

# tempo' cité.

N° 6, juillet-août 2001

## *Une politique de l'habitat au service d'un projet de renouvellement urbain solidaire*

Le projet de programme local de l'habitat (PLH) de la Communauté urbaine de Bordeaux, arrêté à l'unanimité par le Conseil de communauté du 20 octobre 2000, préfigure à bien des égards l'esprit de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) votée par l'Assemblée Nationale le 13 décembre 2000. Fondé sur la volonté d'amélioration durable de la qualité de vie dans l'agglomération bordelaise, il place au cœur des priorités communautaires la régénération des quartiers anciens affectés par la vacance, l'inconfort, l'insalubrité comme celle des quartiers de grands ensembles touchés par la dégradation et la ségrégation. Le PLH s'inscrit dans la continuité des objectifs fondamentaux du schéma directeur (SD) et du plan des déplacements urbains (PDU). Il exprime ainsi une forte volonté de maîtriser l'étalement urbain par une dynamisation du cœur de l'agglomération. Au moyen d'une déclinaison territoriale plus précise de ces objectifs, il constituera bientôt l'ossature du volet habitat du «projet d'aménagement et de développement durable» à mettre en œuvre dans le futur plan local d'urbanisme communautaire (PLU).

### *Le programme local de l'habitat de la Communauté urbaine de Bordeaux*

Le projet de PLH traite donc de l'habitat entendu au sens large et ne se réduit pas aux seuls enjeux de l'habitat social. Il fixe de fait les grandes lignes d'action pour un indispensable rééquilibrage de l'offre résidentielle, la diversification et la requalification des quartiers d'habitat trop typés. L'agrément résidentiel, la qualité du patrimoine architectural et de l'environnement de nombreux quartiers de l'agglomération, anciens et modernes, rendent encore plus flagrants les déséquilibres qui se sont creusés ces dernières années. L'offre locative privée est devenue pléthorique dans les secteurs centraux, où perdure un inquiétant phénomène de vacance des logements. Le choix des candidats à l'accession à la propriété vers des périphéries toujours plus lointaines complique leur vie quotidienne en les éloignant des lieux de travail et des grands équipements publics, et engorge chaque jour un peu plus l'agglomération. Le rattrapage de la production locative sociale, là où elle serait nécessaire, est encore insuffisant, pendant que de grands ensembles d'habitat social mais aussi des copropriétés privées se paupérisent et se marginalisent. Aussi le PLH s'attache-t-il à traiter les causes conjoncturelles mais aussi structurelles de ces problèmes afin d'y apporter des solutions durables, même si son horizon opérationnel est de cinq ans.

Trois ans de travail partenarial avec l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le champ de l'habitat et le transfert à la Communauté urbaine de Bordeaux, depuis les communes, des compétences «programme local de l'habitat» et «politique du logement» ont été nécessaires pour pouvoir engager, en 1999, une élaboration concertée du projet de PLH. L'effort est récompensé aujourd'hui par un véritable projet communautaire de l'habitat qui a l'ambition de mettre en cohérence les politiques de l'habitat de vingt-sept communes en offrant des moyens renforcés pour y parvenir.

Le comité départemental de l'habitat du 2 mars 2001 a donné un avis favorable sur le projet. Le conseil de communauté doit l'adopter définitivement avant la fin de l'année pour pouvoir bénéficier du produit du prélèvement opéré par l'Etat sur les communes déficitaires en logements sociaux (art.55 de la loi SRU). Il reste aussi à préparer la mise en œuvre du programme et l'animation partenariale du dispositif, en étroite coordination avec les instances locales d'exercice de la politique de la ville et du droit au logement pour les personnes défavorisées. Ainsi ce grand projet communautaire pourra enfin répondre aux espoirs légitimes qu'il suscite.

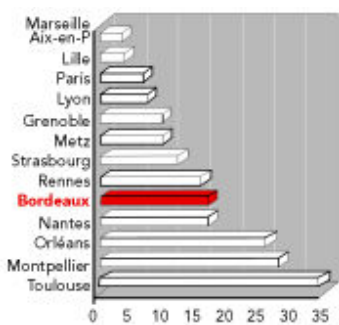
*Le directeur de l'a-urba  
Francis Cuillier*



**a'urba.**  
agence d'urbanisme  
Bordeaux métropole Aquitaine

## Une démarche concertée, du diagnostic...

Croissance 1975-1999 de la population des principales agglomérations françaises en %



Entre 1975 et 1999, la croissance de la population française a favorisé les régions du sud et du grand ouest. La tendance récente pour l'agglomération de Bordeaux est à une stabilisation du rythme. Il reste que l'agglomération se situe parmi celles qui ont bénéficié ces dernières décennies d'un fort renouveau démographique. Le solde migratoire de la période 1975 – 1999 est positif (+5,8%).

L'enjeu des politiques publiques locales pour les prochaines années sera de créer les conditions pour que les secteurs centraux soient en priorité les bénéficiaires du dynamisme démographique.

Les priorités de développement de la Communauté urbaine sont énoncées dans le rapport «politique des centres villes et du renouvellement urbain» (approuvé le 23 juillet 1999) et précisées dans le contrat d'agglomération de Bordeaux métropole signé le 22 décembre 2000 :

- > le maintien du poids démographique relatif de la CUB dans l'aire du schéma directeur,
- > le recentrage du développement urbain sur le cœur de l'agglomération : arrêt de l'extension urbaine périphérique, organisation et rééquilibrage du tissu existant, réhabilitation du parc ancien, recentrage des activités tertiaires,
- > la requalification des tissus existants,
- > une meilleure organisation de l'espace et de la vie sociale en favorisant la mixité urbaine, sociale et économique.

La Communauté urbaine de Bordeaux a décidé de privilégier le développement de certaines parties de son territoire :

- > celles desservies par les lignes importantes de transports en commun,
- > les territoires internes à la rocade,
- > les zones dites de polarité urbaine et les centres de bourgs.

### Qu'est ce qu'un programme local de l'habitat ?

Il s'agit d'un document de programmation à cinq ans qui détaille objectifs et orientations, actions et moyens pour répondre aux besoins en logements d'une commune ou d'un groupement de communes et assurer entre les territoires une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logements. L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, votée le 13 décembre 2000, renforce la dimension opérationnelle des PLH, en stipulant que ceux-ci doivent contenir, pour chaque commune, des objectifs quantifiés de production de logements locatifs sociaux (neufs ou existants réhabilités, au sens qu'en donne la loi, qui va au-delà du seul logement locatif HLM) et un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant.

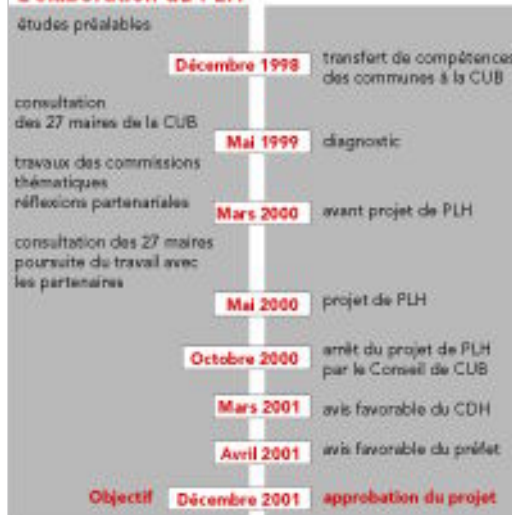
### La loi solidarité et renouvellement urbains : une réforme profonde de l'urbanisme au service du développement durable

Avec la volonté de promouvoir un développement urbain plus solidaire et plus durable, la loi «SRU» rénove la politique urbaine, en alliant pour la première fois, les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacements au sein de l'agglomération. S'appuyant sur les principes d'équilibre du développement urbain, de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, comme de respect de l'environnement, quatre objectifs ont été fixés : renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales, conforter la politique de la ville, mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable, assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité. Pour cela, les instruments de la politique urbaine ont été réformés (les schémas directeurs deviennent des schémas de cohérence territoriale, documents d'organisation des aires urbaines, les plans d'occupation des sols des plans locaux d'urbanisme, expression du projet urbain), des mesures ont été prises pour organiser la solidarité en matière d'habitat dans les agglomérations (article 55 de la loi notamment), les outils de la politique de l'habitat ont été rénovés (modernisation des interventions sur le parc privé et du droit de la copropriété, modification du cadre de production de logements sociaux...) et les politiques de déplacements à l'échelle de l'agglomération ont été redéfinies.

### L'article 55 de la loi SRU : la solidarité entre communes en matière d'habitat

Volet le plus médiatisé de la loi, cet article fait référence à l'obligation de construction de logements sociaux pour les communes qui en sont déficitaires. L'un des objectifs du PLH intercommunal est alors de répartir et de phaser dans le temps l'effort de production de logements sociaux en fonction des contraintes des communes (indisponibilités foncières...). Ainsi le rôle des EPCI tels que la Communauté urbaine de Bordeaux, s'en trouve renforcé. Par ailleurs, dès lors qu'il dispose d'un PLH approuvé avant le 31 décembre 2001, l'EPCI sera bénéficiaire du produit du prélèvement opéré par l'Etat sur les communes peu dotées en logements sociaux, pour mener, en leur faveur, des actions foncières et immobilières.

### L'élaboration du PLH



### Le projet de PLH de la Communauté urbaine de Bordeaux identifie :

...deux séries d'orientations générales, déclinées ensuite selon les types de territoires...

#### Rééquilibrer le développement urbain :

- > Mettre en œuvre le développement urbain selon les priorités de la CUB.
- > Requalifier les quartiers de grands ensembles par le renouvellement urbain.
- > Reconquérir et renouveler les tissus anciens dégradés en préservant les équilibres sociaux.
- > Réduire significativement la vacance.

#### Diversifier l'offre en logements :

- > Assurer une offre suffisante et adaptée aux besoins.
- > Donner aux communes concernées les moyens de répondre aux objectifs de la loi «SRU».
- > Relancer l'accession sociale à la propriété.
- > Assurer le développement du parc locatif privé à vocation sociale.
- > Favoriser un meilleur équilibre social dans les quartiers et les bassins d'habitat.
- > Apporter des solutions aux gens du voyage.

#### ...des objectifs de production de logements...

Pour maintenir le poids relatif de la population de la Communauté urbaine de Bordeaux par rapport à celle de la Gironde en 2006, il faudrait **construire 28 000 logements** et **remettre sur le marché 3 500 logements vacants**. Ainsi chaque année sont nécessaires la réalisation de **4 500 logements neufs** (1/3 situés en opérations publiques d'aménagement) et la remise sur le marché de **700 logements vacants**.

Pour l'habitat locatif social, **900 logements neufs** et **200 logements réhabilités** sont des objectifs annuels souhaitables. Ce rythme doit permettre à la fois l'accueil de **35 000 habitants** attendus dans la communauté urbaine d'ici 2006 et, la **réponse aux besoins des habitants actuels** : jeunes qui décohabitent, familles monoparentales et personnes isolées, disparition d'une partie du parc de logement (démolitions, changements d'usage...).

#### ...deux priorités d'action...



Le renouvellement des quartiers anciens affectés par la vacance, l'inconfort, l'insalubrité



Le renouvellement des quartiers d'habitat groupé

...les résultats d'un processus de réflexion sur la politique communautaire de l'habitat mené à partir de 1997.

Les maires ont été consultés à plusieurs reprises tant sur leurs objectifs communaux que sur la teneur du projet communautaire. Un large partenariat technique a été mobilisé au cours des travaux préparatoires puis des commissions thématiques réunies pendant l'été 1999 afin d'enrichir les réflexions grâce aux compétences et aux expériences de chacun. Le résultat est l'expression d'une politique de l'habitat articulant les problématiques communales et communautaires.



## Tendances récentes d'évolution du parc de logements

L'accession à la propriété est évincée de la construction au cœur de l'agglomération et alimente un développement périurbain toujours plus lointain.

L'accession à la propriété dans l'agglomération est en grande part réservée aux transactions dans l'habitat existant (4 sur 5) qui sont moins coûteuses. Ce phénomène est accentué dans le contexte actuel de croissance des valeurs immobilières par la concurrence des produits locatifs privés destinés aux investisseurs - qui sont fortement aidés par l'Etat - et le coût élevé du foncier.

L'accession à la propriété ne représente plus que le tiers des logements construits sur le territoire communautaire alors qu'elle en représentait 58% dans les années 80. Cette évolution s'est faite au profit du parc locatif privé - dont la production est passée du quart de ce total dans les années 80 à 39% dans les années 90 - mais aussi du logement locatif social dont la part passe de 17 à 19% d'une décennie à l'autre. La part du parc des meublés, des chambres d'hôtel et des logements gratuits s'est aussi renforcée d'une période à l'autre.

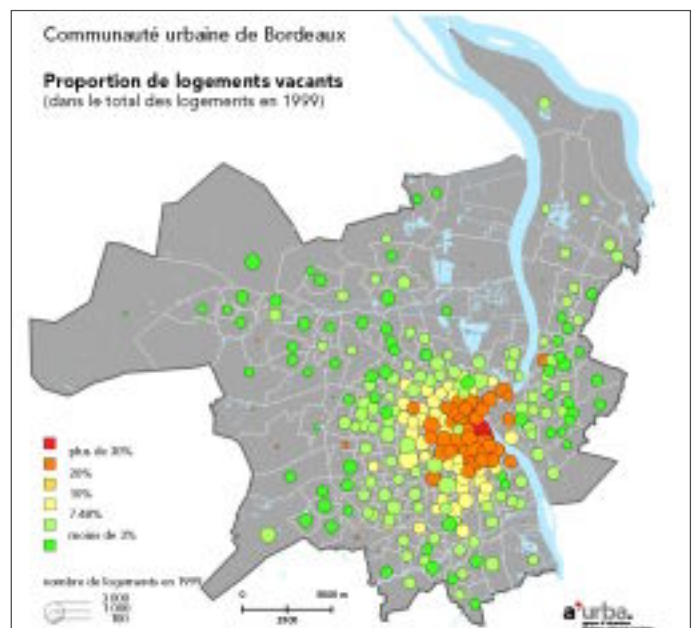
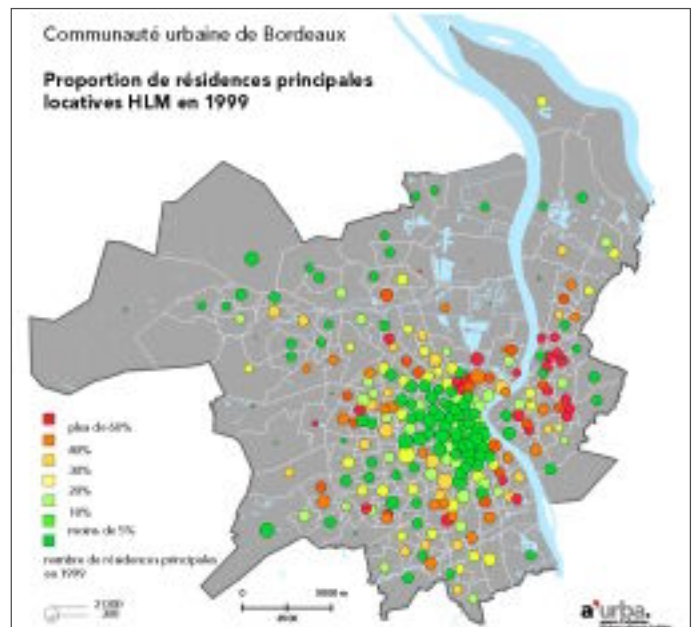
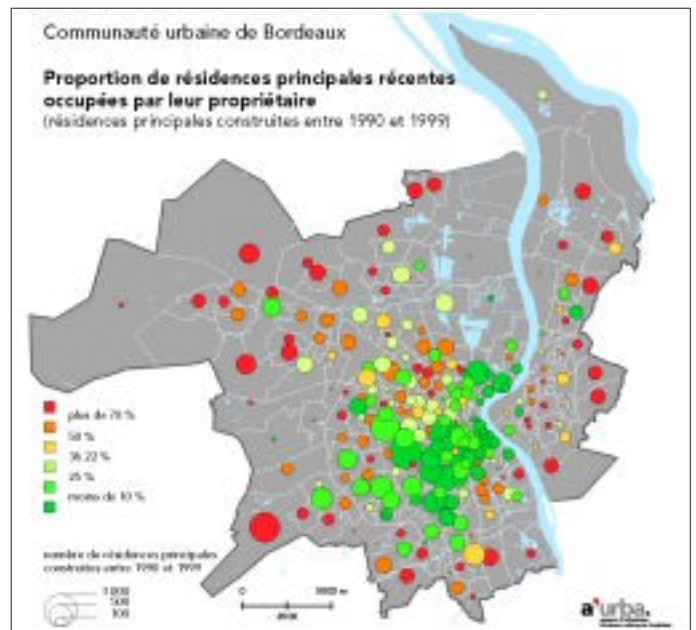
**Le regain de production de logements locatifs HLM dans la dernière décennie - en panne cependant depuis près de deux ans - n'a pas effacé les déséquilibres de répartition du parc.**

Les concentrations les plus fortes sont celles du parc le plus ancien, le plus marqué par sa forme caractéristique de tours et de barres. La production récente est plus diffuse, mieux répartie, plus discrète : les opérations sont de petite taille, l'habitat individuel beaucoup plus présent (il représente la moitié des logements HLM construits en 1998 et 1999). Autant dire que l'habitat social, qui pourrait loger les deux tiers des ménages français, change de visage. L'habitat refuge, où l'on retrouve aussi ceux qui n'arrivent même pas à accéder au logement social, est bien souvent un habitat privé, celui que l'on nomme «social de fait». On le trouve dans les quartiers anciens du centre des villes. Il concerne de plus en plus de copropriétés privées, composante souvent méconnue des sites de grands ensembles marginalisés, et dont la dérive peut être, dans les cas les plus extrêmes, plus rapide et plus profonde que celle des ensembles d'habitat social.

**La vacance des logements dans les secteurs centraux persiste, symptôme du dépérissement d'un patrimoine résidentiel central.**

Ce dernier est desservi par des prestations inadaptées aux exigences d'aujourd'hui, par un confort urbain insuffisant, par la colonisation des espaces publics par la voiture, par la concurrence d'une production locative neuve relativement centrale et abondante et d'une accession périurbaine relancée par la mise en place du prêt à taux zéro en 1996. Sur les 24 000 logements vacants de la Communauté urbaine recensés par l'Insee en 1999, les deux tiers sont situés à Bordeaux (près de 17000).

Quatre logements vacants sur cinq seraient en situation de vacance réelle (19000 pour la CUB, 12500 pour Bordeaux). Moins important à l'échelle communautaire qu'au recensement précédent, leur nombre a au contraire augmenté à Bordeaux dont le taux de vacance s'est stabilisé à 11,7% des logements.



## Paroles d'acteurs

**Michel Bergeron**, directeur du Développement urbain et de l'Aménagement à la Communauté urbaine de Bordeaux :

«Le PLH de la Communauté urbaine et de ses communes membres, adopté dans ses grands principes par le Conseil de Communauté du 20 octobre dernier, vient compléter les réflexions et les documents de planification thématique arrêtés par notre établissement public depuis deux ans avec notamment le PDU pour les déplacements et la charte de développement économique pour l'activité et l'emploi. Il confirme la double volonté de lutter contre l'étalement urbain et de renforcer la solidarité au sein de l'agglomération. La Communauté urbaine prendra une part importante dans la mise en œuvre du PLH, avec près de 100MF de crédits communautaires intégrant les réserves foncières et la participation à l'équilibre des ZAC. Les objectifs sont ambitieux. Ils sont à la mesure des enjeux de l'évolution de l'habitat et du développement d'une métropole dont la population avoisinera 695 000 habitants en 2005/2006. Ces objectifs, conformes à ceux du contrat de ville et du contrat d'agglomération 2000/2006, doivent permettre de recentrer le développement de notre métropole, en améliorant la qualité résidentielle de l'agglomération, en traitant l'importante question de la vacance et en participant à l'effort de démolition - reconstruction des sites concernés, particulièrement sur la rive droite.

La prise en compte, à travers le PLH, de la réalité des situations locales, permet d'agir, en partenariat avec les communes membres de l'établissement public communautaire, pour une recomposition des équilibres sociaux et territoriaux au sein de l'agglomération».

**Etienne Parin**, directeur du GIP du Grand Projet de Ville des Hauts de Garonne :

«Le PLH s'inscrit aujourd'hui, encore plus qu'hier, dans un contexte juridico-administratif qui lui permet de constituer l'outil de rééquilibrage social de l'agglomération dont celle-ci a un besoin pressant.

Avoir concentré sur trois communes de la Communauté urbaine de Bordeaux près d'un quart des logements très sociaux de l'agglomération a pu paraître nécessaire à une certaine époque, mais les réalités contemporaines montrent une dérive sociale que les divers plans en faveur de «quartiers en difficulté» n'ont pu à ce jour enrayer. Le PLH aura pour priorité de permettre une évolution progressive mais structurelle de cette situation en jouant à la fois sur l'approche d'un taux de logements aidés de 20% au sein de communes que l'histoire a moins dotées en la matière, et sur une diversification substantielle de l'offre résidentielle sur les communes dont le taux de logements aidés est aujourd'hui sensiblement supérieur à 50%.

Plus généralement, la diversification de l'offre ne se décrétant pas, il faudra observer et tester – en temps réel –

les projets immobiliers afin de les évaluer à la lumière des objectifs du PLH».

**Michel Duvette**, directeur adjoint DDE de la Gironde :  
«Les solutions aux questions relatives au logement ne se décrètent pas. Les interventions publiques dans ce domaine sont affaire de partenariat. Ainsi, la plus grande richesse et la meilleure efficacité viendront de sa mise en œuvre effective entre les collectivités territoriales, les opérateurs, la société civile et, bien entendu, les services de l'Etat. Le renouvellement urbain, le changement durable de l'image des quartiers, la mise en œuvre du droit au logement pour tous appellent des actions lourdes qui dépassent les limites de chaque commune et concernent l'ensemble de l'agglomération. A ce titre, en fixant les objectifs et en traçant les orientations communes, le travail réalisé au travers du PLH constitue une avancée importante pour la solidarité et les équilibres à long terme dans notre ville».

**Jacques Mayoux**, président de la conférence départementale d'organismes HLM :

«L'élaboration du PLH constitue, du point de vue des organismes HLM, une bonne démarche d'acculturation entre les partenaires de l'habitat dans l'agglomération bordelaise. Un rapprochement des points de vue, notamment entre bailleurs sociaux et collectivités locales, mais aussi le partage d'un diagnostic commun ont été au rendez-vous de la démarche. Les organismes HLM adhèrent totalement aux objectifs stratégiques qui ont été définis. Il reste désormais à passer aux phases opérationnelles de ce PLH, notamment en territorialisant les objectifs quantitatifs du programme global et en prévoyant les moyens consacrés par les collectivités locales et l'Etat.

Nous avons la conviction que le PLH doit faire l'objet d'une animation particulière sans laquelle les acquis risquent d'être rapidement anéantis».

**Maurice Goze**, directeur de l'Institut d'aménagement de tourisme et d'urbanisme – Université de Bordeaux III :

«La mise en œuvre du PLH de la Communauté urbaine de Bordeaux dont j'ai eu la responsabilité d'animer la réflexion partenariale très ouverte pendant plus d'un an, est l'aboutissement d'une longue marche vers une approche intercommunale des problèmes d'habitat pour laquelle nous étions quelques-uns à militer au début des années 80.

Quelles que soient ses limites via l'équilibre social de l'habitat, ce projet est une composante d'une culture de solidarité d'agglomération que vient compléter l'adoption de la taxe professionnelle unique (TPU). Avec la réorganisation des services de la Communauté urbaine de Bordeaux, et le contrat d'agglomération, il participe à l'émergence d'indispensables stratégies d'agglomération pour la métropole bordelaise».

**Des moyens renforcés par la Communauté urbaine de Bordeaux**

Les moyens déployés par la Communauté urbaine de Bordeaux seront attribués en fonction de leur adéquation avec les orientations et les priorités de la politique communautaire de l'habitat. L'effort est ciblé sur :

- > la conception des projets : observation, études ;
- > la construction et la mise en œuvre partenariale des projets : information, assistance, participation des habitants et des propriétaires, concertation avec les milieux professionnels, développement d'opérations expérimentales ;
- > les moyens de la réalisation des projets : aides financières, interventions foncières, opérations d'aménagement, adaptation des documents réglementaires.

**95,2 MF par an pour la politique de l'habitat** seront ainsi investis par la Communauté urbaine de Bordeaux pour assurer la mise en œuvre du PLH :

> **69,5 MF par an pour renforcer les interventions traditionnelles de la Communauté urbaine de Bordeaux** : acquisitions foncières, portage foncier, participation à l'équilibre financier du volet habitat des opérations communautaires d'aménagement, participation au financement de la surcharge foncière, garanties d'emprunt, participation complémentaire à la PALULOS (prime à l'amélioration du logement à usage locatif social), travaux d'aménagé aux réseaux et participation à l'investissement pour la réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage, participation au financement du suivi animation d'opérations de réhabilitation, animation du PLH, études, observatoires, communication, opérations expérimentales.

> **25,7 MF par an pour des interventions spécifiques au titre du renouvellement urbain et de la politique de la ville** : participation au financement de la réhabilitation des espaces communs des immeubles et de la restructuration immobilière, participation au financement d'interventions sur le parc HLM : construction/démolition, opérations d'accompagnement (voirie et réseaux divers).

**Du projet de PLH à sa mise en œuvre**

La procédure d'approbation du projet est presque arrivée à son terme. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ouvre cependant de nouvelles perspectives, avec l'obligation pour les PLH d'indiquer des objectifs quantifiés par commune concernant le logement locatif social.

L'exercice méritera toutefois d'être étendu aux autres composantes du parc des logements. La production de logements sociaux dépend en effet des autres segments de la production de logements, mais aussi des projets de territoire de chaque commune (traitement de l'habitat ancien dégradé et vacant, renforcement des centralités urbaines...), et de la nature de la demande en logements. Cela permettra en outre de préparer plus efficacement les étapes suivantes, décisives pour la mise en œuvre du PLH :

- > **sa convention d'application**, qui doit être signée au minimum par l'Etat et la Communauté urbaine, et qui fixera pour trois ans renouvelables les moyens engagés par les signataires,
- > **la programmation foncière et immobilière** nécessaire à la réalisation du programme,
- > **sa traduction réglementaire dans le futur plan local d'urbanisme (PLU)**, aboutissement de la révision du POS actuel, dont le contenu devra désormais être « compatible » avec celui du PLH.

**La vie du PLH sera affaire de partenariat, de partage d'une culture commune, de concertation avec les professionnels de l'immobilier, publics et privés, qui chaque jour contribuent à fabriquer la ville de demain. Promouvoir, dans ce cadre, l'innovation par une communication pédagogique, le partage d'expériences, le soutien à l'expérimentation pour développer de nouveaux modes de faire, de nouvelles formes urbaines conciliant densité, qualité et confort urbain en rupture avec l'uniformisation des produits actuellement offerts sur le marché, seront autant d'avancées vers un habitat plus « durable » et plus « décent » pour tous.**

**tempo<sup>o</sup> cité.**

Bulletin trimestriel  
**Agence d'urbanisme  
Bordeaux Métropole Aquitaine**  
Hangar G2 - Bassin à flot n°1  
BP 71 - F-33041 Bordeaux Cedex  
tél.: 33 (0)5 56 99 86 33  
fax : 33 (0)5 56 99 89 22  
contact@aurba.org  
site web : <http://www.aurba.com>

Cette publication a pour objectif d'offrir une production graphique accompagnée de commentaires explicites, valorisant les principaux phénomènes spatiaux et urbains mesurables sur la métropole de Bordeaux et ses territoires d'appartenance.

*Directeur de publication :*

Francis Cuillier

*Rédactrice en chef :*

Corinne Gély

*Ont participé à ce numéro :*

Annie Berthelot

Denys Carrère

Hélène Dumora

Martine Fialon

Emmanuelle Thénot

*Traitement graphique et cartographique : APG a-urba ©*

p.5 données topographiques FTN © données issues du RGP à l'IRIS 1999 - INSEE © (Communauté urbaine de Bordeaux)

