

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

2

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Conseil Municipal de la Ville de Dijon

Séance du 30 septembre 2013



MAIRIE DE DIJON

Président : M. REBSAMEN

Secrétaire : M. BORDAT

Membres présents : M. MILLOT - Mme POPARD - M. MAGLICA - M. DESEILLE - M. MASSON - Mme DILLENSEGER - M. MARTIN - Mme DURNERIN - M. GERVAIS - M. EL HASSOUNI - Mme METGE - M. DUPIRE - Mme REVEL-LEFEVRE - M. BERTELOOT - Mme AVENA - M. MEKHANTAR - Mme BIOT - Mme MARTIN - Mme KOENDERS - M. PRIBETICH - Mme DURNET-ARCHERAY - Mme GARRET-RICHARD - M. MARCHAND - M. JULIEN - M. PIAN - Mme LEMOUZY - M. DELVALEE - M. IZIMER - Mme ROY - Mme TRUCHOT-DESSOLE - Mme HERVIEU - M. ALLAERT - Mme FAVIER - M. BERTHIER - M. BEKHTAOUI - Mme MODDE - Mme MASLOUHI - M. GRANDGUILLAUME - Mme JUBAN - Mme MILLE - Mme GAUTHIE - M. BOURGUIGNAT - M. BROCHERIEUX - M. HELIE - M. DUGOURD - M. AYACHE - Mme VANDRIESSE

Membres excusés : Mme TENENBAUM (pouvoir M. MILLOT) - Mme BLETTERY (pouvoir M. GRANDGUILLAUME) - Mme TROUWBORST (pouvoir M. DESEILLE) - M. LOUIS (pouvoir Mme DURNERIN) - Mme CHEVALIER (pouvoir M. BERTHIER) - M. OUAZANA (pouvoir M. DUGOURD)

Membres absents :

OBJET

DE LA DELIBERATION

EcoPLU - Bilan triennal de la satisfaction des besoins en logements - Débat

Monsieur Pribetich, au nom de la commission de l'écologie urbaine, expose :

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme, un bilan doit être dressé sur les effets du Plan Local d'Urbanisme (PLU) en matière de satisfaction des besoins en logements, trois ans après son approbation.

Ce bilan, qui doit faire l'objet d'un débat se caractérise par les éléments suivants.

L'EcoPLU, adopté par le Conseil Municipal le 28 juin 2010, comprend un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui constitue le cadre de la mise en œuvre d'une politique de planification et d'urbanisme pour les dix années à venir.

Ce cadre s'inscrit lui-même dans celui plus global des politiques d'agglomération qui sont notamment définies dans le Programme Local de l'Habitat (PLH), le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et à l'échelle du bassin de vie, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) par un lien de compatibilité.

Dès lors, les mesures en faveur du logement transcrites dans le PLU sont essentiellement celles définies dans les documents supra communaux cités précédemment.

Ces documents de cadrage établissent des objectifs et des orientations en matière d'habitat de plusieurs ordres.

Du SCOT, document stratégique de mise en cohérence des politiques publiques, deux éléments de cadrage fondamentaux peuvent être mis en avant : répondre aux enjeux démographiques d'un bassin de vie tout en favorisant un développement de l'habitat économe en foncier et durable.

De ce fait, le SCOT fixe un objectif démographique de 326 225 habitants (population municipale) pour les 116 communes qui le constituent avec pour l'agglomération dijonnaise un objectif de 16 000 habitants supplémentaires sur la période 1999-2020, ce qui implique pour Dijon un objectif de 160 000 habitants à l'horizon 2020.

Les réponses qui doivent être apportées dans les documents d'urbanisme locaux, au regard de ces deux objectifs majeurs, revêtent quatre exigences :

- favoriser une évolution de l'habitat en compacité et en renouvellement urbain pour freiner l'étalement urbain et préserver ainsi les espaces agricoles ; dès lors, des règles ont été établies : pour Dijon, le renouvellement urbain a été fixé à 70 % de la production nouvelle et la densité brute minimale à 70 logements à l'hectare ;
- articuler le développement de l'habitat avec les déplacements et notamment l'offre en transport public afin de réduire l'impact des émissions de gaz à effet de serre par la maîtrise des déplacements domicile / travail ;
- construire un habitat durable afin d'en réduire les impacts sur l'environnement ;
- proposer un habitat accessible à tous avec une règle de mixité de 20 % de logements locatifs à loyer modéré pour toute opération de plus de 30 logements et réaliser a minima 50 % de logements aidés dans la production nouvelle.

Le PLH du Grand Dijon 2009-2014 constitue le document de référence de la politique communautaire en matière d'habitat. Ses orientations sont à la fois quantitatives et qualitatives et se résument pour celles en lien direct avec les PLU, de la manière suivante :

- une production, territorialisée par commune, de 1900 logements par an en moyenne, répartis à hauteur de 1700 en neuf et 200 en reconquête du parc existant pour assurer le développement démographique (maintien, par rapport à la décennie 1990, d'un taux moyen annuel de croissance de 0,3 %) et économique de l'agglomération ;
- une programmation de la construction neuve répartie entre 50 % relevant du secteur libre et 50 % du secteur aidé (680 logements en locatif à loyer modéré et 270 logements en accession abordable) afin de répondre à la diversité des besoins des ménages et déclinée selon des formes d'habitat diversifiées économes des ressources naturelles, en particulier du foncier, contribuant, par leur compacité et leur organisation, à la sobriété énergétique ;
- des objectifs prioritaires de rattrapage de l'offre à loyer modéré pour les communes déficitaires au sens de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ;
- la reconquête et la requalification du parc existant, complémentaires de la construction neuve, à travers notamment le développement d'une offre locative privée à loyers encadrés à hauteur de 100 logements par an et la réhabilitation thermique du parc locatif public pour un objectif de 500 logements par an, dont 50% en BBC Rénovation.

Pour Dijon, l'ensemble de ces orientations se traduisent plus particulièrement par :

- la production annuelle de 1000 logements correspondant à un objectif de croissance démographique de 0,3% par an jusqu'en 2020 ;
- la programmation annuelle de 440 logements à loyer modéré pour atteindre le taux de 20 % fixé par l'article 55 de la loi SRU, reposant sur la réalisation de 30 % a minima de logements à loyer modéré dans les programmes de logements neufs avec un taux qui passe à 35 % pour les quartiers comprenant 10 à 20 % de logements locatifs publics et 40 % pour ceux en ayant moins de 10 % ;
- la réalisation d'une part significative de grands logements dans des formes adaptées pour accueillir et maintenir les familles ;
- un objectif en matière d'accession sociale et abordable portant sur 120 logements par an.

Le PDU, révisé en 2012, préconise entre autres objectifs le développement des modes alternatifs à la voiture et l'amélioration de la qualité de vie des habitants, éléments intervenant qualitativement dans la production de logements.

L'ensemble de ces éléments de cadrage ont été intégrés au Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU. Cette pièce du dossier de PLU expose les objectifs et les orientations en matière d'urbanisme retenus par la Ville pour faire de Dijon une ville durable et écologique.

A cette fin, le PADD exprime un projet de territoire dans une démarche de développement durable qui concilie l'équité sociale, le développement économique et le respect de l'environnement.

Pour traduire ces objectifs politiques, quatre orientations majeures ont été déclinées : il s'agit de faire de Dijon :

- une ville évolutive,
- une ville mobile,
- une ville mosaïque,
- une ville environnementale.

La prise en compte des enjeux de l'habitat exprimés précédemment a plus particulièrement trait à :

- la ville évolutive qui, en cohérence avec le SCOT et le PLH, a repris l'objectif de croissance démographique d'environ 0,3 % par an à l'horizon 2020 ce qui, eu égard au seuil d'équilibre établi aux alentours de 700 logements par an, a permis d'entériner un objectif de production annuelle de logements autorisés de 1000 unités ; au-delà de cette approche purement comptable, l'offre de logements doit contribuer à la satisfaction des besoins en renforçant la mixité sociale et générationnelle, et en promouvant une offre financièrement accessible pour juguler une partie de la fuite vers l'extérieur de Dijon et de l'agglomération de près de 500 ménages par an ;
- la ville mobile se donne comme objectif de rendre celle-ci plus accessible et apaisée, et ainsi plus agréable à vivre ; à cet effet, l'accent est mis sur le développement de nouveaux modes de déplacements, marche à pied, vélos ;
- la ville mosaïque traduit les objectifs d'une ville renouvelée et compacte, en faisant de l'axe du tramway le vecteur du futur développement urbain, d'une adaptation du parc immobilier existant, de recherche d'une qualité architecturale et urbaine intégrant au travers d'un recensement du patrimoine d'intérêt local, la préservation d'un bâti de qualité ;
- la ville environnementale prône notamment des économies d'énergie par la construction de bâtiments "basse consommation".

Plus concrètement, le règlement du PLU a décliné les grandes orientations du PADD selon les critères suivants :

- des seuils de mixité sociale définis selon les quartiers pour rattraper le retard en terme production de logements à loyer modéré et instituant une variation de 30 % à 45 % suivant les quartiers et leur desserte en transport public à partir de 1500 m² de surface de plancher pour l'habitat collectif et de 300 m² pour l'habitat individuel ;
- la création du secteur UGr identifiant les sites de renouvellement urbain avec une maîtrise foncière publique où c'est le projet qui fait la règle et pour lesquels des objectifs en terme de performance énergétique "basse consommation" ont été fixés avant l'application de la réglementation thermique de 2012 ;
- la création du secteur UGc favorisant la compacité aux abords des axes de transport public (règles des articles 7 et 10 du règlement de PLU adaptées) ;
- l'ajustement des règles de prospect (article 7 du règlement) et d'implantation par rapport aux voies (article 6) pour permettre les réhabilitations thermiques (isolation par l'extérieur) ;
- la suppression des normes de largeur de voie afin de favoriser dans les nouveaux quartiers une certaine compacité et un autre modèle urbain favorisant les zones de rencontre et les zones 30 ;
- la création de secteurs d'attente identifiant des sites stratégiques en terme de production de logements et pour lesquels un projet d'aménagement doit être validé par le Conseil Municipal avant de pouvoir être urbanisés.

En réponse à ces objectifs de production de logements et de compacité, des règles spécifiques ont été édictées :

- un plan des formes urbaines tenant compte de la réalité morphologique de la ville qui fixe les règles de hauteur ;
- quatre principes, inchangés par rapport aux documents d'urbanisme antérieurs :
 - . une hauteur fonction de la largeur de la voie nonobstant la hauteur admise au plan des formes urbaines ;
 - . un recul toujours égal à la hauteur de la construction pour la distance à respecter par rapport aux limites séparatives de fonds ;

- . un minimum d'une place de stationnement par logement, norme ramenée à 0,8 place pour le logement locatif à loyer modéré le long des axes du tramway lors de la modification du PLU approuvée le 18 mars dernier ;
- . un pourcentage d'espaces libres fixé à 35 % et à 25 % en centralité (anciennes zones UB et UC du POS).

De plus, d'autres règles, qui concourent à une diversité des fonctions urbaines et à une meilleure prise en compte de l'environnement et du patrimoine conjuguées à une requalification exemplaire des espaces publics en lien avec le tramway, constituent autant de réponses apportées à la ville dense.

L'analyse de mise en œuvre du PLU approuvé en juin 2010 sur les enjeux liés au logement permet de dresser le constat suivant :

	2010	2011	2012	01/06/13
Logements autorisés	872	1487	1883	512
dont LLM - %	252 - 29 %	708 - 48 %	594 - 31 %	190 - 37 %

Quantitativement, depuis 2010, le nombre de logements autorisés représente une moyenne de 1 360 unités par an, y compris la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. L'objectif quantitatif est donc atteint.

Outre le cadrage du PLH, cette production de logements s'est inscrite dans un contexte où plusieurs tènements publics ont été mis sur le marché et où des dispositifs de défiscalisation ont incité à l'investissement locatif (Loi Scellier notamment), avec jusqu'à 70% de logements concernés, dans certains programmes.

Concernant la vacance immobilière, il convient de souligner qu'à l'échelle de Dijon, le nombre de logements vacants (à partir des dernières données du recensement) s'est réduit, passant de 9,2 % du parc à 8,2 % entre les recensements de 1999 et de 2010, pour compter 7 300 logements vacants. Ce recul est à souligner dans un contexte de hausse de la vacance sur l'ensemble du département de la Côte d'Or (+ 1,7 % par an).

S'agissant de l'objectif de mixité, la part des logements locatifs à loyer modéré représente 40 % des autorisations 2010 - 2012, soit une moyenne de 500 unités par an ; l'objectif quantitatif est donc atteint.

Sur la période 2010 - 2012, en terme de financement au titre de la délégation des aides à la pierre du Grand Dijon, la programmation de logements locatifs à loyer modéré concernant la commune a été répartie entre 927 PLUS, 335 PLAI, et 136 PLS, soit un total de 1398 logements.

Il est précisé que le taux de logements locatifs à loyer modéré est passé de 16,2 % au 1er janvier 2009, avec 12 702 unités, à 16,75 % au 1er janvier 2012 pour un parc de 13 128 unités (source : DDT21, recensement SRU ; la donnée au 1er janvier 2013 ne sera disponible qu'en 2014).

Par ailleurs, l'accession abordable à Dijon a concerné 210 logements (Pass Foncier Grand Dijon, programmes immobiliers des coopératives d'habitat, etc.).

D'un point de vue de la maîtrise de l'étalement urbain, l'ensemble de cette production est située à 100 % au sein de la ville existante, grâce à la reprise d'anciens tènements militaires ou autres, tels que les sites de l'ancien hôpital militaire Hyacinthe Vincent, du Petit Creusot, de l'ancienne caserne Heudelet, de l'ancienne usine Lejay Lagoute, de Montmuzard, de Richet, et également grâce au renouvellement urbain du quartier des Grésilles.

En parallèle, des opérations privées ont été réalisées à l'occasion d'opportunités d'acquisitions foncières et immobilières.

Concernant la diversification de l'offre, la production des logements neufs se caractérise par des typologies de taille moyenne, 65 % de T2-T3, et 22 % de T4-T5. Par ailleurs, les logements autorisés de 2010 à mi-2013, se répartissent en 91 % d'appartements, 7 % de logements individuels groupés, et 2 % d'individuels isolés.

S'agissant du parc privé ancien, les travaux de rénovation de 299 logements (141 logements de propriétaires-occupants ; 135 logements de propriétaires bailleurs ; 33 logements au sein de 2 copropriétés) ont été financés par la Commission Locale d'Amélioration de l'Habitat du Grand Dijon dans le cadre des crédits délégués de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (Anah).

De même, sur la période 2010 - 2012, 620 logements locatifs à loyer modéré, répartis sur 15 résidences, ont bénéficié du dispositif de financement partenarial mis en place par le Grand Dijon pour

des travaux d'amélioration de leur performance thermique. 93% des logements concernés feront l'objet d'une rénovation BBC.

Enfin, depuis mi 2010, toutes les opérations de construction de logements à loyer modéré ont fait l'objet d'une certification «BBC Effinergie », au travers du règlement d'intervention du Grand Dijon.

L'approche spatiale de cette production permet de mettre en évidence huit opérations d'importance dont les permis de construire ont été autorisés entre mi 2010 et mi 2013 :

- domaine de Gaïa : 140 logements, taux de mixité de 14% ;
- rénovation urbaine du quartier des Grésilles : plus de 548 logements autorisés, dont une partie en accession abordable et en locatif libre ;
- Hyacinthe Vincent : 541 logements autorisés (435 logements livrés ou en construction à ce jour), taux de mixité à hauteur de 50 % ;
- Montmuzard : 168 logements autorisés dont 69 en chantier, taux de mixité de 35 % ;
- Heudelet : 261 logements autorisés sur 323 prévus, taux de mixité de 46 % ;
- Lejay Lagoute : 136 logements en chantier, taux de mixité de 42 % ;
- Renan : 146 logements en chantier, taux de mixité de 38 % ;
- passages Jean Jaurès : 377 logements, taux de mixité de 55 %.

Au sein de ces nouveaux quartiers, la priorité, au-delà de la mixité sociale, a été donnée à :

- la qualité de vie avec des espaces verts créés (Montmuzard, Heudelet) ou restaurés (parc boisé de Hyacinthe Vincent), des modes doux de déplacement valorisés et des formes urbaines variées notamment pour Hyacinthe Vincent et Montmuzard où habitat collectif, intermédiaire et individuel groupé se mêlent ;
- la qualité architecturale et thermique des constructions ;
- la préservation de la mémoire des lieux avec pour l'ancienne usine Lejay Lagoute, la conservation des façades et du fronton ainsi que, pour le site Heudelet, la réhabilitation d'anciennes halles militaires.

Ce bilan positif en matière de satisfaction des besoins en logements ne doit pas obérer les enjeux et problématiques auxquels la Ville devra apporter des réponses dans le cadre du prochain bilan triennal :

- poursuivre l'objectif de mixité sociale en faveur de l'habitat à loyer modéré dans le cadre des objectifs résultant d'une part, du bilan à mi-parcours du PLH réalisé fin 2012 fixant pour Dijon, au regard des projets engagés et des potentialités, un objectif annuel de production de 1 100 logements (contre 1 000 initialement), dont 42 % de logements à loyer modéré d'autre part, des dispositions de la loi du 18 janvier 2013, dite «loi Duflot 1», fixant à 25 % le taux de logements à loyer modéré à atteindre en 2025 ; il est observé que la récente modification du PLU abaissant le seuil au-delà duquel le principe de mixité sociale s'applique constitue un levier supplémentaire pour la production de logements locatifs à loyer modéré ;
- renforcer la programmation en matière d'accession sociale et abordable : à ce titre, une réflexion stratégique sur l'offre accessible a été lancée en concertation avec les promoteurs et professionnels de l'immobilier ;
- diversifier davantage les formes urbaines en faveur d'un habitat intermédiaire et individuel groupé ;
- intégrer les besoins liés au vieillissement de la population : si d'ores et déjà les spécialistes s'accordent à dire que la ville compacte et la mixité des usages au sein des quartiers permettent de mieux répondre aux enjeux du vieillissement, il faudra certainement aller vers l'adaptabilité des logements et le soutien à un habitat à prix abordables ; une étude est en cours afin d'apporter les réponses les plus adéquates pour les années à venir, notamment en lien avec la démarche «Dijon, Ville amie des aînés» ;
- réfléchir à la mise en place d'un suivi des nouveaux quartiers ;
- définir des stratégies pour la programmation des opérations d'habitat intégrant les dynamiques du marché immobilier résidentiel : en effet, si les potentialités à venir sont là puisqu'il a été identifié au travers de l'élaboration du PLU un potentiel de 10 000 logements à construire, il s'agit de hiérarchiser cette programmation au regard des évolutions récentes et en projet : loi du 18 janvier 2013 sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, mesures du plan national d'investissement pour le logement, agrément de Dijon au dispositif d'investissement locatif intermédiaire "Duflot" et projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

A l'appui de cette analyse, il apparaît que le Plan Local d'Urbanisme adopté en juin 2010 a rempli, au cours de ces trois dernières années, les missions et les objectifs qui lui étaient assignés en termes de production de logements au regard des besoins à satisfaire ; ceci en cohérence et complémentarité avec les dispositifs d'intervention applicables sur le territoire de la commune.

A cet effet, il n'est pas envisagé ni de mettre en œuvre le sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme autorisant un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au

sol dans des secteurs de zones urbaines identifiés pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, ni de mettre en révision l'EcoPLU.

Si vous suivez l'avis favorable de la commission de l'écologie urbaine, je vous demanderai, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir :

1- prendre acte du débat prévu à l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme tirant le bilan des trois premières années d'application de l'EcoPLU en matière de satisfaction des besoins en logements ;

2- au regard du bilan exposé, ne pas faire application des dispositions du sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 de ce même code ni engager de procédure de révision.

RAPPORT ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ