



PROJET DE DELIBERATION

du Conseil Métropolitain de Dijon Métropole

Séance du jeudi 20 décembre 2018

RAPPORT N° 10

OBJET : HABITAT, POLITIQUE DE LA VILLE ET URBANISME

Élaboration du Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains, dit « PLUi-HD », de Dijon Métropole - Arrêt de projet

Le 17 décembre 2015, la Communauté urbaine du Grand Dijon, devenue Métropole par décret du 25 avril 2017, a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains (PLUi-HD) sur l'ensemble du territoire métropolitain et a défini les modalités de concertation avec le public, ainsi que les objectifs poursuivis. Lors de cette même séance du conseil métropolitain, les modalités de collaboration avec les vingt-quatre communes membres ont été déterminées.

Réelle opportunité pour le développement du territoire, le PLUi-HD s'inscrit dans les réflexions conduites par la Métropole pour le projet de territoire visant à construire et garantir un territoire encore plus dynamique, plus rayonnant, plus attractif, plus solidaire et à haute qualité de vie, en répondant pleinement aux enjeux d'un développement équilibré, sobre et durable. Par ailleurs, plus qu'un simple document de planification, le PLUi-HD est à considérer comme un véritable outil au service de la mise en œuvre du projet métropolitain approuvé par délibération en date du 30 novembre 2017 et des différents dispositifs de contractualisation.

Il s'inscrit également dans une démarche à une plus large échelle qui est celle de la révision du SCoT du Dijonnais engagée fin septembre 2016 et dont le projet a été arrêté le 28 novembre dernier.

C'est aussi la première fois qu'un tel document de planification stratégique est élaboré à l'échelle de la Métropole intégrant les politiques publiques notamment en matière d'habitat et de déplacements, associées à une politique environnementale particulièrement ambitieuse.

En effet, pour conforter la dynamique territoriale engagée dans un objectif global d'optimisation des ressources et de performance environnementale, le PLUi répond également aux enjeux énergétiques et climatiques définis dans le cadre de la loi sur la transition énergétique.

A cet effet, les objectifs poursuivis par le PLUi-HD pour répondre aux enjeux économiques, démographiques, sociaux, environnementaux et énergétiques, sont regroupés en 4 grandes thématiques rappelées ci-dessous pour une Métropole qui :

- contribue à l'attractivité et au rayonnement de la capitale régionale et du territoire à une plus large échelle.
- contribue à la dynamique territoriale et résidentielle, favorisant la mixité sociale et générationnelle et la diversité fonctionnelle.
- privilégie le renouvellement urbain alliant innovation, mise en valeur des paysages et préservation du patrimoine.
- et respectueuse des grands enjeux environnementaux et du développement durable.

Le projet de PLUi-HD soumis à l'avis du conseil métropolitain tient compte des éléments de porter à connaissance de l'Etat transmis par Madame la Préfète de la région Bourgogne-Franche-Comté et

de la Côte d'Or par courriers du 13 juillet 2016, du 2 mai 2018 et du 27 novembre 2018, ainsi que de l'avis de cadrage préalable de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Bourgogne-Franche-Comté du 2 février 2017.

Il est composé des 6 pièces requises par le code de l'urbanisme, à savoir :

- le rapport de présentation et ses 3 tomes (tome A diagnostic territorial et environnemental – tome B explication des choix retenus – tome C évaluation environnementale).
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).
- les programmes d'orientations et d'actions habitat et déplacements (POA-H et POA-D), qui déclinent la feuille de route programmatique des politiques sectorielles, dans la poursuite du PLH et du PDU. Ils développent ainsi les outils, les partenariats, le calendrier et les financements envisagés.
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui sont à considérer comme des outils de coproduction et de discussion avec les porteurs de projet.
- le règlement écrit et graphique.
- les annexes.

Le diagnostic territorial et environnemental a permis d'identifier les atouts du territoire et les grands défis à relever et de guider ainsi à la construction du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Ses orientations générales s'inscrivent dans la continuité des grandes actions menées jusqu'alors en matière de déplacements, d'habitat, d'environnement et d'innovation urbaine, tout en proposant de nouveaux objectifs à atteindre sur le long terme et en permettant ainsi de répondre aux défis du XXI^e siècle auxquels sont confrontés les métropoles, les villes et les territoires.

Le projet de PADD qui, conformément à l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme, a fait l'objet d'un débat dans le courant du 1^{er} trimestre 2018 au sein des conseils municipaux des communes membres puis du conseil métropolitain lors de sa séance du 30 mars 2018, s'articule autour de 3 fils conducteurs interdépendants, constituant un socle et déclinés dans l'ensemble des orientations générales :

- Imaginer la ville de demain à partir des atouts existants.
- Etablir un nouvel équilibre entre l'homme, la nature et la ville.
- Construire la Métropole des proximités et des solidarités.

Il s'organise par ailleurs autour des 3 axes suivants : Axe 1/Métropole attractive - Axe 2/Transitions urbaines – Axe 3/Paysages actifs ; eux-même déclinés en 9 orientations thématiques dont les principales peuvent se résumer comme suit :

- Affirmer le rôle moteur et le rayonnement de Dijon Métropole à l'échelle régionale et même au-delà, en s'appuyant sur les supports d'attractivité et les leviers économiques.
- Atteindre 270 000 habitants en 2030, soit un taux de croissance annuel moyen ambitieux mais néanmoins réaliste de 0,5 %, en construisant plus de 15 000 logements dont environ 1 000 par mobilisation du parc existant et en confortant le rôle de la ville centre Dijon qui assumera environ 60 % de l'offre nouvelle en logement.
- Rechercher un rééquilibrage sociologique et territorial à l'échelle métropolitaine par une répartition équilibrée de l'offre en logement à loyer modéré et développer l'offre d'accession abordable, notamment pour les primo-accédants afin de fidéliser les familles, jeunes ménages et actifs sur le territoire. Le projet de PLUi-HD repose ainsi sur un principe fondateur de tendre vers 50 % des nouveaux logements en offre libre et en logement abordable dont 25 % en logement à loyer modéré et 25 % en accession abordable.

- Privilégier une stratégie de renouvellement urbain et réduire ainsi la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers d'environ 30 % par rapport à la période 2010-2020. Avec une enveloppe d'environ 20 hectares seulement dédiée aux nouvelles extensions résidentielles, Dijon Métropole affirme clairement l'objectif d'une attractivité globale et durable, pour tendre vers l'autosuffisance alimentaire, valoriser l'identité agricole, viticole et gastronomique du territoire et renforcer la filière d'excellence dédiée à l'alimentation de demain.

- Structurer le territoire de la Métropole dans une logique de complémentarité et irriguer au mieux ses différents espaces par une offre de services au plus proche des lieux de vie des habitants. Le projet de PLUi-HD entend conforter la ville des courtes distances, des proximités et des solidarités et repose ainsi sur une armature urbaine efficace et en réseau, renforçant les échelles de proximité et d'accès à tous les niveaux de services et à toutes les commodités.

En outre, l'approche environnementale est intégrée au mode de développement choisi qui repose sur une coproduction de la ville avec la nature afin de mettre en œuvre une politique de transition écologique, par souci de bonne gestion des ressources naturelles, de la qualité du cadre de vie et de la santé des habitants.

Cette stratégie s'inscrit dans la continuité d'une politique de développement vertueuse conduite par Dijon Métropole et conforte son positionnement comme territoire exemplaire en matière de développement durable. En effet, la Métropole dijonnaise fait figure d'exception à l'échelle de la région Bourgogne-Franche-Comté puisque c'est le territoire urbain qui affiche la plus forte croissance annuelle de population avec le plus faible taux de logements vacants (taux de vacance de 6,7 % en 2015 à l'échelle de Dijon Métropole alors qu'il est de 10 % à l'échelle de la région Bourgogne-Franche-Comté) et la plus faible artificialisation des sols. Si Dijon Métropole envisage de réduire de 100 ha son artificialisation par rapport à la décennie passée, ce ne sont pas moins de 346 ha de zones à urbaniser affichés dans les PLU communaux qui sont désormais classés pour les dix prochaines années, en zone agricole ou naturelle au PLUi-HD.

De plus, l'intégration du programme local de l'habitat dans le PLUi-HD permet une prise en compte optimale de la diversité des besoins en logement dans les différentes pièces réglementaires ou programmatiques et d'amorcer un rééquilibrage sociologique et territorial, tant à l'échelle métropolitaine qu'à l'échelle infracommunale. Ce sujet est notamment décliné grâce à la mise en place de secteurs de mixité de l'habitat sur tout le territoire métropolitain à l'exception des quartiers relevant de la politique de la ville où l'offre conventionnée est déjà importante.

En plus des logements à loyer modéré (LLM), il est surtout recherché le développement d'une offre de logements en accession abordable (AA) afin de proposer aux jeunes ménages une alternative attractive aux terrains à bâtir de la plaine dijonnaise. Cela se traduit très concrètement par une nouvelle définition de ce produit incluant non seulement l'accession abordable classique (PTZ pour la primo-accession, investissement locatif Pinel, financement du logement à loyer modéré [LLM], ...) mais également les logements neufs vendus à des ménages dont les revenus n'excèdent pas le plafond fixé au niveau national pour le « locatif intermédiaire » (LI) accession. A titre d'exemple, dans l'unité urbaine Dijon, correspondant à la commune-centre et à la première couronne (zone B1), ce plafond de revenu pour un ménage de 4 personnes est de 5478 € / mois (revenu fiscal de référence - valeur 2018).

De même, l'intégration du volet « déplacements » au PLUi-HD donne la possibilité d'une plus grande synchronisation entre les axes de développement urbain et le réseau de transport urbain. Par ailleurs, les normes de stationnement qui constituent un véritable outil au service de l'utilisation de modes de transports alternatifs à la voiture particulière, ont été redéfinies et harmonisées à l'échelle métropolitaine, en fonction du niveau de services et de desserte en transports publics, notamment aux abords des gares et du tramway.

Ainsi que le prévoit le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, le volet réglementaire du PLUi-HD est construit en application du contenu modernisé des PLU et de la réforme du code de l'urbanisme qui apportent souplesse et équilibre en favorisant l'urbanisme de projet. C'est par une délibération du 24 mars 2016 que Dijon Métropole a choisi de disposer des nouveaux outils réglementaires, adaptés aux enjeux qui se posent au sein du territoire. En effet, ces articles relatifs au contenu du dossier du PLU permettent d'intégrer et de sécuriser les dispositions réglementaires les plus récentes du code de l'urbanisme (nouvelles destinations des constructions, prise en compte de l'urbanisme de projet avec le développement des orientations d'aménagement et de programmation, nouveaux outils pour la prise en compte des continuités écologiques, instauration possible de coefficient de biotope par surface, ...). Par ailleurs à l'appui du règlement écrit qui est commun à l'ensemble du territoire, des plans thématiques permettent de prendre en compte les réalités et spécificités propres à chaque commune.

Très à l'écoute des préoccupations des habitants dans le cadre de la concertation conduite tout au long de cette procédure, les élus ont souhaité que les règles de hauteurs, d'implantations et d'espaces verts du PLUi se montrent davantage respectueuses de l'identité des différents quartiers de la Métropole, en permettant de moduler les gabarits constructibles.

Ce point est encore renforcé par les exigences réglementaires assouplies, dans un esprit d'urbanisme de projet, adoptées pour les « sites de projet ».

Par ailleurs, les nouveaux outils réglementaires que constituent le coefficient de biotope par surface (CBS) et le bonus de hauteur favorisent une véritable montée en gamme des opérations d'aménagement et des constructions dans le domaine environnemental et paysager.

La protection de la biodiversité, des grands paysages et de l'agriculture ne sont pas oubliées notamment par la traduction de l'objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers du PADD d'environ 30 %. L'intégration paysagère et environnementale des constructions et installations fait également l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation thématique (OAP environnement et paysage), qui permet de traiter cette problématique sensible avec la souplesse nécessaire.

Le règlement et le découpage des zones agricoles et naturelles ont également été rédigés dans un souci de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels. La zone agricole de proximité (Ap) permet ainsi de limiter la constructibilité agricole en lisière des espaces urbains tout en favorisant le développement de l'agriculture périurbaine et vivrière, afin de tendre vers l'autosuffisance alimentaire du territoire.

Enfin, le PLUi introduit une nouvelle armature commerciale au travers d'un cadre réglementaire renoué visant à limiter la taille des commerces et à favoriser leur implantation au sein des pôles de quartiers, dans un esprit de « ville des courtes distances ». En effet la stratégie portée par le PLUi-HD est notamment celle de maintenir et développer le tissu commercial de proximité sur l'ensemble du territoire, dans les quartiers et centralités des communes et de maîtriser l'offre commerciale périphérique pour mieux répondre aux enjeux de complémentarité avec l'offre de centre-ville.

Ce projet de PLUi-HD qui associe les politiques publiques d'habitat et de déplacements avec l'ambition d'une ville centre et d'une métropole à taille humaine, qui s'inscrit dans le cadre d'une transition écologique indispensable pour le bien-être de tous et qui donne les moyens d'un renouvellement urbain vertueux à l'écoute de ses habitants, ne pouvait être que le fruit d'un travail partagé et collectif, avant tout avec les élus municipaux et métropolitains mais aussi avec les partenaires institutionnels, la société civile et la population tel que l'a confirmé le bilan de la concertation approuvé précédemment, dans le cadre de cette même séance.

Conformément au contenu de la délibération du 17 décembre 2015, qui faisait suite à la conférence intercommunale des maires du 12 novembre de la même année, les modalités de collaboration qui suivent ont été effectuées en amont du présent arrêt de projet du PLUi-HD.

La conférence intercommunale des maires a été réunie à 3 reprises après la prescription du PLUi :

- une première fois le 22 septembre 2016 afin de présenter les outils de concertation et de communication mis en œuvre pour favoriser la participation du public à l'élaboration du projet de PLUi-HD ;
- une deuxième fois le 7 décembre 2017 afin d'échanger sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), préalablement au débat des 24 conseils municipaux sur le PADD ;
- une troisième fois le 11 octobre 2018 afin de présenter les grands axes de l'avant-projet de PLUi, préalablement à l'avis des communes sur ce dossier.

Par ailleurs, comme prévu, l'avis des conseils municipaux des communes membres a été sollicité aux étapes suivantes :

- par courrier du 22 décembre 2015, sur les modalités de collaboration fixées par délibération du 17 décembre de la même année. En réponse, les conseils municipaux d'Ahuy, Chenôve, Chevigny-Saint-Sauveur, Crimolois, Daix, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Longvic, Marsannay-la-Côte, Neuilly-lès-Dijon, Quetigny, Saint-Apollinaire, Sennecey-lès-Dijon et Talant ont fait part de leur avis favorable sur les modalités de collaboration proposées en janvier et février 2016 ;
- par courrier du 18 décembre 2017, sur le projet de PADD afin que chaque conseil municipal puisse débattre sur les grandes orientations conformément à l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme. Les 24 conseils municipaux ont débattu au premier trimestre 2018 sur ces grandes orientations avant que le PADD ne fasse l'objet d'un débat au sein du conseil métropolitain lors de la séance du 30 mars 2018.
- par courrier du 11 octobre 2018, sur l'avant-projet de PLUi-HD, afin qu'ils puissent se prononcer sur son contenu. A l'exception des communes de Fontaine-lès-Dijon et Perrigny-lès-Dijon qui ont fait part de leurs observations par courrier, les communes ont délibéré en novembre sur l'avant-projet de PLUi-HD. Les observations formulées par les communes ont été intégrées dans le dossier de PLUi-HD soumis à l'arrêt de projet lors de la présente séance du conseil métropolitain dès lors qu'elles apparaissaient cohérentes avec les orientations métropolitaines.

Des comités de pilotage ont également été organisés aux étapes clés de l'élaboration du projet du PLUi :

- le 28 novembre 2016, afin de présenter les prestataires chargés des études ainsi que les grands enjeux du diagnostic ;
- le 5 octobre et le 17 novembre 2017, afin d'échanger sur les grandes orientations du PADD ;
- le 19 juin 2018 afin de partager les actions envisagées dans le programme d'actions et d'orientations habitat (POA-H) ;
- le 18 septembre 2018, afin de présenter l'architecture des documents d'urbanisme opposables du PLUi-HD, c'est à dire le règlement graphique et littéral ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

En amont de ces comités de pilotage, les éléments du PLUi ont été discutés plus en détail au cours de 25 ateliers thématiques ou géographiques :

- 3 ateliers thématiques dans la phase diagnostic en octobre 2016 ;
- 3 ateliers territorialisés, à chaque fois dans 3 secteurs géographiques, ont été organisés sur la phase PADD en février/mars, juin et septembre 2017 ;
- 2 ateliers territorialisés, à chaque fois dans 3 secteurs géographiques, dans la phase programmatique, portant sur les programmes d'orientations et d'actions habitat et déplacements (POA-H et POA-D), en février et mars/avril 2018 ;
- 4 ateliers thématiques dans la phase réglementaire sur la philosophie générale, les formes urbaines et l'habitat, l'environnement et le paysage ainsi que le stationnement en mai 2018 ;
- 3 réunions par secteur géographique sur le projet de règlement et d'OAP en juillet 2018.

De plus, comme cela était prévu, un point a été fait sur l'avancement de la procédure de PLUi-HD

lors des conférences métropolitaines du 7 décembre 2017 ainsi que du 8 septembre et du 15 novembre 2018. Une journée métropolitaine a également été consacrée au PLUi le 17 octobre dernier, associant tous les élus des communes de la Métropole et permettant ainsi de revenir sur tout le processus de construction du PLUi-HD du diagnostic au PADD, puis à sa déclinaison programmatique et réglementaire.

Enfin, toutes les pièces du PLUi-HD ont fait l'objet d'échanges constructifs avec les communes, par courriers ou par réunions de travail notamment sur le diagnostic, le PADD, les fiches densification, les fiches de territorialisation de l'habitat, puis sur le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation. L'ensemble des pièces du PLUi-HD, ainsi que les supports et les comptes-rendus des réunions, ont par ailleurs été mis à disposition des communes au fur et à mesure de leur production, sur l'espace collaboratif prévu à cet effet, afin de recueillir leurs observations.

La collaboration se poursuit par ailleurs jusqu'à l'approbation du PLUi-HD par les modalités suivantes :

- consultation des communes membres sur le projet de PLUi-HD en même temps que les personnes publiques associées (PPA), conformément à l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme ;
- présentation des résultats de l'enquête publique en conférence intercommunale des maires, conformément à l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme ;
- présentation des modifications apportées au dossier de PLUi-HD pour prendre en compte les résultats de l'enquête publique et les observations des communes membres et des PPA, en conférence intercommunale des maires ;
- envoi du dossier de PLUi-HD modifié aux 24 communes membres afin qu'elles puissent émettre leur avis, préalablement à l'approbation.

En application des articles L. 132-7 à L. 132-13 du code de l'urbanisme, les collectivités, organismes et associations concernées ont été conviés à 3 réunions d'échanges organisées aux temps forts de l'élaboration du projet de PLUi-HD : le 3 mars 2017 sur le diagnostic, le 8 mars 2018 sur le PADD, puis le 18 septembre de la même année sur la déclinaison réglementaire et programmatique. Par ailleurs, des réunions ont été organisées avec certaines PPA dans un format plus restreint sur des thématiques particulières (environnement, agriculture, habitat, déplacements).

Après l'arrêt de projet de PLUi, le dossier entrera dans une phase dite « administrative » qui comportera les étapes suivantes avant sa mise en application :

- consultation des personnes publiques associées (PPA) et des communes au premier trimestre 2019
- enquête publique au troisième trimestre 2019
- approbation en décembre 2019
- contrôle de légalité et mesures de publicité début 2020.

Vu

- *le code général des collectivités territoriales*
- *la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains*
- *la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat*
- *la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*
- *la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*
- *l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1^{er} du code de l'urbanisme*
- *le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme*
- *le SCoT du Dijonnais approuvé le 4 novembre 2010 et mis en révision le 28 septembre 2016*
- *l'arrêté préfectoral en date du 20 décembre 2014 portant transformation de la communauté d'agglomération dijonnaise en communauté urbaine*
- *le décret n° 2017-635 du 25 avril 2017 portant création de la métropole dénommée « Dijon*

Métropole »

- *la délibération du conseil de communauté du 17 décembre 2015 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan des déplacements urbains*
- *la délibération du conseil de communauté du 17 décembre 2015 arrêtant les modalités de la collaboration avec les communes*
- *la délibération du conseil de communauté du 24 mars 2016 adoptant le contenu modernisé du code de l'urbanisme relatif au PLU*
- *la délibération du conseil métropolitain du 30 mars 2018 prenant acte du débat organisé par le conseil métropolitain sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables*
- *les procès-verbaux des conférences intercommunales des maires organisées le 12 novembre 2015, le 22 septembre 2016, le 7 décembre 2017 et le 11 octobre 2018*
- *la délibération du conseil métropolitain du 20 décembre 2018 approuvant le bilan de la concertation du PLUi-HD.*

Il appartient désormais au conseil métropolitain d'arrêter le projet du PLUi-HD.

**LE CONSEIL,
APRES EN AVOIR DELIBERE,
DECIDE :**

- **de prendre** acte de la présentation du projet de PLUi-HD de Dijon Métropole
- **d'arrêter** le projet de PLUi-HD
- **d'autoriser** Monsieur le Président à accomplir et à signer toutes les pièces nécessaires à l'exécution de la présente délibération.

En application de l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme le dossier d'arrêt de projet sera notifié pour avis à Mesdames et Messieurs les Maires des 24 Communes membres de Dijon Métropole.

Par ailleurs, le dossier sera également soumis pour avis aux personnes publiques associées conformément aux articles L. 153-16 et L. 153-17 du code de l'urbanisme :

- à Monsieur le Préfet de région Bourgogne-Franche-Comté et de la Côte d'Or
- à Madame la Présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté
- à Monsieur le Président du Département de la Côte d'Or
- à Monsieur le Président du Syndicat mixte du SCoT du Dijonnais
- aux représentants des Chambres consulaires (métiers et artisanat, commerce et industrie, agriculture) ainsi qu'à l'Institut national de l'origine et de la qualité et au Centre national de la propriété forestière
- à Monsieur le Président de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
- à Monsieur le Président de la Mission Régionale d'Autorité environnementale, conformément à l'article L 104-6 du code de l'urbanisme
- à Monsieur le Président du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement, conformément à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation.

La présente délibération fera l'objet des mesures de publicité suivantes :

- un affichage pendant un mois au siège de Dijon Métropole ;
- une publication au recueil des actes administratifs de la Métropole ;
- un affichage en mairie des 24 communes de la Métropole ;
- une parution dans le journal « Le Bien Public » ;
- une diffusion sur le site consacré au PLUi-HD (<http://www.plui.metropole-dijon.fr/>).

