définie par le PLH est volontariste mais elle nécessiterait plus de concertation. Un projet partagé aiderait à une stratégie plus lisible au sein du Grand Besançon et auprès de ses partenaires.





## **PARTIE 2**

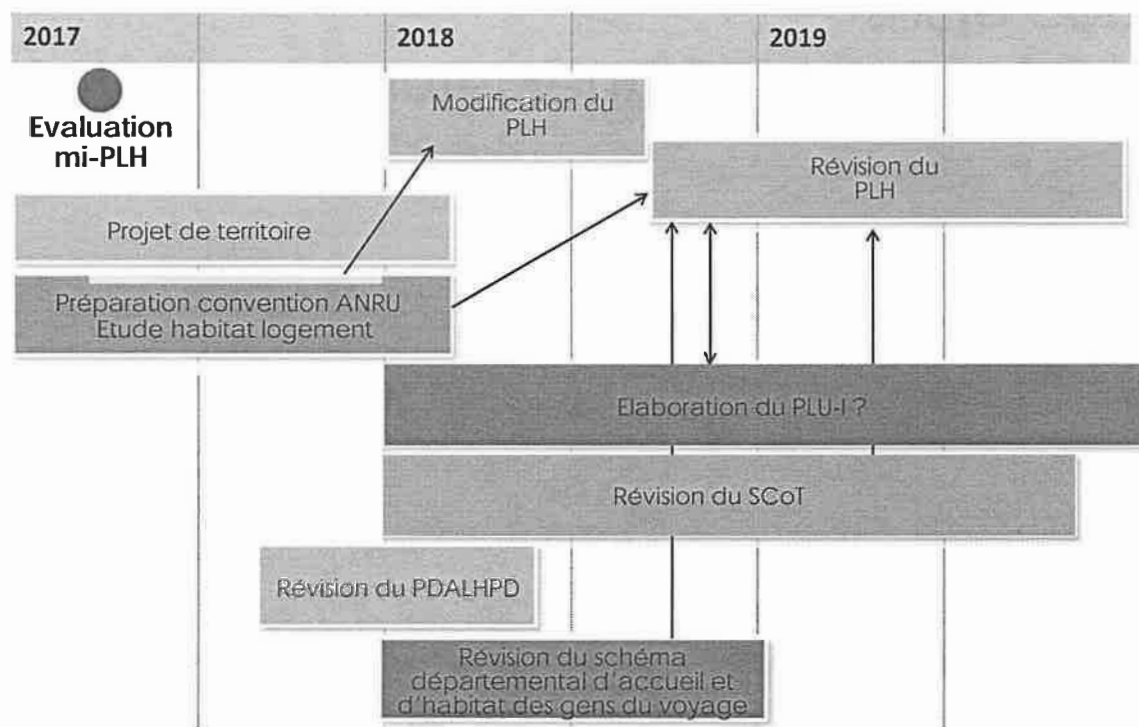
# Synthèse des interventions à court et moyen termes sur le contenu du PLH

## 1. Les différentes temporalités pour l'articulation du PLH avec les autres politiques territoriales

L'évaluation à mi-parcours du PLH s'inscrit en amont de plusieurs démarches qui vont influencer la poursuite de la politique de l'habitat.

Pour répondre à la nécessité d'adapter le PLH avant sa révision en 2019, une modification devra intervenir en 2018. Les autres évolutions, nécessitant une évolution du PLH, se concrétiseront dans le PLH révisé ou un document équivalent.

Schéma des différentes temporalités pour l'articulation du PLH avec les autres politiques territoriales





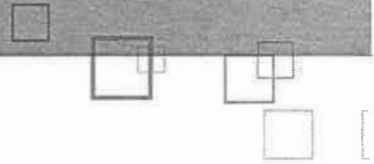
## 2. Les outils ou contenus du PLH amenés à être revus par la modification et la révision du PLH 2013-2019

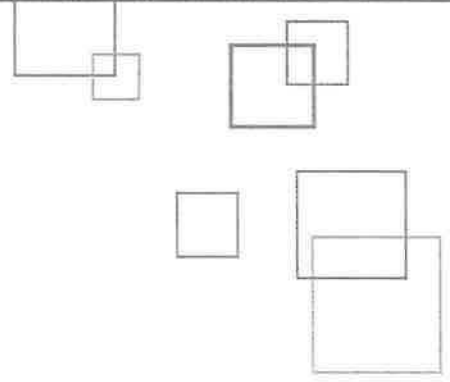
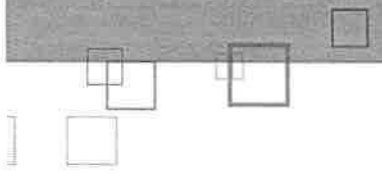
Au regard de l'évaluation à mi-parcours du PLH et de l'échange avec les partenaires du Grand Besançon que cette démarche a généré, plusieurs

évolutions souhaitables dans le contenu du PLH ont été identifiées. Certaines d'entre elles devront être transcrites à court terme par le biais d'une modification du PLH, d'autres interviendront dans le document révisant le PLH 2013-2019.

Tableau de synthèse  
des évolutions souhaitables pour le PLH

Evolutions souhaitables	Origine des compléments	Procédure	
		Modification	Révision
PLH territorialisé à 70 communes	Délibérations des anciens EPCI / SCoT	X	
Refonte de la stratégie territoriale / territorialisation	Projet de territoire, SCoT révisé		X
Besoins en logements / qualification de l'offre à produire	Etude habitat - logement / Etude PLU		X
Politique de peuplement - Localisation de l'offre neuve - Attribution des logements sociaux	Etude habitat - logement		X
Prise en compte de la commune SRU et des futures	Plans triennaux de rattrapage	X	
Exonération de Supplément de Loyer de Solidarité	Concertation / contrat de ville	X	
Eco-conditionnalité des aides	Règlement d'attribution des aides	A traiter mais sans procédure	
Intervention sur les copropriétés	Etude en cours	X	
Amélioration des pratiques	Réunions, conventions, communication	A traiter mais sans procédure	
Actualisation de fiches-actions (fiches 4.1 ou 4.3)	Partenariats, révision du PDALHPD		X
Stratégie foncière	Projet de territoire / Etude foncière	X	
Traduction opérationnalité de la stratégie foncière	PLUI / PLUi-h en élaboration		X





# **PARTIE 3**

## Bilan par fiche-action du PLH

## 1.1 - Territorialiser les objectifs



- Les élus du territoire connaissent le SCoT et le PLH. La traduction du SCoT et du PLH dans les documents d'urbanisme locaux (DUL) pose de moins en moins de problèmes. Les communes ont une meilleure compréhension des enjeux et les contraintes sont acceptées.
- Les documents d'urbanisme locaux sont les garants de la territorialisation. Si sur quelques années les objectifs sont dépassés en termes de production neuve, le document d'urbanisme local de la commune concernée a posé un cadre pour 10-15 ans. Les capacités à construire des années suivantes seront limitées par ce cadre.



- Les élus sont parfois surpris des effets concrets de la mise en oeuvre des politiques de stratégie territoriale (SCoT, PLH). Exemple : la territorialisation des objectifs du PLH, qui calibre les droits à construire de nouveaux logements dans les PLU, est difficilement acceptée lors de la révision de certains PLU.

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

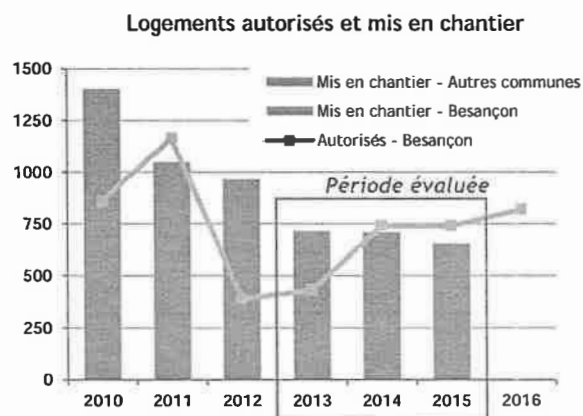
#### OBJECTIFS

- Produire environ 1 100 logements par an, en cohérence avec le SCoT
- Répartition équilibrée de cette production dans le territoire (armature urbaine PLH)

#### CONTENU

- Mise en compatibilité des documents d'urbanisme communaux avec le PLH (voir aussi fiche 5.1)

## Mesure de la construction neuve repositionnée dans les dynamiques de la construction neuve depuis 2010



Sources : DREAL-Sitadel et ville de Besançon

Remarque : Les mises en chantier 2016 et celles concernant les autres communes en 2015, ne sont pas disponibles lors de la rédaction du document.

- Les logements mis en chantier (indicateur de suivi déterminé dans le PLH) indiquent, sur la première période du PLH, une production neuve en retrait des objectifs (voir l'analyse de la territorialisation en partie 1). La mise en perspective depuis 2010 révèle une production particulièrement affaiblie en 2013 et 2014 à Besançon.
- La reprise des logements autorisés à Besançon (l'autorisation précède l'ouverture de chantier) à partir de 2014 et son maintien jusqu'en 2016 laisse présager des volumes de logements neufs plus élevés pour la poursuite du PLH.

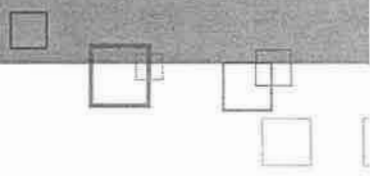
### LES PERSPECTIVES

#### LES ENJEUX PERCUS

- A l'avenir, des communes n'auront plus de possibilités de développement en raison de contraintes environnementales et physiques (risques d'inondations, risques technologiques, espaces naturels protégés).
- Le PLU-I devra faciliter la mise en œuvre de projets grâce à l'identification de secteurs avec des outils développés spatialement comme des ZAD ou des ZAC qui sont difficiles à mettre en œuvre à l'échelon communal.

#### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Le PLH fournit un cadre général. A l'occasion de l'évaluation de sa mise en œuvre, il faut agir sur des marges de manœuvre pour la suite, c'est-à-dire apporter les ajustements nécessaires pour l'améliorer.
- Les objectifs quantitatifs ont peut-être été déterminés de façon trop uniformes, trop mathématiques. Il faut peut-être se poser la question de légères modulations selon le contexte propre à chaque commune.



## 1.2 - Mobiliser du foncier pour l'habitat



- Les travaux développés en 2014 par l'agglomération et l'Audab ont été jugés intéressants par les partenaires du PLH qui les ont suivis :
  - fiches de dialogues avec les bailleurs sociaux pour la rédaction et le test des OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation) des PLU ;
  - réunions d'échanges sur le foncier et les projets d'habitat en interne au Grand Besançon.
- La ville de Besançon fait beaucoup en matière de maîtrise foncière. Des fonciers intéressants vont être urbanisés en ZAC (les Vaïtes, Vauban, Viotte, les Planches).



- Les demandes de portages fonciers à l'EPF pourraient être plus nombreuses dans l'agglomération. Les communes ont pourtant la possibilité d'être accompagnées (informations et mises en place d'outils) par les services du Grand Besançon ou l'agence foncière du Doubs.
- Trop souvent les bailleurs publics interviennent en fin de chaîne sur des opérations. Or, leur positionnement en amont permet la conception de produits-logements plus en adéquation avec les attentes de la commune et des locataires du parc public.
- L'absence de stratégie foncière co-construite avec les partenaires et des manques concernant l'accompagnement des communes vers le passage à l'opérationnel sont des faiblesses pour le territoire.

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

#### OBJECTIFS

- Participer à la mise en œuvre d'une stratégie foncière
- Aider les communes à décliner les objectifs du PLH par des outils fonciers
- Accompagner les communes dans leurs projets d'aménagement

#### CONTENU

Identifier les secteurs de projet dans les communes de l'armature urbaine :

- Bilans fonciers, recensement des disponibilités foncières à vocation d'habitat, hiérarchisation du gisement foncier, cartographie des secteurs de projet

Contribuer à la mise en œuvre opérationnelle des projets :

- Calendrier de réalisation des opérations, veille foncière, suivi des DIA
- Accompagner les communes dans leurs réflexions sur l'aménagement des secteurs de projet, leur traduction dans les documents d'urbanisme locaux et les négociations et outils relatifs au foncier
- Possibilité d'acquisition foncière par le Grand Besançon

### Portages de l'EPF et suivi des actions

	2014	2015	2016
Opérations à vocation d'habitat inscrites à l'EPF 25	19	19	18
<i>dont dans les communes de l'armature urbaine du PLH</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>9</i>
Identification des secteurs de projet			
<i>Etudes d'un ou plusieurs secteurs</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
<i>Fiches de dialogue avec les bailleurs publics</i>	<i>11</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Sources : EPF 25, état des opérations en début d'année au titre de l'axe « habitat, logement social et recomposition urbaine » et AudaB. Données non disponibles pour l'année 2013.

- Le nombre d'opérations en portage ou préparation de portage par l'EPF 25 sont en nombre constant et réduit dans le Grand Besançon.
- Les travaux menés en 2014 (fiches de dialogue avec les bailleurs sociaux sur les OAP et les réunions techniques) n'ont pas été reconduits par la suite.
- Les secteurs de projets n'ont pas été déterminés précisément.

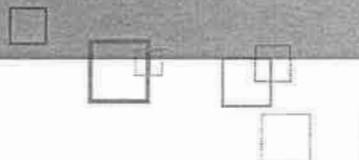
## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- Solliciter le recours à l'EPF le plus en amont possible des projets et dès lors que la maîtrise foncière n'est pas aisée. Anticiper permet de réserver des délais raisonnables pour développer des outils de maîtrise foncière et favoriser l'entrée dans l'opérationnel des projets.
- Faciliter l'accès des bailleurs publics à du foncier brut pour qu'ils puissent développer des opérations en maîtrise d'ouvrage directe.
- Doter la politique de l'habitat de l'agglomération d'outils favorisant l'anticipation et la maîtrise foncière.

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Une meilleure connaissance des gisements fonciers (étude foncière) permettrait aux collectivités de mieux anticiper les projets et à construire l'intervention de l'EPF par des conventions opérationnelles.
- Avec le transfert de la compétence urbanisme au Grand Besançon le 27 mars 2017, le Droit de Préemption Urbain (DPU) est transféré à l'EPCI (modulable par des re-délégations aux maires). Le Grand Besançon pourra analyser les Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) et en tirer des conclusions éclairant une intervention foncière future.



### 1.3 - Produire des formes urbaines innovantes et durables



- Une avancée est constatée sur les formes urbaines dans les communes périurbaines. Les fléchages vers des zones urbaines diversifiées (intermédiaires, collectifs) opérés dans les OAP des PLU fournissent des résultats.



- Les opérations urbaines et immobilières ne sont pas très qualitatives dans le territoire grand bisontin. La qualité (ex : matériaux, paysagement, traitements des locaux techniques et du stationnement...) est souvent tributaire des révisions de bilans financiers des opérations.
- Les promoteurs proposent peu de formes urbaines innovantes. Les communes ont peu d'informations et sont souvent démunies lorsque le constructeur présente le bilan financier d'opérations dites « innovantes ».

**RAPPEL  
DE LA FICHE ACTION**

#### OBJECTIFS

- Favoriser le développement d'habitat de qualité avec des formes urbaines peu consommatrices d'espace
- Encourager la certification des logements (critères HPE)
- Soutenir les formations professionnelles aux métiers du bâtiment

#### CONTENU

- Accompagner / conseiller les communes dans l'élaboration des PLU et lors des projets d'urbanisme (habitat innovant, écoquartiers)
- Traduire dans les PLU : 30 % minimum de logements collectifs ou intermédiaires dans l'offre nouvelle (armature urbaine PLH)
- Accompagner les réflexions et la production d'habitat et/ou de formes urbaines innovantes (intergénérationnels, autopromotion, habitat évolutif)
- Faire évoluer la convention de partenariat signée avec Cerqual et Qualitel
- Développer des liens avec des formations professionnelles des métiers du bâtiment



### Part de logements collectifs ou intermédiaires

	2011	2012	2013	2014	Objectifs du PLH
Ville centre	87 %	75 %	87 %	85 %	> 30 %
Autres communes de l'armature	19 %	26 %	14 %	20 %	> 30 %

Source : DREAL, Sit@del2, logements commencés en dates réelles. Logements collectifs / logements ordinaires

### Bilan énergétique des opérations de logements publics agréées et certifications

	2013	2014	2015	2016
Performance énergétique supérieure à la réglementation thermique en cours (soit HPE ou THPE RT 2012)				
Opérations	1	5	12	8
Logements	38	96	158	164
Montant des certifications Cerqual	0 €	12 482 €	17 453 €	7 633 €

Source : CAGB

- Selon le SCoT, la production neuve de logements dans les communes de l'armature urbaine devrait comporter au minimum 30 % de logements non individuels (soit collectifs ou intermédiaires). Les PLU transposent cet objectif à l'occasion de leur révision. La mise en oeuvre est de fait assez longue. La part de logements collectifs ou intermédiaires avoisine plutôt 20 % ces dernières années dans les communes périurbaines de l'armature du PLH.
- Les critères d'éligibilité des aides du Grand Besançon favorisent des opérations plus performantes que la réglementation thermique en vigueur.
- Après une montée en charge des certifications Cerqual attestant de la qualité des logements construits, les volumes se sont réduits en 2016.

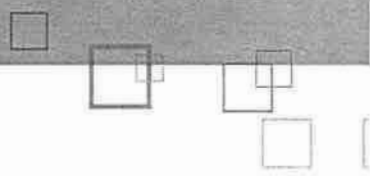
## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- Encourager le développement des logements collectifs avec un fonctionnement individualisé (= intermédiaires).
- Croiser l'approche des formes urbaines avec celles des mobilités (logiques concordantes PLH / PDU).

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Des outils développés dans la ville de Besançon peuvent être étendus à des opérations d'ensemble hors de la ville. Exemple : cahier de prescriptions architecturales, environnementales et paysagères pour l'ensemble de l'opération, fiches de lot. Ils traduisent le dialogue entre la collectivité et l'opérateur jusqu'au dépôt du permis de construire.



## 2.1 - Produire une offre de logements locatifs publics



- La programmation des logements locatifs sociaux fonctionne bien entre l'agglomération et les bailleurs publics alors même que le laps de temps pour déposer les demandes annuelles d'agrément est court. Les pratiques permettent d'atteindre les objectifs quantitatifs. C'est un système efficace.
- Les aides des collectivités sont toujours essentielles pour soutenir la production dans le parc public.
- Le logement social est un sujet plus facile à aborder avec les communes qu'en 2010 avant l'approbation du SCoT.



- Le suivi des demandes de subventions est jugé complexe par les bailleurs publics (manque de stabilité des pièces justificatives et accroissement de leur nombre). Les logiques sont excessivement administratives car sans souplesse. Des doutes sont émis sur le bien-fondé de certaines pièces justificatives. Les accords de garanties d'emprunt sont longs à obtenir.
- Les loyers de sortie dans le neuf sont élevés et l'emploi des loyers accessoires pour agir sur l'équilibre financier des opérations atteint ses limites face à une demande paupérisée.
- 30 % de PLAI, c'est insuffisant pour répondre aux besoins, notamment en accompagnement des rénovations urbaines qui s'enclenchent à Besançon.

RAPPEL  
DE LA FICHE ACTION

### OBJECTIFS

- Produire au minimum 170 logements locatifs publics conventionnés de type PLUS, logements communaux et PLAI (dont 30 % de PLAI)
- Mobiliser le potentiel immobilier existant dans le tissu urbanisé des communes
- Répartir l'effort de production de ces logements en fonction de l'armature PLH
- Préserver la mixité sociale et limiter le risque de fragilisation socio-urbaine des quartiers d'habitat social

### CONTENU

- Aider financièrement la production (subvention d'équilibre et de surcharge foncière) et garantir les emprunts
- Dans le cadre de la délégation de compétence, octroyer les agréments PLUS, PLAI et PLS et les crédits
- Améliorer la production de logements situés en zone 3 (démarche d'amélioration des marges locales...)
- Inciter les communes à exonérer de taxe d'aménagement les logements publics
- Adapter l'application du supplément de loyer de solidarité (SLS) en lien avec la géographie de la politique de la ville

### Bilan de la production de logements locatifs sociaux

	2013	2014	2015	2016	Objectifs du PLH
Logements PLUS ou PLAI agréés	177	197	171	197	170
<i>dont en PLAI</i>	32 %	31 %	35 %	35 %	30 %
<i>dont en VEFA</i>	36 %	44 %	64 %	49 %	
<i>dont par acquisition-amélioration</i>	59 %	0 %	8 %	15 %	
Subventions accordées					
<i>CAGB (équilibre + certification)</i>	1 040 000 €	1 366 000 €	1 177 000 €	1 391 000 €	
<i>Etat</i>	262 200 €	355 801 €	220 443 €	424 358 €	
Financement de la reconstitution des opérations PRU					
<i>Nombre de logements</i>	61	0	40	0	
<i>Subventions CAGB (équilibre RU )</i>	147 976 €	0 €	167 680 €	0 €	
Localisation des logements agréés (droit commun)					
<i>Ville centre</i>	83 %	74 %	85 %	66 %	64 %
<i>Autres communes de l'armature</i>	17 %	16 %	15 %	34 %	34 %
<i>Communes hors armature</i>	0 %	10 %	0 %	0 %	2 %

Source : CAGB, selon agréments annuels de droit commun et en programme de rénovation urbaine

- L'objectif de 170 logements publics conventionnés par an est atteint, ainsi que la proportion de 30 % de PLAI.
- Seule la programmation 2016 comporte une répartition géographique des logements conforme aux objectifs de la territorialisation du PLH. Les autres années les volumes de logements agréés à Besançon sont supérieurs aux objectifs, tandis qu'ils sont inférieurs dans les communes périphériques.

Voir l'analyse budgétaire page 57

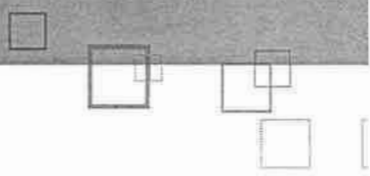
### LES PERSPECTIVES

#### LES ENJEUX PERCUS

- Au-delà des objectifs chiffrés (170 logements conventionnés publics par an), s'interroger sur les produits construits et leur adéquation avec les besoins (niveaux des loyers notamment).
- Le renouvellement du parc de logements locatifs publics est important pour son attractivité.

#### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Le Grand Besançon pourrait engager un travail de fluidification administrative (pièces justificatives, cheminements décisionnels...) avec les usagers des aides et les services concernés dans la collectivité.
- Un juste équilibre reste à trouver entre des opérations de plus en plus coûteuses et des loyers de moins en moins en adéquation avec les demandeurs. Les modulations peuvent porter sur les marges locales, la surface des logements...



## 2.2 - Favoriser l'accèsion à la propriété



- L'outil touche une juste cause. La demande existe pour le développement de ce type d'outils. C'est un outil à garder.
- Le dispositif est bien encadré, sécurisant.
- Une telle aide est un facteur d'attractivité pour les promoteurs.



- Le montage des dossiers est trop complexe. Certains critères d'éligibilité sont jugés excessifs et il faut plusieurs mois pour monter le dossier. Ce n'est pas assez réactif.
- Il faudrait communiquer au plus près du public (salon de l'habitat, bulletins municipaux, internet...). Cela pourrait éviter le cas fréquent d'acquisitions ayant débuté avant la demande de l'aide.

**RAPPEL  
DE LA FICHE ACTION**

### OBJECTIFS

- Favoriser une accession à la propriété sécurisée pour des primo-accédants

### CONTENU

- Instaurer un dispositif d'aides (directe et indirecte) avec mise en place d'un accompagnement des ménages candidats
- Conventonnement avec des organismes prêteurs

### Programme d'aide à l'accession à la propriété de logements neufs

	2014	2015	2016
Opérations labellisées	2	2	13
Nombre de logements labellisés	20	4	25
Nombre de ménages aidés	0	3	9
Subventions CAGB	0	15 000 €	48 000 €
Subventions communes	0	3 000 €	7 600 €

Source : CAGB, programme lancé en 2014

- Le nombre de ménages aidés reste très modeste mais le nombre de logements labellisés est en croissance.
- Une modification du règlement d'intervention en 2016 rend la participation des communes facultative, ce qui assouplit le dispositif sur un point de blocage qui était récurrent.
- 67 % des logements labellisés sont à Besançon (logements collectifs)

## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- L'outil devrait pouvoir générer davantage de dossiers à Besançon car les besoins de soutien à l'accession à la propriété y sont plus accentués.
- Eclaircir le rôle du Grand Besançon et de l'ADIL en répartissant et coordonnant les tâches de chacun (ex. : communication pour le dispositif).

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Des marges d'amélioration sont possibles pour rendre l'outil plus efficient.
- Une convention faciliterait l'articulation entre l'agglomération et son opérateur (ADIL 25) pour la mise en œuvre de l'aide. *Nota : Cette convention a été rédigée depuis l'entretien évaluatif.*

### 3.1 - Améliorer le parc public



- Un bon niveau de dialogue avec la ville de Besançon et le Grand Besançon est exprimé par les bailleurs sociaux sur le thème de la rénovation urbaine.



- Les dispositifs d'aides sont concentrés et coordonnés pour les opérations de réhabilitation générant un très fort gain énergétique. Le patrimoine ayant été rénové précédemment n'entre pas dans les critères d'éligibilité. Les dispositifs pénalisent les acteurs qui ont investi avant.
- La tranquillité est identifiée par des bailleurs publics comme particulièrement préoccupante dans certains quartiers de la ville.

#### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

##### OBJECTIFS

- Accompagner la politique de rénovation urbaine
- Favoriser l'intégration urbaine des quartiers d'habitat public
- Améliorer la performance énergétique, l'accessibilité et l'adaptabilité des logements locatifs publics existants
- Contribuer au changement de comportement concernant l'énergie dans les logements

##### CONTENU

- Accompagner les réflexions de rénovation urbaine menées par les communes
- Soutenir une candidature à l'éligibilité d'un second PNRU
- Participer à la réhabilitation énergétique du parc public (500 logements/an)
- Coupler réhabilitation énergétique des logements et amélioration de leur accessibilité
- Garantir les emprunts
- Accompagner la sensibilisation, l'information et l'animation pour le changement de comportement
- Faire évoluer la convention de partenariat signée avec Cerqual et Qualitel

### Bilan de la réhabilitation de logements locatifs sociaux

	2013	2014	2015	2016	Objectifs du PLH
<b>Agréments pour réhabilitations</b>					
<i>Logements de droit commun</i>	304	221	0	99	500
<i>Logements en PRU</i>	66	0	0	0	
<i>Subventions sur fonds propres</i>	700 K€	300 K€	0 €	226 K€	
<i>Gains énergétiques moyens visés après travaux</i>	56 %	64 %	0 %	56 %	
<b>Garanties d'emprunt des réhabilitations</b>					
<i>Nombre d'opérations</i>	7	5	3	10	
<i>Nombre de logements</i>	1 194	334	246	1 704	
<i>Montants garantis</i>	2,4 M€	4 M€	3 M€	6 M€	

Source : CAGB

- Les volumes annuels de logements réhabilités représentent moins d'un tiers de l'objectif de 500 logements affiché par le PLH. Deux raisons sont évoquées :
  - Les bailleurs sociaux mènent des réhabilitations, y compris thermique, qui ne sont pas éligibles aux aides du Grand Besançon (voir l'analyse de l'éco-conditionnalité des aides en première partie du document).
  - Dans l'attente de précisions par rapport aux programmes de rénovation urbaine, un certain attentisme des acteurs est constaté.
- Parmi les opérations financées depuis le début du PLH, certaines ont été reconnues pour leur qualité.

## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- Rationaliser les choix de réhabilitation (pas seulement thermique) par une visibilité à long terme et une concertation des acteurs.
- La démolition, en parallèle de la construction de logements sociaux, est un enjeu à prendre en compte. Il existe un parc public obsolète à Besançon. La question de sa démolition est un enjeu pour le territoire.
- Articuler au mieux les projets de rénovation urbaine et les opérations de droit commun pour contribuer à l'équilibre recherché par le PLH.

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Travailler à une démarche prospective sur le logement locatif social du territoire : les équilibres territoriaux, le renouvellement du parc, les caractéristiques de la demande... en croisant les points de vue des pouvoirs publics (État, collectivité) et des bailleurs (croisement des Plans Stratégiques de Patrimoine).
- Mener une réflexion sur les ventes HLM.

## 3.2 - Améliorer le parc privé



- Les aides du Grand Besançon sont importantes et permettent de sortir certains projets. La politique menée reflète une vraie volonté du Grand Besançon, c'est une intervention pertinente.
- Le service environnement travaille à l'accompagnement des comportements concernant l'énergie dans le logement. Des ateliers réunissant des services internes ville, Grand Besançon et le CCAS de Besançon traitent des différents aspects (économiques, psycho-sociologie...) et préparent une sensibilisation prochaine auprès des particuliers.



- En l'absence de procédures contractuelles (OPAH, PIG), la stratégie du Grand Besançon pour l'habitat privé n'est pas perçue par les acteurs.
- Des ajustements sont à apporter lors de l'instruction des dossiers (ex. : longs délais pour les attributions d'aides, confusions fréquentes des requérants lors des réceptions de courriers...) et dans les critères d'éligibilité du Grand Besançon (ex. : entreprises qualifiées «Reconnu Garant Environnement» demandées => exclusion de nombreuses entreprises locales).
- Des problèmes dans des copropriétés de Planoise ont été relevés. Certaines ont besoin, avant toute intervention de travaux, d'être stabilisées dans leur fonctionnement.

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

#### OBJECTIFS

- Favoriser les logements à loyer modéré et économes en énergie
- Améliorer la performance énergétique et l'adaptabilité du parc privé existant
- Contribuer au changement de comportement concernant l'énergie dans les logements

#### CONTENU

- PO/PB : Décliner l'action LOG 1.1 du Plan Climat Energie Territorial (conditionnalité énergétique)
- PO/PB : Définir un outil dans la poursuite de l'OPAH
- PO : Favoriser les travaux pour les publics du PDALHPD
- PB : Engager une veille sur les loyers de sortie
- Développer conseils et outils de soutien pour l'amélioration des copropriétés
- Sensibiliser, informer, animer pour le changement des comportements



### Bilan de l'intervention sur le parc privé

	2013	2014	2015	2016
Dispositif d'aides à la réhabilitation du parc privé (intervention globale sur crédits délégués Anah)				
<i>Propriétaires occupants</i>	115	186	167	144
<i>Propriétaires bailleurs</i>	14	8	17	7
<i>Montants des subventions</i>	779 500 €	1 376 242 €	1 799 620 €	1 187 913 €
Dispositif d'aides à la réhabilitation du parc privé (intervention globale sur crédits CAGB)				
<i>Propriétaires occupants</i>	46			
<i>Propriétaires bailleurs</i>	20	<i>Remplacement par les aides éco-conditionnalisées (AAPEL et PAMELA)</i>		
<i>Montants des subventions</i>	378 572 €			
Aide AAPEL (aide CAGB, cumulable avec les aides de l'Anah)				
<i>Propriétaires occupants</i>		98	102	88
<i>Propriétaires bailleurs - Logements</i>		6	14	2
<i>Montants des subventions</i>		601 135 €	724 211 €	548 820 €
Prime PAMELA (aide CAGB, plafonds de ressources supérieurs à ceux de l'Anah)				
<i>Propriétaires occupants - Logements</i>		15	13	6
<i>Montants des subventions</i>		26 250 €	25 093 €	11 903 €

Source : CAGB, aides décomptés en nombre de logements et montants annuels de subventions accordées

- L'ensemble des interventions sur le parc privé a marqué un ralentissement en 2016 en raison d'un renforcement des règles d'éco-conditionnalité :

- Programme d'aides du Grand Besançon (AAPEL et Pamela) : il vise désormais des travaux d'amélioration de performance énergétique plus qualitatifs.

- Crédits délégués Anah : les propriétaires aux ressources modestes doivent désormais réaliser des travaux permettant d'atteindre un gain de performance énergétique de 40 % (sauf copropriétés, 25%) ainsi que l'étiquette énergétique D.

- Une étude préparatoire à une intervention sur les copropriétés est en cours depuis 2016.

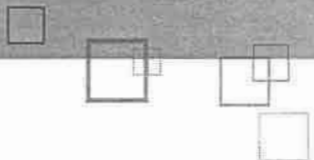
### LES PERSPECTIVES

#### LES ENJEUX PERCUS

- Des réponses rapides sont attendues concernant l'accompagnement des copropriétés et le positionnement du Grand Besançon. L'intervention sur les copropriétés doit être ciblée, pour se spécialiser et apporter des réponses efficaces : localisations prioritaires ? petites ou grandes copropriétés ? type de problématiques rencontrées ?
- Rendre la politique de l'habitat privé plus lisible en précisant les objectifs, les outils et les acteurs.
- La loi de transition énergétique pour la croissance verte (2015) impose 100 % de logements BBC à horizon 2050.

#### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Une convention d'objectifs du Grand Besançon avec son opérateur devrait *a minima* permettre de clarifier la stratégie, des objectifs pour l'habitat privé. Elle facilitera aussi sa mise en œuvre quotidienne.
- Une fiche action complète pourrait être dédiée aux copropriétés dans un PLH modifié ou révisé.



## 4.1 - Répondre aux besoins des personnes âgées, handicapées



- Certains bailleurs publics perçoivent l'émergence d'une demande sur de petits logements adaptés ou adaptables. Le développement d'une offre correspondante favoriserait un processus de parcours résidentiel chez les seniors.
- Les élus sont sensibles au souhait de « vieillir au village ».
- Les bailleurs sociaux font beaucoup sur l'adaptation des logements aux personnes âgées. Ils sont pro-actifs sur ce sujet grâce notamment à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui facilitent ces investissements.



- Le CCAS, acteur local important et expert sur les questions de vieillissement, n'est mentionné à aucun endroit dans le PLH. Il n'est pas associé à la mise en œuvre du PLH.
- Le PLH fait surtout référence à l'hébergement des personnes âgées mais très peu à leur logement.
- La Commission intercommunale d'accessibilité (CIA) n'a pas mené le recensement des logements accessibles, adaptés et adaptables alors que cette obligation lui incombe par la loi Handicap du 11 février 2005.

RAPPEL  
DE LA FICHE ACTION

### OBJECTIFS

- Permettre la production de logements neufs adaptés aux besoins des personnes âgées (PA) et/ou handicapées (PH)
- Favoriser l'accessibilité et l'adaptabilité des logements existants
- Faciliter le parcours résidentiel des ménages vieillissants

### CONTENU

- Octroyer les agréments PLS pour la production de structures PA/PH et garantir les emprunts
- Aider financièrement la réalisation de travaux d'amélioration de l'accessibilité et adaptabilité des logements
- Réfléchir à une éventuelle labellisation « logement accessible », se rapprocher de la maison départementale des personnes handicapées pour améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande, construire une stratégie d'aménagement du territoire relative aux PA, en lien avec la démarche du SCoT
- Accompagner les porteurs de projet dans des projets d'habitat intergénérationnel ou structures PA/PH

### Travaux d'adaptation des logements privés

	2013	2014	2015	2016
Logements aidés propriétaires occupants	35	29	42	51

Source : CAGB, agréments sur crédits délégués Anah

- Projets agréés sur crédits délégués Anah pour les publics de personnes âgées ou handicapées (financements PLS) sur le PLH 2013-2019 :

2015

Maisonnée ADMR - FAM jeunes autistes Amagney, 12 agréments

2016

Extension EHPAD Granvelle à Besançon (40 agréments)

EHPAD Saint-Claude à Besançon (82 agréments)

MARPA, à Thise (21 agréments)

- Ouverture du foyer-logement les Hortensias (CCAS de Besançon), à Planoise, 22 logements

## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- Réactiver les travaux de recensement des logements accessibles, adaptés et adaptables dans le cadre de la CIA du Grand Besançon.
- Améliorer l'accompagnement et la connaissance du public sur les aides à l'adaptation des logements. Il manque une coordination des acteurs concernés.

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Développer des articulations entre la politique de l'habitat et la démarche ville amie des aînés (VADA) de l'OMS pour laquelle la ville de Besançon a été labellisée. Le CCAS de Besançon est l'animateur de la démarche et peut intervenir à l'échelle de l'intercommunalité.
- Le PLH pourrait être l'instigateur d'une réflexion à plus long terme sur la question de l'habitat et du vieillissement sur le territoire en associant des acteurs tels que le CCAS de Besançon, la direction de l'autonomie du Conseil Départemental, la conférence des financeurs (agence régionale de santé et Conseil départemental 25)...

## 4.2 - Répondre aux besoins des jeunes et étudiants



- Le nombre de petits logements (T1 et T2) s'est accru à Besançon par la production neuve récente.



- Il n'y a pas de visibilité sur les besoins en logement pour les jeunes et les étudiants. La demande est-elle toujours là ?
- Il y a des structures d'accueil vétustes pour l'hébergement des apprentis qui peinent à fournir des réponses satisfaisantes à un public très jeune, souvent très modeste et peu motorisé. Elles sont gérées par la région et appartiennent souvent à des bailleurs publics.

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

#### OBJECTIFS

- Permettre la production et la réhabilitation de logements répondant aux besoins
- Concourir à la maîtrise des loyers du parc privé

#### CONTENU

- Pour le parc privé, inciter aux travaux d'amélioration et, par un dispositif spécifique, faciliter les relations entre propriétaires et jeunes/étudiants.
- Octroi d'agrément PLS et de garantie d'emprunt
- Accompagner les réflexions des porteurs de projet d'opération de logements ou hébergements
- Actualiser la connaissance du logement étudiant (observation AudaB)



- L'observation thématique du logement des jeunes et des étudiants n'a pas abouti dans le cadre de l'observatoire du PLH. Une publication proche du sujet issue d'un partenariat entre l'Insee Franche-Comté et l'Observatoire Départemental de l'Habitat du Doubs a paru en 2014.
- Le conseil de développement participatif du Grand Besançon va investir le sujet du logement des étudiants en 2017.

**LES PERSPECTIVES**

**LES ENJEUX PERCUS**

- Mieux intégrer aux politiques de l'habitat la problématique du logement lié à l'enseignement.

**DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS**

- Des travaux seraient à développer sur le logement des apprentis en lien avec la Région et les bailleurs pour améliorer la coordination et l'anticipation.

## 4.3 - Soutenir l'hébergement et le logement des plus démunis



- L'offre en structures pour les personnes démunies (CHRS, logements temporaires, maisons-relais, résidences sociales...) est jugée cohérente par rapport aux besoins.
- Les professionnels agissant pour l'hébergement ou le logement des personnes démunies reconnaissent un travail en bonne intelligence avec les bailleurs sociaux dans le Grand Besançon.
- Les parcours de l'hébergement et du logement, les instances qui les régissent (DALO, Capex...) fonctionnent plutôt bien dans le département du Doubs.



- Un besoin semble se dessiner sur l'hébergement d'urgence (public de sans domicile fixe). Il serait à confirmer et à anticiper par une concertation entre les acteurs de terrains, les collectivités et l'Etat.
- Un besoin en petits logements (T1, T2) est largement partagé par les différents acteurs.
- Des objectifs ambitieux avaient été inscrits dans la fiche-action mais l'intervention du Grand Besançon en la matière s'est circonscrite à l'habitat spécifique et aux aides à la pierre. Il y a distorsion entre les objectifs et les actions mises en oeuvre. Le contenu de la fiche-action n'est, par ailleurs, plus d'actualité.

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

#### OBJECTIFS

- Offrir des solutions d'hébergement et d'accès au logement des personnes les plus démunies
- Mettre en œuvre, dans le Grand Besançon, les actions du PDALHPD 2012-2016 du Doubs

#### CONTENU

Participer aux réflexions sur :

- La recomposition complète du Forum (20 places en reliquat), la création d'une résidence hôtelière à vocation sociale, les structures adaptées pour les publics souffrant de troubles psychologiques, les jeunes sans ressources
- Une maîtrise des coûts de sortie des logements conventionnés à loyer très social (LCTS) et du programme social thématique (PST)

Participer à la réussite du dispositif « Habitat adapté et spécifique » :

- Faciliter la réalisation de logements adaptés /spécifiques : dans le parc public (2 lgts /an) et dans le parc privé (2 lgts /an)
- Attribuer une aide financière 10 000 €/logement

### Logements agréés

	2013	2014	2015	2016
Logements conventionnés très social (LCTS) complétant le parc de 75 logements existants	1	0	0	0
Logements publics habitat spécifique	0	0	1	0

Source : CAGB

- Participation du Grand Besançon à la reconduite du PIG départemental de lutte contre l'habitat indigne en 2015. Prolongation de 3 ans.
- Gestion du dispositif «Habitat spécifique» assurée par Le Grand Besançon depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et extension des conditions d'application de la subvention sur fonds propres du Grand Besançon.
- 2015, agrément d'un habitat spécifique adapté au 108 rue des Cras à Besançon, 1 logement.
- Achèvement de la recomposition résiduelle du Forum par la maison-relais L'autre toit (CCAS de Besançon).

## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- Tenir compte du public des migrants dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'hébergement et de logement.
- Le PDALHPD est l'outil fabriquant du lien entre l'hébergement, le logement et l'accompagnement social. De fait, il est important qu'il fédère les différents acteurs autour des publics démunis (accompagnement social, structures d'hébergement et logements, Etat, CD 25 et collectivités, au titre desquelles le Grand Besançon).

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Travailler à la mise à jour de la fiche-action du PLH pour définir les priorités d'interventions du Grand Besançon avec les acteurs concernés par la thématique.
- Le PDALHPD entre en révision prochainement. Ce sera l'occasion pour le Grand Besançon de construire des articulations renforcées avec la politique menée par ce plan, ses outils et ses acteurs.

## 4.4 - Assurer l'accueil des gens du voyage (GDV)



- Le vice-président se saisit réellement de cette problématique dans l'agglomération. C'est à souligner.
- Un projet de terrain familial aux Montboucons s'engage en 2017 après de multiples complications dans sa mise en œuvre.



- Il a peu d'avancées pour l'accueil des gens du voyage car c'est une thématique difficile à amener aux élus.
- L'agglomération a perdu sa conformité au schéma départemental d'accueil pour le gens du voyage au 1er janvier 2016. Il n'y a plus de possibilités de recours aux procédures d'évacuation forcée des caravanes en stationnement illicite.
- Le schéma départemental est identifié par les élus mais il n'y a pas de déclinaison locale et de spatialisation des enjeux concernant les gens du voyage au sein de l'agglomération. Quels besoins en fonciers ? Quels échéanciers ?

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

#### OBJECTIFS

- Conformité avec le schéma d'accueil des GDV
- Participer à l'accompagnement social des usager

#### CONTENU

- Travailler à la gestion externalisée des aires
- MOUS parcours résidentiel (Malcombe)
- Créer un terrain de délestage
- Créer 12 terrains familiaux
- Rechercher une aire de très grands passages
- Financer l'accompagnement social, scolarisation



### Engagements de projets pour le renouvellement de la conformité au schéma départemental d'accueil des gens du voyage

	2013	2014	2015	2016	Objectifs
Terrains familiaux		1 4 places			12
Aire de très grands passages					1
Réouverture du site de Saône					1

Source : CAGB

- Financement du Grand Besançon pour l'accompagnement social des familles (associations ASET et GADJE) : 8 000 € / an
- Recherches foncières actives pour l'aire de très grands passages et d'autres terrains familiaux.
- Installation d'un groupe de travail en Préfecture pour le suivi du groupe familial installé à Saône.

*Voir l'analyse budgétaire page 57*

## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- La concrétisation des équipements obligatoires en termes d'accueil des gens du voyage dans l'agglomération est un enjeu.
- Aboutir à des solutions concernant l'aire de Saône qui reste occupée de façon illicite depuis sa fermeture.

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- La refonte en cours de l'intervention de l'agglomération pour la gestion des stationnements illicites.

## 5.1 - Traduire les objectifs du PLH au niveau communal



- La politique de l'habitat est visible car des professionnels sont présents lors des démarches des PLU dans les communes.



- L'accompagnement des communes existe mais tous les acteurs arrêtent leurs missions lors des phases pré-opérationnelles des projets. Un besoin avait déjà été identifié sur des compétences en urbanisme opérationnel mais il n'a pas trouvé réponse.
- Il peut être reproché au PLH une approche incantatoire en prônant par exemple des qualités architecturales et urbanistiques. Les solutions concrètes pour les atteindre ne sont pas assez développées.

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

#### OBJECTIFS

- Accompagner les communes, dans la traduction dans les documents d'urbanisme, des objectifs du PLH
- Favoriser les opérations de construction en site urbanisé
- Optimiser le foncier en facilitant la densité

#### CONTENU

- Traduire les objectifs du PLH dans le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement des PLU
- Mettre à disposition des communes une ingénierie de conseil (Grand Besançon, AudaB)

### Bilan des procédures d'élaboration ou de révision de documents d'urbanisme locaux

	2013	2014	2015	2016
Communes en cours de procédure	29	28	24	26
Lancements de procédure	3	5	2	2
Approbations de documents	5	6	1	3

Source : AudaB

- Depuis le 27 mars 2017 le Grand Besançon est compétent en matière d'urbanisme. La communauté d'agglomération a désormais la charge de la modification des PLU en vigueur ainsi que l'approbation des PLU arrêtés avant cette date. A l'avenir, un PLU intercommunal couvrira le territoire de l'agglomération.
- En 2016, la ville de Besançon a lancé une procédure de révision de son PLU.

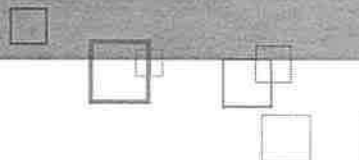
## LES PERSPECTIVES

### LES ENJEUX PERCUS

- Veiller à une meilleure cohérence et à la complétude des ingénieries intervenant auprès des communes (CD 25, service aux communes du Grand Besançon, CAUE, agence d'urbanisme, services du Grand Besançon, Agence foncière, SPL Territoire 25).

### DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS

- Amener le service d'aide aux communes du Grand Besançon vers un accompagnement plus opérationnel des communes en matière d'urbanisme : rédaction des cahiers des charges, études pré-opérationnelles ou de faisabilité...



## 5.2 - Animer et évaluer le PLH



- Les chiffres-clés du PLH sont utiles pour que les acteurs puissent se situer en comparaison de tendances générales. Le ressenti des professionnels, croisé aux chiffres, est apprécié.
- Le document de suivi annuel du PLH est un outil d'information concret et permet une visibilité sur ce qui est fait ou pas.



- La faible participation des acteurs privés de l'immobilier dans l'observatoire du PLH est regrettée.
- L'observatoire du PLH n'est pas assez visible.
- Le suivi annuel du PLH n'est pas suffisamment diffusé, il n'est pas connu.

### RAPPEL DE LA FICHE ACTION

#### OBJECTIFS

- Etablir un bilan régulier de l'avancement du PLH
- Proposer des temps d'échanges thématiques aux élus et partenaires du PLH

#### CONTENU

- Faire un bilan d'avancement régulier du PLH et l'évaluer à mi-parcours
- En lien avec l'AudaB, animer le réseau d'acteurs locaux en s'appuyant sur des travaux thématiques
- Finaliser l'observatoire de la production de logements locatifs publics
- Poursuivre l'observatoire du PLH en lien avec l'Observatoire Départemental de l'Habitat du Doubs

**Production de documents pour la diffusion de connaissance  
dans le cadre du PLH**

	2014	2015	2016
Suivi-évaluation du PLH	Méthodologie	Bilan annuel	Bilan annuel
Chiffres-clés du PLH	1 publication	1 publication «Banques»	1 publication «Aménageurs fonciers»
Approche thématique	1 guide pédagogique	1 publication «Formes urbaines»	1 diaporama «Parc public»  1 visite «Densité»

Source : AudaB

- Depuis 2014, l'observatoire du PLH a permis une publication annuelle (les chiffres-clés) contenant une analyse des marchés locaux de l'habitat.
- Les approches thématiques de l'observatoire n'ont pas fait l'objet de publications mais elle ont accompagné ponctuellement la mise en oeuvre du PLH.

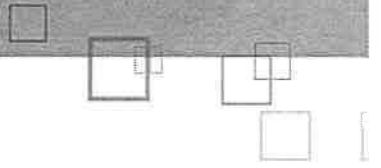
**LES PERSPECTIVES**

**LES ENJEUX PERCUS**

- Parvenir à un meilleur partage des analyses de l'observatoire du PLH, notamment avec les services de la ville de Besançon.
- Travailler à une communication plus pragmatique sur le PLH.

**DES PISTES EVOQUEES EN ENTRETIENS**

- Associer davantage la ville à l'observatoire du PLH (ex. : comité de lecture des publications) et articuler l'observation avec des besoins de suivi quotidien des marchés immobiliers par les services.
- Créer une plaquette sur le PLH, son suivi.





# **PARTIE 3**

## Analyse budgétaire

## ▣ Le budget de la politique habitat du Grand Besançon

Lors de l'approbation du PLH 2013-2019, la délibération du Conseil communautaire du Grand Besançon indiquait une inscription de 26 326 412 € au Plan Pluriannuel d'Investissement et de Fonctionnement 2013-2017.

A mi parcours, le PLH a représenté une dépense totale (investissement et fonctionnement confondus) de plus de 7 millions d'euros sur fonds propres. Parmi les dispositifs d'aides, le soutien à la construction du parc public est le poste de dépenses le plus élevé (3,5 millions d'euros) en 3 ans.

A ces dépenses, s'ajoutent les frais de personnel (voir page suivante) et la gestion des aides à la pierre du parc public. Cette dernière a nécessité

la mobilisation de 1,9 millions d'euros en 3 ans. Il s'agit, pour le Grand Besançon, de verser les aides à la construction du parc de logements publics. L'Etat échelonne ensuite les remboursements à l'EPCI à partir de la clôture des opérations.

Au final, ce sont plus de 13 millions d'euros qui ont été injectés dans le territoire par l'Etat et le Grand Besançon pour la politique de l'habitat. Il est constaté que cet investissement public se répartit à parts égales entre le parc public (6,1 millions d'euros) et le parc privé (6,1 millions d'euros).

### Suivi budgétaire du PLH de 2014 à 2016

		2014	2015	2016	Consommation annuelle moyenne	Consommation totale en 3 ans
Parc public	Soutien à la construction	592 625 €	1 071 630 €	1 890 013 €	1 184 756 €	3 554 268 €
	Soutien à la réhabilitation	102 088 €	237 872 €	294 238 €	211 399 €	634 198 €
	Aides à la pierre déléguées (avances de trésorerie)	1 105 048 €	407 284 €	406 388 €	639 573 €	1 918 720 €
Parc privé	Soutien à la réhabilitation	328 395 €	603 106 €	687 256 €	539 586 €	1 618 757 €
	Soutien à l'accession sociale	0 €	8 000 €	10 000 €	6 000 €	18 000 €
	Aides à la pierre déléguées (gestion Etat)	1 281 703 €	1 812 515 €	1 374 043 €	1 489 420 €	4 468 261 €
Gens du voyage	Equipements et accompagnement de l'accueil	417 151 €	436 393 €	433 806 €	429 117 €	1 287 350 €
TOTAUX	Fonds propres Grand Besançon	1 440 259 €	2 357 001 €	3 315 313 €	2 370 858 €	7 112 573 €
	Fonds propres et délégués	3 827 010 €	4 576 800 €	5 095 744 €	4 499 851 €	13 499 554 €

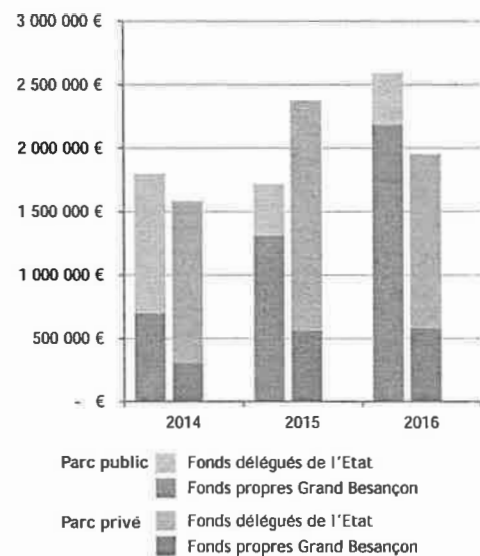
Source : Grand Besançon



## ▣ L'effort financier croissant du Grand Besançon

L'effort financier du Grand Besançon a pris de l'ampleur depuis le début du PLH 2013-2019 ; les aides versées sur fonds propres ayant été multipliées par 2,7 entre 2014 et 2016. Si cette augmentation reflète des volumes importants d'opérations agréées de 2011 à 2013, elle suit aussi la tendance à la hausse des engagements des EPCI en compensation d'un désengagement de l'Etat en matière de subventions à la construction de logements locatifs publics.

**Origine des dispositifs d'aides à l'habitat**  
3 premières années du PLH



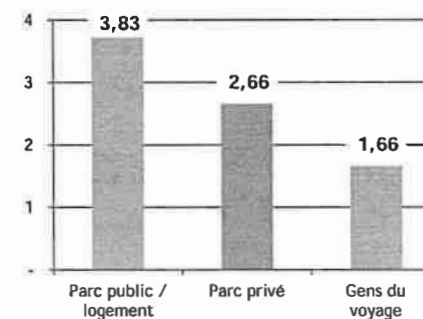
Source : Grand Besançon

Sur 3 ans, le parc public concentre près des trois quarts des aides sur fonds propres versés par le Grand Besançon pour le soutien à l'habitat. A l'inverse, l'Etat abonde toujours majoritairement la politique de l'habitat privé du territoire.

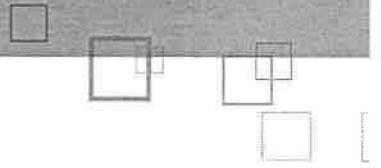
Sur la même période, les frais de personnel relatifs à la politique de l'habitat du Grand Besançon se sont accrues. Ils s'expliquent par la création du poste de chargé de mission PLH et par le transfert de la compétence logement au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le service Habitat, Logement et Accueil des gens du voyage est passé de 5 équivalents temps plein (ETP) en 2014 à 8,2 en 2016.

47 % des ETP sont affectés à la politique logement / soutien au parc public, 33 % au parc privé et 20 % aux gens du voyage. En 2016, le service représente 1 % de la masse salariale du Grand Besançon.

**Répartition des Equivalents Temps Pleins en 2016**



Source : Grand Besançon, comptabilité analytique



## LISTE DES ACRONYMES

<b>AAPEL</b>	Aide à l'Amélioration de la Performance Energétique des Logements	<b>PCAET</b>	Plan Climat Air-Energie Territorial
<b>ALUR</b>	Accès au Logement et Urbanisme Renové	<b>PDALHPD</b>	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
<b>ANRU</b>	Agence Nationale de la Renovation Urbaine	<b>PDU</b>	Plan de Déplacements Urbains
<b>ARS</b>	Agence Régionale de Santé	<b>PIG</b>	Programme d'Intérêt Général
<b>CAGB</b>	Communauté d'Agglomération du Grand Besançon	<b>PLAI</b>	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
<b>Capex</b>	Commissions départementales de coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives	<b>PLH</b>	Programme Local de l'Habitat
<b>CAUE</b>	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement	<b>PLS</b>	Prêt Locatif Social
<b>CCAS</b>	Centre Communal d'Action Sociale	<b>PLU</b>	Plan Local Urbanisme
<b>CD 25</b>	Conseil Départemental du Doubs	<b>PLUI</b>	Plan Local Urbanisme Intercommunal
<b>CDP</b>	Conseil de Développement Participatif	<b>PLUS</b>	Prêt Locatif à Usage Social
<b>CHRS</b>	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale	<b>PNRU</b>	Programme National de Renovation Urbaine
<b>CRHH</b>	Conseil Regional de l'Habitat et de l'Hébergement	<b>PO</b>	Propriétaire Occupant
<b>DALO</b>	Droit au Logement Opposable	<b>PSLA</b>	Prêt Social Location Accession
<b>EPCI</b>	Etablissement Public de Coopération Intercommunale	<b>SCoT</b>	Schéma de Cohérence Territoriale
<b>GDV</b>	Gens du Voyage	<b>SPL</b>	Société Publique Locale
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques	<b>SRU</b>	Solidarité Renouvellement Urbain
<b>LCTS</b>	Logement Conventionné Très Social	<b>VADA</b>	Ville Amie Des Aînés
<b>LLS</b>	Logement Locatif Social	<b>VEFA</b>	Vente en l'Etat Futur d'Achèvement
<b>MOUS</b>	Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale		
<b>NPRU</b>	Nouveau Programme Renouvellement Urbain		
<b>ODH 25</b>	Observatoire Départemental de l'Habitat du Doubs		
<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé		
<b>PADD</b>	Projet d'Aménagement et de Développement Durable		
<b>Palulos</b>	Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale		
<b>PAMELA</b>	Prime à l'AMÉLioration de la performance énergétique		
<b>PB</b>	Propriétaire Bailleur		

Grand  
Besançon



**AudaB**

Agence d'urbanisme  
Besançon centre franche-comté

**Agence d'urbanisme**

**Besançon centre franche-comté**

Hôtel Jouffroy - 1 rue du Grand Charmont  
BP 509 - 25 026 BESANCON CEDEX  
Tél. : 03 81 21 33 00 - Fax : 03 81 21 32 99  
Site internet : [www.audab.org](http://www.audab.org)

**Grand Besançon**

La City - 4 rue Gabriel Plançon  
25 043 BESANCON CEDEX  
Tél. : 03 81 87 88 89  
Site internet : [www.grandbesancon.fr](http://www.grandbesancon.fr)