

Les grands principes de développement urbain de Bordeaux et sa métropole Montréal OCPM - Synthèse de l'intervention du 23 janvier 2020

Quelques éléments de contexte

Bordeaux est une ville de pierre disposant d'un patrimoine architectural reconnu. Contrairement à beaucoup d'autres villes françaises, elle n'a pas subi trop de dégâts collatéraux durant la 2^e guerre mondiale et n'a pas été reconstruite. Elle conserve donc notamment en son centre un tissu très compact de petits immeubles en pierre de faible hauteur, et d'un réseau de voies étroites. Cette configuration est assez peu propice au développement. Après-guerre, une forte augmentation de la population (baby-boom) et une structuration de la société relativement concentrée autour des classes ouvrières a nécessité une offre de logement plus importante, comme dans beaucoup de villes françaises, et de grands quartiers d'habitat neuf ont été construits dans les années 50-60 en périphérie des grandes villes, là où l'espace ne manquait pas. Ces grands ensembles de logement social ont dès lors abrité des milliers de familles issues des classes populaires, avec une concentration extrême des profils des habitants. Ils avaient notamment l'avantage à l'époque d'être très modernes et disposer de généreux espaces libres, souvent naturels, par rapport à l'offre des centres-villes.

Au fil du temps et de l'évolution de la société, ces grands quartiers se sont encore spécialisés dans l'accueil de ménages de plus en plus modestes. Des dysfonctionnements ont commencé à apparaître, et ont amené les pouvoirs publics à évoluer dans leurs projets de construction de la ville, en même temps qu'ils devaient corriger les erreurs du passé, dès le début des années 2000. Dans le même temps, on commençait à prendre conscience des difficultés créées par l'étalement urbain (circulation, pollution, environnement, mitage, etc.)

Les projets aujourd'hui

Sur Bordeaux, ce contexte a amené à traiter deux grands types de projets pour continuer à développer la ville de façon plus vertueuse :

- Les projets de quartiers neufs : ces projets sont généralement développés sur des grandes friches industrielles ou sur des secteurs non urbanisés. Ils présentent l'avantage d'une bonne maîtrise par les pouvoirs publics, car la conception des projets peut se faire en partant d'une base zéro et avec peu d'habitants existants. Mais les sites sont souvent complexes, parfois pollués ou enclavés. On peut par exemple citer le quartier des Bassins à flots (sur l'emprise de l'ancienne plaque portuaire) ou de Niel (sur l'emprise d'une ancienne caserne militaire désaffectée).
- Les projets en renouvellement urbain : l'objectif est d'améliorer la situation d'un quartier dégradé ou en difficulté, avec la population en place, ce qui complexifie la conception et l'organisation de projet, mais le plus souvent, apporte une plus grande richesse du fait de l'appropriation par les habitants, et de la préexistence d'équipements, dessertes, transports, etc. Les quartiers du Grand Parc ou des Aubiers, par exemple, sont des témoignages de cet urbanisme, de même que le fort investissement porté sur le centre historique.

Les grands principes en termes de programmation

Le bilan de ces grandes opérations des années 60 invite à réfléchir : aujourd'hui la volonté est de construire ou requalifier des quartiers, dans lesquels sont présents équipements et services publics nécessaires à tous types de population. La question des transports est également fondamentale dans le but d'intégrer le quartier à la ville existante et de lutter contre son repli sur soi-même. Le développement d'activités économiques ou artisanales, de services, d'activités associatives, programmations culturelles, festives ou sportives sont également fondamentales, afin de créer de l'attractivité et une vie de quartier satisfaisante et harmonieuse.

Le principe de base est de rechercher pour ces opérations une mixité de fonctions, mais aussi une mixité sociale, et éviter la concentration d'un seul profil d'habitants dans les quartiers.

Des outils et moyens à mobiliser

À Bordeaux dans les opérations d'aménagement de nouveaux quartiers, la programmation cible est de 35 % de logement social, 20 % d'accession abordable, le reste en vente libre. La collectivité s'assure du respect de ce ratio à l'échelle des îlots au fur et à mesure des prévisions de constructions. Dans le diffus, l'obligation est inscrite dans les documents de planification (Plan local d'urbanisme, qui a également un volet habitat et un volet déplacements) : toute opération de plus de 2000 m² de superficie construite doit proposer 35 % de logement social, et le document de planification prévoit également occasionnellement sur certaines parcelles des obligations supérieures, ou bien des obligations d'accession abordable. L'obligation est vérifiée au permis de construire.

Les petites opérations d'un seul immeuble conduisent ainsi à mixer l'offre sociale et l'offre libre, le promoteur étant obligé pour obtenir son permis de construire de vendre la quote-part de social aux organismes autorisés (bailleurs sociaux). L'immeuble abrite alors des familles modestes comme des familles aisées, sans aucune différence entre les logements.

Dans les grands quartiers d'habitat social, au contraire, il s'agit de « dé spécialiser »; donc, introduire une offre nouvelle de logements libres ou d'accession sociale. La programmation est définie au moment de la conception du projet global et doit être respectée. Cette nouvelle offre prend place sur des espaces disponibles ou en remplacement de bâtiments de logement social démolis (relogement préalable des habitants). À terme, on tente d'atteindre un taux de logement social inférieur à 50 %, là où il atteignait 100 % au départ. Ces projets se déroulent en général sur une dizaine d'années.

Il existe également des modalités spécifiques pour imposer du logement social à hauteur de 30 % en centre historique sur des immeubles existants.

Pour accompagner toutes ces politiques, des moyens financiers permettant de financer le logement social sont consentis (22 M€/an environ pour la métropole; 3 M€/an pour le budget de la Ville de Bordeaux) et s'ajoutent à des aides d'État en baisse (env 8 M€ pour toutes les villes de la métropole).

Une politique de peuplement pour accompagner cette mixité de programmation

Ce travail de recomposition de la structure de la ville exige du temps. Sur Bordeaux, on a ainsi produit plus de 6000 logements sociaux sur les huit dernières années (pour une demande en 2019 de 15 à 16 000 ménages).

Quand l'ensemble des règles ont été posées, la ville et la métropole ont commencé à s'intéresser à l'occupation des logements sociaux, afin à nouveau d'éviter que les personnes les plus modestes soient concentrées dans des secteurs ou des résidences spécifiques. En France il existe trois niveaux de logements sociaux, qui correspondent à trois niveaux de revenus différents. Un travail de trois ans avec les bailleurs sociaux et les communes a permis d'aboutir en 2019 à un document-cadre prévoyant un objectif cible commun à chaque ville, de rééquilibrer les attributions aux ménages les plus modestes sur l'ensemble du territoire, dans la durée. Chaque commune devra donc attribuer 40 % des logements sociaux disponibles, aux 40 % des ménages les plus pauvres, en évitant les quartiers déjà pauvres.

C'est ainsi que nous espérons pouvoir obtenir une ville équilibrée dans chacun des quartiers, sans stigmatisation, et inclusive pour tous.

Karine Gessner
Directrice Habitat et Politique de la ville