

32 - Plan Local d'Urbanisme - Ouverture à l'urbanisation du secteur des «Vaîtes»

M. l'Adjoint BODIN, Rapporteur : Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Ville de Besançon a été approuvé le 5 juillet 2007. Il a fait l'objet d'une révision et de plusieurs modifications. Sa dernière modification simplifiée (n° 2) date du 17 septembre 2015.

Le PLU va prochainement faire l'objet d'une nouvelle procédure de modification (n° 7) dont l'un des dossiers concernera l'évolution du règlement de la zone AU relative au secteur des Vaîtes.

Cette zone est classée 2AU-H depuis l'approbation du PLU le 5 juillet 2007. Conformément aux dispositions de l'article L. 153-38 du Code de l'Urbanisme, lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation de ce type de zone, une délibération motivée du Conseil Municipal doit justifier l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées (I) dans les zones déjà urbanisées, ainsi que la faisabilité opérationnelle (II) du projet dans cette zone.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) définit les orientations en matière de développement urbain et de programmation d'habitat.

Faire face à l'étalement urbain, répondre aux attentes de la population par une offre diversifiée et adaptée de logements constituent des enjeux forts de développement urbain pour la Ville, qu'elle doit mener notamment avec le souci de la qualité urbaine, de mixité sociale, d'économie d'espace. Pour atteindre ces objectifs, l'extension urbaine doit être maîtrisée et doit concourir à rééquilibrer le territoire en direction de l'Est de la Ville et de l'Agglomération.

En matière de programmation de logements, il s'agit de produire des logements pour tous. Cela nécessite, d'une part, d'organiser une production de logements suffisante et, d'autre part, de développer une offre d'habitat diversifiée, en proposant une offre foncière équilibrée, répartie à la fois dans les quartiers existants, dans les secteurs en renouvellement et dans les zones d'extension maîtrisée. Ainsi, renouvellement urbain et extension maîtrisée de l'urbanisation doivent permettre de satisfaire la demande de logements et d'accueillir la population, tout en prolongeant et complétant la Ville de manière cohérente.

Le PADD identifie le secteur des Vaîtes comme un potentiel d'urbanisation orienté vers un quartier d'habitat diversifié. Il annonce aussi un développement ordonnancé de ce secteur vers une forme à caractère résolument urbain donnant plus de consistance au tissu urbain, en particulier à proximité des axes structurants nouveaux. Cette approche confirme la volonté de donner plus d'épaisseur à certains secteurs périphériques du centre-ville.

Ce potentiel d'urbanisation s'appuie aussi sur la création d'une nouvelle trame viaire hiérarchisée, ainsi que sur la définition d'un programme conséquent d'équipements publics, qui prévoit notamment la réalisation d'un groupe scolaire, d'une crèche et d'une salle polyvalente de quartier (ces services à l'enfance et de proximité représentant des atouts importants en termes d'attractivité et d'accueil des familles).

L'urbanisation du secteur des Vaîtes traduit également d'autres options fortes du PADD. Elle s'inscrit dans une logique :

- de développement et de confortement de l'Est bisontin,
- de développement de l'utilisation des transports en commun grâce à son articulation avec le tramway,
- de promotion de la qualité environnementale et architecturale des nouveaux aménagements.

Sur un site d'une quarantaine d'hectares, cette urbanisation doit permettre de mieux relier l'entrée Est de Besançon au centre-ville, et de construire un nouveau quartier greffé au tissu urbain existant avec un habitat diversifié, composé de petits collectifs, d'habitat intermédiaire et de logement individuel dense (maisons groupées ou superposées). Il s'agira d'un éco-quartier (démarche de labellisation engagée) proposant des équipements publics et des services de proximité, des espaces publics qualitatifs et généreux, notamment en termes d'espaces verts (jardins familiaux, noues paysagères...).

Ce quartier, à l'articulation entre ceux des Chaprais, des Clairs-Soleils et de Palente, est inscrit depuis sa conception dans une optique de développement durable. Il intègre notamment des problématiques telles que l'économie d'espace et le choix d'une densité à caractère urbain, la sobriété énergétique et les énergies renouvelables, la gestion écologique des eaux pluviales, la prise en compte de l'environnement initial.

Considérant ce potentiel d'urbanisation, et dans la continuité des principes édictés ci-avant, des études ont été réalisées, qui ont amené le Conseil Municipal à :

- arrêter un projet d'aménagement d'ensemble, socle constitutif du dossier de Déclaration d'Utilité Publique par délibération du 22 mars 2010 ;
- approuver le dossier de création de ZAC des Vaïtes par délibération du 16 juin 2011 ;
- approuver le dossier de réalisation de ZAC des Vaïtes par délibération du 21 janvier 2013 ;
- concéder l'aménagement de la ZAC des Vaïtes à la SPL-Territoire 25 par délibération du 2 décembre 2013.

Le parti général d'aménagement et la composition urbaine retenus définissent un projet d'ensemble sur 34 ha, avec une 1^{ère} phase d'aménagement sous forme de ZAC qui représente les 2 tiers du projet global, équivalant à un potentiel d'environ 1 050 logements sur 23 ha (avec les phases ultérieures de l'aménagement, la capacité de production représentera à terme environ 1 700 logements).

Inscrite dans le projet urbain global de la Ville de Besançon, l'ouverture à l'urbanisation du secteur des Vaïtes répond de façon satisfaisante aux objectifs et enjeux urbains suivants :

I - L'utilité de l'ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées

I-1 / Rééquilibrage de l'armature urbaine

Le développement de ce secteur participe à la volonté d'un rééquilibrage du territoire bisontin. En accompagnement de l'aménagement d'une partie du secteur des Planches-Relançons, la production d'habitat à l'Est doit contribuer au rééquilibrage de l'armature urbaine, au regard du développement de l'ouest ces dernières décennies (Planoise, Hauts du Chazal, Tilleroyes et Saint- Laurent).

Ce rééquilibrage a été matérialisé par la création de la ligne de tramway reliant l'ouest (Hauts de Chazal) et l'Est de l'agglomération urbaine (Marnières), en passant notamment par le quartier de Planoise, la Boucle et les quartiers des Vaïtes -dont deux stations existantes situées au cœur du projet (Dr Schweitzer et Vaïtes) permettent une desserte structurante-, Palente, et Orchamps. Ce tracé participe aussi à la structuration de la Ville en permettant d'organiser une certaine densité urbaine le long de cet axe, et notamment à l'Est pour l'aménagement des Vaïtes.

I-2 / Production de logements

Conformément à une récente étude réalisée sur le territoire bisontin en matière de programmation d'habitat sur plusieurs opérations d'aménagement, l'objectif de production d'une offre de logements adaptée et diversifiée se confirme, de manière prospective, entre 510 et 730 logements/an.

L'objectif de 730 logements/an défini par le Programme Local de l'Habitat (PLH) pour la Ville permet un développement de population. Celui de 510 logements/an permet, quant à lui, de maintenir un niveau de population constant sur la commune de Besançon. Atteindre, maintenir et conforter un niveau de réalisation entre ces seuils correspond à une production équilibrée, permettant de réalimenter quantitativement le marché.

Par déclinaison du projet d'aménagement d'ensemble, la mise en œuvre immédiate de la ZAC des Vaïtes constitue, sur 23 ha, une 1^{ère} phase qui permet de répondre à une partie des besoins du marché de l'immobilier, avec notamment la volonté d'y attirer des familles avec enfants.

Ainsi, la mise en œuvre de cet aménagement durable que constitue l'éco-quartier des Vaïtes, porté par la collectivité, doit notamment permettre de diversifier l'offre de logements en favorisant l'innovation et le rééquilibrage du marché, et en proposant également des produits familiaux complémentaires à ceux proposés en 1^{ère} couronne, pour fixer les familles des catégories intermédiaires (ceci devant concourir à rééquilibrer la structure générationnelle et sociale de la ville-centre).

Cela illustre la volonté de la collectivité de soutenir une production équilibrée et adaptée de logements dans le cadre d'un aménagement d'ensemble que l'initiative privée n'aurait pas pu réaliser, eu égard à la nécessité de concevoir un ordonnancement de l'urbanisation à l'échelle du quartier (principe d'organiser et regrouper les lots constructibles autour de l'axe du tram et de maintenir ou réaliser des espaces libres verts généreux).

Cette production de logement induit les adaptations apportées à la zone 2AU-H.

En effet, d'une part, le territoire de Besançon est pourvu de capacités constructibles limitées en zone urbaine. Aujourd'hui, la possibilité de production de logements dans le diffus (de l'ordre de 160 logements/an) est largement insuffisante pour atteindre l'objectif seuil de production de 510 logements par an. Les «dents creuses» ayant fait l'objet de zones à Plan Masse dans le PLU sont réalisées ou enclenchées (Chaillot, Chalet Mouillère, Demangel, Saint-Claude, Clairs-Soleils).

D'autre part, un bilan de la consommation foncière indique que la plupart des zones 1AU définies en 2007 au PLU sont en grande partie consommées ; les $\frac{3}{4}$ en terme de surface (35 ha aménagés sur 50) et plus des $\frac{2}{3}$ en terme de capacité de production de logements (1 120 autorisés sur un potentiel de 1 700 ; 500 logements environ sont livrés). Il s'agit notamment des secteurs Bregille-Chemin des Vareilles, Chemin de Serre, Sous-Montboucons, Rue Arago-Rue de l'Épitaphe, Chemin de Pirey-Rue Arago, Chemin du Point du Jour, Chemin de Tallenay, Tilleroyes-Fresnel, Chemin des Journaux-Velotte, Chaudanne.

Enfin, les dernières données confirment qu'il est nécessaire de mobiliser les réserves foncières liées aux opérations en cours (Hauts du Chazal, Vallon du Jour, programmes isolés dans le diffus, etc.) ou qui entrent en phase pré-opérationnelle (Vauban, Viotte, Planches-Relançons).

L'ouverture à l'urbanisation du secteur des Vaïtes est donc nécessaire pour continuer de proposer une offre foncière suffisante et diversifiée et permettre de soutenir une production de logements adaptée aux besoins.

Par ailleurs, l'ouverture de ce secteur à l'urbanisation concourra, sur une programmation à 12 ans, à proposer une offre foncière pour une production adaptée de logements, par la réalisation de formes d'habitat variées et contribuant à une certaine densité urbaine (gamme de produits se déclinant entre petit collectif, habitat de type intermédiaire et individuel dense).

En effet, la production de logements doit également s'apprécier qualitativement. La réalisation d'une large part de cette production dans des opérations publiques maîtrisées permet d'orienter la production de logements en cohérence avec les objectifs politiques du projet urbain, à savoir :

- une diversité des formes urbaines d'habitat ;
- une programmation et une typologie de logements adaptées aux besoins de tous, permettant notamment d'accueillir des familles et ménages avec enfants ;
- une complémentarité des opérations et une attractivité résidentielle selon différents paramètres : qualité de la desserte en transports en commun, niveau d'équipements publics, atouts en matière d'environnement paysager direct, etc.
- l'axe mis sur le développement durable en privilégiant notamment un chauffage par énergie renouvelable.

Cet aménagement d'ensemble, organisé et ordonnancé, vise enfin à éviter une forme de mitage dans le développement de la ville.

II - L'utilité de l'ouverture au regard de la faisabilité opérationnelle du projet

La réalisation de la ZAC des Vaïtes est concédée à l'aménageur Territoire 25. Cet aménagement d'ensemble sera réalisé conformément aux Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) intégrées au PLU, qui lui sont propres et qui visent notamment à mettre en œuvre de nouvelles formes urbaines et des produits d'habitat adaptés aux besoins de logement.

Cette modification concourra à la mise en œuvre du programme de construction.

II-1 / La maîtrise du foncier

A quelques parcelles exceptées, la SPL TERRITOIRE 25 est propriétaire de l'ensemble du foncier nécessaire au projet.

Cette maîtrise foncière constitue un atout essentiel permettant l'exécution des travaux dès la modification du PLU approuvée.

II-2 / Organisation de l'offre de logements autour d'axes de transport en commun performants et d'aménagements proposant un maillage des itinéraires «modes doux» renforcé

La trame urbaine et l'aménagement du projet des Vaïtes :

- s'organisent, d'une part, autour de la desserte structurante du tramway (2 stations au cœur du quartier + 2 autres à proximité immédiate) ;
- s'appuient, d'autre part, sur la création d'une nouvelle trame viaire hiérarchisée qui comprend notamment :
 - . une voie de liaison inter-quartiers, entre l'entrée Est et le centre-ville,
 - . des voies de desserte interne aux îlots bâtis, traitées sous forme de plateaux partagés (ambiance apaisée, type zones de rencontre ou zones 30),
 - . un maillage fin des itinéraires «modes doux» favorisant les déplacements à vélos ou à pieds (sentés et trajés piétons en cœur d'îlots).

L'organisation d'une densité urbaine autour de l'axe structurant du tramway s'inscrit dans l'évolution à long terme des mobilités au sein de la ville-centre, en incitant et facilitant l'usage des transports en commun et la pratique des mobilités douces.

Par ailleurs, une gestion différenciée du stationnement vise à « minimiser » la place de la voiture particulière dans ce nouvel aménagement (norme limitative des places sous logements et offre complémentaire à proximité dans des ouvrages mutualisés).

Enfin, une certaine mixité des fonctions urbaines (logements, commerces et services de proximité, loisirs de proximité) participera à favoriser les circuits courts.

L'objectif de ces mesures est d'influer à terme sur les comportements et les mobilités, en proposant aux habitants du quartier des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle.

En définitive, ce secteur :

- bénéficie de paramètres favorables pour son ouverture à l'urbanisation : desserte effective du tramway, qualité environnementale et paysagère (vues sur le grand paysage et la colline des Biqueys, histoire maraîchère). Il s'agit là d'atouts à conforter.

- représente l'opportunité de développer des formes urbaines en accord avec de nouveaux modes d'habiter, proposant des produits innovants, à prix maîtrisés. Le suivi et la mise en œuvre des programmes d'habitat seront assurés selon un principe « d'urbanisme négocié », dans une démarche partenariale de dialogue itératif avec les opérateurs du territoire (ateliers Vaïtes).

La conception des espaces publics de la ZAC (à un stade AVP) a permis de consolider la faisabilité technico-économique des travaux d'équipements nécessaires à la viabilisation des lots bâtis identifiés.

Pour ce qui concerne la mobilisation ultérieure des emprises foncières extérieures à la ZAC, elle s'organisera à long terme, en fonction de l'ordonnancement des autres opérations d'aménagement de la Ville, et en écho à la stratégie générale de développement urbain.

Propositions

Le Conseil Municipal est invité à :

- approuver l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU-H du secteur des Vaïtes, conformément à l'article L. 153-38 du Code de l'Urbanisme,

- prendre acte qu'une prochaine procédure de modification du PLU (n° 7) concernera la ZAC des Vaïtes.

«M. LE MAIRE : Vous devriez peut-être fermer les portes de ce côté-là, parce que les boules pointues peuvent passer par les fenêtres.

Je fais partie d'une génération qui ne serait jamais venue lancer des boules pointues au Conseil Municipal. J'avais trop de respect pour le Conseil Municipal et particulièrement pour cette salle où avait lieu le dépouillement, d'ailleurs.

Qui s'oppose ? Qui s'abstient ? Il y a 12 votes contre et 2 abstentions».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 3 (3 abstentions), le Conseil Municipal, à la majorité des suffrages exprimés (12 contre, 2 abstentions), décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Rapport adopté à la majorité

Pour : 40

Contre : 12

Abstentions : 2

Récépissé préfectoral du 23 mai 2016.