



Le président

Bordeaux, le 18 avril 2024

à

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de section

T. 05 56 56 47 00

Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr

Références à rappeler : KSP GD240119 CRC

Contrôle n° 2023-000788

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de Bordeaux Métropole – Enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire

Mesdames, Messieurs
les maires des communes membres
de Bordeaux Métropole

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de Bordeaux Métropole, dans le cadre de l'enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire, pour les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente, en application des dispositions de l'article L. 243-8 du code des juridictions financières.

Ce rapport ayant été adressé par la chambre régionale des comptes au président de Bordeaux Métropole, qui l'a présenté à l'organe délibérant le 12 avril 2024, la chambre vous le communique afin qu'il soit inscrit à l'ordre du jour du prochain conseil municipal et qu'il puisse donner lieu à débat.

Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

BORDEAUX-MÉTROPOLE - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

(Département de la Gironde)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 21 novembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	6
1 UNE MÉTROPOLE VICTIME DE SON ATTRACTIVITÉ	7
1.1 La situation géographique	7
1.2 Une population qui n'a cessé de croître	8
1.3 Le logement à la peine.....	9
1.3.1 Un parc de logements tendu en dépit du rythme de construction soutenu, ancien et toujours onéreux	9
1.3.2 Une offre de logements sociaux insuffisante mais en progression	11
2 LES DOCUMENTS D'URBANISME	17
2.1 Le schéma de cohérence territoriale	17
2.2 Le plan local d'urbanisme intercommunal	18
2.2.1 La 1 ^{re} révision du PLUi : le PLU3.1	19
2.2.2 La présentation du PLU3.1 en vigueur.....	21
2.3 Les plans de prévention des risques naturels et technologiques	22
2.3.1 Le risque d'inondation	22
2.3.2 Les autres risques naturels et les risques technologiques.....	24
2.3.3 Les modalités d'information et de participation des citoyens.....	25
2.4 La protection des espaces naturels	26
2.5 L'évaluation de l'atteinte des objectifs	28
3.4 Les attributions des élus en charge de l'urbanisme	30
4 LES AUTORISATIONS D'URBANISME	30
4.1 L'information destinée au pétitionnaire préalablement au dépôt de sa demande d'autorisation	30
4.1.1 Le fleurissement des chartes et labels au sein du territoire métropolitain	30
4.1.1.1 Le recensement des chartes et labels	30
4.1.1.2 Les objectifs recherchés	34
4.1.2 Les instances prévues préalablement à l'instruction	36
4.1.3 La mise en œuvre d'un urbanisme concerté voire négocié	40
4.2 L'organisation des services communs.....	42
4.2.1 La création des services communs	42
4.2.2 L'organisation des services communs.....	44
4.2.2.1 L'accueil et le conseil.....	46
4.2.2.2 L'instruction	48
4.2.2.3 Une police de l'urbanisme limitée aux récolements obligatoires et à des contrôles après dénonciation	57
4.2.3 Les voies précontentieuses et contentieuses.....	59
4.2.3.1 L'orientation des décisions relatives aux demandes d'autorisation d'urbanisme.....	59

4.2.3.2	L'organisation du contentieux mise en place au sein des pôles territoriaux et des directions générales de Bordeaux-Métropole.....	60
4.2.3.3	La prévention des contentieux et la gestion des infractions à l'urbanisme : une collaboration entre le service droit des sols et la MJA	61
4.2.3.4	Des recours contentieux concentrés sur la commune de Bordeaux.....	62

ANNEXES.....65

Annexe n° 1.	Glossaire.....	66
Annexe n° 2.	Indice de spécialisation sociale et taux de pauvreté dans le parc HLM par quartier.....	70
Annexe n° 3.	Les documents composant le PLU3.1	71
Annexe n° 4.	Les projets faisant l'objet d'une attention particulière dans le PLU3.1	72
Annexe n° 5.	Les risques naturels et technologiques.....	73
Annexe n° 6.	La protection des espaces naturels	76
Annexe n° 7.	Nombre de potentiels risques de conflits d'intérêts entre mai 2022 et janvier 2023	78
Annexe n° 8.	Les attributions des élus en charge de l'urbanisme.....	79
Annexe n° 9.	Dispositions du code de l'urbanisme applicables dans les territoires dotés d'un PLU qui permettent de refuser un projet qui serait en adéquation avec ce document d'urbanisme	81
Annexe n° 10.	Certificats d'urbanisme et demandes d'autorisation d'urbanisme déposées.....	82
Annexe n° 11.	Motifs de décision de refus faisant suite à dépôt de demande de permis (PC, PA, et PD).....	87

SYNTHÈSE

Bordeaux-Métropole, deuxième métropole de droit commun par sa population, a vu cette dernière augmenter continuellement depuis 1968 pour atteindre plus de 830 000 habitants en 2023. Avec près de 400 000 ménages à loger, le logement est à la peine en dépit d'un rythme de construction soutenu et d'environ 440 000 logements existants – 24 000 demeurant vacants et 12 000 étant potentiellement indignes. L'attractivité de la métropole bordelaise ainsi que l'augmentation des locations de logements meublés de tourisme a achevé de tendre un marché devenu extrêmement onéreux.

En dépit de l'investissement par Bordeaux-Métropole d'environ 25 M€ par an pour l'accession à des logements sociaux (réhabilitation de logements et construction de neufs), l'offre demeure insuffisante. En 2022, 15 des 28 communes de la métropole étaient déficitaires en logements sociaux. Le coût du foncier, la dynamique de construction axée sur la défiscalisation, l'allongement des délais de construction ou encore la baisse importante du nombre d'agrèments pour le financement du logement locatif, sont quelques exemples des nombreuses contraintes qui pèsent négativement sur la progression du taux de logements sociaux. La métropole qui s'est donné comme objectif d'atteindre environ 40 % de logements locatifs conventionnés a signé un contrat de ville métropolitain pour agir en direction de 21 quartiers sensibles situés dans 14 communes. Des mesures exceptionnelles pour l'année 2023, dont un dispositif de fonds de soutien de 20 M€, ont été approuvées par le bureau de Bordeaux-Métropole en mai 2023 pour mettre en chantier les opérations financées mais demeurées bloquées. La construction de nouveaux quartiers dans le cadre de l'opération d'intérêt national Bordeaux Euratlantique devrait également contribuer à faire progresser le ratio de logements sociaux.

L'ensemble des documents d'urbanisme est aujourd'hui mis en œuvre. Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) approuvé en 2006 a connu plusieurs procédures d'évolution ; la onzième est en cours depuis 2021, en vue d'accompagner la transition écologique et maintenir une offre de logements adaptée. Dénommé PLU3.1, il se compose en particulier du projet d'aménagement et de développement durables prenant en compte la protection des espaces naturels, du schéma régional climat air énergie, ainsi que du programme local de l'habitat et du plan des déplacements urbains matérialisés par les programmes d'orientations et d'actions (POA) qui rassemblent les mesures et les informations relatives aux politiques de l'habitat et de la mobilité. Ce document intègre également les projets pour les quartiers et, en annexes, les servitudes d'utilités publiques, les plans de prévention des risques, les périmètres de risques. Un livret du rapport de présentation du PLU3.1 présente des indicateurs de suivi en cours d'évaluation. Par ailleurs, dans le cadre de la création des services communs et des pôles territoriaux, des engagements de service ont été définis par commune et par domaine, dont celui relatif « au cadre de vie, urbanisme, autorisation d'occupation des sols et foncier ». Ces engagements n'ont pas été actualisés, ne tiennent pas compte de certaines révisions de services, pour certains sont obsolètes et les indicateurs associés ne seraient pas usités et ne feraient pas l'objet d'une évaluation régulière. La chambre régionale des comptes recommande donc, en lien avec les communes, d'actualiser si nécessaire les contrats d'engagements. La métropole a développé depuis plusieurs années des chartes et labels dans le domaine de l'urbanisme, pour traduire les spécificités locales, les attentes municipales en matière de qualité de construction, d'aménagements extérieurs, introduire des bonnes pratiques

et renseigner les pétitionnaires. Bordeaux-Métropole s'est également dotée début 2018 d'une charte et d'un label de qualité pour la construction, intitulés « bien construire à Bordeaux-Métropole ». Ces chartes, *a priori* non contraignantes et non opposables, permettraient d'officialiser certaines attentes prescriptives des communes. Elles conduiraient à favoriser des projets s'appuyant sur une analyse des caractéristiques locales, mais en privilégiant l'intérêt général à celui des acteurs économiques et des propriétaires isolés. Une part de leur contenu pourrait être intégrée aux POA du PLU3.1 ou serait assimilable à des orientations d'aménagement et de programmation, composantes obligatoires du PLU. La chambre régionale des comptes recommande donc, en lien avec les communes, d'identifier les dispositions présentes dans les différentes chartes et labels relevant du domaine de l'urbanisme qu'il est souhaitable de rendre contraignantes et de modifier le PLU3.1 en conséquence.

Un certain nombre d'instances sont prévues préalablement au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme, comme les commissions métropolitaines d'avant-projet, des ateliers relatifs à certaines opérations d'aménagement, ou encore le comité local Unesco Bordeaux dans le cadre du périmètre inscrit sur la liste du patrimoine mondial. L'ensemble de ces commissions préalables, chartes et labels, correspond à des pratiques hétérogènes et inégales (normalisées ou sans cadre précis) d'un urbanisme concerté, voire négocié, entre communes ayant le même PLUi. Face à l'attractivité du territoire et à la concurrence suscitée, ces dispositifs d'urbanisme concerté sont un moyen, pour les projets structurants, de déceler les plus adaptés aux attentes des communes et de favoriser un équilibre entre urbanisme et qualité esthétique, sociale, environnementale et paysagère.

Un schéma de mutualisation métropolitain a été adopté en 2015, pour mettre en place, de manière échelonnée dans le temps, des services communs et proposer aux communes membres une mutualisation « à la carte ». Quatre pôles territoriaux, répartis géographiquement (Bordeaux, ouest, sud et rive droite) ont été créés, chargés notamment de l'instruction des autorisations d'urbanisme au profit de 18 communes. Les agents sont placés sous l'autorité hiérarchique du président de la métropole et sous l'autorité fonctionnelle du maire. Un grand nombre de communes ayant opté pour la mutualisation ont cependant conservé un service de l'urbanisme, ce qui serait source d'inefficience et susciterait un risque d'hétérogénéité des procédures. Outre l'accueil et le conseil, ces pôles territoriaux sont chargés de l'instruction. L'efficience des pôles territoriaux a été comparée avec celle des agents de l'État. Ces résultats qui doivent être appréhendés avec circonspection, témoignent cependant d'une hétérogénéité des pôles territoriaux, dont un est très en deçà du standard des services de l'État, ce qui laisse supposer, soit la nécessité de procéder à des ajustements en termes d'effectifs, soit une organisation ou une étendue de l'instruction très différentes d'un pôle territorial à un autre ; d'autres pôles inférieurs en efficience, ont un niveau comparable aux services de Saint-Médard-en-Jalles. Pourtant les agents de cette commune assurent d'autres tâches, en particulier, la police de l'urbanisme d'une grande majorité des demandes de permis ainsi que le contentieux. La chambre régionale des comptes recommande donc à la métropole de mettre en place des outils précis d'évaluation de l'efficience des services en charge de l'instruction.

Ce contrôle a par ailleurs mis en évidence une police de l'urbanisme limitée aux récolements obligatoires et à des contrôles après dénonciation. Dans le cadre de la prévention des contentieux et la gestion des infractions à l'urbanisme, il a été souligné le rôle central de la mission juridique de l'aménagement intégrée à la direction de l'urbanisme de la direction générale de l'aménagement de Bordeaux-Métropole.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : en lien avec les communes membres, actualiser si nécessaire les contrats d'engagements (notamment engagements, indicateurs) et réviser les attributions de compensation en tant que de besoin [**partiellement mise en œuvre**].

Recommandation n° 2. : en lien avec les communes membres, identifier les dispositions présentes dans les différents chartes et labels relevant du domaine de l'urbanisme, qu'il est souhaitable de rendre contraignantes et modifier le PLU3.1 en conséquence [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 3. : mettre en place des outils d'évaluation précis de l'efficacité des services en charge de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme [**non mise en œuvre**].

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de Bordeaux-Métropole, pour la période courant de 2017 à aujourd'hui, a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), le 1^{er} février 2023, à Monsieur Alain Anziani, ordonnateur en fonctions depuis le 17 juillet 2020 et à Messieurs Patrick Bobet et Alain Juppé, anciens ordonnateurs. Les entretiens de début de contrôle ont eu lieu le 14 février 2023 avec le président, le 2 février 2023, par téléphone, avec M. Juppé et le 13 février 2023 avec M. Bobet.

L'entretien préalable à la formulation d'observations par la chambre régionale des comptes, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, a eu lieu le 30 mai 2023 avec Madame Christine Bost, vice-présidente de Bordeaux-Métropole représentant le président, le 31 mai 2023 avec M. Juppé et le 1^{er} juin 2023 avec M. Bobet.

La chambre régionale des comptes a délibéré les observations provisoires lors de sa séance du 28 juin 2023.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé le 29 août 2023 dans sa version intégrale au président et à ses prédécesseurs. L'ordonnateur en fonctions a fait parvenir ses réponses par lettre du 29 septembre 2023. M. Juppé a fait de même par courriel du 11 septembre 2023. M. Bobet n'a pas répondu.

La maire de Parempuyre, destinataire le 29 août 2023 d'extraits du rapport d'observations provisoires, y a répondu par lettre du 27 septembre 2023. La directrice générale de l'établissement public d'aménagement Bordeaux Euratlantique ainsi que les autres maires de communes également destinataires d'extraits, n'ont pas répondu.

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 21 novembre 2023, la chambre régionale des comptes a adopté les observations définitives qui suivent.

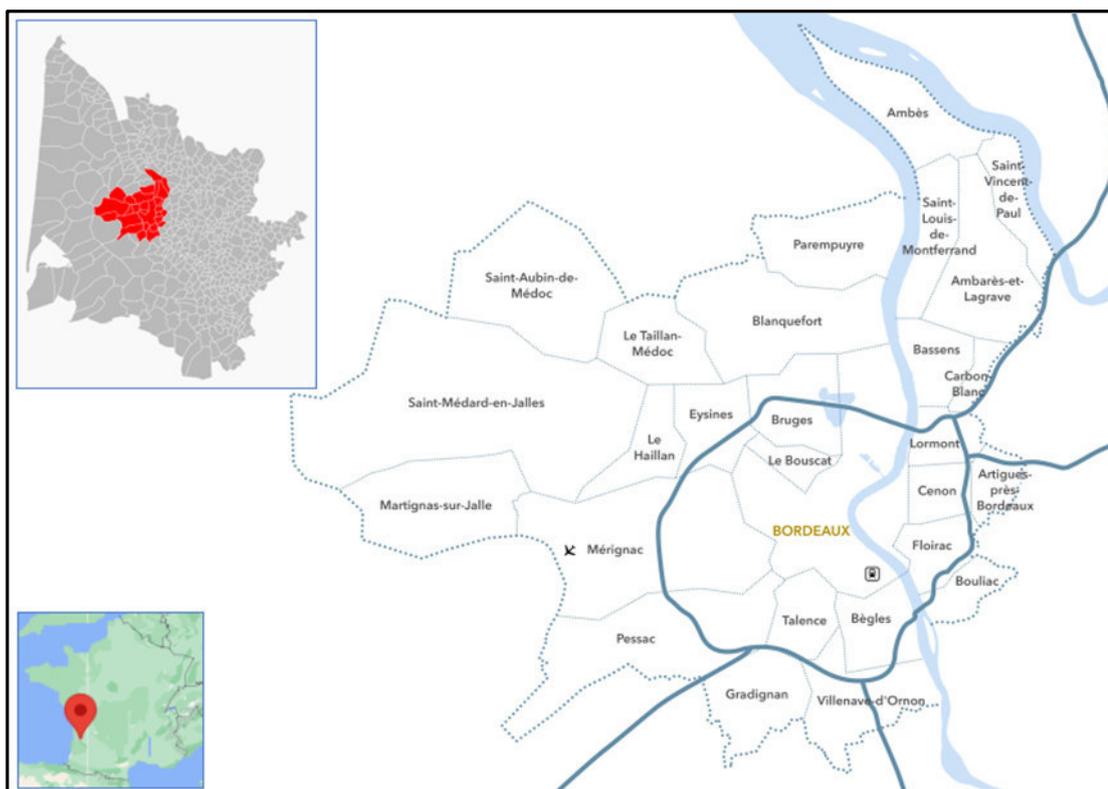
1 UNE MÉTROPOLE VICTIME DE SON ATTRACTIVITÉ

Anciennement communauté urbaine de Bordeaux (CUB) jusqu'au 31 décembre 2014, Bordeaux-Métropole a été créée le 1^{er} janvier 2015 par décret du 23 décembre 2014 pris en exécution de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM). Ses statuts ont été arrêtés le 13 juin 2016.

1.1 La situation géographique

Elle est la deuxième métropole de droit commun après celle de Lille par sa population¹ et est constituée de 28 communes dont 26 appartiennent à l'agglomération bordelaise. D'une superficie de 578 km², elle se situe au centre du département de la Gironde.

Carte n° 1 : territoire de Bordeaux-Métropole



Sources : sites internet : <https://www.google.fr/maps> et <https://fr.m.wikipedia.org>

¹ Les métropoles de Paris et de Marseille sont à statut particulier et celle de Lyon est une collectivité territoriale.

Plus de la moitié du territoire de la métropole bordelaise est constitué de forêts et d'espaces naturels, d'espaces verts et agricoles, mais également de cours d'eau et de plans d'eau (5 %). L'habitat occupe moins d'un quart des sols, quand la surface réservée aux activités, aux espaces publics et à la voirie représente moins d'un cinquième du territoire.

1.2 Une population qui n'a cessé de croître

Bordeaux-Métropole rassemble en 2023 plus de la moitié de la population de la Gironde, avec 830 284 habitants² (hab.) en 2023. Contrairement à sa ville centre, sa population a toujours progressé entre 1968 et aujourd'hui ; en 55 ans, elle a augmenté de presque 50 % et continue de croître (+ 0,71 % par rapport à 2022), pratiquement sur le même rythme que celui du département, avec de fortes progressions dans certaines communes comme Parempuyre (+ 7,14 %) ou encore Villenave-d'Ornon (+ 4,7 %).

Excepté de 1975 à 1982, période durant laquelle elle a connu un rythme de croissance annuel faible (0,1 %) en raison d'un solde migratoire négatif (- 0,4 %), la métropole a vu, depuis 1968, sa population évoluer à un rythme annuel compris entre 0,6 % et 0,8 % pour s'accélérer à partir de 2008 (entre 1 % et 1,4 %), profitant d'un solde naturel compris entre 0,4 % et 0,6 %. De 2013 à 2019, elle avait le 3^e taux de croissance des métropoles institutionnelles avec 8,6 %³. En 2019, 43 376 personnes se sont installées sur le territoire métropolitain quand 37 465 le quittaient. Parmi les entrants, 60 % étaient des personnes vivant seules (ce pourcentage était de 44 % concernant les ménages déjà présents).

La densité de population de 1 436 hab. au km² cache une grande hétérogénéité au sein du territoire, avec des communes comme Bordeaux et Talence situées au-dessus des 5 300 hab. au km² et 12 communes en-deçà des 800 hab. au km².

En 2019, la métropole bordelaise comptait près de 400 000 ménages (399 951) majoritairement de petite taille, avec en moyenne moins de deux personnes par résidence principale (1,99 individus contre 2,97 en 1968), en raison notamment d'une proportion importante des plus de 65 ans vivants seuls (37,4 % pour les 65 ans à 79 ans et 51,6 % au-delà).

En 2018, 250 000 élèves et étudiants étaient inscrits dans les établissements scolaires et universitaires. Les étudiants représentaient en 2018 12,3 % de la population de la métropole⁴, après une augmentation de 26,4 % depuis 2009 (soit + 21 000 étudiants).

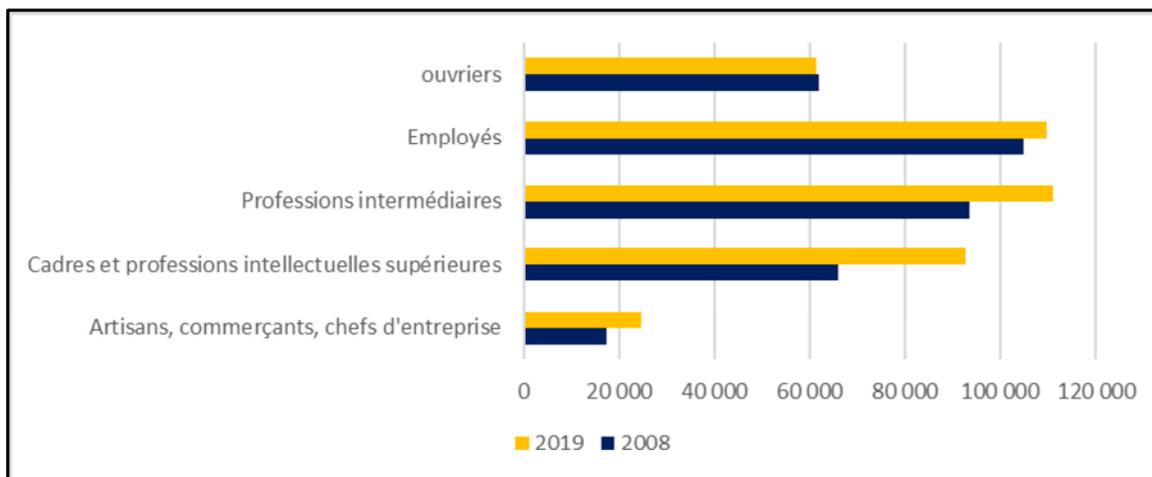
Parmi les catégories socio-professionnelles, les cadres et les professions intermédiaires ont progressé fortement entre 2008 et 2019 (cf. graphique n° 1 *infra*).

² En population totale au sens de l'Insee.

³ Derrière Montpellier-Méditerranée-Métropole (11,2 %) et Nantes-Métropole (9,2 %), mais devant Toulouse-Métropole (8,3 %).

⁴ En comparaison avec Nancy : 19,9 % ; Toulouse : 14,7 % ; Nantes : 9,5 % ; Nice : 6,9 %.

Graphique n° 1 : évolution 2008-2019 de la population active résidente de Bordeaux-Métropole par catégorie socioprofessionnelle



Source : Insee

Malgré un revenu médian disponible⁵ en 2020 de 23 580 €, plus élevé que la moyenne nationale (22 400 €), le taux de pauvreté observé était de 13,8 % (24,5 % chez les moins de 30 ans), supérieur en moyenne à celui constaté en Gironde (12,4 %), proche du niveau national (14,4 %), mais bien moins important qu'au sein de la ville centre (17 %). La part des ménages fiscaux non imposés (44,3 %) était moindre par rapport au niveau national (48,9 %). Ces moyennes cachent cependant de grandes disparités de ressources entre les communes, celles situées rive droite de la Garonne (excepté Bouliac) étant les plus défavorisées⁶.

1.3 Le logement à la peine

1.3.1 Un parc de logements tendu en dépit du rythme de construction soutenu, ancien et toujours onéreux

Depuis le début des années 1970, Bordeaux-Métropole a vu son parc plus que doubler, pour atteindre en 2019 presque 438 000 logements, constitué à plus de 91 % de résidences principales. Trois cinquièmes d'entre eux étaient composés d'appartements (78 % dans la ville centre) et 5,5 % du parc était vacant, soit plus de 24 000 logements selon l'Insee. Le parc était relativement ancien, puisque plus des deux tiers des résidences principales⁷ avaient été

⁵ Revenu tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du salaire moyen qui est la moyenne de l'ensemble des salaires de la population considérée.

⁶ Par exemple, les taux de pauvreté observés en 2020 dans les communes de Lormont et de Cenon s'élevaient en 2020 à respectivement 27 % et 26 %. *A contrario*, ceux des communes de Saint-Aubin-de-Médoc et de Martignas-sur-Jalle s'élevaient à 5 %.

⁷ Construites avant 2016.

construites avant 1991 et seulement 16,3 % entre 2006 et 2015. Selon le site internet de la métropole, 12 000 logements seraient potentiellement indignes en 2022, dont 40 % construits avant 1967 (63 % dans la ville centre). Dans la commune de Bordeaux, le nombre de personnes à reloger est estimé à 4 000. Depuis 2010, l'offre de logements est menacée par l'augmentation des locations de logements meublés de tourisme ⁸.

En 2019, le parc de résidences principales était majoritairement locatif, seulement 42,5 % des occupants en étaient propriétaires (contre 57,5 % en France et 31,6 % dans la ville-centre) ; 18,3 % étaient un logement social ⁹.

L'offre de logement a dû s'adapter pour faire face à la croissance démographique et à l'attractivité de la métropole bordelaise (arrivée de la ligne LGV Paris-Bordeaux, déploiement du tramway, travaux de rénovation entrepris sur les quais, proximité de la côte Atlantique, établissements universitaires etc.), confrontée à un défi d'urbanisation rapide. Le rythme de construction pourtant important ne permet pas de satisfaire totalement une forte demande, engendrant une importante hausse des prix. Dans l'ancien, le prix médian au m² pour un appartement dans la ville centre serait passé de près de 2 500 € en 2010 à plus de 4 300 € en 2020 (soit + 70 % et + 38 % de 2015 à 2019). En avril 2023, le prix médian du m² est supérieur à 5 000 €. Proche des 4 000 € du m² fin 2014, le prix médian du neuf est aujourd'hui d'environ 5 000 € le m² (soit + 25 % en moins de neuf ans). La hausse de la médiane des loyers mensuels au m² n'a en revanche progressé que de 3,6 % de 2014 à 2019. Bordeaux serait cependant la deuxième ville de France, après Paris, concernant le loyer moyen à la relocation le plus élevé (moyenne de 13,9 € du m²).

Le prix moyen connaît une évolution hétérogène entre 2014 et 2022¹⁰ selon le type de logements, plus forte pour les appartements de petite taille. Cette situation est en phase avec la conjoncture immobilière et une demande en baisse pour les grands logements.

Du fait des hausses du taux directeur de la banque centrale européenne (BCE)¹¹ et des coûts de fabrication¹², les prix de l'immobilier semblent désormais ne plus progresser, victimes d'une capacité financière des ménages désormais réduite. Les délais de vente tous bien confondus, inférieurs à 60 jours entre 2015 et mi 2019, sont passés à 75 jours jusqu'au début 2023 et atteindraient désormais près de 175 jours. Selon l'observatoire immobilier du Sud-Ouest (OISO), entre 2019 et 2020 les mises en vente de logements ont chuté de 4 531 à 2 403, soit - 46,9 %. En 2021, il s'est vendu 2 620 logements neufs sur le territoire de Bordeaux-Métropole, mais seulement 2 280 nouveaux logements neufs ont été proposés à la vente. Ces tensions ont maintenu des prix élevés sur le marché de l'immobilier.

⁸ Selon le dossier de presse de la commune de Bordeaux du 3 mai 2021 intitulé « repenser la politique de l'habitat et de l'urbanisme », en 2020, 6 783 annonces auraient été recensées sur sept plateformes, dont 4 743 logements complets.

⁹ Il s'agit de logements gérés par un bailleur social ou privé propriétaire, qui font l'objet d'une procédure d'attribution contrôlée, destinés à loger des personnes et des familles ayant des revenus moyens ou modérés et qui bénéficient d'aides publiques directes (subventions) et indirectes (prêts, etc.).

¹⁰ Pour les logements de type T1, T2 et T3, le prix a augmenté respectivement de 54 %, 62 % et 27 %. À l'inverse, les logements de type T4 et T5 connaissent une variation moindre voire négative : + 9,5 % pour les T4 contre une diminution de 28 % pour les T5.

¹¹ De 0 % de 2016 à 2022, il s'élevait en avril 2023 à 3,75 %.

¹² L'indice du coût de la construction est passé de 1 615 début 2016 à 2 052 fin 2022, soit + 27 %.

En 2019, la métropole comptait 13 700 logements étudiants. Les étudiants désormais très nombreux (105 000 en 2020 et 2021) seraient les plus affectés par un nombre de logements adaptés insuffisant, favorisant depuis 2020 une nouvelle tendance, le « co-living », la colocation à la fois dans les logements existants et neufs. La ville-centre s'est fixée pour objectif la création de 1 800 logements étudiants d'ici 2026.

1.3.2 Une offre de logements sociaux insuffisante mais en progression

Bordeaux-Métropole comptait en 2021 plus de 96 000 logements sociaux, soit 23,71 % des résidences principales. Selon une étude de l'agence d'urbanisme A'urba de 2022¹³, 71 % de l'ensemble des demandeurs de logements locatifs sociaux en Gironde concernaient des communes de Bordeaux-Métropole, soit environ 40 500 demandes en 2020. En 2021, 7 500 logements ont été attribués, pour un rythme de construction de 2 500 nouveaux logements sociaux par an. Selon son site internet, la métropole investirait environ 25 M€ par an pour la construction de logements neufs et la réhabilitation de logements anciens dans le cadre de l'accès à des logements sociaux. Selon le programme d'orientations et d'actions (POA), la production de 7 500 logements par an générerait dans l'économie locale un flux financier d'environ 1,5 Md€.

En 2022, 15 des 28 communes de la métropole¹⁴ de 3 500 habitants et plus étaient cependant déficitaires^{15 16} et devaient soit supporter des prélèvements de l'État au titre de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), soit ont engagé des dépenses en atténuation de ces pénalités¹⁷.

¹³ Source : enjeux résidentiels en Gironde – décembre 2022. a'urba est l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine : association loi de 1901 fondée en 1969 dont le président est l'actuel maire de Bordeaux.

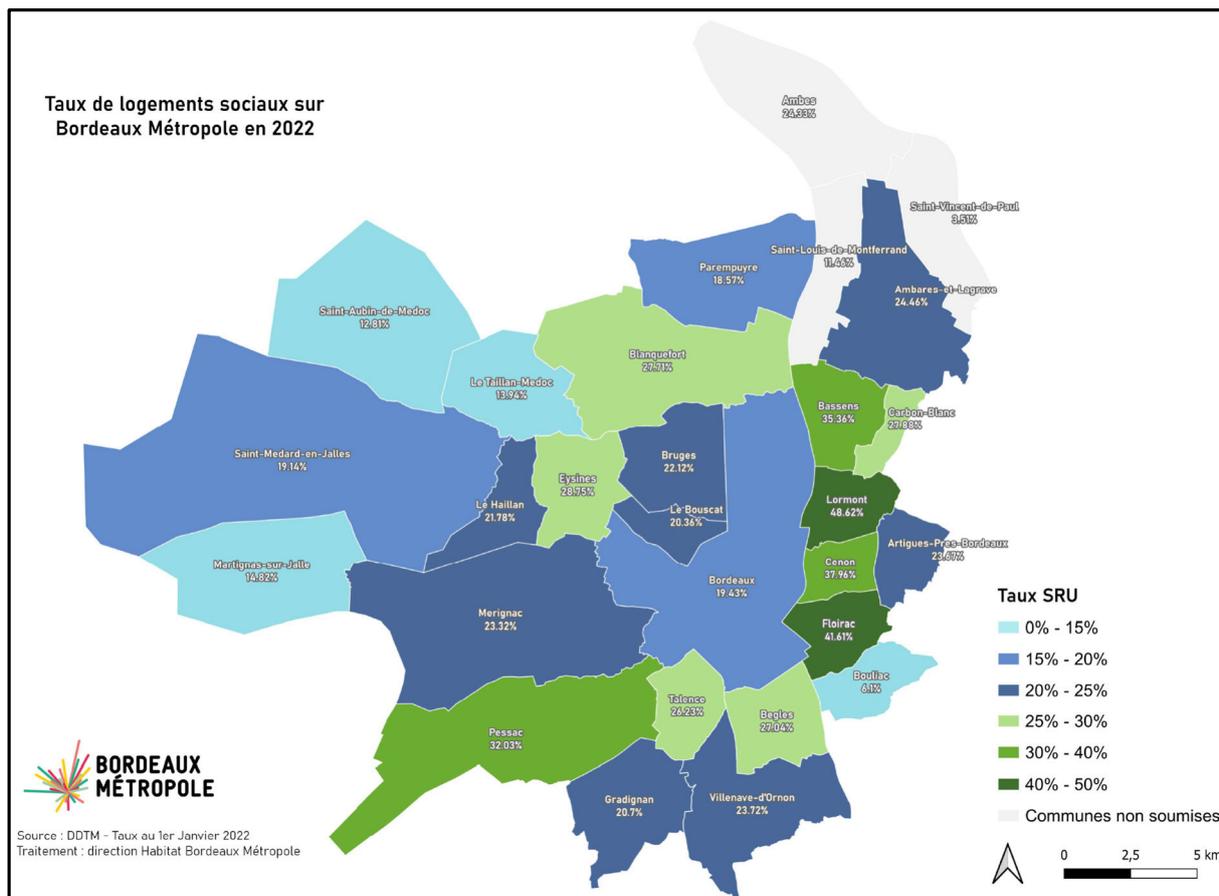
¹⁴ Ambarès-et-Lagrave, Artigues, Bordeaux, Bouliac, Bruges, Gradignan, Le Bouscat, Le Haillan, Le Taillan-Médoc, Martignas-sur-Jalle, Mérignac, Parempuyre, Saint-Aubin-de-Médoc, Saint-Médard-en-Jalles et Villenave-d'Ornon.

¹⁵ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 de solidarité et renouvellement urbains, dite loi SRU, s'applique aux communes de 3 500 habitants ou plus (1 500 habitants dans l'agglomération parisienne) faisant partie d'une agglomération ou intercommunalité de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025.

¹⁶ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social qui a modifié l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitat dont les dispositions prévoient un taux minimum de logements locatifs sociaux (sauf exceptions et selon la situation des communes : 25 % ou 20 % des résidences principales).

¹⁷ Montant brut des prélèvements de l'État en 2022 : près de 4,34 M€ (majorations incluses) dont 2,57 M€ pour la seule commune de Bordeaux ; Dépenses déductibles atténuant soit l'exercice 2022 soit les exercices suivants : 7,18 M€, dont plus de 5,16 M€ pour la seule commune de Bordeaux ; Montant net des prélèvements de l'État en 2022 : plus de 1,28 M€, dont plus de 0,28 M€ pour la seule commune de Saint-Médard-en-Jalles. À noter que la commune de Bouliac qui vient de franchir depuis peu le seuil des 3 500 habitants est exonérée alors même que son taux de logements sociaux était le plus faible des 25 communes, soit 6,1 %.

Carte n° 2 : taux de logements sociaux dans le territoire de Bordeaux-Métropole en 2022



Source : Bordeaux-Métropole / DDTM PLH 2017-2022 Rapport d'activité 2018

Selon une étude un peu ancienne désormais (2015) de la coopérative-conseil Place, il existerait, en particulier au regard de l'indice de spécialisation sociale¹⁸ et de l'évolution du taux de pauvreté par commune, une permanence des déséquilibres sociaux entre les communes de Bordeaux-Métropole (cf. cartes annexe n° 2). Même si des mutations à l'intérieur du territoire étaient relevées, comme la dispersion des ménages en situation précaire ou encore un taux de pauvreté en diminution dans certaines communes comme Parempuyre, Bruges, Pessac et Eysines (pourtant ayant déjà un taux inférieur à la moyenne), nombre de communes conserveraient un positionnement social stable, avec une concentration des ménages pauvres, à Bordeaux et Bègles et dans les communes de la rive droite.

Certaines communes, en particulier de la rive droite, voient la mixité sociale s'améliorer à la faveur de programmes privés de logements neufs, mais au dépend d'un taux de logements sociaux qui diminue. D'autres communes ont accumulé un retard et ce, pour de multiples raisons.

¹⁸ Rapport entre le nombre de ménages aux ressources supérieures à 130 % des plafonds et le nombre de ménages aux ressources inférieures à 60 % des plafonds. Ces éléments sont référencés dans le fichier des logements à la commune (FILOCOM) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

En effet, le pourcentage est fonction certes du nombre de logements sociaux mais également, au dénominateur, du nombre de résidences principales implantées dans chaque commune. Le développement actif de projets privés liés à la recherche de défiscalisation, consommateurs de foncier, ou encore la division de grandes parcelles opérées par des propriétaires en quête de profit, pèsent sur le rapport entre logements sociaux et les autres logements et contribuent à atténuer cette proportion. Par ailleurs, le coût de la construction dans la métropole bordelaise¹⁹ (consécutif à la hausse du coût des matières premières, à l'application de la réglementation thermique 2020 et à une augmentation des taux de crédit immobilier), l'allongement des délais, ou encore la volonté de certains promoteurs de demeurer en deçà des seuils²⁰ à partir desquels l'intégration de logements sociaux est obligatoire²¹, expliquent en partie cette évolution.

Parallèlement à cette hausse du prix de revient des opérations, les moyens des organismes de logements sociaux ont diminué depuis 2018 avec la réduction de loyer de solidarité²², la hausse des cotisations au titre de la caisse de garantie du logement locatif social et la hausse du taux de livret A²³.

Il existe également des dispositifs permettant la vente de logements sociaux à des locataires, ce qui, à la marge, fait baisser le ratio des communes (certains logements sociaux ne le demeurant pas forcément, en dépit de leur financement public). Le cas particulier de démembrement temporaire de la nue-propriété et de l'usufruit locatif social, permettant à des investisseurs privés d'acquérir des logements sociaux en laissant un bailleur social percevoir les loyers pendant une longue durée, peut aussi conduire à atténuer ce taux. En effet, au terme de ce délai, les investisseurs récupèrent le bien qui devient un logement classique²⁴.

Le stationnement peut être un facteur de définition pour les opérations immobilières et représenter un surcoût peu propice à la création de logements sociaux dans certaines communes-frontière de la métropole. Des périmètres de modération sont inscrits le long de

¹⁹ + 22 % en moyenne entre 2020 et le 1^{er} trimestre 2023 selon les indices du coût de la construction des immeubles à usage d'habitation (ICC) ou index du bâtiment (BT01) tous corps d'état base 100 2010.

²⁰ Le PLU prévoit une obligation d'intégrer un pourcentage (30 % ou 35 %) de logements sociaux, fonction du secteur de densité sociale, pour les projets d'une surface plancher supérieure ou égale à 2 000 m². Conformément aux articles L. 123-1-5, II, 4^o et R. 123-12, 4^o f) du code de l'urbanisme, le PLU prévoit également des servitudes ou secteurs de mixité sociale (SMS), sans seuil particulier de déclenchement, qui s'appliquent à la parcelle (partie de zones urbanisées ou à urbaniser d'un PLU) et impose un pourcentage de logements sociaux en fonction des catégories de logements. Ce pourcentage peut éventuellement être fixé en fonction du nombre de logements envisagés.

²¹ Les dispositions de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme autorisent des dérogations au règlement PLU pour délivrer un permis de construire, dans certaines communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et certaines communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique ainsi que dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (article L. 312-3 du code de l'urbanisme). Le 1^o, le 2^o et le 5^o de l'article L. 152-6 autorisent des dérogations sous condition de respect d'un objectif de mixité sociale.

²² Conformément à l'arrêté du 27 septembre 2022 modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité, un locataire d'un logement social (conventionné HLM ou géré par une société d'économie mixte) bénéficiant de l'aide personnalisée au logement (APL) peut, sous certaines conditions de ressources (fonction du foyer et de la zone géographique), obtenir une réduction du montant de son loyer.

²³ Les taux d'intérêt des prêts accordés par la caisse des dépôts aux organismes de logement social sont indexés sur le rendement de ce produit d'épargne.

²⁴ Cas de la résidence Les portes du Bouscat : sur 280 logements sociaux, 208 logements ont été retirés du parc social.

certaines axes et corridors de transports en commun (lieux souvent privilégiés de développement de l'habitat) pour lesquels le règlement du PLU impose une norme maximale en matière de stationnement, en vue de favoriser le report modal vers les transports en commun²⁵. En revanche, en périphérie de l'agglomération bordelaise, il n'est pas prévu d'atténuation particulière de la densité des places de stationnement. Au contraire, un minimum est imposé en moyenne sur le territoire communal (une à deux places par logement en fonction de la surface habitable). Les habitants ne souhaitant pas de report des véhicules dans la rue, les opérations immobilières doivent intégrer des places de parking, limitant ainsi le nombre de logements, d'autant que le stationnement en sous-sol représenterait un coût supplémentaire important, reportable sur les prix à la vente déjà élevés.

Compte tenu de la situation de certaines communes, déficitaires en logement sociaux, le préfet a autorisé²⁶ début 2023 l'élaboration d'un contrat de mixité sociale. Pour la commune de Saint-Médard-en-Jalles par exemple, une adaptation à la baisse des objectifs SRU 2023-2025 a été fixée pour la prochaine période triennale, à un taux de rattrapage de 25 % du déficit au 1^{er} janvier 2022.

La métropole bordelaise s'est donnée comme objectif de tendre vers 40 % de logements locatifs conventionnés²⁷ pour répondre aux besoins des ménages et aider les communes déficitaires à se mettre en conformité avec leurs obligations légales. Par ailleurs, le contrat de ville métropolitain, signé le 2 novembre 2015, prévoit des actions²⁸ vers les quartiers sensibles (21 quartiers prioritaires et de veille situés sur 14 communes) identifiés dans le cadre de la politique de la Ville avec pour objectif le rééquilibrage du territoire et la mixité sociale. Parmi ces quartiers, six localisés essentiellement sur cinq communes²⁹ ont été proposés dans le protocole de préfiguration métropolitain et bénéficieraient d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

En dépit du contrat de ville métropolitain, Bordeaux-Métropole connaît depuis quelques années un fort ralentissement du rythme de production de logements sociaux³⁰ en raison d'une baisse importante du nombre d'agrément pour le financement du logement locatif social (LLS). Cette tendance devrait, selon les prévisions des services, se poursuivre en 2023 avec 2 100 LLS alors que les objectifs du PLH sont de 3 000 logements par an. Elle s'observe aussi bien sur les opérations à maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs que sur celles réalisées dans le

²⁵ Cf. loi 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, chapitre III : mesures en matière d'urbanisme, de logement et d'environnement.

²⁶ Courrier du 16 février 2023.

²⁷ Cf. Programme d'orientations et d'actions (POA) habitat du PLUI (chapitre 2.2) page 34 : objectif de produire 15 492 logements locatifs conventionnés 2016-2021.

²⁸ Développement économique et accès à l'emploi ; amélioration des conditions de vie des habitants ; amélioration du cadre de vie (dont le renouvellement urbain et la mixité sociale) ; la question des valeurs républicaines.

²⁹ Quartiers : Joliot Curie (Bordeaux/Cenon/Floirac), Le Lac Aubiers (Bordeaux), Dravemont (Floirac), Palmer-Saraillère-8 mai 1945 (Cenon) et de l'Avenir (Bassens).

³⁰ 1 600 à 1 900 logements sociaux ont été programmés annuellement entre 2020 et 2022 pour un objectif de 3 000.

cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA)³¹ du fait du plafonnement des prix³². Et cette conjoncture défavorable a également un impact sur la qualité de la production. En effet, les services de la métropole ont observé une part croissante des petits logements financés en prêt locatif social (PLS), au détriment des financements en prêt locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)³³. Face à cette situation, la demande de LLS s'est accentuée mécaniquement et cette tendance s'inscrit dans la durée. Sur le territoire de Bordeaux-Métropole, le taux de demandes ayant abouti a ainsi augmenté passant d'une demande LLS satisfaite sur 5,2 en 2018 à 6,6 en 2022. Autre constat aggravant parmi les 42 000 demandes de LLS en 2022, environ un quart des demandeurs étaient déjà locataires du parc social et souhaitaient changer de logement.

Un certain nombre de mesures pourraient permettre une amélioration de la situation. Par exemple, la onzième modification du PLU (pas encore approuvée) prévoit l'abaissement à 1 000 m², contre aujourd'hui 2 000 m², des seuils d'obligation d'intégration d'un pourcentage de LLS pour les projets d'une surface de plancher (SDP) importante. Dans le même sens, l'obligation complémentaire de production de 20 % d'accession sociale à partir de 500 m² de SDP devrait contribuer à produire davantage de logements aidés dans les programmes d'habitat. Par ailleurs, par délibération n° 2022-721 du 24 novembre 2022, Bordeaux-Métropole a augmenté les plafonds de VEFA (applicables aux logements financés en PLAI et PLU) d'environ 10 % ce qui n'avait pas été le cas depuis le 14 février 2014³⁴, d'autant que la part des opérations en VEFA a progressé depuis³⁵. Selon la métropole bordelaise, cette décision aurait permis de relancer 22 opérations bloquées parmi les 33 référencées (soit 711 LLS sur 1 038). D'autres démarches telles que la vente de foncier en décote à l'organisme foncier solidaire (OFS) Coo.Sol³⁶ pour le développement de programmes en locatif et accession à la propriété de ménages à revenus modestes sont à noter.

³¹ Contrat permettant à l'acquéreur de devenir propriétaire de la construction projetée au fur et à mesure de son achèvement. Contrairement à la vente à terme, le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol, ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent quant à eux la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; ce dernier est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

³² Le prix de revient moyen constaté en 2018-2019 pour les opérations en VEFA était de 2 144 € HT/m² de surface habitable (SHAB) et de 2 305 € HT pour les opérations en maîtrise d'ouvrage directe. Or, ce dernier s'est élevé au 1^{er} trimestre 2023 à 2 800 € HT/m² soit une augmentation de 500 €/m² ou 21,7 %. Par ailleurs, en 2022, concernant les opérations en VEFA, après une concertation menée avec l'union régionale HLM, les aménageurs et la fédération régionale des promoteurs immobiliers, Bordeaux-Métropole a actualisé les plafonds de VEFA (fixés depuis 2014 à un prix moyen de sortie compris entre 1 950 € et 2 100 €) d'environ 10 % (désormais entre 2 150 € et 2 300 €), mais nettement inférieure à l'augmentation des coûts de construction.

³³ En contrepartie de ces modes de financement de leur construction particulier, les bailleurs, privés ou publics, sont tenus d'appliquer des plafonds de loyer. Les logements PLS sont des logements à loyer modéré, attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé. Les logements PLUS correspondent aux locations HLM. Les PLAI sont attribués aux locataires en situation de grande précarité. Il existe également des logements financés par le prêt locatif intermédiaire, attribués aux personnes dont les revenus sont trop élevés (supérieurs à ceux retenus pour les PLS) pour pouvoir être éligible à un logement HLM, mais trop faibles pour se loger dans le parc privé.

³⁴ L'intérêt des plafonds était, en 2014, de limiter la hausse des prix de sortie en VEFA et dans une moindre mesure d'encourager les opérateurs HLM à produire en maîtrise d'ouvrage directe.

³⁵ En 2013, les VEFA constituaient 39 % des opérations agréées et 27 % des logements ; elles concernaient en 2022 et selon Bordeaux-Métropole, plus de la moitié des opérations et 55 % des logements.

³⁶ Fondé par Aquitanis (office public de l'habitat de la métropole), Axanis (coopérative immobilière du groupe Aquitanis), Mésolia (bailleur social) et le toit girondin (société coopérative de production HLM).

Le président de Bordeaux-Métropole a par ailleurs rencontré depuis l'été 2022 l'ensemble des maires du territoire pour dresser un diagnostic individualisé par commune. Des mesures exceptionnelles pour l'année 2023 ont été approuvées par le bureau de Bordeaux-Métropole³⁷ pour mettre en chantier les opérations financées mais encore bloquées.

La première consiste en la création d'un fonds de soutien exceptionnel en complément du règlement d'intervention en vigueur depuis 2014 et actualisé en 2017 et 2020. Le dispositif de fonds de soutien dont le budget prévisionnel est de 20 M€ pour financer 2 159 PLUS et PLAI et produire environ 4 000 LLS à court terme, concerne les opérations³⁸ déjà agréées antérieurement à 2023 et bloquées ainsi que les agréments à venir en 2023. La subvention exceptionnelle prévue par le dispositif s'élève à 8 000 € supplémentaire par logement PLUS et 10 000 € pour les PLAI ou PLAI adaptés, soit le double de la subvention de base actuelle. Bordeaux-Métropole espère, du fait de la mixité des produits dans les opérations, une relance de la construction des logements PLUS et PLAI, mais également des PLS, PLAI structures, logements en accession sociale (PSLA et BRS) et des logements libres. La programmation 2023 représenterait 87 opérations soit 3 296 LLS dont près du tiers seraient incertains en raison de la complexité des équilibres. Ainsi, en plus des 615 PLUS et PLAI bloqués qui pourraient bénéficier de ces aides supplémentaires, une optimisation de la programmation est attendue par la mobilisation de cette aide exceptionnelle pour 1 544 PLUS et PLAI. En effet, le recours aux fonds propres s'est désormais accru, ce qui certes limite les risques financiers, mais atténue le potentiel de réinvestissement des bailleurs. Cette prime exceptionnelle cumulée aux autres financements de droits communs soit limite le recours à l'emprunt, soit permet une mobilisation moindre des fonds propres. Bordeaux-Métropole envisage d'apprécier encore les plafonds VEFA, deuxième mesure exceptionnelle, de 50 € par m² de SHAB (soit 2,2 %) par rapport à 2022.

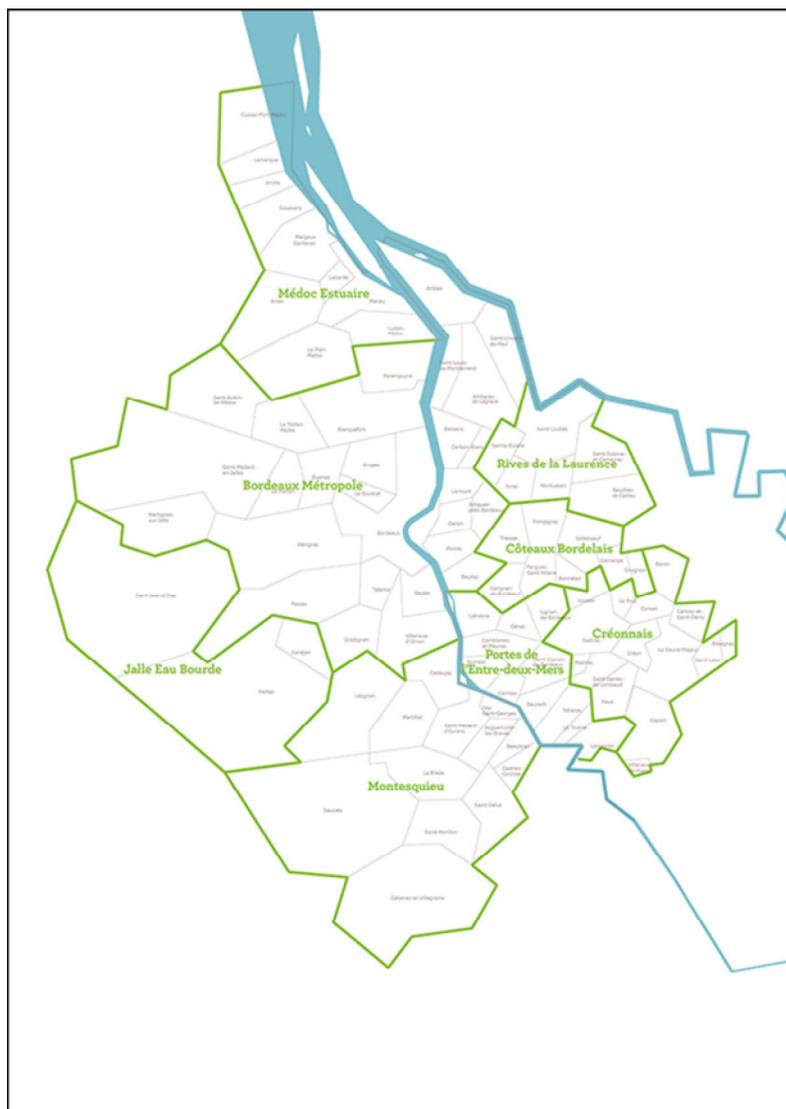
³⁷ Réunion du Bureau de Bordeaux-Métropole du 11 mai 2023 au cours de laquelle le rapport n° 38948 relatif aux mesures exceptionnelles pour la relance de la construction de LLS en 2023 a été présenté.

³⁸ Les opérations (réalisées en maîtrise d'ouvrage directe par les organismes de logement social et en VEFA) doivent être bien engagées et non soumises à des contraintes juridiques ou réglementaires fortes. Pour celles n'ayant pas encore d'autorisation d'urbanisme, le dépôt du permis devra être déposé avant 2025 avec un début des travaux maximum 18 mois après la délivrance de l'autorisation. Les opérations bloquées mais agréées avant 2023, feront l'objet d'une analyse par le comité de suivi piloté par Bordeaux-Métropole et constitué de la fédération des promoteurs immobiliers (FPI), de l'union régionale des HLM, de la conférence départementale HLM, des aménageurs mettant en œuvre les opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain (OAIM) et l'établissement public d'aménagement Bordeaux Euratlantique.

2 LES DOCUMENTS D'URBANISME

2.1 Le schéma de cohérence territoriale

Carte n° 3 : le périmètre du SCoT



Source : <https://www.Sysdau.fr/>

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme et de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il sert de cadre de référence aux différentes politiques publiques composant la vie d'un territoire, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de

l'énergie et du climat, etc. En matière d'urbanisme, il désigne les nouvelles zones à urbaniser, ce qui représente toujours un enjeu considérable. Le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise, approuvé le 13 février 2014, a été élaboré par le syndicat mixte Sysdau³⁹ et s'applique sur le territoire de Bordeaux-Métropole et des sept communautés de communes membres (soit au total 94 communes) regroupant près d'un million d'habitants (soit 60 % de la population du département de la Gironde) sur un périmètre de 167 000 hectares (dont 120 000 hectares de nature).

Un bilan d'évaluation du SCoT doit être réalisé obligatoirement six ans après son approbation, selon l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme, afin d'analyser les résultats obtenus « *en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, d'implantations commerciales* ». À la suite de cette analyse, le conseil syndical doit délibérer sur le maintien ou la révision du SCoT pour éviter que ce dernier ne devienne caduc. Ce bilan a été effectué par le Sysdau en 2019, conformément à la réglementation, et le maintien du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise a été décidé par délibération du 16 décembre 2019.

2.2 Le plan local d'urbanisme intercommunal

Le plan local d'urbanisme (PLU) de la CUB devenue, depuis le 1^{er} janvier 2015, Bordeaux-Métropole a été confectionné à l'échelon intercommunal et s'applique aux 28 communes de la métropole bordelaise. Il a succédé au plan d'occupation des sols (POS). Il correspond à un document d'urbanisme réglementaire et stratégique qui traduit le projet politique ainsi que les grandes orientations d'aménagement et de développement du territoire à moyen terme. Il fixe les modalités de mise en œuvre de cette politique et, plus particulièrement, les règles de constructions et d'usages des sols sur le territoire. La procédure d'élaboration du PLU intercommunal (PLUi), initiée en 2002, a abouti à un document approuvé, par l'assemblée communautaire, le 21 juillet 2006.

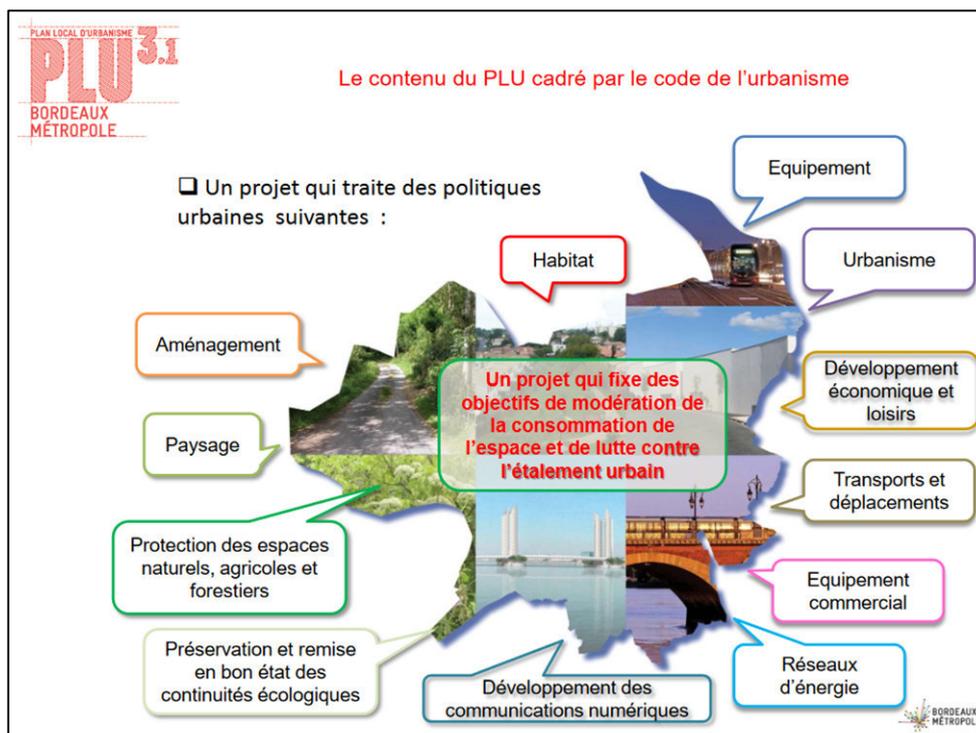
Depuis, plusieurs procédures d'évolution du PLUi, encadrées par le code de l'urbanisme⁴⁰, ont été engagées et achevées pour répondre aux besoins liés à l'avancement des études et projets d'équipements et d'aménagement du territoire : la 1^{ère} révision du PLUi, 10 modifications (la 10^{ème} ayant été approuvée le 28 janvier 2022) et de nombreuses révisions simplifiées et mises en compatibilité. Ces procédures, rendues opposables, sont intégrées dans le PLUi en vigueur et sont applicables aux particuliers et aux professionnels.

Actuellement, la 11^{ème} modification est en cours d'élaboration, elle a débuté le 18 mars 2021 et la phase de concertation a eu lieu du 26 avril au 14 juin 2021. L'objectif majeur de cette modification est de mieux accompagner la transition écologique tout en maintenant une offre de logements adaptée aux besoins du territoire.

³⁹ Le Sysdau, créé le 10 février 1996, intervient sur les dossiers d'urbanisme et d'aménagement du territoire et a pour vocation de réaliser et suivre la mise en œuvre du SCoT. Il est composé de huit membres : Bordeaux-Métropole et sept communautés de communes (Médoc-Estuaire, Rives-de-la-Laurence, Côteaux-Bordelais, Créonnais, Portes-de-l'Entre-deux-Mers, Montesquieu et Jalle-Eau-Bourde).

⁴⁰ Les procédures de modifications du PLU sont codifiées aux articles L. 153-36 à L. 153-48 du code de l'urbanisme.

Schéma n° 1 : le contenu du PLUi



Source : extrait du PLU3.1 Mode d'emploi de Bordeaux-Métropole

2.2.1 La 1^{re} révision du PLUi : le PLU3.1

La procédure de révision⁴¹ générale du PLUi, 1^{ère} révision, a été adoptée par le conseil de la CUB le 24 septembre 2010 pour prendre en compte les nouveaux éléments de contexte locaux (projet métropolitain, révision du SCoT) et les évolutions législatives⁴².

Les objectifs stratégiques de cette révision ont été précisés au travers de trois axes de méthode et de cinq orientations générales présentes dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (cf. schéma n° 2). Le schéma régional climat air énergie (SRCAE), approuvé le 15 novembre 2012, a été intégré au PLUi, selon le principe de compatibilité dès le début du projet de révision, et a été pris en compte dans le PADD pour la mise en œuvre des politiques en faveur de la lutte contre les changements climatiques, la pollution atmosphérique et le développement des énergies renouvelables.

⁴¹ Les cas où une révision du PLU s'impose sont rappelés par les dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme.

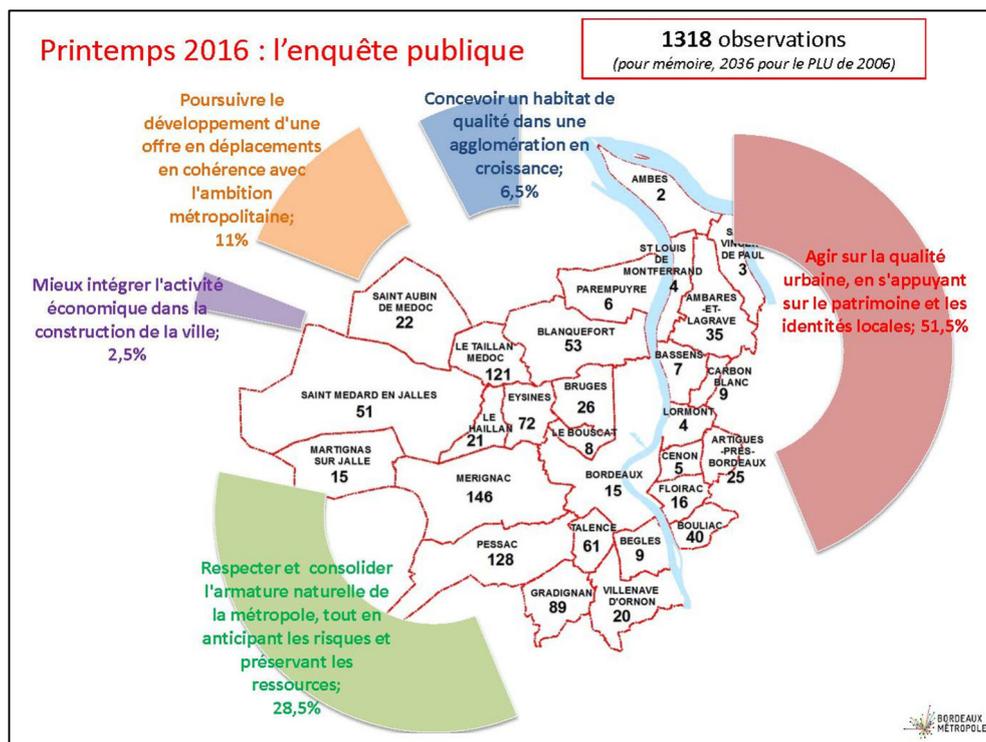
⁴² La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) et la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et l'urbanisme renoué (ALUR).

**Schéma n° 2 : les objectifs stratégiques de la révision du PLUi :
les trois axes de méthode et les cinq orientations générales présentes dans le PADD**



Après la phase de concertation intervenue du 15 novembre 2010 au 12 février 2015, et l'enquête publique réalisée du 15 février au 30 mars 2016, la 1^{ère} révision du PLUi, valant désormais programme local de l'habitat (PLH) et plan des déplacements urbains (PDU), dénommée PLU3.1, pour « trois en un » (car réunissant ces trois documents), a été approuvée par le conseil de la métropole le 16 décembre 2016. Le PLU3.1 est devenu opposable le 24 février 2017.

Schéma n° 3 : l'enquête publique



Source : <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Historique-du-PLU3.1>

2.2.2 La présentation du PLU3.1 en vigueur

Le PLUi en vigueur, consultable sur le site internet de Bordeaux-Métropole⁴³, se compose d'un tableau d'évolution des procédures et de six parties ou documents (cf. annexe n° 3) :

- 1 - le rapport de présentation et ses dix avenants qui constituent le document explicatif ayant pour vocation d'exprimer le plus clairement possible la rencontre entre le territoire métropolitain et son projet (diagnostic métropolitain recensant les principaux besoins présents et futurs ainsi que les choix retenus) ;
- 2 - le PADD qui présente le projet métropolitain et le détail de ses cinq orientations générales : il correspond à l'élément dynamique et stratégique du PLUi qui définit le projet urbain dans toutes ses dimensions (politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, de l'habitat, des transports et déplacements, du développement des communications numériques, de l'équipement commercial, du développement économique et des loisirs) ;

⁴³ <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Se-procurer-le-PLU>.

- 3 - les programmes d'orientations et d'actions (POA) qui rassemblent les mesures et les informations nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'habitat et de la mobilité, il tient lieu de PLH et PDU et contient le schéma directeur d'accessibilité des transports ;
- 4 - les projets pour les quartiers : pour chaque quartier faisant l'objet d'une attention particulière, un livret a été établi pour orienter son développement (comprenant un complément du rapport de présentation et suivant les cas une présentation d'orientation d'aménagement et de programmation - OAP) (cf. annexe n° 4) ;
- 5 - le règlement (pièces écrites, documents graphiques et listes associées) qui fixe les règles d'affectation et d'utilisation des sols ;
- 6 - les annexes (servitudes d'utilités publiques, plans de prévention des risques, périmètres de risques, etc.) qui regroupent des dispositions relevant d'autres législations applicables au PLUi.

Un guide mode d'emploi du PLU3.1 a été confectionné par les services de Bordeaux-Métropole et est également disponible pour aider les utilisateurs dans leurs recherches. Par ailleurs, les services ont signalé des documents un peu plus anciens, les « *carnets d'une ville en héritage*⁴⁴ », en mesure de renseigner les pétitionnaires, sur des thématiques particulières. Les services ont annoncé leur actualisation prochaine.

Des documents d'urbanisme particuliers pour la préservation du patrimoine bâti, urbain et paysager sont intégrés au PLUi pour deux communes métropolitaines. La ville de Bordeaux est dotée d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) afin de protéger et de prendre en compte les spécificités de son site patrimonial remarquable (SPR)⁴⁵ du centre historique ancien. Comme la commune de Lormont, ville de pierre, se distingue par un relief très marqué et son rapport à la nature, une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) couvre son territoire dans le but de le préserver.

2.3 Les plans de prévention des risques naturels et technologiques

2.3.1 Le risque d'inondation

Près d'un quart du territoire métropolitain présente un risque d'inondation dit fluvio-maritime, conséquence de la rencontre de la Garonne et de la Dordogne et du plus vaste estuaire d'Europe occidentale largement ouvert sur la mer (les marées pouvant atteindre un différentiel d'altitude de sept mètres entre les basses et hautes eaux et 13 500 hectares situés en dessous des côtes de marée haute sont potentiellement inondables en cas de rupture d'une partie des 80 km de digues recensés ou en cas de surverse sur une digue intacte lors de tempêtes). Une large part des terres inondables est dévolue aux palus humiques (élevage et agriculture), mais

⁴⁴ Trois tomes : les toits et terrasses – portes et fenêtres – la pierre.

⁴⁵ Les monuments historiques ne sont pas réglementés par le SPR et donc le code de l'urbanisme, mais par le code du patrimoine. Cependant, ils figurent dans le PSMV car ils sont nombreux dans le centre historique de Bordeaux (on en compte plus de 350). Les travaux sur des monuments historiques situés dans le SPR doivent être conformes à son règlement.

des zones d'activités industrialo-portuaires stratégiques et des zones urbanisées, parmi les plus anciennes (cœurs historiques plus denses et mieux équipés faisant l'objet de grands projets de renouvellement urbain et, pour partie, inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco⁴⁶), sont aussi concernées.

Sur le plan réglementaire, dans les annexes du PLU3.1 se trouvent les plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) de l'aire élargie de l'agglomération bordelaise (selon l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2005) pour les communes de Bègles, Blanquefort, Bordeaux, Bouliac, Le Bouscat, Bruges, Cenon, Eysines, Floirac, Le Haillan, Martignas-sur-Jalle, Parempuyre, Saint-Médard-en-Jalles, Le Taillan-Médoc, Villenave d'Ornon et du secteur de la presqu'île d'Ambès (selon l'arrêté préfectoral du 4 juillet 2005) concernant les communes d'Ambarès-et-Lagrave, Ambès, Bassens, Lormont, Saint-Louis-de-Montferrand et Saint-Vincent-de-Paul. Ces PPRI, outils de gestion des risques visant à maîtriser l'urbanisation en zone inondable afin de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, en révision depuis le 2 mars 2012, ont été approuvés le 23 février 2022⁴⁷ à l'exception de ceux des villes de Bordeaux et Bègles où les PPRI de 2005 restent applicables jusqu'à l'approbation des nouveaux.

Afin que Bordeaux-Métropole et les communes de Bordeaux et Bègles puissent prendre connaissance des derniers éléments des risques connus dans le cadre de l'instruction des autorisations d'occupation des sols (AOS), les services de l'État ont transmis des porter à connaissance successifs : le 20 juillet 2016, les porter à connaissance dans le cadre de la révision des PPRI de l'agglomération bordelaise et de la presqu'île d'Ambès, le 8 février 2019, le porter à connaissance à la suite des travaux de restauration de la digue rive droite sud et, le 13 avril 2022, le porter à connaissance prenant en compte la baisse du niveau de sûreté de la digue « Saint-Jean, Belcier et Bègles » issue de l'étude de danger réalisée en juin 2021. Ceux-ci comportaient des cartes d'aléas fondés sur l'évènement de référence (évènement tempête 1999 + 20 cm) du futur PPRI, avec la prise en compte ou non des ouvrages de protection en fonction de leur état, pour déterminer la constructibilité et des cartes des niveaux d'eau pour l'évènement à l'horizon 2100 (évènement tempête 1999 + 60 cm) et pour déterminer les cotes de seuil à appliquer. Ces informations complémentaires permettent d'appliquer le principe de précaution et peuvent être utilisées pour refuser un permis de construire ou l'assortir de prescriptions complémentaires en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme⁴⁸.

Les PPRI qui constituent des servitudes d'utilité publique (SUP) s'imposent à tous (particuliers, entreprises, collectivités, etc.) et à tous les projets, notamment pour la délivrance des permis de construire. Ils constituent des annexes à valeur contraignante du PLUi. Le risque d'inondations est également expliqué dans le livret « B21. Environnement » du rapport de

⁴⁶ Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

⁴⁷ Les cartographies et le règlement des PPRI opposables des communes de Bordeaux-Métropole sont disponibles sur le site des services de l'État en Gironde : <https://www.gironde.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Prevention-des-risques-naturels-et-technologiques/Quels-risques-dans-ma-commune/Etat-des-risques-par-commune-IAL>.

⁴⁸ Article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

présentation du PLU3.1 où les secteurs potentiellement inondables sont clairement identifiés (cf. annexe n° 5 - carte n° 6). Cette problématique a été traduite dans le PLUi au travers :

- de la définition d'une enveloppe des zones inondables basée sur les cartes réglementaires des PPRI de 2005 encore opposables, de l'arrêté préfectoral du 20 avril 2011, des cartes issues des études hydrauliques disponibles sur le territoire métropolitain et les cartes des territoires à risques d'inondation portées à la connaissance par l'État en septembre 2014 ;
- du repérage au plan graphique réglementaire (1/5 000) des zones concernées, un indice inondation potentielle (IP) figure sur les secteurs concernés et justifie des restrictions d'occupation des sols, en application de l'article R. 123-11-b du code de l'urbanisme⁴⁹, certains secteurs étant volontairement plus larges que la stricte juxtaposition par outil informatique par mesure de précaution ;
- de la définition d'une zone dite « zone d'extrême danger » (ZED) concernant les bâtiments les plus exposés et pouvant constituer un risque mortel pour les occupants (seule la commune de Saint-Louis-de-Montferrand était concernée, les bâtiments concernés ont été détruits et toute construction est désormais interdite) ;
- des prescriptions écrites pour chacune des zones réglementaires concernées, le chapitre traitant des « conditions particulières relatives à la salubrité, à la prévention des risques et à la protection contre les nuisances » du règlement intègre un paragraphe concernant les risques naturels en particulier le risque d'inondation (prise en compte de la connaissance du risque la plus récente et application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme pour refuser ou accepter sous réserve de prescriptions spéciales les projets, comme les hauteurs de constructions définies, etc.).

2.3.2 Les autres risques naturels et les risques technologiques

La stratégie développée en matière de prévention des risques technologiques et des aléas naturels est déclinée dans le règlement et le plan de zonage, en complémentarité des servitudes d'utilité publique du PLUi. Plusieurs documents à valeur contraignante sont intégrés au PLUi en annexes et identifient des risques naturels (hors inondations) et technologiques, leurs règles s'imposent au PLUi.

Le risque incendie et feux de forêt est présent sur les communes forestières de la frange ouest du territoire métropolitain, en particulier sur les lisières urbaines au contact du massif forestier landais. Les communes de Martignas-sur-Jalle et Saint-Médard-en-Jalles ont des plans de prévention des risques d'incendies de forêts (PPRIF) (selon les arrêtés préfectoraux respectifs de novembre 2009 et du 11 août 2005) qui sont annexés au PLUi.

Plusieurs communes sont concernées par un risque de mouvement de terrain dû principalement aux phénomènes d'éboulement des falaises des côteaux et effondrement

⁴⁹ Article R. 123-11 du code de l'urbanisme : « [...] *Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu :*

b) Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ».

d'anciennes carrières et d'érosion des berges (principalement en rive droite de la Garonne). Un périmètre de la zone spéciale de recherche et d'exploitation de carrières de sables et de graviers d'alluvions se situant sur les villes de Bègles, Bouliac, Bordeaux et Villenave d'Ornon a été défini par le décret du 17 juillet 1970. Une zone d'aléa fort retrait-gonflement des argiles existe sur les communes de Saint-Médard-en-Jalles et du Haillan, alors que le reste du territoire est considéré avec un aléa moyen.

Des risques technologiques liés au transport de matières dangereuses et aux activités industrielles sont localisés sur la presqu'île d'Ambès et à Saint-Médard-en-Jalles. Tous les établissements Seveso « seuil haut » font l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) (cf. annexe n° 5 - carte n° 7). Cinq PPRT sont prescrits et approuvés sur le territoire de Bordeaux-Métropole : PPRT Ambès Nord, PPRT Ambès Sud, PPRT de Bassens, PPRT de CEREXAGRI à Bassens et PPRT de Saint-Médard-en-Jalles (cf. annexe n° 5 - carte n° 8).

En application de l'article L. 125-6 du code de l'environnement, l'État doit élaborer, « *au regard des informations dont il dispose, des secteurs d'information sur les sols qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage au sens de l'article L. 556-1 A, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement* ». L'arrêté préfectoral du 21 février 2019 a créé et répertorié les secteurs d'information sur les sols (SIS)⁵⁰ pour l'ensemble du territoire de Bordeaux-Métropole.

2.3.3 Les modalités d'information et de participation des citoyens

Selon l'article L. 125-2 du code de l'environnement, « *toute personne a un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels elle est soumise dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui la concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. [...] Dans les communes exposées à au moins un risque majeur, le maire communique à la population, par tout moyen approprié, les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles de sauvegarde, en application de l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure* ».

Plusieurs réunions publiques ont eu lieu avec la participation des services de Bordeaux-Métropole depuis 2017 : à Saint-Vincent-de-Paul le 10 mars 2017, Bordeaux Rive Droite le 22 mars 2018, Bordeaux Maritime le 16 octobre 2018, Saint-Louis-de-Montferrand le 19 octobre 2021 et Cenon le 15 novembre 2021. Des réunions publiques sur la révision des PPRI ont également été organisées par les services de l'État.

Dans le cadre de l'information des citoyens, sur le site internet de Bordeaux-Métropole, les différentes pièces constituant le PLU3.1, dont les documents relatifs aux risques, sont accessibles ainsi qu'un guide mode d'emploi de ce PLUi dans le but d'aider les utilisateurs dans

⁵⁰ Les extraits de l'annexe 1 de l'arrêté de création des SIS du 21 février 2019 des communes de Bordeaux-Métropole sont disponibles sur le site des services de l'État en Gironde : <https://www.gironde.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Prevention-des-risques-naturels-et-technologiques/Quels-risques-dans-ma-commune/Etat-des-risques-par-commune-IAL>.

leurs recherches. Ce guide semble être un outil indispensable pour appréhender dans de meilleures conditions l'ensemble des documents et informations contenus dans le PLUi, ceux-ci étant denses et complexes.

2.4 La protection des espaces naturels

Le rapport de présentation du PLU3.1 mentionne que les espaces naturels et agricoles représentent 56 % du territoire cadastré métropolitain :

- 23 % du territoire est forestier dont les trois-quarts correspondent à des pins maritimes (à l'ouest de l'agglomération, la structure morcelée rend l'exploitation difficile et est soumise aux risques de feux de forêt et à la pression foncière) ;
- 17 % est identifié comme remarquable du point de vue écologique avec des mesures de protection ou d'inventaire ;
- 10 % est concerné par des activités agricoles principalement au nord de l'agglomération (maraîchage, horticulture, viticulture, mais leur faible taille les rend fragile face à la pression foncière) ;
- des espaces naturels dits « ordinaires » constituent aussi des lieux de vie pour des espèces plus communes et jouent un rôle important dans le fonctionnement des continuités écologiques.

Bordeaux-Métropole a cherché à valoriser ce patrimoine naturel en intégrant des dispositions particulières dans le PLUi avec le zonage (A et N) et les périmètres repérés au titre des « dispositions relatives à l'environnement et aux continuités écologiques, aux paysages et au patrimoine ». Dans les zones A et N, toutes les constructions et installations autres que celles nécessaires à l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour des équipements collectifs ou services publics compatibles avec la vocation de ces zones sont interdites. Par ailleurs, les trames vertes et bleues⁵¹ ont été prolongées dans l'espace urbain par une trame paysagère renforçant la place de la nature en ville à la fois en termes de bénéfice pour le cadre de vie et d'espaces de nature accessibles) (cf. annexe n° 6 - carte n° 9).

8 131 hectares d'espaces naturels protégés sont répertoriés⁵², comme la réserve naturelle nationale du marais de Bruges⁵³, les six sites Natura 2000⁵⁴ (dont la Garonne, la Dordogne, le

⁵¹ Les trames verte et bleue, issues du Grenelle de l'environnement, s'appuient sur le concept de « réseau écologique » qui vise à permettre le déplacement des espèces et leur adaptation aux changements climatiques en favorisant la connectivité des milieux terrestres et aquatiques.

⁵² <https://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Projets-d-amenagements/Territoires-et-projets-Nature>.

⁵³ Créée par décret ministériel du 24 février 1983 sur une superficie de 265 ha, localisée sur la commune de Bruges, à la limite sud de la commune de Blanquefort, c'est une des rares réserves naturelles nationales de France situées dans une zone périurbaine.

⁵⁴ Natura 2000 est un ensemble de sites identifiés au niveau européen pour la rareté ou la fragilité des espèces et des habitats qu'ils abritent. Bordeaux-Métropole s'est vu confier l'animation de deux sites Natura 2000, les marais du Bec d'Ambès (occupant 2 651 ha sur quatre communes, Ambès, Saint-Louis-de-Montferrand, Saint-Vincent-de-Paul et Ambarès-et-Lagrave) et le réseau hydrographique des jalles de Saint-Médard-en-Jalles

réseau hydrographique des Jalles, les marais de la presqu'île d'Ambès, les bocages de Bègles et Villenave d'Ornon : cf. annexe n° 6 - carte n° 10), le périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PEANP) des Jalles⁵⁵ sur la vallée maraîchère et le bois des sources, les espaces naturels sensibles de la vallée de l'Eau Blanche⁵⁶, les six zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles (ZPENS) et les deux territoires protégés par une obligation environnementale (Ambès et Mérignac). 12 780 hectares de zones humides sont référencés dans le plan de zonage, ainsi que 10 000 hectares de forêts, plus 150 parcs et espaces naturels ouverts au public (dont deux grands parcs métropolitains : le parc des Jalles⁵⁷ et le parc des Coteaux⁵⁸). Le territoire comprend également 1 066 espèces animales dont plusieurs dizaines sont protégées⁵⁹ et 1 135 espèces végétales⁶⁰ dont certaines considérées en mauvais état de conservation au niveau français mais aussi européen et prioritaires pour des opérations de conservation et de restauration.

Le PADD fixe plusieurs objectifs dans le domaine de protection de ces espaces naturels en :

- préservant l'équilibre proche de 50 % entre les territoires artificialisés et ceux qui n'ont pas vocation à l'être, dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain ;
- instaurant une protection et une gestion adaptées à ces espaces ;
- préservant le massif forestier ;
- maintenant l'agriculture urbaine, par des zonages adaptés, notamment dans les secteurs où elle est en contact avec les espaces urbanisés ;
- favorisant le retour en zone agricole de certains secteurs prévus à l'urbanisation en frange urbaine, lorsque ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'aménagement ;
- diversifiant les activités en lien avec l'agro-tourisme, le maraîchage et la vente directe pour permettre la pérennité des exploitations.

et d'Eysines (d'une surface totale de 971 ha et réparti sur huit communes, Blanquefort, Bruges, Eysines, Le Taillan-Médoc, Le Haillan, Saint-Médard-en-Jalles, Martignas-sur-Jalle et Saint-Jean-d'Illac).

⁵⁵ Créé en 2012 par le Département de la Gironde, le PEANP des Jalles se répartit sur 785 ha et six communes (Eysines, Blanquefort, Bruges, Le Taillan-Médoc, Le Haillan, Saint-Médard-en-Jalles) au nord-ouest de la métropole, comprenant une vallée maraîchère parcourue par les Jalles et un site de captage d'eau potable. Intégré en majeure partie dans le site Natura 2000 des Jalles, il a été mis en place pour protéger et revitaliser les espaces agricoles et naturels en déprise et sous pression urbaine. Le PEANP assure un maintien pérenne en zonage agricole et naturel (modification du périmètre uniquement par décret ministériel), un droit de préemption du Département et la mise en œuvre d'un programme d'actions.

⁵⁶ La vallée de l'Eau Blanche est constituée de zones humides situées au sud-est de la commune de Villenave d'Ornon.

⁵⁷ Créé en septembre 2021 et couvrant 6 000 ha répartis sur neuf communes du nord de l'agglomération (Blanquefort, Bordeaux, Bruges, Eysines, Le Haillan, Le Taillan-Médoc, Parempuyre, Saint-Médard-en-Jalles et Martignas-sur-Jalle), ce territoire présente un intérêt écologique, paysager et patrimonial de premier plan. Il est le premier projet de parc naturel et agricole métropolitain, aux portes de la ville et du tout récent parc naturel régional Médoc, fondé sur l'identité naturelle des Jalles, des marais et des landes. Il correspond à une opération d'aménagement d'intérêt métropolitain (OAIM).

⁵⁸ Créé en 2003, le parc des Coteaux couvre 400 ha, dont 240 ha sur le domaine public. Ce patrimoine paysager est commun à quatre communes de la métropole (Bassens, Lormont, Cenon et Floirac).

⁵⁹ Le crapaud Calamite, la tortue Cistude d'Europe, la loutre d'Europe, la lamproie de Planer, la libellule Agrion de mercure ou les papillons Cuivré des marais et azurée du serpolet.

⁶⁰ L'Angélique des estuaires, la Fritillaire pintade et l'Orchis à fleur lâche.

2.5 L'évaluation de l'atteinte des objectifs

Le livret C2 « Évaluation postérieure à l'élaboration du projet : indicateurs de suivi » du rapport de présentation du PLU3.1 présente les indicateurs de suivi répartis dans six thématiques : habitat et démographie, consommation des sols et optimisation du foncier, nature et agriculture, environnement (risques, nuisances, ressources), mobilités, économie et commerce. Pour plusieurs de ces indicateurs, Bordeaux-Métropole est la fournisseuse de données, mais certains proviennent d'autres organismes (Insee, État, syndicats, etc.). La périodicité de ces indicateurs varie en fonction des données collectées (par exemple, chaque année pour le nombre d'habitants et le nombre de logements construits, dix ans pour les parts modales véhicule particulier/transport en commun/vélo/marche). Selon les services de l'ordonnateur, une évaluation est en cours actuellement.

Concernant les thématiques habitat et démographie mais aussi pour les mobilités, des observations plus spécifiques sont réalisées et présentées au sein des POA respectifs. D'autres indicateurs sont suivis par différents partenaires tels que l'observatoire de l'habitat, l'observatoire de l'activité économique et de l'emploi, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) dans le cadre de l'Interscot pour la consommation des sols, l'agence locale de l'énergie et du climat (ALEC) pour le bilan énergétique, etc.

Dans le cadre de la création des services communs et des pôles territoriaux (cf. paragraphe 4.2 organisation des services communs), des engagements de service⁶¹ ont été définis par commune et par domaine, dont celui relatif « au cadre de vie, urbanisme, autorisation d'occupation des sols et foncier ». Certains engagements devaient être suivis par l'intermédiaire d'indicateurs. Ces engagements et indicateurs⁶² sont présentés annuellement aux communes lors de revues de contrat d'engagement. La mission contractualisation de la direction générale des territoires a en charge l'animation des contrats de codéveloppement et des contrats d'engagements dans le cadre de la mutualisation. Selon l'ordonnateur, la mission initialisera en 2024 un travail de mise en cohérence des engagements des contrats avec l'évolution des pratiques et des enjeux communaux. Pour la commune de Bordeaux par exemple, il apparaît que certains engagements sont obsolètes⁶³ ou mériteraient d'être actualisés. De la même manière, les indicateurs ne seraient plus de réels outils de pilotage et leur suivi ne fait l'objet d'aucun compte rendu périodique. En outre, des révisions du niveau de service avec révision de l'attribution de compensation ont eu lieu depuis la création des services communs comme par exemple la nécessité de suivre les locations de logements meublés de tourisme de courte durée à Bordeaux (deux agents ont été recrutés pour cette extension de service en 2021) ou encore de renforcer le suivi des infractions d'urbanisme à Pessac (recrutement d'un juriste en 2023). Compte tenu de ces évolutions, la chambre régionale des comptes invite Bordeaux-Métropole à actualiser les contrats d'engagement en lien avec les différentes communes bénéficiant des services des pôles territoriaux et éventuellement à réviser les attributions de compensation (AC) en conséquence.

⁶¹ Engagements définis dans le cadre de travaux préparatoires, rédigés en 2015 pour une mutualisation au 1^{er} janvier 2016 pour la plupart des communes. Les contrats d'engagement peuvent être revus annuellement dans le cadre de révisions de niveau de service en cas d'ajout ou de retrait de missions ou d'évolution des priorités municipales.

⁶² Pour le domaine des autorisations des droits des sols il s'agit notamment du nombre de dossiers instruits, du taux de décisions expresse ou d'activités de contrôle (pour les communes ayant mutualisé cette activité).

⁶³ Exemple : « *maintenir la biennale Agora* ».

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'un travail avec la municipalité de Bordeaux a été mené en 2022-2023 avec l'ensemble des services communs, sur des indicateurs de suivi d'activité. Sur la base de ce travail, un élargissement est prévu en 2024 aux autres communes ayant mutualisé, afin de définir un socle commun d'indicateurs quantitatifs qui pourront être suivis dans le temps et consolidés.

<p>Recommandation n° 1. : en lien avec les communes membres, actualiser si nécessaire les contrats d'engagements (notamment engagements, indicateurs) et réviser les attributions de compensation en tant que de besoin.</p>

3 LES CONFLITS D'INTÉRÊTS EN MATIÈRE D'URBANISME

Afin d'éviter les conflits d'intérêts en matière d'urbanisme, Bordeaux-Métropole a mis en place des dispositifs qui s'articulent autour de trois orientations : la prévention, le contrôle et les conseils.

3.1 La prévention

Des sensibilisations générales sur la déontologie et le risque de conflit d'intérêts ont été proposées aux encadrants dans le cadre de la formation interne : entre 2020 et 2022, sept sessions ont été organisées et 11 agents de la direction du développement et de l'aménagement du pôle territorial ont suivi ces formations. Les services de l'ordonnateur ont indiqué qu'une communauté déontologie existe sur l'intranet des agents. Celle-ci contient des informations notamment sur les conflits d'intérêts. À partir de 2023, dans le but d'informer le maximum d'agents, l'ensemble du personnel a désormais accès à des formations dans ces domaines.

Depuis 2021, un programme de sensibilisation, dispensé par un avocat spécialisé sur ces questions, a été proposé aux élus. Un code de déontologie de l' élu métropolitain a également été adoptée par le conseil métropolitain le 25 juin 2021 (délibération n° 2021-309).

3.2 Le contrôle

Avant chaque conseil métropolitain, la mission d'appui aux vice-présidents (secrétariat général) s'assure, pour les différents dossiers devant être délibérés, que les élus ne présentent pas de potentiels risques de conflits d'intérêts. Ainsi, diverses mesures peuvent être mises en place pour éliminer tout risque : départ, non prise de parole, non-participation aux débats et aux votes (cf. annexe n° 7). Ceci concerne tous les sujets au-delà de ceux en lien avec l'urbanisme.

3.3 Les conseils : le référent déontologue

Un poste de référent déontologue commun à Bordeaux et Bordeaux-Métropole⁶⁴ a été créé respectivement par les délibérations des 18 décembre et 22 décembre 2017. Cette fonction est placée auprès de l'inspection générale des services de Bordeaux-Métropole. Depuis sa création, il a été saisi sur divers sujets à plus de 290 reprises.

3.4 Les attributions des élus en charge de l'urbanisme

Bordeaux-Métropole a attribué, par arrêtés, des délégations de signature en matière d'urbanisme à deux vice-présidents successifs et à un membre du bureau (cf. annexe n° 8).

4 LES AUTORISATIONS D'URBANISME

4.1 L'information destinée au pétitionnaire préalablement au dépôt de sa demande d'autorisation

4.1.1 Le fleurissement des chartes et labels au sein du territoire métropolitain

4.1.1.1 Le recensement des chartes et labels

Un grand nombre de communes du territoire métropolitain se sont lancées dans la rédaction de chartes d'urbanisme.

Les deux communes du pôle territorial sud⁶⁵ (PTS) ayant mutualisé l'instruction ont ainsi rédigé une charte sans valeur réglementaire :

- Pessac a rédigé en 2018 une « charte urbaine, architecturale et paysagère » destinée à « *renseigner les particuliers et professionnels sur les attentes de la municipalité en matière de qualité de construction, d'aménagements extérieurs, de signature architecturale* » ;
- Bègles a élaboré en 2019 une charte de l'urbanisme intitulée « se loger et vivre à Bègles » en vue « *d'accompagner les porteurs de projets urbains, habitants, bailleurs sociaux, opérateurs immobiliers* ».

⁶⁴ Ce poste concerne aussi le CCAS de Bordeaux.

⁶⁵ Cf. chapitre 4.2 relatif à l'organisation des services communs.

Les quatre communes du pôle territorial ouest (PTO) ayant mutualisé l'instruction disposent également de chartes sans portée réglementaire :

- Blanquefort a élaboré en 2005 une « charte paysagère et esthétique urbaine » ;
- Mérignac dispose depuis 2018 d'une « charte de l'urbanisme et de la qualité de la ville » ;
- Bruges a rédigé en 2019 une « charte architecturale, urbaine et paysagère » ;
- Le Taillan-Médoc s'est dotée en 2019 d'une « charte architecturale, urbaine et paysagère ».

La commune de Martignas-sur-Jalle qui a conventionné avec Bordeaux-Métropole l'instruction à titre gratuit des demandes d'autorisation d'urbanisme, élabore également une charte architecturale, paysagère et urbaine. La commune souhaite, selon son site internet, « *engager chaque acteur et mettre à disposition un outil d'aide à la décision pour les acteurs locaux et les porteurs de projets afin de favoriser des aménagements paysagers et architecturaux de qualité, respectueux des éléments identitaires du territoire* ». La collectivité poursuit plusieurs objectifs : sensibiliser et valoriser le patrimoine, les spécificités locales et la biodiversité, accompagner l'évolution du bâti tout en préservant l'existant, favoriser un aménagement paysager et architectural harmonieux, et renforcer la présence de la nature dans la ville. Ce document n'a pas de vocation réglementaire et s'adresse à la fois aux acteurs économiques, aux particuliers et aux collectivités.

Parmi les communes du pôle territorial rive droite (PTRD) ayant mutualisé l'instruction ou bénéficiant de l'instruction dans le cadre du conventionnement à titre gratuit, Artigues-près-Bordeaux et Ambarès-et-Lagrave se sont dotées d'une charte qui, selon les services, ne contraindrait pas l'instruction. La commune d'Ambarès-et-Lagrave a présenté en 2022 sa charte urbanistique et paysagère, réalisée avec l'expertise de l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine A'urba⁶⁶ ; ce document est censé fournir les préconisations en matière d'urbanisme « *pour préserver le patrimoine naturel et garantir un cadre de vie optimal* » en complément du document cadre PLU 3.1 qui décrit les règles à respecter pour toute construction et rénovation. En concertation avec le service du droit des sols (SDS) et la direction de l'urbanisme de la direction générale de l'aménagement de Bordeaux-Métropole, la commune de Floirac souhaite proposer un label « urbanisme résilient » en cours de développement qui devra être pris en compte dans le cadre de projets de plus de dix logements. Ce point sera en effet abordé en commission métropolitaine des avant-projets (CMAP)⁶⁷ chargée d'examiner les projets d'envergure.

À l'initiative de la commune de Bordeaux, un label intitulé « bâtiment frugal bordelais » a été établi en mai 2021, référentiel qui promeut une culture de la sobriété architecturale dans le contexte de transition écologique et sociale du bâtiment. Comme pour le label urbanisme

⁶⁶ Créée en 1969, présidée par l'actuel maire de Bordeaux et premier vice-président de Bordeaux-Métropole, l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine est une association loi 1901 qui réalise notamment des diagnostics, des réflexions prospectives, en soutien de ses membres dans le cadre du développement des territoires de la métropole, girondins et aquitains. Les membres sont notamment Bordeaux-Métropole et ses communes, le département, la région, l'État, le Sysdau (syndicat mixte en charge du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise), mais également des communes comme Libourne ou d'Angoulême (et les communautés d'agglomération donc elles sont membres) ainsi que l'Établissement public foncier Nouvelle-Aquitaine, l'établissement public d'aménagement (EPA) Bordeaux-Euratlantique, ou encore Aquitanis.

⁶⁷ Cf. chapitre 4.1.2 Les instances prévues préalablement à l'instruction.

résilient de Floirac, cette démarche a été menée en collaboration avec la direction de l'urbanisme et le SDS, mais également avec les professionnels, la fédération des promoteurs immobiliers, l'ordre des architectes et l'ordre des avocats. Ce document précise trois enjeux : faire mieux avec moins, être bienveillant avec le territoire d'accueil et s'adapter au contexte de demain. Il « *visé à promouvoir un bâtiment préservant les espaces de nature existants, adapté au territoire, tourné vers les filières locales, soucieux de l'usage et de la qualité de vie de ses occupants, tout en réduisant ses impacts climatiques* ». Il distingue trois profils : les particuliers accompagnés ou non et les professionnels. Selon ce document, 42 critères (dont 20 optionnels) permettent d'apprécier le caractère frugal des projets. Certains seraient depuis redondants avec la réglementation environnementale RE 2020 qui est entrée en vigueur en 2022⁶⁸. La labellisation n'est pas imposée au pétitionnaire : il s'agit d'une démarche volontaire. Il concerne à la fois les logements et l'immobilier tertiaire (hors quartier Euratlantique).

En 2021, une petite centaine de projets ayant obtenu un permis de construire prenaient en compte tout ou partie des critères de labellisation. Concernant les projets d'ampleur, une note dédiée à la prise en compte de ce label est exigée par la commune aux promoteurs immobiliers, lors de la CMAP. Sans cadre juridique, le label est attribué provisoirement à la délivrance du permis, pour être confirmé à la livraison de l'ouvrage, en réunion publique, associant les habitants. Les services de Bordeaux-Métropole ne détenant pas la compétence pour vérifier le respect, par les pétitionnaires, des critères, la commune de Bordeaux a, dans un premier temps, passé un marché⁶⁹ pour assurer l'instruction de 25 réalisations et fait appel à un prestataire extérieur chargé d'examiner les projets au regard du cadre du référentiel. Un marché public devait être passé au cours du deuxième semestre 2022 pour couvrir l'ensemble des permis de construire (prestation évaluée par la collectivité à 60 000 € par an). La vérification de la conformité au label est en effet indispensable à l'assurance du respect des différents critères par les pétitionnaires ; ceci d'autant que la prise en compte de ce label entraînerait une hausse des prix de la construction (qui auraient déjà augmenté d'environ 35 % en quatre ans) possiblement répercutée sur le prix de vente⁷⁰.

D'autres communes de la métropole bordelaise qui ont fait le choix de garder en régie l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, par exemple Le Haillan⁷¹ ou Saint-Médard-en-Jalles⁷², se sont également lancées dans la rédaction d'une charte en

⁶⁸ La RE 2020 poursuit un objectif d'amélioration de la performance énergétique, du confort des constructions et vise une diminution de leur empreinte carbone. Le décret n° 2021-1004 du 29 juillet 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine et l'arrêté du 4 août 2021 fixent les exigences techniques et la méthode de calcul (prévue à l'article R. 172-6 du code de la construction et de l'habitation) de la RE 2020. L'entrée en vigueur est prévue : sauf dérogation, le 1^{er} janvier 2022 pour les bâtiments à usage d'habitation, le 1^{er} juillet 2022 pour les bâtiments ou partie de bâtiments de bureaux et les locaux d'enseignement primaire ou secondaire et le 1^{er} janvier 2023 pour les extensions de ces constructions et les constructions provisoires.

⁶⁹ Avec le cabinet 180 degrés Ingénierie.

⁷⁰ Même s'il serait à terme une source d'économie réalisée notamment sur la consommation énergétique.

⁷¹ La « charte architecturale, d'urbanisme et paysagère », document de 115 pages, a été approuvée par le conseil municipal le 16 décembre 2015. Elle donne des recommandations nécessaires avant tout projet. Sept unités paysagères sont mentionnées avec des préconisations particularisées sur les espaces publics et privés.

⁷² Une première « charte architecturale, environnementale et paysagère » avait été adoptée le 28 mai 2015 par le conseil municipal, pour faire un diagnostic, une appropriation particulière du territoire mêlant étroitement nature et aménagement urbain, et déterminait des priorités, une perspective à 15, 20 ans. La « charte architecturale et paysagère » présentée le 10 novembre 2021 à la population, lui a succédé. Contrairement à la première charte,

complément du PLU3.1 et sans portée réglementaire. L'actuelle charte de Saint-Médard-en-Jalles a été cofinancée par Bordeaux-Métropole à hauteur de 43 750 €, car s'inscrivant dans le cadre du contrat de co-développement 2021-2023 entre l'EPCI et la commune et permettant d'alimenter une réflexion dont les conclusions pourraient être utiles au processus d'actualisation du PLU3.1.

Lormont, autre commune membre de Bordeaux-Métropole ayant gardé la gestion de l'instruction des permis de construire, a développé un cahier de la qualité résidentielle et les fiches de lot. Le premier, qui est remis aux promoteurs lors du rendez-vous de pré-instruction, est une sorte de charte précisant en 14 thématiques les attentes de la collectivité concernant la qualité des prestations et la conduite des chantiers. Une fiche récapitule en fin de document les prescriptions techniques obligatoires et optionnelles susceptibles d'alimenter les objectifs de responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Une grande partie de son contenu pourrait être intégré au POA du PLU3.1. Par ailleurs, une douzaine de fiches de lot, bien plus précises que le cahier de la qualité résidentielle, ont été élaborées sans le concours de Bordeaux-Métropole et détaillent les volontés de la commune, par grand projet et lieu d'implantation, concernant l'utilisation des surfaces, la densité des logements ou encore la typologie des bâtiments et/ou logements. Elles sont présentées comme des orientations d'aménagement et de programmation (cf. articles R. 151-6 à R. 151-8 du code de l'urbanisme), composantes obligatoires du PLUi (cf. article L. 151-2 du code de l'urbanisme). Une fois validées par la métropole, elles pourraient également être intégrées au PLU3.1.

Bordeaux-Métropole s'est par ailleurs doté depuis le 9 février 2018 d'une charte et d'un label de qualité pour la construction, intitulés « bien construire à Bordeaux-Métropole », par lequel les professionnels s'engagent à respecter un ensemble de bonnes pratiques codifiées dans une charte. Ce document de huit pages a été concerté avec des acteurs du marché immobilier⁷³. Il traduit d'abord la réintégration de l'équipe de maîtrise d'œuvre sur les chantiers de bâtiments neufs. Pour ce faire, un suivi renforcé des constructions est prévu lors des phases de conception (pour éviter les ajustements lors de la construction) et de chantier (coordination, pilotage et suivi actifs pour garantir les options définies lors de la conception). De même, un mécanisme de contrôle a été intégré permettant aux habitants d'exercer un suivi des constructions neuves, à la livraison mais également un an et trois ans après, notamment en ce qui concerne l'efficacité énergétique. Le label éponyme est accordé pour trois ans, renouvelable après une nouvelle évaluation, mais peut aussi être perdu. À travers cette charte, la lutte contre l'étalement urbain a été recherchée, par exemple en densifiant davantage. Le recours à la sous-traitance en cascade y est également proscrit. Cette charte n'a pas de valeur opposable et ne se substitue pas aux normes et réglementations en vigueur qui régissent l'acte de bâtir. Dans le cadre de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur, Monsieur Alain Juppé, a précisé que ce document avait été mis en œuvre après de nombreux constats de malfaçons et d'emploi de matériaux, particulièrement dans le cadre du développement des nouveaux quartiers, contrastant avec le patrimoine architectural du centre de la métropole marqué par la pierre. Ce document aurait

ce document qui se veut être davantage un manifeste, n'a pas fait l'objet d'une adhésion stricte (cosignature) des promoteurs. L'objectif affiché de cette charte élaborée dans le cadre d'une certaine démocratie participative, est de tendre vers un équilibre entre qualité de vie et développement nécessaire, dans le respect de l'identité du territoire, de son histoire et de son patrimoine, avec une recherche d'équité sociale, et dans le souci d'intégrer la transition écologique nécessaire.

⁷³ La fédération des promoteurs immobiliers Aquitaine Poitou-Charentes (FPIAPC), la fédération française du bâtiment (FFB) de la Gironde, l'agence qualité construction (AQC), l'ordre des architectes.

permis de convaincre certains professionnels de la construction d'adapter leurs projets en cohérence avec les attentes de la métropole et dans l'intérêt général de ses habitants.

4.1.1.2 Les objectifs recherchés

Les chartes d'urbanisme correspondraient à un cadre général d'intention. Pédagogiques, elles indiqueraient le niveau d'exigence recherché et permettraient une prise de conscience par les promoteurs, souvent nationaux, des attentes locales en matière d'urbanisme, pour les aider à préparer leurs projets. Elles inciteraient également à pousser la réflexion au-delà des règles normatives du PLU3.1, document faible concernant la thématique de l'esthétique, pour parfaire un produit immobilier. En complément du PLU3.1, document à grande échelle qui indique ce qui est théoriquement possible en matière d'urbanisme, les chartes mettraient en avant des caractéristiques locales à respecter comme par exemple l'évitement de certains décrochages architecturaux ou le respect d'une organisation locale en matière de type de bâti.

Alors que le PLUi, qui définit la philosophie globale de l'aménagement à l'échelle d'un territoire communal et intercommunal, ne permet pas d'exprimer précisément, pour chaque parcelle, les contraintes intrinsèques en termes par exemple de topologie, de proximité de zones urbanisées ou rurales, d'orientation, les chartes sont en mesure d'officialiser certaines attentes prescriptives des communes. Elles favoriseraient l'acceptation et la compréhension par les porteurs de projet de certaines décisions des services instructeurs, en donnant du crédit à leurs interprétations du PLUi. Elles permettraient de garantir une équité entre les maîtres d'ouvrage privés et d'apaiser les tensions entre les propriétaires fonciers, les porteurs de projet et les riverains⁷⁴ par une meilleure compréhension de la politique de la commune et du territoire par un diagnostic orienté et partagé.

Par ailleurs, si, dans le cadre d'une demande de permis de construire, une notice⁷⁵ doit être fournie obligatoirement, pour témoigner de l'insertion du projet dans la parcelle d'accueil (aménagement du terrain, implantation, traitement des constructions, accès, etc.) et décrire cette dernière (état du terrain, abords, éléments paysagers, végétation notamment), ce document demeure relativement général. La notice offre une marge de manœuvre importante qui peut finalement être recadrée et restreinte par une charte plus précise.

Les chartes sont une base documentaire commune et officielle au profit de l'ensemble des acteurs de l'aménagement d'un territoire communal. Elles ont pour objectif de conserver et protéger le cadre de vie des habitants, en s'appuyant sur certains critères comme l'intégration du bâti en fonction de l'environnement et la topologie, ou encore sur la conservation des arbres existants. Elles peuvent traiter de points qui échappent aujourd'hui au périmètre du PLU3.1, par exemple le revêtement de sols de stationnement pour réduire leur imperméabilité. Dans ce dernier cas, cette concertation complète les règles d'urbanisme portées par les documents d'urbanisme.

Dans un souci de qualité du service public et du respect de l'intérêt général qui doit primer sur les intérêts particuliers des acteurs économiques et des propriétaires isolés, les

⁷⁴ Les projets doivent également être compris du voisinage qui est susceptible d'engager un recours pouvant conduire à l'annulation de permis qui pourtant avaient été obtenus.

⁷⁵ Cf. dispositions de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme qui définissent cette notice.

chartes privilégieraient des projets s'appuyant sur une analyse précise des caractéristiques locales plutôt que sur des modèles d'aménagement reposant sur des concepts généraux sortis de leur justification territoriale et donc sans considération du patrimoine local.

Les chartes ne sont *a priori* pas contraignantes et les volontés et souhaits identifiés ne seraient pas des règles opposables. Néanmoins, il existe des dispositions du code de l'urbanisme⁷⁶, applicables dans les territoires dotés de PLU qui, en fonction de situations particulières, permettent de refuser un projet qui serait par ailleurs en adéquation avec ce document d'urbanisme. L'article R. 111-27 du code de l'urbanisme en particulier prévoit que si « *les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* », « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserves de l'observation de prescriptions spéciales* ».

Les différents cas prévus par le code de l'urbanisme et récapitulés en annexe n° 9, correspondent à des situations très précises. Dans une décision récente⁷⁷, le Conseil d'État en a précisé la portée en indiquant qu'il appartient à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, « *d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. Les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé, dans le second temps du raisonnement, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux mentionnés par cet article et, le cas échéant, par le plan local d'urbanisme de la commune* ».

Les chartes viennent compléter le PLU3.1, document d'urbanisme qui inclut des dérogations pour motif de protection, de conservation et de mise en œuvre du patrimoine paysager⁷⁸, et reprend, sous une formulation assez proche, les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme évoquées *supra*. Au regard de ces dispositions et des éléments figurant dans le PLU3.1, les chartes pourraient tout à fait servir d'argument à la justification d'un refus d'autorisation d'urbanisme en faveur d'un urbanisme négocié.

Ces outils d'urbanisme concerté, qui permettent, dans les faits, de véritables négociations avec les opérateurs, en les incitant à se conformer aux attentes des communes alors même que le projet initial serait en adéquation avec les droits ouverts dans le PLU3.1, au motif certes de servir l'intérêt général par des adaptations, sont le reflet d'un PLU3.1 imparfait. Aussi, la chambre régionale des comptes recommande à Bordeaux-Métropole, en lien avec les communes membres, d'identifier les dispositions présentes dans les différentes chartes et labels relevant du domaine de l'urbanisme, qu'il est souhaitable de rendre contraignantes et de modifier le PLU3.1 en conséquence ; dispositions qui, manifestement pour une part, devraient

⁷⁶ Articles R. 111-2, R. 111-4, R. 111-24-1, R. 111-26 et R. 111-27, cf. Annexe 9.

⁷⁷ Conseil d'État, 6^{ème} – 5^{ème} chambres réunies, 22 septembre 2022, *Ferme éolienne de Seigny*, req. 455658.

⁷⁸ Partie « règlement pièces écrites », règlement zone UM 39, chapitre 2.4.1. intitulé « aspect extérieur des constructions » (page 27) : « *La situation des constructions, leur architecture, leurs dimensions et leur aspect extérieur doivent être adaptés au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales [...] de manière à ne pas remettre en cause son intérêt architectural, culturel et/ou historique (par exemple en termes d'implantations, de volumes, de proportions, de matériaux et de teintes, d'accompagnements paysagers) [...]* ».

figurer dans les documents d'urbanisme sous forme d'OAP ou dans le POA. Ceci, d'autant qu'au regard d'une jurisprudence récente⁷⁹, elles pourraient être appréhendées comme étant des règles impératives.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué son intention d'engager dans ce sens un travail approfondi à partir de 2024, dans le cadre de la 12^{ème} modification du PLU3.1 et de sa révision générale.

Recommandation n° 2. : en lien avec les communes membres, identifier les dispositions présentes dans les différents chartes et labels relevant du domaine de l'urbanisme, qu'il est souhaitable de rendre contraignantes et modifier le PLU3.1 en conséquence.

4.1.2 Les instances prévues préalablement à l'instruction

En amont du dépôt de demande d'autorisation d'urbanisme, différentes instances sont déployées afin de s'assurer de la cohérence et de la régularité des projets au regard des objectifs et orientations des collectivités.

Hors opération d'aménagement, avant le dépôt de la demande de permis de construire, les projets d'envergure (création de plus de dix logements et constructions non destinées à l'habitation d'une surface supérieure à 1 000 m²) concernant les communes de Bordeaux, Pessac, Floirac et Carbon-Blanc, sont analysés par la CMAP. Cette commission, présidée par le maire ou l' élu en charge de l'urbanisme (cas de Bordeaux), est une instance de présentation et d'échange qui s'attache à vérifier la conformité au PLUi. Pour la commune de Bordeaux, une centaine de dossiers sont abordés tous les ans à raison de deux demi-journées par mois (trois ou quatre projets par séance). Il est proposé aux porteurs de projets de présenter leurs intentions, accompagnés du maître d'œuvre et/ou de l'architecte, éventuellement du propriétaire, pour recueillir l'avis non contraignant des autres participants ; à savoir, selon le projet, l'architecte conseil de la commune, un cadre représentant le service droit des sols (en charge de l'instruction), un responsable de la direction générale de l'aménagement, un chef de projet de la direction générale de l'urbanisme ou du service droit des sols. Les représentants de l'établissement public d'aménagement sont conviés si le projet concerne l'OIN. La plupart des grands projets ne se limitent pas à une seule CMAP et un processus itératif peut conduire à l'organisation de deux à trois commissions, ce qui permet de mûrir le projet et offre un temps de consultation, par exemple de la direction générale de l'habitat.

La tenue de cette instance ancienne (démarche mise en œuvre initialement par la commune de Bordeaux), largement consultée par les promoteurs selon les services, n'est pas obligatoire. Les professionnels peuvent en effet demander une autorisation d'urbanisme sans

⁷⁹ Cf. décision du tribunal administratif de Rouen n° 2202586 du 26 janvier 2023, *préfet de la Seine-Maritime contre la commune de Bois-Guillaume* : « [...] Au vu de ses termes, et notamment de la nature de certains des « engagements » qu'elle prévoit, la « charte de l'urbanisme et du cadre de vie » de Bois-Guillaume doit être regardée comme imposant aux opérateurs immobiliers concernés des règles impératives relatives à la conception et à la réalisation de projets de construction, relevant, par leur nature, de la loi ou du règlement. Par suite, la commune de Bois-Guillaume n'était pas compétente pour imposer de telles prescriptions en matière d'urbanisme [...] ».

passage devant la CMAP. En cas de difficulté, les services en charge de l'instruction proposeraient aux opérateurs économiques un retrait du dossier et un renvoi vers cette commission pour échanger sur les attendus du PLU et entrevoir des solutions. Selon les services, cette instance permettrait aux porteurs de projet de gagner du temps en appelant leur attention sur un certain nombre de points, et éviterait des incompatibilités ou non conformités avec les prescriptions des documents d'urbanisme.

Dans les opérations d'aménagement (hors projet de renouvellement urbain - PRU), des ateliers de projet tels que les ateliers des bassins à flot ou encore de Brazza sont organisés pour assurer la concordance du projet avec les attendus des plans guides⁸⁰ des architectes urbanistes en charge de ces opérations. Préalablement aux études d'avant-projet (AVP)⁸¹ les ateliers ont la même valeur et objectif que les CMAP. Un atelier spécifique pourrait voir le jour concernant le quartier de Bacalan, situé rive gauche de la Garonne, une fois le plan guide réalisé.

Par ailleurs, les ateliers Garonne, mis en place depuis 2012, dans le cadre d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE) qui devrait aboutir en 2025, particulièrement intenses en 2015 et 2016 (notamment dans le cadre de la reconversion de certaines friches industrielles), sont organisés régulièrement, avec la participation des équipes de maîtrise d'œuvre, de représentants du Grand port maritime de Bordeaux⁸², de Bordeaux-Métropole et de la commune de Bordeaux. Comme les CMAP, ces ateliers participent d'un urbanisme négocié avec les professionnels. Les ateliers Garonne correspondraient à une sorte d'instance supérieure pour les projets qui bordent le fleuve. Ils associent plusieurs plans guide, en vue de réfléchir sur les principes de la relation de la commune de Bordeaux à la Garonne. Ces ateliers, ont par exemple fait l'objet de concertations récentes dans le cadre des aménagements en lien avec le futur pont Simone Veil. Le budget dédié à ces ateliers serait d'environ 20 000 € par an.

Des ateliers mensuels sont également tenus dans le cadre de chaque PRU réunissant les assistants à la maîtrise d'ouvrage (AMO) dont la métropole dispose et l'équipe projet constituée des services de la métropole et de la ville concernée, des bailleurs et des services de la DDTM pour les territoires en ANRU. Il s'agit d'une instance de coordination générale et

⁸⁰ Cadre dans lequel les grandes orientations urbaines sont décrites, permettant notamment de garantir la continuité urbaine (interfaçage entre des quartiers existants et de nouveaux), y compris les toits (la « cinquième façade »).

⁸¹ Ces études comprennent les études d'avant-projet sommaire (APS) et celles d'avant-projet définitif. Les premières permettent de préciser notamment la composition générale en plan et en volume, d'apprécier les volumes intérieurs et l'aspect extérieur de l'ouvrage, de préciser les dispositions techniques pouvant être envisagées, le calendrier de réalisation et son séquençage et d'établir une estimation provisoire du coût prévisionnel des travaux. Les autres déterminent les surfaces détaillées, arrêtent les plans, les coupes, les façades, les dimensions de l'ouvrage et son aspect, estiment définitivement le coût prévisionnel des travaux, décomposés en lots séparés et permettent au maître d'ouvrage d'arrêter définitivement le programme. Les études d'avant-projet comprennent également l'établissement des dossiers et les consultations relevant de la compétence de la maîtrise d'œuvre et nécessaires à l'obtention du permis de construire et des autres autorisations administratives, ainsi que l'assistance au maître d'ouvrage au cours de leur instruction.

⁸² Établissement public national qui gère le port de Bordeaux à la suite de la transformation du port autonome (2008). Il exerce à la fois des missions de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial. Il est géré comme un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dont la tutelle de l'État est exercée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Ses installations s'étalent sur 1 500 hectares et sur 100 km le long de la Gironde. Il est administré par un directoire de trois membres, contrôlé par un conseil de surveillance comprenant des représentants de l'État, des collectivités territoriales (région Nouvelle-Aquitaine, département de la Gironde), de Bordeaux-Métropole et de la commune de Bordeaux.

d'approfondissement de sujets particuliers (voiries, équipements, etc.), avant passage en CMAP. Lors de l'instruction des permis de construire par les agents des pôles territoriaux, les avis de l'AMO et de la direction de l'habitat sont pris en compte. Des points bimensuels de l'avancement de chaque projet sont par ailleurs assurés entre le SDS, le centre de mise en valeur de l'architecture et l'élus de référence de la commune concernée.

Un examen du projet sous l'angle de la qualité architecturale et de la conformité aux objectifs de la politique du logement de la commune de Bordeaux, est réalisé dans le périmètre de la concession d'aménagement du centre historique de Bordeaux. Pour ce faire, le conseil programmatique d'inCité⁸³ associe les services instructeurs, l'architecte des bâtiments de France⁸⁴, l'équipe d'inCité et un architecte conseil.

Le comité local Unesco Bordeaux (CLUB) est également consulté dans le cadre de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de « Bordeaux, port de la Lune », par l'intermédiaire de l'architecte des bâtiments de France. Le CLUB ne donne pas d'avis de conformité. En théorie, il ne peut contraindre un projet. Son appréciation est cependant examinée avec soin dans la mesure où un avis défavorable pourrait conduire à un retrait d'agrément de l'Unesco⁸⁵. Ce comité est composé d'experts du patrimoine (sélection informelle proposée aux élus) et de représentants de la société civile, de représentants de la direction générale de l'aménagement et de la direction de l'urbanisme, d'un architecte des bâtiments de France, de l'architecte conseil de la commune de Bordeaux et de la conservatrice des monuments historiques. Le comité étant indépendant, aucun élu n'en est membre. Les porteurs de grands projets (impliquant des évolutions importantes) sont invités à les présenter et à argumenter sur les raisons de les mettre en œuvre. Un compte-rendu est communiqué au ministère de la culture⁸⁶ qui, en tant que de besoin, alerte l'Unesco. Selon les services, le projet de transport par câble par télécabines, composante du schéma des mobilités global voté par Bordeaux-Métropole en septembre 2021, et participant aux liaisons transversales entre les deux rives de la Garonne, serait en dialogue.

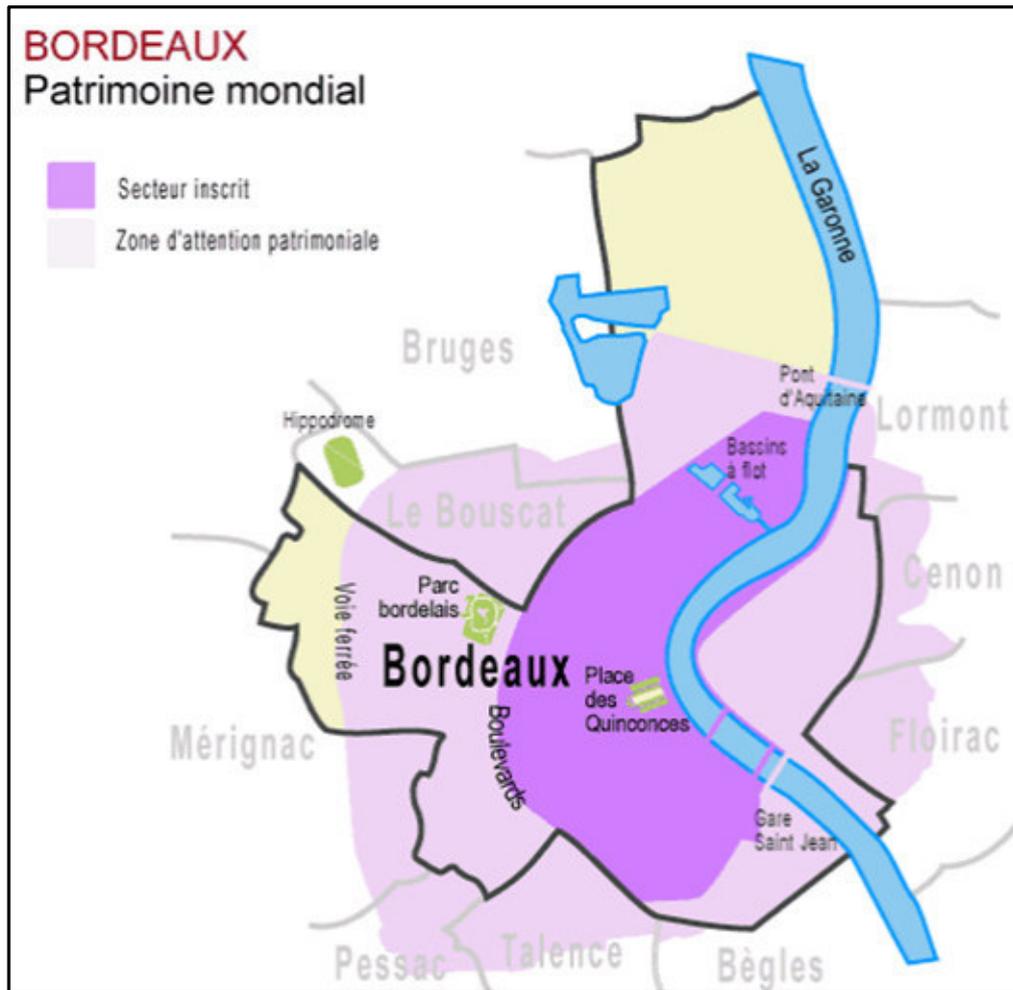
⁸³ Créée en 1957 par la commune de Bordeaux sous le nom de société Bordeaux mixte d'urbanisme et de construction (SBUC), dénommée InCité Bordeaux Métropole Territoires depuis 2019, elle est une société d'économie mixte intervenant dans les domaines du logement ou de l'urbanisme publics de la municipalité et de la métropole (actionnaire depuis 1967). Elle construit et gère un patrimoine de près de 2 000 logements (1 300 non conventionnés et 700 conventionnés), commerces et activités tertiaires (14 000 m² de locaux d'activités) et réalise un chiffre d'affaires d'environ 21 M€. En 2014, elle se voit confier la concession d'aménagement pour la requalification du centre historique de Bordeaux. Elle est également missionnée par Bordeaux-Métropole pour l'animation du programme d'intérêt général (PIG) 3 2019-2024 pour les 28 communes.

⁸⁴ Les architectes des bâtiments de France, exercent dans chaque département au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) qui constituent les unités territoriales de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Ils participent à la promotion de la qualité architecturale et urbaine, à la conservation et à la valorisation du patrimoine monumental. Ils veillent aussi à la préservation et à la mise en valeur des espaces protégés : abords de monuments historiques, secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) ou aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

⁸⁵ Le comité du patrimoine mondial a par exemple retiré lors de sa 44^{ème} session le bien « Liverpool – Port marchand » de la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en raison de la perte irréversible des attributs qui transmettent la valeur universelle exceptionnelle du bien (atteinte à l'authenticité et à l'intégrité du site). Autres cas : la Vallée de l'Elbe à Dresde (Allemagne) et le sanctuaire de l'oryx arabe (Oman).

⁸⁶ Direction générale des patrimoines et de l'architecture.

Carte n° 4 : périmètre de la commune de Bordeaux inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco



Source : site internet de la commune de Bordeaux

L'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco

Le 28 juin 2007, l'Unesco⁸⁷ a inscrit Bordeaux, Port de la lune, sur la liste du patrimoine mondial⁸⁸. Si cette distinction offre une reconnaissance internationale, elle impose à la commune de rendre compte de la gestion de ce patrimoine en termes de préservation et de transmission aux générations futures des composantes de l'identité bordelaise. Elle n'implique en revanche aucune obligation autre que celles imposées par les règlements d'urbanisme. Elle n'apporte en outre aucun financement direct à la préservation ou à la valorisation des biens.

D'abord cité romaine, puis ville médiévale, Bordeaux n'a cessé de se développer pour, au XVIII^e siècle, à son âge d'or, devenir le premier port de France grâce à son fleuve, lieu d'échange qui a fait sa fortune avec le développement du commerce mondial. De grands ensembles architecturaux classiques et néoclassiques ont émergé au cours de ce siècle et du suivant. Bordeaux compte 350 édifices classés ou inscrits aux monuments historiques, dont trois ensembles religieux inscrits au patrimoine mondial depuis 1998 au titre des chemins de Saint-Jacques de Compostelle. Aujourd'hui, la ville reconvertit ses friches industrielles ferroviaires et portuaires des deux côtés des rives de la Garonne.

Essentiellement sur la rive gauche, le site inscrit, d'une superficie de 1 810 hectares (soit près de la moitié de la commune), regroupe l'ensemble du territoire à l'intérieur de la ceinture des boulevards (excepté la gare) ainsi que la Garonne et sa ripisylve sur la rive droite.

En termes d'occupation bâtie, Bordeaux est une ville assez dense avec 34 % de surface bâtie à l'intérieur du périmètre inscrit. On observe un lien fort avec le fleuve et ses berges naturelles, marqué par des espaces humides marécageux, drainés et aménagés au nord, ce qui contraste avec les espaces verts et de loisirs limités aux grands jardins publics en cœur de ville (moins de 5 %). Organisée autour du fleuve, elle se caractérise par une forte proportion des espaces de circulation, irriguée par un maillage dense correspondant à son statut de centre d'agglomération plus étendue. La surface de la zone tampon de Bordeaux, espace de transition entre le périmètre inscrit et le reste de l'espace urbanisé, représente le double de la superficie du site inscrit (3 725 hectares). Cette zone « d'attention patrimoniale », entourant le secteur préservé, couvre une part de huit autres communes périphériques à la ville-centre.

4.1.3 La mise en œuvre d'un urbanisme concerté voire négocié

L'ensemble de ces chartes, labels et commissions organisées préalablement au dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme correspond à des pratiques hétérogènes et inégales d'un urbanisme concerté, voire négocié, entre communes membres de Bordeaux-Métropole ayant un PLU commun, adhérentes ou non aux différents services du droit des sols intégrés aux services communs, en charge notamment de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

⁸⁷ Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

⁸⁸ L'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial et les obligations qui lui sont attachées découlent de la convention internationale de l'Unesco concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 adoptée par la conférence générale à sa 17^{ème} session, ratifiée par la France en 1975.

Comme évoqué *supra*, notamment pour la commune de Bordeaux, l'urbanisme, lorsqu'il est concerté, est normalisé par l'intermédiaire des CMAP. Un compte-rendu précis est dressé pour éclairer les porteurs de projet sur les évolutions éventuelles à engager avant le dépôt de leur permis de construire (PC). Ce compte-rendu est par ailleurs utile ensuite aux services en charge de l'instruction pour comprendre les choix proposés, limiter les interprétations et éviter éventuellement des blocages. C'est également l'occasion de systématiser l'interrogation de la commune sur la volonté du pétitionnaire à s'engager ou non sur les critères du label, par la production d'une note du porteur de projet à ce sujet.

D'autres communes, par exemple Pessac, Floirac ou Carbon-Blanc ont également fait le choix de cette commission préalable. Certaines communes, comme par exemple Artigues-près-Bordeaux, ont préféré une concertation directe entre la municipalité et les promoteurs. Elles mettent en place une organisation particularisée, peu officielle, non figée et qui peut s'inscrire dans une durée plus ou moins longue⁸⁹. Certes ce temps permet aux municipalités d'appréhender les investissements à engager pour maintenir un certain niveau de service public, par la création de nouveaux équipements (écoles, de mobilité, etc.) nécessaires pour faire face à l'accueil de nouveaux habitants, mais il est peu compatible avec des délais courts souhaités par les porteurs de projet en recherche de rentabilité ou confrontés aux contraintes d'une signature de promesse de vente⁹⁰; ceci, nonobstant l'intérêt d'une bonne négociation synonyme de gain de temps au cours de l'instruction du dossier et de sa mise en œuvre après accord.

D'autres collectivités en revanche, ont choisi de ne pas systématiser de réunion de concertation, comme par exemple la commune de Mérignac qui n'a pas de cadre précis et propose des réunions de projet seulement ponctuellement.

Face à l'attractivité du territoire métropolitain et à la concurrence importante suscitée, ces dispositifs d'urbanisme concerté sont un moyen, pour les projets structurant, de déceler les plus adaptés aux attentes des communes et favoriser un équilibre entre urbanisme et qualité esthétique, sociale, environnementale et paysagère, officieusement imposée par les communes (des opérateurs économiques convoitant une même parcelle étant soumis aux exigences communales s'ils souhaitent se démarquer de leurs concurrents).

Les porteurs de projets d'ampleur peuvent bien entendu faire le choix de ne pas s'inscrire dans ces pratiques qui ne relèvent d'aucune obligation réglementaire, en déposant un permis sans négociation préalable; une telle action pourrait entamer la crédibilité de la

⁸⁹ Fonction du choix de la méthode de concertation et du nombre de rendez-vous nécessaires qui peut évoluer selon les contraintes du projet, le nombre d'acteurs impliqués et de domaines qui peuvent être touchés de manière collatérale (aménagement, mobilité, équipements publics à développer, etc.) pour aboutir à un objectif d'optimisation de la qualité globale de la parcelle, du quartier (la compréhension entre les acteurs est ici indispensable). L'existence d'une charte est susceptible d'accélérer ce processus en éliminant la phase de présentation des attentes de la commune aux porteurs de projet.

⁹⁰ Les propriétaires ont également un intérêt à vendre rapidement et au meilleur prix, ce dernier étant fonction de la rentabilité future du projet (souvent corrélée à la surface/densité du bâti) et pouvant évoluer au cours de la concertation, en cas d'anticipation par le promoteur, de difficultés de validation par les services instructeurs de l'opération envisagée. Des conséquences négatives sur la valeur des terrains peuvent engager les propriétaires à multiplier les contacts avec les acteurs économiques, à accroître la concurrence et donc le temps de négociation global associé à une parcelle sujette à plusieurs projets. L'association du propriétaire vendeur aux réunions de concertation, lorsqu'elle est prévue (*a priori* rarement en dehors de Bordeaux) est semble-t-il une bonne pratique pour sa prise de conscience de la réalité économique et esthétique de l'opération afin d'éviter la multiplication des sollicitations d'autres aménageurs.

concertation, les services instructeurs devant étudier la demande alors même qu'une négociation serait en cours avec des promoteurs ayant fait la démarche de s'accorder et seraient de fait pris de court ; étant tenue seulement par le PLUi, les services instructeurs pourraient difficilement s'opposer à un projet qui serait conforme aux documents d'urbanisme.

Par ailleurs, si un des objectifs recherchés de la création d'une charte ou d'un label est d'être un document favorisant un urbanisme concerté, ces documents gagneraient d'une part à être moins complexes en vue d'une exploitation pratique par les promoteurs et les services instructeurs et d'autre part, à définir précisément le cadre des échanges dans la phase de pré-instruction, pour mettre en place une méthodologie pragmatique pour la concertation, propice à des gains de temps.

4.2 L'organisation des services communs

4.2.1 La création des services communs

La mutualisation des services, réalisée sous la forme de services communs, a été présentée, par la métropole, comme l'un des trois piliers indissociables de sa création avec les transferts de compétences et la territorialisation des services par la création de pôles territoriaux, qui regroupaient en 2018 près d'un tiers des effectifs.

Les services communs ont été mis en place en application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, créé par l'article 66 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Un schéma de mutualisation métropolitain a été adopté par le conseil de Bordeaux-Métropole le 29 mai 2015.

Reposant sur le volontariat des communes et sur la progressivité du processus, la mutualisation se caractérise par une souplesse de déploiement, laissant le choix aux communes du rythme et des champs parmi 17 domaines. La possibilité est en effet donnée à chaque commune de mutualiser des domaines, à la carte, à un rythme annuel⁹¹.

Les services communs sont régis par des outils contractuels complémentaires : la convention cadre de création de service commun passée entre Bordeaux-Métropole et chaque commune concernée, le contrat d'engagement et une fiche d'impact⁹² qui décrit notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis des agents. L'approbation de délibérations concordantes est également requise. La convention

⁹¹ Choix donné aux communes du périmètre et du rythme de mutualisation.

⁹² Ces documents identifient par domaine, l'ensemble des activités qui seront mutualisées, les interfaces entre les services communs et les villes ainsi que le niveau de service attendu par la commune et les engagements réciproques. Pour Bordeaux, commune qui a le plus adhéré à la mutualisation, les domaines et activités mutualisés « cadre de vie, l'urbanisme, les AOS », représentaient 127 ETP (dont 10,65 ETP compensés sans agent transféré). Pour le logement, l'habitat, la politique de la ville, cela représentait 7,65 ETP (dont 2 ETP compensés sans agent transféré et 23 agents en renfort – apprentis, CAE, etc.).

cadre identifie les moyens transférés⁹³, fixe le périmètre de mutualisation et comporte cinq annexes : une fiche d'impact⁹⁴ sur les ressources humaines, la liste des marchés transférés, les listes de biens et locaux transférés ou mis à disposition, les listes de matériels et logiciels informatiques et une synthèse des conséquences financières de la mutualisation. Le contrat d'engagement traduit les modalités de mise en œuvre de la mutualisation, les priorités d'action de la commune, les engagements réciproques, les objectifs de niveau de service attendus et les indicateurs de suivi associés. Ces contrats et conventions sont validés par les conseils municipaux, puis le conseil de Bordeaux-Métropole après passage en comité technique.

Les transferts de compétences des communes vers la métropole ont été échelonnés en plusieurs vagues successives. Dans le domaine de l'aménagement de l'espace métropolitain, les compétences SCoT, PLU, définition création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager, constitution de réserves foncières avaient déjà été transférées à la CUB et reprises en 2016 par Bordeaux-Métropole. Dans le domaine de la politique locale de l'habitat, il en était de même de la compétence PLH. Les autres groupes de compétences de ce domaine, notamment la politique du logement, les aides financières et actions relatives au logement social ou des personnes défavorisées, l'amélioration du parc immobilier bâti ou encore la réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, ont été transférés à la métropole bordelaise en 2016⁹⁵.

Bordeaux-Métropole est chargé de l'instruction des autorisations d'urbanisme de 18 communes membres. Pour ce faire, deux modalités juridiques encadrent cette activité, soit la mutualisation, soit l'établissement de conventions de mise à disposition de service.

Après l'arrêt de l'instruction par les services de l'État des demandes d'autorisation et des actes relatifs à l'occupation et l'utilisation des sols pour les communes de moins de 10 000 habitants, le choix a été fait de confier cette mission à la CUB sans contrepartie financière. La prise en charge de ce service par l'intercommunalité est effective au profit de neuf communes, sept⁹⁶ depuis le 1^{er} janvier 2010 et deux autres, Martignas-sur-Jalle et Parempuyre, depuis le 1^{er} juillet 2015. Les services territoriaux, devenus pôles territoriaux, exercent toujours cette mission gratuitement, dans le cadre de conventions de mise à disposition de service. Selon les services, la prise en charge gratuite par Bordeaux-Métropole du coût de cette activité, « *se veut l'expression de la solidarité territoriale de la métropole à l'égard de communes peu dotées* ». 915 dossiers (représentant 54,8 % des dossiers instruits par le PTRD), dont 294 PC, permis d'aménager (PA) et permis de démolir (PD), ont ainsi été instruits gratuitement par le PTRD en 2022 au profit de ces sept communes. En outre, 508 dossiers (représentant 16,8 % des dossiers instruits par le PTO), dont 129 PC, PA et PD, ont également

⁹³ Annexées aux conventions cadres, figurent une fiche d'impact ressources humaines, la liste des marchés transférés, la liste des biens et locaux transférés ou mis à disposition, la liste des matériels et logiciels informatiques ainsi qu'une synthèse de l'impact financier de la mutualisation.

⁹⁴ Décivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents.

⁹⁵ Conformément au décret n° 2014-1599 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Bordeaux-Métropole » et à l'article L. 5217-2 du CGCT (qui liste notamment les compétences exercées de plein droit par la métropole, en lieu et place des communes membres). Voir également la délibération n° 2015-0207 du 10 avril 2015 entérinant le transfert de compétence à la métropole dans les domaines du logement et de l'habitat.

⁹⁶ Ambès, Artigues-Près-Bordeaux, Bassens, Bouliac, Carbon-Blanc, Saint-Louis-de-Montferrand et Saint-Vincent-de-Paul.

été instruits gratuitement par le PTRD en 2022 au profit de Martignas-sur-Jalle et de Parempuyre.

Les pôles territoriaux exercent également la mission d'instruction des autorisations d'occupation des sols pour le compte de neuf autres communes⁹⁷ ayant mutualisé entre 2016 et 2020 avec Bordeaux-Métropole, le domaine « cadre de vie, urbanisme, autorisation d'occupation des sols et foncier ». Les missions relatives au foncier et à l'aménagement (pour les opérations d'intérêt communal) sont réparties entre les pôles territoriaux et les directions centrales de l'urbanisme et du foncier.

Autorité hiérarchique et employeur des agents des services communs, la métropole a la responsabilité de structurer le cadre d'actions des services, d'organiser l'activité en fonction du niveau de service décidé avec les communes, d'encadrer les agents et d'allouer les moyens. Elle est un partenaire pour les communes membres qui demeurent détentrices de l'autorité fonctionnelle (donneur d'ordre) sur les agents lorsqu'ils accomplissent des missions à leur demande.

Bordeaux-Métropole s'est substituée aux droits et obligations des communes concernées pour ce qui concerne les activités mutualisées. Les services communs sont gérés par Bordeaux-Métropole et les agents lui ont été transférés⁹⁸. En fonction du type de mission réalisée, ces derniers sont placés sous l'autorité hiérarchique du président de Bordeaux-Métropole et sous l'autorité fonctionnelle du président de Bordeaux-Métropole et/ou du maire conformément à l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Les agents en provenance des communes sont rattachés hiérarchiquement au directeur de leur direction d'accueil, qui définit et organise leurs missions et activités. Ils sont évalués par leur supérieur hiérarchique direct.

Concernant la ville-centre, les bâtiments ont été mis à disposition de Bordeaux-Métropole à partir du 1^{er} janvier 2016, sans transfert à la métropole des charges du propriétaire conservées par la commune (un forfait d'entretien est alors appliqué et un coût de renouvellement est facturé à la commune de Bordeaux par la métropole pour assurer les moyens d'exercice de ses missions). La commune de Bordeaux a transféré la propriété des matériels et des véhicules utilisés par les services mutualisés. Le financement du service commun a été arrêté dans la délibération du 25 septembre 2015, et conformément à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, il s'opère par imputation sur l'AC.

4.2.2 L'organisation des services communs

Les services communs conseillent, préparent et exécutent les décisions des donneurs d'ordre. Pour ce faire, certains sont rattachés aux pôles territoriaux, c'est le cas des services communs relatifs au « cadre de vie, urbanisme et AOS » ; d'autres sont rattachés aux directions thématiques centrales, c'est le cas du « logement et habitat » ; les derniers le sont, en fonction des activités, soit aux pôles, soit aux directions, par exemple les « affaires juridiques ».

⁹⁷ Ambarès-et-Lagrave, Bègles, Blanquefort, Bordeaux, Bruges, Floirac, Le Taillan-Médoc, Mérignac et Pessac.

⁹⁸ Le transfert définitif d'agents communaux à la Métropole n'est pas une obligation, l'article L. 5211-4-2 du CGCT ne prévoyant qu'une simple mise à disposition de plein droit.

La mutualisation à la carte ne permettant pas de stabiliser les surfaces nécessaires à moyen et long termes, le choix s'est porté sur la location plutôt que l'acquisition de locaux. Des conventions de mise à disposition totale ou partielle de locaux communaux ont été signées avec les communes pour occuper de nombreux sites techniques et conserver une territorialisation des activités dans les communes. Les lieux d'implantation ont ensuite fait l'objet d'un regroupement afin de rassembler les agents métropolitains dans des lieux uniques et libérer des bâtiments communaux parfois à la demande des villes. Dans cette perspective, les nouveaux locaux du PTO ont été livrés en juillet 2018 pour regrouper les agents sur un seul site au lieu de quatre et ceux de deux autres pôles l'ont été l'année suivante.

L'organigramme de Bordeaux-Métropole se compose de directions centrales et de quatre pôles territoriaux qui ont remplacé les directions territoriales créées en 2010. Les pôles traduisent le processus de renforcement de la territorialisation dont la direction générale des territoires est porteuse. Ils ont été constitués le 1^{er} janvier 2016 pour répondre avec réactivité aux demandes des maires, renforcer la proximité des services et permettre la transversalité dans l'application des politiques thématiques métropolitaines. Dans le domaine de l'urbanisme, ils sont également censés permettre d'appréhender davantage les spécificités communales.

Dans le cadre de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur, Alain Juppé, a mentionné que lors de la création des pôles territoriaux, il a fallu concilier les intérêts des maires et les rassurer. Dans cette situation, un positionnement géographique sur le territoire communal (par exemple à Pessac qui a fait le choix dès le début de s'inscrire dans le processus de la mutualisation), ou à proximité des habitants des communes (par exemple au Haillan et à Lormont qui pourtant n'ont pas fait le choix de confier l'instruction des AOS aux services communs) a été privilégié.

Les pôles territoriaux sont organisés en quatre directions (excepté le PTB qui en compte trois), dont une dédiée au développement et à l'aménagement, qui traite en particulier les AOS, mais également la mobilité, les projets urbains, etc.

Il convient cependant de constater qu'un grand nombre de communes ayant opté pour la mutualisation du traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme ont cependant conservé au sein de leur municipalité un service ou une direction de l'urbanisme. Ont été relevés par exemple sur les sites internet municipaux : la direction de l'urbanisme et de l'aménagement durable d'Artigues-près-Bordeaux, les services techniques-urbanisme de Bassens, le service d'urbanisme de Bouliac, le service urbanisme de Carbon-Blanc, le service urbanisme de Mérignac, le pôle urbanisme développement durable de Martignas-sur-Jalle, le service d'urbanisme de Blanquefort, le service développement territorial de Parempuyre.

Plusieurs explications ont été avancées pour justifier ces situations de maintien d'effectifs au sein de ces collectivités. Certaines communes ont souhaité conserver des activités comme par exemple l'accueil et le conseil des pétitionnaires. Dans ce cadre, par exemple, la commune de Parempuyre a passé une convention de gestion depuis 2015 avec Bordeaux-Métropole, qui précise les tâches demeurant du ressort de la commune, dont notamment les missions d'information et de conseil des pétitionnaires et du public, la pré-instruction de l'ensemble des demandes, la transmission au service instructeur de Bordeaux-Métropole des dossiers une fois complets, les récolements, la gestion des plaintes et infractions, et enfin la gestion et le traitement des recours. Par ailleurs, toujours en considérant l'exemple de cette collectivité, les missions relatives à l'aménagement du territoire, au foncier, et au développement durable, sont rattachées à ce service communal.

Or, pour ces communes, il semble qu'un service avec un nombre très limité d'agents ne permette pas toujours de garantir un niveau de compétence suffisant. Une deuxième raison pourrait être le besoin de maintenir un degré de proximité fort avec les habitants, certaines collectivités jugeant que la territorialisation n'est pas suffisamment source de décentralisation du service. Une autre raison pourrait être la constatation d'un niveau de service jugé insuffisant par les collectivités. Par exemple, la commune de Saint-Médard-en-Jalles, qui n'a pas mutualisé, bénéficie d'un niveau de police de l'urbanisme supérieur (en volume), en profitant de plus de souplesse avec des agents davantage polyvalents, en faisant interagir la police municipale lors de ses rondes et surtout en ayant fait le choix d'assurer des récolements pour la quasi-totalité des permis accordés. À la marge, il convient également d'indiquer que lors de la création des services communs, les agents communaux ont eu le choix de demeurer physiquement au sein des services de leur municipalité, d'être mis à disposition ou d'être transférés. Ainsi, les collectivités concernées, en particulier celles ayant un effectif modeste induisant une réorganisation moins évidente, ont eu peu de marge de manœuvre concernant les agents ayant opté pour un maintien dans leur commune.

La chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure d'évaluer le coût en euros de ces doublons. Mais, quelle qu'en soit la raison, de telles situations sont synonymes de consommation excessive d'effectifs qui pourraient être totalement mutualisés pour susciter une meilleure efficacité et accroissent les risques d'une hétérogénéité des procédures et de grippage à chaque interface entre les services municipaux et le pôle territorial concerné. Aussi, il semble que ces situations intermédiaires soient moins performantes et sécurisées qu'une mutualisation globale, à l'instar du choix opéré par la commune de Bordeaux. Dans la mesure où une de ces communes souhaiterait un niveau de qualité de service supérieur, il est tout à fait possible de le renégocier avec Bordeaux-Métropole certes en prévoyant une participation communale plus importante (AC augmentée, transfert de personnel essentiellement).

4.2.2.1 L'accueil et le conseil

Le centre d'accueil et de pré-instruction rattaché au service du droit des sols (SDS) du PTB⁹⁹ est chargé d'une part de l'information préalable au dépôt d'un projet de construction (réglementation applicable, orientation, etc.) et d'autre part, de la réception des demandes. Un accueil en continu du public ainsi qu'un standard téléphonique est proposé. Les particuliers (éventuellement accompagnés de leur architecte) peuvent obtenir, en plus de l'information aux guichets, des rendez-vous avec le service de pré-instruction et les architectes conseil. Sans pouvoir isoler les pétitionnaires des autres usagers, la métropole a cependant pu comptabiliser les différents flux de demande d'informations et de consultations concernant les sujets relevant de l'urbanisme et du logement. En 2021, plus de 7 500 visiteurs ont été accueillis en guichet pour 852 rendez-vous de pré-instruction. En 2022, les services ont accueilli près de 5 000 visiteurs avec une cadence mensuelle relativement régulière. Le service constate depuis 2018 une réduction constante du volume d'accueil en guichet, avec la mise en place d'une permanence téléphonique au profit des usagers.

⁹⁹ Le SDS du PTB a été créé le 1^{er} janvier 2016 par la fusion des services instructeurs de la municipalité de Bordeaux et de la métropole.

Le conseil aux pétitionnaires est organisé autour d'une équipe de quatre conseillers, titulaires d'un diplôme d'architecte qui interviennent en soutien du PTB en charge des AOS et sont rattachés au « centre de mise en valeur de l'architecture » du « service architecture et patrimoine urbain en projet » intégré à la direction de l'urbanisme de Bordeaux-Métropole. Ils assurent un accompagnement préalablement à l'instruction des demandes d'autorisation. Un agent est chargé de l'accueil et de l'organisation des rendez-vous.

Un centre composé de six agents dédiés à l'accueil, la pré-instruction et les conformités est également mis en œuvre par le SDS du PTRD¹⁰⁰, pour assurer l'information de premier niveau, au profit des usagers des neuf communes rattachées ayant fait le choix de la mutualisation¹⁰¹. La permanence téléphonique mise en œuvre depuis 2018, a contribué à réduire progressivement le nombre de visiteurs (1 995 visiteurs en 2021) accueillis physiquement au guichet (cinq jours par semaine en continu).

Les bureaux du PTO sont installés au Haillan mais, dans les quatre communes rattachées au PTO qui ont mutualisé l'urbanisme réglementaire (Mérignac, Bruges, Le Taillan-Médoc et Blanquefort) des permanences de pré-instruction par téléphone ou messagerie électronique ont été mises en œuvre au sein des mairies. Seule la commune de Mérignac a mutualisé l'accueil physique, qui est assuré cinq jours par semaine par des agents métropolitains du SDS (3 137 usagers reçus en 2021). Par ailleurs, un architecte conseil de Bordeaux-Métropole tient une permanence une demi-journée par semaine pour rencontrer certains pétitionnaires concernant des projets particuliers identifiés par les communes ou le service en charge de l'instruction.

Le SDS du PTS¹⁰² est organisé en deux centres : un dédié aux communes de Pessac et Gradignan et un autre au profit de Bègles, Villenave d'Ornon et Talence. Seules les communes de Bègles et de Pessac ont mutualisé l'instruction des AOS. Les pétitionnaires sont accueillis pour des questions relevant des AOS de premier niveau ou pour simplement des conseils dans le cadre de leur projet, sur le site du PTS (deux agents), s'ils sont originaires de Pessac (trois jours par semaine pour l'accueil physique et trois jours et deux demi-journées pour l'accueil téléphonique) et, à la mairie de Bègles (deux agents également), s'ils proviennent de cette commune (quatre jours et demi par semaine). Le nombre de rendez-vous constaté en 2021 s'est élevé à 1 242 (749 pour Bègles et 493 pour Pessac). Les pétitionnaires peuvent aussi consulter sur rendez-vous l'architecte conseil du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Gironde présente une semaine sur deux au PTS et en mairie de Bègles. Les élus délégués à l'urbanisme de chaque commune assurent également des audiences en mairie au profit des usagers et pétitionnaires.

Autre source d'information, le site internet de Bordeaux-Métropole a enregistré en moyenne plus de 1 000 consultations par mois (12 802 au total), sur la thématique des formalités d'urbanisme. Concernant le PLUi, 21 234 visiteurs du site internet ont été recensés

¹⁰⁰ Le SDS du PTRD a été créé le 1^{er} janvier 2016 et se situe à Lormont (ville ayant conservé l'instruction des demandes d'AOS).

¹⁰¹ Ambarès-et-Lagrave, Ambès, Artigues-près-Bordeaux, Bassens, Bouliac, Carbon-Blanc, Floirac, Saint-Louis-de-Montferrand et Saint-Vincent-de-Paul.

¹⁰² Situé à Pessac, le SDS du PTS a été créé le 1^{er} janvier 2016 par la fusion des services instructeurs de la municipalité de Pessac et de la métropole, rejoint par le service instructeur de la commune de Bègles le 1^{er} janvier 2020.

en 2022 pour près de 34 000 pages vues. Cette thématique figure parmi les cinq les plus consultées sur le site internet.

Le nombre élevé de consultations (52 470) du site concernant la thématique du logement, avec des pics observés en juin et juillet (un tiers des consultations), reflète la tension du marché du logement dans la métropole.

4.2.2.2 L'instruction

L'instruction est généralement un processus en trois étapes : la pré-instruction (collecte des pièces, recueil de l'avis des services compétents, etc.), l'instruction (principalement l'étude de la compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme) et la post-instruction (rédaction d'un projet de décision motivée favorable, favorable sous réserve ou défavorable, transmission à la personne en capacité de délivrer l'autorisation d'urbanisme, transmission aux services de l'État, etc.). Des missions complémentaires peuvent incomber aux pôles territoriaux, tels que l'archivage ou le contrôle de la conformité une fois les travaux achevés (récolement).

L'intégralité des délivrances des certificats d'urbanisme d'information (de type L. 410 1 a)¹⁰³ est traitée de manière dématérialisée à partir du portail des services depuis le 1^{er} janvier 2022. Il est fait application de l'article R. 410-12 du code de l'urbanisme (certificat d'urbanisme tacite avec cristallisation des droits pendant 18 mois). Ce traitement ne fait l'objet d'aucune instruction par les services, une fiche d'information automatisée étant transmise instantanément au demandeur.

Les services de l'État peuvent, outre le périmètre de l'OIN (cf. *infra*), être consultés dans les dossiers instruits au titre de l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme dont la décision revient au préfet.

4.2.2.2.1 Au sein du pôle territorial Bordeaux

Le SDS du PTB a en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme¹⁰⁴, des certificats d'urbanisme (ainsi que le contrôle de conformité et le traitement des infractions associés) et, depuis le 1^{er} mars 2018, le suivi de l'application de la réglementation sur les meublés de tourisme.

Le service se compose de 43 agents (hors contrat à durée déterminée ou apprentis), réunis en un lieu (la cité municipale) et répartis sur un secrétariat et trois centres, un dédié à l'accueil et la pré-instruction évoqué *supra* (neuf agents), un autre chargé de l'instruction des demandes d'autorisations d'occupation du sol (AOS) (20 agents dont 16 instructeurs) et un troisième dédié au suivi des AOS et au changement d'usage (12 agents). La grande technicité

¹⁰³Il existe deux catégories de certificat d'urbanisme. Le type L. 410 1 a) [dit d'information] « indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ». Le type L. 410 1 b) [dit opérationnel] « indique en outre, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus ».

¹⁰⁴ PC, PD, PA et déclarations préalables (DP).

du domaine associée à un renouvellement important des agents, susciteraient, selon les services, des difficultés de recrutement de candidats expérimentés.

L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (4 732 dossiers traités en 2022, dont 3 638 DP) est en revanche traitée par les instructeurs du SDS. Depuis sa création, ce centre a été renforcé pour faire face à l'augmentation de 26,7 % du nombre de dossiers traités (DP, PC, PD et PA) entre 2015 et 2022 (+ 7,6 % de PC, PD et PA sur la même période). Ce renfort aurait permis, selon les services, de résoudre les difficultés à traiter le contrôle des dossiers dans les délais fixés par la réglementation et de faire évoluer le processus pour gagner en réactivité, en atténuer les fragilités juridiques et assurer un meilleur suivi lors de la procédure d'instruction.

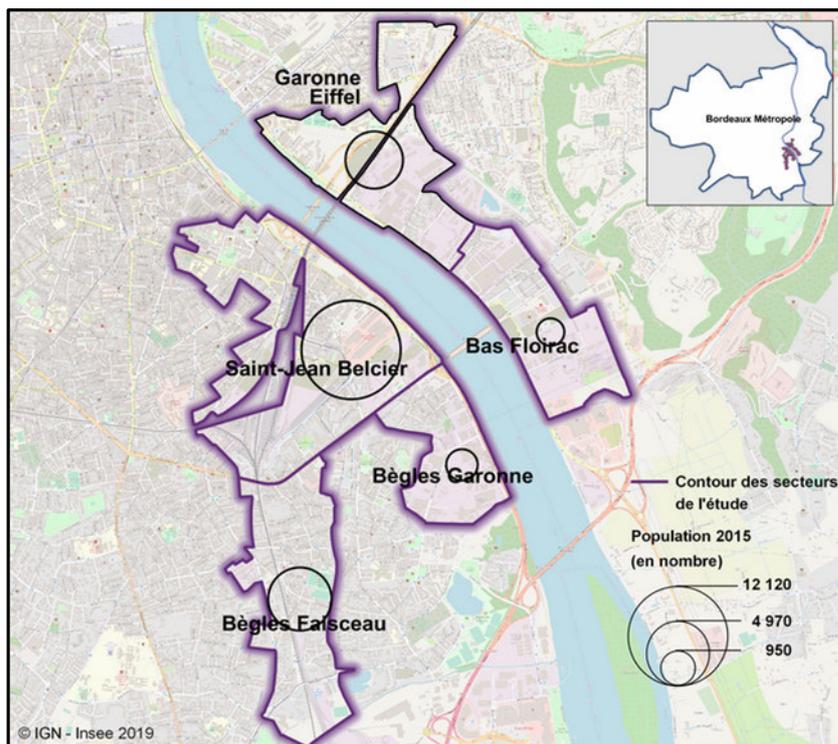
Dans le périmètre de l'OIN Bordeaux Euratlantique, les demandes d'autorisation sont instruites par les services de l'État (DDTM). Un avis technique métropolitain est requis concernant les compétences exercées par l'intercommunalité en matière principalement d'urbanisme, d'habitat et de mobilité (voierie, réseaux, accessibilité, stationnement, etc.). Le maire de Bordeaux est seulement consulté sur le volet architectural ; son avis simple n'est pas décisif. En cas d'avis défavorable du maire, celui-ci est visé par la DDTM qui, si elle peut passer outre, ne peut l'ignorer. Dans le cadre de dossiers d'ampleur, l'architecte conseil donne également un avis.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur Alain Juppé, a souligné le bon niveau de concertation entre les services de l'État et ceux métropolitains et municipaux. Le cas récent du développement du secteur dit Amédée-Saint-Germain¹⁰⁵, dont les proches habitants demandaient l'arrêt du projet depuis un an, a semblé remettre en question ce procédé. Les riverains dénonçaient une « bétonisation » et une opacité suscitée par les nouvelles constructions trop importantes. Un moratoire avait été demandé par un collectif d'habitants et des élus. En avril 2021, face à l'inquiétude du voisinage, le maire de Bordeaux, vice-président du conseil d'administration¹⁰⁶ de l'EPA, a demandé l'arrêt du projet qui initialement n'était pas prévu dans le programme Euratlantique. La SNCF, propriétaire de l'îlot Amédée-Saint-Germain, souhaitait, par ce projet, le développement de locaux techniques, de bureaux et de logements (679 dans sa partie centrale). Il s'est finalement poursuivi, l'EPA ayant pris des engagements, notamment concernant la construction d'une tour de bureaux. Une concertation volontaire a débuté le 1^{er} mars 2022 avec une présentation par l'EPA de deux scénarii corrigés, prévoyant l'intégration d'un parc, entouré certes d'une construction dense, mais bénéficiant de l'implantation de commerces de proximité. Selon ses porteurs, ce projet limite l'étalement urbain, garantit la mixité sociale (263 logements locatifs sociaux) et permet l'accession à la propriété des moins aisés, avec la construction de 111 logements sous condition de ressources. L'objectif de cette concertation et de ces contre-propositions qui portent sur le volume de construction, est de rétablir un climat de sérénité.

¹⁰⁵ Quartier qui s'étend sur une surface de 7 500 m² et situé sur un ancien site ferroviaire près de la gare Saint-Jean à Bordeaux.

¹⁰⁶ Le conseil d'administration de l'EPA se compose de six représentants de l'État, de six représentants des collectivités territoriales et de sept membres de droit dont la directrice générale de l'EPA. Depuis le 17 juin 2020, il est présidé par le maire de Bègles ; le premier vice-président est l'adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de la transition écologique ; le second vice-président est le maire de Bordeaux. Le maire de Floirac et le président de Bordeaux-Métropole sont également membres. Un conseiller régional et un conseiller départemental complètent les membres représentant les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Carte n° 5 : territoire couvert par l'opération d'intérêt national Bordeaux Euratlantique



Source : Insee, estimations démographiques 2015

L'opération Bordeaux-Euratlantique

L'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux-Euratlantique, mise en œuvre par l'établissement public d'aménagement (EPA) Bordeaux-Euratlantique, est une des plus vastes opérations d'aménagement en France, destinée à accompagner les effets induits par l'arrivée de la LGV Bordeaux-Paris en améliorant durablement le cadre de vie et en contribuant au rayonnement de la métropole par l'aménagement urbain et le développement économique. Financée par un investissement public de 100 M€, apporté par l'État (35 %), la métropole (35 %) et les trois communes concernées (20 % pour Bordeaux, 7 % Bègles et 3 % Floirac), l'opération couvre un territoire de 738 hectares (dont un tiers est appelé à muter par l'action foncière de l'EPA ou de partenaires privés dont les projets sont définis avec l'EPA), de chaque côté de la Garonne, réparti sur ces trois communes, incluant la gare Saint-Jean, porte d'entrée de la métropole. Elle prévoit l'aménagement d'un territoire composé notamment de friches industrielles, destiné à être densifié pour offrir de l'activité économique (30 000 emplois supplémentaires d'ici 2030, dont 15 000 emplois dits « exogènes »), des logements (accueil de 50 000 habitants supplémentaires et une mixité sociale recherchée à travers la construction d'habitats collectifs variés), des équipements (commerces, équipements de proximité) et des espaces verts et de loisirs. Quatre grands équipements sont construits ou vont l'être dans le cadre de cette opération : la salle de spectacle Bordeaux-Métropole Arkéa Aréna (depuis janvier 2018), la maison de l'économie créative en Aquitaine (la MECA depuis 2019), la cité numérique à Bègles (depuis octobre 2018) et le futur pont Simone-Veil.

Pour mener à bien ses projets démarrés en 2014, l'EPA jouit du pouvoir d'initiative en termes de zone d'aménagement concerté (ZAC), d'outils de maîtrise foncière (préemption, expropriation) et de la faculté d'exonération de la taxe d'aménagement (hors part départementale) sous conditions. Les PC sont, dans le périmètre de l'OIN, délivrés par l'État.

Le programme prévoit une répartition entre accession libre, accession abordable et locatif social, avec un objectif de densification de la population proche du centre-ville, tout en limitant de l'étalement urbain. La construction de 20 000 logements collectifs est prévue majoritairement dans le quartier Saint-Jean Belcier qui deviendrait le plus densément peuplé, avec l'accueil de 40 000 habitants supplémentaires, mais aussi dans le quartier Garonne-Eiffel avec 9 000 logements construits mêlés d'espaces verts (20 hectares). À Floirac, le quartier du Belvédère devrait proposer à partir de l'automne 2023 plus d'un millier de logements (35 % à caractère social), plus de 9 000 m² de commerces et 50 000 m² de bureaux. Des immeubles seront construits en bordure de Garonne, quartier Bègles Garonne, tout en préservant l'habitat individuel déjà présent sous la forme d'échoppes. Huit hectares de parc arboreront ces berges.

Euratlantique permettrait de contribuer au rattrapage du taux de logements sociaux dans la métropole bordelaise, en particulier concernant la commune de Bordeaux, 32 % des logements construits étant destinés à des foyers prioritaires. Environ trois quarts des logements du quartier Garonne Eiffel, 31 % de celui de Bègles Faisceau et 25 % du quartier Saint-Jean Belcier relèveront du parc social. Ces objectifs seraient cohérents avec le pourcentage élevé constaté en 2015 de personnes vivant seules dans ces quartiers, étudiants (notamment le quartier Saint-Jean Belcier) ou personnes âgées de 60 ans et plus (notamment le quartier Bas Floirac).

En 2019, selon l'Insee, les secteurs les plus avancés étaient Saint-Jean Belcier (Bordeaux rive gauche) et Garonne Eiffel (Floirac et Bordeaux rive droite), développés dans le cadre de zones d'aménagement concerté (ZAC). Fin 2022, 3 000 logements ont été livrés : 1 900 dans la ZAC Saint-Jean/Belcier et 1 100 à Garonne-Eiffel.

Le programme est également un régulateur des prix de vente de l'immobilier qui sont moins importants (4 745 € du m²) que ceux observés pour les autres projets immobiliers de la métropole tel qu'aux Bassins à flot (5 875 € du m²) ou à Bastide Niel (5 660 € du m²).

L'OIN s'est développée en concertation avec les habitants, les promoteurs, les services de Bordeaux-Métropole et des trois communes concernées. Des études par quartier ont ainsi été menées pour comprendre les besoins des habitants et usagers dans la durée. Cette initiative pourrait permettre de diminuer le nombre de contentieux.

Dans le cadre de l'OIN, pour la première fois en France, un permis de construire sans affectation a été déposé le 20 décembre 2021 pour un immeuble constitué de deux tours, composé de bureaux et de logements. La répartition bureaux/logements n'étant pas déterminée à la conception du projet, ce dernier est réversible et permet une mutation au fil du temps. Son caractère réutilisable serait susceptible de réduire sur la durée l'empreinte carbone du bâtiment et garantit une mixité d'usage sur le long terme. Le projet dénommé « Elithis » a pu voir le jour grâce au permis d'innover¹⁰⁷ qui donne la possibilité aux constructeurs de déroger aux règles d'urbanisme dans le cadre de certains périmètres comme celui de l'OIN.

¹⁰⁷ Cf. les dispositions de l'article 88 de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016 qui présentent deux processus visant à faciliter l'innovation dans la construction : le I de l'article 88 permettait, à certains types de maîtres d'ouvrage publics à l'origine de projets de

4.2.2.2 Au sein du pôle territorial sud

Le SDS du PTS est également chargé de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et des certificats d'urbanisme. Il instruit par ailleurs les dossiers des communes de Gradignan, Talence et Villenave d'Ornon (villes ayant fait le choix de conserver l'instruction des AOS) au titre de l'avis métropolitain délivré sur les thèmes des politiques métropolitaines des accès, des réseaux, du stationnement, de la collecte des déchets et de la défense incendie.

20 agents composent le service. Chaque centre dispose d'un chef qui vise les AOS, dirige les agents et assure un lien avec les élus, de deux agents d'accueil responsables de la prise en charge et de l'enregistrement des demandes d'AOS, et de cinq instructeurs qui en plus de l'instruction, conseillent les pétitionnaires et assure un suivi des récolements obligatoires. Un responsable dirige le service, assisté de trois agents.

L'activité du service (1 971 dossiers traités en 2022, dont 1 397 DP) a progressé de 30,5 % (+ 36,1 % à Bègles et + 28,1 % à Pessac) en nombre de dossiers traités (DP, PC, PD et PA) entre 2015 et 2022 (+ 4,7 % de PC, PD et PA sur la même période, + 3,8 % à Bègles et + 5,2 % à Pessac).

4.2.2.3 Au sein du pôle territorial rive droite

Le SDS du PTRD se compose de 17 agents (hors contrat à dure déterminée ou apprentis). Le centre dédié à l'instruction des demandes d'AOS est composé de dix agents.

Comme pour l'accueil et la pré-instruction, le service assure l'instruction pour les neuf communes rattachées ayant fait le choix de la mutualisation¹⁰⁸. Le service instruit également les dossiers des 11 autres communes de la rive droite du fleuve au titre de l'avis métropolitain délivré sur les thèmes des politiques métropolitaines des accès, des réseaux, du stationnement, de la collecte des déchets et de la défense incendie.

L'activité du service (2 189 dossiers traités en 2022, dont 1 149 DP) a progressé de 52,4 % en nombre de dossiers traités (DP, PC, PD et PA) entre 2015 et 2022 (+ 29 % de PC, PD et PA sur la même période). Pour faire face à cette hausse importante d'activité sur la période, ce service a également fait l'objet d'un renfort.

construction d'équipements publics ou de logements sociaux, de déroger à des règles de construction dès lors que leurs étaient substituées des solutions permettant d'atteindre les mêmes résultats. Cette possibilité est dorénavant abrogée car le permis d'expérimenter tel qu'issu de l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 (ordonnance abrogée au plus tard le 1^{er} juillet 2021 par l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 qui autorise de plein droit les maîtres d'ouvrage à mettre en œuvre des solutions techniques ou architecturales innovantes), pris en application de l'article 49 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) la recouvre et va au-delà. Le II de l'article 88, qui reste en vigueur pour une durée de sept ans à compter du 23 novembre 2018, vise le permis d'innover. Il offre à l'État et aux collectivités la possibilité d'autoriser les maîtres d'ouvrage au sein d'OIN, de grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou d'opérations de revitalisation des territoires (ORT), à proposer également des solutions alternatives aux règles de construction, en plus des règles d'aménagement à condition de démontrer que ces alternatives permettent d'atteindre des résultats satisfaisants par rapport aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.

¹⁰⁸ Ambarès-et-Lagrave, Ambès, Artigues-près-Bordeaux, Bassens, Bouliac, Carbon-Blanc, Floirac, Saint-Vincent-de-Paul et Saint-Louis-de-Montferrand.

4.2.2.2.4 Au sein du pôle territorial ouest

Rassemblé au Haillan (ville ayant conservé l'instruction des demandes d'AOS), le SDS du PTO assure l'instruction des communes de Mérignac, Bruges, Le Taillan-Médoc, Blanquefort ainsi que, sous convention, de Martignas-sur-Jalle et Parempuyre. Le service est composé de 30 agents répartis sur trois centres d'instruction, un centre de contrôle et une cellule d'avis métropolitains concernant les communes de Saint-Médard-en-Jalles, Le Bouscat, Eysines et Saint-Aubin-de-Médoc. Le premier centre d'instruction composé de 12 agents (un chef de centre, sept instructeurs, trois agents d'accueil et d'instruction et un agent appui administratif) se concentre sur la commune de Mérignac. Le deuxième composé de sept agents (un chef de centre, quatre instructeurs et deux agents appui et aide à l'instruction) traite les communes de Bruges et de Blanquefort. Le troisième, armé de cinq agents, un chef de centre et quatre instructeurs, est chargé des communes du Taillan-Médoc, de Martignas-sur-Jalle et de Parempuyre. Les quatre agents du centre de contrôle (un chef de centre et trois agents de contrôle) travaillent au profit des communes de Mérignac, de Bruges et du Taillan-Médoc.

L'activité du service (3 027 dossiers traités en 2022, dont 2 077 DP) a progressé de 34,7 % en nombre de dossiers traités (DP, PC, PD et PA) entre 2015 et 2022 (seulement + 0,08 % de PC, PD et PA sur la même période).

4.2.2.2.5 L'efficacité de l'instruction

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de communiquer les données permettant d'évaluer le coût des services de la métropole engagés dans le cadre de la fonction urbanisme. De même, il n'a pas été précisé la durée moyenne constatée pour réaliser l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, aucune statistique n'étant entretenue à ce sujet. Celle-ci varierait en fonction de la nature du dossier, de l'ampleur du projet, sa situation, etc. Selon les services, dès lors que l'instruction n'est pas contrainte par le retour d'un service externe tels que le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ou l'architecte des bâtiments de France (ABF), il serait régulièrement possible de délivrer une réponse dans les délais maxima légaux.

Les services instructeurs disposent par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2022, en parallèle de la dématérialisation des autorisations d'urbanisme, d'un logiciel métier commun, dénommé Cart@ds, permettant la mise en œuvre d'un système de suivi des dossiers et d'alertes associées.

En 2023, comme le montre le tableau n° 1 *infra*, 111,5 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sont associés au domaine de l'urbanisme.

Tableau n° 1 : effectifs des pôles territoriaux participant au domaine de l'urbanisme

	Total	Chef de centre / service	Cadre instruction	Instructeurs	Appuis instructeurs	Suivi des AOS et changement d'usage	Contrôle	Cadre accueil	Accueil urbanisme	Accueil général	Secrétariat / appui administratif
Tous pôles territoriaux	111,5	8		59,5		12	4		20		8
Pôle territorial Bordeaux	43	1	1	16	2	12			9		2
Pôle territorial Ouest	30,5	3		15,5	2		4		3		3
dont Mérignac		1		7			4		3		1
Le Taillan-Médoc		1		4							
Bruges		1		2,5	2						
Blanquefort				2							
Cellule avis métropolitain											2
Pôle territorial Rive droite	18	1		10	3			1	2	1	
Pôle territorial Sud	20	3		10					4		3

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des données communiquées par Bordeaux-Métropole

Le tableau n° 2 *infra* récapitule les effectifs des pôles territoriaux dédiés strictement à l'instruction des demandes de pétitionnaires en matière d'urbanisme et mesure leur efficacité de traitement en calculant un ratio équivalents permis de construire (EPC)¹⁰⁹. Ces ratios sont par ailleurs comparés au standard d'efficacité observé dans les services de l'État. Excepté pour le PTB (niveau proche du standard d'efficacité avec 103 %), il ressort un niveau, tous pôles territoriaux confondus, inférieur à celui des agents de l'État (65 % en moyenne, et compris entre 55 % et 59 % pour les trois autres pôles territoriaux).

Même si ces chiffres sont à appréhender avec prudence, il n'en demeure pas moins que ces mesures de l'efficacité, aussi approximatives soient-elles, permettent de faire plusieurs constats. Le premier est l'hétérogénéité des niveaux d'EPC observée entre les différents pôles territoriaux, ce qui laisse supposer, soit la nécessité de procéder à des ajustements en termes d'effectifs¹¹⁰, soit une organisation et/ou une étendue de l'instruction différentes si l'on compare le PTB aux autres pôles territoriaux. Le deuxième est, selon ces critères particuliers d'évaluation, le niveau d'efficacité relativement bas des pôles territoriaux ouest, rive droite et sud.

Par ailleurs, un rapprochement a été fait entre les résultats de cette évaluation appliquée aux services de l'urbanisme de la commune de Saint-Médard-en-Jalles¹¹¹, et les pôles territoriaux les moins efficaces (rive droite, ouest et sud) qui ont un ratio EPC un peu supérieur à celui observé pour cette commune. Or, les cinq agents de la direction de l'urbanisme et de l'action foncière de cette collectivité assurent par ailleurs l'accueil des pétitionnaires, le conseil et en particulier la police de l'urbanisme d'une très grande majorité des demandes de permis ainsi que le contentieux.

¹⁰⁹ Mode de calcul utilisé par les services de l'État, en appliquant des coefficients de pondération prenant en compte la difficulté particulière et la durée moyenne d'instruction de chaque type d'acte d'urbanisme (AU) selon les coefficients suivants : 1 pour les permis de construire, 0,2 pour les certificats d'urbanisme de type L. 410 1 a), 0,4 pour les certificats d'urbanisme de type L. 410 1 b), 0,7 pour les déclarations préalables, 1,2 pour les permis d'aménager et 0,8 pour les permis de démolir. À titre de comparaison, la charge d'un agent avoisine en moyenne, dans les services de l'État, 1 300 AU par an et une instruction efficace permettrait d'atteindre **350 EPC** par agent.

¹¹⁰ En raison d'une situation de sureffectifs au regard du nombre de dossiers à traiter.

¹¹¹ Commune autonome en matière d'instruction des demandes d'ADS.

Tableau n° 2 : ratios équivalents permis de construire

	Effectifs dédiés à l'instruction	2022					Équivalents permis de construire (EPC)	
		Nombre de Permis de construire	Nombre de permis d'aménager	Nombre de permis de démolir	Nombre de déclarations préalables	Nombre de demandes de certificats d'urbanisme	Nombre	Comparaison / standard d'efficacité d'un agent de l'État
Coefficient de pondération pour le calcul de l'EPC		1	1,2	0,8	0,7	0,2		
Tous pôles territoriaux	53,6	2 846	86	206	8 261	16 145	226	65%
Pôle territorial Bordeaux	15	1 016	9	69	3 638	8 799	359	103%
Pôle territorial Ouest	15	861	36	53	2 077	3 547	207	59%
Pôle territorial Rive droite	8,6	455	31	34	1 149	1 597	191	55%
Pôle territorial Sud	10	514	10	50	1 397	2 202	198	57%
Commune Saint-Médard-en-Jalles	5	282	3	24	632	697	177	51%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des données communiquées par Bordeaux-Métropole et étude conjointe élaborée par l'AMF et l'AdCF¹¹² en 2014 sur l'instruction des autorisations d'urbanisme (page 21)

Au regard de ces trois constats qui certes, en l'état, ne doivent pas conduire à des conclusions hâtives, la chambre régionale des comptes recommande à Bordeaux-Métropole de mettre en place des outils permettant d'évaluer précisément l'efficacité de ce service.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que les disparités actuelles de fonctionnement des services communs (fonctionnement intégré à Bordeaux ou maintien d'une fonction d'accueil dans certaines communes) proviennent notamment des souhaits des communes de conserver une partie des activités en mairie. De plus, pour les neuf communes de moins de 10 000 habitants pour lesquelles Bordeaux-Métropole exerce gratuitement cette activité depuis l'arrêt de l'instruction par les services de l'État, les activités prises en charge par la Métropole et contractualisées dans les conventions de mise à disposition, l'ont été sur la base d'un périmètre identique à celui que gère l'État. Une délibération en conseil métropolitain du 1^{er} décembre 2023 devrait, selon lui, être présentée le 1^{er} décembre 2023, mettant fin à ces conventions de gestion afin de faire entrer ces communes dans le mécanisme de la mutualisation. Il sera ensuite possible aux communes qui le souhaitent de mutualiser leurs fonctions d'accueil et de conseil au sein des pôles territoriaux.

Par ailleurs, il explique l'hétérogénéité des situations entre pôles territoriaux par les dotations initiales des moyens transférés par les communes lors de la mutualisation de cette activité. Le nombre de communes géré par pôle, d'un à Bordeaux à neuf concernant la rive droite, introduit un besoin supplémentaire de coordination, d'organisation de permanences et de temps d'interface avec les élus municipaux.

¹¹² Association des maires de France – Assemblée des communautés de France. Malgré le traitement désormais automatisé des demandes de certificats d'urbanisme de type L. 410 1 a), le tableau a pris en compte le traitement de ces demandes pour pouvoir réaliser une comparaison avec l'efficacité des agents de l'État évaluée en 2014 avec un coefficient de pondération particulier. De plus, l'équipe d'instruction n'ayant pas l'information de la répartition entre les certificats d'urbanisme de type L. 410 1 a) et b), un coefficient de 0,2 a été appliqué, partant du principe que la proportion des certificats de type L. 410 1 b) est largement minoritaire (environ 2 %).

Recommandation n° 3. : mettre en place des outils d'évaluation précis de l'efficiencia des services en charge de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

4.2.2.2.6 Des décisions préparées par les services communs jamais contestées par la ville-centre

Aucune divergence n'a, selon les services, été constatée avec l'élú de la commune de Bordeaux ayant reçu délégation en matière d'urbanisme conformément à l'arrêté du 12 décembre 2022. En cas de désaccord, la procédure qui serait mise en œuvre consisterait en la rédaction d'une note à l'attention de l'élú, sous couvert de la chaîne hiérarchique, pour replacer le dossier dans son contexte, présenter les enjeux en fait et en droit et rappeler la position des services. Un retour écrit de l'élú est ensuite attendu.

4.2.2.2.7 Les refus et la formulation de prescriptions

Les refus sont étayés en droit et pour la très grande majorité, se fondent sur le non-respect de règles du PLU3.1 portant notamment sur la destination, le stationnement, la morphologie du bâti, la qualité architecturale et paysagère, la voirie et les réseaux, etc.

Ils peuvent également porter sur des réglementations échappant au PLU3.1, comme par exemple la réglementation concernant la défense incendie ou les établissements recevant du public (ERP), la réglementation relative aux monuments historiques et/ou le secteur patrimonial remarquable. La motivation est alors exprimée par les services non métropolitains compétents.

Des prescriptions sont fréquemment formulées et varient selon la nature du dossier et sa situation géographique. Elles sont soit formulées par les services instructeurs lorsqu'elles portent sur l'application des documents d'urbanisme, soit par les services consultés, par exemple, le SDIS, l'ABF, la société d'assainissement de Bordeaux-Métropole (SABOM - gestion des eaux, assainissement) ou encore par les services de Bordeaux-Métropole (services en charge du traitement des ordures ménagères, experts arboricoles, architectes conseils notamment).

La politique des services serait de n'accorder aucune adaptation mineure. Il peut en revanche être fait application ponctuellement de dérogations prévues par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, notamment le 2° concernant les règles de densité dans le respect d'un objectif de mixité sociale ou le 4° relatif aux obligations de création d'aires de stationnement à proximité d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Consultés, les services ne sont pas en mesure d'évaluer l'impact des décisions de refus sur le foncier mobilisé et les conséquences financières pour le pétitionnaire.

4.2.2.3 Une police de l'urbanisme limitée aux récolements obligatoires et à des contrôles après dénonciation

Dix agents¹¹³ commissionnés et assermentés par les maires sont affectés spécifiquement, au sein des pôles territoriaux, à des missions de contrôle, excepté pour le PTS dont ces missions sont confiées à l'agent en charge de l'instruction des dossiers¹¹⁴. Les pôles territoriaux de Bordeaux et ouest disposent chacun d'un centre de contrôle constitué d'agents dédiés.

Le PTO intègre un centre dédié au contrôle au profit seulement de Mérignac, Bruges et Le Taillan-Médoc, c'est-à-dire trois des six communes ayant mutualisé le service droit des sols, au risque, pour les communes¹¹⁵ n'ayant pas fait le choix de mutualiser le contrôle, de ne pas maîtriser cette activité.

La police de l'urbanisme sur le territoire bordelais relève du centre de suivi des AOS et changement d'usage du pôle territorial Bordeaux. Ce centre, en plus des contrôles de conformité et du constat des infractions, est chargé du suivi des plaintes, des recours gracieux et contentieux, de la relation avec les notaires, et de la gestion des archives. Les agents réalisent également des missions en lien avec les changements d'usage et les meublés de tourisme de courte durée, pour instruire les demandes, réaliser des contrôles, éventuellement rédiger des procès-verbaux (PV) et suivre juridiquement le traitement des infractions.

La majorité des déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) déposées ne font l'objet d'aucun contrôle¹¹⁶. Celui-ci se concentre essentiellement sur les récolements obligatoires prévus par l'article R. 462-7 du code de l'urbanisme¹¹⁷. Dans le cadre de ces contrôles, les agents peuvent être assistés des services de l'ABF ou des géomètres du service topographie de Bordeaux-Métropole (en secteur PPRI). En secteur OIN, cette mission incombe aux services instructeurs de la préfecture.

Dans une décision du 26 novembre 2018 (*Sormonte*, n° 411991), le Conseil d'État a déduit de l'alinéa 2 de l'article L. 462-2 du code de l'urbanisme que l'épuisement du délai dépouille l'autorité administrative de son pouvoir de « *mise en demeure* », mais également de celui « *d'exiger du propriétaire qui envisage de faire de nouveaux travaux sur la construction, qu'il présente une demande de permis ou dépose une déclaration portant également sur des éléments de la construction existante, au motif que celle-ci aurait été édifiée sans respecter le permis de construire précédemment obtenu ou la déclaration préalable précédemment déposée* ». Cette décision crée une exception à la règle dégagée par la jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État suivant laquelle un propriétaire qui souhaite réaliser des travaux sur une construction existante irrégulière doit solliciter une autorisation pour l'ensemble de la

¹¹³ Quatre au pôle territorial Bordeaux, quatre au pôle territorial Ouest et deux au pôle territorial Sud.

¹¹⁴ Les chefs de service et de centre, ainsi que l'ensemble des instructeurs sont ainsi assermentés.

¹¹⁵ Les communes de Blanquefort, Martignas-sur-Jalle et Parempuyre ne profitent pas de ce service.

¹¹⁶ Pour cette raison, Bordeaux-Métropole n'a pas été en mesure de déterminer le nombre de cas, par année, de non-respect des délais administratifs pour l'exécution des travaux.

¹¹⁷ Travaux concernant un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou réalisés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé (le récolement est alors réalisé avec l'architecte des bâtiments de France ou le représentant du ministre chargé des sites). Il peut s'agir également d'immeubles de grande hauteur ou recevant du public de 5^{ème} catégorie, ou encore des travaux réalisés à l'intérieur d'un espace classé dans le cœur d'un parc national ou dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), technologiques (PPRT) ou minier (PPRM).

construction (CE, 9/07/1986, *Thalamy*, n° 51172), même quand les nouveaux éléments de construction ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisé sans autorisation (CE, 13/12/2013, *Mme Carn et autres*, n° 349081).

La décision *Sormonte* incite donc fortement les constructeurs à déposer une DAACT car elle vaut certificat de conformité vis-à-vis de l'administration une fois passé le délai de récolement¹¹⁸. Elle devrait, dans la même logique, conduire les autorités compétentes à redoubler de vigilance dans la réalisation des opérations de récolement.

Les agents peuvent être mobilisés pour constater des infractions, à la suite d'un signalement de la part d'un administré, d'un élu ou d'agents communaux, plus généralement lorsqu'il y a connaissance d'une situation conflictuelle. La saisine sur signalement des services du droit des sols des pôles territoriaux n'est étudiée que lorsque la plainte est formelle, écrite et non anonyme. L'autosaisie est rarement avérée, les moyens des services de la métropole étant limités. Le croisement de données issues des orthophotographies du système d'information graphique avec celles d'un logiciel gratuit de navigation virtuelle d'un célèbre moteur de recherche sur internet est également un moyen utilisé par les services pour repérer des travaux en infraction.

Les contrôles en cours de chantier en application de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme sont relativement rares et à la demande des communes (notamment pour des dossiers identifiés à enjeu, par exemple des logements collectifs, des constructions de grande envergure, etc.). Les visites sont réalisées essentiellement à réception de la DAACT.

Les non-conformités relevées lors des visites de récolement peuvent donner lieu à régularisation et/ou PV d'infraction. Elles sont variées et portent par exemple sur des modifications de façades non déclarées, sur des matériaux non validés, sur des cotes, altimétries, emprises non respectées, etc. Lorsque les travaux sont non conformes à l'autorisation, une mise en demeure de mettre les travaux en conformité avec l'autorisation accordée est notifiée au pétitionnaire, soit par dépôt d'un modificatif, soit par la réalisation de travaux en règle. En cas de régularisation impossible, les communes peuvent imposer la démolition de la construction. Mais les services de Bordeaux-Métropole n'ont pas été en mesure de déterminer le nombre de défaillances ayant obligé à la modification, voire à la démolition d'une construction. Une attestation de non-contestation est délivrée, selon les services, dans un délai de trois à cinq mois¹¹⁹ à compter de la date de réception en mairie de la DAACT, lorsque les travaux sont conformes à l'autorisation.

Les PV pour défaut d'autorisation d'urbanisme représentent entre 2016 et 2021, un peu plus des trois-cinquièmes (61,5 %)¹²⁰ des PV dressés. Les résultats sont hétérogènes en fonction des huit communes concernées, la moyenne étant tirée vers le haut par la commune de Bordeaux qui, durant ces six années, a concentré près de 83 % des PV d'infraction. Paradoxalement, et nonobstant la part importante de PV pour défaut d'autorisation, deux communes, Mérignac et

¹¹⁸ Le juge pénal reste compétent pour sanctionner les irrégularités, qu'il y ait ou non un certificat de conformité.

¹¹⁹ La commune a trois mois pour contester la conformité des travaux. Ce délai est porté à cinq mois lorsque les travaux portent sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou situé dans un secteur sauvegardé ou encore si les travaux sont réalisés dans un secteur couvert par un PPRN, PPRT ou PPRM. Sans réponse de la municipalité dans ces délais, les travaux sont considérés achevés et conformes.

¹²⁰ Pourcentage moyen constaté sur un périmètre de sept communes : Bordeaux, Mérignac, Le Taillan-Médoc, Bruges, Pessac, Bègles (seulement de 2020 à 2021) et Floirac (seulement de 2020 à 2021). Aucun PV n'a été dressé concernant des travaux sur la commune d'Ambarès-et-Lagrave.

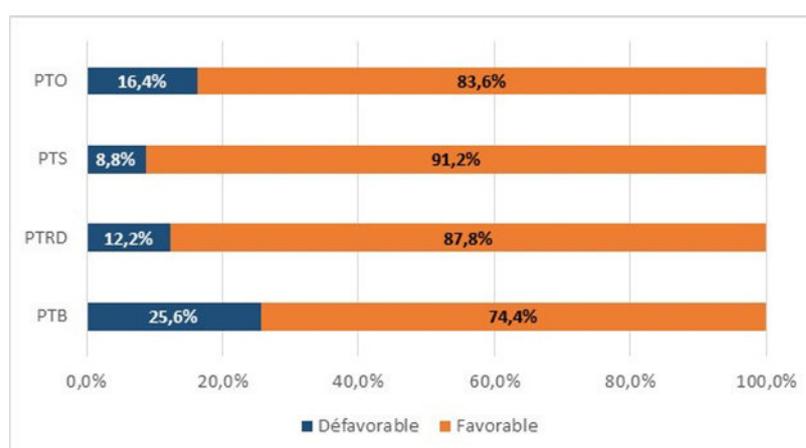
Pessac ont, sur la même période, délivré 3,9 fois moins d'autorisations (respectivement 6 855 et 6 791 PC, PA, PD et DP) que Bordeaux (26 552), mais ont dressé respectivement 11,3 fois et 15,4 fois moins de PV d'infraction que la ville centre (au total respectivement : 57 et 42 contre 645) ; sur le périmètre des PV d'infraction avec autorisation préalable ce coefficient multiplicateur est ramené respectivement à 7,4 fois et 13,9 fois moins de PV (respectivement 32 et 17 contre 237). Ces résultats se retrouvent dans une moindre mesure pour les cinq autres communes. En excluant de cette analyse le taux réel d'infraction qui n'est pas connu, le contrôle, moyen permettant le constat des infractions, semble être pour ces communes, bien moins soutenu que celui mené au profit de la ville-centre. Par ailleurs, selon les services, environ 80 % des infractions concernent des travaux soumis à déclaration préalable.

4.2.3 Les voies précontentieuses et contentieuses

4.2.3.1 L'orientation des décisions relatives aux demandes d'autorisation d'urbanisme

Après instruction, 83 % des demandes de permis (PC, PA et PD y compris modificatifs et transferts) déposées en 2021 ont reçu un avis favorable des services de Bordeaux-Métropole. En moyenne, une demande sur six n'a donc pas abouti ; mais cette part d'avis défavorable varie d'un pôle territorial à un autre, avec un niveau plus important concernant la ville-centre dont le pôle territorial écarte une demande sur quatre. Concernant le PTS, qui enregistre le plus faible taux de refus (moins d'une demande sur dix), plus de 39 % de ces refus ont été émis par les services de l'État sur des dossiers concernant le périmètre de l'OIN Bordeaux Euratlantique (instruction de compétence étatique). Le graphique n° 2 *infra* récapitule par pôle territorial les pourcentages de décisions défavorables et favorables.

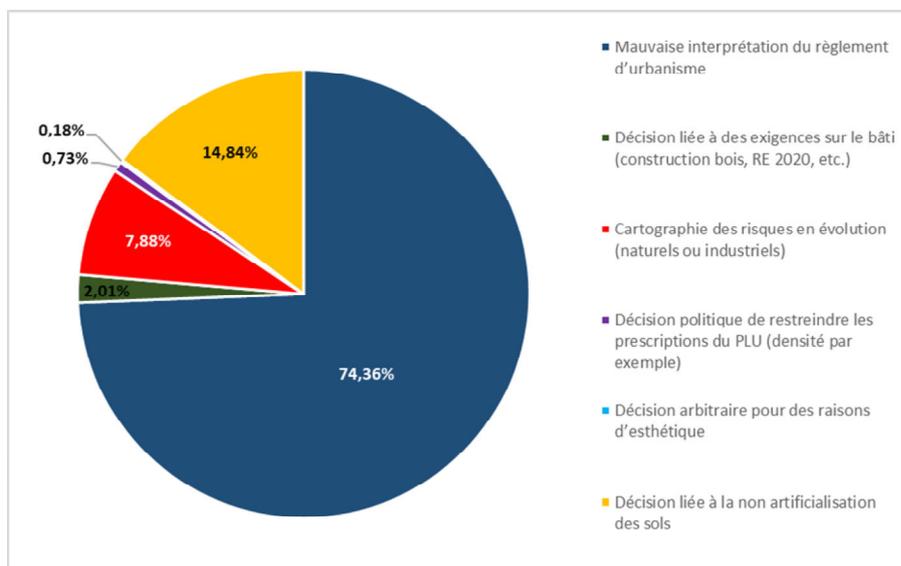
Graphique n° 2 : décisions faisant suite à un dépôt en 2021 d'une demande de permis (PC, PA et PD)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir de données des services de Bordeaux-Métropole

Parmi les demandes de permis (PC, PA et PD y compris modificatifs et transferts) refusés, les trois-quarts seraient la conséquence d'une mauvaise lecture des documents d'urbanisme par le pétitionnaire comme en témoigne le graphique n° 3 *infra*.

Graphique n° 3 : causes de refus de demandes de permis (PC, PA et PD) en 2021



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir de données des services de Bordeaux-Métropole

4.2.3.2 L'organisation du contentieux mise en place au sein des pôles territoriaux et des directions générales de Bordeaux-Métropole

Dix communes ont fait à la fois le choix de mutualiser les affaires juridiques et l'instruction des autorisations d'urbanisme¹²¹. Certaines communes comme Mérignac qui pourtant suscite un nombre important d'autorisations d'urbanisme, ont choisi de confier le contentieux aux services municipaux. Ce choix qui semble risqué ne serait, selon les services de Bordeaux-Métropole, plus possible dans le cas où une nouvelle commune souhaiterait intégrer l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme dans le périmètre de la mutualisation.

Le centre en charge du suivi des AOS de chacun des pôles territoriaux conseille les pétitionnaires et est responsable du contentieux de premier niveau. Au PTB par exemple, deux juristes assurent ces missions.

La mission juridique de l'aménagement (MJA) intégrée à la direction de l'urbanisme de la direction générale de l'aménagement de Bordeaux-Métropole, dispose d'un chef de mission, de deux juristes et d'un secrétaire qui répondent au fond aux recours gracieux formulés par avocats (en lien avec la direction des affaires juridiques) et assurent la relecture des PV d'infraction avant transmission au procureur de la République.

¹²¹ Bordeaux, Pessac, Blanquefort, Bruges, Le Taillan-Médoc, Ambarès-et-Lagrave, Artigues-près-Bordeaux, Floirac, Carbon-Blanc, Bègles (depuis le 1^{er} janvier 2020).

La direction des affaires juridiques (DAJ) de la direction générale RH et administration générale de Bordeaux-Métropole est chargée du suivi des contentieux (en lien avec la MJA). Elle est le contact des avocats de pétitionnaires.

4.2.3.3 La prévention des contentieux et la gestion des infractions à l'urbanisme : une collaboration entre le service droit des sols et la MJA

Face aux décisions, soit de refus de permis, soit de contestation par un tiers d'une autorisation d'urbanisme, on observe que 55 %¹²² des cas de recours contentieux ont fait préalablement l'objet d'un recours gracieux¹²³. La MJA, en soutien des pôles instructeurs, formule des solutions en cas de contestation par un pétitionnaire (par voie de recours gracieux ou contentieux) d'une décision individuelle d'urbanisme. Dans le cas d'un recours gracieux, l'audit de légalité alors réalisé par la MJA conduit à formuler une réponse expresse aux services en charge du droit des sols, pour prévenir un contentieux. Cette réponse qui se veut pédagogique et gage de confiance pour les pétitionnaires est, selon les services, notifiée à l'utilisateur dans le mois¹²⁴ de la formulation du recours gracieux.

L'intérêt de cette réponse serait, selon les services, multiple. En premier lieu, l'audit de légalité conduit parfois à envisager la régularisation (*via* un permis de construire modificatif) ou même le retrait de la décision de refus, des erreurs d'appréciation des instructeurs étant toujours possibles ; cela contribue par ailleurs à améliorer l'instruction des dossiers, les compétences juridiques des instructeurs et à harmoniser les pratiques. En deuxième lieu, elle serait un levier d'action dans le cadre de négociations avec le voisinage contestataire, ce dernier étant plus enclin à accepter un accord lorsque la commune justifie de manière expresse l'autorisation accordée. En troisième lieu, lorsque le recours gracieux émane du voisinage, elle permet de savoir si le voisin requérant a l'intention d'engager une procédure contentieuse devant le tribunal administratif (requête en annulation de la décision contestée) ; en revanche, le recours gracieux ne limite pas le temps de ce voisin pour parfaire son éventuel recours contentieux¹²⁵, le recours gracieux suspendant le délai de deux mois¹²⁶ pour agir devant la juridiction administrative.

Lorsque dans le cadre de l'audit de légalité, la MJA identifie une fragilité concernant le permis accordé ou le considère en contradiction pour prévenir la réglementation, il est préconisé

¹²² Données courant de 2016 à début 2023 concernant les communes ayant « mutualisé » au 1^{er} janvier 2016 l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, soit 18 communes : Bordeaux, Mérignac, Martignas-sur-Jalle, Pessac, Blanquefort, Bruges, Le Taillan-Médoc, Ambarès-et-Lagrave, Ambès, Artigues-près-Bordeaux, Floirac, Carbon-Blanc, Bègles (depuis le 1^{er} janvier 2020), Parempuyre, Bassens, Bouliac, Saint-Louis-de-Montferrand et Saint-Vincent-de-Paul.

¹²³ Le recours gracieux n'est pas un préalable obligatoire à un recours contentieux.

¹²⁴ Le maire a deux mois pour annuler l'autorisation d'urbanisme ou rejeter la demande d'annulation de sa décision. Si aucune réponse ne parvient à la personne ayant formulé le recours gracieux, cette demande doit être considérée comme étant rejetée.

¹²⁵ Pour une prise en compte par le tribunal administratif d'un éventuel recours contentieux, le requérant doit informer du recours gracieux le titulaire de l'autorisation (notification de la copie du texte intégral du recours gracieux dans un délai de 15 jours francs à compter du dépôt de ce recours).

¹²⁶ Ce délai peut être porté à six mois suivant l'achèvement des travaux, dans le cas où l'autorisation n'est pas affichée sur le terrain.

soit de retirer le permis (avec une procédure contradictoire), soit d'abroger le refus de permis, soit de déposer un permis modificatif de régularisation en prévention d'un contentieux ou, en cours d'instance, en cas de contentieux.

La MJA est également l'interlocuteur unique auprès des services du procureur de la République pour le compte des huit communes ayant délégué à Bordeaux-Métropole le constat des infractions au code de l'urbanisme¹²⁷. Bordeaux concentre plus des trois-quarts des PV d'infractions transmis au parquet.

4.2.3.4 Des recours contentieux concentrés sur la commune de Bordeaux

Sur les 570 recours contentieux administratifs recensés¹²⁸ entre 2015 et le début de l'année 2023¹²⁹, les trois-quarts contestaient une décision relative à un permis de construire et 22 % à une demande préalable (cf. graphique n° 4 *infra*). 77 % de ces recours concernaient une décision relative à la commune de Bordeaux.

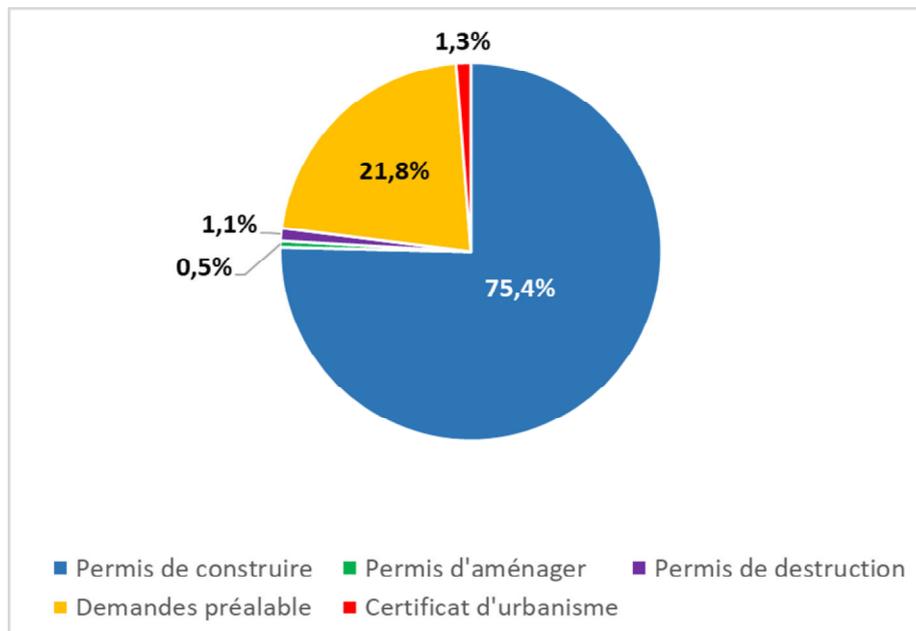
Fin janvier 2023, 72,3 % de ces recours avaient été jugés. Outre les désistements, seulement 9 % des décisions de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'urbanisme ont été annulés par les juridictions administratives, ce qui semble démontrer un niveau de compétences relativement bon des services instructeurs.

¹²⁷ Bordeaux, Bruges, Le Taillan-Médoc, Mérignac, Bègles, Pessac, Ambarès-et-Lagrave et Floirac.

¹²⁸ En fonction des statistiques communiquées par les services de Bordeaux-Métropole et concernant les dix communes ayant mutualisé au 1^{er} janvier 2016 à la fois les affaires juridiques et l'urbanisme. Un recours devant la Cour d'appel administrative a également été recensé pour la commune d'Ambès qui pourtant n'a pas fait le choix de mutualiser les affaires juridiques.

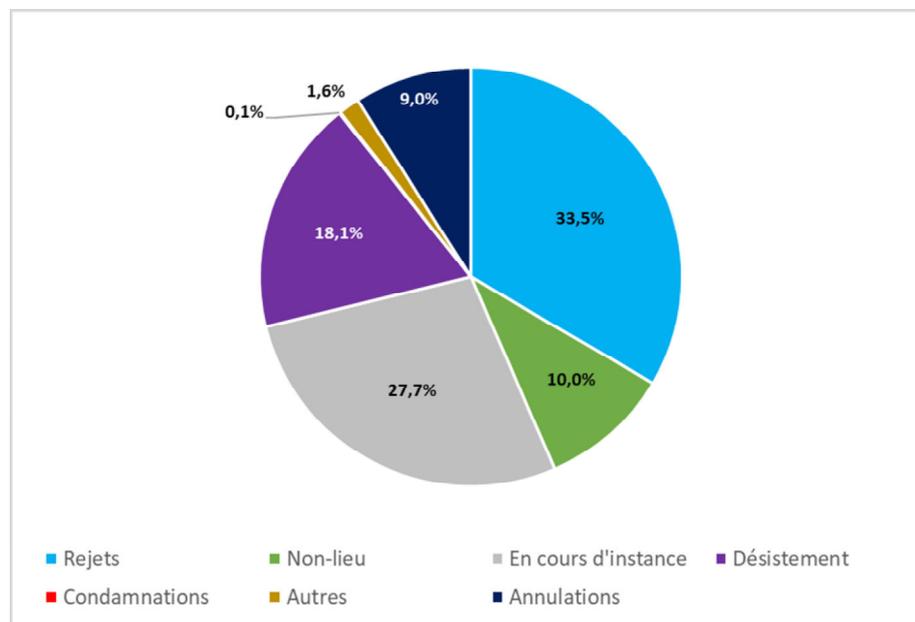
¹²⁹ En fonction des dates de saisie du greffe de la juridiction administrative concernée. La date la plus ancienne prise en compte est le 14 janvier 2015, la plus récente est le 31 janvier 2023.

Graphique n° 4 : répartition des recours contentieux administratifs par type de demande d'autorisation d'urbanisme



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir de données des services de Bordeaux-Métropole

Graphique n° 5 : répartition des recours contentieux administratifs par type de décisions rendues par les juridictions administratives



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir de données des services de Bordeaux-Métropole

Depuis la mise en place des services communs, les services de l'État n'ont formulé qu'une seule demande de retrait concernant une déclaration préalable de 2022 relative à une demande de division en vue de construire sur la commune de Martignas-sur-Jalle, en zone bleue

du PPRIF et en contact d'une zone boisée. En l'espèce, la justification portait sur le périmètre inconstructible en contact de zone boisée. À la suite de ce déféré et compte tenu de l'interprétation de l'État (pourtant selon les services, en contradiction avec les éléments du PLU qui prévoit une distance de 25 mètres et pas 50 mètres et spécifiquement pour les zones naturelles), la DP a été retirée après procédure contradictoire et le projet abandonné.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	66
Annexe n° 2. Indice de spécialisation sociale et taux de pauvreté dans le parc HLM par quartier	70
Annexe n° 3. Les documents composant le PLU3.1	71
Annexe n° 4. Les projets faisant l’objet d’une attention particulière dans le PLU3.1	72
Annexe n° 5. Les risques naturels et technologiques.....	73
Annexe n° 6. La protection des espaces naturels	76
Annexe n° 7. Nombre de potentiels risques de conflits d’intérêts entre mai 2022 et janvier 2023	78
Annexe n° 8. Les attributions des élus en charge de l’urbanisme.....	79
Annexe n° 9. Dispositions du code de l’urbanisme applicables dans les territoires dotés d’un PLU qui permettent de refuser un projet qui serait en adéquation avec ce document d’urbanisme.....	81
Annexe n° 10. Certificats d’urbanisme et demandes d’autorisation d’urbanisme déposées	82
Annexe n° 11. Motifs de décision de refus faisant suite à dépôt de demande de permis (PC, PA, et PD)	87

Annexe n° 1. Glossaire

Sigle	Signification
ABF	Architecte des bâtiments de France
AC	Attribution de compensation
AdCF	Assemblée des communautés de France
ALEC	Agence locale de l'énergie et du climat
AMF	Association des maires de France
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOS	Autorisation d'occupation des sols
AVAP	Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJF	Code des juridictions financières
CLUB	Comité local Unesco Bordeaux
CMAP	Commission métropolitaine des avant-projets
CUB	Communauté urbaine de Bordeaux
DAACT	Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux
DAJ	Direction des affaires juridiques de Bordeaux-Métropole
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DPU	Droit de préemption urbain
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERP	Établissement recevant du public
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
GOU	Grande opération d'urbanisme
HLM	Habitat à loyer modéré

BORDEAUX-MÉTROPOLE - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX
DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

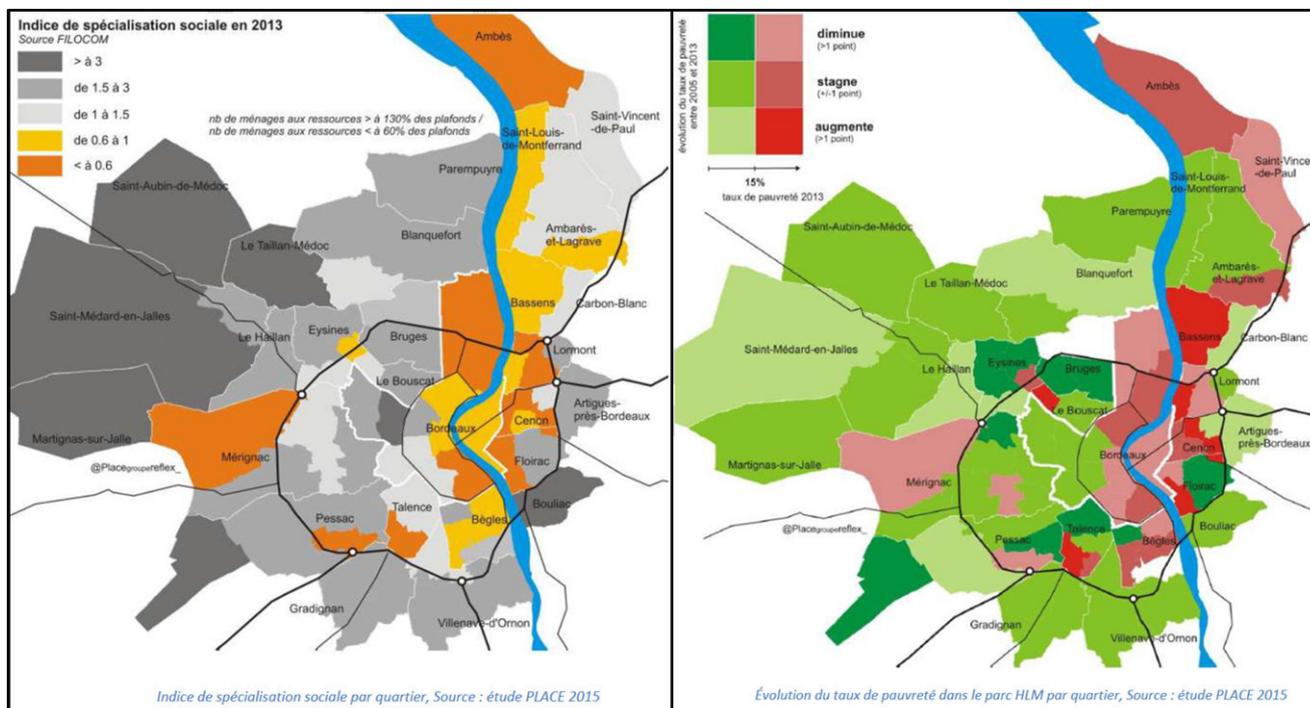
Sigle	Signification
IP	Inondation potentielle
LGV	Ligne à grande vitesse
LLS	Logement locatif social
MJA	Mission juridique de l'aménagement de Bordeaux-Métropole
OAIM	Opération d'aménagement d'intérêt métropolitain
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OIN	Opération d'intérêt national
OISO	Observatoire immobilier du Sud-Ouest
ORSEC	Organisation de la réponse de sécurité civile
ORT	Opération de revitalisation des territoires
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PAE	Plan d'aménagement d'ensemble
PCS	Plan communal de sauvegarde
PDU	Plan des déplacements urbains
PEANP	Périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains
PIG	Programme d'intérêt général
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
POA	Programme d'orientations et d'actions
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Plan particulier d'intervention

Sigle	Signification
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
PPRIF	Plan de prévention des risques d'incendie de forêt
PPRM	Plan de prévention des risques miniers
PPRN	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PRU	Projet de renouvellement urbain
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PTB	Pôle territorial de Bordeaux
PTO	Pôle territorial ouest
PTRD	Pôle territorial rive droite
PTS	Pôle territorial sud
PV	Procès-verbal
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SABOM	Société d'assainissement de Bordeaux-Métropole
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDS	Service du droit des sols
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDP	Surface de plancher
SHAB	Surface habitable
SMS	Servitude ou secteur de mixité sociale
SPR	Site patrimonial remarquable
STAP	Services territoriaux de l'architecture et du patrimoine
SUP	Servitude d'utilité publique
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

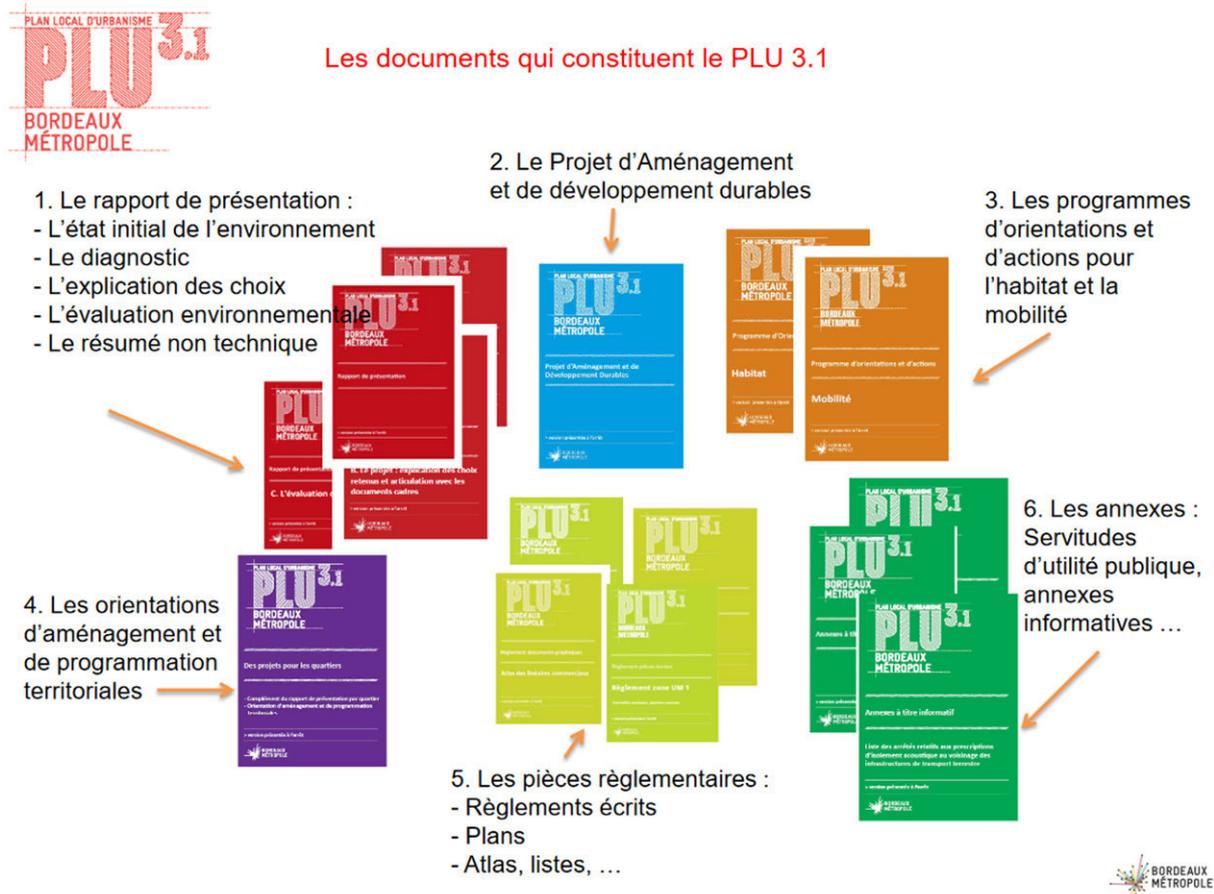
BORDEAUX-MÉTROPOLE - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX
DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Sigle	Signification
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZED	Zone d'extrême danger
ZPENS	Zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager

Annexe n° 2. Indice de spécialisation sociale et taux de pauvreté dans le parc HLM par quartier



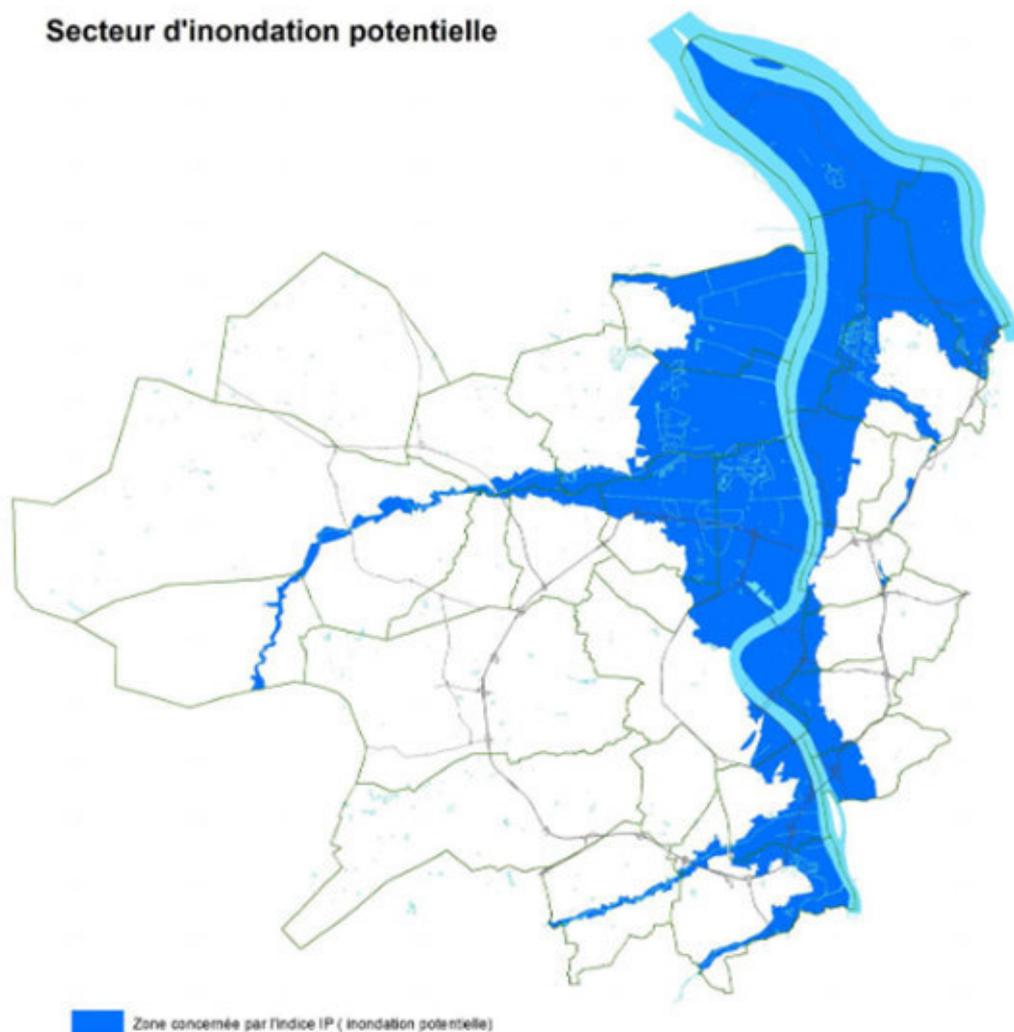
Annexe n° 3. Les documents composant le PLU3.1



Source : extrait du PLU3.1 Mode d'emploi de Bordeaux-Métropole

Annexe n° 5. Les risques naturels et technologiques

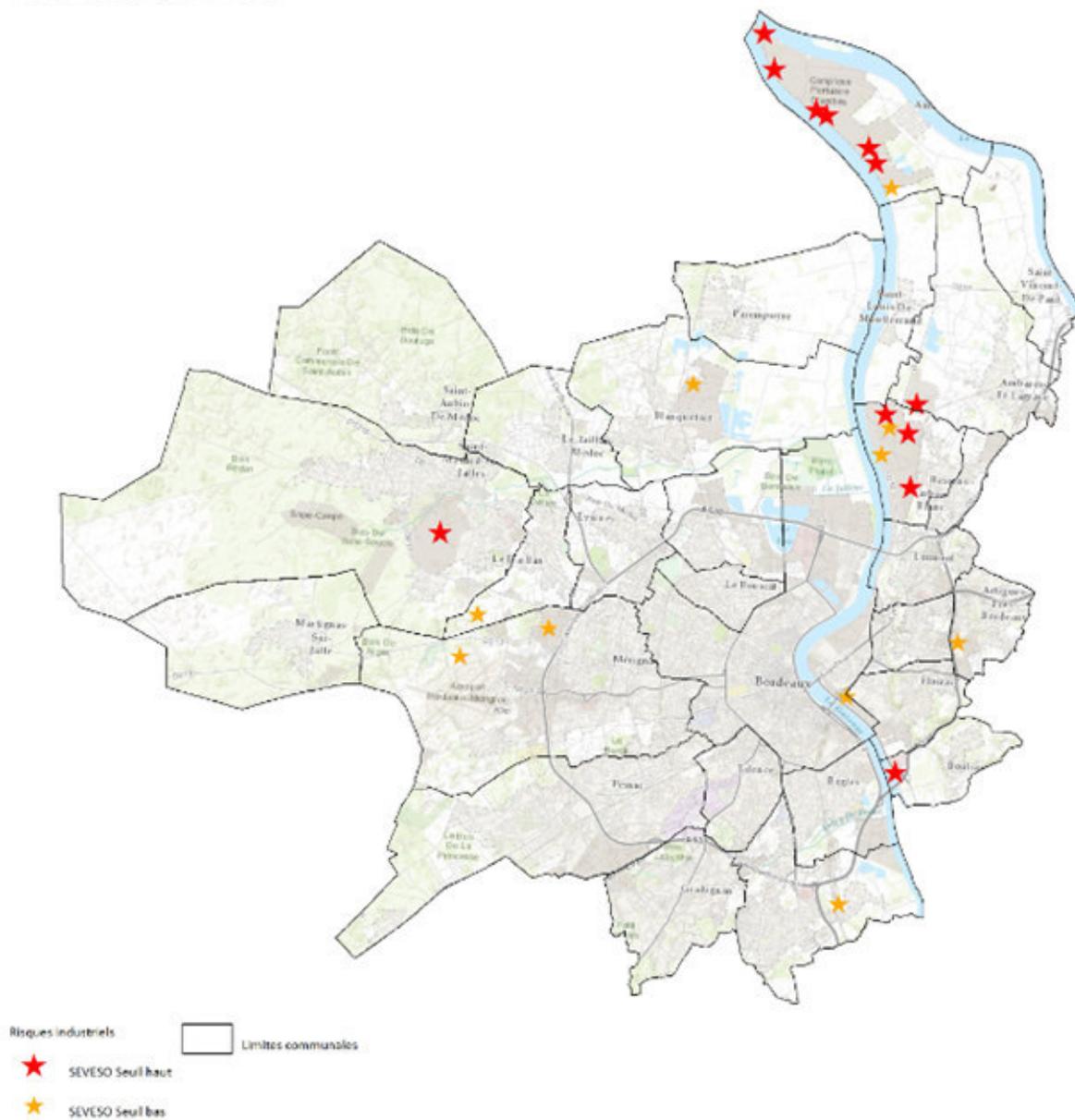
Carte n° 6 : le secteur d'inondation potentielle



Source : extrait du PLU3.1 - Rapport de présentation - B21. Explication des choix retenus pour la thématique Environnement - Bordeaux-Métropole

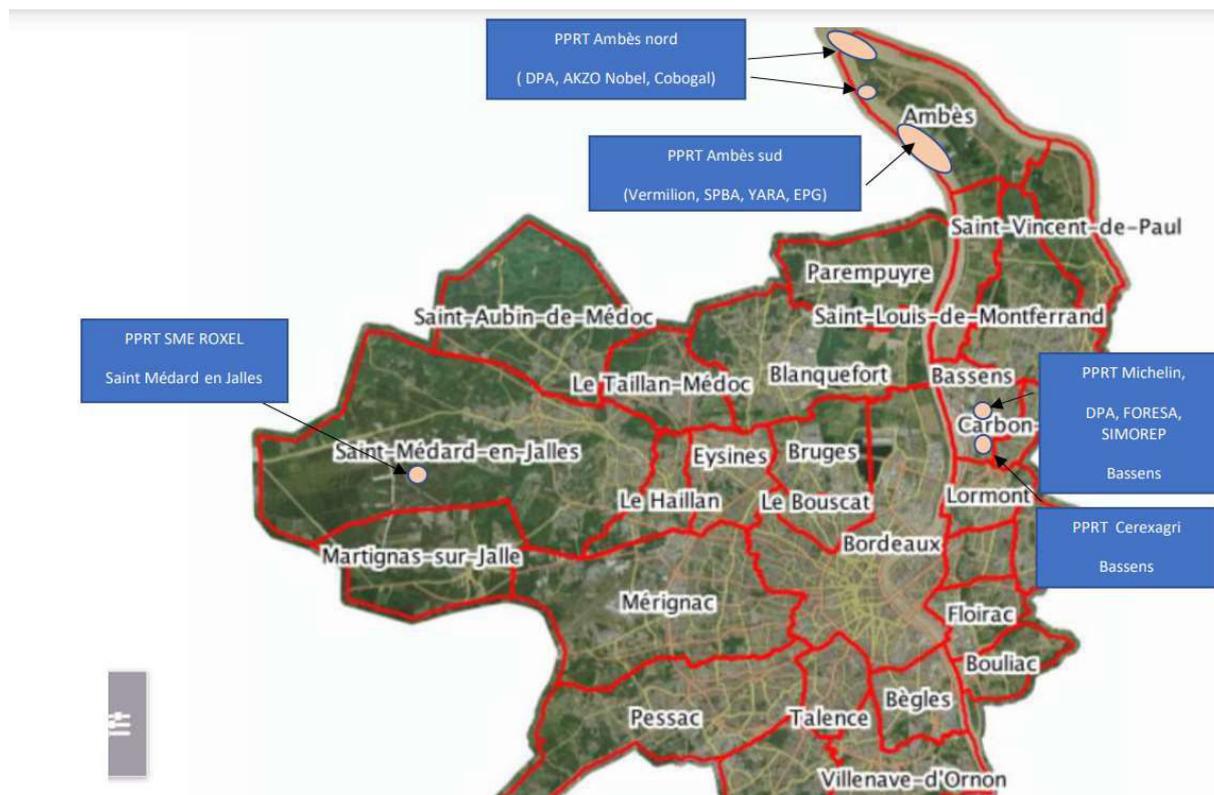
Carte n° 7 : les installations SEVESO

Installations SEVESO



Source : extrait du PLU3.1 - Rapport de présentation - A21. Diagnostic intercommunal - Bordeaux-Métropole

Carte n° 8 : les zones de PPRT

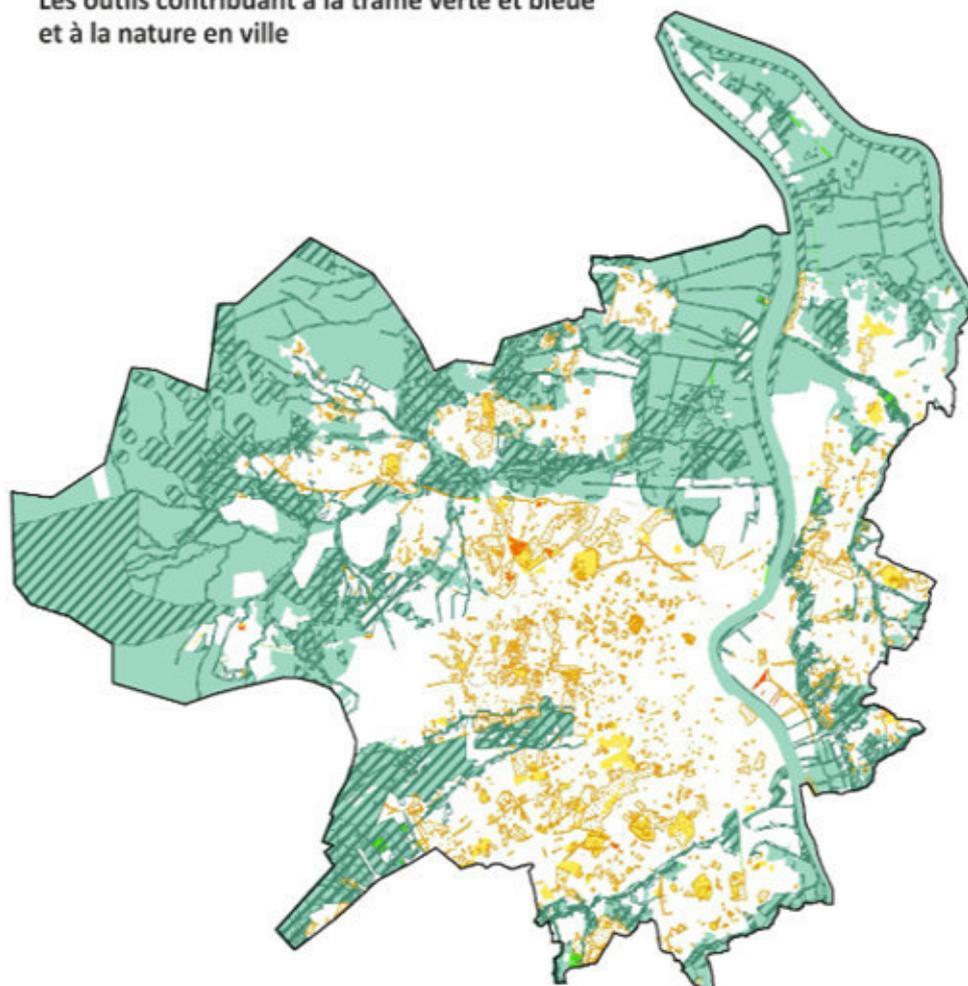


Source : document transmis par les services de Bordeaux-Métropole

Annexe n° 6. La protection des espaces naturels

Carte n° 9 : les trames verte et bleue et la nature en ville

Les outils contribuant à la trame verte et bleue et à la nature en ville



Les outils contribuant à la trame verte et bleue

Zonage

Outils complémentaires de protection : les EBC et les dispositions relatives à l'environnement et aux continuités écologiques, aux paysages et au patrimoine

Outils de projet : les emplacements réservés de superstructure, les servitudes de localisation et les plantations à réaliser

Les outils contribuant à la nature en ville

Zonage

Outils complémentaires de protection : les EBC et les dispositions relatives à l'environnement et aux continuités écologiques, aux paysages et au patrimoine

Outils de projet : les emplacements réservés de superstructure, les servitudes de localisation et les plantations à réaliser

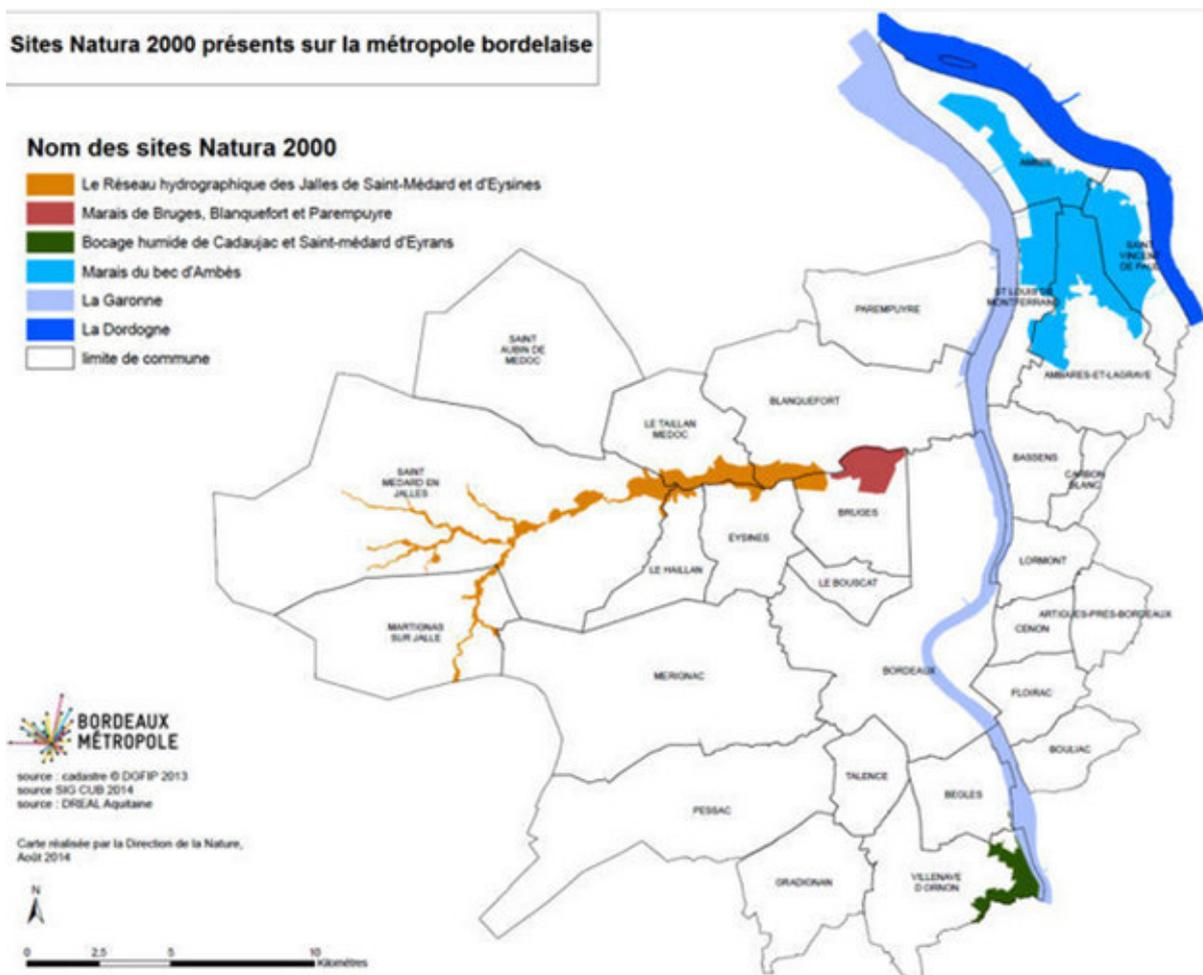
NB : Les outils "arbre isolé" et "terrasse ruralisée" sont en zone urbaine, participent également à la trame verte et bleue ou à la nature en ville, mais ils ne sont pas reliés à cette carte, du fait de leur emplacement et de leur situation ponctuelle.



Plans topographiques en provenance de SIGM Bordeaux-Métropole ©

Source : PLU3.1 - Rapport de présentation - B22. Nature, paysage et patrimoine - Bordeaux-Métropole

Carte n° 10 : les sites Natura 2000



Source : site internet de Bordeaux-Métropole

Annexe n° 7. Nombre de potentiels risques de conflits d'intérêts entre mai 2022 et janvier 2023

Dossier/Conflits d'intérêts/Urbanisme

Conseil métropolitain

Conseil Métropolitain du 27 janvier 2023

Nombre total d'affaires : 104

Nombre d'affaires avec préconisation sur conflits d'intérêts : 24

Nombre d'affaires avec préconisation relatives à Urbanisme/Logement : 6

Conseil Métropolitain des 24 et 25 novembre 2022

Nombre total d'affaires : 205

Nombre d'affaires avec préconisation sur conflits d'intérêts : 44

Nombre d'affaires avec préconisation relatives à Urbanisme/Logement : 24

Conseil Métropolitain du 30 septembre 2022

Nombre total d'affaires : 127

Nombre d'affaires avec préconisation sur conflits d'intérêts : 35

Nombre d'affaires avec préconisation relatives à Urbanisme/Logement : 5

Conseil Métropolitain des 7 et 8 juillet 2022

Nombre total d'affaires : 73

Nombre d'affaires avec préconisation sur conflits d'intérêts : 12

Nombre d'affaires avec préconisation relatives à Urbanisme/Logement : 3

Conseil Métropolitain du 24 juin 2022

Nombre total d'affaires : 59

Nombre d'affaires avec préconisation sur conflits d'intérêts : 15

Nombre d'affaires avec préconisation relatives à Urbanisme/Logement : 1

Conseil Métropolitain du 20 mai 2022

Nombre total d'affaires : 99

Nombre d'affaires avec préconisation sur conflits d'intérêts : 22

Nombre d'affaires avec préconisation relatives à Urbanisme/Logement : 4

Sources : données transmises par les services de Bordeaux-Métropole

Annexe n° 8. Les attributions des élus en charge de l'urbanisme

- Monsieur Jacques Mangon, vice-président de Bordeaux-Métropole, responsable de la délégation thématique « Urbanisme réglementaire - stratégie foncière » :
 - selon l'arrêté n° 2015/2579 du 31 décembre 2015, dans le cadre de sa délégation, il était habilité à signer :
 - . les délibérations, les arrêtés, les conventions, les comptes-rendus matérialisant une décision, les correspondances à caractère décisionnel autres que celles dont la signature a été confiée aux agents métropolitains dans le cadre des activités des directions générales,
 - . les documents constituant le PLU et les conventions préalables aux cessions et acquisitions de biens immobiliers et mobiliers (fonds de commerce) dont le montant excède la valeur de 75 000 €,
 - . les décisions et documents de passation et/ou d'exécution, en matière de commande publique (marchés et accords-cadres d'un montant compris entre 25 000 et 209 000 € HT dans le cas d'une procédure adaptée ou d'une procédure subséquente, ou d'un montant supérieur ou égal à 25 000 € HT dans le cas d'une procédure de l'article 30 du code des marchés publics) ;
 - selon l'arrêté n° 2017/0598 du 6 avril 2017, dans le cadre de sa délégation, il était habilité à signer :
 - . les délibérations, les arrêtés, les conventions, les comptes-rendus matérialisant une décision, les correspondances à caractère décisionnel autres que celles dont la signature a été confiée aux agents métropolitains dans le cadre des activités des directions générales,
 - . les documents constituant le PLU et les conventions préalables aux cessions et acquisitions de biens immobiliers et mobiliers (fonds de commerce) dont le montant excède la valeur de 180 000 € ;
 - selon l'arrêté n° 2019/BM1029 du 27 juin 2019, dans le cadre de sa délégation, il était habilité à signer :
 - . les délibérations, les arrêtés, les conventions, les comptes-rendus matérialisant une décision, les correspondances à caractère décisionnel autres que celles dont la signature a été confiée aux agents métropolitains dans le cadre des activités des directions générales,
 - . les documents constituant le PLU et les conventions préalables aux cessions et acquisitions de biens immobiliers et mobiliers (fonds de commerce) dont le montant excède la valeur de 180 000 €.
- Selon l'arrêté n° 2021-BM1290 du 27 septembre 2021, Monsieur Bernard Louis Blanc, vice-président de Bordeaux-Métropole, responsable de la délégation thématique « Stratégies urbaines : PLU et EPF », est habilité à signer, dans le cadre de sa délégation :
 - les délibérations, les arrêtés, les conventions, les comptes-rendus matérialisant une décision, les correspondances à caractère décisionnel autres que celles dont la signature a été confiée aux agents métropolitains dans le cadre des activités des directions générales,
 - les documents constituant le PLU.

- Selon l'arrêté n° 23METPP00114 du 1^{er} février 2023, Monsieur Alexandre Rubio, membre du bureau de Bordeaux-Métropole, responsable de la délégation thématique « OIM Arc rive droite - gestion des risques inondation et technologiques », est habilité à signer :
 - les délibérations, les arrêtés, les conventions, les comptes-rendus matérialisant une décision, les correspondances à caractère décisionnel autres que celles dont la signature a été confiée aux agents métropolitains dans le cadre des activités des directions générales,
 - les documents constituant le PLU.

Annexe n° 9. Dispositions du code de l'urbanisme applicables dans les territoires dotés d'un PLU qui permettent de refuser un projet qui serait en adéquation avec ce document d'urbanisme

Article R. 111-2, créé par décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. »

Article R. 111-4, créé par décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation et ses caractéristiques, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques. »

Article R. 111-24-1, modifié par décret n° 2022-666 du 26 avril 2022

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales lorsqu'il contrevient à l'obligation de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid prévue à l'article L. 712-3 du code de l'énergie. »

Article R. 111-26, modifié par décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017

« Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. Ces prescriptions spéciales tiennent compte, le cas échéant, des mesures mentionnées à l'article R. 181-43 du code de l'environnement. »

Article R. 111-27, créé par décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »

Annexe n° 10. Certificats d'urbanisme et demandes d'autorisation d'urbanisme déposées

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Moyenne	Répartition
PÔLE TERRITORIAL BORDEAUX (PTB)											
BORDEAUX	11 013	11 809	12 486	12 150	12 131	11 788	13 550	13 531	98 458	12 307	100%
CU	7 278	7 826	7 742	7 604	7 876	7 495	8 819	8 799	63 439	7 930	58,9%
DP	2 718	2 869	3 452	3 366	3 041	3 185	3 543	3 638	25 812	3 227	24,0%
Permis	1 017	1 114	1 292	1 180	1 214	1 108	1 188	1 094	9 207	1 151	8,6%
dont PA	2	2	10	6	11	6	10	9	56	7	
dont PC	953	1 055	1 215	1 109	1 142	1 030	1 133	1 016	8 653	1 082	
dont PD	62	57	67	65	61	72	45	69	498	62	
PÔLE TERRITORIAL SUD (PTS)	3 287	3 252	3 563	3 524	3 662	3 409	4 145	4 173	29 015	3 627	
CU	1 777	1 790	1 983	1 810	1 925	1 728	2 144	2 202	15 359	1 920	45,3%
DP	962	934	970	1 033	1 050	1 091	1 345	1 397	8 782	1 098	25,9%
Permis	548	528	610	681	687	590	656	574	4 874	609	14,4%
dont PA	7	14	7	9	11	8	3	10	69	9	
dont PC	477	464	558	625	621	527	592	514	4 378	547	
dont PD	64	50	45	47	55	55	61	50	427	53	
dont BEGLES	1 088	1 027	1 220	1 303	1 233	1 107	1 493	1 428	9 899	1 237	100%
CU	625	590	681	687	665	586	790	798	5 422	678	46,7%
DP	277	262	318	350	340	328	452	437	2 764	346	23,8%
Permis	186	175	221	266	228	193	251	193	1 713	214	14,8%
dont PA	3	3	2	4	4	1	1	6	24	3	
dont PC	164	150	198	235	201	167	221	170	1 506	188	
dont PD	19	22	21	27	23	25	29	17	183	23	
dont PESSAC	2 199	2 225	2 343	2 221	2 429	2 302	2 652	2 745	19 116	2 390	100%
CU	1 152	1 200	1 302	1 123	1 260	1 142	1 354	1 404	9 937	1 242	44,6%
DP	685	672	652	683	710	763	893	960	6 018	752	27,0%
Permis	362	353	389	415	459	397	405	381	3 161	395	14,2%
dont PA	4	11	5	5	7	7	2	4	45	6	
dont PC	313	314	360	390	420	360	371	344	2 872	359	
dont PD	45	28	24	20	32	30	32	33	244	31	

BORDEAUX-MÉTROPOLE - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Moyenne	Répartition
PÔLE TERRITORIAL OUEST (PTO)	5 014	5 561	5 920	5 764	6 046	6 003	6 787	6 574	47 669	5 959	
CU	2 767	3 253	3 376	3 139	3 373	3 208	3 700	3 547	26 363	3 295	46,7%
DP	1 305	1 339	1 419	1 442	1 409	1 682	1 901	2 077	12 574	1 572	22,3%
Permis	942	969	1 125	1 183	1 264	1 113	1 186	950	8 732	1 092	
dont PA	33	25	26	45	35	39	38	36	277	35	15,5%
dont PC	850	906	1 044	1 087	1 169	1 023	1 093	861	8 033	1 004	
dont PD	59	38	55	51	60	51	55	53	422	53	
dont BLANQUEFORT	601	616	689	697	790	737	736	823	5 689	711	100 %
CU	283	287	338	304	325	299	322	363	2 521	315	36,0%
DP	202	209	201	211	209	258	248	309	1 847	231	26,3%
Permis	116	120	150	182	256	180	166	151	1 321	165	
dont PA	2	2	4	9	7	13	6	8	51	6	18,8%
dont PC	109	112	135	166	236	156	149	138	1 201	150	
dont PD	5	6	11	7	13	11	11	5	69	9	
dont BRUGES	672	771	814	791	852	828	991	899	6 618	827	100 %
CU	348	407	457	440	487	455	591	531	3 716	465	47,3%
DP	188	222	225	185	191	210	210	234	1 665	208	21,2%
Permis	136	142	132	166	174	163	190	134	1 237	155	
dont PA	11	3	5	9	8	9	1	5	51	6	15,7%
dont PC	109	133	120	145	155	147	179	122	1 110	139	
dont PD	16	6	7	12	11	7	10	7	76	10	
dont LE TAILLAN-MÉDOC	408	479	568	491	483	507	645	617	4 198	525	100 %
CU	178	245	262	229	224	231	272	238	1 879	235	37,3%
DP	144	152	193	164	158	164	216	282	1 473	184	29,2%
Permis	86	82	113	98	101	112	157	97	846	106	
dont PA	1	2	3	4	4	7	15	10	46	6	20,1%
dont PC	85	79	105	89	91	100	135	83	767	96	
dont PD	0	1	5	5	6	5	7	4	33	4	
dont MÉRIGNAC	2 820	3 040	3 037	2 974	2 945	2 987	3 427	3 295	24 525	3 066	100 %
CU	1 785	2 002	1 955	1 839	1 879	1 810	2 070	1 983	15 323	1 915	54,1%
DP	562	565	590	632	564	730	875	873	5 391	674	19,0%
Permis	473	473	492	503	502	447	482	439	3 811	476	
dont PA	17	12	8	13	8	9	11	9	87	11	13,4%
dont PC	420	437	454	466	470	413	451	405	3 516	440	
dont PD	36	24	30	24	24	25	20	25	208	26	

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Moyenne	Répartition
dont MARTIGNAS-SUR-JALLE	208	306	357	378	434	438	460	413	2 994	374	100 %
CU	68	150	155	146	183	162	193	184	1 241	155	33,8%
DP	91	91	99	124	142	175	184	177	1 083	135	29,5%
Permis	49	65	103	108	109	101	83	52	670	84	
dont PA	2	5	4	7	6			2	28	4	18,4%
dont PC	46	60	99	99	103	100	81	46	634	79	
dont PD	1	0	0	2	0	1	0	4	8	1	
dont PAREMPUYRE	305	349	455	433	542	506	528	527	3 645	456	100 %
CU	105	162	209	181	275	251	252	248	1 683	210	37,5%
DP	118	100	111	126	145	145	168	202	1 115	139	24,8%
Permis	82	87	135	126	122	110	108	77	847	106	
dont PA	0	1	2	3	2	1	3	2	14	2	18,9%
dont PC	81	85	131	122	114	107	98	67	805	101	
dont PD	1	1	2	1	6	2	7	8	28	4	
PÔLE TERRITORIAL RIVE DROITE (PTRD)	1 919	2 456	2 715	2 678	2 782	2 794	3 221	3 266	21 831	2 729	
CU	824	1 253	1 372	1 288	1 318	1 303	1 491	1 597	10 446	1 306	39,9%
DP	692	764	814	789	851	936	1 026	1 149	7 021	878	26,8%
Permis	403	439	529	601	613	555	704	520	4 364	546	
dont PA	6	10	14	18	21	22	39	31	161	20	16,7%
dont PC	377	407	489	552	556	501	638	455	3 975	497	
dont PD	20	22	26	31	36	32	27	34	228	29	
dont AMBARES-ET-LAGRAVE	343	745	820	799	790	794	896	904	6 091	761	100 %
CU	32	321	370	346	336	363	389	419	2 576	322	34,2%
DP	209	259	257	228	263	253	281	332	2 082	260	27,7%
Permis	102	165	193	225	191	178	226	153	1 433	179	
dont PA	0	6	5	3	8	6	5	14	47	6	19,0%
dont PC	102	153	177	215	181	166	220	129	1 343	168	
dont PD	0	6	11	7	2	6	1	10	43	5	
dont FLOIRAC	412	491	490	454	537	624	642	628	4 278	535	100 %
CU	235	283	271	237	283	316	328	359	2 312	289	47,3%
DP	133	148	164	144	168	200	198	196	1 351	169	27,6%
Permis	44	60	55	73	86	108	116	73	615	77	
dont PA	0	0	1	2	0	1	6	2	12	2	12,6%
dont PC	40	54	46	63	71	97	96	66	533	67	
dont PD	4	6	8	8	15	10	14	5	70	9	

BORDEAUX-MÉTROPOLE - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

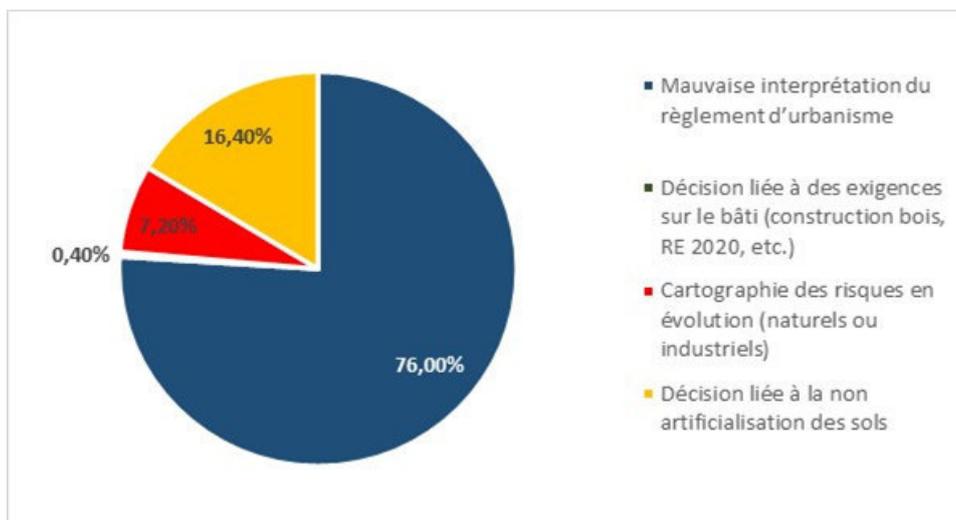
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Moyenne	Répartition
dont AMBES	81	95	123	118	107	72	122	116	834	104	100 %
CU	46	68	75	81	54	30	75	64	493	62	55,5%
DP	29	24	42	28	41	37	43	43	287	36	32,3%
Permis	6	3	6	9	12	5	4	9	54	7	
dont PA	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	6,1%
dont PC	6	3	6	7	9	4	2	7	44	6	
dont PD	0	0	0	2	3	1	1	2	9	1	
dont ARTIGUES-PRES-BORDEAUX	272	265	340	322	362	320	408	502	2 791	349	
CU	136	138	150	136	170	148	190	201	1 269	159	37,7%
DP	84	84	107	108	108	113	131	208	943	118	28,0%
Permis	52	43	83	78	84	59	87	93	579	72	
dont PA	1	0	4	3	2	3	2	2	17	2	17,2%
dont PC	51	42	78	72	79	55	81	87	545	68	
dont PD	0	1	1	3	3	1	4	4	17	2	
dont BASSENS	229	201	243	284	284	280	278	303	2 102	263	
CU	105	100	135	141	123	110	112	143	969	121	37,6%
DP	82	59	60	83	78	92	102	100	656	82	25,4%
Permis	42	42	48	60	83	78	64	60	477	60	
dont PA	0	1	3	4	3	2	6	4	23	3	18,5%
dont PC	38	37	41	50	73	63	55	49	406	51	
dont PD	4	4	4	6	7	13	3	7	48	6	
dont BOULIAC	196	241	200	199	191	229	270	228	1 754	219	
CU	70	108	68	76	87	82	90	89	670	84	30,0%
DP	66	69	65	69	53	89	97	93	601	75	26,9%
Permis	60	64	67	54	51	58	83	46	483	60	
dont PA	4	2	1	5	2	5	14	7	40	5	21,6%
dont PC	55	62	65	46	48	53	67	38	434	54	
dont PD	1	0	1	3	1	0	2	1	9	1	
dont CARBON BLANC	270	291	320	370	365	321	419	385	2 741	343	
CU	133	150	178	196	183	156	197	200	1 393	174	42,6%
DP	72	95	88	99	96	114	128	126	818	102	25,0%
Permis	65	46	54	75	86	51	94	59	530	66	
dont PA	1	1	0	0	3	1	2	1	9	1	19,2%
dont PC	54	40	53	73	79	49	90	54	492	62	
dont PD	10	5	1	2	4	1	2	4	29	4	

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Moyenne	Répartition
dont SAINT-LOUIS-DE-MONTFERRAND	72	71	101	80	85	77	93	109	688	86	100 %
CU	38	40	69	47	49	48	51	70	412	52	52,6%
DP	13	22	18	20	28	22	29	28	180	23	23,0%
Permis	21	9	14	13	8	7	13	11	96	12	13,9%
dont PA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
dont PC	21	9	14	13	7	7	13	11	95	12	
dont PD	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	
dont SAINT-VINCENT-DE-PAUL	44	56	78	52	61	77	93	91	552	69	100 %
CU	29	45	56	28	33	50	59	52	352	44	54,2%
DP	4	4	13	10	16	16	17	23	103	13	18,6%
Permis	11	7	9	14	12	11	17	16	97	12	14,9%
dont PA	0	0	0	1	3	4	3	1	12	2	
dont PC	10	7	9	13	9	7	14	14	83	10	
dont PD	1	0	0	0	0	0	0	1	2	0	
Total général	21 233	23 078	24 684	24 116	24 621	23 994	27 703	27 544	196 973	24 622	100 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après données transmises par les services de Bordeaux-Métropole

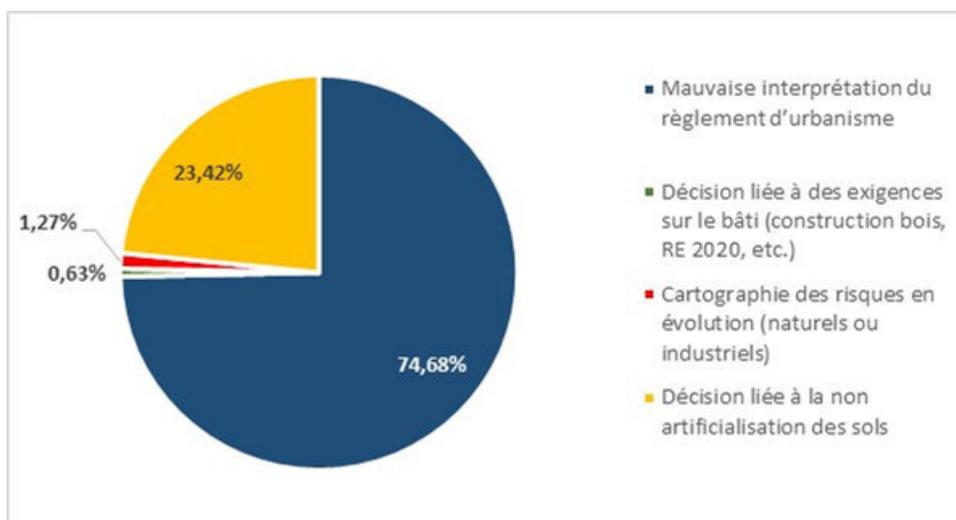
Annexe n° 11. Motifs de décision de refus faisant suite à dépôt de demande de permis (PC, PA, et PD)

Graphique n° 6 : par le pôle territorial Bordeaux



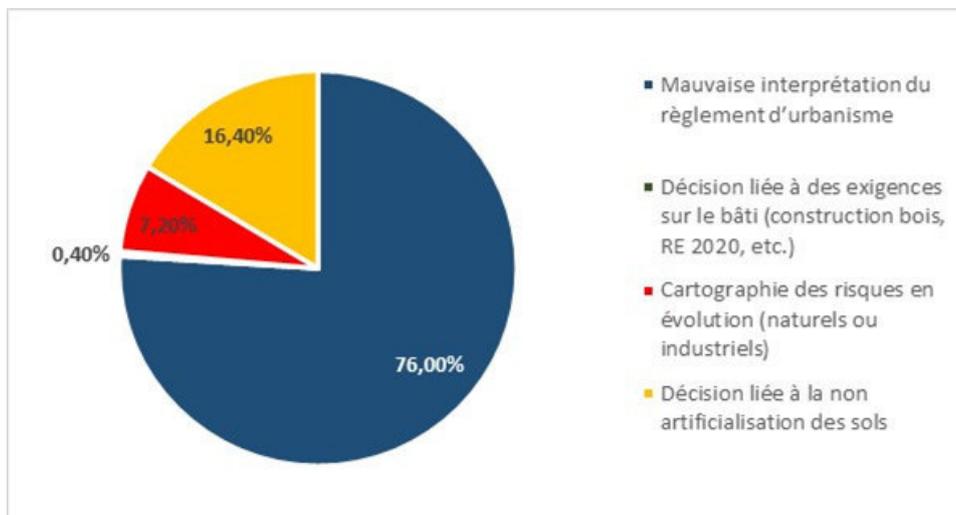
Source : CRC Nouvelle Aquitaine à partir des données des services de Bordeaux-Métropole

Graphique n° 7 : par le pôle territorial ouest



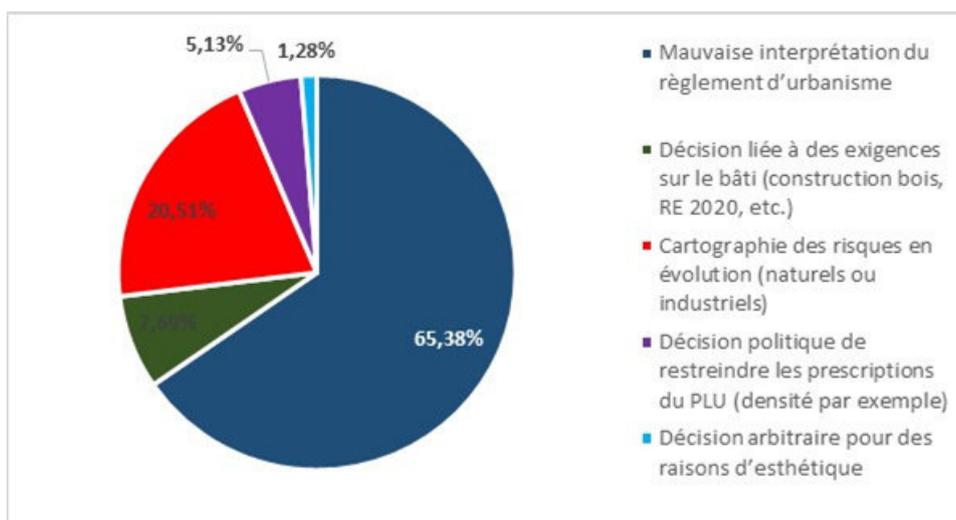
Source : CRC Nouvelle Aquitaine à partir des données des services de Bordeaux-Métropole

Graphique n° 8 : par le pôle territorial rive droite



Source : CRC Nouvelle Aquitaine à partir des données des services de Bordeaux-Métropole

Graphique n° 9 : par le pôle territorial sud



Source : CRC Nouvelle Aquitaine à partir des données des services de Bordeaux-Métropole

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine