

## Programme Local de l'Habitat - Diagnostic de la situation de l'habitat dans le Grand Besançon

**M. l'Adjoint TISSOT, Rapporteur** : Conformément aux objectifs de la convention cadre du PACT de l'Agglomération bisontine, le Conseil d'Administration du Conseil des Communes du Grand Besançon, sur proposition de la Commission Habitat, a décidé le 22 avril 1991 la mise en oeuvre d'un Programme Local de l'Habitat.

Le PLH est une démarche qui doit permettre à l'ensemble des élus locaux, en concertation avec leurs partenaires, de définir une politique d'habitat pour le Grand Besançon ainsi qu'un programme d'actions. Il doit répondre aux besoins en logements et assurer entre les communes et les quartiers une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logements.

Après l'adoption du PLH par la future structure d'agglomération, celle-ci passera avec l'Etat une convention de 3 ans fixant les modalités financières.

La collaboration d'un bureau d'études s'avérant nécessaire, la Commission Habitat, élargie au Conseil d'Administration et constituée en jury, a retenu le Cabinet AC Développement - Ateliers des Célestins de Paris.

Le coût de l'étude fixé à 392 566 F TTC sera ainsi financé :

- Etat	196 283 F
- Région	78 513 F
- Ville	58 885 F
- CCGB	58 885 F

L'étude sera réalisée en trois étapes :

- le diagnostic
- le document d'intentions (le souhaitable)
- le programme d'actions concrètes (le possible).

A ce jour, le Cabinet a établi un diagnostic de la situation locale, complémentaire aux études déjà réalisées.

Il fait la synthèse des évolutions de l'habitat de l'agglomération dans son ensemble et dans chacun des 6 secteurs d'étude (5 secteurs périphériques et Besançon).

Il présente également les risques que les tendances observées peuvent engendrer.

Ce diagnostic, préalable à la réflexion, a été récemment présenté aux 5 secteurs périphériques, ce qui nous a permis d'avoir des échanges très fructueux avec les Maires des communes de ces secteurs.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE** : Mme PERNES qui représente ici le Cabinet AC Développement, va en un quart d'heure, vingt minutes, vous exposer le diagnostic de la situation de l'habitat dans le Grand Besançon. Vous savez que c'est un sujet de préoccupation qui intéresse l'ensemble des communes de la périphérie et la Ville de Besançon et je lui cède la parole.



**Mme PERNES** : Les impératifs de concision qui m'ont été consignés vont m'obliger à ne pas rentrer trop dans les détails, ce dont j'espère vous me pardonnerez.

Mon exposé comportera trois volets :

- tout d'abord un exposé sur les évolutions socio-démographiques de l'ensemble du Grand Besançon par grands secteurs

- ensuite une évolution générale de l'habitat dans le Grand Besançon

- enfin l'analyse plus particulière du cas de la Ville de Besançon et de ses différents quartiers.

### **1. Les évolutions socio-démographiques du territoire étudiées par grands secteurs**

De manière à bien mettre en évidence les évolutions du Grand Besançon, nous l'avons découpé en zones d'études essentiellement définies en fonction de leurs caractéristiques géographiques. Ce découpage, conçu pour faciliter l'analyse, n'a pas de vocation opérationnelle a priori.

Les évolutions socio-démographiques de ces différents secteurs appellent les commentaires suivants :

#### **- La population grand-bisontine évolue irrégulièrement mais sans grands à-coups.**

L'ensemble du secteur d'étude est remarquable par une croissance démographique plutôt irrégulière : à la forte progression des années 68-75 (13 %) a succédé une période de quasi stagnation (75-82), puis de reprise, avec une augmentation de 5,7 % de la population entre 82 et 90.

Ces évolutions, sans doute largement imputables à la capacité ou l'incapacité du site à retenir ses jeunes par une création d'emploi à la hauteur des besoins de la population, sont par nature difficilement prévisibles. Pour autant, force est de constater que le Grand Besançon n'a pas connu de période de déclin démographique significatif depuis 20 ans, en raison de l'importance de son rôle tertiaire et de la relative diversité de son tissu industriel. Sans lui offrir une garantie de croissance, cette situation nous semble mettre le Grand Besançon relativement à l'abri de grandes ruptures.

#### **- Les variations localisées de la croissance n'affectent pas, sinon marginalement, la tendance de fond de croissance de l'agglomération par diffusion de celle-ci à la périphérie.**

Encore plus remarquable est l'évolution spatiale de la répartition de la croissance démographique :

- entre 75 et 82, la Ville de Besançon a perdu 7 032 habitants, soit la quasi totalité de la population gagnée durant la précédente période intercensitaire ; depuis 1982, en revanche, sa situation s'est stabilisée, puisque Besançon a enregistré une légère croissance (548 habitants supplémentaires).

- Parmi les secteurs péri-urbains, deux groupes émergent nettement. Le premier, composé des secteurs Nord et Nord-Ouest, se caractérise par une croissance en progression presque continue depuis 68 ; le deuxième, composé des secteurs Est, Sud et Ouest, voit au contraire sa croissance faiblir de recensement en recensement.

De ces évolutions résulte un changement dans le poids relatif des différents secteurs : Besançon, qui représentait près de 75 % de la population du Grand Besançon en 75, en représente 65 % en 1990 ; tous les autres secteurs ont progressé et représentent aujourd'hui entre 5,6 % (secteur Nord-Ouest) et 8 % (secteur Sud) de la population du Grand Besançon.

En fait, la conclusion que l'on peut tirer, c'est que les variations localisées de la croissance n'affectent pas, sinon machinalement, la tendance de fond de la croissance de l'agglomération par diffusion de celle-ci à la périphérie, c'est-à-dire que le phénomène de péri-urbanisation s'est légèrement

ralenti au bénéfice de la Ville de Besançon qui donc s'est révélée plus capable que par le passé de fixer la population. Il n'empêche que ce phénomène de péri-urbanisation même s'il s'est ralenti, se poursuit.

**- L'analyse des moteurs de l'évolution démographique (mouvement naturel, solde migratoire) met en évidence une tendance lourde à l'essoufflement.**

Les taux de variation annuelle dus au mouvement naturel et au solde migratoire, calculés pour les trois dernière périodes intercensitaires, tendent à diminuer dans l'ensemble du périmètre d'étude. Cela signifie d'une part que si elle reste favorable, la différence entre les naissances et les décès tend à s'amenuiser, signe de vieillissement de la population, et d'autre part, que la tendance au départ qui s'était exprimée avec force entre 75 et 82 se ralentit, tant en raison de la meilleure capacité du site à retenir ses habitants que de la réduction du nombre des candidats potentiels au départ (entre 82 et 90, un solde de 1 416 personnes ont définitivement quitté la zone d'étude, contre 7 728 entre 75 et 82).

Au sein d'une tendance globale à l'essoufflement, une distinction nette peut être faite entre :

- la Ville de Besançon, dont les évolutions particulières sont déterminantes pour l'ensemble de l'aire d'étude, et qui doit manifestement son redressement démographique à une nouvelle capacité à attirer des habitants et à les retenir, même si son solde migratoire demeure négatif (il s'établit à - 8 210 habitants sur la période 82-90) ;

- les secteurs péri-urbains, qui continuent de bénéficier de l'arrivée de populations bisontines (elles ont accueilli 6 794 nouveaux habitants), même si une distinction peut être opérée entre les secteurs Nord, Nord-Ouest et les autres.

**- La population grand-bisontine vieillit légèrement.**

La population du Grand Besançon est marquée par le vieillissement. Cela signifie qu'en raison de l'allongement de la vie, mais aussi de l'évolution de la natalité (la natalité n'est pas tant en baisse que différemment répartie : on compte moins d'enfants par famille mais moins de ménages sans enfant qu'autrefois, l'âge de la maternité est plus élevé...), les personnes âgées ou d'âge intermédiaire (génération du «baby boom» notamment) représentent une part de plus en plus importante de la population, au détriment des plus jeunes.

L'examen de la structure par âge des populations et de son évolution montre en revanche, outre une tendance au vieillissement relatif de l'ensemble de la population grand-bisontine :

- la capacité intacte, voire renforcée entre les deux recensements, de la Ville de Besançon à attirer et/ou conserver les jeunes adultes ;

- le maintien de la vocation d'accueil familial de la périphérie, net dans les secteurs à plus fort développement (Nord, Nord-Ouest), à nuancer dans les autres qui, parce que leur croissance s'est ralentie, manifestent des signes légers de vieillissement (faute de renouvellement et de capacité à fixer les jeunes arrivés à l'âge adulte, ils enregistrent une diminution de la tranche 20-39 ans au bénéfice de la tranche 40-59 ans).

**- Les mouvements migratoires sont de plus en plus complexes.**

On constate un double mouvement ; mouvement traditionnel, quoique ralenti dans certains secteurs, de départ des familles désireuses d'accéder à la propriété d'un logement individuel vers les secteurs péri-urbains ; mouvement «d'aller», mais aussi vraisemblablement de «retour» et de fixation à la ville-centre.

La mobilité externe (mouvements de la population de 90 qui habitait dans une autre commune en 82) est logiquement plus forte, en termes relatifs, en secteur péri-urbain qu'à Besançon en raison des

caractéristiques propres à leur développement respectif (quantité d'offre nouvelle, type d'offre comme il a été montré dans d'autres études).

Cependant, la mobilité interne à la Ville de Besançon (mouvement de la population de 90 qui habitait la même commune mais un autre logement) est un phénomène de grande ampleur, notamment chez les populations d'âge moyen, révélateur de la capacité de la ville d'offrir aux jeunes ménages un itinéraire résidentiel : les chiffres indiquent clairement qu'il est possible pour un ménage de trouver un logement mieux adapté à sa situation et vraisemblablement à ses aspirations sans quitter la ville-centre, phénomène on ne peut moins évident à la périphérie dont l'offre en logements demeure très typée et axée sur une clientèle relativement spécifique. En conclusion :

**La croissance retrouvée de la population grand-bisontine, liée à la capacité de retenir et d'attirer des ménages d'âge moyen, s'accompagne d'un vieillissement d'ensemble de la population.**

**Cette croissance, dont le secteur péri-urbain continue d'être le principal bénéficiaire, évolue dans sa répartition : l'hémorragie de la ville-centre a cessé, tandis que la croissance péri-urbaine ralentit dans les secteurs qui connaissaient le développement le moins vigoureux.**

**A l'origine de ces évolutions, la mobilité des ménages se caractérise par la persistance d'un mouvement de familles bisontines désireuses d'accéder à la propriété d'un logement individuel vers la périphérie, mais aussi par un mouvement de jeunes ménages vers et dans la ville-centre, signe de la capacité de Besançon à offrir un itinéraire résidentiel.**

## **2. Les évolutions majeures du parc de logements**

- **Le parc de logements existants est utilisé à un niveau quasiment optimal.** Plusieurs indicateurs nous font penser que le parc de logements est actuellement utilisé au maximum de ses capacités :

- la vacance s'est maintenue en 1990 à un niveau bas (5,26 % pour l'ensemble du Grand Besançon), sachant qu'elle est plus faible encore en périphérie qu'à Besançon ;

- si elle s'est maintenue à Besançon où elle est faible, la part des résidences secondaires a diminué en périphérie, signe de leur reconversion en résidences principales .

- le niveau de confort du parc de logements s'est considérablement amélioré, fait révélateur d'une activité importante d'amélioration dans l'ancien, sans doute liée aux OPAH mais aussi aux mutations, autre signe d'activité du marché.

- **Entre 82 et 90, la construction neuve n'a pas suffi à la satisfaction de l'ensemble des nouveaux besoins en logements.**

Les besoins en logements satisfaits entre 82 et 90 l'ont été au moyen de la construction neuve mais aussi d'une utilisation plus complète du parc existant ou susceptible d'être transformé.

A Besançon, ville au parc diversifié (âge, taille, statut, etc.), le recours au patrimoine existant, forcément plus important qu'en périphérie, ne semble pas avoir empêché le renouvellement d'une fraction du parc de résidences principales, signe d'une relative marge de manoeuvre.

Par ailleurs, la mobilité élevée des habitants est le signe que le marché a manifesté une fluidité importante et donc une bonne capacité de l'offre à assumer les mouvements des ménages.

Trois questions se posent dès lors :

Jusqu'à la réutilisation du parc existant permettra-t-elle de satisfaire une partie des nouveaux besoins en logements, étant donné ses capacités propres d'évolution et la mobilisation dont il a fait l'objet ces dernières années ?

Le niveau actuel d'utilisation du parc est révélateur de sa gestion globalement «économique», et d'un degré de tension d'ensemble du marché qu'on peut qualifier de sain. Où se situe la limite entre la tension saine et l'apparition de la pénurie ? Comment la détecter pour l'anticiper ?

La fluidité du marché, qui passe essentiellement par le logement ancien à Besançon et par le logement neuf dans la périphérie, pourra-t-elle être maintenue, le doit-elle et par quels moyens ?

**- La répartition de l'offre en logements évolue faiblement.**

L'évolution de la répartition de l'offre en logements peut être considérée de plusieurs points de vue :

- le statut de propriétaire occupant a progressé entre 82 et 90, quoique plus modestement que dans l'ensemble de la France (on évalue à 30 % la part des propriétaires occupants en 90, contre 27 % en 82).

- on observe une légère socialisation du parc locatif, qui semble être composé à 48 % de logements HLM, contre 46 % en 82. Pour autant, le parc locatif privé, qui reste majoritaire, ne connaît pas de régression en valeur absolue.

Il y a un phénomène qu'on observe généralement en France, c'est la diminution du parc locatif privé. Ce phénomène ne s'observe pas au travers des résultats du recensement de 1990. Il se peut qu'une petite tendance au déclin se soit produite depuis mais on ne peut pas la prouver, donc on ne peut pas tabler là-dessus. Ce qui est évident en tout cas, c'est qu'au sein du parc locatif dans son ensemble, le parc locatif social pèse un poids de plus en plus important puisque lui continue à progresser alors que le parc locatif privé stagne en fait, donc cela explique en partie une partie des tensions qui s'exercent actuellement sur le parc locatif.

- l'inégale répartition qualitative de l'offre se maintient, voire s'accroît (opposition locatif/accession, individuel/collectif, grands logements/petits logements, logement social/logement privé...). Mais c'est probablement l'évolution de la taille du parc de logements qui accentue le plus les disparités : la Ville de Besançon concentre de plus en plus les petits logements, tandis que la périphérie, qui rassemble les grands logements, voit même décroître le nombre de ses petits logements.

Cette situation et son accentuation par certains aspects est génératrice de dysfonctionnements d'autant plus sensibles qu'elle va à l'encontre de l'évolution des itinéraires-logements des ménages.

### **3. Analyse de l'habitat de la Ville de Besançon**

Notre analyse de la Ville de Besançon, menée quartier par quartier, nous a permis de faire émerger une typologie de quartiers en fonction de leur plus ou moins grande tendance à accueillir de nouveaux habitants, soit par développement de leur habitat, soit par renouvellement de leur population.

**- Présentation de la typologie des quartiers**

On distingue plusieurs types de quartiers :

- **les quartiers d'accueil extérieur**, c'est-à-dire les quartiers ayant accueilli un pourcentage de nouveaux arrivants à Besançon supérieur à la moyenne (29,5 %), tout en ayant des résultats inférieurs à la moyenne pour les autres critères de mobilité ou de stabilité : il s'agit du **Centre-Ville (1)** et des **Chaprais (2)**.

Ces quartiers accueillent à eux deux le quart des nouveaux arrivants bisontins, alors qu'ils représentent 20 % de la population de la Ville. Ils ont en commun, outre leur caractère central et l'ancienneté de leur parc de logements :

- un nombre moyen de personnes par ménage inférieur à la moyenne (il s'agit des deux quartiers de Besançon comptant moins de deux personnes par ménage). Fort logiquement, les moins de 20 ans (donc les familles) y sont moins représentés qu'ailleurs, contrairement aux plus de 60 ans.

Tout aussi logiquement, les T1-T2 y sont très nombreux (55 % du parc du centre-ville est ainsi composé : 34 % du parc de T1 de Besançon, 30 % du parc de T2 sont rassemblés dans ce quartier). Le poids du parc HLM dans le parc locatif est moins fort qu'ailleurs ; la progression du nombre de résidences principales a été inférieure à la moyenne, phénomène attendu lorsqu'on considère la densité du tissu urbain.

Pour autant, le Centre-Ville et les Chaprais se distinguent l'un de l'autre sur plusieurs points :

- la forte présence de jeunes (30-39 ans) dans le Centre-Ville s'accompagne d'un taux de locataires supérieur à la moyenne et d'un taux de propriétaires inférieur (de l'ordre de 16 %, il est le plus faible de Besançon après Planoise), tandis qu'aux Chaprais, les caractéristiques sont inversées : la moindre jeunesse de la population est associée à des statuts d'occupation plus diversifiés et une plus grande présence de propriétaires.

- **les quartiers d'accueil intérieur**, c'est-à-dire les quartiers ayant accueilli un pourcentage de Bisontins ayant changé de logement supérieur à la moyenne (30,9 %), tout en ayant des résultats inférieurs à la moyenne pour les autres critères : il s'agit de **Saint-Claude (10)** et **Chasnot - Les Cras (11)**.

- ils abritent eux aussi des ménages de taille inférieure à la moyenne. Leur population apparaît plutôt vieillissante (sous-représentation des moins de 40 ans et sur-représentation des plus de 60 ans), composée de propriétaires plus que de locataires (toutes catégories confondues). Leurs capacités d'accueil se sont accompagnées d'une croissance élevée du parc de leurs résidences principales.

- Pour autant, leur population n'a pas évolué dans les mêmes proportions : supérieure à la moyenne à Chasnot - Les Cras, la croissance est inférieure à Saint-Claude (on peut parler de stabilité), où le parc de petits logements est plus important.

- **les quartiers stables**, c'est-à-dire les quartiers dont le pourcentage de personnes n'ayant pas changé de logement depuis le dernier recensement est supérieur à la moyenne (39,6 %), et dont les pourcentages sont inférieurs à la moyenne pour les autres critères : il s'agit de **Bregille (3)**, **Vallières - Velotte (4)**, **La Butte (8)**, **Les Vaïtes (13)**, **Les Tilleroyes (14)**.

Cette stabilité (supérieure à 40, voire 50 %) est associée au statut dominant de propriétaire occupant, à la moindre présence de 20-39 ans et de petits logements.

La plus ou moins grande présence de personnes âgées ou de moins de 20 ans est associée au taux de locataires HLM, comme dans les autres quartiers.

Dans l'ensemble et à l'exception des Tilleroyes, ces quartiers connaissent une évolution faible voire négative de leur population, ainsi qu'une faible croissance du nombre de leurs résidences principales.

- **les quartiers mixtes**, qui conjuguent stabilité et accueil intérieur supérieurs à la moyenne : **Saint-Ferjeux (7)** et **Palente-Orchamps (12)**.

Ils ont tous deux perdu de la population entre les deux recensements, et les résidences principales y ont faiblement progressé. Les 20-39 ans y sont plutôt moins représentés qu'ailleurs, de même que les petits logements. Le statut locatif, en revanche, y est plus fort que la moyenne.

Par ailleurs, ces quartiers présentent des caractéristiques opposées. A Saint-Ferjeux, la plus forte présence de locataires HLM par rapport au parc locatif s'accompagne d'une plus forte représentation des plus jeunes (et par conséquent des familles), contrairement à Palente-Orchamps.

- **les quartiers atypiques**, à savoir **Planoise (5)**, qui conjugue accueil intérieur et extérieur supérieurs à la moyenne, et **Montrapon (9)**, qui se distingue par une forte capacité d'accueil externe et une stabilité de sa population supérieure à la moyenne.

**Planoise** est le quartier d'accueil par excellence, extérieur et intérieur. 20 % des actuels Bisontins ayant déménagé depuis 82 se sont installés à Planoise, qui compte 17 % de la population de la Ville. Toutefois, l'accueil externe (36 %) y est plus important que l'accueil interne (34 %).

Composé presque exclusivement de logements sociaux, il abrite plus que n'importe quel autre les jeunes ménages et les familles. Pôle majeur de développement urbain, il a connu une croissance sensible de sa population (+ 14 %).

**Montrapon** est atypique en ce qu'il cumule accueil externe et stabilité un peu plus forte que la moyenne. Ce phénomène peut s'expliquer par l'importance de son parc HLM, qui a permis l'accueil de jeunes ménages (20-39 ans), la progression de son parc de résidences principales, mais aussi la structure de son parc où dominent les logements de taille moyenne et supérieure.

#### - Conclusion de l'analyse typologique

Cette typologie appelle plusieurs commentaires :

- la capacité de Besançon à accueillir des populations extérieures à la ville est directement liée à l'importance de son parc locatif et à la taille de celle-ci, les petits logements locatifs attirant des ménages petits et le plus souvent jeunes (étudiants, jeunes actifs, personnes seules...). Le phénomène est d'autant plus important que ce parc joue le plus souvent un rôle de transition (en attendant un logement plus grand suite à l'élargissement de la famille, une accession à la propriété, un départ définitif...), le taux de rotation sur les logements étant inversement proportionnel à leur taille.

- la capacité à accueillir des populations originaires de la ville en quête d'un itinéraire résidentiel repose sur un ensemble d'éléments parmi lesquels la taille du parc apparaît essentielle, davantage que le statut d'occupation, même si les grands logements en accession sont moins souvent remis sur le marché que les logements locatifs, mais aussi la production d'une offre nouvelle (les logements moyens et grands étant remis moins souvent sur le marché), même s'ils sont locatifs, le rôle marginal de la construction neuve apparaît déterminant dans la composition de l'offre en logements effectivement mises sur le marché.

- La stabilité de la population est fortement associée à un parc de grande taille et au statut de propriétaire occupant, même si la présence d'un parc locatif ne s'oppose pas à cette stabilité (notamment lorsqu'il est composé de grands logements à fonction sociale et familiale marquée).

On voit ainsi que la stabilisation de la population bisontine a été rendue possible par le regain d'attractivité du parc locatif mais aussi par la capacité de l'offre, notamment dans le secteur Nord-Ouest de l'agglomération, stimulé par le développement des zones d'emploi toutes proches, à répondre à la demande de mobilité des ménages.

#### 4. Les modifications récentes de l'itinéraire-logement des ménages et les évolutions du marché du logement

L'évolution des différents quartiers de Besançon et des secteurs périphériques s'explique par leur capacité plus ou moins grande de permettre la mise sur le marché d'une offre adaptée aux attentes des ménages et à leurs capacités financières.

En effet, l'itinéraire-logement des ménages et les besoins en logements tendent à se modifier sous la contrainte de trois séries de phénomènes :

- sociologiques : l'itinéraire-logement des ménages tend à devenir beaucoup plus complexe et chaotique sous l'effet de l'allongement de la durée de la vie, des études, des transformations de la famille et de sa vulnérabilité croissante. On observe notamment un recours de plus en plus fréquent au parc locatif.

- démographiques : l'allongement de la durée de la vie, la structure par âge de la population créent des effets de masse et contribuent à l'évolution des besoins (en solutions adaptées aux dernières années de la vie par exemple).

- financiers : le financement du logement s'est considérablement renchéri, et le coût réel de la construction est devenu élevé, d'où le ralentissement de la construction et la difficulté voire l'impossibilité, pour les plus modestes, d'accéder à la propriété sinon, pour les plus démunis, à un logement autonome. Il en résulte également des besoins accrus en logements locatifs qui deviennent le cadre obligé d'un itinéraire résidentiel.

#### **- Nouveaux itinéraires, offre en logements et points de blocage**

Ces évolutions comportent plusieurs conséquences :

- la pression sur le parc locatif, notamment social, s'accroît : l'affaiblissement des taux de rotation, l'accroissement des demandes de mutation, contribuent à l'allongement de listes d'attente alimentées par des demandeurs au profil plus diversifié qu'autrefois en raison des phénomènes sociologiques évoqués plus haut, mais aussi de la compétitivité accrue du parc social (réhabilitation du parc, tassement et cherté de l'offre locative privée...) ;

- le parc locatif privé se maintient en volume vraisemblablement en raison de sa bonne rentabilité, laquelle est alimentée par une demande soutenue, et qui a pu s'appuyer de surcroît sur une politique publique dynamique (OPAH) ;

- l'accession devrait se reporter du neuf sur l'ancien, en raison de la composition de l'offre, mais aussi des nouvelles conditions de financement de l'accession en ancien. Cette hypothèse devrait être prochainement vérifiée par les travaux menés par l'ADIL du Doubs.

## **5. Conclusion**

### **- Un marché du logement sans dysfonctionnements majeurs...**

Au-delà des points problématiques que nous avons abordés dans ce document, un constat s'impose : le marché du logement du Grand Besançon ne souffre pas, aujourd'hui, de dysfonctionnements criants.

- aucun des secteurs qui le composent ne connaît de problème majeur de dévalorisation ou de dégradation auquel aucune réponse n'ait été apportée ;

- le parc, considérablement amélioré, est plus complètement utilisé que par le passé ;

- le marché a manifesté une bonne fluidité durant la dernière période intercensitaire ;

- si certains segments apparaissent tendus, force est de constater que cette tension n'a pas atteint un degré qu'on peut qualifier de caractéristique d'une crise du logement.

**- ... mais dont les évolutions récentes indiquent une difficulté d'adaptation de l'offre aux évolutions de l'itinéraire-logement des ménages**

Depuis 1982, le parc de logements a peu évolué dans sa structure, et son inégale répartition qualitative s'est plutôt accentuée ; l'évolution profonde de la construction neuve, tant qualitative que quantitative, n'a joué qu'à la marge sur l'ensemble du stock de logements.

Certains mouvements sont en revanche perceptibles, qui vont à l'encontre de l'évolution de l'itinéraire des ménages que nous avons décrite plus haut :

- le parc locatif comporte une proportion élevée de petits logements, et le nombre de ces logements tend à augmenter. Or, du fait de la forte rotation qu'ils connaissent, ils sont beaucoup plus que les autres représentés sur le marché, d'où une offre réelle déséquilibrée, et où les logements moyens ou grands sont insuffisants pour répondre à la demande des ménages qui s'agrandissent ou souhaitent voir leur confort évoluer (et ils sont de plus en plus nombreux dans ce cas).

Le phénomène mérite d'autant plus d'attention que les tensions ressenties risquent de se concrétiser par une difficulté de plus en plus grande des ménages modestes ou captifs à accéder à un logement conforme à leurs besoins et leurs capacités.

- l'offre nouvelle produite en périphérie de Besançon n'a pas ou peu évolué en qualité, contrairement à la population de ces secteurs, soumise à un phénomène de vieillissement des familles installées depuis 20 ans et d'arrivée des plus jeunes à l'âge adulte. Ces jeunes ont souvent pour recours, faute d'une offre locale adaptée, le logement locatif bisontin. Le risque est donc réel, dans un contexte de moindre croissance péri-urbaine dans certains secteurs, de voir apparaître à terme des problèmes d'équilibre démographique.

#### **- Vers la pénurie ?**

Nous avons vu que l'offre en logements existants avait été fortement mobilisée pour répondre aux besoins supplémentaires en logements ; dans le même temps, la construction neuve a connu une évolution sensible à la baisse. Il va s'agir, dans le cadre du scénario au fil de l'eau, d'évaluer les conséquences possibles d'une poursuite des tendances constatées sur la tension du marché, et notamment l'évolution de sa fluidité, déjà insatisfaisante sur certains segments.

### **SCENARIO AU FIL DE L'EAU**

Quels sont les risques d'évolution du marché du logement portés par les tendances exposées dans le cadre du diagnostic ? C'est à cette question que le scénario au fil de l'eau doit répondre le plus clairement possible, de manière à éclairer les choix de l'ensemble des acteurs de l'habitat.

**1. Sauf remise en cause fondamentale des tendances d'évolution socio-démographiques du Grand Besançon, le rythme actuel de la construction neuve ne devrait pas suffire à la satisfaction des besoins en logements futurs.**

Depuis 1982, on évalue à 915 le nombre de logements neufs mis en moyenne sur le marché chaque année. Cette moyenne ne doit par ailleurs pas occulter une évolution tendancielle de la construction neuve à la baisse (elle a diminué de moitié entre 82 et 90).

Pour mesurer les conséquences de cette situation sur le marché, si elle devait perdurer (nous prenons pour hypothèse que le niveau de la construction devrait se maintenir aux alentours de 630 logements par an d'ici 1997), nous avons envisagé deux cas de figure vraisemblables :

- a. la population continue d'augmenter au même rythme que durant la dernière période intercensitaire (+ 5,7 % d'ici 97) ;

- b. la population stagne.

Dans les deux cas de figure, nous avons imaginé, à partir des prévisions de l'INSEE et des évolutions locales, que le desserrement des ménages ferait tomber à 2,38 le nombre des personnes par ménage (1975 : 3,07 ; 1982 : 2,78 ; 1990 : 2,58).

Compte tenu de ces hypothèses, les seuls besoins démographiques devraient nécessiter la production de :

- 1 325 logements par an dans la première hypothèse (soit le niveau de la construction en 1982) ;

- 814 logements par an dans la seconde hypothèse (soit un niveau inférieur à la production moyenne 82-90, mais supérieur à celui des dernières années).

Comme on peut le constater, ces deux hypothèses, dont la deuxième apparaît très moyenne, et qui ne tient pas compte des besoins en renouvellement d'un parc existant fortement mobilisé et peu susceptible de l'être davantage, laissent imaginer les risques qui pourraient découler d'un non-redressement du niveau de la construction :

- La masse considérable que représentent les 67 000 résidences principales du Grand Besançon a permis jusqu'à présent, du fait des rotations, la mobilité des ménages. Par ailleurs, un recours très important au parc existant a permis de compléter un effort amoindri de construction et, bon an mal an, de répondre aux besoins des ménages.

Pour autant -et les tensions actuelles du marché le montrent- les marges de manoeuvre «spontanées» du marché liées à l'importance du parc ne sont pas extensibles à l'infini, et si les besoins en logements supplémentaires apparaissent marginaux (que sont 800 ou 1 000 logements par rapport à un stock de plus de 67 000 résidences ?), le marché n'en risque pas moins de se bloquer dans son ensemble faute d'une évolution satisfaisante du parc à la marge, avec toutes les conséquences, insensibles de prime abord, puis très brutales (puisque l'on joue à la marge) que l'on peut attendre de ce type d'évolution :

- affaiblissement d'ensemble de la mobilité des ménages, faute d'une offre suffisante, accompagnée d'une forte évolution des prix (prix de vente, loyers privés), sur tous les types de produits où les ressources des ménages peuvent accompagner cette évolution (sinon en théorie, du moins en pratique) ;

- nécessité croissante, pour les ménages bisontins, de faire appel à leurs réseaux de relations et autres réseaux «occultes», c'est-à-dire non gérés par les professionnels, pour trouver un logement ;

- impossibilité, pour les plus modestes à la recherche d'un logement indépendant ou plus grand (jeunes ménages, familles, personnes isolées...), de trouver une solution, d'où un risque élevé de surpopulation du parc de logements ou de conflits familiaux et de voisinage ;

- impossibilité, pour les ménages extérieurs à Besançon et non intégrés à un réseau local d'accès au logement, de trouver satisfaction, d'où un handicap pour le développement d'ensemble de l'agglomération ;

- risque, compte tenu du ralentissement de la mobilité résidentielle, de voir se développer les frustrations des habitants et les manifestations du malaise social qui en découlent, en particulier dans les quartiers les plus sensibles (délinquance, marginalité, etc.) et de voir ainsi remis en question tous les efforts accomplis jusqu'ici (opérations HVS, réhabilitations, etc.).

## **2. La spécialisation résidentielle affirmée des différents secteurs et quartiers du Grand Besançon est porteuse de risques sociaux et urbains à terme**

Depuis 1982, la spécialisation résidentielle de l'espace urbain et péri-urbain s'est accentuée. Cette spécialisation est porteuse de plusieurs risques :

**- un risque politique**

En effet cette spécialisation contribue à entretenir l'illusion d'une différence de nature entre la ville-centre et le secteur péri-urbain. Il est un fait que le Grand Besançon ne forme pas, pour des raisons géographiques, une agglomération stricto sensus. En revanche, le Grand Besançon est le cadre d'évolution d'un marché de logement clairement identifié et dont les espaces et segments sont complémentaires. Il est d'ailleurs clair que le développement des infrastructures, des activités économiques et de l'urbanisation ne feront que renforcer l'aire de marché bisontine et la nécessité de la considérer comme un ensemble dont les différentes parties ne peuvent être prises en compte indépendamment les unes des autres.

**- un risque social et urbain**

Nombreuses sont les communes péri-urbaines à avoir connu une croissance de champignon reposant sur la mise au service de l'habitat d'un foncier peu onéreux. L'évolution de la composition par âge de la population de ces communes, que reflète celle des secteurs, laisse présager, à défaut d'une «course en avant», un vieillissement rapide et un déclin de leur population, avec toutes les conséquences que cela comporte (non amortissement des équipements conçus pour les jeunes ayant quitté la commune faute de logements adaptés, grands logements sous-peuplés par des personnes âgées, nécessité de créer des services adaptés aux personnes âgées, etc.).

Symétrique à ce risque est celui que représente la concentration des logements locatifs du Grand Besançon dans la ville-centre, qui tend à capter l'essentiel de la demande sociale mais aussi de la demande des jeunes ménages les plus dynamiques (étudiants, jeunes actifs, etc.). Le risque est en effet de voir se développer une agglomération à plusieurs vitesses, dont chacune des composantes pourrait courir des risques particuliers, liés tant à une survalorisation (image de l'hyper-centre par exemple) qu'à une dévalorisation (dévalorisation abusive de l'image des quartiers d'habitat social ou de certains secteurs pavillonnaires...).

**3. L'évolution du développement économique de l'agglomération risque de contribuer à des phénomènes de valorisation très inégale de l'habitat**

La tendance de l'agglomération à se développer vers le Nord et l'Ouest comporte des risques complémentaires de ceux qui ont été évoqués précédemment :

- risques d'un développement économique qui n'intègre pas suffisamment ses conséquences en matière de croissance urbaine en général et d'évolution nécessaire de l'offre en logements, notamment qualitative, en particulier ; il est clair, par exemple, que le développement de l'habitat des secteurs Nord et Ouest notamment, ne peut être considéré indépendamment de celui des quartiers limitrophes de Besançon ;

- de la même manière, l'évolution particulière des quartiers Sud et Est de Besançon ne peut être considérée indépendamment de celle des secteurs péri-urbains limitrophes, qui connaissent un ralentissement de leur croissance, le risque étant de voir apparaître et s'accroître des écarts de valorisation entre les différents secteurs du Grand Besançon.

J'espère avoir été suffisamment claire et brève.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE** : Merci Madame de cet exposé fort intéressant. Je précise qu'il s'agit du diagnostic pour l'instant et que le CCGB est engagé dans deux autres étapes, le souhaitable puis ensuite des programmes d'actions très concrets, c'est-à-dire le possible. Et vous pensez à quelles déchéances pour les deux étapes suivantes ?

**Mme PERNES** : J'ai commencé bien sûr à réfléchir sur ce qui serait souhaitable. Alors le souhaitable ce sont les grandes options politiques, les objectifs ultimes qu'on souhaiterait atteindre avec toutes les difficultés que cela peut comporter par la suite et qui seront bien sûr sérieuses, identifiées,

analysées, pondérées par la suite dans le cadre justement du scénario du possible cette fois. J'espère produire un document de réflexions d'ici les vacances, comme cela chacun aura les vacances pour méditer sur les propositions d'ensemble.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** Les prochaines vacances ?

**Mme PERNES :** Oui, celles qui arrivent, sachant que le débat serait lancé à la rentrée, le temps que chacun se remette dans les dossiers. Après vont se poser des problèmes de réflexion, de négociation, etc. C'est vrai qu'au niveau des propositions des bureaux d'études, il ne faut pas que cela traîne trop longtemps sinon on ne débouche sur rien, donc il serait bon, et c'est l'objectif que je me fixe, d'arriver à des propositions à peu près concrètes d'ici la fin de l'année. Ceci étant, il y aura bien sûr toute une série de négociations à engager dont les termes ne seront pas les mêmes que ceux des rapports d'études à proprement parler.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** Je pense qu'on ne va pas entamer un débat car cela risquerait de nous entraîner très loin. Il s'agit simplement d'un rapport qui a été présenté à l'ensemble des collectivités du CCGB qui intéresse bien entendu toute l'agglomération et la Ville de Besançon. Il sera nécessaire de réfléchir aux structures à mettre en place car même si nous avons dans le possible des programmes d'actions qui sont présentés, encore faudra-t-il les réaliser. Cela ne peut pas se faire à travers le CCGB, c'est ce qu'on a expliqué pendant un mois et demi à l'ensemble de la périphérie d'où la nécessité d'une structure qui se met en place dans des délais aussi rapprochés que possible et Paulette GUINCHARD-KUNSTLER va nous en dire quelques mots.

**Mme GUINCHARD-KUNSTLER :** Le Conseil d'Administration du CCGB qui se réunira la semaine prochaine, a le résultat de l'ensemble des questionnaires qui ont été proposés aux Conseillers Municipaux. A partir de là, nous ferons des propositions à l'ensemble des Conseillers Municipaux y compris ceux de Besançon sur le choix des compétences, le choix des structures. On sent déjà un certain nombre de tendances très fortes en terme de compétences souhaitées par les Conseillers Municipaux qui étaient présents en réunion, principalement l'élimination des déchets, les voies de communication et les grands aménagements économiques qui semblent quelque chose de très souhaité par les Conseillers Municipaux. Pour la fin septembre, nous demanderons donc à l'ensemble des Conseillers Municipaux de se prononcer sur les compétences et le choix d'une structure entre SIVOM et district, ce qui permettra au Conseil d'Administration du CCGB de faire des propositions définitives qui mériteront renégociation avec l'ensemble des Maires, pour, on l'espère, que quelque chose de définitif soit voté pour la fin décembre de cette année.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** En même temps qu'on aura donc le PLH bien au point.

**Mme FOLSCHWEILLER :** Je souhaiterais juste une petite précision. Le coût de l'étude est fixé à 392 566 F, est-ce que c'est uniquement l'étude dont vient de nous faire le rapport Mme PERNES ou est-ce que cela comprend la suite c'est-à-dire les propositions ? Je voudrais par ailleurs poser la question quand même de la dépossession du pouvoir ; la Commission Logement Habitat se situe où ? Est-ce le cabinet d'études qui fait les propositions et la réflexion politique ? C'est bien ce que vous venez de dire. J'ai le sentiment d'une dépossession de la commission.

**M. TISSOT :** L'étude a été présentée à la Commission Logement. Mais cette Commission Logement de la Ville puisque c'est celle qui préoccupe notre collègue rencontre un problème de fonctionnement car il n'y a guère de lieux où elle puisse apporter des décisions. Soit il s'agit de fonctionnement concret et c'est l'Office d'HLM l'outil de la Ville qui l'assure par son Conseil d'Administration, soit il s'agit d'études du POPS et à ce moment-là cela se fait en concertation avec tous les partenaires extérieurs, les organismes logeurs, les services de la Préfecture, la DDE, etc. et là la Commission Logement est encore un petit peu mise de côté. Elle est tenue au courant. Pour le PLH, c'est la concertation avec les villes périphériques et il est difficile de faire fonctionner la Commission Logement de l'ensemble des communes du CCGB avec tous les membres de la Commission Logement. Il n'est pas très facile de l'associer aux travaux qui concernent les communes du Grand Besançon.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** Autrement dit, la Commission Logement de la Ville n'a pas beaucoup de pouvoirs ?

**M. TISSOT :** Cela résulte du fait que tout le travail du logement est éclaté avec toutes sortes de structures ailleurs.

**Mme GUINCHARD-KUNSTLER :** J'ajouterai que c'est la loi sur la ville qui oblige que les PLH soient dans le cadre de l'intercommunalité. L'Etat a déjà accepté de le faire sur Besançon dans le cadre du CCGB qui n'est pas une véritable structure intercommunale. C'est vrai que toute la difficulté est dans la recherche et si on arrive à créer la structure intercommunale sur d'autres domaines, le même problème se posera, de l'équilibre entre le travail de réflexion interne à la Ville et le travail de réflexion et prises de décisions globales sur l'ensemble de l'agglomération. On a là un apprentissage en terme de méthodes à faire.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** Et vous n'êtes pas du tout habitués à travailler en intercommunalité. Il faudra peut-être s'y mettre, si on arrive à créer les structures.

**M. JACQUEMIN :** Monsieur le Maire, c'est vrai que cette étude est intéressante et il faut qu'elle serve au plus grand nombre. Elle servira peut-être à une approche intercommunale mais il faut aussi qu'elle serve à la définition de la politique du logement de cette ville. Je crois que la Commission du Logement doit pouvoir travailler là-dessus et je souhaite, en tant qu'administrateur de l'Office Municipal d'HLM, que nous ayons ce rapport au Conseil d'Administration.

Je voulais poser Monsieur le Maire, une question sur le parc immobilier ancien du centre-ville pour lequel j'avais déjà demandé, il y a plus d'un an, à ce qu'on ait une idée plus précise de son niveau de loyer, de son état d'équipement et aussi de son occupation. Je crois que d'ailleurs nous nous étions posé certaines questions à ce sujet Monsieur PONÇOT en Commission d'Urbanisme, puisque vous arriviez à des taux d'inoccupation très très importants, ce que ne semblait pas confirmer le propos tenu à l'instant par Mme PERNES. Je souhaiterais donc que nous y voyons, après cette étude, un peu plus clair, notamment sur le bâti ancien du centre-ville.

**M. PONÇOT :** Je crois qu'il ne faut pas qu'on fasse un doublé avec l'ADIL qui, au plan départemental, fait une étude sur l'ensemble du logement et notamment le logement du centre-ville. C'est vrai que le dernier recensement montre que si la population du centre-ville de Battant continue de diminuer, elle diminue moins vite que précédemment. Par contre, la population à Besançon semble se stabiliser voire augmenter un peu. Cela résulte des OPAH que nous réalisons et nous allons bientôt en commencer une nouvelle qui permette en rénovant les logements du quartier ancien, de réimplanter des populations, c'est un facteur très clair.

C'est vrai par ailleurs et je l'ai toujours dit qu'il y a beaucoup de logements inoccupés surtout au centre-ville dans les deux rues commerçantes mais ceci tient à un phénomène ancien, c'est-à-dire qu'autrefois les commerçants habitaient au-dessus de leur commerce. Ils ont ensuite quitté ces appartements et les ont transformés généralement en réserves pour leur stock. Aujourd'hui avec un commerce en flux tendu, ce sont des appartements qui la plupart du temps sont vides mais restent intégrés au bail commercial et c'est pour nous un très gros problème juridique que nous essaierons de faire étudier plus en détail de manière à pouvoir réimplanter dans ces premiers étages de la Grande Rue notamment et de la rue des Granges des populations résidentielles. Cela me paraît être un élément important mais je crois qu'à l'heure actuelle il y a un tournant qui s'effectue pour le centre-ville.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** Et peut-être sur le plan du diagnostic Madame PERNES ?

**Mme PERNES :** J'ai été relativement concise étant donné les nécessités de l'ordre du jour. Par ailleurs, le document qui vous a été transmis est un document de synthèse. Le document initial est plus exhaustif. Au sujet de la vacance en centre-ville, c'est vrai que le centre-ville est le quartier de Besançon qui compte le plus de logements vacants au sens de l'INSEE. Ceci dit il y a un point technique à préciser en-dehors de celui qui vient d'être fait, c'est que la vacance de l'INSEE est une vacance instantanée

c'est-à-dire qu'au jour J du recensement on considère qu'un logement est vide ou n'est pas vide. Or il faut savoir, comme je le disais tout à l'heure, qu'en centre-ville on compte énormément de petits logements. Or ce sont des logements qui tournent énormément donc je dirais que la vacance réelle est gonflée par le fait de cette rotation, c'est-à-dire qu'un logement considéré comme vacant au jour du recensement peut avoir été occupé trois jours auparavant et l'être à nouveau une semaine après par le jeu des rotations, ce qui fait qu'on a du mal à appréhender la véritable vacance dans le centre-ville.

**M. HIRSCH :** Très brièvement mes chers collègues pour souligner l'intérêt que la Ville de Besançon a apporté à la surveillance de la qualité sonore de l'ambiance bisontine. Je voudrais savoir si, au niveau du Grand Besançon, nous avons d'ores et déjà une surveillance ou quelques éléments de réponse des niveaux sonores d'habitation ? Cela ne paraît pas du tout prématuré car nous savons que ce Grand Besançon comporte des équipements structurants et il serait donc intéressant de savoir pour pouvoir réfléchir à une prospective, quels sont les secteurs qui sont les plus «habitables».

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** Une réflexion a été engagée là-dessus au niveau du CCGB. Chaque collectivité reste bien entendu parfaitement indépendante quant à ses politiques et notamment en matière de logement, de lutte contre le bruit, etc. mais je crois qu'on est très loin maintenant du PLH. Connaître les secteurs qui pourraient être intéressants au niveau des contraintes de bruit, etc. pour de futures organisations de constructions, là c'est difficile de répondre...

**Mme GUINCHARD-KUNSTLER :** C'est simplement une idée qui, à un moment donné, pourra être proposée en prolongement de l'ensemble des travaux.

**M. LE DÉPUTÉ-MAIRE :** Merci encore, Madame, et on peut vous libérer.

Dont acte.