

Construction et PLU 3.1

Bilans communaux et
enseignements métropolitains



étude

03 / 2021

Sommaire

Contexte et méthodologie

Le PLU 3.1 de Bordeaux Métropole

p. 5

Localiser, quantifier et qualifier la construction depuis l'approbation du PLU 3.1

p. 7

Méthodologie

p. 8

p. 11

Grandes tendances et enseignements

Caractéristiques de la construction

p. 13

L'effet des outils en faveur de la diversité de l'habitat

p. 15

Construction et zonages du PLU

p. 20

Foncier et modes opératoires

p. 24

Les opérations de logements individuels

p. 26

Les opérations collectives

p. 33

Conclusion

p. 38

p. 42

Livrets communaux

Guide de lecture des livrets communaux

p. 45

p. 46

Annexes

Grille d'analyse qualitative des opérations

Sigles et acronymes

NB : cette version à diffusion publique ne comprend pas les livrets communaux.



Floirac – ZAC des Quais

Introduction

Le Plan local d'urbanisme (PLU) de Bordeaux Métropole a fait l'objet de longues années d'élaboration, en concertation avec les habitants, les élus, les techniciens communaux et les acteurs de la ville.

Approuvé en décembre 2016, il a connu trois années complètes d'application avant de faire l'objet d'une première modification en 2020.

La construction de logements, si on en juge par les permis de construire accordés, s'est portée à un haut niveau durant ces trois années (2017-2019).

Il est difficile de juger de la causalité directe entre une dynamique de

construction et un document d'urbanisme, mais il est néanmoins possible d'observer les effets des outils et des zonages mis en place pour répondre aux grandes orientations du Programme d'aménagement et de développement durables.

C'est l'objet de ce bilan à la fois métropolitain et communal : vérifier si la construction de logements est conforme aux objectifs du Programme d'orientations et d'actions (POA) habitat, estimer la manière dont les outils mis en place ont permis leur réalisation, et ainsi participer à la réflexion sur leur éventuelle évolution lors des prochaines modifications.

Cette étude fait partie d'une démarche plus large. Elle traitera les aspects quantitatifs et spatiaux de la production ; l'aspect qualitatif de la production y est pris en compte sur une sélection d'opérations réalisées ou en cours de construction. D'autres études de l'agence d'urbanisme abordent cette question de la qualité de manière plus approfondie, du logement au quartier.





Contexte et méthodologie



Le PLU 3.1 de Bordeaux Métropole

Bordeaux Métropole est une des premières collectivités à s'être dotée d'un PLU intégrant Plan de déplacements urbains (PDU) et Programme local de l'habitat (PLH).

Elle s'est ainsi organisée pour avoir une approche systémique et intégratrice, conjuguant les différents outils lui permettant d'organiser son développement.

Des principes et des objectifs

Son Projet de développement et d'aménagement durables (PADD), qui affirme la volonté de travailler à une double échelle permettant d'articuler projets communaux et stratégie communautaire, s'organise autour de cinq orientations :

- 1. Agir sur la qualité urbaine, en s'appuyant sur le patrimoine et les identités locales ;
- 2. Respecter et consolider l'armature naturelle de la métropole, tout en anticipant les risques et préservant les ressources ;
- 3. Mieux intégrer la question de l'activité économique dans la construction de la ville ;
- 4. Poursuivre le développement d'une offre de déplacements en cohérence avec l'ambition métropolitaine ;
- 5. Concevoir un habitat de qualité dans une agglomération en croissance.

Les questions d'habitat relèvent essentiellement de la dernière orientation, mais l'organisation de la construction est directement liée aux principes de la première orientation, qui prônent notamment de :

- stabiliser le contour de la zone urbanisée, afin de préserver l'équilibre 50/50 existant entre espaces naturels et urbanisés ;
- optimiser l'offre foncière mobilisable au sein des espaces urbanisables actuels ;
- organiser le développement de la ville sur elle-même en tenant compte de la proximité des équipements et services existants (notamment l'offre en transport public) ;
- s'appuyer prioritairement sur les sites de projets et les secteurs déjà bâtis mais présentant encore des capacités de développement.

Le Programme d'orientations et d'actions (POA) en faveur de l'habitat, qui remplace le PLH, affiche, comme la loi l'y oblige, des objectifs de construction de logements et notamment de logements sociaux. Il comprend également, sans que cela ne relève d'une obligation, des objectifs de production de logements en accession sociale et

abordable. Ces objectifs sont déclinés pour chacune des 28 communes de la métropole. Ils ont été fixés de manière concertée par les communes et la métropole, en conjuguant intérêt intercommunal, dynamique et projets communaux et obligations légales (relatives à l'application de l'article 55 de la loi SRU).

Les objectifs de production de logements sont ambitieux au regard de ceux du précédent PLH, et ceci de manière à répondre à une demande croissante, mais doivent satisfaire les principes d'économie d'espace du PADD. Les zonages et leur règlement ont été élaborés pour tenir compte de cela.

Des outils de mise en œuvre

Des outils pour atteindre les différents objectifs de production de logements sociaux ou abordables, ou pour en faciliter la mise en œuvre, ont été inscrits dans le PLU, le caractère intégré de ce dernier favorisant leur cohérence.

Ainsi, la politique de l'habitat se décline à travers plusieurs pièces constitutives du PLU, dont certaines sont opposables :

- le zonage et son règlement (opposables), dans lesquels figurent notamment des secteurs où la production de logements sociaux et/ou abordables¹ est obligatoire à partir d'un certain seuil de surface de plancher ainsi que des secteurs où doivent être produits des logements d'une typologie minimale² ;
- des servitudes (opposables) en faveur de la mixité sociale, en vue de produire du logement locatif social et/ou de l'accession sociale ;
- le POA habitat et ses déclinaisons communales (non opposables). Outre les objectifs de production de logements (ensemble des logements, locatifs sociaux et logements abordables), les déclinaisons communales affichent notamment des préconisations en termes de typologie de logement.

Observer les résultats

L'agence d'urbanisme réalise régulièrement un bilan de la situation de l'habitat dans Bordeaux Métropole³, qui permet la mise en contexte des dynamiques urbaines observées à l'échelle métropolitaine.

Aujourd'hui, loin de prétendre réaliser une évaluation du PLU 3.1, l'agence d'urbanisme propose de tirer un bilan détaillé et territorialisé de la construction et d'examiner celle-ci au regard des objectifs affichés et des outils de mise en œuvre.

1. Les définitions de l'accession abordable et de l'accession sociale sont détaillées page 10.

2. Le détail des outils est développé pages suivantes.

3. [La situation de l'habitat dans Bordeaux Métropole - mars 2019, 81 pages.](#)

Objectif de l'étude : localiser, quantifier et qualifier la construction

Ce travail, inscrit dans le programme de travail de l'agence d'urbanisme, a pour objet d'aider les élus et les services par une analyse de la production de logements des trois premières années d'application du PLU, dans une approche territorialisée à l'échelle communale.

L'étude est en effet présentée sous la forme de livrets communaux, chacun organisé autour de plusieurs axes présentant une analyse à la fois quantitative, qualitative et territoriale.

Une mesure de la dynamique de construction

Le document analyse le niveau de construction neuve des années 2017 à 2019. Celui-ci est observé par les **logements dont les permis de construire ont été accordés en 2017, 2018 et 2019**.

Ce nombre de logements est confronté à la tendance récente observée avant l'approbation du PLU 3.1 ainsi qu'aux objectifs inscrits dans le POA habitat. Chaque commune, et c'est une obligation légale des PLH et POA habitat, affiche des objectifs quantifiés de logements à réaliser (article R302-1-3 du Code de la construction et de l'habitation).

Une caractérisation de la construction neuve

Cette construction neuve est qualifiée, sur la base de plusieurs caractéristiques :

- son statut, c'est-à-dire si le maître d'ouvrage produit du logement locatif social ou du logement privé. La production de logements locatifs sociaux est notamment mise en rapport avec les objectifs inscrits dans le POA (obligatoire, tout comme les objectifs d'offre nouvelle) et les objectifs légaux (avec lesquels ils doivent être conformes), ces dernières obligations étant liées à l'application de l'article 55 de la loi SRU en faveur de la diversité de l'habitat ;
- son type, c'est-à-dire la répartition entre logements individuels et collectifs ;
- sa typologie (le nombre de pièces des logements), qui est comparée aux intentions inscrites dans le POA. Chaque commune a en effet affiché, dans le volet communal du POA habitat, des préconisations en termes de typologies

de logement, en fonction de son statut, sous la forme du tableau suivant :

Typologies conseillées

	logement locatif social	accession abordable	production libre
petits logements (T1 et T2)	x		
logements moyens (T3 et T4)	xx	xx	xx
grands logements (T5 et +)	x	xx	x

Une production localisée

La construction neuve a été géolocalisée à la parcelle. Ceci permet d'observer le contexte de construction : densification, renouvellement urbain, construction en front bâti ou en cœur d'îlot, etc.

En examinant le zonage dans lequel s'inscrit l'opération, il est cherché à identifier les effets du PLU, à comprendre les raisons de la dynamique de construction et des éventuels freins possibles.

La dynamique des sites de projet dans chaque contexte communal est également abordée.

Les effets des outils en faveur de la diversité de l'habitat

La géolocalisation permet d'identifier, pour chaque opération, si elle relève d'un des outils en faveur de la diversité de l'habitat.

Ceux-ci sont au nombre de trois. Deux ont pour objet de favoriser la production de logements locatifs sociaux ou de logements en accession sociale : les secteurs de diversité sociale (SDS) et les servitudes de mixité sociale (SMS). Les secteurs de taille minimale de logement (STL) ont quant à eux pour but d'éviter la sur-représentation des petits logements dans certains quartiers et ainsi d'offrir les logements adaptés à la demande des ménages (en particulier pour viser un retour ou un maintien des familles).

Les secteurs de diversité sociale

Les SDS doivent assurer une mixité des statuts du logement et donc de la population au sein de la production de logements.

Dans les secteurs définis, chaque opération dépassant 2 000 m² de surface de plancher doit comprendre une part de logements locatifs sociaux dont le pourcentage est

inscrit au plan de zonage.

La plupart des zones urbaines sont couvertes par un SDS en faveur du logement social, sauf à proximité des grands quartiers d'habitat social ou dans les communes très fortement dotées. Dans ces situations, un SDS en faveur de l'accèsion sociale a pu parfois être institué. Pour des raisons évoquées plus bas, les effets de ce type de SDS ne sont que partiellement observés.

Les servitudes de mixité sociale

Les SMS, identifiées au plan de zonage, sont des emplacements réservés de logements établis de manière à réaliser des logements locatifs sociaux (voire l'interdire dans de très rares cas).

Quatre types de SMS ont été instaurés :

- les SMS en faveur du logement locatif social qui imposent, d'une part qu'une part de la surface de plancher soit destinée à l'habitat et, d'autre part, qu'une partie de celle-ci soit réservée au logement locatif social ;
- les SMS limitant le logement social, réservées aux communes et/ou secteurs très fortement dotés en logements locatifs sociaux qui doivent apporter de la diversité dans leur parc. Elles imposent, d'une part qu'une part de la surface de plancher soit destinée à l'habitat et, d'autre part, que celle-ci ne dépasse pas une certaine proportion destinée au logement locatif social ;
- les SMS en faveur de l'accèsion sociale, réservées aux secteurs fortement dotés en logement social ou ne présentant pas les conditions optimales pour le développement du logement locatif social. Elles imposent qu'une partie de la surface de plancher soit réservée à de l'accèsion sociale, aux conditions de ressources et de prix de sortie du Prêt social locatif-accession (PSLA) ;
- les SMS en faveur de la diversité sociale et du logement abordable, prescrivant à la fois du logement locatif social et de l'accèsion sociale.

Les secteurs de taille minimale de logements

Les STL qui apparaissent sur le plan de zonage ont identifié des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion minimum de logements d'une taille minimale, exprimée en nombre de pièces, fixée au règlement.

Il est à noter que l'analyse considère les prescriptions

en vigueur lors de la décision apportée aux permis de construire, soit celles qui apparaissent dans le PLU 3.1 tel qu'approuvé le 16 décembre 2016. Les STL ont été simplifiés dans leur rédaction lors de la neuvième modification du 24 janvier 2020.

Durant la période 2017-2019, les STL étaient libellés ainsi :

N° du secteur	Commune	Part minimum de logements de type T3 ou plus	Part minimum de logements de type T4 ou plus
STL 1	Mérignac, Pessac	70 %	30 %
STL 2	Talence	40 %	8 %
STL 3	Cenon	60 %	15 %
STL 4	Gradignan	100 %	-
STL 5	Eysines	100 %	30 %
STL 6	Blanquefort, Le Taillan-Médoc	75 %	25 %
STL 7	Lormont	50 %	20 %
STL 8	Le Haillan	70 %	40 %
STL 9	Martignas-sur-Jalle	80 %	30 %

Les effets de chacun de ces trois outils seront analysés : ont-ils donné lieu à une production de logements ? Sont-ils respectés ? Y a-t-il des effets d'évitement, notamment pour les SDS, qui se déclenchent à partir d'un certain seuil ? L'analyse de la pertinence de ces outils dans leur forme actuelle permettra de dessiner des pistes d'évolution pour une meilleure efficacité.

Une approche qualitative pour évaluer les formes produites

Sur la base d'un panel d'opérations récentes, dont le PC a été approuvé en 2017 ou après et qui sont déjà réalisées ou en cours de travaux, une analyse qualitative a été menée afin de qualifier la construction récente. Elle a porté sur le plan de masse joint au permis ainsi que sur un travail de terrain, réalisé de juin à décembre 2020, dont sont issues les photos présentées.

Ont été examinés les modénatures, les ouvertures, la relation à l'espace public, le rapport entre minéral et végétal, le stationnement, les espaces communs, etc. Cela permet d'identifier les initiatives à encourager, les caractéristiques à interroger, notamment au regard de l'usage des opérations, et celles qui mériteraient d'être améliorées lors des futurs PC (cf. page suivante).

Des points qui restent dans l'ombre

Bien que constituant un des axes importants de la politique métropolitaine en faveur de l'habitat, la question de l'accession sociale ou de l'accession abordable ne sera pas traitée, ou très partiellement. En effet, la source utilisée ne mentionne que rarement la présence de logements en accession sociale. De surcroît, l'accession abordable ne fait pas l'objet d'une définition précise (cf. encadré ci-dessous), il est donc difficile de l'identifier.

Les textes ne proposent pas de définition précise de **l'accession sociale**. Cependant, trois modalités de vente encadrée peuvent être identifiées :

- la vente du patrimoine locatif social à ses occupants ;
- l'accession dans les zones de rénovation urbaine (ANRU) et dans les quartiers prioritaires politique de la ville, qui permettent de s'acquitter d'une TVA à taux réduit pour des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond ;
- les logements en location-accession financés par un prêt social de location-accession (PSLA).

De ce fait, comme dans le POA habitat, toute opération présentant les mêmes critères de ressources du ménage acquéreur et de prix de sortie est assimilée à de l'accession sociale.

Quant à **l'accession abordable**, elle ne dispose d'aucun support législatif. On considère comme en relevant toute opération pour laquelle un effort de minoration des prix de sortie est réalisé et destinée à une catégorie de population déterminée par son niveau de ressources. C'est par exemple le cas des opérations labellisées Passeport Premier Logement de la ville de Bordeaux ou Prêt à 0 % de Bordeaux Métropole.

Méthodologie

Collecte de l'information

Les permis de construire des années 2017 à 2019 ont été obtenus par consultation de Cub&Cités, l'intranet de la métropole bordelaise dédié aux autorisations d'occupation des sols. Pour les communes de Bordeaux et Mérignac, c'est le système d'information géographiques Cart@ds qui est utilisé.

Les critères de recherche étaient au nombre de deux :

- le PC doit être approuvé en 2017, 2018 ou 2019 ;
- et porte sur la création d'au moins un logement.

Ceci constitue notre base de travail. Il n'a pas été vérifié, sauf pour les opérations faisant l'objet d'une analyse qualitative, que le logement ait bien été construit ou soit en phase de travaux, ni que le PC n'ait été modifié ou annulé ultérieurement. Par extension nous parlerons de construction, alors qu'une petite partie de ces PC risque de ne pas sortir de terre.

Vérifications de la base de travail

Une première analyse de cette base a fait ressortir des anomalies dans certaines communes, à savoir un nombre anormalement bas de logements. Pour nous assurer d'approcher l'exhaustivité, les 28 communes de Bordeaux Métropole ont été contactées afin qu'elles transmettent leur propre liste de PC approuvés¹.

Bien que prouvant l'exhaustivité de Cub&Cités pour de nombreuses communes, cette démarche a permis d'ajouter 315 PC et 770 logements, dont plus de la moitié sont localisés dans seulement deux communes.

Ces logements ont été géolocalisés à partir de leurs références cadastrales. Lorsque celles-ci sont récentes et n'apparaissent pas dans le SIG de l'a-urba, une localisation manuelle a été réalisée. Plusieurs anomalies ont été corrigées, comme des opérations collectives en secteur naturel non constructible. En dépit de ces vérifications

minutieuses, il n'est pas exclu que quelques PC fassent encore l'objet d'une géolocalisation erronée.

Une nouvelle vérification nous a permis de constater que le nombre de logements locatifs sociaux n'était pas toujours complété correctement. Alors qu'une partie de l'analyse porte sur l'efficacité des outils en faveur de la diversité sociale, s'assurer de la véracité des données en la matière était important. L'essentiel des PC de logements collectifs portés par des opérateurs sociaux ainsi que tous les PC développant au moins 2 000 m² de surface de plancher ont été vérifiés par les instructeurs de la direction de l'habitat de Bordeaux Métropole.

Ces différentes étapes ont permis de fiabiliser notre base de travail et d'en ôter les anomalies majeures. Il est possible cependant que subsistent quelques erreurs.

Analyse qualitative

L'analyse qualitative s'appuie sur quatre à huit opérations pour chaque commune, soit plus de 150 dans la métropole, récemment terminées ou en cours de construction, dont les permis de construire ont été autorisés entre 2017 et 2019. L'objectif est d'analyser un panel d'opérations représentatives de la construction récente. Elles rassemblent en effet 5 920 logements, soit 18 % des logements autorisés. Un tri a été opéré selon le zonage, l'importance de l'opération (nombre de logements) ou le programme.

En s'appuyant sur un travail de terrain, l'accent a été mis sur les opérations collectives. Quelques opérations individuelles ont pu être examinées, notamment dans les communes où le collectif est peu développé.

L'analyse a permis d'en dégager les points positifs et négatifs en termes d'intégration de l'opération, organisation de l'espace, traitement paysager, rapports entre intérieur et extérieur du logement... selon une grille d'analyse qui figure en annexe.

Avertissement : dans ce document est souvent mentionnée de manière globalisante la construction, voire la production de logements. En réalité, la base de travail est constituée des autorisations de construire, via la base des permis de construire. Ces autorisations représentent un volume de logements un peu plus important que le nombre de logements effectivement construits.

1. Huit communes n'ont pas répondu à nos sollicitations. Dans leur cas, ce sont les PC issus de la requête Cub&Cités qui ont été pris en compte, sans garantie de leur exhaustivité.





Grandes tendances et enseignements



Caractéristiques de la construction

Une moyenne de 10 740 logements autorisés par an

3 975 permis de construire ont été délivrés entre 2017 et 2019, portant sur 32 220 logements, soit une moyenne de 10 740 logements par an.

C'est globalement plus que la tendance observée avant l'approbation du PLU 3.1 (2012-2016), dont la moyenne s'établissait à 8 820 logements par an.

L'année 2018 a vu un record s'établir avec près de 12 250 logements autorisés.

Mais les évolutions peuvent être fortes d'une année à l'autre. En effet, l'année 2019 a connu une baisse de 25 % du nombre de logements autorisés.

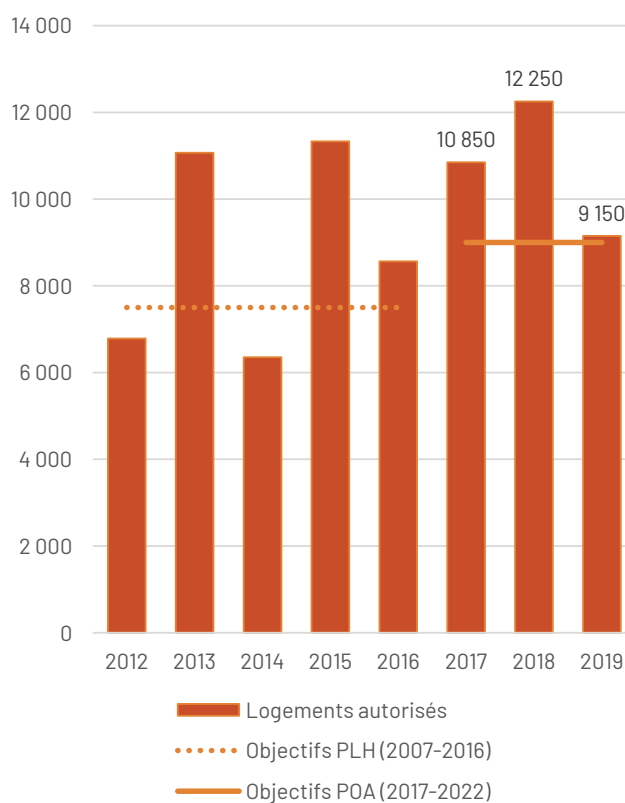
En dépit de cette baisse, le volume de logements autorisés dépasse chaque année l'objectif inscrit dans le POA habitat, qui est de 9 000 logements construits par an.

À l'échelle communale, les objectifs sont très diversement atteints. 17 communes ont dépassé leurs objectifs, parfois de manière importante (Bassens, Villenave d'Ornon).

Parmi les communes ayant peu construit se trouvent celles de la presqu'île, soumises à de fortes contraintes d'inondation, voire à des risques technologiques.

C'est également le cas de communes comme Bouliac, le Haillan, et dans une moindre mesure Floirac et le Taillan-Médoc (cf. carte page 17).

Évolution du nombre des logements autorisés



80 % de logements collectifs

La production de logements dans la métropole est très majoritairement collective, puisque les logements collectifs représentent quatre logements autorisés sur cinq, avec des variations très fortes d'une commune à l'autre, de 4 % à Bouliac à 97 % à Lormont.

Cela représente un total de 26 255 logements collectifs pour 5 969 logements individuels autorisés entre 2017 et 2019. Parmi ces derniers, la moitié sont issus d'un PC unique.

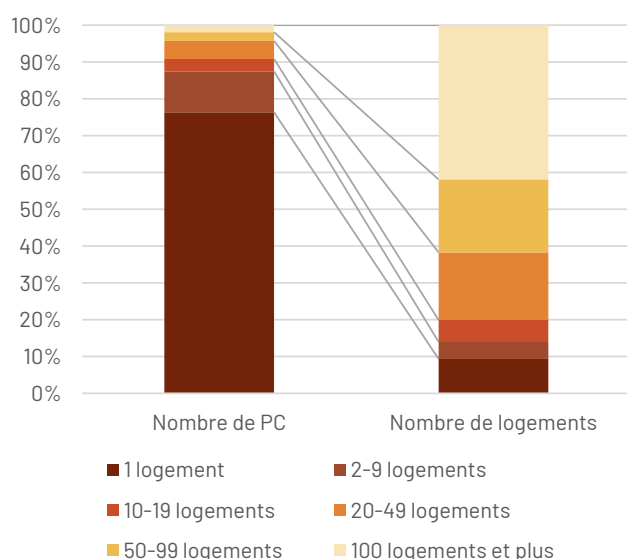
Ces permis de construire ne portant que sur un seul logement (que nous appelons individuel pur) représentent 75 % des permis pour seulement 9 % des logements autorisés. À l'inverse, les 75 permis d'au moins 100 logements, soit moins de 2 % des PC, en totalisent plus de 13 400, soit 42 %.

Le nombre moyen de logements par permis est de 8, mais il monte à 30 si l'on ne tient pas compte de l'individuel pur.

La baisse du nombre de logements autorisés observée en 2019 s'est surtout traduite dans les logements collectifs, le nombre de logements individuels restant stable.

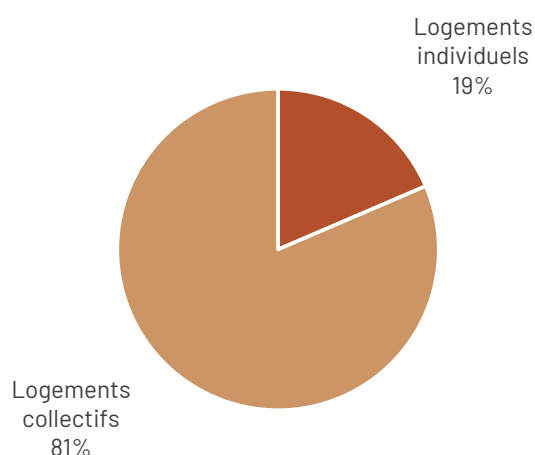
Répartition du nombre de permis de construire et de logements selon le nombre de logements du permis

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



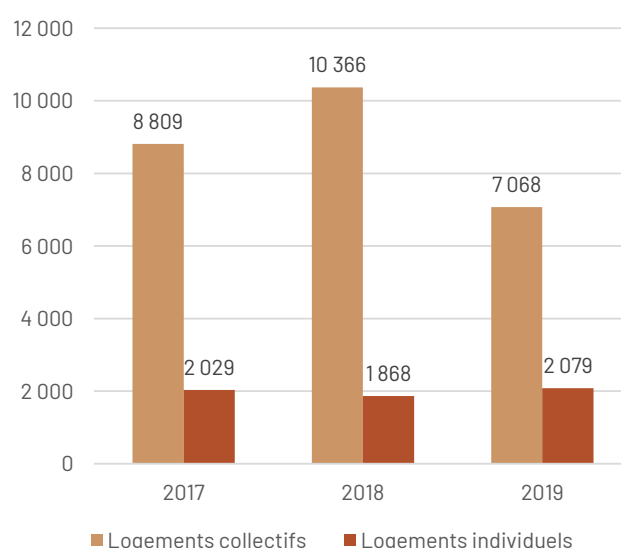
Répartition des logements autorisés selon leur type

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



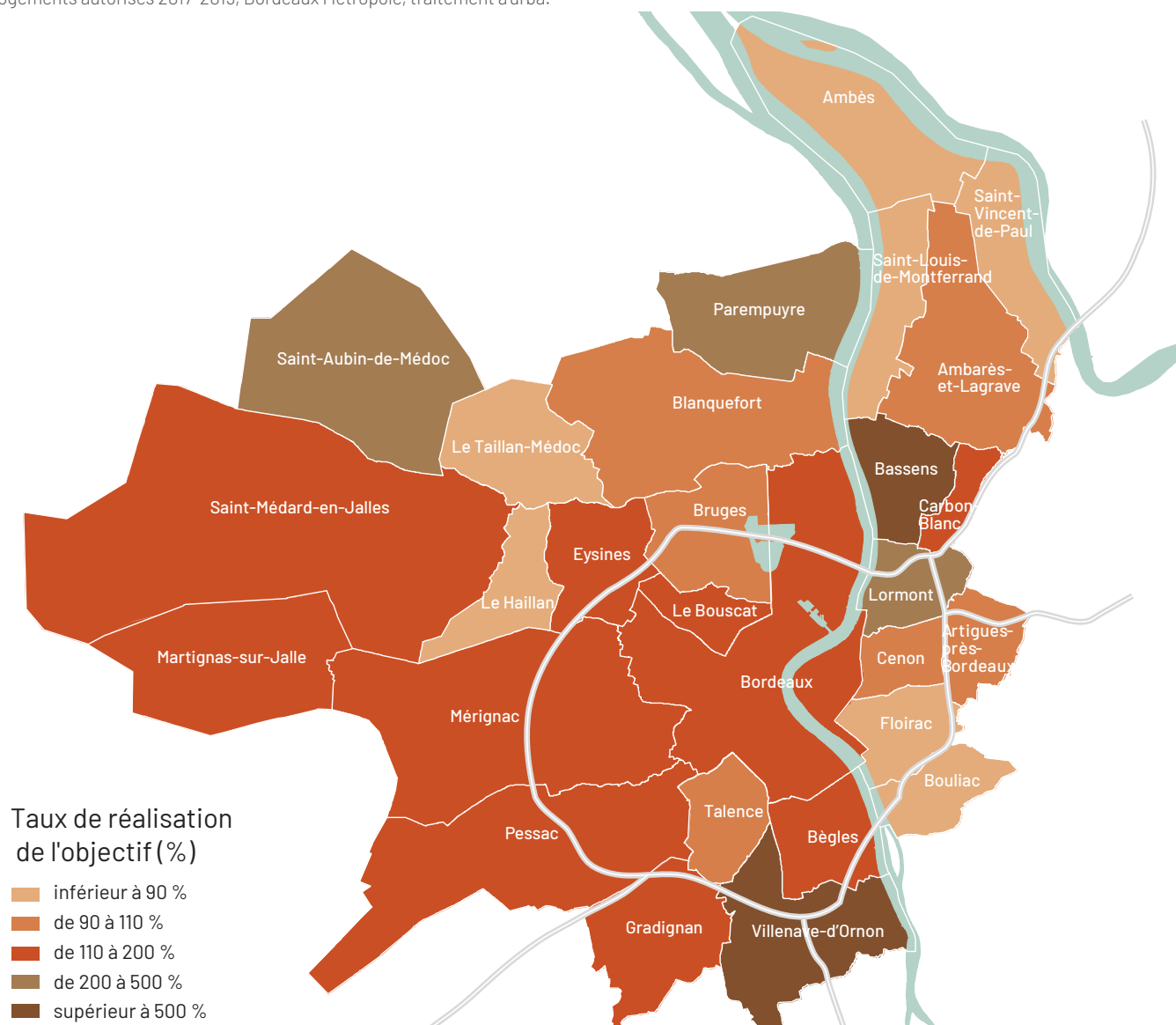
Évolution des logements autorisés selon leur type

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



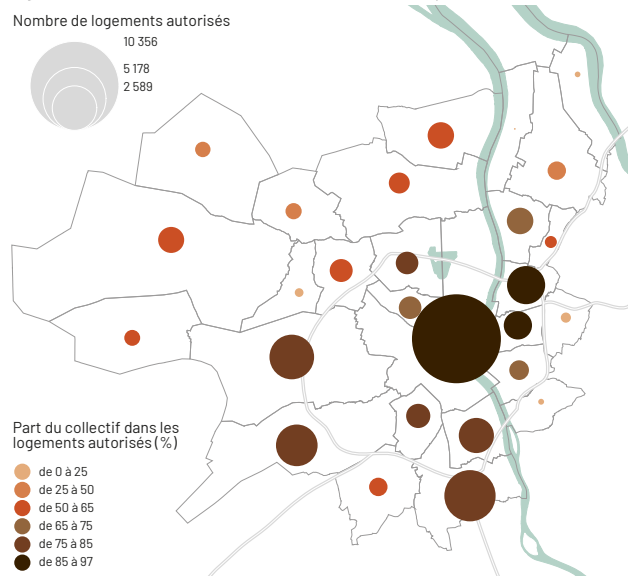
Nombre de logements autorisés (moyenne 2017-2019) rapporté à l'objectif de production inscrit dans le POA habitat

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



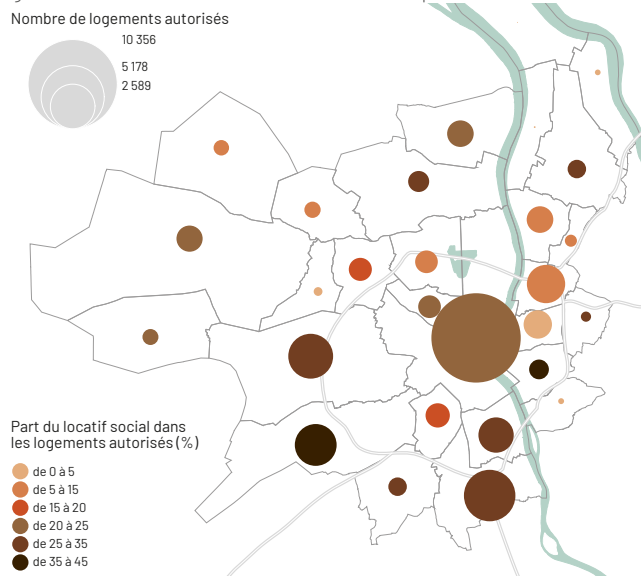
Part des logements collectifs dans les logements autorisés

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Part des logements locatifs sociaux dans les logements autorisés

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Un quart de logements locatifs sociaux

7 841 logements locatifs sociaux ont été autorisés de 2017 à 2019, sous réserve de l'exhaustivité de l'information.

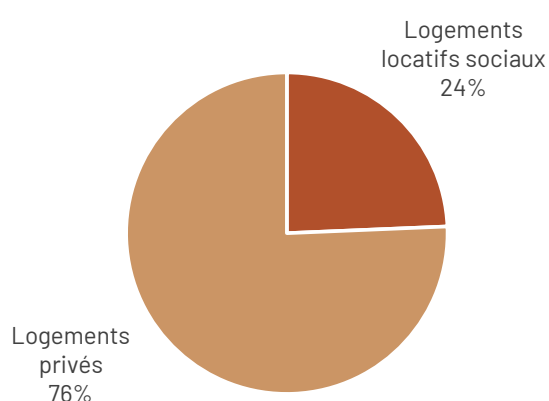
Cela représente un quart de la production et moins de 2 000 logements en moyenne annuelle, ce qui reste inférieur à l'objectif de 2 500 logements sociaux inscrit dans le POA.

Pourtant les années 2017 et 2018 ont connu un niveau élevé de production, avec respectivement 2 734 et 3 523 logements locatifs sociaux autorisés ; c'est l'année 2019, probablement du fait de son caractère préélectoral, qui a vu les logements sociaux observer une très forte baisse.

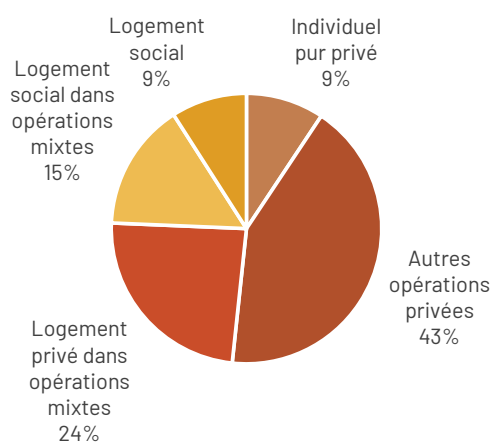
Les opérations de statut mixte, c'est-à-dire comprenant logements sociaux et non sociaux, sont un vecteur important de développement du parc puisqu'elles sont à l'origine de 63 % des logements sociaux. Entre 2017 et 2019, les opérations ne comprenant que du logement social sont au nombre de 74, soit moins de 2 % des permis, et ont produit 2 920 logements.

Répartition des logements autorisés selon leur statut

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



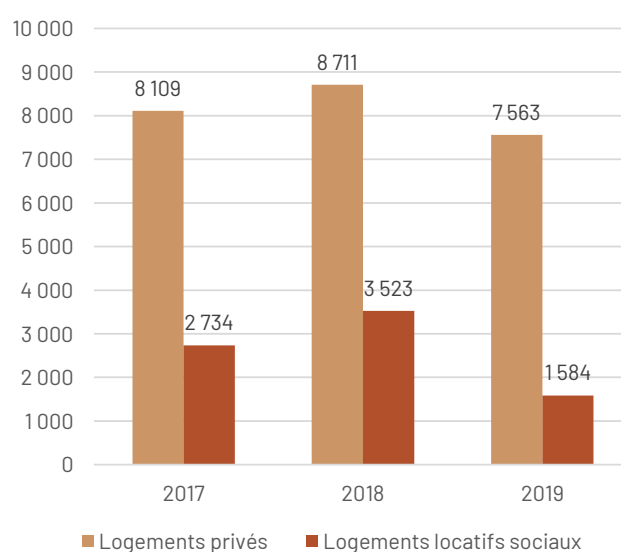
Répartition des logements autorisés selon le type d'opération



Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.

Évolution des logements autorisés selon leur statut

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Une typologie dépendant du statut et du type de logement

La répartition par nombre de pièces des logements autorisés est très liée au statut du logement, et surtout à sa forme, individuelle et collective.

De manière assez attendue, les logements individuels, notamment les individuels purs sont de grande taille, et les logements collectifs de petite taille.

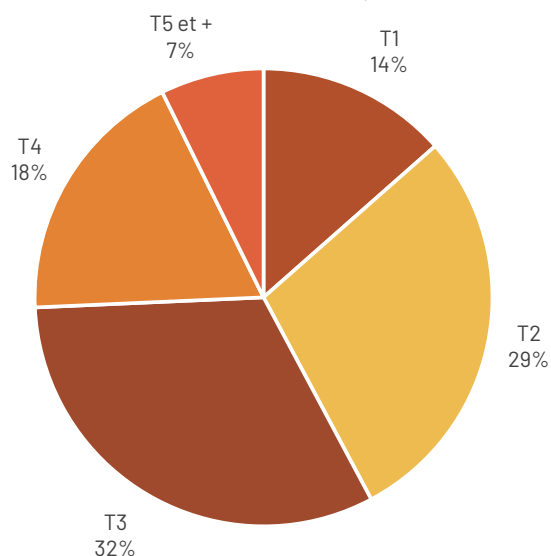
52 % des maisons du secteur individuel pur disposent d'au moins 5 pièces. C'est le cas de seulement 3 % des logements collectifs. Le logement social hors opération mixte porte 30 % des T1 de la métropole, du fait de la construction de plusieurs résidences étudiantes, foyers logements pour personnes handicapées et résidences autonomie. Dans les opérations collectives de statut mixte (social et privé), 70 % des logements sont des T2 et T3.

La surface de plancher moyenne s'établit à 70 m² par logement. Mais elle s'élève à 127 m² pour l'individuel contre seulement 62 m² pour les logements collectifs.

Cette répartition tranchée interroge les possibilités de choix des ménages dans leur parcours résidentiel du fait du caractère stéréotypé de chaque segment d'offre.

Répartition des logements autorisés selon leur typologie

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Répartition de différents types de logements autorisés selon leur typologie lorsqu'elle est connue

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.

	Ensemble des logements autorisés	Logements individuels	Individuel pur	Logements collectifs privés hors opérations mixtes	Logements collectifs sociaux hors opérations mixtes	Logements collectifs en opérations mixtes
T1	13,5 %	1,1 %	1,0 %	15,1 %	49,1 %	10,0 %
T2	28,7 %	8,1 %	1,6 %	33,4 %	20,3 %	34,3 %
T3	32,1 %	19,8 %	6,8 %	34,3 %	20,1 %	35,4 %
T4	18,4 %	37,6 %	39,1 %	14,3 %	9,2 %	16,4 %
T5	5,8 %	23,2 %	34,3 %	2,7 %	1,3 %	3,8 %
T6	1,5 %	10,2 %	17,2 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %
Total renseignés	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Non renseignés	6,9 %	21,9 %	21,9 %	6,9 %	3,8 %	0,8 %

L'effet des outils en faveur de la diversité de l'habitat

Les secteurs de diversité sociale, un outil difficile à faire respecter

Les SDS en faveur du logement social

De nombreuses zones urbaines sont couvertes par un SDS en faveur du logement social dans le but de le favoriser. Toute opération d'une surface de plancher supérieure ou égale à 2 000 m² située dans un SDS doit réserver une partie de celle-ci au logement locatif social. Le pourcentage est inscrit sur le plan de zonage et varie de 25 à 50 %.

3 222 permis et 16 070 logements autorisés sont situés dans un SDS. Parmi eux, 3 793 logements locatifs sociaux, qui représentent 63 % du nombre de logements sociaux de ces trois années.

Ces logements locatifs sociaux ont-ils été produits grâce au SDS ?

L'analyse montre que seulement 111 permis, qui ont généré 8 375 logements, ont une surface de plancher supérieure ou égale à 2 000 m². Ils concernent 5 243 logements privés et 3 132 logements locatifs sociaux. Cela représente une proportion moyenne de 37 % de logements locatifs sociaux.

Or, sur ces 111 PC, 35 soit 3 sur 10, présentent une part insuffisante de logements sociaux, voire, pour 24 d'entre eux, n'en disposent d'aucun.

Sous réserve d'erreurs dans les fichiers CubetCités et Cart@ds¹, le respect des prescriptions des SDS semble loin d'être satisfaisant.

Observe-t-on un effet de seuil lié à des tentatives de soustraction aux obligations du SDS ?

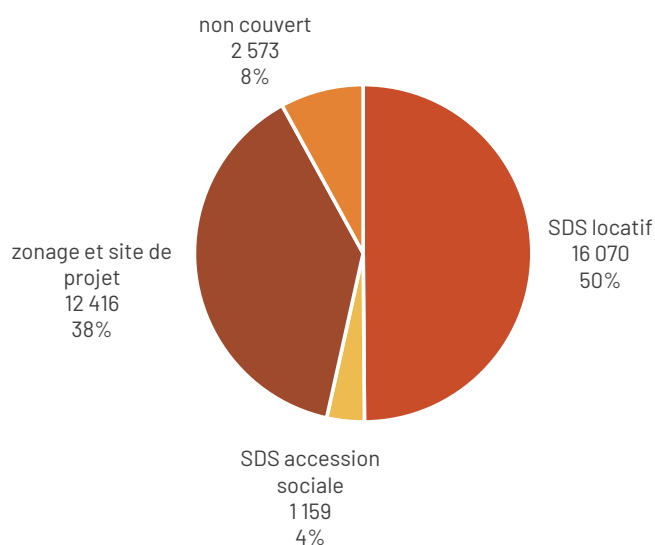
24 PC situés dans un SDS en faveur du logement social développent une surface de plancher entre 1 900 et 1 999 m². Parmi ceux-ci :

- 4 sont des opérations entièrement dédiées au logement social ;
- 6 comprennent du logement social, dont 2 dans des proportions supérieures au SDS dans lequel elles se situent et 4 dans des proportions insuffisantes ;
- 3 n'ont pas de logement social, mais sont situés dans un site de projet, dont la programmation est globalisée ;

1. Ces fichiers ont été recoupés et complétés avec la programmation de logements sociaux de la direction de l'habitat.

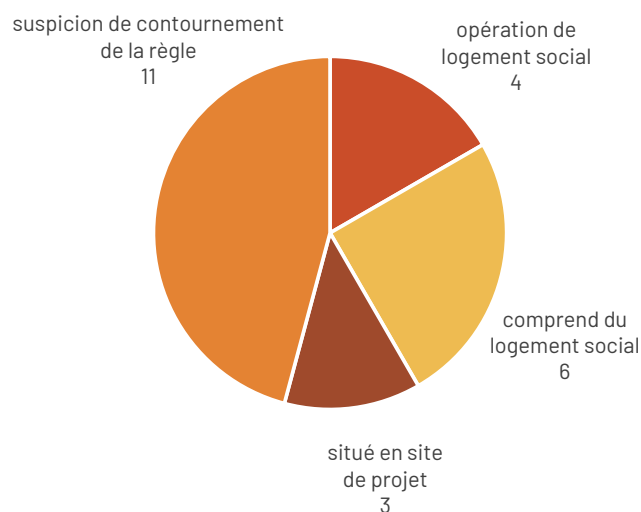
Répartition des logements selon leur secteur

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Analyse des PC développant 1 900 à 1 999 m² de surface de plancher situés dans un SDS locatif

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



- 11 n'ont pas de logement social. Parmi ces opérations, on peut penser que 6 ont évité des prescriptions du SDS car leur surface de plancher est comprise entre 1 990 et 1 999 m².

Au total, ces 11 PC, ainsi que les quatre présentant une part de logements sociaux inférieure au SDS représentent un manque à gagner d'environ 170 logements sociaux.

On peut donc considérer qu'il y a des opérations qui évitent sciemment d'être assujetties au SDS. Toutefois, l'ampleur du phénomène reste limité en termes de nombre de logements non réalisés.

Les SDS de projet

Dans certains zonages de projet (UP), un SDS particulier a été inscrit. 17 PC sont situés dans ces SDS particuliers. Ils représentent 1 193 logements dont 329 logements locatifs sociaux, soit 24 %. Ils sont situés dans les communes de Bruges, Mérignac et Villenave d'Ornon.

Compte-tenu du fait que dans la plupart des sites de projet, la programmation de logements a fait l'objet d'une délibération métropolitaine, il est difficile de penser, bien que les proportions globales soient peu élevées au regard des situations déficitaires en termes de logements sociaux de ces trois communes, que les pétitionnaires aient contourné les prescriptions du secteur.

Les SDS en faveur de l'accession sociale

Dans les communes ou quartiers fortement dotés de logements locatifs sociaux anciens, faisant l'objet de procédure de rénovation urbaine et de diversification sociale, un SDS en faveur de l'accession sociale a pu être établi.

28 PC ont été accordés dans ces secteurs, dans les communes de Lormont et Bordeaux. Ils ont produit 1 159 logements.

9 permis créent une surface de plancher supérieure à 2 000 m², mais 6 d'entre eux font partie d'un site de projet disposant d'une programmation dédiée. Donc seulement 3 sont soumis au SDS accession. Bien que n'ayant pas fait l'objet de PSLA, il n'est toutefois pas possible de vérifier la réalisation de la prescription, via des Prêts à taux zéro (PTZ) notamment. Si c'est le cas, on peut considérer cela comme un dévoiement mineur, car l'accès au PTZ est également conditionné à un plafond de ressources, même si celui-ci est supérieur de 20 à 50 % aux plafonds du PSLA.

On observe également un permis de 1 987 m² de surface de plancher, mais une analyse du projet démontre que celui-ci profite au maximum de la constructibilité accordée par les règles d'urbanisme du PLU applicables à la zone dans laquelle est située la parcelle.

Les servitudes de mixité sociale, un outil à recalibrer et à suivre

Outil complémentaire aux SDS, 300 SMS ont été inscrites dans 22 communes de la métropole. Les SMS sont des emplacements réservés de logements établis de manière à réaliser des logements locatifs sociaux (voire l'interdire dans de très rares cas).

33 d'entre elles ont été mobilisées entre 2017 et 2019 par 107 PC, et ont produit 1 119 logements, dont 513 logements locatifs sociaux.

24 SMS étaient destinées à créer du logement social, 4 de l'accession sociale, et 5 affichent une prescription mixte, alliant logement locatif social et accession sociale.

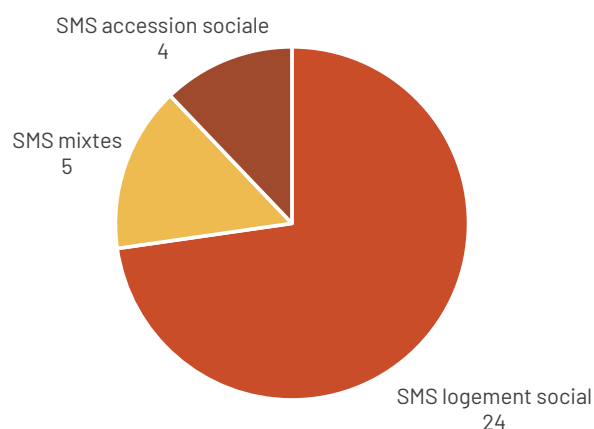
81 de ces 107 permis ont concerné un seul logement individuel pur privé ; ils sont situés dans neuf communes. Cela pose plusieurs questions, tant sur la finalité et le périmètre de la SMS, souvent établie dans des secteurs pavillonnaires larges, que sur l'instruction des permis, qui ne joue pas son rôle de contrôle.

Parmi les 26 PC d'au moins deux logements :

- 3 auraient dû être destinés à de l'accession sociale. Ils n'ont pas fait l'objet de PSLA, mais peut-être de PTZ¹ ;
- 4 étaient destinés à des opérations mixtes. Deux satisfont leurs obligations de logement social et on peut espérer qu'il en soit de même pour l'accession sociale. Un autre présente du logement social, mais en nombre insuffisant (22 % au lieu de 40 %). Un dernier, dont la prescription est d'un minimum de 40 % de logements sociaux et de 10 % d'accession sociale, propose 90 % de logements sociaux ;
- Les 19 restants, destinés au développement de l'offre sociale, offrent des situations très variées. 6 sont entièrement dédiés au logement social, pour un total de 197 logements. 7 développent du logement social dans les proportions indiquées (188 logements sociaux). 3 présentent du logement social, mais en proportion insuffisante, et 3 autres s'en sont dispensé.

Répartition des SMS mobilisées

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Ces résultats mitigés, ainsi que la forte présence de logements individuels privés, militent pour une redéfinition des SMS, en particulier dans leur périmètre et leurs prescriptions, qui pourraient être plus programmatiques. Leurs modalités de suivi sont également à examiner, de manière à ce les SMS soient bien mises en œuvre.

1. cf. remarque page précédente.

Les secteurs de taille minimale de logement, diversement respectés

Neuf communes ont institué des secteurs de taille minimale de logements¹ sur des secteurs plus ou moins larges de leur territoire. Ils ont pour objet de diversifier l'offre nouvelle de logements collectifs, trop souvent axée sur des petites typologies, là où les élus espèrent des ménages de type couple ou famille.

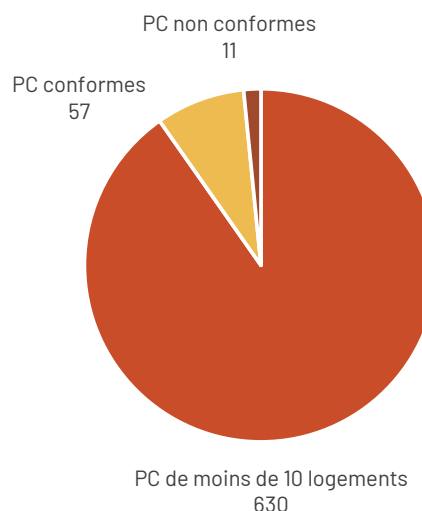
Sept de ces communes ont vu des PC autorisés dans ces STL, au nombre de 698. La prescription ne s'activant qu'à partir de dix logements, seuls 68 PC sont entrés dans son champ d'application.

Parmi ces opérations², en dehors de celles pour lesquelles il manque seulement un logement d'une typologie supérieure ou égale à trois pièces et dont on peut penser qu'il s'agit d'une question d'arrondi, onze présentent une typologie non conforme³.

Ces opérations sont situées dans quatre communes ; elles concernent des opérations de taille moyenne, de 19 à 58 logements, mais également une résidence « Senioriales » qui ne propose que 178 logements, dont 65 % de T1 et T2⁴.

Répartition des PC autorisés dans des STL

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



1. Les STL ont été modifiés et simplifiés dans la 9^e modification du PLU du 24 janvier 2020. Ils ont été étudiés ici en fonction du système en vigueur entre 2017 et 2019.

2. L'analyse ne porte que sur le permis initial. Les typologies ont pu être modifiées par la suite par permis modificatif.

3. Une opération talençaise à la typologie incomplète n'est pas prise en compte.

4. Le site de commercialisation de la résidence ne mentionne aucun T4 ou T5, contrairement au permis de construire.

Construction et zonages du PLU

12 % des zonages urbains concentrent 41 % des logements autorisés

Le PLU 3.1 de Bordeaux Métropole classe les zones urbaines en trois grandes familles :

- les zones UM à vocation multifonctionnelle, devant répondre à un projet d'accueil ambitieux mais en respectant la diversité des ambiances urbaines et en priorisant l'évolution des secteurs bien desservis. Elles sont subdivisées en une quarantaine de zonages, en fonction de leur forme urbaine, de leur dynamique d'évolution et de leur potentiel foncier ;
- les zones US, à vocation spécialisée, à vocation économique et de grands équipements. Elles n'ont pas pour objet de recevoir de l'habitat mais peuvent l'autoriser en fonction de leur profil ;
- les zones UP, traduisant un projet porté par la collectivité. Ces projets peuvent être de différentes natures : dispositif opérationnel de type ZAC, PUP ou ancien PAE, OIN, rénovation ou requalification urbaine, site de projet faisant l'objet d'un plan guide, opérations 50 000 logements, mais également transmission d'un patrimoine urbain de qualité ou préservation de l'homogénéité d'un quartier...

Les zones AU constituant des réserves foncières, sont nécessaires au développement de l'habitat ou de l'activité économique et ponctuellement à l'accueil d'équipements.

47 % des logements sont autorisés dans un zonage urbain multifonctionnel (UM) alors que ceux-ci représentent 54 % des zones urbaines ou à urbaniser. Assez logiquement, les zonages spécialisés (US) créent assez peu de logements.

Les zonages UP, générateurs de logements

Les zonages de projet (UP) ont permis la construction de 41 % des logements de la période 2017-2020.

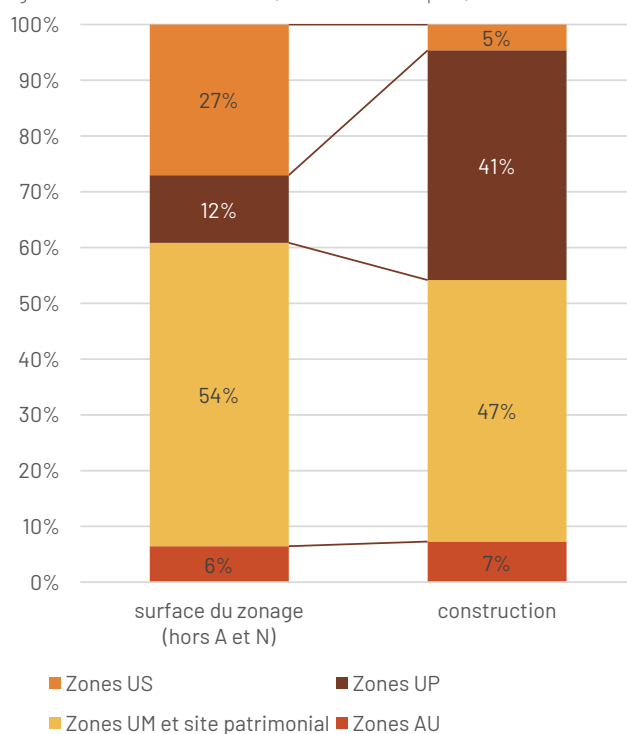
C'est l'opération Euratlantique qui développe le plus de logements, avec 3 815 logements autorisés, soit 12 % du total, tous zonages confondus.

Les grands projets de la ville de Bordeaux matérialisés par un zonage UP (hors zonages patrimoniaux de la ville de pierre) représentent 6 800 logements autorisés, soit un logement autorisé dans Bordeaux Métropole sur cinq.

Dans ces zonages UP, le logement social représente 26 % des nouveaux logements, ce qui est sensiblement la même proportion que pour l'ensemble de la production. Mais cette part varie de manière importante d'un zonage UP à l'autre et selon leur vocation (grands projets, sites patrimoniaux, secteurs de lisière, etc.).

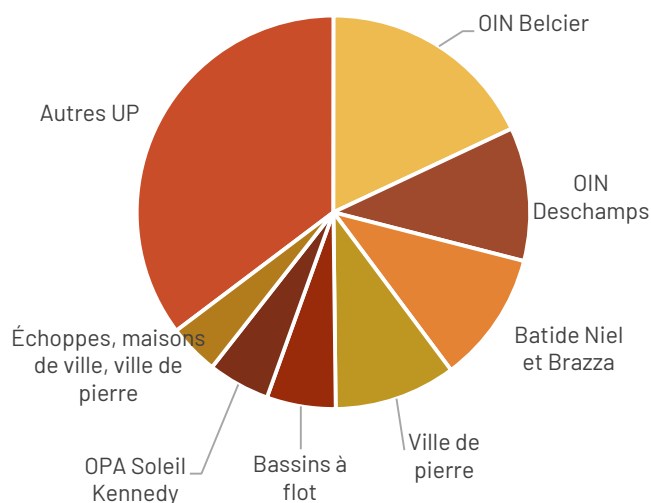
Comparaison entre la répartition du zonage, hors zones naturelles, agricoles et forestières, et la localisation des logements autorisés

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Zonages de projet (UP) générant plus de 500 logements autorisés

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Les zonages UM contribuent à la diversification de l'offre

Près de 15 100 logements ont été produits dans les zonages UM.

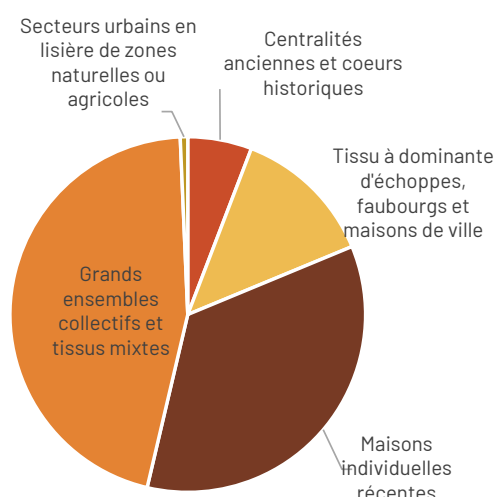
Ils sont essentiellement issus des zonages des grands ensembles collectifs et tissus mixtes (UM 8 et UM 12 à 14). Un logement autorisé sur cinq est dans un de ces quatre zonages, qui produisent 92 % de logements collectifs.

La deuxième famille de zonages produisant de nombreux logements regroupe les différents secteurs de maisons individuelles récentes, dans lesquels 5 300 logements ont été autorisés. Une réelle diversité se développe dans ces tissus puisqu'ils produisent 46 % de logements collectifs et 17 % de logements sociaux. Les tissus les plus lâches (zonages UM 16, 22, 32, 35, 36 et 39) représentent 1 260 logements, et là également les logements collectifs et/ou les logements sociaux n'y sont pas absents, avec une part respective de 38 et 18 %. On observe donc une diversification de la forme et du statut des logements dans les secteurs pavillonnaires de la métropole.

Les centralités, comme les tissus d'échoppes, faubourgs et maisons de ville sont les moins malléables et ne fournissent, malgré leur caractère central, que 9 % des nouveaux logements. Ceux-ci sont à 58 % collectifs et comprennent 17 % de logements locatifs sociaux.

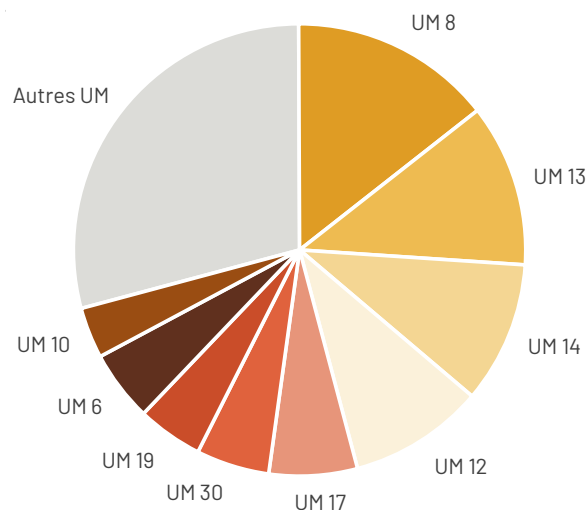
Répartition des logements autorisés selon les grandes familles de zonages multifonctionnels (UM)

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Zonages multifonctionnels (UM) générant plus de 500 logements autorisés

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



Famille à laquelle les zonages les plus représentés appartiennent :

UM 8	Grands ensembles collectifs et tissus mixtes
UM 13	Grands ensembles collectifs et tissus mixtes
UM 14	Grands ensembles collectifs et tissus mixtes
UM 12	Grands ensembles collectifs et tissus mixtes
UM 17	Tissu à dominante de maisons individuelles récentes
UM 30	Tissu à dominante de maisons individuelles récentes
UM 19	Tissu à dominante de maisons individuelles récentes
UM 6	Tissu à dominante d'échoppes, faubourgs et maisons de ville
UM 10	Centralités anciennes et cœurs historiques

Foncier et modes opératoires

Plus d'un logement sur deux dans les sites de projet

55 % des logements autorisés entre 2017 et 2019 sont situés dans un site de projet¹, soit 17 747 logements.

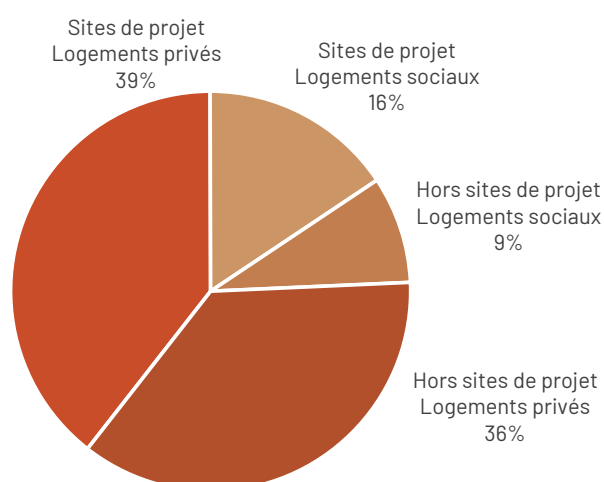
64 % des logements locatifs sociaux autorisés durant la même période y sont également localisés. Ils représentent 28 % du total des logements autorisés dans ces périmètres. L'effet accélérateur des sites de projet dans la production de logements locatifs sociaux est donc réel, bien que limité.

Ce sont dans les sites de projet que l'on trouve les plus gros permis. 16 des 20 permis de plus de 200 logements en font partie.

Les sites de projet produisent essentiellement du logement collectif, le logement individuel ne représentant que 7 % des logements. Ces logements individuels ne sont pas forcément liés au projet, et peuvent simplement se situer dans son périmètre, ce qui peut notamment être le cas lorsque celui-ci est large, comme l'OIM Inno-Campus ou l'OIM Bordeaux-Aéroparc.

Répartition des logements selon leur statut et leur localisation

Logements autorisés 2017-2019, Bordeaux Métropole, traitement a'urba.



1. Les sites de projet sont des opérations de maîtrise d'ouvrage publique ou privée, bénéficiant d'une intervention publique directe ou indirecte encadrée par une délibération communautaire (avant 2015) ou métropolitaine.

Quelques modes de production privilégiés

L'analyse spatiale des permis de construire permet d'élaborer une typologie des modes de production et d'identifier les plus fréquents, qui font l'objet d'une analyse approfondie dans la suite du bilan.

Trois grandes catégories de parcelles sont mobilisées selon des volumes divers (cf. tableau ci-dessous) :

- le foncier vierge ou nu, correspondant à des parcelles non construites à ce jour. Il est rare en zone urbaine, beaucoup plus présent en périphérie. Mais ces terrains sont fréquemment boisés, et font donc l'objet d'un déboisement partiel ou complet (voir page suivante) ;

- la création de nouvelles parcelles par remembrement (acquisition de parcelles contiguës en vue de créer un foncier de plus grande taille), lotissement ou division parcellaire. Si le premier mode est utilisé de manière assez restreinte et à destination de logements collectifs, les lotissements et divisions parcellaires sont nombreux. Une analyse spécifique de ces dernières est menée plus loin ;
- enfin, on observe également, bien que de manière beaucoup plus rare, des opérations de recyclage ou renouvellement foncier.

Mode	Localisation		Fréquence
Foncier nu	En zone urbaine		Rare (dents creuses)
	Hors zone urbaine agglomérée		Assez fréquent
Création de nouvelles parcelles constructibles	Division parcellaire		Très fréquent
	Remembrement		Quelques permis de construire de logements collectifs, notamment en périphérie des zones urbaines
	Lotissement		Assez fréquent en périphérie des zones urbaines
Recyclage / renouvellement	Friches		Très rare hors sites de projet
	Foncier déjà artificialisé	Changement de destination	Rare
		Démolition / construction	Quelques permis en zone urbaine centrale
		Réhabilitation / surélévation / extension	Assez fréquent, notamment en zone urbaine centrale

NB : les modalités en surbrillance font l'objet d'un examen spécifique plus loin.

L'importance du déboisement

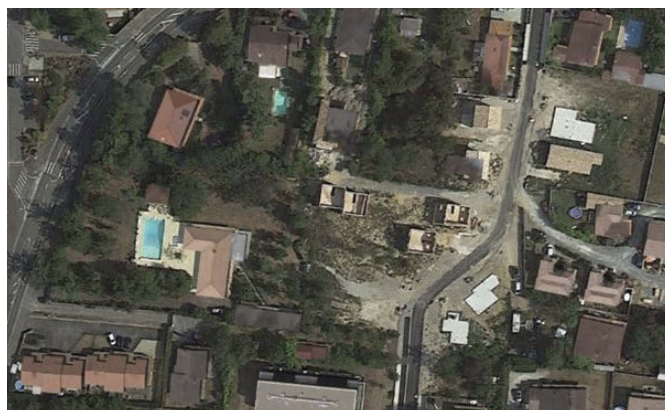
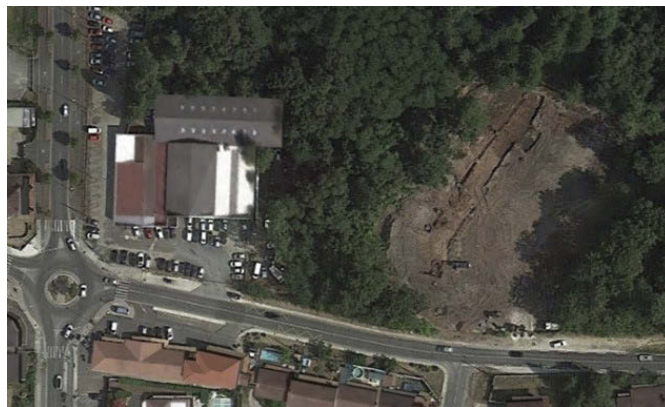
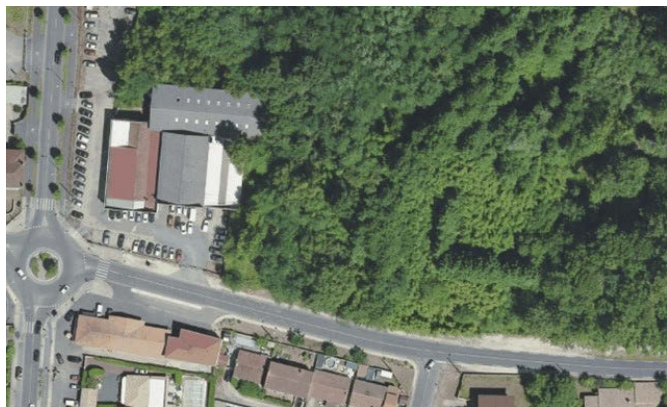
Le défrichement ou le déboisement partiel ou total des parcelles est une pratique récurrente pour permettre l'implantation de nouvelles constructions. Cette pratique est particulièrement répandue dans les cas de :

- divisions de parcelles bâties dans lesquelles les nouvelles parcelles sont créées dans les espaces boisés qui entourent la construction existante, très souvent conservée ;
- opérations de construction de logements collectifs ;
- création de lotissements.

L'absence de protection des masses végétales conduit très souvent le déboisement total de vastes surfaces.

Cela s'accompagne très fréquemment d'une imperméabilisation massive des terrains pour réaliser les voies de desserte et les aires de stationnement. Le solde en pleine terre, qui doit obligatoirement être planté selon les règles du PLU, reste la plupart de temps peu végétalisé ou replanté d'arbres tiges très jeunes qui durant les premières années apportent peu de confort et de fraîcheur.

Un déboisement parfois important : 2016 vs 2020

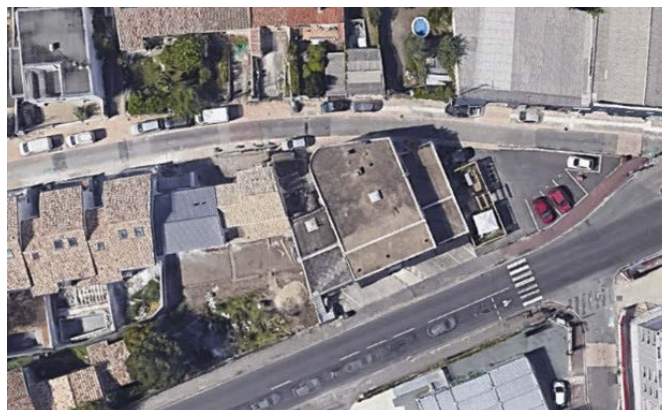


© Bordeaux Métropole

© Google



© Bordeaux Métropole



© Google

Défrichement et imperméabilisation massifs



© a'urba



En outre, très souvent, les marges de recul par rapport aux voies et les marges de retrait par rapport aux limites séparatives du terrain, de profondeur minimale, laissent peu de place à la végétalisation et notamment à la plantation d'arbres de petit ou moyen développement.

Ce processus contribue à la transformation des paysages des secteurs encore préservés, verts et arborés. Il conduit notamment à miter et dénaturer les bords de voies composés de haies vives et de bas-côtés enherbés.



© a'urba

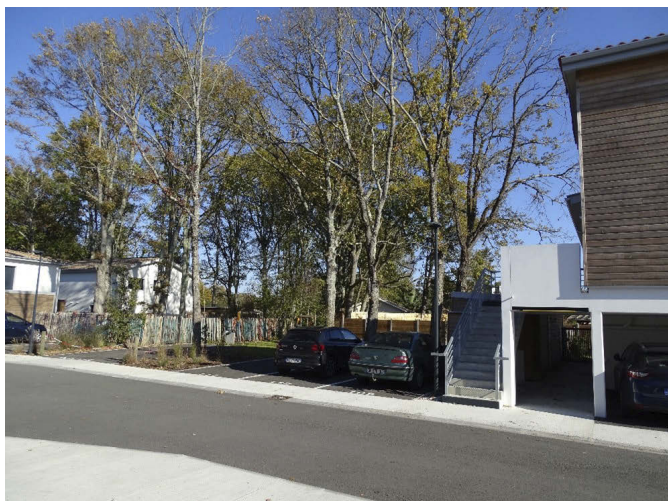


La présence d'espaces boisés classés (EBC) comme valeur qualitative du projet

Si la végétation des projets reste généralement assez pauvre, la présence d'espaces boisés classés sur la parcelle ou à son immédiate proximité est un élément qui influence la qualité générale de l'opération.

Les protections en matière d'EBC sont très contraignantes car elles obligent au maintien strict des masses boisées ou des sujets isolés identifiés sur le terrain. Lorsqu'un EBC

est présent, l'implantation du bâti peut être adaptée, ce qui permet de trouver la meilleure insertion des constructions par rapport au végétal protégé. Les incidences sur les opérations sont multiples : réduction des îlots de chaleur urbains, respect de la biodiversité, développement d'usages liés aux espaces verts privatifs ou communs.



© a'urba

La fin de la multiplication des bandes d'accès

Dans les zones où la création de nouvelles bandes d'accès a été autorisée, la multiplication de ces bandes parallèles les unes aux autres a pratiquement disparu. Dans la précédente version du PLU, le nombre de lots desservis par une même bande d'accès était limité à deux. Cette limitation a été levée dans le PLU 3.1. Quelques exemples de multiplication et d'accumulation des bandes d'accès subsistent encore mais sont très rares.

Le PLU 3.1 stipule que « les bandes d'accès doivent recevoir un traitement adapté au caractère des lieux et de

leur environnement, notamment paysagé ». Pourtant, les nouvelles bandes d'accès mutualisées sont souvent très larges, surdimensionnées au regard du trafic engendré. Dans une majorité de cas, elles sont traitées en enrobé noir jusqu'aux limites des terrains adjacents, ce qui contribue à renforcer la progression des espaces imperméabilisés et des îlots de chaleur.

Exemple de multiplication des bandes d'accès



Des bandes d'accès envahissantes et imperméabilisées



© a'urba



Les opérations de logements individuels

En termes de localisation, les permis de construire des logements individuels concernent en majorité, et ceci indépendamment des zonages du PLU 3.1 dans lesquels ils se situent, des parcelles situées :

- à proximité des centralités ;
- le long des axes routiers structurants locaux ;
- à proximité des axes routiers départementaux ou métropolitains.

La création de nouveaux terrains à bâtir par division parcellaire

La plupart des permis de construire des logements individuels concernent des parcelles issues de divisions, notamment des terrains bâtis, qu'il y ait ou non possibilité de créer des nouvelles bandes d'accès. En effet, dans les zones où la création de nouvelles bandes d'accès est interdite, les opérations de division parcellaire se réalisent le long des voies.

Ce recours à la division pour créer des nouvelles parcelles constructibles répond notamment à deux objectifs :

Générer une plus-value : dans un contexte de raréfaction et de forte demande de foncier nu à bâtir, dans un marché où le pouvoir d'achat immobilier des ménages stagne voire diminue, la division parcellaire offre la possibilité aux propriétaires de créer par une simple opération immobilière des parcelles constructibles à des prix abordables en générant une plus-value. L'analyse de plusieurs exemples de ce type d'opération a mis en évidence que l'addition des prix de vente des parcelles issues de la division d'un terrain est supérieure au prix de vente de celui-ci avant division.

Cette constatation a pu être faite en consultant la base de données DVF relative aux transactions immobilières, dans laquelle est parfois indiqué le prix d'achat de la parcelle à diviser et les prix de vente des parcelles issues de la division.

Ce type d'opération concerne notamment des parcelles nues de taille plus ou moins importante situées dans des zones dans lesquelles la constructibilité est très faible. C'est pour cette raison que la réalisation d'une opération de construction de logements collectifs est moins rentable et plus risquée que la création de terrains à bâtir par division parcellaire.

Obtenir des liquidités : la division parcellaire représente pour les propriétaires fonciers une possibilité de valoriser leur bien et d'obtenir des liquidités par une revente partielle de leurs parcelles. Les opérations réalisées avec cet objectif peuvent être identifiées car la construction existante sur la parcelle avant sa division est conservée.



© Bordeaux Métropole



© Google

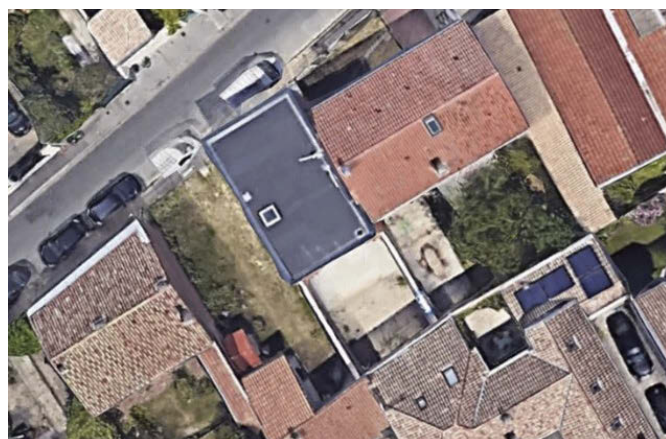
La division parcellaire permet la création de terrains à bâtir de petite taille

La division parcellaire a comme effet, dans de très nombreux cas, la création de nouveaux à bâtir de petite taille à très petite taille. On observe des parcelles ayant une constructibilité résiduelle parfois minime ayant fait l'objet d'une division qui a peu tenu compte des caractéristiques des tissus dans lesquelles elles étaient situées.

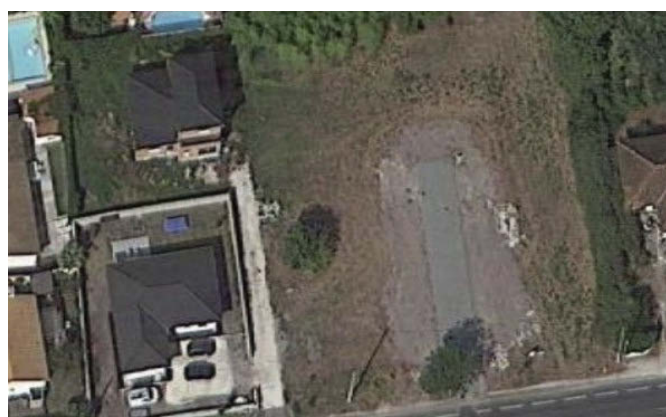
L'objectif a été simplement de créer des parcelles sans

se soucier de leur taille du moment où il était possible d'implanter une construction en respectant les minimas imposés par les règles d'urbanisme.

Ceci n'est pas sans conséquence sur la qualité architecturale et l'intégration urbaine de l'opération, sur les vis-à-vis ou le degré d'imperméabilisation des sols.



© Bordeaux Métropole



© Google

De nombreuses implantations en deuxième rang au centre des parcelles

Dans la plupart des projets de logements individuels réalisés sur des parcelles issues de division situées en deuxième rang, les constructions ont été implantées au centre des parcelles. Et cela malgré la possibilité accordée pour ces parcelles dans plusieurs zones multifonctionnelles du PLU d'implanter les constructions sur deux limites contiguës (zones UM 3, UM 7, UM 15, UM 18, UM 19, UM 20, UM 22, UM 30, UM 31 ou UM 32). Cette disposition avait l'objectif de permettre l'aménagement des espaces extérieurs pouvant accueillir des vrais usages.

La principale conséquence de cette pratique est la création d'une agglomération de constructions dans une

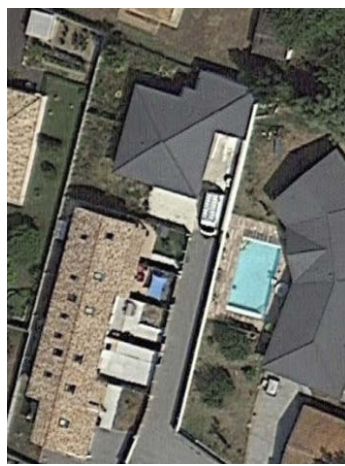
surface réduite, très rapprochées entre elles. Le plus étonnant est que ce rapprochement ne concerne pas seulement les nouvelles constructions implantées sur les parcelles issues de la division entre elle, mais entre celles-ci et la construction existante.

Dans certains quartiers accueillant du petit pavillonnaire modeste, cela conduit à un « épannelage inversé », à savoir des pavillons en rez-de-chaussée sur rue et des nouvelles constructions en R+1 en cœur d'îlot dominant tous les jardins limitrophes.

Un épannelage inversé



© Bordeaux Métropole



© Google

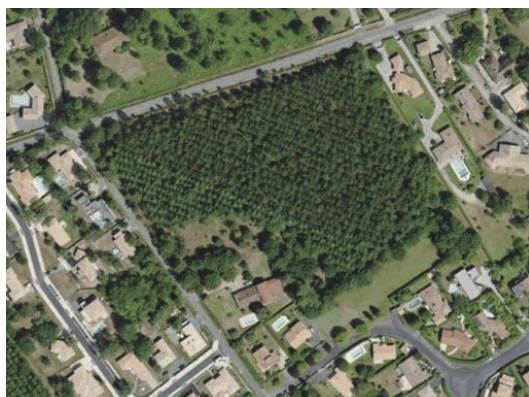


© a'urba



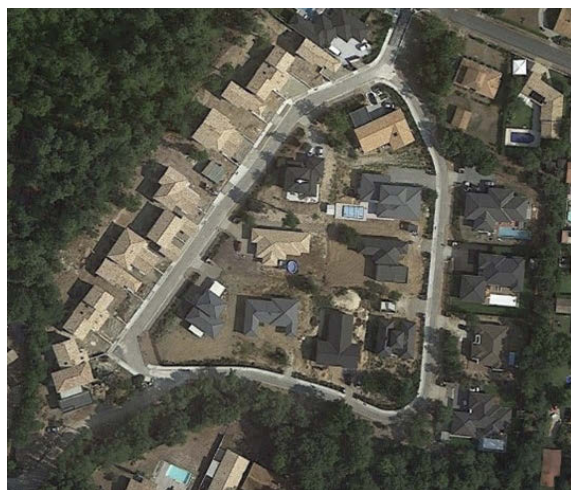
Un nombre significatif de logements en lotissement

Un nombre important de permis de construire est situé dans des lotissements récents. Ce phénomène est plus fréquent dans les communes de la rive gauche



© Bordeaux Métropole

et notamment au-delà de la rocade, en particulier dans les communes de Pessac, Martignas-sur-Jalle et Saint-Aubin-de-Médoc.



© Google

Ces lotissements présentent une grande diversité et une qualité variable. Sur l'échantillon analysé dans l'approche qualitative, quelques lotissements en lots libres proposent des terrains de bonne taille, parfois arborés ou bénéficiant d'un environnement naturel assez préservé. Dans nombre de cas cependant, le découpage foncier en lots de superficie minimale se fait au détriment d'un plan de masse harmonieux et du maintien des masses végétales préexistantes. S'y ajoutent les volumétries et styles très divers des maisons qui produisent un paysage urbain peu qualifié et disparate.

Les lotissements ou opérations d'ensemble de maisons en bande ou accolées présentent des paysages assez contrastés. Le maintien de masses végétales liés à des règles strictes du PLU (EBC) et un travail sur l'architecture et le paysage produisent de nouveaux îlots attractifs. À l'inverse, l'analyse révèle des opérations de maisons mitoyennes proposant des modèles d'architecture très répétitive, sans valeur paysagère, dans des secteurs pavillonnaires pourtant verdoyants.

Du lot libre (photos du haut) à l'opération d'ensemble (photos du bas)



© a'urba

Les opérations collectives

La mobilisation de foncier bâti

La plupart des permis de construire des logements collectifs hors sites de projet et des zones à urbaniser (AU) concernent des projets sur du foncier bâti. Cela s'explique

notamment par la raréfaction du foncier nu dans les zones urbaines.



© Bordeaux Métropole



© Google

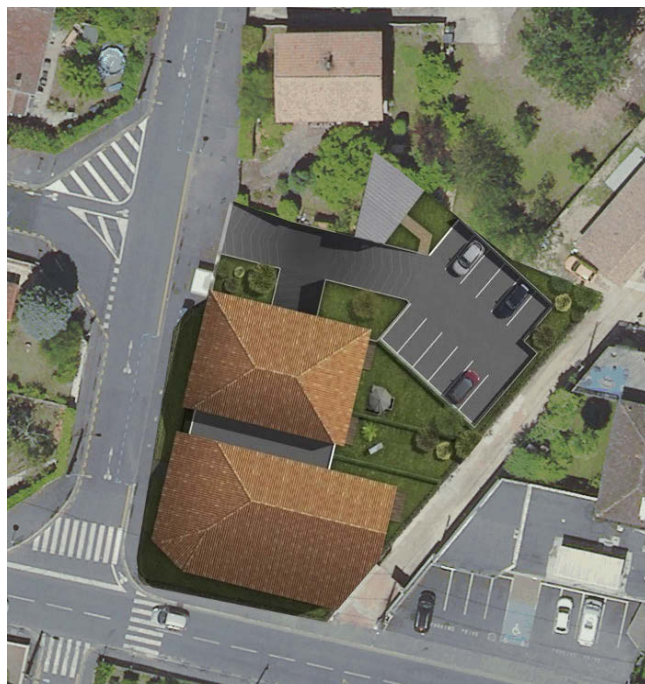
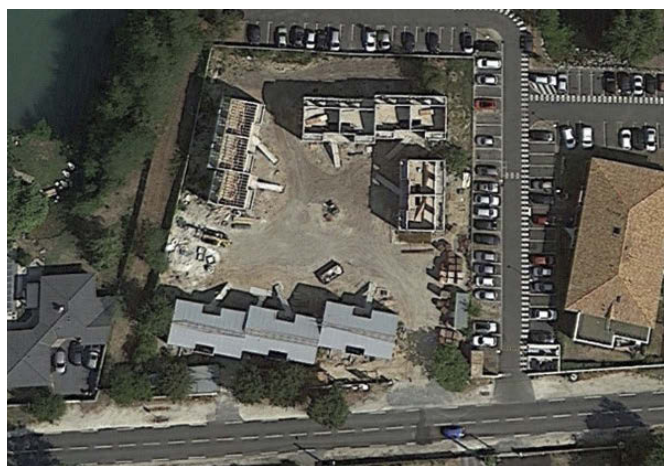
Le remembrement de parcelles

Les permis de logements collectifs concernent fréquemment des unités foncières constituées de remembrement des parcelles bâties. Cela s'explique par :

- la difficulté à trouver du foncier nu de taille suffisante pour accueillir des opérations de construction de

logements collectifs dans des zones urbaines ;

- la nécessité de disposer d'un foncier de taille suffisante dans les zones multifonctionnelles où la constructibilité est très faible, de manière à pouvoir construire le nombre de logements nécessaires pour rentabiliser l'opération.



© Bordeaux Métropole

© Google

Une diversité de formes

Les opérations collectives sont de natures très diverses selon les situations urbaines. Le panel retenu pour l'analyse illustre également de grandes disparités en matière d'approche architecturale et paysagère. Les réalisations les plus innovantes dans ce domaine sont issues de démarches encadrées sur les sites de projet. Mais hors sites de projet, certains promoteurs privés font aussi

preuve de créativité en développant des formes et des concepts apportant qualités d'usage et confort.

Pour autant, les modes de production assez standardisés aboutissent souvent à des réalisations qui tiennent peu compte du contexte et des caractéristiques des secteurs limitrophes.

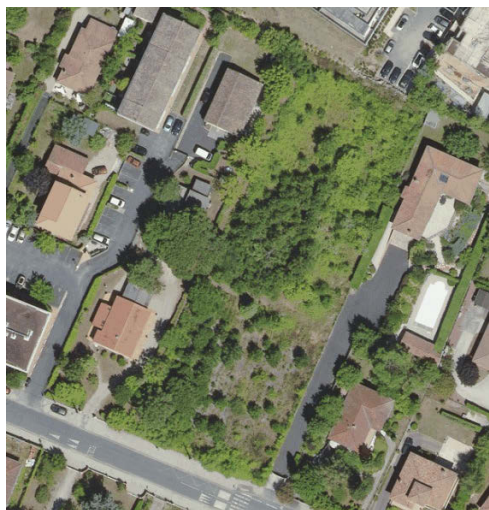


© a'urba

Des opérations de petite et moyenne taille

En dehors des sites de projet, les permis de construire des logements collectifs concernent pour la plupart des opérations de petite et moyenne taille, développant entre 15 et 30 logements. Cela s'explique par la taille du foncier

nu disponible et par la difficulté à remembrer des parcelles bâties en raison du coût élevé des charges foncières, constituées du prix d'achat du foncier et des démolitions.



© Bordeaux Métropole

© Google

Conclusion

À retenir...

Des objectifs atteints en volume

Si on en juge par le nombre de logements autorisés durant la période 2017-2019, la construction récente de logements s'est située à un haut niveau, globalement supérieur aux objectifs du POA. Mais les résultats sont variables selon les années et les communes.

Les logements autorisés sont essentiellement constitués de logements collectifs (à 80 %), mais là également on observe une grande diversité entre communes, tout comme pour la production de logements locatifs sociaux.

La présence des sites de projet et/ou des zonages de projet a certainement eu un effet amplificateur de la construction, en particulier des logements locatifs sociaux, permettant la montée en puissance d'un urbanisme de projet.

Des outils à l'efficacité limitée

Les outils en faveur de la diversité de l'habitat ne semblent pas très efficaces du fait des seuils de déclenchement des prescriptions et de ce fait peu adaptés aux attendus qui ont présidé à leur mise en œuvre. En outre, ils sont parfois contournés ; contre toute attente, ce sont les servitudes de mixité social, qui semblaient plus encadrées, qui le sont le plus.

Des morphologies et typologies de logement variées

Si la qualité d'une opération peut revêtir un caractère subjectif, plusieurs critères objectifs peuvent cependant permettre de tirer un premier bilan.

L'analyse montre une diversité des formes produites en fonction des différentes situations urbaines rencontrées, des opérations mixtes de centre-ville aux petites opérations d'individuel dans les zones pavillonnaires lâches en lisière d'espaces naturels.

Le collectif exprime une grande variété de formes, en termes de gabarits, expressions architecturales, modes de regroupement, dispositifs de circulation verticale et horizontale.

On constate de la même façon une certaine recherche de diversification de l'habitat individuel, notamment dans les opérations groupées : maisons jumelées, en bande, à patio, maisonnées. Mais avec un défaut récurrent celui d'une architecture souvent stéréotypée et répétitive au sein d'une même opération.

Autre constat : la gamme «intermédiaire», ou individuel superposé est très peu présente dans le panel analysé.

Dans cette palette morphologique large, la qualité, telle que vue de l'extérieur, est variable s'agissant des orientations, ouvertures, vues, vis-à-vis...

Le travail sur les volumes bâtis, attiques, gradins, façades épaisses, favorise la présence de balcons, loggia, terrasses réellement appropriables même si la marge de progrès est encore importante.

L'émergence de nouveaux concepts d'aménagement des espaces libres et paysagers, utilisant une palette minérale et végétale appropriée, bien entretenue, contribue au renforcement de la qualité, mais reste limitée.

Une qualité d'insertion des projets pas toujours au rendez-vous

L'analyse a pu également mettre en évidence des marges de progrès quant à l'insertion des opérations dans leur environnement, notamment dans le traitement des interfaces privé / public, l'attention au contexte bâti, le ménagement des vis-à-vis.

Pour l'individuel, on observe l'importance de la division parcellaire. Cette division parcellaire est un bon moyen de générer du foncier constructible et de permettre une installation durable des ménages dans la métropole. Cette tendance ne semble pas liée à la possibilité de créer ou non des bandes d'accès puisqu'on la retrouve dans tous les types de zonages et d'organisation urbaine. Mais elle se fait souvent au mépris d'une bonne insertion urbaine et crée parfois des situations de vis-à-vis dommageables.

Une artificialisation des sols active

Un autre point préoccupant est l'importance du défrichement et du déboisement, qui s'observe dans tous les contextes urbains. Et celui-ci semble peu compensé dans les opérations nouvelles, même s'il est vrai que les opérations analysées étaient encore très récentes (voire non achevées) et les plantations pas forcément réalisées.

On note également une tendance notable à l'imperméabilisation des espaces de stationnement, qui ont pris une surface extérieure importante, généralement en enrobé, dans les opérations maintenant que l'obligation d'intégration a été levée dans le PLU 3.1.

Cinq chantiers pour échanger sur les méthodes et outils

De ces constats, nous relevons cinq grands chantiers qui portent sur l'évolution des outils et des prescriptions du PLU 3.1 dont la réflexion pourra être intégrée dans le processus de modification du PLU qui est en cours.

Quelles modalités mettre en œuvre pour le suivi de la construction ?

Il est important de pouvoir suivre la construction, de l'autorisation de construire à l'achèvement des travaux. Si Cub&Cités est l'outil idoine, il exige encore un travail minutieux de vérification des informations. Fiabiliser la saisie, homogénéiser les entrées et commentaires au moment de la dématérialisation des autorisations permettrait de réaliser des bilans réguliers et actualisés des dynamiques territoriales. La question des modalités de suivi de l'accès social et abordable, un des axes prioritaires du POA, devrait être prise en compte dans cette démarche, sur la base d'une coopération accrue entre instructeurs des autorisations d'occupation des sols (AOS) et instructeurs de la Direction de l'habitat.

Comment optimiser la production de logements locatifs sociaux ?

En continuité avec le paragraphe précédent, l'instruction des PC semble présenter des failles sur le logement locatif social et nécessiterait un meilleur contrôle et un lien plus effectif entre instructeurs des AOS et ceux des financements, de manière à ce que les prescriptions en termes de logements locatifs sociaux soient respectées.

Si le constat est fait de l'effet moteur des sites de projet dans le développement du parc locatif social, est également posé celui de la faible effectivité des SDS et des SMS. Leurs finalités et modalités devraient être requestionnées, en concertation entre métropole et communes, pour améliorer leur efficacité à produire du logement locatif social.

Comment améliorer la qualité globale des opérations ?

Plusieurs aspects de la qualité des opérations peuvent être interrogés afin d'être mieux intégrés dans les modalités d'analyse des projets par les élus et les instructeurs. Ils concernent :

- une meilleure contextualisation des projet : comment la promouvoir en prenant en compte les caractéristiques morphologiques et paysagères du tissu urbain préexistant ?
- le traitement du bâti : ne faudrait-il pas renforcer les exigences quant au traitement du bâti (volumétrie, traitement des façades et pignons, qualité et diversité des matériaux) pour éviter les formes stéréotypées ?
- les prolongements extérieurs des logements : comment favoriser et améliorer les balcons, terrasses, jardins privatifs et communs ?
- l'intimité et le traitement des vis-à-vis : quelles prescriptions pour éviter les vis-à-vis trop proches et favoriser l'intimité des espaces extérieurs ?
- les locaux et espaces servants (réseaux, collecte des déchets, stationnement, etc.) : comment veiller à une meilleure insertion et un meilleur traitement ?

Comment limiter l'imperméabilisation des sols ?

Bien que le PLU 3.1 affiche comme premier principe de son PADD l'équilibre 50/50 existant entre espaces naturels et urbanisés, on observe, au vu des quelques 150 opérations (représentant 5 600 logements) analysées dans le bilan, une importante imperméabilisation des sols avec la construction de ces dernières années.

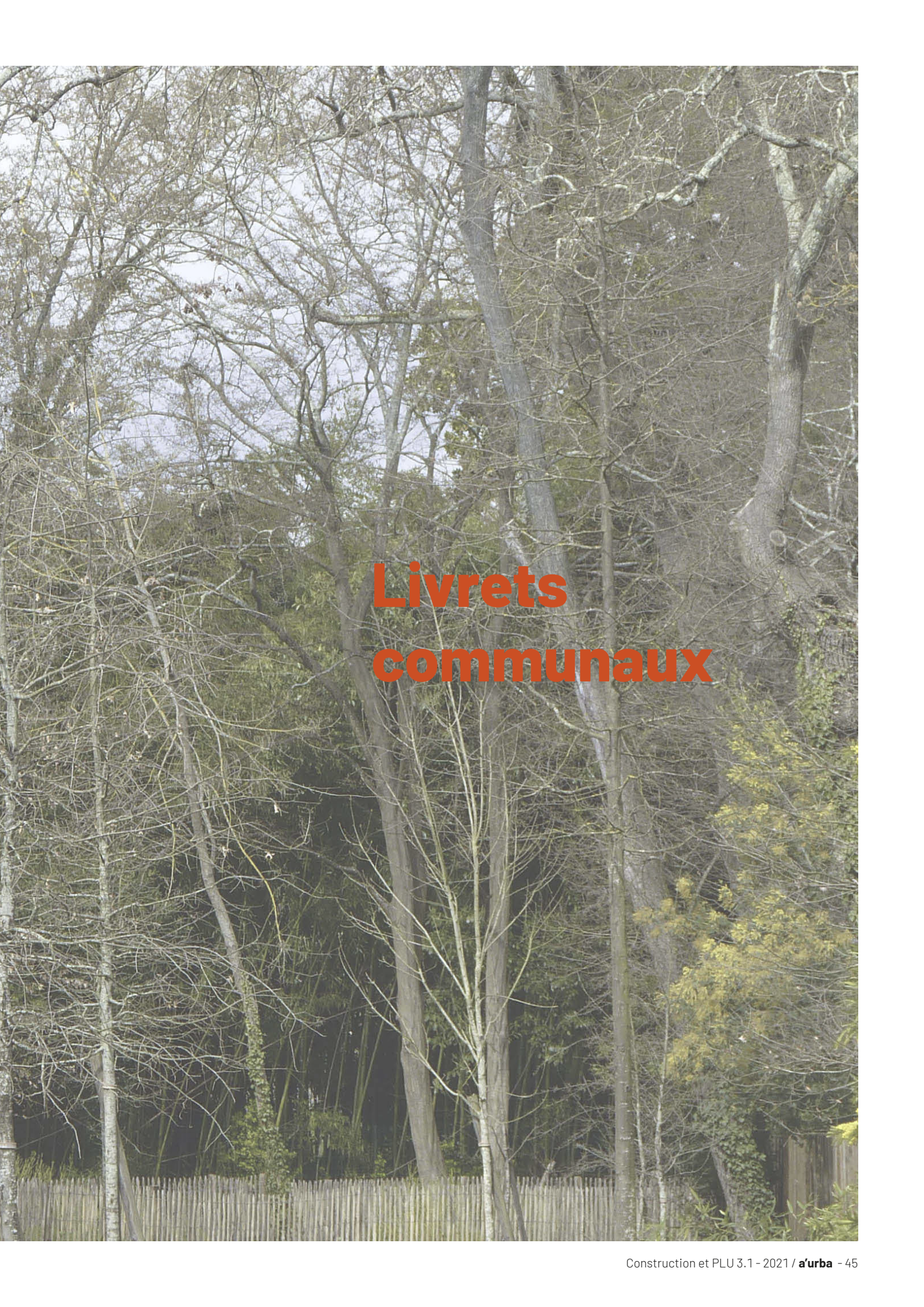
La place de la voiture, cause d'imperméabilisation massive des voiries et espaces de stationnement, et la (non-) intégration de ce dernier au sein de l'opération sont à questionner.

Il faut également interroger l'utilisation systématique des matériaux de type enrobé, pour tous les espaces de voirie et de stationnement mais aussi parfois les cheminements, qui limite la capacité d'infiltration des eaux pluviales et renforce les effets d'îlot de chaleur urbain (ICU).

Comment mieux protéger les espaces boisés ?

En lien avec le point précédent, la protection des espaces boisés devrait être privilégiée. Les outils réglementaires existent en faveur du maintien des masses végétales et arborées ou des sujets isolés, mais ne devraient-ils pas être développés ? Ne faudrait-il pas également passer par un renforcement des exigences en matière de projet paysager (rôle du volet paysager du PC) et se poser la question de la gestion ultérieure des espaces extérieurs ?





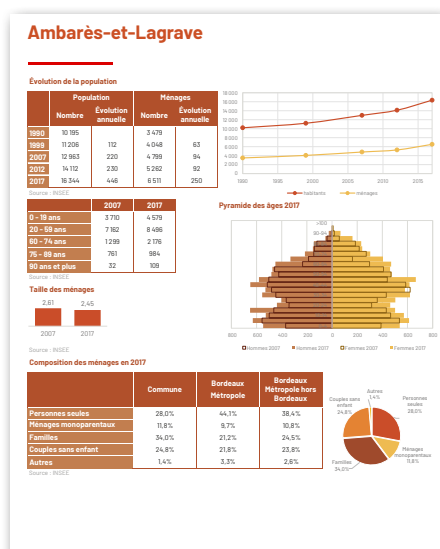
Livrets communaux

Guide de lecture des livrets communaux

Ce document est organisé par livrets communaux. La trame de chacun d'entre eux est semblable, bien qu'adaptée en fonction du niveau de construction observé. Les communes de la Presqu'île, qui ont connu un nombre de logements autorisés nul ou très faible voient ainsi leur document réduit à leur carte d'identité.

Chaque commune sera destinataire du document la concernant. Les autres livrets communaux, dont la compilation ne fera l'objet d'aucune diffusion publique en dehors des services métropolitains concernés, s'organisent autour d'une quinzaine de pages.

Carte d'identité



La première page présente des chiffres-clés de la commune.

Il s'agit de l'évolution de la population et des ménages, de leur taille moyenne, de la structure par âges de la population et de la répartition des ménages selon leur composition familiale.

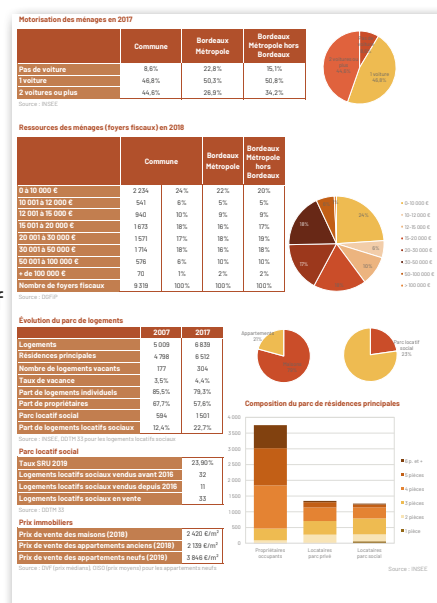
Les données sont issues du recensement de l'INSEE du 1^{er} janvier 2017, avec un regard rétrospectif sur 2007.

La carte d'identité présente également des informations sur la motorisation des ménages, issues du recensement de 2017.

Les ressources des ménages proviennent de la DGFIP et datent du 1^{er} janvier 2018. Elles sont présentées par foyers fiscaux, ce qui correspond au nombre de déclarations portées à la connaissance des services fiscaux. Dans un même ménage, il peut y avoir plusieurs foyers fiscaux, notamment lorsque les personnes qui le constituent ne sont pas mariées.

Les données sur le parc de logements sont également tirées du recensement, sauf mention contraire, à savoir les informations sur le parc locatif social, transmises par la DDTM dans le cadre de l'inventaire SRU et du suivi des ventes sociales.

Enfin, les prix de ventes sont issus de DVF pour l'ancien (traitements a'urba) et de l'OISO (traitement Adéquation) pour le neuf et datent respectivement de 2018 et 2019.





C'est ensuite au regard du zonage que la construction est analysée, de manière à identifier ceux qui sont générateurs de logements, avec une approche croisant morphologie du territoire et formes produites.

Plusieurs types d'informations ont pu être ajoutés dans certaines communes :

- par recoupement avec la base DVF (données de valeurs foncières), le coût d'acquisition du terrain ;
- les modalités fréquemment observées d'occupation de l'espace, grâce aux photographies aériennes.

Ces vues aériennes proviennent de l'orthophotographie de Bordeaux Métropole de 2016 (vues anciennes) et de Google Maps (vues récentes, généralement de 2020).

Approche qualitative

Analyse qualitative d'opérations communales

Opérations et caractéristiques principales des opérations

Identifiant de l'opération	Type	Zonage	Superficie de terrain (m²)	Densité résidentielle habit/km²	Nombre de logements collectifs	Nombre de logements individuels	dens. nombre LLS	PLU
1	Mixte	UM19	7 852	88	58	8		SDS L40
2	Individuel	AU 2	5 086	57		29	29	SDS L40 SPS70% LLS
3	Collectif	UM1	832	129	12			SDS L40
4	Collectif	UM19	2 589	31		8		SDS L40
5	Mixte	UM13	4 629	94	25		25	SDS L40 SPS 50 % LLS
6	Individuel	UM 20	7 087	7		5		SDS L40
7	Individuel	UP 5	1 000	10		1		



Quatre à huit opérations d'ores et déjà réalisées ou en cours de travaux ont été retenues par commune pour une analyse plus qualitative.

Plusieurs points ont fait l'objet d'un avis (cf. grille en annexe) :

- les espaces extérieurs, la végétalisation et les plantations, l'organisation du stationnement ;
- le traitement des limites séparatives, des façades, des accès ;
- les ouvertures et espaces extérieurs privatifs des logements : terrasses, balcons, loggias, la présence de vis-à-vis ;
- la qualité et la diversité des matériaux ;
- le traitement architectural...

Les photos sont issues du travail de terrain réalisée par l'a-urba (été - automne 2020) et de l'orthophotographie de Bordeaux Métropole de 2020.

Synthèse

- Une commune ayant connu une forte croissance démographique, qui voit un ralentissement dans la production de logements.
- Un taux SIRJ proche du taux légal, mais qui stagne.
- Un fort développement de maisons individuelles, y compris pour le logement locatif social.
- De ce fait, des typologies de logement importantes.
- Des SPM et des SDS qui génèrent du logement locatif social.
- Une construction collective circonscrite au centre-ville.
- Des logements individuels nombreux, dans tous les secteurs de la commune.
- Une production individuelle portée par les divisions parcellaires, avec un accès sur voirie ou par bande d'accès, en dépit de leur interdiction.
- Une variété architecturale, adaptation au contexte souvent réussie.
- Une offre de petits collectifs/individuels dense intéressante dans ses formes.
- Une présence très marquée dans certaines opérations du stationnement en surface, imperméabilisé et peu planté.
- Des exemples d'espaces communs jardinés offrant des usages de loisir et détente en cœur d'opération.

Feuille de route de la commune d'Ambarès-et-Lagrave

La dernière double page des livrets communaux présente d'abord une synthèse de la situation de la commune du point de vue de tous les aspects évoqués précédemment. Elle pourra être complétée après consultation des communes avec les services communautaires.

Enfin, une page vierge reste à la disposition des services communautaires et de la commune pour identifier les actions à mettre si nécessaire en œuvre dans les prochaines années et se donner une *feuille de route* pour le développement d'une offre de logements harmonieuse.





Annexes

Grille d'analyse qualitative des opérations

GRILLE D'ANALYSE

Commune :
N° de permis de construire :

Zonage :
Situation urbaine :
Adresse :

Critères		Indicateurs	
thème	sous-thème	quantitatifs (réels ou estimés)	qualitatifs
Formes	Typologies de bâtiments	collectif / individuel / intermédiaire	nombre d'étages, volumétries, forme des toitures
			compacité, rythme
Composition	Mixité sociale	diversité de l'offre de logements	part de logements sociaux (SDS, SMS)
	Mixité des typologies	diversité de typologies de logements	répartition des typologies
	Interface public/privé	occupation des Rdc, marge de recul	profondeur / marge de recul
			usage des RDC / marge de recul
	Équipements et espaces communs	organisation du stationnement	dispositifs de stationnement espaces servants
	Traitement paysager	présence du végétal dans l'opération	espace pleine terre
			conservation végétation / pleine terre
Pertinence	Rapport intérieur / extérieur	prolongements extérieurs (balcons, terrasses, etc.)	nombre, taille, profondeur
			vues, protections solaires
	Intégration de l'opération	intégration de l'opération au contexte urbain et/ou au paysage existant	densité de logements par hectare, gabarit
			maillage / séquence
	Proximité	localisation dans la commune vis-à-vis des équipements, desserte...	distance aux centralités ou polarités
	Mixité fonctionnelle	autres usages	surface
			intégration dans l'opération

Sigles et acronymes

ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOS	Autorisation d'occupation des sols
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DVF	Données de valeurs foncières
EBC	Espace boisé classé
ICU	Îlot de chaleur urbain
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LLS	Logements locatifs sociaux
OIM	Opération d'intérêt métropolitain
OIN	Opération d'intérêt national
OISO	Observatoire immobilier du Sud-Ouest
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble
PC	Permis de construire
PDU	Plan de déplacements urbains
PEB	Plan d'exposition au bruit
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
POA	Programme d'orientations et d'actions
PSLA	Prêt social location accession
PTZ	Prêt à taux zéro
PUP	Projet urbain partenarial
SDP	Surface de plancher
SDS	Secteur de diversité sociale
SMS	Servitude de mixité sociale
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
STL	Secteur de taille minimale de logement
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Chef de projet : Stella Manning / Sous la direction de Cécile Rasselet

Équipe projet : Nelson Correa-Drago, Catherine Le Calvé, Anaïs Turquetil,
Christine Primet, Vincent Laguille, Thierry Bucau, Laurent Dadies,
Catherine Cassou-Mounat, Olivier Chaput

Photos : a'urba