

Protocole d'Occupation du Patrimoine Social de Besançon - Prorogation de la convention d'une année - Avis du Conseil Municipal

M. LE MAIRE, Rapporteur : Le Protocole d'Occupation du Patrimoine Social est une procédure prévue par la Loi Besson de mai 1990, instituant le droit au logement.

Le POPS de Besançon a été signé le 12 novembre 1992 entre la Ville de Besançon, l'Etat et les 4 organismes logeurs, l'Office Public d'HLM de Besançon, l'Office Public d'HLM du Doubs, la Société Anonyme de Franche-Comté, la Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte de Besançon.

La quasi-totalité des logements HLM de l'agglomération bisontine étant à Besançon, et en raison de l'absence de structure et de politique de l'habitat intercommunales en 1992, le POPS a été institué sur le seul territoire de la commune de Besançon.

Le POPS étant en vigueur pour une durée de 3 ans à compter du 1^{er} janvier 1993, la convention expire au 31 décembre 1995.

Il convient donc de pérenniser le dispositif.

I / Les objectifs du POPS

Le POPS a pour rôle d'assurer un meilleur fonctionnement de l'ensemble du parc HLM de Besançon. Il est basé sur les principes suivants : un engagement commun, des règles du jeu claires, la transparence, des outils de fonctionnement simples, une évaluation.

Les objectifs :

- **Favoriser l'accès des ménages défavorisés au parc HLM** en consacrant 20 % de l'ensemble des attributions annuelles à des personnes prioritaires et 15 % à des personnes pénalisées. Les personnes prioritaires sont désignées par une commission dite de labellisation.

- **Mettre en oeuvre une politique de peuplement** permettant un meilleur équilibre entre les quartiers d'habitat social, notamment en respectant certaines recommandations.

- **Faciliter la mobilité des ménages logés** dans le parc social afin de rechercher une adéquation entre l'offre et les besoins des ménages.

II / Le bilan provisoire

A ce jour, l'évaluation des exercices 1993 et 1994 a été effectuée. L'évaluation des 3 exercices 1993 à 1995 sera réalisée au cours du premier semestre 1996.

Les principaux enseignements que l'on peut tirer de ces deux années de fonctionnement 1993 et 1994, sont les suivants :

Les modalités de fonctionnement du POPS

- la transparence du travail des organismes bailleurs et de leurs partenaires est pleinement assurée.

- les outils, la commission de suivi du POPS et la commission de «labellisation des prioritaires», remplissent leur mission efficacement, sans nuire à l'autonomie de chacun des partenaires. Notamment, les modalités de «labellisation» des personnes prioritaires, après modification des règles et des critères, s'avèrent satisfaisantes.

- la concertation initiée par la démarche du POPS s'intensifie et s'étend à d'autres domaines.

- l'évaluation de chaque exercice donne un éclairage complet et objectif du fonctionnement du parc HLM.

Le respect des objectifs du POPS

- 3 205 ménages ont fait l'objet d'une attribution en 2 ans dans le parc HLM de Besançon (arrivées et mutations),

- le **taux de rotation** en baisse régulière depuis plusieurs années remonte légèrement en 1994 : 10,4 % en 1993, 11 % en 1994.

Les personnes défavorisées

- **38,1 %** des ménages entrés dans le parc social étaient des personnes défavorisées (18,4 % de prioritaires et 19,7 % de pénalisés). Les taux ne sont pas conformes aux objectifs du POPS en ce qui concerne la répartition des prioritaires et des pénalisés. Néanmoins, les objectifs sont réalisés avec l'entrée de plus de 35 % de défavorisés.

Indépendamment des objectifs fixés, il a été constaté un appauvrissement et une précarisation accentuée de la situation des demandeurs et des personnes entrant dans le parc social.

La politique de peuplement

Destinée à rééquilibrer les quartiers sociaux, elle n'a pas encore permis d'améliorer fondamentalement le fonctionnement et l'image négative de certains quartiers, notamment les plus grands quartiers sociaux : Planoise, Palente, Bregille - Clairs-Soleils.

Les défavorisés, prioritaires et pénalisés, restent davantage orientés dans ces quartiers. Toutefois, certains quartiers fonctionnent normalement, ou mieux, tout en accueillant des ménages défavorisés (Centre, Montrapon par exemple).

A noter que les diverses recommandations du POPS (adaptation des logements aux publics, attente selon les quartiers) sont généralement respectées par les organismes. L'inadéquation constatée entre la situation, la taille des familles des demandeurs et la typologie de l'offre, nécessite une adaptation des programmes, réhabilitations et construction neuve, à la demande.

Une politique de peuplement efficace doit donc mobiliser tous les moyens et toutes les procédures actuelles : le POPS, Contrat de Ville, la programmation, ...

La mobilité dans le parc

Le taux de mutation interne (rapport mutation/ parc) fixé à 3,3 % reste difficile à atteindre, malgré l'effort accompli : 1,6 % en 1993, 2,1 % en 1994 (Brulard non compris).

Le POPS et les communes extérieures

Bien que ne s'appliquant qu'au parc HLM de Besançon, le POPS tient compte des mouvements (demandes, attributions) entre Besançon et les autres communes.

Ainsi, 71,8 % de la demande émane de Besançon, 4,5 % des communes du District, 5,1 % des autres communes de l'aire d'étude du Programme Local de l'Habitat, 18,6 % de l'extérieur.

74,3 % des attributions bénéficient à des Bisontins, 3,9 % à des habitants des autres communes du DGB.

Dans le même temps, 38,6 % des 88 entrées dans le parc HLM de toutes les communes périphériques, concernent des Bisontins, 35,9 % pour les logements HLM des autres communes du DGB.

La demande de logements HLM en attente

Au 31 décembre 1994, 5 068 ménages attendaient leur entrée dans l'un des 13 772 logements HLM. Ce constat dont le POPS n'est pas responsable, met en lumière les difficultés du parc social dans son environnement de l'habitat.

Considérant le fonctionnement du POPS durant ces deux années, il est permis de conclure ainsi :

- efficacité des outils et transparence du fonctionnement du POPS,
- résultats positifs concernant l'entrée des personnes défavorisées,
- difficulté pour intégrer davantage de défavorisés dans les quartiers attractifs,
- difficulté pour le POPS d'améliorer à lui seul un meilleur fonctionnement des quartiers les plus difficiles,
- légère augmentation du taux de rotation du parc et du taux de mutation interne.

III / L'avenir du POPS

Le Programme Local de l'Habitat prévoit l'extension du Protocole d'Occupation du Patrimoine Social de Besançon aux communes du District du Grand Besançon et le transfert de la maîtrise d'ouvrage au District.

Considérant la nature et la diversité du parc HLM du District du Grand Besançon, 13 772 logements HLM en gestion directe au 1/1/1995 à Besançon, et 400 logements sur 12 autres communes, il est nécessaire d'adapter les règles et les objectifs du POPS aux modalités de fonctionnement des différents parcs.

Une analyse du bilan triennal, une définition des objectifs et leurs modalités pour l'ensemble du parc, une concertation entre les partenaires, notamment organismes bailleurs, communes, Ville de Besançon, Conseil Général du Doubs, gestionnaires du 1 % logement ... devront être entreprises.

Aussi, est-il proposé de prolonger pour une année supplémentaire, du 1^{er} janvier au 31 décembre 1996, le POPS de Besançon.

La Commission Habitat du District du Grand Besançon a délibéré favorablement à l'extension du POPS aux communes du District ainsi qu'à la prorogation de la convention actuelle pour une année.

Le Conseil Départemental de l'Habitat a donné un avis en ce sens lors de sa réunion du 21 novembre 1995.

Il est donc proposé au Conseil Municipal de donner un avis favorable à l'extension du POPS à l'ensemble des communes du District du Grand Besançon avec transfert de la maîtrise d'ouvrage, et à la prorogation de la convention en cours jusqu'au 31 décembre 1996, et d'autoriser M. le Maire à signer l'avenant à la convention du POPS.

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal, à l'unanimité, adopte ces propositions.