

Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)

—

Grand Besançon Métropole

Habiter



Plan Local d'Urbanisme
Intercommunal

Diagnostic



Grand
Besançon
Métropole

Les élus de Grand Besançon Métropole et des 68 communes ont un rôle essentiel pour définir les choix de développement du territoire. Il faut pour cela répondre aux besoins et aux attentes des habitants – actuels et futurs –, tout en mettant en œuvre les orientations définies par les schémas et les politiques publiques de rang supérieur (comme le SCoT ou le SRADDET) et en respectant un cadre législatif et réglementaire en constante évolution (loi Climat et Résilience, trajectoire vers l'absence d'artificialisation nette en 2050...).

Ce dossier présente une synthèse du travail mené par les élus du territoire en 2021 et 2022, visant à faire émerger les enjeux d'aménagement et les premiers éléments stratégiques de développement du territoire de Grand Besançon Métropole.

Il est composé de 4 fascicules, constituant une première synthèse du diagnostic stratégique du PLUi de Grand Besançon Métropole :

- **HABITER**
- **PRODUIRE, CONSOMMER et TRAVAILLER**
- **SE DÉPLACER**
- **PRÉSERVER, VALORISER et SE DIVERTIR**



Les habitants

Éléments contextuels

Le Grand Besançon Métropole (GBM) a gagné **3 700 habitants entre 2013 et 2019** soit un taux d'évolution de 0,32 % par an. En comparaison avec les autres territoires de la région, GBM a une dynamique démographique :

- ◆ **inférieure** à Dijon Métropole (0,47 % par an) ;
- ◆ **identique** à celle du département du Doubs (+0,33 %) ;
- ◆ **supérieure** à celui de la Communauté d'agglomération du Grand Chalon (+0,14%), du pôle métropolitain Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle (-0,22 %) et de la Région Bourgogne Franche-Comté (-0,16%).

Besançon a gagné 960 habitants sur la dernière période de recensement. Lors des périodes de recensement précédentes, la ville centre avait plutôt tendance à perdre des habitants au profit de ses communes voisines et mêmes des intercommunalités voisines (CC Val Marnaysien, CC du Pays Riolais, ...).

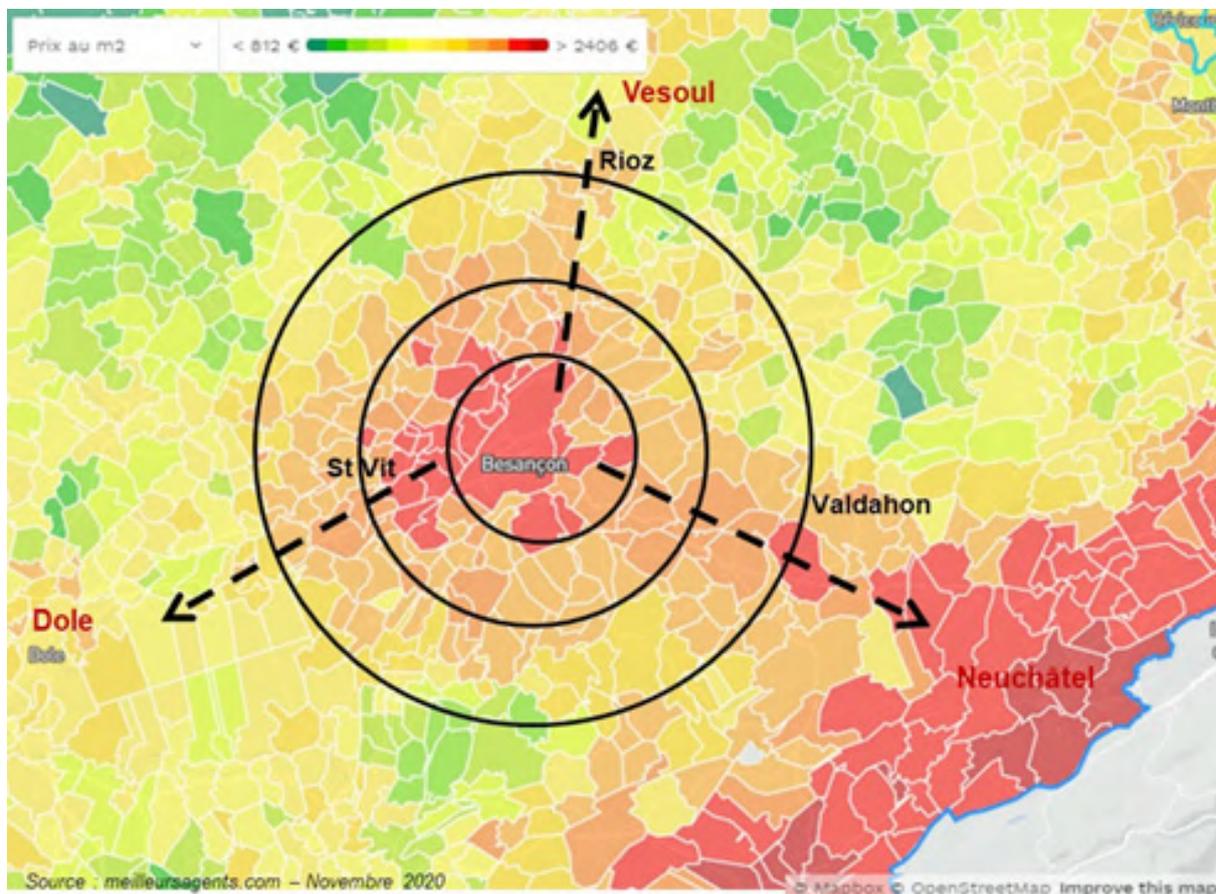
Population municipale	2008	2013	2019	Taux de variation annuel 2008-2013	Taux de variation annuel 2013-2019
Besançon	117 599	116 952 ▼	117 912 ▲	-0,11 %	0,14 %
Grand Besançon Métropole	189 545	192 042 ▲	195 745 ▲	0,26 %	0,32 %
CC du Val Marnaysien	13 117	13 784 ▲	14 363 ▲	1,00 %	0,69 %
Aire d'attraction de B.	268 491	274 810 ▲	280 868 ▲	0,47 %	0,36 %
BFC	2 802 519	2 819 783 ▲	2 793 300 ▼	0,12 %	-0,16 %

source : INSEE, recensement de la population 2019

A l'échelle des différents secteurs du Grand Besançon Métropole, ce sont les secteurs Dame Blanche (Devecey, Cussey-sur-l'Ognon, ...) Ouest (Pouilley-les-Vignes, Dannemarie-sur-Crète, ...) et Nord (Ecole-Valentin, Miserey-Salines, Châtillon-le-Duc, ...) qui connaissent **la plus forte progression démographique depuis 1982**. Sur les secteurs Est (Novillars, Marchaux-Chaudefontaine, ...) et Sud-Ouest (Montferrand-le-Château, Avanne-Aveney, ...), la part de personnes âgées de plus de 75 ans est la plus importante alors que le profil familial des ménages est surtout observé au sein des secteurs de l'Ouest et Dame Blanche.

Le Grand Besançon est un territoire **attractif surtout pour les jeunes en formation de 15 à 24 ans et notamment à Besançon**, grâce à la présence de lycées, de l'Université, d'écoles d'ingénieurs et d'établissements d'enseignement supérieur. Toutefois, le nombre de jeunes en formation est en diminution depuis 2008 de même que la part des jeunes ménages (25 à 34 ans avec enfants).

Dans le même temps, les territoires voisins (Rioz, Marnay, Dole, Valdahon...) **attirent un nombre croissant de jeunes ménages (25-39 ans)**. La part des jeunes ménages s'installant dans ces territoires pour l'acquisition de leur premier bien immobilier est d'ailleurs supérieure à celle observée pour GBM. Le phénomène s'explique par un coût dégressif des biens immobiliers en s'éloignant de l'agglomération bisontine pour rejoindre des territoires périurbains et ruraux (à l'exception de la bande frontalière avec la Suisse).



Prix au m² (appartements et maisons confondus), source : meilleursagents.com, novembre 2020

(source : PLH GBM - 2021)

Les enjeux

Une **population plus jeune s'installe aujourd'hui dans les villages de l'agglomération**, principalement de jeunes couples avec enfants qui travaillent à Besançon (20 min en voiture). Ces ménages achètent des maisons ou des vieilles fermes à réhabiliter car les prix d'achat sont plus raisonnables qu'à Besançon (mais avec des travaux conséquents).

Toutefois, **l'évasion résidentielle hors des limites de Grand Besançon Métropole** est constatée. Ainsi, tandis que plusieurs communes du secteur Saint-Vitois sentent que les jeunes ménages partent dans le Jura (CC Jura Nord), sur le secteur Ouest, c'est dans

le secteur de Marnay que les jeunes ménages semblent avoir tendance à s'installer.

Les lotissements réalisés ces dernières années, compte tenu du coût du foncier notamment, ont **davantage attiré des ménages un peu plus âgés** et ayant des enfants scolarisés dans le secondaire essentiellement. Ainsi, à Pirey, une classe de l'école élémentaire et peut-être une classe de l'école maternelle vont fermer alors qu'un lotissement de 80 logements a été réalisé récemment : il a surtout accueilli des quinquas avec des adolescents allant au collège ou au lycée.

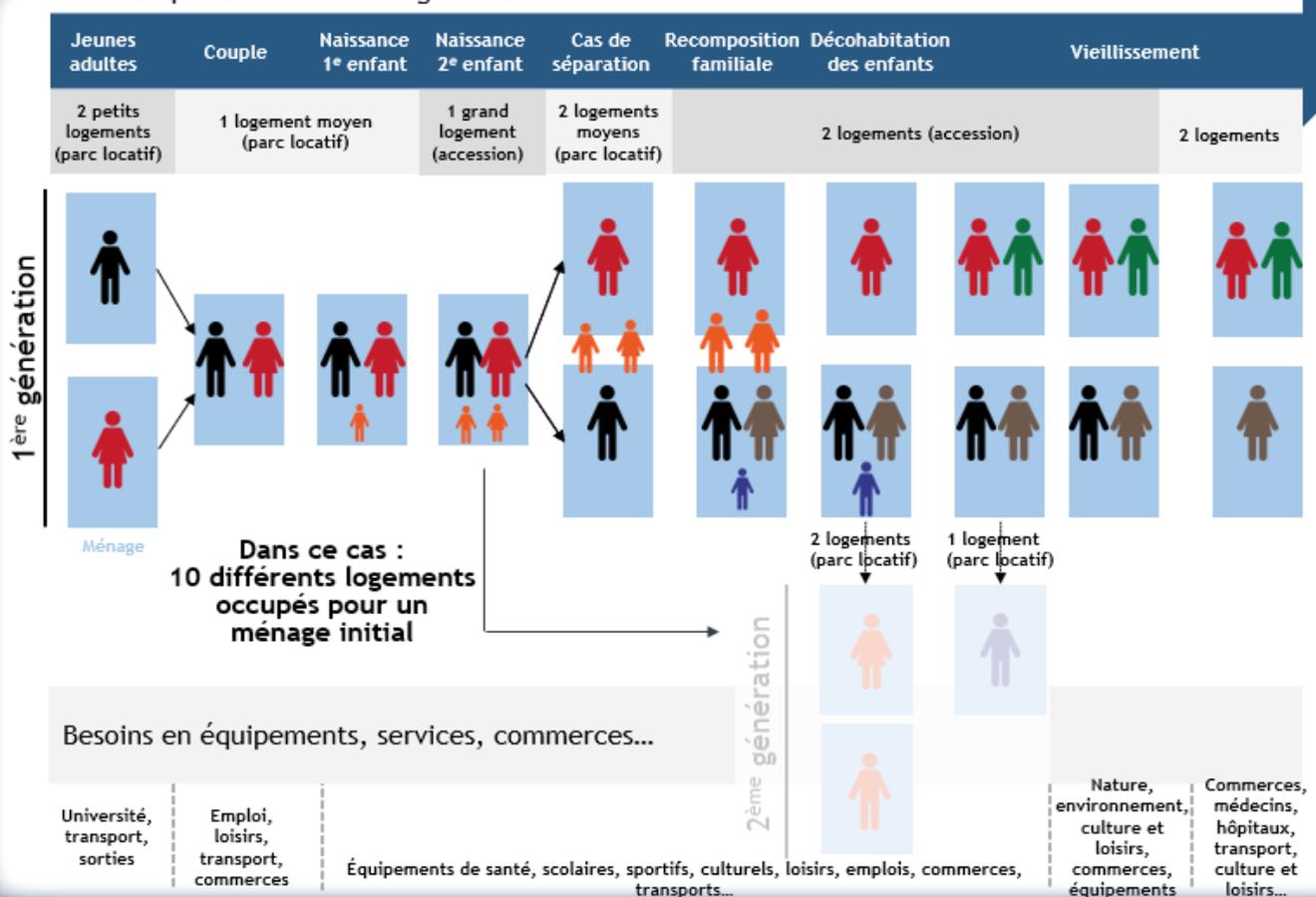
Zoom sur... les parcours résidentiels

Le parcours résidentiel correspond à l'évolution dans le temps des besoins en termes de logement pour chacun. Ceux-ci évoluent en fonction des changements de situation, notamment du nombre de personnes qui composent le foyer et des moyens financiers.

Force est de constater que, au fil des décennies, les parcours résidentiels sont de moins en moins linéaires (habiter seul, puis en couple, puis en famille) et ascendants (être locataire d'un petit puis d'un grand logement avant de devenir propriétaire). Le phénomène de décohabitation s'est fortement développé, sous l'effet de plusieurs évolutions sociétales et sociales : séparations et divorces, familles recomposées, familles monoparentales, périodes de célibat, allongement de la durée de la vie, hausse du chômage et de la précarité...

Ces évolutions se traduisent par des périodes de la vie générant le besoin d'un plus grand nombre de logements mais aussi de logements plus spécifiques (taille, localisation, coût...).

Un exemple de besoins en logements



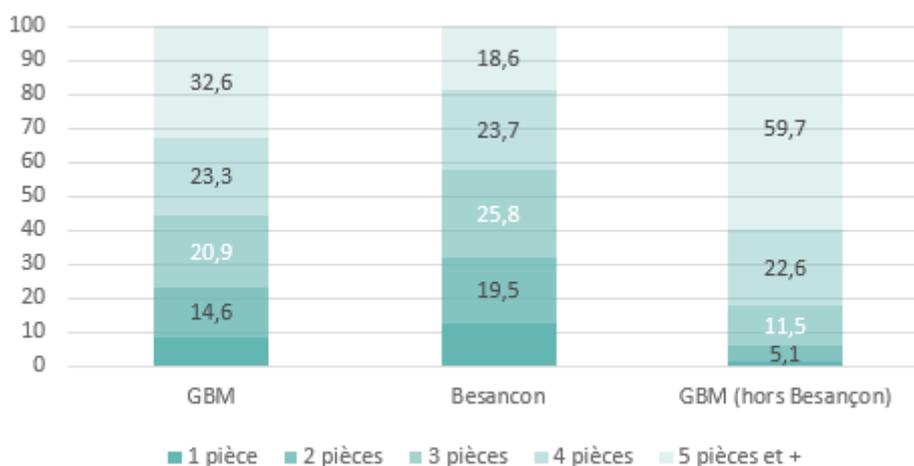
Les logements

Éléments contextuels

Dans le Grand Besançon, une large majorité (89 %) de résidences principales est constatée soit **94 000 résidences principales**. Les résidences secondaires ne représentent que 2,2 % et le taux de vacance est dans la norme avec 8,5 % (8 900 logements dont 2 700 de courte durée), permettant ainsi une rotation aisée et limitant les tensions sur le marché.

Plus de la moitié du parc de 94 000 résidences principales est constitué de **grands logements, de 4-5 pièces ou plus**. Mais il existe des disparités territoriales dans la répartition des tailles de logements :

- ◆ dans les communes hors Besançon, **près de 85 % de logements sont des 4 pièces et plus** et seulement 6 % de T1-T2 ;
- ◆ à Besançon, **moins de 45 % de T4 et + (localisés essentiellement à Planoise)** mais en revanche plus de 30 % de T1-T2 (essentiellement dans le parc locatif privé, à destination des étudiants).

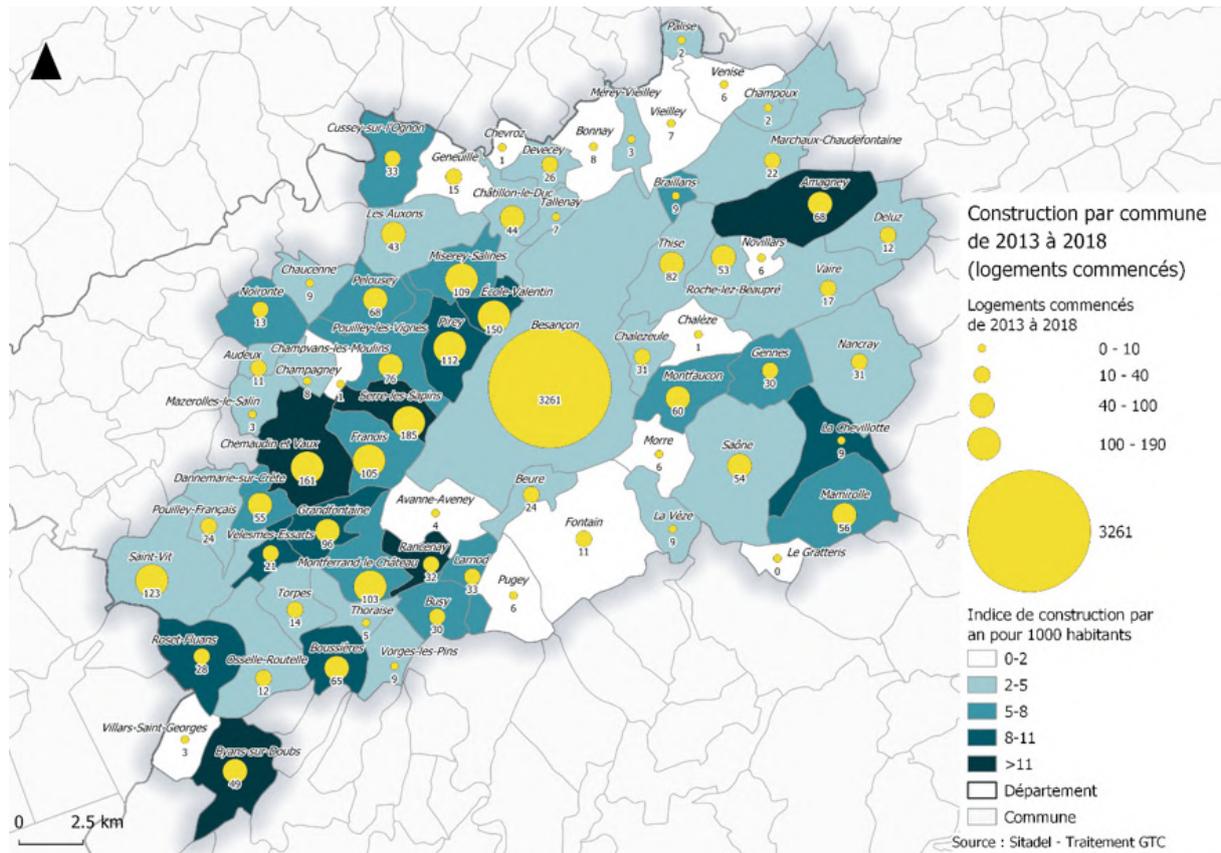


Source : INSEE 2017 - traitement des données par GTC- extrait du PLH

De même, si un logement sur 2 (48 %) est occupé par son propriétaire sur l'ensemble du territoire intercommunal, cette proportion n'est que de 35 % à Besançon contre 75 % dans les autres communes. L'autre moitié du parc est en location : plus d'un tiers en locatif privé et 17% en locatif social.

A l'échelle de GBM, une progression constante d'environ **10 000 logements supplémentaires est constatée tous les 10 ans depuis les années 1980**. Entre 2010 et 2020, la répartition des 10 500 logements commencés s'établit comme suit :

- 5 600 logements collectifs commencés dont 4 700 à Besançon
- 2 900 logements individuels commencés dont 2 500 dans les communes hors Besançon (données Sitadel - 2020)



Nombre de logements commencés entre 2013 et 2018 au sein des communes du Grand Besançon Métropole (source : PLH GBM - 2021)

En matière de logement social, environ **19 000 logements sociaux conventionnés** sont recensés en 2019 à l'échelle du Grand Besançon Métropole dont 90 % situés à Besançon et environ 300 sur la commune de St Vit. Le parc social est plutôt familial avec 72 % de T3/T4.

Toutefois, il y a un **déficit de grands logements** (T5 et +). En complément aux logements sociaux gérés par les bailleurs sociaux, il y a les logements communaux (120) et les logements locatifs privés dits « conventionnés » (avec un loyer plafonné).

Les enjeux

La nécessité de diversifier l'offre de logements notamment avec des **logements collectifs et intermédiaires (maison mitoyenne)** est avérée afin de poursuivre le renouvellement des populations et *in fine* pour maintenir le fonctionnement des équipements comme les écoles. Les PLU en vigueur, et notamment ceux approuvés ces dernières années, contiennent déjà des orientations favorisant la diversification des typologies de logements et des formes urbaines.

En effet, **les lotissements ne peuvent pas être l'unique solution** : ils accueillent une part parfois réduite de jeunes ménages et les habitants vieillissent souvent en même temps. Il faut trouver des solutions pour accueillir des populations plus jeunes, avec des enfants.

A titre d'exemple, sur le secteur Dame Blanche (Dame Blanche, Geneuille, Bonnay, ...), les parcelles nues proposées ont été en général **plus petites, ce qui a permis de rester accessible financièrement pour davantage de personnes plus jeunes qu'auparavant.**

Les publics aux besoins spécifiques comme les jeunes et les seniors doivent également faire l'objet d'une attention particulière.

L'enjeu de reconquête des anciens corps de ferme est affirmé pour éviter leur dégradation, préserver le patrimoine local et éviter de construire de nouveaux bâtiments sur des terres vierges. La question des leviers pour permettre leur réhabilitation est posée. L'opération de revitalisation de territoire (ORT) est un outil qui peut favoriser la réhabilitation de logements dans les centres-villes. A titre d'exemple, sont citées les deux ORT du territoire : à Besançon et Saint-Vit.

Au côté de la diversité des formes urbaines, il est également nécessaire de travailler sur le développement de **l'offre locative et en primo-accession pour** les jeunes couples qui s'installent en périphérie en raison du prix du foncier, inférieur à celui de Besançon et des communes de la première couronne, mais aussi parce qu'ils souhaitent un jardin et de l'intimité (demande qui est renforcée par la crise sanitaire et les confinements).

Zoom sur ...

l'organisme de foncier solidaire (OFS)

L'organisme de foncier solidaire permet un nouveau modèle d'accès social à la propriété.

En effet, l'OFS détient la propriété de terrains sur lesquels des logements sont bâtis, alors que les propriétaires de ces logements ne détiennent que des murs et sont locataires du terrain. Ainsi, les logements restent abordables et nettement inférieurs au prix du marché.

Zoom sur...

Le Programme Local de l'Habitat

Le Programme local de l'habitat (PLH) fixe les objectifs en matière d'habitat : dans quelle commune ces logements doivent-ils être construits ? Combien ? quel type de logement etc... tout en répondant aux besoins des personnes les plus fragiles, les étudiants, les seniors, les personnes dont la mobilité est réduite pour leur offrir des logements adaptés.

L'un des objectifs du PLH est d'attirer les primo-accédants à travers de nouvelles formes urbaines et des outils permettant de réduire les coûts d'acquisition.

Des outils existent pour produire du logement dont le coût est moins conséquent : organisme foncier solidaire (OFS), la location-accession (PSLA) en permettant à des ménages à revenus modestes de devenir progressivement propriétaires de leur logement, aidés par la Banque des Territoires ou la Caisse des dépôts (accompagnement).

La production de logements supplémentaires implique de nouvelles zones constructibles. L'urbanisation des « dents creuses », la réhabilitation d'anciennes bâtisses permettent également de produire du logement.

De nombreuses communes font **le constat que la création de logements sociaux a permis d'accueillir un nouveau type de population**, les ménages avec enfants, ce qui est profitable aux effectifs des écoles. S'étant fait de façon progressive, cela a permis une bonne intégration des nouveaux habitants.

Le développement de l'habitat s'accompagne souvent d'une **mise à niveau des équipements** (ex : capacité suffisante de l'école à anticiper), du développement d'une offre de loisirs et services, ...

S'il est regrettable que certains services de proximité disparaissent ou soient menacés (ex : Poste de Pouilley-les-Vignes), il ne peut être admis que chaque commune ait pléthore de services, commerces et équipements. Pour celles moins dotées, ce sont les liaisons (notamment cyclables) entre les villages qui doivent permettre aux habitants de **s'y rendre dans une proximité relative**. (ex : entre Champagny et Pouilley-les-Vignes).

Les points de vigilance :

- ◆ proposer une **offre de logements de nature et forme diversifiée** pour répondre aux besoins des habitants qui sont très divers ;
- ◆ assurer le **parcours résidentiel des personnes âgées** avec les EHPAD mais aussi d'autres propositions comme les résidences autonomie, résidences intergénérationnelles, MARPA, Maisons Age et Vie. Cette population doit également être au cœur des réflexions et objectifs du PLUi (et pas seulement les familles actives avec jeunes enfants) ;
- ◆ travailler des **aménagement de qualité** intégrant des aspects architecturaux mais également environnementaux et de Développement Durable ;
- ◆ envisager la **juste « densité »** et la forme urbaine la plus adaptée selon le lieu d'implantation et son environnement ;
- ◆ prévoir les **liens de connexions mode doux** entre les zones de développement et les centralités pourvues en commerces et service.

Et le PLUi dans tout ça ?

Le PLUi contient des **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** qui permettent dans les zones où des logements sont attendus, de préciser leur type (privé ou public) et leur forme (appartement, maison individuelle..) mais également leur localisation au sein de la zone.

Zoom sur... la diversification de l'offre de logements

A Champagny, les périmètres des zones à urbaniser (AU) ont été réduits, ce qui a permis de les mobiliser plus facilement pour la production de logements (auparavant zones AU de grande surface appartenant à un seul propriétaire). Des jeunes, originaires du village, sont revenus s'installer.

A Pelousey, le PLU a permis d'avoir une réflexion sur l'offre en logements. Sa mise en œuvre a permis de diversifier l'offre (la maison individuelle n'est plus le modèle unique), de concrétiser l'enjeu de mixité sociale (opération de 25 logements locatifs sociaux), de continuer à accueillir des familles....



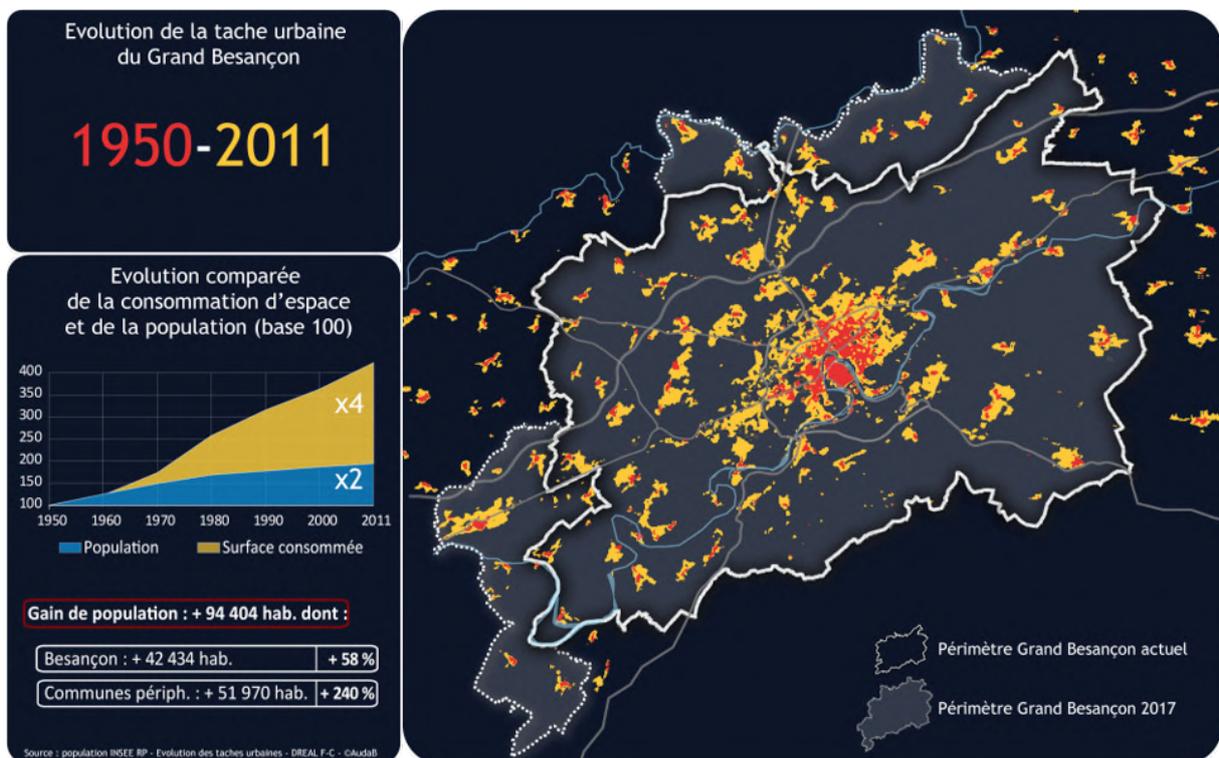
Opération à Pelousey – source : GBM

La consommation d'espace

Éléments contextuels

Dans le Grand Besançon comme partout ailleurs en France, l'accueil de nouveaux habitants dans des lotissements s'est traduit par la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. Ce phénomène d'étalement urbain s'est fortement amplifié à partir du milieu des années 1970 dans les villes mais aussi les villages à leurs alentours, engendrant de **la périurbanisation**.

En 60 ans (1950-2011), la population a doublé mais la consommation d'espaces a quadruplé au sein du Grand Besançon.



Les enjeux

La pertinence d'**urbaniser toutes les dents creuses** (espaces non bâtis au sein des zones construites des communes) des communes est posée.

Ces espaces de nature à l'intérieur du tissu urbain peuvent constituer des **îlots de fraîcheur** en cas de canicule alors qu'ils pourraient au contraire renforcer les îlots de chaleur en cas d'urbanisation. Ils sont aussi des lieux de respiration pour les habitants et participent de l'identité des villages.

Il s'agira au PLUi de caractériser les dents creuses afin d'identifier celles qui ont vocation à être urbanisées et celles qui devront jouer un rôle en tant qu'espace naturel, agricole ou forestier. Ce travail ne devra pas négliger le **phénomène de rétention foncière**, plus ou moins fort selon les secteurs, qui bloque parfois tout projet d'urbanisation de certaines dents creuses.

Zoom sur... l'urbanisation des dents creuses et la mobilisation du bâti existant

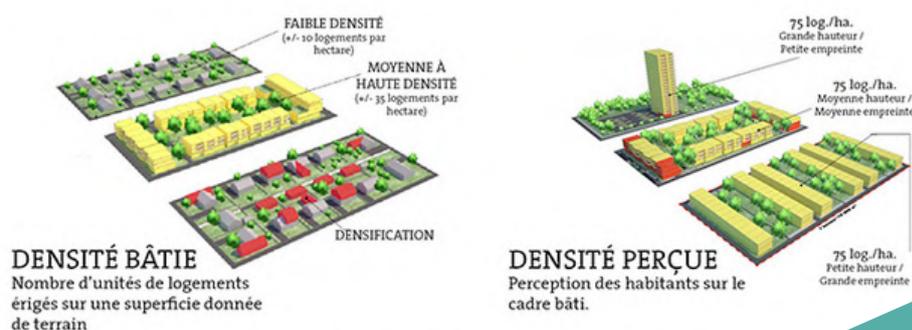
La commune de Pugey met en avant le travail qui a été réalisé sur les dents creuses à l'intérieur du tissu urbain, aboutissant à leur quasi disparition.

Cette commune travaille désormais sur un programme de réaménagement d'un ancien bâtiment public pour y produire des logements, des équipements publics, des locaux professionnels et médicaux ainsi qu'un espace de coworking.

Et le PLUi dans tout ça ?

Le **plan de zonage** du PLUi identifie d'une part des espaces dédiés aux projets et à la construction et d'autre part des espaces qui resteront inconstructibles grâce aux zonages N naturel ou A agricole.

L'augmentation de la densité et sa traduction dans des formes de construction allant vers davantage de collectif est l'une des autres possibilités pour réduire l'étalement urbain. Mais plusieurs écueils sont à éviter, dans un contexte où **la crise sanitaire a mis en évidence la demande croissante de maisons individuelles** avec un terrain ou un accès sur l'extérieur (balcon, terrasse...). L'intérêt de mixer les typologies de logements et les densités est confirmé en veillant à la qualité des aménagements.



Densité bâtie vs densité perçue ? © www.crecn.qc.ca

La **sensibilité à la densité** est parfois l'illustration d'approches, de vécus et de ressentis différents entre :

- de nouveaux arrivants, qui peuvent être assez satisfaits du cadre de vie et du voisinage car c'est généralement très différent de ce qu'ils ont connu précédemment en ville ;
- des habitants de plus longue date des communes : les habitudes et les modes de vie ne sont pas toujours concordants.

Et le PLUi dans tout ça ?

Le **règlement du PLUi** va édicter des règles pour que les constructions soient agencées de manière à optimiser le bien-vivre ensemble : hauteur et orientation des bâtiments, des clôtures, distance entre les logements, ...

Ainsi, il arrive que des **problèmes de voisinage apparaissent dans des secteurs où la densité est la plus faible** et où les habitants, disposant de grandes parcelles achetées à prix élevé, sont moins tolérants aux petites nuisances que peut provoquer la vie en société. Cependant, en proportion, ce sont souvent dans les quartiers très denses que peuvent surgir **des conflits de voisinage** notamment liés à une insuffisance des places de stationnement.

Toutefois des exemples montrent que la forme urbaine n'est pas l'unique cause de conflits entre habitants : l'exemple du lotissement des Vernes à Devecey avec des maisons en bande sur de petites parcelles ne connaît aucun souci de la sorte. Cette forme d'habitat offre des conditions financières plus abordables, économise du foncier et n'altère pas systématiquement la qualité de vie et les bonnes relations de voisinage. **La densité peut être travaillée pour limiter la promiscuité, le vis-à-vis et offrir aux habitants des conditions d'habitat de qualité.**

Les points de vigilance :

- Aménager le territoire sans que les espaces naturels, agricoles et forestiers soient trop impactés ;
- Privilégier le **renouvellement urbain**, les constructions à l'intérieur des **secteurs bâtis (dents creuses)** des communes avant de se développer en périphérie ;
- **Répartir les logements sur le territoire en résonance** avec les lieux d'activités et d'emplois, d'une part, les commerces, services et équipements à disposition des habitants d'autre part, mais également proches des lignes et arrêts de transports en commun ;
- S'attacher à la **qualité des aménagements** afin de limiter les conflits de voisinage ;
- Traiter avec **importance les espaces publics** centraux garant de lien social avec la création de réels espaces de rencontre (espaces verts, tiers lieux, ...).



Zoom sur... les maisons mitoyennes

Les maisons mitoyennes récentes sont rarement des constructions de qualité. De nombreuses communes indiquent que cette forme architecturale a « mauvaise presse », en particulier auprès des habitants historiques des villages. Pourtant, la mitoyenneté et la densité souhaitée correspondent souvent à la trame historique des villages. La sensibilisation des habitants à la mitoyenneté représente donc un enjeu.



Plan Local d'Urbanisme
Intercommunal

Diagnostic



Grand
Besançon
Métropole

Grand Besançon Métropole

4 rue Gabriel Plançon
25 043 Besançon Cedex
03 81 87 88 89



AGENCE D'URBANISME
BESANÇON CENTRE FRANCHE-COMTÉ