

## **Observations sur le document PLUI-HD de Dijon Métropole**

### **Présentation de Patrimoine-Environnement :**

Notre fédération représente environ 15 000 adhérents et sympathisants en Bourgogne-Franche-Comté et environ 200 associations. Ses activités se déploient dans les domaines du patrimoine urbain comme rural, bâti ou naturel, la culture, les arts et le cadre de vie. Nous sommes la seule fédération patrimoniale totalement transverse de France. Nous sommes présents dans nombre de commissions locales et régionales.

### **L'étude du dossier soumis à cette enquête publique conduit aux remarques suivantes :**

#### **1 -Sur l'objectif :**

Il est indiqué que le PLUi-HD conduira à augmenter le parc immobilier de plus de 1500 logements par an. L'orientation n°2 indique en effet qu'il s'agit de "*Produire et mobiliser plus de 15.000 logements sur la période 2020-2030*". Pour justifier la pertinence de ce chiffre, il est nécessaire de poser le diagnostic de la situation actuelle.

#### **1.1 Sur la réponse aux besoins démographiques :**

Selon l'INSEE, la Bourgogne-Franche-Comté a gagné moins de 2 200 habitants en cinq ans, de 2010 à 2015, chiffre très inférieur à celui qui est retenu pour l'agglomération de Dijon sur les 10 prochaines années

Si l'évolution est globalement faible, la population continue toutefois de progresser dans trois départements : le Territoire de Belfort, dont la croissance ralentit malgré tout, la Côte-d'Or et le Doubs, tirés par l'attractivité des agglomérations de Besançon et de Dijon.

A Dijon, entre 2010 et 2015, la population a augmenté de 6 127 personnes. En projection linéaire sur 10 ans, on peut compter sur 12 254 habitants supplémentaires, mais dont seulement environ 7 000 sont affectables au solde positif des naissances par rapport aux décès. Les habitants permettant d'occuper les susdits 15 000 logements (soit -estimation basse- environ 39 000 personnes avec 20% de familles monoparentales 10% de personnes seules et 70% de couples avec un enfant) devront donc être majoritairement "importées" des territoires ruraux de la région pour une part non définie, et principalement du monde rural.

Or ce monde rural fait partie des grands chantiers à conduire pour améliorer le quotidien de nos concitoyens qui veulent y vivre et s'y maintenir ou de ceux qui veulent s'y installer. Il n'est besoin que d'évoquer les études, les rapports ministériels et ceux de spécialistes de l'aménagement régulièrement présentés dans les médias pour s'en convaincre.

Ce dossier, qui propose de densifier l'agglomération alors que de nombreux efforts sont faits notamment par l'Etat pour sauver le monde rural, apparaît comme incompatible avec les actions partout entreprises pour éviter la désertification des territoires. On l'a compris, la construction de ces 15 000 logements supplémentaires nécessite d'attirer des populations rurales pour les occuper ... et comme le nouvel habitant ne viendra que s'il trouve du travail, il faut bien évidemment augmenter les surfaces consacrées aux zones d'activités tertiaires. (cf. Axe1 Orientation1 C : *Renforcer l'offre tertiaire et de service au sein des espaces urbains E.*

*Satisfaire aux besoins fonciers des activités artisanales F. Faire évoluer l'urbanisme commercial G. Améliorer les conditions d'accueil des entreprises, la fonctionnalité et la qualité des zones d'activités)*

Le projet propose donc indirectement de vider en partie l'espace rural pour remplir l'agglomération de Dijon, y compris sur les activités économiques qu'il possède ou qu'il envisage d'accueillir.

L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales en Bourgogne-Franche-Comté est important. Il constitue le premier poste de dépenses de l'Etat avec plus de 6 Md€ versés en 2017, soit 36 % des dépenses de l'Etat dans la région ; 2,2 Md€ en particulier constituent les dotations pour le fonctionnement et pour les investissements des collectivités. En Côte-d'Or, les collectivités ont perçu 400 M€ de DGF (Dotation Générale de Fonctionnement) en 2017, dont 105 M€ pour les communes et leurs groupements. A cela il conviendrait d'ajouter les coûts induits par les activités déployées par les services déconcentrés de l'Etat en direction du monde rural, comme par exemple les salaires des agents.

Patrimoine-Environnement, qui est engagé dans plusieurs actions de revitalisation du monde rural, ne peut donc accueillir favorablement cet objectif.

## **1.2 - Sur le volume de logements utile :**

Il existe environ 7 000 logements libres à Dijon qui seraient à louer en priorité. Au vu de ce constat, il faut se demander s'il est judicieux d'engager 15 000 logements supplémentaires sur 10 ans, même s'il y a parallèlement quelques destructions.

A cela il faut ajouter plus de 10 300 logements en cours de réalisation.

Par ailleurs, le tome B « Explication des choix » fait part d'un objectif de 16 375 logements dont 9 565 à Dijon, ce qui pose la question du chiffre réellement retenu.

En outre, une récente étude indique que les jeunes et nouveaux ménages souhaitent principalement s'installer "à la campagne" non pour des raisons de coûts mais pour la qualité de vie. Aussi, soit le pari fait par ce projet est-il perdu, et ces nouveaux logements ont toutes les raisons de rejoindre en grande partie les 7 000 vacants, ce qui sera un investissement néfaste à notre économie car inutile, soit il est gagné et ils se peupleront au détriment des zones rurales qui se paupériseront un peu plus.

On ne peut donc que noter l'incohérence entre le PLUi-HD et les autres politiques territoriales. Cela revient à multiplier les dépenses pour une politique locale en contradiction avec la politique nationale mais aussi avec les aspirations des Français qui veulent un renforcement de la ruralité, signe de qualité de vie, de moindre pollution et de meilleur respect de leur santé.

Tout est prévu pour désertifier le monde rural au profit de l'agglomération. Le choix d'une croissance de 15 000 logements sans satisfaire aux besoins réels est clairement incompatible avec la politique menée en France, qui est celle de la revitalisation des campagnes et du renforcement des services.

## **2 - Sur les cohérences d'objectifs :**

Concernant l'aménagement du territoire notamment : Ce présent dossier n'est pas cohérent avec le SCoT. En effet, ce dernier prévoit de limiter à 250 ha la consommation d'espace à vocation économique au sein des zones d'activités de Dijon Métropole sur la période 2020-2030, alors que le PLUiHD, prévoit 261 ha pouvant aller à 295 ha avec les 34 ha de la zone Europa, soit 295 ha sur la période 2020-2030. Quel chiffre faut-il retenir ?

Concernant le caractère environnemental : Le PLUiHD prévoit des augmentations des consommations énergétiques, des émissions de polluants et de gaz à effet de serre associés,

compte-tenu des objectifs ambitieux de développement économique et de construction de logements.

Or, on ne peut à la fois proclamer son soutien à la lutte contre le changement climatique et justifier, au nom d'un objectif discutable, l'accroissement des pollutions qui induira un effet contraire et posera de sérieux problèmes de santé publique.

Concernant les espaces protégés : Le PLUi-HD prend en compte les espaces d'intérêt paysager et écologique à préserver. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sectorielles contiennent également des principes de préservation de trames végétales, qui ne sont pas toujours cohérentes avec les espaces à préserver dans le zonage. En outre, le règlement prévoit une disposition dérogatoire qui permet les aménagements et constructions dans les espaces d'intérêt paysager et écologique dans la limite de 10 %. Cette disposition ne semble pas en adéquation avec les objectifs de préservation de ces espaces, et remet en cause la réelle protection des zones de respiration en milieu urbain.

### **3 - Sur l'urbanisme et l'approche sociologique du dossier :**

L'orientation n°4 « Favoriser l'intensification urbaine autour des transports en commun et des axes urbains » ne semble pas tenir compte des structures d'habitat existantes et densifie sans que le caractère plus ou moins pavillonnaire des zones traversées soit pris en compte.

Les cartes confirment que tous les territoires seront densifiés quel que soit le type d'habitat. Les efforts de constructions nouvelles porteront préférentiellement autour du tramway sans pour autant épargner les autres secteurs. Pour se loger, nombre d'habitants seront contraints de venir s'installer le long de ces transports structurants. (cf. Orientation 4-A : "*Une densification et un renforcement de la mixité des fonctions autour des axes de transports en commun structurants*").

Le dossier indique que l'un des objectifs est de "*Poursuivre le rééquilibrage sociologique et territorial à l'échelle métropolitaine en agissant sur le parc à loyer modéré avec une priorité à donner en termes de production au rattrapage du déficit SRU dans les communes concernées et en veillant aux équilibres sociaux entre les différents quartiers des communes*".

Cela se traduit notamment par :

- un plus grand nombre de HLM dans les communes.
- plus de répartition d'immeubles collectifs dans les quartiers sans égard pour le tissu existant (tissu pavillonnaire par exemple)

Or, nous pensons que mixité ne veut pas dire mitage et vivre ensemble ne veut pas dire perte de repères par des voisinages qui "ne marchent pas". Les sociologues savent aujourd'hui que "*l'invocation constante de la mixité sociale comme valeur dans le domaine du logement social et de la politique de la ville se trouve mise en discussion non seulement par les acquis de la recherche sociologique mais aussi par les représentations pratiques et discriminatoires des acteurs*" (Annick TANTER et Jean-Claude TOUBON).

Cette politique de peuplement n'a paradoxalement pas diminué la spécialisation ethnique ou des CSP qu'elle était censée combattre. En certain cas, elle l'aggrave. La *politique urbaine du logement* poursuit un objectif de rééquilibrage considéré comme un antidote à la ségrégation urbaine. Cette nécessité de diversifier le peuplement des quartiers a donné naissance au concept de mixité sociale qui a quasiment éclipsé les expressions synonymes de diversification sociale et d'équilibre social de l'habitat.

Il apparaît que les pouvoirs publics souhaitent le brassage des groupes sociaux pour éviter les poches de pauvreté. Ce mélange est perçu comme la condition essentielle pour un équilibre des relations sociales dans la ville, et sur le plan institutionnel il permet de répartir les charges entre davantage de collectivités. On peut craindre que par cette « dilution du social dans

l'urbain », on ne cherche artificiellement à rendre la pauvreté moins voyante sans diminuer pour autant le nombre de personnes démunies. Selon une approche implicite, il s'agit aussi de promouvoir un brassage ethnique pour mettre fin aux situations dans lesquelles le regroupement communautaire est identifié comme la première étape d'un processus de dévalorisation du patrimoine immobilier.

En matière d'action foncière, le législateur a encadré le droit de préemption urbain (DPU), pour faire échec aux pratiques communales consistant à préempter systématiquement les immeubles dont l'aliénation se fait en direction des promoteurs sociaux.

La rédaction actuelle du PLUi-HD pourrait être une manière de contourner cet encadrement.

Plutôt que cette proposition de mitage territorial, il conviendrait de s'intéresser aux interactions entre individus et à la composition sociale des quartiers étudiés. C'est un préalable à toute modification en profondeur de ces quartiers. Cela ne se fera durablement qu'avec ses habitants.

Ce qui est ici proposé repose en grande partie sur le diagnostic d'une incapacité des choix antérieurs de peuplement et d'amélioration du cadre de vie à réduire la concentration de « pauvres » et « d'immigrés » dans certains quartiers. On répartit alors les populations. Deux postulats légitiment la mixité comme valeur et principe d'action. Le premier est celui d'une hypothèse « d'effets de quartier » négatifs sur le devenir des populations. Le second postulat, plus ancien, est celui d'une atténuation de la distance sociale par la proximité spatiale.

La diversification de l'habitat devient alors l'instrument principal de la mixité dans ce qu'on appelle en France les Zones urbaines sensibles.

Le bénéfice des « effets de quartier » n'est pas aujourd'hui prouvé et les sociologues ont des points de vue divergents...

...car la mixité ne consiste pas seulement à attirer des « classes moyennes » de l'extérieur, proche ou lointain, mais aussi à éviter le départ des habitants qui se sentent exclus du quartier ou ils se sont précédemment implantés, ce départ pouvant être un facteur de paupérisation ou de dépréciation des quartiers. L'arrivée en plus ou moins grande masse de nouveaux venus a souvent un effet qui n'est pas positif. Elle peut favoriser massivement des départs prématurés. Sur les « effets de quartiers », c'est-à-dire les effets de la résidence dans un quartier donné sur les sociabilités et les destins sociaux, la question est notamment discutée par Jean-Yves Authier qui souligne que, même si ces effets ne sont pas autonomes de la structure sociale, ils existent bel et bien. Le rappel est utile quand on sait la réticence des sociologues français à l'égard de la prise en compte de la dimension spatiale des phénomènes sociaux.

***Aussi est-il illusoire de vouloir régler des problèmes, y compris d'intégration sociale, en créant d'autres problèmes à terme, problèmes qui seront alors dus à une moindre qualité de vie ou de cohésion sociale par le phénomène de ce mitage proposé dans le PLUi-HD.***

#### **4 - Sur les choix architecturaux :**

Nous n'avons pas relevé d'orientations architecturales qu'il aurait été souhaitable de trouver pour assurer les habitants de la qualité du bâti, sur les formes architecturales à respecter, leur style et pérenniser ou améliorer l'existant... Ceci concerne tout particulièrement les communes situées dans le périmètre de la zone tampon du site inscrit à l'Unesco des Climats de Bourgogne, inscription dont s'enorgueillit Dijon à juste titre. Il ne faut donc pas perdre de vue le fait que le passé vitivinicole de la ville, autrefois un lieu important du commerce du vin, avec ses traces dans l'aspect urbain a joué dans la décision favorable de l'Unesco. Comment éviter l'arbitraire de celui qui délivre le permis de construire sans référentiel clair en la matière ? Doit-on comprendre que sera poursuivi le patchwork constaté aujourd'hui qui fait perdre à beaucoup de quartiers leur spécificité passée ? Le maître mot dans le domaine de l'art

(référence surprenante dans ce contexte) est de respecter la diversité dans l'unité ...Diversité oui, mais il ne faut pas détruire cette unité ; cela implique de garder les modalités architecturales et sociétales du tissu urbain qui environne le projet.

Un autre point qui pose problème : Au delà de cette réflexion sur l'écriture architecturale des bâtiments, on doit aussi s'interroger sur les raisons qui conduisent à donner un moyen de s'affranchir facilement des règles sur les hauteurs.... Déjà contestables à la lecture des cartes et en regard du tissu urbain dans lequel les nouveaux bâtiments sont appelées à s'insérer, on ne peut être favorable au principe de l'attique qui viendra les surélever, dépassant ainsi la hauteur réglementaire. Le principe des hauteurs réglementaires est de se référer à l'impact des bâtiments sur leur environnement. Or, celui-ci est fonction de la hauteur totale et donc influencé par la présence ou l'absence d'un attique.

Une autre interrogation : la qualité architecturale peu définie, un nombre de logements offert très supérieur à la demande, une région de moindre attractivité en regard de ses deux grandes voisines (Auvergne-Rhône-Alpes et Ile de France), tout concourt à une diminution du prix moyen des logements existants. Or, ils ne sont pas détenus nécessairement par des propriétaires fortunés. Vouloir surdimensionner le parc à venir comporte un grand risque de tirer l'immobilier vers le bas.

Et ce sont, de toute évidence, les moins favorisés qui verront une dépréciation de leur propriété et seront donc les premiers lésés.

Autres points : On peut penser que ce PLUi-HD a pour objectif d'améliorer l'actuel PLU et non de dégrader l'urbanisme. Aussi il faut interdire les implantations des bâtiments en limite séparative latérale et attribuer à tous les secteurs, y compris de centralité, la règle de distance de la limite de fond de parcelle : distance = hauteur du bâtiment, comme c'est le cas actuellement.

## **5 - Collectif ou individuel ?**

Tout se passe comme si l'habitat individuel était honni. C'est pourtant l'aspiration de nos concitoyens. Il est dommage de ne pas retenir une vision plus équilibrée entre habitat individuel et collectif. Où sont traduites les attentes des habitants ? Certes, il importe de régler des problèmes de niveau macroscopique ... mais n'oublions pas qu'une approche similaire fut la source principale des difficultés venues des "grands ensembles".

De manière générale, le dossier impose une vision assez "collectiviste" à notre manière de vivre. Cela nous semble assez inquiétant car il encadre volontairement les styles de vie par des effets connexes structurants.

## **6 - Et le développement durable ?**

Ce dossier ne réussit pas à proposer une vision qui s'inscrive vraiment dans une perspective de développement durable et en respecte les trois piliers qui sont l'environnement, l'économique et le social.

Il se veut environnementalement "propre" et prospectif. Avec l'idée de toits ou façades végétalisées, il souhaite se rapprocher de la notion d'écoquartiers. En effet, ces derniers font rêver ; ils sont censés préfigurer et impulser la ville durable de demain. Mais la réalité est plus complexe. Ici, le mitage porté par le projet ne peut en faire un véritable écoquartier, et ce qui pourrait être une bonne orientation devient une opération urbanistique hasardeuse. Un ÉcoQuartier est un projet d'aménagement multifacettes qui intègre tous les enjeux et principes de la ville et des territoires durables. Il suffit de faire le parallèle avec les villes de Fribourg-en-Brigau ou Auxerre pour constater la différence des approches.

Les espaces publics sont également au cœur des politiques de mixité sociale puisqu'ils sont censés être le lieu privilégié des interactions entre les habitants, favorisant le vivre-ensemble.

Or ici, on les cherche. Tout se qui est proposé dans le domaine "vert" est extérieur à l'agglomération. Il y a bien une tentative de « verdissement » du dossier, mais elle reste très technique.

Sur les déplacements, on note un manque de vision d'ensemble entre les liaisons douces envisagées avec le réseau existant.

Nous saluons cependant les points suivants :

- *Repenser le rôle de la ceinture des boulevards de Dijon*
- *Promouvoir une gestion économe de la ressource en eau*
- *Développer une gestion alternative des eaux pluviales et de ruissellement*
- La limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles et le renouvellement urbain
- La prise en compte des risques naturels et technologiques

En revanche nous restons sur nos interrogations concernant :

- *"La prise en compte du patrimoine dans sa diversité"*
- *"Des interactions entre espaces urbains et espaces de nature à poursuivre"*
- *"Une sensibilité paysagère à intégrer aux projets "*

Les formules employées sont bien trop vagues pour être suivies d'effets prouvables et quantifiables ... OR,... ne s'améliore bien que ce qui peut se quantifier.

Une inquiétude particulière concerne la consommation d'espace qui sera plus importante que les 282 ha annoncés du fait des opérations en cours non comptabilisées.

Plusieurs secteurs de parcs et jardins partagés seront au moins en partie urbanisés (par exemple le parc à Daix), diminuant ainsi les espaces de respiration en milieu urbain.

Densifier ? Pourquoi ? Quelle véritable volonté de préserver et développer les espaces verts ce PLUi-HD traduit-il ? Certes on parle de végétalisation des toitures et des façades, mais ce n'est pas équivalent ; le bilan carbone n'est pas le même et la qualité de vie non plus. On ne remplace pas un espace vert, un jardin ou un petit square par un immeuble même végétalisé. L'utilisation n'est pas la même et la vie des habitants en est durablement affectée.

Le PLUi-HD détermine des coefficients de biotope par surface (CBS) entre 0,2 et 0,6.

Les objectifs de CBS sont déclinés en 5 niveaux différents, selon la configuration du territoire. Si l'on adhère au principe, en revanche certains secteurs font l'objet d'un coefficient très faible de 0,2 et 0,3. Sous une approche qui semble très cartésienne on envisage, dans ces secteurs, de laisser peu de place à la végétalisation, sans raison véritable. Pourquoi ? La fixation des niveaux ne semble pas toujours justifiée, et il serait souhaitable de consulter les populations sur ce sujet.

*Un point de préoccupation : on peut être certain que les façades ou les toitures végétalisées ne resteront pas avec la même efficacité dans le temps. On ne peut être assuré qu'elles puissent participer durablement à l'amélioration de l'environnement en général. Ces aménagements doivent être considérés comme des facteurs supplémentaires venant en appoint " favorisant " et non comme un élément de régulation permanent. Nous devons nous sentir responsables de ce futur qui sera difficile et ne pas " jouer " avec des chiffres qui rassurent aujourd'hui, mais qui ne correspondront peut-être plus à la réalité demain.*

## **7 – Sur le stationnement :**

Le sujet du stationnement est assez mal traité et de manière non convaincante car un parking pour 100m<sup>2</sup> construits est nettement insuffisant. Même en favorisant le transport doux (vélo

par exemple), il restera un nombre d'automobiles important "tout électrique" à horizon 2040 selon le récent plan du Gouvernement. La proposition contenue dans ce dossier est donc à revoir.

### **8 - Sur les sites de projets :**

Nous sommes vraiment interpellés par ces zones projets qui sont une forme d'exemption du projet en regard de la réglementation. Elles doivent relever de règles bien définies et connues de tous. A revoir.

### **9 - Sur la participation démocratique au dossier :**

Nous n'avons pas connaissance d'une consultation démocratique de la population par les commissions de quartier. Une telle pratique est en opposition avec le développement durable et l'Agenda 21. Cela devrait suffire à rejeter ce dossier quel qu'en soit le contenu.

## **Conclusions:**

Le volume du dossier soumis à enquête publique est impressionnant. Il faut saluer le travail accompli.

Sur le fond, ce PLUi-HD a quatre inconvénients majeurs :

- Le premier est de jouer contre la ruralité qui reste notre poumon sociétal ;
- Le second est de jouer seul, quasiment contre les autres territoires de la Côte d'Or, voire ceux de la Bourgogne-Franche-Comté ;
- Le troisième est de ne pas tenir compte du réel ou pire de partir d'un diagnostic erroné sur les véritables besoins en logements et les attentes des populations ;
- Le quatrième est de jouer la "minéralité" de l'agglomération contre son "verdissement".

En outre, plusieurs éléments fournis sont insuffisants. La divergence entre les objectifs et leur transcription opérationnelle pose questions.

On relève notamment comme les plus "criants" :

- La consommation réelle d'espace, beaucoup plus importante que l'annonce qui en est faite ;
- L'absence d'analyse des incidences environnementales sur les secteurs qui seront construits ;
- Les parcs et jardins, insuffisamment pris en compte par rapport à leur juste niveau de participation au cadre de vie et à la santé ;
- Les propositions insuffisantes en regard de la lutte contre le changement climatique.

Nous serions favorables à un dossier qui serait centré sur la réponse aux préoccupations des habitants à court ou moyen terme, sur l'amélioration de leur qualité de vie, sur un meilleur vivre ensemble, sur le respect du futur. Gérer c'est effectivement prévoir, y compris pour les responsables d'agglomération.

Le PLUi-HD présenté relève plus d'une approche ambitieuse dans une recherche de métropolisation, ne tenant pas compte de partenaires et parties prenantes qui existent dans son paysage, que d'un projet équilibré, centré sur les habitants et leur territoire. Il est nécessaire et même urgent de se projeter dans l'avenir pour construire un monde meilleur, mais ce n'est pas dans ce dossier que l'on trouvera la réponse. Dommage !

Nous sommes, en l'état, défavorables à ce projet.