

Grand Besançon Métropole



Besoin en logements 2020/2026

DREAL Bourgogne-Franche-Comté

Service Logements Construction Statistiques -Département Statistiques et Etudes Habitat
www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr

Les besoins en logements dans la zone d'échanges migratoires préférentiels du Grand Besançon

La zone d'échanges migratoires préférentiels du Grand Besançon se compose de la CAGB, des EPCI situés dans sa première couronne (la CC du Doubs Baumois, la CC des Portes du Haut-Doubs, la CC Loue-Lison, la CC Jura Nord, la CC du Val Marnaysien et la CC du Pays Riolais) et de 5 autres EPCI situés en deuxième couronne (la CC Arbois, Poligny, Salins, la CC du Val de Gray, la CC des Monts de Gy, la CC du Pays de Montbozon et du Chanois et la CC des Deux Vallées Vertes).

Cette zone d'échanges migratoires préférentiels s'est établie sur la base de l'intensité des flux de migrations résidentielles observée entre la CAGB et ces EPCI en périphérie que cela soit en termes de population ou de ménages.

Même si le Grand Besançon présente un déficit migratoire structurel, la collectivité enregistre un excédent migratoire avec les EPCI de son système territorial, alimenté principalement par des arrivées nettement plus importantes que les sorties pour les CC Loue-Lison, du Val de Gray et des deux Vallées Vertes.

Figure 1 : Migrations résidentielles annuelles entre EPCI vers (entrées) ou en provenance (sorties) du Grand Belfort

	entrées	sorties	Total des flux (E+S)
CC Loue-Lison (25)	521	411	932
CC du Doubs Baumois (25)	355	464	819
CC du Val Marnaysien (70)	371	380	751
CC du Pays Riolais (70)	281	306	586
CC Jura Nord (39)	227	247	474
CC des Portes du Haut-Doubs (25)	227	233	460
CC Val de Gray (70)	355	78	432
CC des Deux Vallées Vertes (25)	175	60	234
CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura (39)	134	92	226
CC des Monts de Gy (70)	96	108	205
CC du Pays de Montbozon et du Chanois (70)	45	78	123
CC du Val d'Amour (39)	67	44	111

Source : Insee, RP 2015 (exploitation complémentaire)

Cette proximité s'observe également à travers les nombreux déplacements domicile-travail qui ont lieu quotidiennement vers le Grand Besançon, en tant que pôle économique régional majeur. Sur les 24 200 déplacements domicile-travail en direction du Grand Besançon, 80 % proviennent de sa zone d'échanges migratoires préférentiels.

Figure 2 : Déplacements domicile-travail entre EPCI vers (entrées) ou en provenance (sorties) de la CAGB

	entrées	sorties	Total des flux (E+S)
CC Loue-Lison (25)	3 827	877	4 704
CC du Val Marnaysien (70)	3 818	305	4 122
CC du Doubs Baumois (25)	2 970	650	3 620
CC du Pays Riolais (70)	2 983	416	3 400
CC Jura Nord (39)	2 183	177	2 360
CC des Portes du Haut-Doubs (25)	1 414	721	2 135
CC Val de Gray (70)	479	276	756
CC des Monts de Gy (70)	641	114	755
CC du Pays de Montbozon et du Chanois (70)	548	30	578
CC des Deux Vallées Vertes (25)	447	130	577
CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura (39)	273	192	465
CC du Val d'Amour (39)	250	61	311

Source : Insee, RP 2015 (exploitation complémentaire)

Certains EPCI envoient quotidiennement une part importante de leurs actifs en emploi. Ainsi 6 actifs occupés sur 10 résidant la CC du Val Marnaysien travaillent dans le Grand Besançon. Il en est de même pour plus de la moitié (52 %) des actifs occupés du Pays Riolais et une part importante de ceux résidant dans les CC Jura Nord (43 %) et du Doubs Baumois (40 %).

Les EPCI composant la zone d'échanges migratoires préférentiels du Grand Besançon présentent des profils différents. Grand Besançon Métropole attire davantage de jeunes de moins de 25 ans, qu'ils soient actifs ou non. La population résidant dans les collectivités de la deuxième couronne est globalement plus âgée que celle habitant dans la première couronne. Cette différence tient en partie au type de population et de ménage que les territoires attirent : plutôt des familles en quête de logement individuel pour les EPCI de la première couronne et plutôt de jeunes retraités pour ceux de la deuxième couronne. Les EPCI du système territorial du Grand Besançon affichent ainsi, au pire un solde migratoire équilibré et, au mieux, un excédent important (voir Fiches EPCI), si l'on fait exception de la CC du Val de Gray, structurellement en situation de déclin démographique au regard de son tissu économique plus industriel.

Forte croissance de la population n'est pas forcément gage de forte progression de l'emploi. Si pour la CC des Portes du Haut-Doubs, ces deux indicateurs montrent un réel dynamisme, tel n'est pas le cas pour d'autres collectivités. Malgré une croissance de 5 % de sa population, l'emploi recule de près de 15 % dans la CC du Val Marnaysien. Ce repli est imputable à la baisse de l'emploi industriel, et du tertiaire non marchand. Du fait de l'importance de la dépendance vis-à-vis de la métropole bisontine, l'emploi présentiel ne s'est pas développé. L'emploi baisse également de 6 % dans la CC Loue-Lison, malgré une croissance élevée de la population. Dans cet EPCI, la baisse de l'emploi se concentre dans le tertiaire marchand. Pour la CC du Pays Riolais, la population a augmenté de 9 %, tandis que l'emploi a stagné (+ 0,3%). Deux autres collectivités enregistrent une baisse prononcée de l'emploi. La CC Jura Nord enregistre un repli de près de 10 % en cinq ans. Tous les secteurs en dehors de l'industrie sont touchés. Pour celle du Pays de Montbonzon et du Chanois, le recul est deux fois moindre et se concentre dans le tertiaire non marchand (Figure 3a).

Figure 3a: Indicateurs socio-démographiques

	Évolution de la population 2010-2015 (en %)	Évolution de l'emploi 2010-2015 (en %)	Indice de jeunesse 2015*
CA du Grand Besançon (25)	1,5	-0,9	1,4
CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura (39)	-1,7	-1,3	0,8
CC des Deux Vallées Vertes (25)	-0,2	1,5	1,0
CC des Monts de Gy (70)	2,2	2,1	1,2
CC du Doubs Baumois (25)	2,0	4,2	1,2
CC du Pays de Montbonzon et du Chanois (70)	2,8	-4,8	1,2
CC des Portes du Haut-Doubs (25)	7,6	4,3	1,6
CC du Pays Riolais (70)	8,7	0,3	1,6
CC du Val d'Amour (39)	1,0	2,4	1,0
CC du Val Marnaysien (70)	5,0	-14,8	1,4
CC Jura Nord (39)	2,0	-9,6	1,4
CC Loue-Lison (25)	3,6	-6,1	1,1
CC Val de Gray (70)	-4,2	-8,1	0,9

* Indice de Jeunesse = Moins de 25 ans / 60 ans et plus

Sources : Insee, RP 2010-2015 (exploitations principales et complémentaires)

Avec la CC des Portes du Haut-Doubs, la CC du Doubs Baumois enregistre une forte croissance de l'emploi (+ 4 %), pour une hausse de population qui se limite à 1,5 % sur cinq ans. Tous les secteurs enregistrent une hausse, à l'exception du secteur de la construction.

Les dynamiques, mais également les caractéristiques socio-démographiques et l'état du parc de logement des territoires conditionnent les besoins actuels en logement.

Les territoires ayant une augmentation soutenue de leur population comme la CC des Portes du Haut-Doubs ou la CC du Pays Riolais, affichent des taux de vacance bas qui n'assurent pas suffisamment de fluidité sur leur marché immobilier respectif. Le taux de pauvreté y est presque deux fois plus faible que la moyenne régionale. La CC du Val Marnaysien est dans une situation assez similaire, malgré une part de familles monoparentales plus importante que dans les deux autres EPCI.

Ces trois collectivités, avec la CC du Pays de Montbozon et du Chanois, celle des Monts de Gy et celle de Jura Nord comptent moins de 30 % de ménages constitués d'une seule personne. À l'opposé, Grand Besançon Métropole en compte 44 %, alliant à la forte présence de jeunes, en tant que pôle universitaire, celle de seniors bénéficiant des services apportés par la collectivité à la population. Elle présente ainsi des besoins plus importants en logements de petite taille.

En raison d'une structure par âge vieillissante, les CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura et du Val de Gray comptent plus d'un tiers de ménages d'une personne. Ces deux EPCI enregistrent un ensemble de facteurs défavorables. La population et l'emploi sont en baisse et la pauvreté est plus répandue que dans la majeure partie des autres collectivités de la zone. Elle est particulièrement forte dans la CC du Val de Gray où elle concerne 17 % des ménages. Dans ces deux collectivités, le taux de vacance est très élevé, atteignant le double de ce qui est nécessaire à la fluidité du marché immobilier. Le parc y est relativement ancien et une part importante des logements n'est plus habitable. C'est particulièrement le cas dans la CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura. Les CC des deux Vallées Vertes, des Monts de Gy et du Val d'Amour ont également un taux de vacance des logements nettement supérieur à la moyenne régionale (Figure 3b).

Figure 3b: Indicateurs socio-démographiques

	Taux de pauvreté 2015 (en %)	Part des ménages de familles monoparentales (en %)	Part des ménages de personnes seules (en %)	Taux de vacance 2015* (en %)
CA du Grand Besançon (25)	14,7	8,9	43,9	8,7
CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura (39)	12,0	6,8	38,6	17,1
CC des Deux Vallées Vertes (25)	12,2	9,3	30,8	11,1
CC des Monts de Gy (70)	12,0	7,0	29,3	12,4
CC du Doubs Baumois (25)	10,2	6,6	30,4	7,8
CC du Pays de Montbozon et du Chanois (70)	10,1	7,0	27,6	8,6
CC des Portes du Haut-Doubs (25)	7,3	6,7	29,6	7,6
CC du Pays Riolois (70)	7,4	6,5	23,7	6,2
CC du Val d'Amour (39)	10,9	7,8	32,8	11,0
CC du Val Marnaysien (70)	8,6	8,4	25,4	8,1
CC Jura Nord (39)	10,1	8,7	29,1	9,3
CC Loue-Lison (25)	8,4	7,6	30,4	9,3
CC Val de Gray (70)	17,0	8,2	35,0	13,6

* Taux de vacance issu de Filocom

Sources : Insee, RP 2010-2015 (exploitations principales et complémentaires) – Filosoft 2015 – Filocom 2015

Cette question du non logement ou du mal logement qui concerne en premier lieu les ménages les plus modestes, est traitée dans l'estimation des besoins en logements sur la période 2020-2026. La réponse à ces besoins passe par le développement d'une offre à loyer modéré.

Le Grand Besançon figure parmi les territoires qui comptent une part importante de besoins en logements actuellement non satisfaits dans leurs besoins globaux du fait du non ou mal logement, et ce, pour plusieurs raisons. En tant que grand pôle urbain, il regroupe beaucoup de structures d'hébergement social qui n'apportent pas de solutions pérennes au problème du non logement. Il concentre également des populations en situation de grande précarité (sans-abri, demandeurs d'asile, etc.).

La CC du Val de Gray est également concernée mais à un niveau beaucoup plus modeste. Elle affiche le taux de pauvreté le plus élevé de la zone d'échanges migratoires préférentiels du Grand Besançon. La CC d'Arbois, Poligny, Salins apparaît également au premier plan en raison de son parc de logements très ancien (plus d'un logement sur deux date d'avant 1915) comptant une partie importante de logements non réhabilitables car trop vétustes. (Figure 4).

Figure 4 : Décomposition des besoins en logements sur la période 2020-2026 établie à partir du scénario central

	Besoins en logement	Part de besoins actuels non satisfaits (en %)	Part des besoins liée à l'estimation de l'évolution du nombre de ménages (en %)	Part des besoins liés au renouvellement du parc
CA du Grand Besançon (25)	3 690	17,9	65,6	16,5
CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura (39)	290	20,7	62,1	17,2
CC des Deux Vallées Vertes (25)	100	20,0	80,0	0,0
CC des Monts de Gy (70)	100	20,0	110,0	-30,0
CC du Doubs Baumoises (25)	210	9,5	85,7	4,8
CC du Pays de Montbozon et du Chanois (70)	90	11,1	77,8	11,1
CC des Portes du Haut-Doubs (25)	930	3,2	95,7	1,1
CC du Pays Riolois (70)	360	2,8	97,2	0,0
CC du Val d'Amour (39)	300	6,7	70,0	23,3
CC du Val Marnaysien (70)	220	4,5	72,7	22,7
CC Jura Nord (39)	190	5,3	84,2	10,5
CC Loue-Lison (25)	360	5,6	100,0	-5,6
CC Val de Gray (70)	100	40,0	-280,0	340,0

Sources : Insee, Omphale 2017 (scénarii 2018) et RP 2014 - DGFIP, Filocom 2015 - Finess 2016 - SNE 2016 - Cnaf 2015

Toutefois, la composante principale des besoins en logements futurs pour la plupart des territoires repose sur l'estimation de l'évolution future du nombre de ménages. En s'appuyant sur le scénario central de projections de ménages, le Grand Besançon enregistrerait une hausse de 2 420 ménages supplémentaires sur 6 ans, soit un peu plus de 400 par an contre 110 sur la période 2010-2015. Cette accélération peut surprendre dans un contexte plutôt de ralentissement démographique. Elle s'explique par le fait que les projections sont basées sur les populations 2013 et que la collectivité a enregistré un coup de frein marqué depuis cette date. La perte du rang de Préfecture régionale n'y est pas complètement étrangère. Il est difficile de savoir si ce ralentissement sera passager et si la croissance de la population de Grand Besançon Métropole reviendra sur le rythme antérieur. Dans le cas contraire, les besoins en logements estimés ci-dessus seront probablement trop optimistes. Une situation similaire est observée pour la CC des Portes du Haut-Doubs.

Dans la plupart des collectivités, une légère accélération de la croissance démographique est attendue par rapport à la période 2010-2015, particulièrement défavorable. La croissance se stabiliserait à un niveau modéré pour les CC des Deux Vallées Vertes et du Pays de Montbozon et du Chanois. La CC du Val de Gray est le seul EPCI de la zone pour lequel l'évolution du nombre de ménages contribue négativement aux besoins en logement globaux du territoire (Figure 5).

Une dernière composante doit être prise en compte dans l'estimation des besoins : l'évolution du parc de logement hors constructions neuves. Cette évolution peut être qualitative. Dans ce cas, la structure du parc selon le mode d'occupation se modifie (des logements vacants aujourd'hui devenant des résidences principales demain et inversement). Elle peut être également quantitative. Le volume des logements évoluera alors par le jeu des restructurations (des locaux devenant des logements) et des disparitions (démolitions et logements transformés en locaux).

Figure 5 : Evolution annuelle du nombre de ménages

	2010-2015*	2020-2026**
Grand Besançon Métropole (25)	+ 110	+ 400
CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura (39)	+ 10	+ 30
CC des Deux Vallées Vertes (25)	+ 10	+ 10
CC des Monts de Gy (70)	+ 0	+ 20
CC du Doubs Baumois (25)	+ 10	+ 30
CC du Pays de Montbozon et du Chanois (70)	+ 10	+ 10
CC des Portes du Haut-Doubs (25)	+ 30	+ 150
CC du Pays Riolais (70)	+ 20	+ 60
CC du Val d'Amour (39)	+ 10	+ 40
CC du Val Marnaysien (70)	+ 10	+ 30
CC Jura Nord (39)	+ 10	+ 30
CC Loue-Lison (25)	+ 20	+ 60
CC Val de Gray (70)	- 10	- 50

* : Évolution observée

** : Évolution estimée à partir de scénario centraux de projections de ménages

Sources : Insee, RP 2010 et 2015 (exploitations complémentaires) – Traitement Dreal à partir d'Omphale 2017 (scénarii 2018)

Dans la zone d'échanges migratoires préférentiels du Grand Besançon, on distingue trois types d'EPCI. Tout d'abord ceux devant enrayer la hausse continue de la vacance sur leur territoire. Pour la CC du Val de Gray, il s'agira de transformer son parc de logement afin de maintenir une offre attractive a minima, mais la baisse du nombre de ménages devrait peser sur l'évolution de la vacance. La CC d'Arbois, Poligny, Salins et la CC du Val d'Amour enregistrent également des taux de vacance importants qui tiennent davantage à des logements très anciens qui ne correspondent pas aux aspirations des nouveaux arrivants. Il en est de même pour Grand Besançon Métropole où des opérations de renouvellement urbain par le biais de l'ANRU et des opérations Cœur de ville devraient générer des besoins en reconstruction.

À l'inverse, certains EPCI comme la CC Loue-Lison ou la CC des Monts de Gy, ont la capacité d'afficher des besoins négatifs liés au renouvellement de leur parc en mobilisant au maximum leur parc de logements (vacants et résidences secondaires) et de locaux pour répondre à la croissance du nombre des ménages. Dans les autres EPCI de la zone, la question du renouvellement est plus secondaire.

Au regard des relations de proximité intenses qu'entretient Grand Besançon Métropole avec les EPCI de sa zone d'échanges migratoires préférentiels, la réflexion sur les besoins en logements doit également s'envisager sur un zonage plus large que celui se limitant à leur strict périmètre intercommunal. Ces éléments sur les migrations peuvent alimenter des scénarios complémentaires à ceux établis à partir des projections qui prolongent favorablement (scénario haut), indifféremment (scénario central) ou défavorablement (scénario bas) une tendance démographique passée.

C'est dans cette idée que le scénario « urbain » a été construit. En relocalisant une partie des ménages qui est partie s'installer dans les EPCI de la zone d'échanges migratoires du Grand Besançon, ce scénario théorique a deux objectifs. Il vise à réduire d'une part, la consommation d'espace générée notamment par les constructions neuves consécutives aux migrations résidentielles de familles du Grand Besançon vers les autres EPCI et d'autre part, les émissions de CO₂ générées par les nombreux déplacements domicile-travail qui se font vers les pôles d'emploi de la CAGB.

Dans un tel scénario, le Grand Besançon augmenterait d'un millier ses besoins en logements sur 6 ans, au détriment de toutes les collectivités de sa zone d'échanges migratoires préférentiels (Figure 6).

Figure 6: Besoins en logements selon le scénario central et scénario urbain

	Scénario central	Scénario urbain
CA du Grand Besançon (25)	3 690	4 690
CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura (39)	290	180
CC des Deux Vallées Vertes (25)	100	40
CC des Monts de Gy (70)	100	70
CC du Doubs Baumois (25)	210	50
CC du Pays de Montbozon et du Chanois (70)	90	20
CC des Portes du Haut-Doubs (25)	930	840
CC du Pays Riolais (70)	360	210
CC du Val d'Amour (39)	300	210
CC du Val Marnaysien (70)	220	70
CC Jura Nord (39)	190	20
CC Loue-Lison (25)	360	160
CC Val de Gray (70)	100	20

Sources : Insee, *Omphale 2017 (scénarii 2018) et RP 2014*

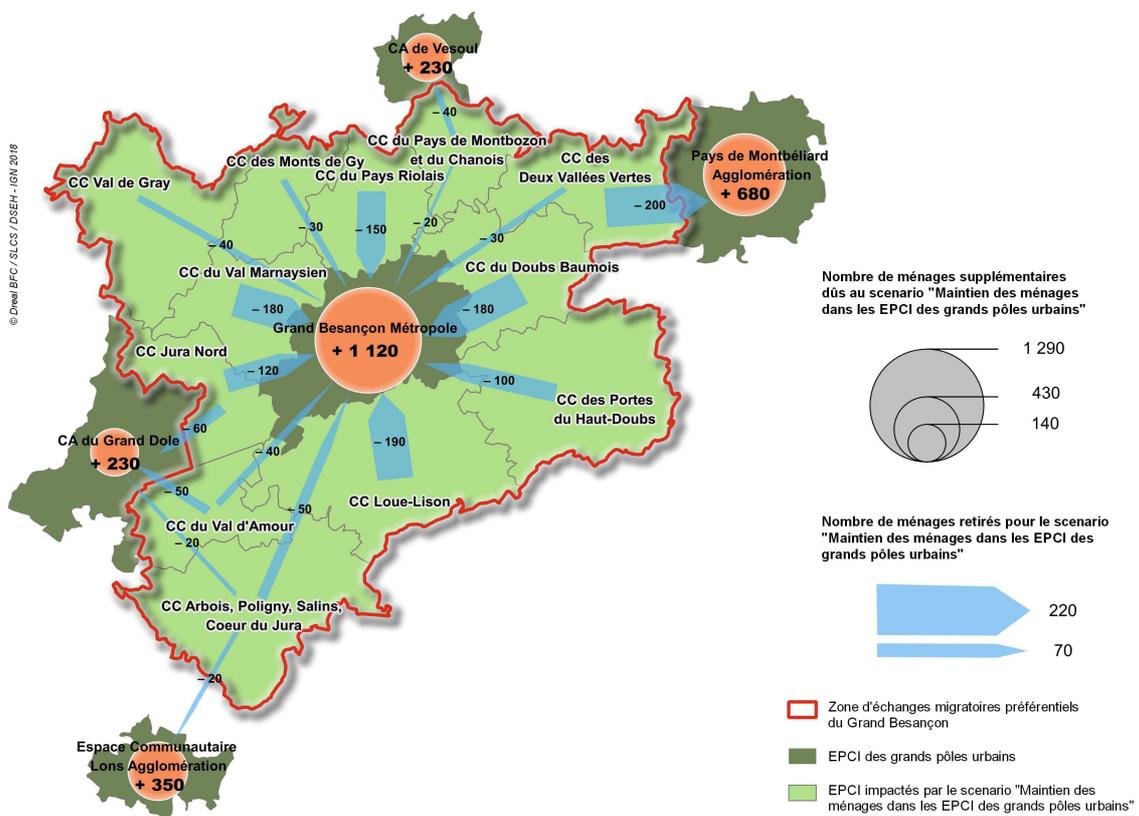
Ce millier de logements supplémentaires seraient exclusivement des résidences principales. Ce scénario prévoit en effet une relocalisation de 1 120 ménages partis du Grand Besançon (voir carte), les ménages supplémentaires seraient logés dans le parc existant.

Dans le cadre de ce scénario démographiquement favorable, la collectivité pourrait cibler une diminution de sa part de logements vacants (voir Fiche).

Le gain de logements du Grand Besançon se ferait principalement au détriment des CC Loue-Lison, des Portes du Haut-Doubs, du Val Marnaysien, du Doubs Baumois, du Pays Riolais et Jura Nord. Ce scénario permettrait de limiter les déplacements domicile-travail quotidiens vers le Grand Besançon à partir de ces quatre EPCI.

Ce différentiel peut venir soit d'une meilleure rétention des ménages partant s'installer en dehors de la communauté d'agglomération ou par un retour des EPCI périphériques vers celle-ci (Figure 7). Cela représente un sixième des migrations de l'agglomération vers les communautés de communes de la zone de la période.

Figure 7: Différentiel d'attractivité entre EPCI périurbain et Communauté d'agglomération entre scénario central et scénario urbain



Ces différents scénarios sont présentés dans les fiches EPCI situées en annexe du dossier.