



Imaginons ENSEMBLE  
la feuille de route pour l'HABITAT

# PLH PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT BOURGES PLUS



Document d'orientations – Dossier d'arrêt

## SOMMAIRE

<b>Préambule</b> .....	<b>3</b>
Les orientations guides de la politique de l'habitat .....	5
<b>Les enjeux de territoire et besoins qui en découlent</b> .....	<b>6</b>
1. Une attractivité territoriale à affirmer et des mutations socio-démographiques à accompagner .....	6
2. Le développement de l'offre nouvelle dans un contexte de stabilité démographique .....	6
3. Les fragilités du parc ancien, sources de problématiques patrimoniales et sociales .....	6
4. Les besoins et réponses apportées aux besoins spécifiques en logement et hébergement .....	7
5. Une politique de l'habitat à asseoir sur un projet global de territoire .....	7
6. Les besoins à satisfaire.....	9
<b>Orientation 1 : Pour un habitat plus sobre, pour le territoire et ses habitants</b> .....	<b>9</b>
<b>Orientation 2 : Pour un habitat levier de la qualité de vie</b> .....	<b>11</b>
<b>Orientation 3 : Pour un pilotage de la programmation d'habitat au service d'un développement territorial équilibré</b> .....	<b>15</b>
<b>Orientation 4 : Pour un habitat plus solidaire &amp; plus inclusif</b> .....	<b>18</b>
Définition des besoins en logement.....	20
<b>Les composantes des besoins en logement</b> .....	<b>21</b>
1. Les besoins à satisfaire localement.....	21
2. Le desserrement des ménages.....	22
3. La variation du parc vacant et de résidences secondaires .....	22
4. Le renouvellement du parc de logements .....	24
5. En synthèse, le point-mort de la construction 2007 – 2017 .....	25
<b>Les scénarios de développement</b> .....	<b>26</b>
1. Estimation de la population au 1 <sup>er</sup> Janvier 2022.....	26
2. Le scénario « capacité maximale de production du PLUi » .....	27
3. Le scénario 2 “action forte sur le parc obsolète et action modérée sur la vacance” .....	28
4. Le scénario retenu par les élus: « action forte sur le parc obsolète et reconquête de vacance » .....	29
<b>La déclinaison par produit</b> .....	<b>30</b>
<b>La déclinaison communale du scénario retenu</b> .....	<b>31</b>

## Préambule

Le Code de la Construction et de l'Habitation définit le contenu d'un document d'orientations. Selon l'article R.302-1 :

*Le document d'orientations énonce, au vu du diagnostic, les principes et objectifs du programme local de l'habitat et indique notamment :*

- a) Les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire couvert par le programme local de l'habitat ;*
- b) Les principes retenus pour répondre aux besoins et, notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;*
- c) Les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;*
- d) Les communes et, le cas échéant, secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires ;*
- e) La politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine au sens du chapitre II de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 et les actions de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;*
- f) Les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées ;*
- g) Les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des jeunes, et notamment des étudiants.*

Le présent document énonce les Orientations Stratégiques du troisième PLH de la Communauté d'Agglomération Bourges Plus en application sur la période 2022 - 2028. Ces objectifs et ces principes tiennent compte des dynamiques démographiques et économiques, de l'évaluation des besoins actuels et futurs en logement et hébergement, de la structuration territoriale (équipements, transports, services) et des capacités de développement inscrites dans le PLUI.

### Un PLH au service du projet de territoire

Le PLH est l'une des composantes à la stratégie de développement local, avec **l'habitat comme support aux ambitions d'attractivité du territoire.**

A l'échelle du département du Cher, Bourges Plus joue un rôle de premier plan et constitue une locomotive, en concentrant un tiers de la population du département et la moitié des emplois. Après une tendance à l'érosion de l'emploi salarié au cours des années 2010, les effectifs sont de nouveau à la hausse. Ainsi, ces dynamiques économiques sont à conforter et le territoire peut s'appuyer sur plusieurs atouts : la structuration d'industries et de recherche autour de la filière défense ; la bonne santé du secteur agro-alimentaire, l'existence et le développement d'un campus étudiant dont les effectifs sont en hausse ; la conduite d'une démarche « territoire zéro chômeur de longue durée », l'affirmation de l'agglomération comme pôle de création culturelle, mais aussi le développement de tiers-lieux dans le quartier Bourges Nord.

L'élaboration de ce document d'orientations a impliqué les partenaires de Bourges Plus, réunis dans le cadre d'un séminaire et d'ateliers de travail. Ces échanges ont permis de structurer cette stratégie en quatre grandes

thématiques, dont l'objectif général est de **conforter l'attractivité résidentielle en soutien au projet de territoire.**

Ainsi, le PLH de Bourges Plus entend s'engager :

**Pour un habitat plus sobre, pour le territoire et ses habitants ;** en réponse à la hausse du coût de l'énergie, source de situations de précarité énergétique, l'enjeu est de garantir un logement performant, sain et décent dans les parcs privés et sociaux, capable de garantir le confort de vie, été comme hiver, dans un contexte de dérèglement climatique. Par ailleurs, la volonté de limiter l'artificialisation des sols et la réduction des stocks fonciers aménagés et disponibles pour l'habitat impliquent de réorienter une partie de la création de logements en recyclage urbain et vers des formes urbaines moins consommatrices d'espace

**Pour un habitat, levier de la qualité de vie.** Dans un contexte où le report résidentiel s'opère au-delà des limites de l'agglomération, notamment dans des intercommunalités voisines, l'enjeu sera de renforcer l'attractivité du territoire auprès des familles et des salariés, par le développement d'une offre attractive, dans le neuf mais aussi dans l'ancien. En effet, le territoire est concerné par un phénomène de dégradation du parc ancien qui implique de poursuivre les efforts conduits en matière de réhabilitation, et de massifier la réalisation de travaux. Enfin, une partie de l'offre de logements se trouve au sein de copropriétés, dont certaines sont entraînées dans un cycle de dégradation, fragilisant le bâti et l'occupation, à enrayer.

**Pour un pilotage de la programmation d'habitation, au service d'un développement territorial équilibré.** Cette orientation s'inscrit en réponse à un développement de l'habitat qui s'est réalisé spontanément en périphérie des centralités, conduisant à un déséquilibre entre la ville-centre en perte de vitesse et en déclin démographique, et à l'amplification du phénomène de vacance qui touche également d'autres centralités. Une partie de cette

vacance implique un renouvellement de l'offre, par le biais d'opérations de démolition et de définir une programmation de logements qui tienne compte de cet important effort de renouvellement. Enfin, ces opérations sont par nature plus complexes, plus longues à conduire que des opérations de construction, elles nécessitent de renforcer l'animation d'un travail partenarial pour leur permettre d'aboutir.

### **Pour un habitat plus solidaire et plus inclusif**

Au travers de cette orientation, l'objectif est de répondre à des besoins multiples, au-delà du public familial, actif, solvable, autonome dans son parcours résidentiel, qui peut trouver spontanément une offre de logement adaptée. La pluralité des publics accueillis implique une diversification de l'offre qu'il convient d'accompagner. En premier lieu, Bourges Plus est concerné par un phénomène de géronto-croissance : l'enjeu consiste d'apporter des réponses diversifiées en logements adaptés et abordables à la population sénior. Bourges Plus attire également une population estudiantine et de jeunes actifs en début de parcours professionnels. Certains jeunes peuvent connaître des difficultés d'insertion dont le logement est l'une des composantes. Cela implique de renforcer l'accompagnement social et la mobilisation d'une offre adaptée. Plus spécifiquement, concernant le public étudiant, il sera nécessaire de garantir l'adéquation de l'offre (en termes de volumes et de produits) avec les nouveaux besoins. L'offre sociale à bas coût est concentrée sur certains secteurs, conduisant à une spécialisation des réponses apportées, tandis que d'autres secteurs sont peu dotés et ne peuvent accueillir convenablement une population à faible ressources. Ainsi, l'enjeu consistera à diffuser l'offre sociale à très bas niveaux de loyers sur différents quartiers. Enfin, Bourges Plus dispose de plusieurs aires d'accueil pour les gens du voyage, toutefois, une partie de cette offre est inadaptée, ayant perdu sa vocation initiale (accueil de publics itinérants), ou n'offrant pas des conditions d'accueil suffisamment qualitatives. L'enjeu consiste donc à réhabiliter l'aire en question et à proposer une offre d'habitat adapté pour les ménages sédentarisés.

# PLH PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT BOURGES PLUS



Les orientations guides de la politique de  
l'habitat

2

## Les enjeux de territoire et besoins qui en découlent

### 1. Une attractivité territoriale à affirmer et des mutations socio-démographiques à accompagner

Le territoire de Bourges Plus se situe au sein d'un bassin de vie à la démographie globalement peu dynamique. Une majeure partie des flux migratoires sont endogènes à ce bassin de vie, et des situations de report s'observent depuis Bourges Plus vers des secteurs limitrophes. Ces flux concernent notamment des familles avec enfants, accédant à la propriété. La réponse à ces besoins constitue un moyen d'éviter une baisse de la population sur la ville-centre.

Parallèlement, Bourges Plus attire des ménages en provenance de l'Île-de-France, une dynamique qui pourrait se renforcer dans un contexte où la crise sanitaire a bousculé les modes de vie et ouvert la voie à la bi-résidentialisation (par exemple, une vie partagée entre l'Île-de-France et une ville moyenne), voire à un départ définitif du territoire francilien. Ces flux migratoires seront à conforter par un important travail de marketing territorial, à l'appui d'arguments à mettre en valeur (cadre de vie, coût de l'immobilier, équipements et numérique...); en termes d'habitat, cela nécessitera de proposer une offre adaptée à cette population en attente d'une qualité de vie retrouvée (espaces confortables, services de proximité et lien social).

Bourges Plus est, à l'instar du territoire national, traversé par d'importantes mutations sociodémographiques de sa population (diminution de la taille des ménages, vieillissement...). Ces dynamiques impliquent une reconfiguration d'une partie de l'offre de logement, et l'apport de réponses adaptées à ces besoins évolutifs : vers des logements plus petits, plus accessibles, au coût modéré.

### 2. Le développement de l'offre nouvelle dans un contexte de stabilité démographique

La stabilité démographique n'est pas synonyme d'absence de besoins en logements. Néanmoins, dans un contexte de tension relativement faible, les ménages sont moins contraints à habiter au sein d'une offre ancienne, inconfortable ou de moindre qualité. Cette offre est peu attractive, peu valorisée, conduisant à une vacance importante. Le territoire est par ailleurs engagé dans une importante dynamique de renouvellement de l'offre de logement obsolète, qu'il convient, en partie de compenser.

En parallèle, l'offre nouvelle se développe spontanément sur des produits très attractifs pour des ménages actifs, dans un parcours d'accession à la propriété : il y a ainsi un réel dynamisme du marché immobilier sur les produits individuels et familiaux. Sur la période récente, la construction s'est orientée sur ce type d'offre, alimentant le phénomène de périurbanisation et de dévitalisation des centralités.

### 3. Les fragilités du parc ancien, sources de problématiques patrimoniales et sociales

La faible valorisation immobilière du territoire conduit à la dégradation d'une partie du parc privé, source de problématiques d'usage pour les occupants (mal-logement, inconfort, fortes charges...), et de problématiques patrimoniales (dévalorisation financière du parc, baisse des investissements sur le bâti) conduisant et à la dégradation du patrimoine bâti et à la fragilisation des copropriétés.

En parallèle, le parc social connaît des mutations importantes, compte-tenu des efforts importants d'intervention (réhabilitation, résidentialisation, voire déconstruction) sur le parc ancien cumulant les fragilités dans le cadre du NPNRU mais également du Plan d'Investissement Volontaire porté par Action Logement.

Les réponses à ces difficultés passent par un soutien massif à la rénovation du parc, par l'accompagnement des publics et par la déconcentration progressive de l'offre à bas coût.

#### 4. Les besoins et réponses apportées aux besoins spécifiques en logement et hébergement

Le vieillissement de la population et la géronto-croissance posent un enjeu d'adaptation de l'offre de logements, mais aussi la nécessité d'étoffer les réponses apportées en termes d'hébergement. La satisfaction des besoins en logements accessibles et/ou adaptés aux personnes en situation de handicap doit être cernée sur la base d'un recensement de l'offre accessible à conduire.

Plus ponctuellement, la population résidente de Bourges Plus est concernée par des situations de parcours de vie chaotiques, nécessitant une sécurisation des personnes concernées. Cela peut aller de la mise à l'abri face à une situation d'urgence (violences conjugales / familiales, perte d'un logement), à l'insertion sociale et professionnelle dont le logement constitue un élément charnière dans la capacité de la personne à retrouver un parcours de vie plus serein.

Bourges Plus ambitionne de développer son campus universitaire, avec un renforcement de l'offre de formation, conduisant à une hausse des effectifs étudiants. Ces publics, et les jeunes de manière plus générale, sont concernés par les besoins en produits spécifiques par leur mode de gestion, leur durée d'occupation et par la réactivité nécessaire à la satisfaction des besoins.

Enfin, Bourges Plus accueille des personnes issues des communautés des Gens du Voyage, au sein d'aires d'accueil. Certaines souffrent aujourd'hui d'un manque d'adaptation aux besoins des voyageurs, ne permettant pas l'accueil dans de bonnes conditions. De plus, certains ménages sont

durablement implantés sur le secteur et s'orientent vers un souhait de sédentarisation, au sein d'un habitat adapté à leur mode de vie.

#### 5. Une politique de l'habitat à asseoir sur un projet global de territoire

Le développement et l'attractivité d'un territoire ne se décrètent pas au sein d'une politique publique sectorielle unique ; c'est pourquoi il convient de replacer le PLH au sein d'une démarche plus large concourant à faire de Bourges Plus un territoire attractif, à différentes échelles.

L'agglomération est une locomotive à l'échelle du département du Cher, il concentre en effet un tiers de sa population, et près de la moitié des emplois. Cette concentration de l'emploi est un atout majeur dans l'attractivité résidentielle du secteur, et plusieurs dynamiques économiques seront à conforter. Le territoire est en effet une terre d'industries, notamment dans le domaine de la défense et l'ambition de structurer une filière d'innovation dans ces domaines. Le territoire peut également s'appuyer sur son campus étudiant pour y adosser des activités nécessitant la mobilisation de personnel qualifié. Enfin, le soutien à l'emploi passe également par l'inscription dans des démarches de développement auprès de publics éloignés de l'emploi (démarche territoire « zéro chômeur » de longue durée, développement de tiers-lieux dans les quartiers prioritaires de Bourges...

L'attractivité territoriale passe également par la capacité à faire du territoire un espace où il fait bon vivre, où l'offre culturelle, de loisirs, est développée. Le territoire dispose d'ores et déjà équipements de tourisme et de loisirs participant à la qualité de vie sur le territoire (patrimoine ancien, canal du Berry, équipements sportifs et culturels...). Le territoire s'engage dans leur valorisation et dans cette perspective, il peut s'appuyer sur plusieurs dispositifs tels que « Bourges, vie nouvelle » dont l'ambition est de

réaliser un marketing territorial à destination de nouvelles populations. Bourges se positionne comme capitale européenne de la culture pour 2028, cette démarche permet de valoriser l'investissement culturel au long court mené localement, et de mettre un coup de projecteur, au niveau national, et à l'échelle européenne le cas échéant.

Enfin, plusieurs dispositifs ont pour vocation à soutenir la revitalisation et la mise en valeur de l'important héritage architectural et urbain dont Action cœur de ville à Bourges, Petites Villes de Demain à Mehun-sur-Yèvre. Cette revitalisation pourra également passer par des opérations de reconquête de friches, et de rénovation de logements.





## 6. Les besoins à satisfaire

Au regard de ces éléments, une série de besoins nécessitent d'être satisfaits sur le territoire. Ils concernent notamment des publics mobiles dans leur parcours résidentiel :

- Les familles primo-accédantes, dont la tendance est à un report vers des communes situées au-delà des limites de l'agglomération ;
- Les actifs en provenance de l'Île-de-France
- Les élèves de l'enseignement supérieur

Par ailleurs, des dynamiques endogènes sont sources de besoins en logements et seront à accompagner. Cela concerne notamment des dynamiques démographiques (dessalement des ménages, vieillissement de la population) et patrimoniales (renouvellement de l'offre de logements, avec 2200 démolitions envisagées à moyen terme sur le territoire).

Enfin, les besoins concernent également les publics en situation de précarité face au logement, et pour qui la mise à disposition d'une offre d'hébergement adaptée constitue une nécessité.

Pour répondre à ce projet et à ses besoins, le PLH de Bourges Plus est articulé autour de quatre orientations majeures, visant à conforter l'attractivité résidentielle, en soutien au projet de territoire :

- ✓ **Pour un habitat plus sobre, pour le territoire et ses habitants**
- ✓ **Pour un habitat levier de la qualité de vie**
- ✓ **Pour un pilotage de la programmation d'habitat au service d'un développement territorial équilibré**
- ✓ **Pour un habitat plus solidaire & plus inclusif**

## Orientation 1 : Pour un habitat plus sobre, pour le territoire et ses habitants

Limiter l'impact du secteur résidentiel constitue la première orientation du PLH 2022-2028, avec notamment la volonté de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre lié à l'habitat ainsi qu'à la préservation des ressources naturelles parmi lesquelles figure le foncier non artificialisé. La stratégie poursuivie dans le cadre de cette orientation est structurée autour de quatre axes :

- **Renforcer la qualité thermique du parc ancien**, pour réduire les consommations énergétiques liées à l'habitat et la facture énergétique pour les occupants.

Le territoire de Bourges Plus accueille un parc de logements anciens peu performants sur le plan thermique. Cette offre se trouve aujourd'hui peu attractive et participe à la précarité énergétique des ménages. Alors que le territoire ambitionne, au travers de son PCAET adopté en 2021, de réduire la consommation d'énergie du secteur résidentiel (- 13% d'émission de GES dans le secteur résidentiel en 2026 par rapport à 2012), la stratégie du PLH vise à poursuivre, avec l'appui des bailleurs sociaux, la réhabilitation thermique du parc social, mais aussi à accompagner les propriétaires privés dans l'amélioration de leur habitat, et en premier lieu des passoires thermiques, notamment dans le cadre des actions d'accompagnement réalisées par la Maison de l'Habitat.

**Une ambition annexe : l'accompagnement et la structuration des filières du bâtiment comme préalable aux ambitions de sobriété environnementale de l'habitat**

Proposer un habitat plus sobre sur le plan environnemental implique que les entreprises puissent intervenir en faveur de l'amélioration de la qualité du parc de logements, avec des chantiers sur lesquels elles disposent des

compétences et savoir-faire nécessaires (labellisation RGE notamment). Il s'agit donc de pouvoir accompagner la formation au sein des entreprises de travaux, notamment en garantissant des débouchés économiques réguliers et pérennes. La collectivité pourra également communiquer auprès des porteurs de projets pour les aider à identifier les entreprises qualifiées (annuaire, communication autour d'opérations pilotes...)

Par ailleurs, la qualité environnementale de l'habitat implique de pouvoir mobiliser des matériaux bio-sourcés, qu'il faut produire, acheminer et utiliser : c'est tout une filière qui est à structurer localement pour que ces matériaux puissent être utilisés sur les chantiers. Le développement de cette filière ne sera pas spontané, le rôle de la collectivité pourra être d'accompagner la structuration de filières de matériaux, s'appuyant sur les ressources locales (matières premières, entreprises...) et œuvrant pour son développement au travers d'appels à projets, de subventions versées en cas d'usage de matériaux bio-sourcés, etc.



- **Préserver la ressource foncière en privilégiant la mobilisation des fonciers au sein de l'enveloppe urbaine ou déjà artificialisés**

Cet objectif de sobriété foncière s'inscrit dans une ambition générale développée à différentes échelles, au niveau national avec la trajectoire Zéro Artérialisation Nette, portée par la Loi Climat et Résilience, jusqu'au PLUi arrêté en 2021, qui fixe des objectifs de réduction de la consommation foncière, où le secteur résidentiel joue localement un rôle majeur.

Consommer moins, implique de produire de manière plus rationnelle et sur des fonciers plus contraints. Pour atteindre cet objectif, il conviendra de veiller à la faisabilité des opérations, sur les plans financiers et architecturaux. Concrètement, il est nécessaire que ces opérations soient suffisamment attractives (à différents niveaux : qualité architecturale, d'usage, prix de sortie, etc.) pour se développer en parallèle d'opérations en extension ou sur des terrains nus.

Le rôle de l'agglomération pourra être de veiller, sur sollicitation des communes à la qualité de vie au sein des opérations par une programmation et des formes architecturales adaptées à chaque projet, mais aussi favoriser l'émergence d'opérations vertueuses directement via des appels à projets.

- **Opérer à l'aide d'une stratégie foncière, permettant la sortie d'opérations en renouvellement à coût maîtrisés**

Cet axe de travail s'inscrit en continuité du précédent. En effet, Bourges Plus dispose de diverses opportunités à mobiliser en faveur de la réduction de la consommation foncière : NPNRU de Bourges Nord, Action Cœur de Ville, recyclage des friches notamment militaires, immeubles vacants...

La maîtrise des coûts de sortie implique d'anticiper, en agissant en amont des opérations, par la maîtrise publique des fonciers visés et par des modes

opérateurs adaptés. Pour être efficace, la programmation du projet (volumes, produits) doit précéder l'acquisition et le portage de l'opération : c'est bien en fonction des objectifs poursuivis et de l'offre qui est envisagée que doivent se faire les acquisitions foncières. De cette manière, la valeur est donnée en fonction du projet, et non du foncier acquis en l'état.

Pour conduire cette stratégie foncière, Bourges Plus pourra s'appuyer sur la SEM Territoria. Il reviendra également d'envisager la création d'un opérateur dédié à ce type d'intervention complexe (de type foncière ou concession d'aménagement) pour porter des opérations publiques de recyclage foncier ou restructuration d'îlot.



- **Accompagner les projets ambitieux sur le plan de la transition écologique**

Le développement d'une offre nouvelle devra intégrer des projets exemplaires, participant activement à la sobriété environnementale du territoire. Il s'agira notamment de favoriser la création de réseaux de chaleur, la production d'énergies renouvelables, l'utilisation de matériaux biosourcés au sein des opérations nouvelles... L'accompagnement de

Bourges Plus pourra passer par le portage foncier d'opérations, intégrant des prescriptions urbaines et architecturales ambitieuses. Cela implique de pouvoir proposer des opérations attractives, viables : elles doivent donc admettre des surcoûts sans pour autant se situer à des prix prohibitifs. Il conviendra donc de proposer des charges foncières adaptées (minoration foncière, acquisitions par la méthode du compte-à-rebours...) en lien avec les axes de travail précédents.

## Orientation 2 : Pour un habitat levier de la qualité de vie

Le parc ancien de l'agglomération souffre d'un désintérêt croissant de la part des acquéreurs et des locataires en raison de sa dégradation, mais aussi des configurations structurelles des bâtiments (étage, ensoleillement, absence d'espaces extérieurs) et de leur environnement (capacité de stationnement, espaces de respirations, commerces, etc.). Retrouver une attractivité auprès du public familial et des classes moyennes et supérieures en cœur d'agglomération nécessite de proposer une offre concurrentielle à l'offre neuve périphérique et d'entreprendre des actions de réhabilitation lourdes du parc ancien afin d'en changer l'image. Cette orientation se décline en trois axes :

- **Diversifier l'offre à destination des familles sur le cœur d'agglomération**

Cette diversification a pour but de rendre attractif ces secteurs aux familles et aux actifs par la mise sur le marché de produits de qualité et répondant à leurs attentes. Il s'agira notamment de proposer des produits anciens clés en main (la conduite de travaux de rénovation étant perçue, à juste titre, comme complexe), mais aussi d'assurer le développement d'une offre

nouvelle aux formes et aux prix adaptés sur des fonciers libres ou libérés dans le cadre de projets de renouvellement.

Compte-tenu de la dynamique du marché immobilier, il semblerait plutôt risqué de proposer des projets de qualité, ne pouvant absorber des surcoûts liés à des efforts supplémentaires sur les plans architecturaux, urbains, énergétiques. Néanmoins, l'exigence ne doit pas être réservée aux secteurs les plus tendus et le diagnostic a montré que l'offre qualitative en centre urbain était aussi un produit recherché par les acquéreurs.

Ainsi, Bourges Plus pourra s'inscrire dans une démarche d'accompagnement et de valorisation de ces projets, en apportant un soutien financier conditionné au respect de certaines prescriptions urbaines et architecturales. Le rôle de l'agglomération pourra être de communiquer autour de ces projets pour les rendre visibles et désirables. Enfin, cet axe de travail implique avec les communes d'élargir la focale sur les questions d'espaces publics et de cadre de vie qui participent à l'attractivité résidentielle (commodités, espaces récréatifs et végétalisés...), réflexion à mener notamment dans le cadre des programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain.



- Faire de la **rénovation des logements anciens** dégradés ou inadaptés dans les centralités du territoire, un facteur **d'amélioration du confort de vie et de vivre en ville**

L'offre de logements anciens est étoffée sur l'agglomération. Parfois, l'investissement patrimonial est faible compte-tenu de prix de l'immobilier bas ne permettant pas la rentabilisation de ces travaux. Les produits anciens sont donc peu confortables par manque d'isolation thermique, phonique, d'espaces extérieurs, etc. et sont surreprésentés au sein du parc vacant. Toutefois, les biens rénovés trouvent facilement preneurs en location comme en accession, auprès de publics ne se tournant pas vers le segment de l'offre individuelle, par choix ou par défaut.

La rénovation de ces logements présente des intérêts patrimoniaux et sociaux. Patrimoniaux d'une part puisqu'elle participe à l'amélioration du bâti ; les travaux effectués sur l'enveloppe (menuiserie, façades, toitures) contribuent à l'amélioration de la perception de l'espace public. Les rues s'en trouvent plus agréables, et la notoriété résidentielle s'améliore ;

d'autre part, la rénovation des logements anciens présente un intérêt social, puisqu'elle permet aux habitants de disposer d'un logement de qualité, plus sobre énergétiquement, leur assurant un reste à vivre plus important.

Enfin, le confort de vie peut aussi s'entendre par la capacité à proposer une offre proche des commerces et des services, en ce sens, l'intervention sur l'habitat doit s'inscrire dans une démarche plus globale portée par les dispositifs Action Cœur de Ville (à Bourges) et Petites Villes de Demain (à Mehun-sur-Yèvre). Ces dispositifs pourront servir d'exemple et d'autres communes, d'autres secteurs de l'agglomération pourront en retirer des enseignements (financements à mobiliser, ingénierie à mettre en place...), afin d'améliorer leur centre-ville.

Au-delà des actions incitatives proposées, Bourges Plus engagera une réflexion autour de nouveaux outils de lutte contre l'habitat indigne (Permis de Louer, transfert des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne à l'intercommunalité...)



- **Prévenir et intervenir face à la dégradation des copropriétés** qui contribue à la fragilisation de l'ensemble immobilier et du secteur

Les copropriétés fragiles sont des ensembles immobiliers marqués par des problématiques de gestion, un manque d'entretien et d'investissement sur les parties communes (charges insuffisamment provisionnées, travaux non votés...). Au final, la dégradation du bâti génère une dévalorisation de l'ensemble immobilier, qui le rend moins attractif sur le marché immobilier : le cycle de dégradation est enclenché, l'occupation se paupérise, la vacance augmente, les travaux sont moins facilement réalisés par les propriétaires, etc. S'il est visible depuis l'espace public, cet ensemble peut participer à la dévalorisation de la rue, du secteur.

Prévenir ce cycle de dégradation et intervenir sur ces ensembles fragilisés nécessite d'engager un important dialogue avec les propriétaires, de les accompagner (socialement, techniquement et financièrement) dans les démarches d'intervention sur le bâti. Le coût des travaux implique de mobiliser les aides de l'Anah, et d'engager une phase de redressement financier des comptes de la copropriété.

Bourges Plus pourra installer un dispositif de veille et de prévention des situations, mais aussi engager des actions d'accompagnement plus ou moins importantes selon le degré de fragilité des ensembles immobiliers.



*Crédit photo : Le berry républicain*

### **Orientation 3 : Pour un pilotage de la programmation d'habitat au service d'un développement territorial équilibré**

Le territoire s'organise selon une dichotomie entre le pôle aggloméré, qui présente un habitat diversifié, et la périphérie, constituée des pôles de proximité et de communes rurales, dominés par le modèle de la maison individuelle de grande superficie occupées par leurs propriétaires. La tension modérée du marché immobilier notamment en lien avec des dynamiques démographiques très limitées sur le territoire et à l'échelle départementale nécessite d'organiser à l'échelle du bassin de vie la programmation de l'offre nouvelle afin de limiter les phénomènes de concurrence mais aussi de contribuer à une meilleure diversité de l'habitat dans les communes.

Cette orientation constitue un sujet phare pour ce nouveau PLH, elle s'organise autour de quatre axes de travail :

- **Programmer une offre de logements, qui assure le respect des équilibres et des complémentarités entre polarités et secteurs ruraux /périphériques**

Si les volumes globaux de programmation ont été définis dans le PLUI, avec les capacités foncières associées, le rôle du PLH est d'organiser cette programmation en termes de phasage afin d'assurer le bon déroulement des opérations (portage, financements, commercialisation...).

Par ailleurs, le rôle du PLH est de définir les grands principes de programmation entre les différents produits logements. Tout d'abord, six communes de l'agglomération sont soumises à la loi SRU, et trois d'entre elles ne répondent pas aux objectifs assignés par l'Etat et devront développer une offre de logements sociaux. Ensuite, le PLH définit des

principes en termes de développement d'une offre d'hébergement et de logements dédiés, qu'il s'agisse d'une offre fléchée pour les publics seniors, pour les jeunes et étudiants, ou pour les places en hébergement à destination de publics en situation d'urgence ou d'insertion.

A la demande des communes, Bourges Plus pourra les accompagner dans la phase amont des opérations afin d'apporter un regard critique sur la programmation envisagée par les porteurs de projets.



- **S'appuyer sur les grands projets résidentiels (NPNRU, ACV), économiques, culturels... pour promouvoir la ville-centre à large échelle**

Bourges est une ville structurante, disposant d'équipements culturels et publics majeurs, d'un patrimoine riche issu de son histoire. Ce sont autant d'atouts à valoriser et sur lesquels s'appuyer dans une démarche de

marketing territorial, ceci afin de promouvoir le territoire auprès de populations extérieures, en provenance de l'Île-de-France notamment.

Sur le centre-ville, plusieurs actions figurant au Programme Action Cœur de Ville visent à intervenir en profondeur sur la redynamisation du centre. Sur le quartier Bourges Nord, le NPNRU va contribuer à l'amélioration de la notoriété résidentielle du secteur, et libérer d'importants tènements fonciers qu'il conviendra de valoriser afin de poursuivre la diversification de l'habitat, et la mixité sociale sur ces quartiers.

- **Réduire la concentration des situations de fragilité sociale par la mise en œuvre de la stratégie de peuplement et la déconcentration du parc à vocation très sociale**

La programmation de l'habitat social à l'échelle intercommunale doit également servir le projet de déconcentration des poches de pauvreté. En effet, la politique de peuplement prévoit, au-delà des objectifs d'attributions fixé en direction des ménages du 1<sup>er</sup> quartile de revenu, de s'appuyer sur une meilleure distribution de l'offre à bas loyer entre les différents secteurs de l'agglomération (via la déconstruction de l'offre obsolète, et sa reconstitution partielle de manière plus éclatée). Ceci nécessite de travailler de manière partenariale à la fois sur la stratégie d'attribution des logements mais aussi à la redistribution de l'offre reconstituée dans des quartiers peu pourvus et des communes disposant des aménités urbaines suffisantes.

- **Mobiliser l'immobilier vacant, en accompagnant les propriétaires, les investisseurs et les communes dans la prise en main des outils adéquats**

La prégnance de la vacance sur le territoire fait de la mobilisation de ce vivier d'offre de logements un point majeur de cette politique de l'habitat.

L'élaboration du PLH a permis de préciser les profils des logements vacants, et de localiser les secteurs qui concentrent des logements inoccupés.

En premier lieu, il conviendra dans la mise en œuvre de cette politique de réaliser une étude action pour définir les différents leviers permettant d'agir, entre outils de suivi et d'observation (état des lieux des bâtiments sur lesquels intervenir), outils coercitifs (définition de périmètres d'application de la taxe sur les logements vacants), outils incitatifs (aides financières, accompagnement individuel...) et outils opérationnels (les modalités d'intervention en fonction des actions rencontrées).

Ensuite, il s'agira de donner à voir les opportunités que peuvent représenter la mobilisation de logements vacants. Pour cela, il sera nécessaire de définir les modalités de remise sur le marché (avec ou sans travaux), de définir le programme de travaux à conduire sur des profils de logements et au final réaliser des opérations pilotes pouvant servir d'exemple.

Il reviendra également à la collectivité de faciliter les démarches pour les propriétaires, afin de rendre attractif cette offre ancienne par le biais d'un système de subventions et crédits à taux préférentiels, d'information sur les outils de gestion (prime de sortie de vacance, garantie de loyers impayés, intermédiation locative...).

Enfin, lorsque les premières démarches incitatives, réalisées en accompagnement des propriétaires, ont échouées, il pourra être nécessaire de lancer des opérations coercitives ou de substitution publique.

L'un des points-clés de la remobilisation du parc ancien consiste proposer des logements dans lesquels les acquéreurs peuvent se projeter à court-terme, sans passer par une longue phase de travaux : cela nécessite de proposer des produits clé-en-main, des plateaux aménagés, sur lesquels les travaux de gros œuvre, voire de remembrement, ont été réalisés au préalable. Cette ambition impliquera de s'adosser à une structure porteuse assurant la maîtrise des biens et la réalisation des travaux.





### Focus : l'OPAH comme dispositif phare de l'intervention sur la vacance

Bourges Plus conduit deux OPAH (renouvellement urbain sur Bourges centre et de droit commun sur l'ensemble du territoire intercommunal), misant essentiellement sur le côté incitatif, sans aller jusqu'aux procédures coercitives, plus complexes à mener. Toutefois, pour les immeubles les plus dégradés, la mise en place d'une OPAH-RU et de ses outils associés doit permettre de poursuivre l'action publique au-delà des actions incitatives en actionnant des procédures coercitives à l'encontre des propriétaires récalcitrants.



## Orientation 4 : Pour un habitat plus solidaire & plus inclusif

Au travers de cette orientation, Bourges Plus porte l'ambition d'être un territoire sur lequel les habitants, quel que soit leur profil, leurs besoins, et leur niveau d'autonomie puissent pleinement s'épanouir et évoluer dans leur parcours de vie. Cette orientation se décline en cinq axes de travail.

- **Maintenir une offre sociale qui sécurise le parcours résidentiel des ménages sur le territoire de Bourges Plus**

Disposer d'une offre sociale étoffée, à bas niveau de loyer, est un atout considérable pour le territoire puisqu'elle permet de limiter le poids du poste logement dans le budget des ménages. Cela est d'autant plus important lorsque celui-ci est réduit en raison de difficultés économiques, qu'elles soient individuelles, ou plus globales en cas de crise. Ainsi, le fait de disposer d'une offre à bas coût sécurise les ménages et permet de pallier certains aléas.

Au vu de l'important renouvellement opéré et à venir sur l'offre sociale, il reviendra à Bourges Plus de veiller au maintien de volumes suffisants en logements à bas coût, tout en diffusant cette offre hors des quartiers où l'offre s'est historiquement développée.

Au-delà des volumes, une attention particulière devra être portée à l'évolution des profils des demandeurs et locataires en place (plus sociaux, moins familiaux). Les besoins en logement ont fortement évolué et nécessitent de disposer d'une offre adaptée, en orientant la production vers des logements plus compacts ; la pression sur les T2 est notamment très importante.

- **Répondre aux enjeux du vieillissement par une offre de logements inclusifs et abordables**

Le vieillissement de la population concerne Bourges Plus au même titre que le territoire national. Cette tendance est aujourd'hui bien identifiée par les communes portant l'objectif de proposer aux aînés un logement adapté sur leur commune de résidence, à proximité du centre, en maintenant un lien social. Cette ambition se traduit par la réalisation de résidences dédiées, qu'elles peuvent réaliser à l'aide des bailleurs sociaux ; les communes sont par ailleurs sollicitées par des opérateurs privés qui développent des solutions d'habitat disposant parfois d'un certain standing avec des coûts qui s'en trouvent prohibitifs pour la plupart des ménages du territoire.

Si ce développement de l'offre adaptée aux seniors est profitable au territoire, elle tend à se limiter à des opérations intégrant des niveaux de loyers élevés. Aussi l'agglomération veillera au développement d'une offre intégrant une offre à coût plus modéré et notamment dans le cadre d'opérations à vocation intergénérationnelle ou inclusives dans la diversité des profils accueillis.

En parallèle du développement d'une offre neuve spécifique aux seniors, le maintien à domicile dans de bonnes conditions d'autonomie continue d'être un axe sur lequel les efforts d'accompagnement devront être maintenus. Dans ce cadre, la poursuite des financements autour des dispositifs d'amélioration de l'habitat constituera un élément essentiel de la politique de l'habitat.



- **Prendre appui sur le parc privé existant, notamment vacant, pour développer une offre de logements accompagnés, adaptés à différentes personnes**

Le parc privé vacant compte une proportion importante de petits logements, dont le loyer serait limité. Ce vivier gagnerait à être mobilisé pour le développement d'une offre de logements accompagnés, qu'ils soient captés par des opérateurs réalisant de la maîtrise d'ouvrage d'insertion, des bailleurs sociaux pour la réalisation d'opérations en acquisition-amélioration ou encore via le déploiement de logements privés gérés par le système d'intermédiation locatives. Ainsi, des logements diffus permettraient d'apporter des réponses à des ménages en insertion (jeunes, publics en sortie d'hébergement...) ou faisant face à une situation d'urgence (mise à l'abri, femmes victimes de violences...) en complément du développement de l'offre en structure collective.

La mobilisation de ce parc nécessitera un soutien de la collectivité par différents canaux (financements, communication).

- **Veiller à l'adéquation offre / demande sur le marché du logement étudiant**

Bourges structure son campus étudiant et développe son offre de formation, notamment au sein de l'INSA. Pour répondre à l'évolution de cette offre de formation, Bourges Plus a favorisé le développement d'une offre étudiante au sein du parc privé (logements labellisés étudiants), un dispositif qui a connu un certain succès. En parallèle, une offre de résidence étudiante s'est progressivement structurée, et certaines sont en cours de construction ou en projet : l'offre sera étoffée à très court-terme.

Dans ce contexte, il reviendra à Bourges Plus de veiller au bon équilibre de l'offre proposée avec les besoins constatés. Celle-ci devra s'inscrire en complémentarité avec l'offre existante en centre-ville sans générer une concurrence, notamment pour les propriétaires qui ont investi pour obtenir la labellisation intercommunale. Pour cela, Bourges Plus pourra poursuivre sa démarche d'observation et de labellisation des logements, en collaborant avec les opérateurs et les structures d'enseignement supérieur dans le cadre de la mise en place de l'Observatoire Territorial du Logement Etudiant (OTLE).

- **Assurer la qualité des conditions d'accueil des Gens du Voyage et répondre aux besoins de sédentarisation**

La qualité de l'accueil des personnes de la communauté des gens du voyage passera par l'amélioration des aires aujourd'hui peu confortables (l'aire de Mehun-sur-Yèvre est ici spécifiquement ciblée) Bourges Plus veillera à piloter et financer cette rénovation dans le cadre de sa compétence.

En plus de l'offre d'accueil, le développement d'habitat adapté sera nécessaire pour répondre aux besoins de publics sédentarisés, ou souhaitant le faire sur le territoire. En ce sens, Bourges Plus devra participer au développement d'une offre de terrains familiaux, et d'habitat spécifique (en PLAI adapté, en location-accession...), en organisant les modalités de co-construction du projet avec les futurs habitants.

# PLH PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT BOURGES PLUS



Définition des besoins en logement

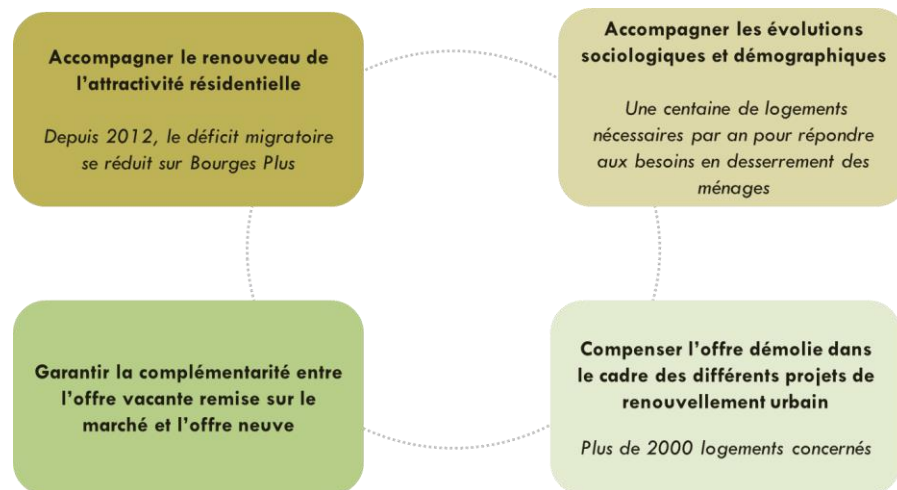
1

## Les composantes des besoins en logement

La création de nouveaux logements répond à plusieurs besoins :

- Les besoins liés à l'augmentation de la population
  - Les naissances sur le territoire
  - Les arrivées de nouveaux ménages s'installant sur le territoire
- Les besoins liés uniquement au maintien de la population (appelé également Point Mort de la construction) :
  - Le desserrement des ménages
  - Le renouvellement du parc
  - La variation des résidences secondaires
  - La variation de la vacance

### 1. Les besoins à satisfaire localement



Bien que le territoire de Bourges Plus se trouve dans une situation de faible dynamisme démographique, plusieurs besoins sont à satisfaire :

Des migrations résidentielles s'opèrent de manière endogène au bassin de vie berruyer, mais hors des limites de l'agglomération. Ces migrations concernent notamment des familles primo-accédantes, qu'il s'agirait de maintenir sur le territoire intercommunal, et notamment au cœur de l'agglomération. Par ailleurs, le territoire attire des populations en provenance de l'Île-de-France, et présente même un solde migratoire positif vis-à-vis de cette région, un phénomène qui pourrait se renforcer suite à la crise sanitaire. Dans ce contexte, il est nécessaire de conforter l'attractivité du territoire à large échelle, une attractivité à renforcer auprès de populations actives, pour accompagner le développement de l'emploi.

En parallèle, le territoire est marqué par des phénomènes sociodémographiques générateurs de besoins en logement (desserrement des ménages, vieillissement...), qu'il convient d'accompagner. Des besoins plus ponctuels peuvent nécessiter une offre d'hébergement, actuellement insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins identifiés. Cela implique de poursuivre la structuration d'une offre d'hébergement adaptée.

Enfin, des interventions lourdes sur le parc ancien (en premier lieu duquel se trouve le logement social à très bas niveaux de loyers) conduisent à une disparition de l'offre de logements, pouvant générer une tension sur certains segments de l'offre.

Ainsi, le développement d'une offre de logements peut être satisfait via :

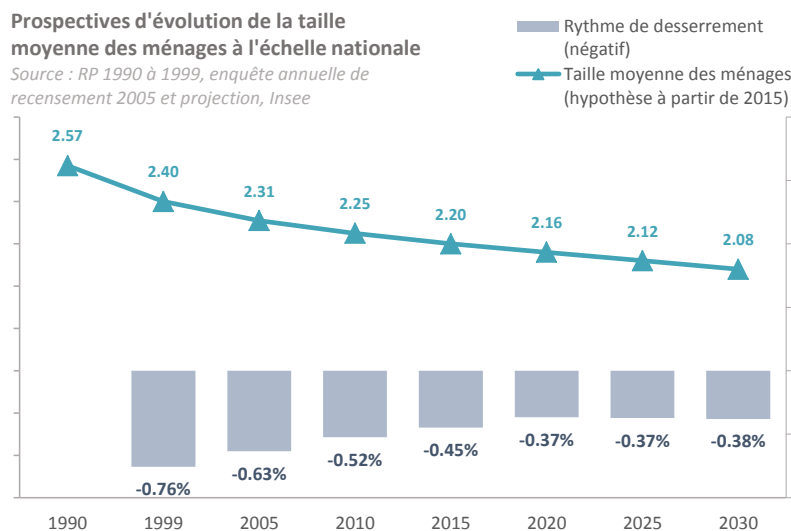
- La production neuve : sur foncier vierge ou par le biais d'opérations de renouvellement urbain,
- La mobilisation du parc existant : consistant en la remise sur le marché à titre principal, de logements vacants ou par transformation d'usage.

Ces différents postes, explicités ci-après, sont à étudier de manière rétrospective afin d'estimer l'impact démographique du scénario de production de logements retenu par les élus dans le cadre de ce PLH.

## 2. Le desserrement des ménages

Le desserrement correspond aux besoins en logements liés à la baisse de la taille moyenne des ménages. Ce phénomène est lié à plusieurs tendances démographiques et sociologiques : le vieillissement de la population (de plus en plus de personnes vivent longtemps seules), la décohabitation des jeunes ou encore l'éclatement des ménages liés aux divorces et aux séparations.

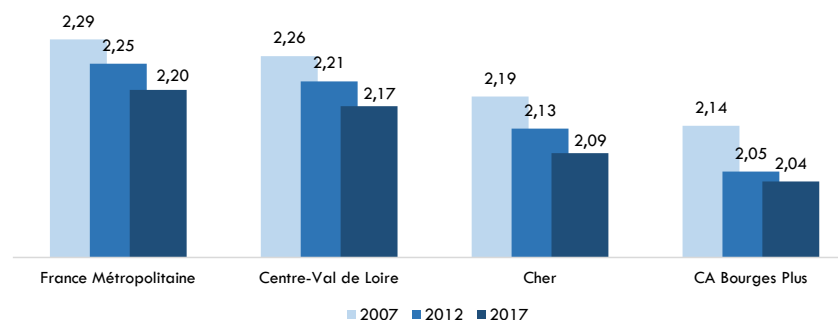
A l'échelle nationale, une tendance au ralentissement du rythme de desserrement est observée, et liée à un effet de seuil. Ce phénomène doit être pris en compte dans le cadre des scénarios prospectifs.



Au sein de la CA Bourges Plus, ce phénomène de desserrement des ménages s'est fortement ralenti sur la période récente : passant de -0,8% par an entre 2007 et 2012 à -0,2% par an entre 2012 et 2017. La taille moyenne des ménages se rapproche de 2 personnes par ménage ; par conséquent, les besoins en logements nécessaires pour accompagner ce phénomène s'en trouvent réduits.

Évolution de la taille moyenne des ménages entre 2007 et 2017

Source : INSEE RP 2017



Les projections réalisées dans le cadre de l'élaboration du scénario prospectif tablent sur une poursuite du rythme de desserrement équivalente à la période récente (-0,2% par an), ce qui correspond tout de même à une centaine de logements par an.

## 3. La variation du parc vacant et de résidences secondaires

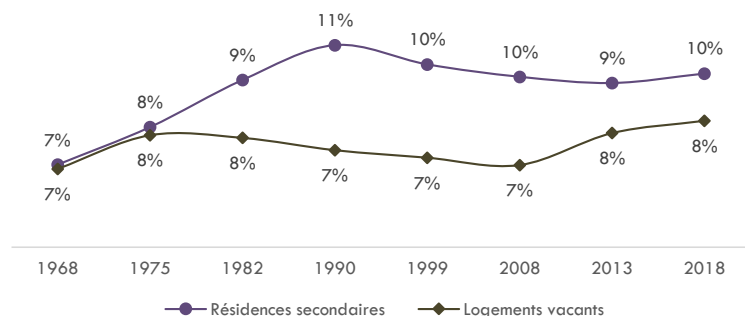
La vacance des logements est une composante de chaque marché immobilier nécessaire à assurer la fluidité des parcours résidentiels. Il est admis qu'un taux de 5 à 7 % assure suffisamment de fluidité. En deçà, il dénote une tension du marché, au-delà il peut traduire des situations de

vacance plus structurelles (situations administratives / familiales bloquées, dégradation du bâti, inadéquation avec les prix de marché, etc.).

En parallèle, les résidences secondaires forment un marché autonome sur lequel les collectivités ont peu de prise. Il est cependant nécessaire de les prendre en compte car elles peuvent renforcer la tension sur le parc de logements, sur certains types de produits, qui ne sont plus disponibles pour les résidents permanents.

A l'échelle nationale, le phénomène de résidences secondaires est en léger recul, tandis que la vacance tend à augmenter au cours des 15 dernières années en lien avec un désintérêt progressif pour une partie du parc ancien, qui ne trouve pas preneur en raison des attentes actuelles de la population en termes de confort et configuration des logements.

Évolution du poids des résidences secondaires et des logements vacants parmi le parc de logements depuis 1968  
Source : INSEE RP 2018



Sur le territoire de Bourges Plus, la lutte contre la vacance constitue un enjeu de premier plan. Le poids de la vacance augmente progressivement sur la période récente, avec près de 300 logements vacants supplémentaires chaque année entre 2007 et 2017, elle concerne plus de 6 900 logements en 2017 (vacance conjoncturelle et structurelle confondues).

La hausse est notamment imputable à l'important effort d'intervention sur le parc social ancien dont une partie a été intentionnellement placée en vacance technique en amont des opérations de démolition. La hausse est aussi liée à un accroissement de la vacance dans le parc ancien, notamment dans les centralités en lien avec la dégradation progressive de cette offre et sa concurrence avec une offre plus récente et plus confortable.

Ce basculement dans la vacance n'est pas un besoin à compenser par la création de logements, toutefois il a un impact sur le nombre de logements à remettre sur le marché pour accueillir la population présente ou à venir dans le territoire.

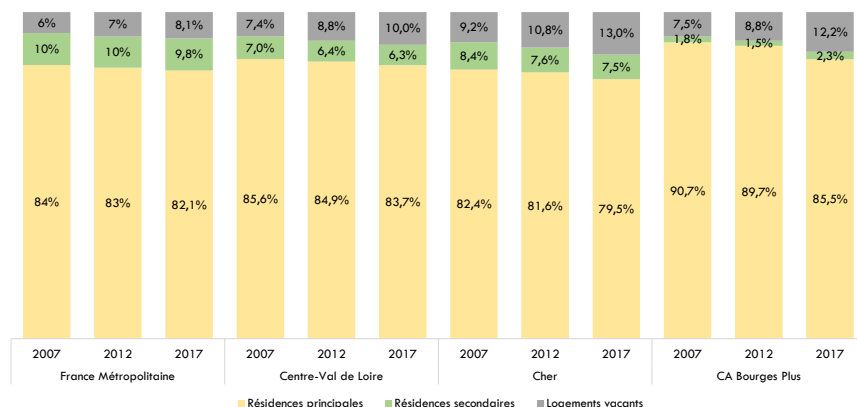
Les projections tablent sur une évolution moins rapide de la vacance dans les années à venir (+ 100 logements vacants par an, soit une hausse de 1,4% par an contre 5,7% par an entre 2007 et 2017). Dans ces conditions, parvenir à freiner la hausse du parc vacant constitue un objectif en soi et nécessitera d'y adosser des moyens importants dans le cadre de ce futur PLH.

L'intervention devra porter prioritairement sur les logements structurellement vacants dans le parc privé et qui ne présentent pas de freins administratifs, notamment liés à des successions bloquées. Ce vivier correspond à environ 1 100 logements à l'échelle de l'agglomération.

Les résidences secondaires jouent un rôle limité localement, elles ne représentent que 2,3% du parc de logements sur le territoire en 2017, à 1 300 unités. Leur dynamique a été contrastée sur la période récente, avec tout d'abord un léger recul entre 2007 et 2012, avant de connaître une hausse nette sur la dernière période intercensitaire. Au global, les résidences secondaires représentent une hausse de 35 logements par an. Les projections réalisées tablent sur une hausse similaire du volume de résidences secondaires.

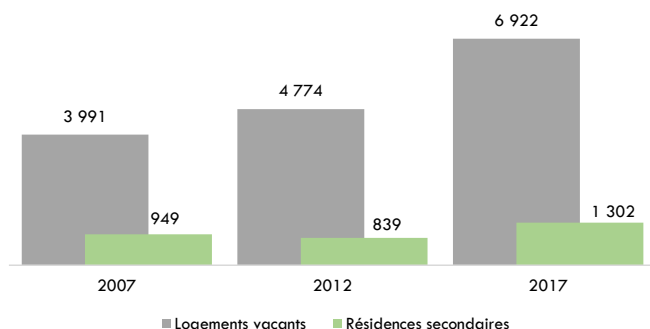
Évolution de l'usage du parc de logements

Source : INSEE RP 2017



Dynamique des logements vacants & résidences secondaires - CA Bourges Plus

Source : INSEE RP 2017



## 4. Le renouvellement du parc de logements

Le renouvellement du parc correspond au solde entre des suppressions de logements (démolitions/changements d'usage) et des créations de logements (division de logements, changements d'usage) dans le parc existant (hors construction neuve).

Si le renouvellement est positif cela indique qu'il existe un besoin de nouveaux logements pour compenser les suppressions :

- Renouvellement de centres anciens / démolitions de logements sociaux ;
- Obsolescence du parc le plus ancien ;
- Logements transformés en locaux commerciaux.

C'est la situation généralement observée dans la majorité des territoires, car le parc plus ancien et dégradé nécessite un renouvellement régulier.

Dans certains cas, la création spontanée de logements dans le parc existant (divisions de logements ; locaux commerciaux transformés en logements) est supérieure aux suppressions : on parle alors de renouvellement négatif. Cette situation traduit généralement une pression forte sur le parc.

A l'échelle de la CA Bourges Plus, le renouvellement est positif et correspond à un besoin important, sous l'effet des opérations menées dans le cadre de l'ANRU notamment. Il correspond à la disparition de 212 logements par an entre 2007 et 2017.

Ce renouvellement devrait se poursuivre, à un niveau néanmoins plus faible sur la période d'application du PLH. La disparition de cette offre de logements va contribuer à retendre le marché, mais aussi nécessiter de renouveler une partie de l'offre démolie.



### 5. En synthèse, le point-mort de la construction 2007 – 2017

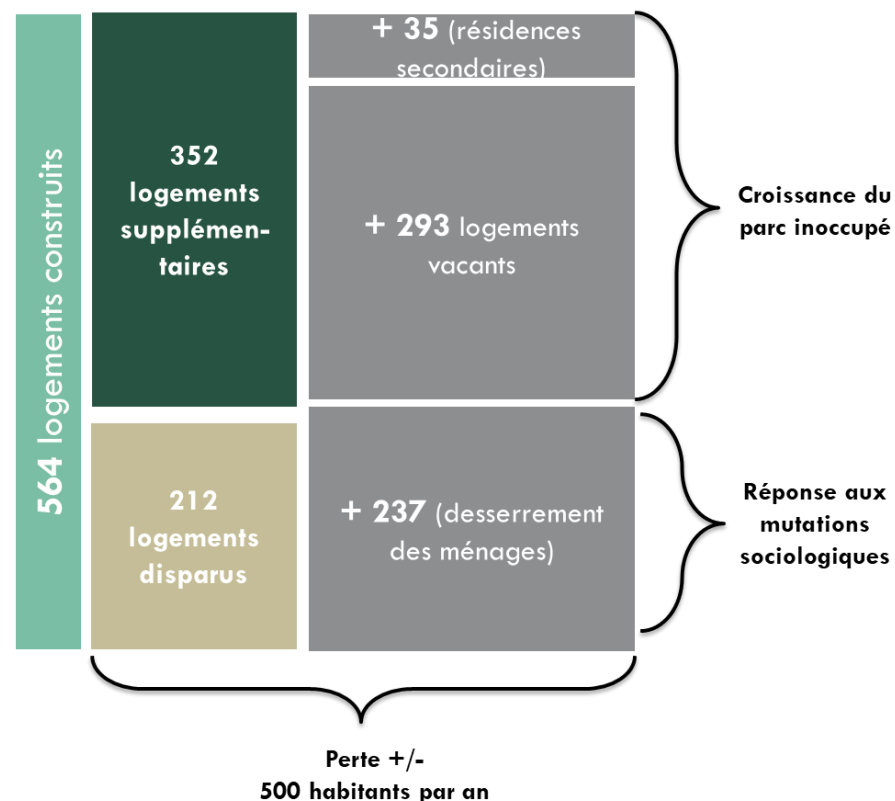
La mise en rapport entre le nombre de logements construits annuellement entre 2007 et 2017 et l'évolution de la population sur la même période permet d'identifier le « point-mort » rétrospectif, c'est-à-dire le nombre de logements nécessaires pour maintenir la population.

Ainsi, 564 logements ont été livrés en moyenne annuellement sur cette période. Toutefois, 212 logements ont disparu chaque année sous l'effet du renouvellement. Ainsi, l'agglomération compte 352 logements supplémentaires chaque année.

Malgré cet effort de construction, le territoire a connu une baisse de sa population (autour de 500 habitants en moins chaque année), l'effet démographique a été négatif, et ce en raison de plusieurs phénomènes endogènes ayant consommé des besoins en logement, sans impact démographique (point-mort) :

Le principal poste du point-mort est la hausse du nombre de logements inoccupés en tant que résidence principale, en premier lieu desquels se trouvent les logements vacants (+ 293 logements vacants supplémentaires chaque année), et dans une moindre mesure les résidences secondaires (+35 logements par an).

Ensuite, le second phénomène est la diminution de la taille moyenne des ménages, qui implique un besoin de 237 logements supplémentaires chaque année.



Visualisation du « point-mort » de la construction entre 2007 et 2017 sur le territoire de la CA Bourges Plus, sources : INSEE RP 2017, sit@del 2, traitements MERC/AT.

## Les scénarios de développement

### 1. Estimation de la population au 1<sup>er</sup> Janvier 2022

A date de réalisation des scénarios, les chiffres officiels disponibles pour l'établissement des scénarios prospectifs sont ceux du millésime 2017 du Recensement de la Population de l'INSEE (RP 2017).

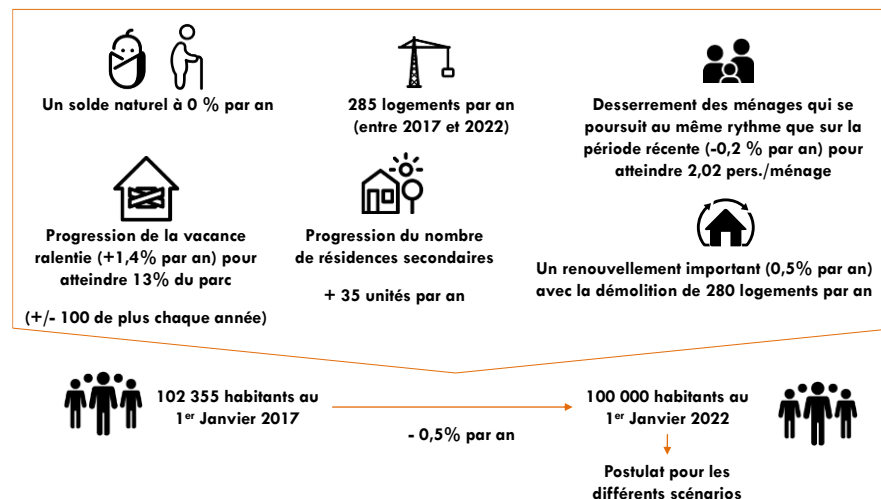
Une estimation de la population au 1<sup>er</sup> Janvier 2022 a été réalisée sur la base d'une projection des logements livrés entre 2017 et 2022 (217 logements livrés annuellement en 2017 et 2018, puis projection de 330 logements par an entre 2019 et 2022, en suivant la programmation du PLUI).

Les hypothèses retenues pour cette estimation de la population sont les suivantes :

- Un desserrement des ménages de -0,2% par an ;
- Une progression de la vacance ralentie par rapport à la période récente (+ 1,4% par an, soit près de 100 logements vacants supplémentaires chaque année).
- La démolition de 280 logements par an, sous l'effet du NPNRU et d'Action Cœur de Ville, représentant un taux de renouvellement de 0,5% du parc de logement par an.
- Un solde naturel stabilisé et à l'équilibre (0% par an) tel qu'observé actuellement ;
- Une hausse du volume de résidences secondaires comparable à la période récente (35 résidences supplémentaires chaque année, soit + 1,4% par an).

Ces hypothèses conduiraient à une population de 100 000 habitants au 1<sup>er</sup> Janvier 2022, soit une diminution de la population de -0,46% par an. Cette dynamique est similaire à celle observée sur la période 2007 – 2017.

#### Estimation de la population 2022 au regard des tendances récentes



## 2. Le scénario « capacité maximale de production du PLUi »

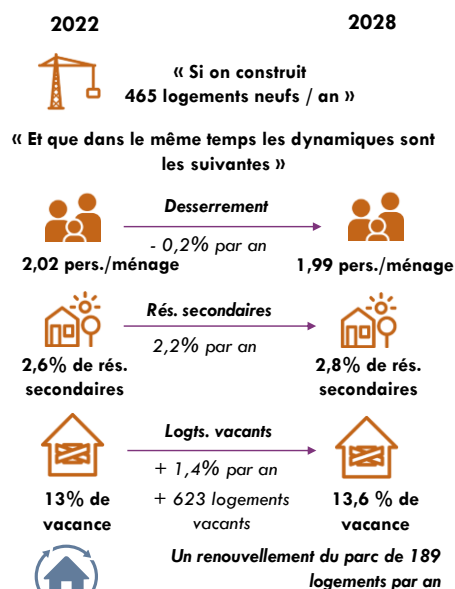
Le scénario « capacité maximale de production du PLUi » correspond à la poursuite de l'ensemble des phénomènes observés sur la période récente, tout en intégrant les objectifs de production de logements définis par le PLUi :

- Une diminution de la taille des ménages de 0,2% par an, pour atteindre 1,99 personnes par ménage en moyenne en 2028.
- Une hausse du parc de résidences secondaires à un rythme régulier (+ 34 unités par an) conduisant à 2,8% de résidences secondaires en 2028.
- Une augmentation du parc de logements vacants de l'ordre de 100 logements par an, soit +1,4% par an et plus de 8 000 logements vacants à horizon 2028, pesant pour 13,6% du parc de logements.
- Une construction de 465 logements dont 280 logements hors renouvellement et 189 en compensation du renouvellement de l'offre.

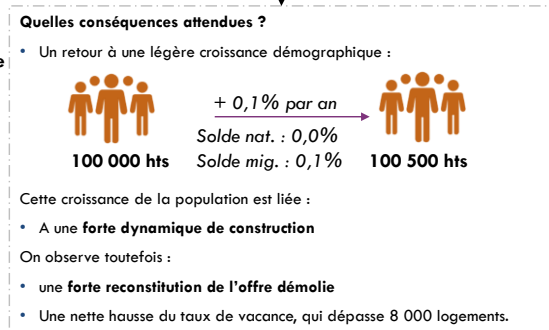
Dans cette perspective intégrant l'hypothèse d'une construction élevée répondant à des besoins en logements, pour répondre à une nouvelle attractivité migratoire, le territoire retrouverait une croissance démographique de l'ordre de 0,1% par an, soit une hausse de 500 habitants à l'horizon du PLH.

Toutefois, la hausse démographique serait limitée par une intervention trop limitée sur la vacance. Ce scénario conduirait à une nette hausse de la vacance, qui dépasserait 8 000 logements en 2028.

### SCÉNARIO 1 – CAPACITÉ MAXIMALE DE PRODUCTION DU PLUI



- Les hypothèses retenues à horizon 2028
- La construction de 465 logements neufs par an, correspondant aux objectifs du PLUi (330 logements + la construction de 25 logements par an à Mehun) et intégrant le renouvellement de l'offre démolie autour de 189 logements par an (dont 70 dans le droit commun).
  - Un rythme de desserrement des ménages équivalent à la période récente (-0,20% par an)
  - Une hausse du poids et du volume de résidences secondaires (+34 par an)
  - Une croissance de la vacance très ralentie par rapport à la période passée (+/- 100 de plus chaque année)



Dans ce scénario, le territoire compte 276 logements supplémentaires chaque année

### 3. Le scénario 2 “action forte sur le parc obsolète et action modérée sur la vacance”

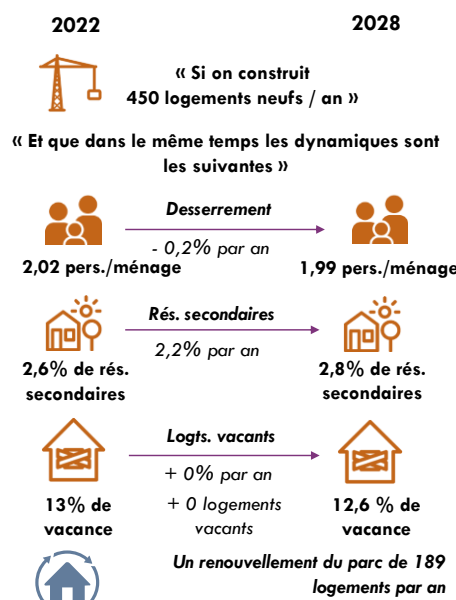
Ce scénario vise une dynamique de construction nouvelle importante, couplée à un renouvellement du parc ancien ambitieux nécessitant d'intervenir sur l'offre privée dégradée dans le cadre d'opération e recyclage urbain. L'intervention sur le parc vacant reste toutefois limitée à des actions de prévention, visant à réguler le basculement de nouveaux logements dans le parc vacant.

Dans le détail, ce scénario propose :

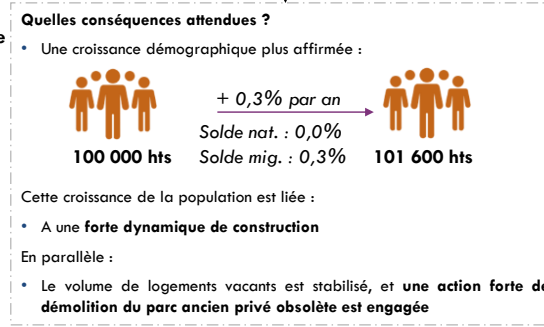
- Une diminution de la taille des ménages de 0,2% par an, pour atteindre 1,99 personnes par ménage en moyenne en 2028. – identique au scénario 1
- Une hausse du parc de résidences secondaires à un rythme régulier (+ 34 unités par an) conduisant à 2,8% de résidences secondaires en 2028. – identique au scénario 1
- Une stabilité du nombre de logements vacants et un taux qui diminue à hauteur de 12,6% du parc de logements.
- Une construction de 450 logements dont 265 logements hors renouvellement et 189 en compensation du renouvellement de l'offre.

Dans cette perspective intégrant l'hypothèse d'une construction élevée répondant à des besoins en logements, pour répondre à une nouvelle attractivité migratoire, le territoire retrouverait une croissance démographique de l'ordre de 0,3% par an, soit une hausse de 1 600 habitants à l'horizon du PLH (+ 260 habitants par an).

#### SCÉNARIO 2 - ACTION FORTE SUR LE PARC OBSOLETE ET ACTION MODERÉE SUR LA VACANCE



- Les hypothèses retenues à horizon 2028**
- La construction de 450 logements neufs par an
  - Un renouvellement de 189 logements par an (dont 70 dans le droit commun).
  - Un rythme de desserrement des ménages équivalent à la période récente (-0,20% par an)
  - Une hausse du poids et du volume de résidences secondaires (+34 par an)
  - Une stabilisation du volume de logements vacants à 7 400 unités.



Dans ce scénario, le territoire compte 261 logements supplémentaires chaque année

#### 4. Le scénario retenu par les élus: « action forte sur le parc obsolète et reconquête de vacance »

Le scénario de développement choisi répond à plusieurs ambitions découlant des enjeux identifiés dans le cadre du diagnostic du PLH :

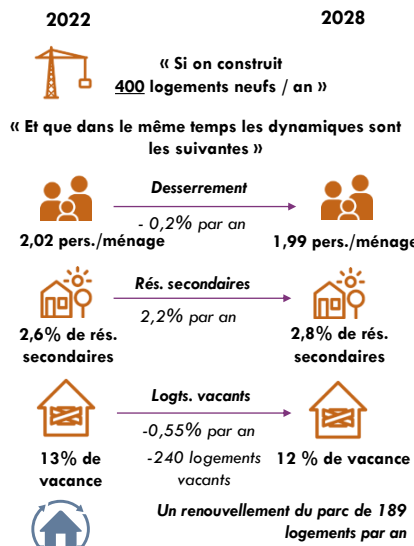
- Une reprise de la construction à un rythme supérieur à la dynamique actuelle, après plusieurs années de production réduite notamment en logements sociaux et collectifs. Les bailleurs sociaux souhaitent s'engager dans des rythmes de production suffisants pour répondre à l'amplification de la demande et compenser en partie les démolitions réalisées. Par ailleurs, plusieurs programmes en résidence (étudiants, personnes âgées) sont prévus sur le territoire.
- La réalisation d'opérations de démolitions dans le cadre du NPNRU et d'opérations de curetage en centre-ancien.
- La remise sur le marché de logements vacants déclinant l'ambition du PLUi à hauteur de 55 logements vacants remis sur le marché annuellement.

Dans le détail, ce scénario propose :

- Une diminution de la taille des ménages de 0,2% par an, pour atteindre 1,99 personnes par ménage en moyenne en 2028. – identique aux scénarii 1 et 2
- Une hausse du parc de résidences secondaires à un rythme régulier (+ 34 unités par an) conduisant à 2,8% de résidences secondaires en 2028. – identique aux scénarii 1 et 2
- Une reconquête de 55 logements vacants structurels par an et un taux qui diminue à hauteur de 12% du parc de logements.
- Une construction de 400 logements neufs dont 215 logements hors renouvellement et 189 en compensation du renouvellement de l'offre.

- Une croissance démographique de l'ordre de 0,25 % par an, soit une hausse de 1 500 habitants à l'horizon du PLH (+ 250 habitants par an).

#### SCÉNARIO 3 - ACTION FORTE SUR LE PARC OBSOLETE ET RECONQUÊTE DE VACANCE



Les hypothèses retenues à horizon 2028

- La construction de 400 logements neufs par an
- Un renouvellement de 189 logements par an, dont près de la moitié dans le droit commun.
- Un rythme de desserrement des ménages équivalent à la période récente (-0,20% par an)
- Une hausse du poids et du volume de résidences secondaires (+34 par an)
- Une baisse du volume de logements vacants à 7 163 unités

Quelles conséquences attendues ?

- Une croissance démographique plus affirmée :

100 000 hts + 0,25% par an → 101 500 hts

Solde nat. : 0,0%  
Solde mig. : 0,25%

Cette croissance de la population est liée :

- A une dynamique de construction maîtrisée, couplée à une forte reconstitution de l'offre démolie

En parallèle :

- Le volume de logements vacants diminue en raison d'une intervention renforcée sur le parc ancien (amélioration, démolition de l'offre privée obsolète) à hauteur de 55 logements par an.

Dans ce scénario, le territoire compte 211 logements supplémentaires chaque année

**Le gain démographique projeté n'est pas l'aboutissement des efforts de production de logements, mais la résultante d'une stratégie globale d'attractivité mise en place par le territoire, dont l'habitat constitue une composante.** Il est notamment prévu de travailler sur la désirabilité de l'offre de logements, neufs et anciens, pour les ménages endogènes mais également à une plus large échelle (départementale et nationale).

## La déclinaison par produit

La programmation affichée au PLH est marquée par un effort important de reconstitution d'une offre sociale démolie entre 2020 et 2026 (environ 2200 logements sociaux démolis).

Ainsi, la production nouvelle devra respecter les équilibres suivants :

- **47 % de la production orientée vers le logement locatif social**
  - Dont 600 logements sociaux familiaux
  - Dont 360 logements dédiés au public vieillissant ou en situation de handicap
  - Et 160 logements d'insertion (dont les 3/4 est déjà programmée)

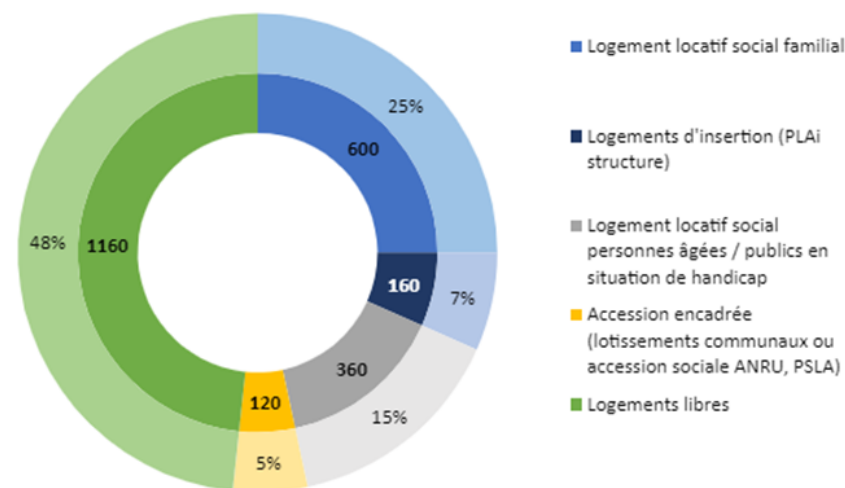
La déclinaison par type de financement locatif social devra par ailleurs respecter les équilibres suivants :

- 40 % de PLAi
  - 40 % de PLUS
  - 20 % de PLS maximum
- **5 % de la production dédiée à l'accession encadrée** (120 logements sur 6 ans)
  - **48% de logements libres** (1160 sur 6 ans)

**A cette production nouvelle s'ajoute 330 logements vacants remis sur le marché :**

- 120 logements **conventionnés Anah** ou « **Denormandie** »
- 90 logements **sociaux en MOI** ou **Acquisition Amélioration**
- 120 ménages accompagnés dans leur parcours **d'accession dans l'ancien** ou **dans le cadre d'opérations en VIR** (Ventes Immeubles à Rénover)

Sur la base de 2400 nouveaux logements construits (400 par an)



## La déclinaison communale du scénario retenu

La déclinaison territoriale du scénario retenu par Bourges Plus s'appuie sur la volonté de conforter l'armature de l'intercommunalité et de tendre vers un indice de construction (nombre de logements construits, par an, pour 1000 hts) équivalent entre les communes ; chaque commune ayant une capacité de développement à la mesure de son poids démographique actuel.

Cette proposition a ensuite été confrontée à la dynamique de projets (coups partis), aux capacités (gisements disponibles) et ambitions de développement de chaque commune. La déclinaison présentée ci-après est le fruit de ces échanges.

Ainsi, les indices de construction restent compris dans une fourchette de 3 à 5 logements par an, pour 1 000 habitants et sont en moyenne plus élevés dans les communes du pôle aggloméré, qu'en périphérie.

Les objectifs de reconquête de logements vacants ont été déclinés sur la base du gisement identifié dans la base LOVAC 2020. L'agglomération, en lien avec les communes, aura la charge de fiabiliser ces éléments dans le cadre de la mise en œuvre du PLH, notamment via la prise de contact avec les propriétaires de logements vacants.

Les objectifs de production de logements locatifs sociaux sont fléchés dans le cœur de l'agglomération et les communes « SRU » contribuant au rattrapage, et viennent notamment compenser l'importante dynamique de démolitions (ANRU et droit commun) réalisée entre 2020 et 2026. Les communes rurales n'ont pas d'objectif affirmé de production locative sociale sauf si des projets ont été identifiés sur ces communes.

Enfin, le PLH affiche la volonté de proposer une offre en accession encadrée pour accompagner le public primoaccédant dans son parcours d'accession. Au regard des niveaux de prix accessibles sur le territoire et de l'ambition de maintien des familles dans le cœur d'agglomération, cette offre devra être fléchée prioritairement au sein de la Ville de Bourges, en mobilisant notamment les opportunités de TVA à taux réduit dans et à proximité des périmètres QPV.

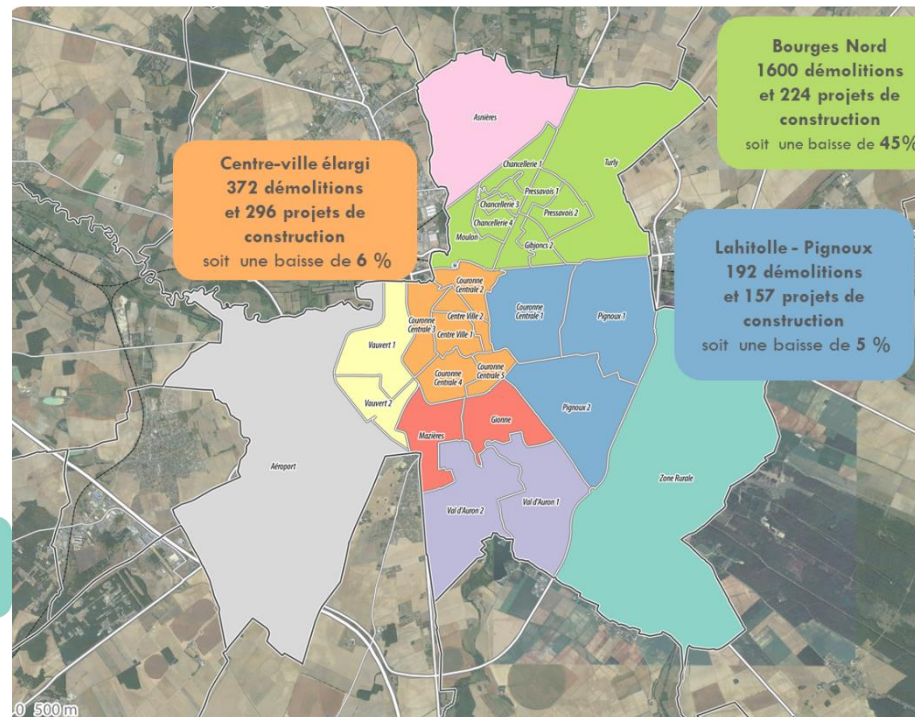
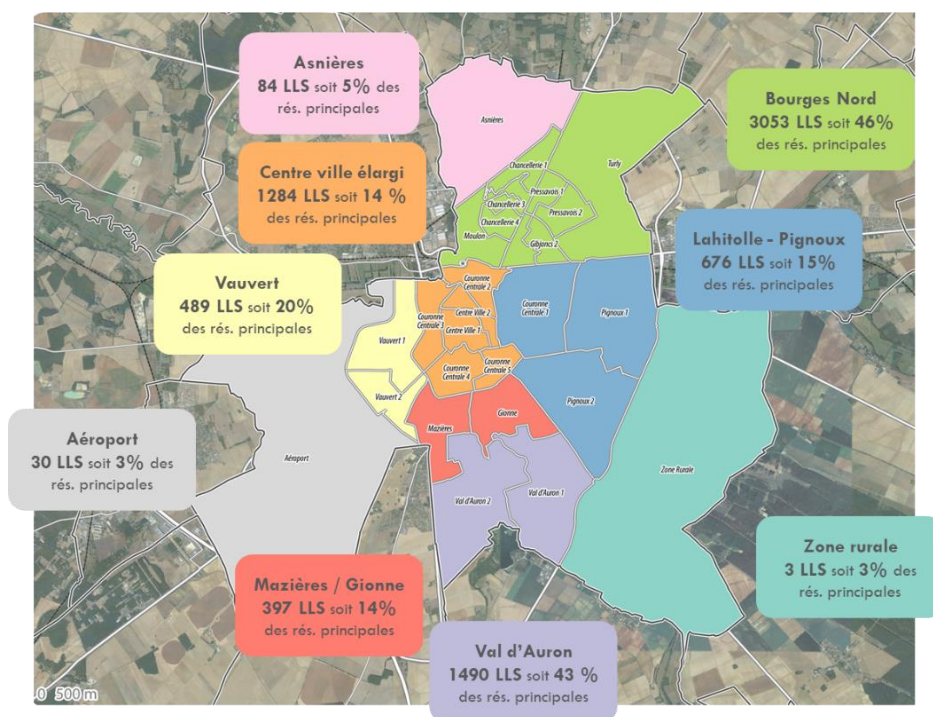
		Déclinaison territoriale - Production neuve			Reconquête de vacance			Répartition par produit									
		6 ans	par an	IC	Objectif de reconquete sur 6 ans	% LV structurels remis sur le marché	Logements vacants structurels du parc privé (Lovac 2020)	Logement locatif social sur 6 ans					rappel projets LLS	Accession encadrée sur 6 ans		Libre sur 6 ans	
								Objectif	stock actuel (SRU)	Taux SRU 2020	Stock projeté en 2028	Taux SRU estimé à terme (2028)					
Annoix	commune rurale	5	1	3,6	1	15%	9	Pas d'objectif minimum	4	3,6%	4	3,0%		Pas d'objectif minimum	100%	5	
Arçay	commune rurale	12	2	3,9	1	15%	8	Pas d'objectif minimum	2	0,9%	2	0,8%		Pas d'objectif minimum	100%	12	
Berry-Bouy	pôle de proximité	30	5	4,2	3	15%	18	6	32	6,5%	38	6,7%		Pas d'objectif minimum	80%	24	
Bourges	Bourges	1500	250	3,9	260	20%	1302	780	10786	31,8%	9490	24,9%	735	8%	120	40%	600
La Chapelle-Saint-Ursin	autre commune du pôle aggloméré	100	17	4,7	1	15%	9	40	150	9,5%	190	11,4%	26	Pas d'objectif minimum	60%	60	
Lissay-Lochy	commune rurale	5	1	3,7	2	15%	12	Pas d'objectif minimum	0	0,0%	0	0,0%		Pas d'objectif minimum	100%	5	
Marmagne	pôle de proximité	50	8	4,3	4	15%	27	10	32	3,5%	42	4,0%		Pas d'objectif minimum	80%	40	
Mehun-sur-Yèvre	pôle de proximité	110	18	2,8	27	20%	134	40	423	13,1%	422	11,4%	41	Pas d'objectif minimum	64%	70	
Morthomiers	commune rurale	15	3	3,3	2	15%	10	4	17	5,2%	21	5,9%	4	Pas d'objectif minimum	75%	11	
Plaimpied-Givaudins	pôle de proximité	60	10	5,0	2	15%	14	12	48	5,7%	60	6,7%	12	Pas d'objectif minimum	80%	48	
Saint-Doulchard	autre commune du pôle aggloméré	225	38	3,9	12	15%	79	90	1010	22,8%	985	20,7%	87	Pas d'objectif minimum	60%	135	
Saint-Germain-du-Puy	autre commune du pôle aggloméré	140	23	4,6	6	15%	42	119	582	25,0%	653	25,9%	119	Pas d'objectif minimum	15%	21	
Saint-Just	commune rurale	12	2	3,1	1	15%	9	Pas d'objectif minimum	14	5,2%	14	4,6%		Pas d'objectif minimum	100%	12	
Saint-Michel-de-Volangis	commune rurale	10	2	3,6	1	15%	7	Pas d'objectif minimum	11	5,6%	11	5,1%		Pas d'objectif minimum	100%	10	
Le Subdray	commune rurale	20	3	3,6	1	15%	6	Pas d'objectif minimum	1	0,3%	1	0,2%		Pas d'objectif minimum	100%	20	
Trouy	autre commune du pôle aggloméré	100	17	4,2	3	15%	18	66	37	2,2%	103	5,7%	66	Pas d'objectif minimum	34%	34	
Vorly	commune rurale	6	1	4,3	2	15%	16	Pas d'objectif minimum	7	5,8%	7	4,8%		Pas d'objectif minimum	100%	6	
<b>Bourges</b>		<b>1500</b>	<b>250</b>	<b>3,9</b>	<b>260</b>	<b>20%</b>	<b>1302</b>	<b>780</b>						<b>8%</b>	<b>120</b>	<b>40%</b>	<b>600</b>
<b>autre commune du pôle aggloméré</b>		<b>565</b>	<b>94</b>	<b>4,3</b>	<b>22</b>	<b>15%</b>	<b>148</b>	<b>315</b>						<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>44%</b>	<b>250</b>
<b>pôle de proximité</b>		<b>250</b>	<b>42</b>	<b>3,6</b>	<b>36</b>	<b>18%</b>	<b>193</b>	<b>68</b>						<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>73%</b>	<b>182</b>
<b>commune rurale</b>		<b>85</b>	<b>14</b>	<b>3,5</b>	<b>12</b>	<b>15%</b>	<b>77</b>	<b>4</b>						<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>96%</b>	<b>81</b>
<b>TOTAL BOURGES +</b>		<b>2400</b>	<b>400</b>	<b>4</b>	<b>330</b>	<b>19%</b>	<b>1720</b>	<b>1166</b>						<b>5%</b>	<b>120</b>	<b>46%</b>	<b>1114</b>



Le PLH affirme également la volonté d'une meilleure répartition de l'offre locative sociale à l'échelle de la ville de Bourges, en cohérence avec la stratégie affirmée dans le cadre du NPNRU, du document cadre de la Conférence Intercommunale du Logement et de la Convention Intercommunale d'Attributions.

La situation actuelle montre une très forte concentration de l'offre dans les quartiers de Bourges Nord et du Val d'Auron. Le quartier Bourges Nord,

dans le cadre du NPNRU, va faire l'objet d'une dynamique de démolitions importante conduisant à une réduction de 45 % du parc social à l'échelle du quartier IRIS. Des démolitions sont également prévues, dans le droit commun, au sein des quartiers du centre-ville et de Lahitolle-Pignoux, conduisant à une diminution importante du parc dans ces quartiers aujourd'hui modérément dotés en logements sociaux.



Source : Données INSEE 2017, projections des opérations en secteur ANRU et en droit commun, traitements Mercat.

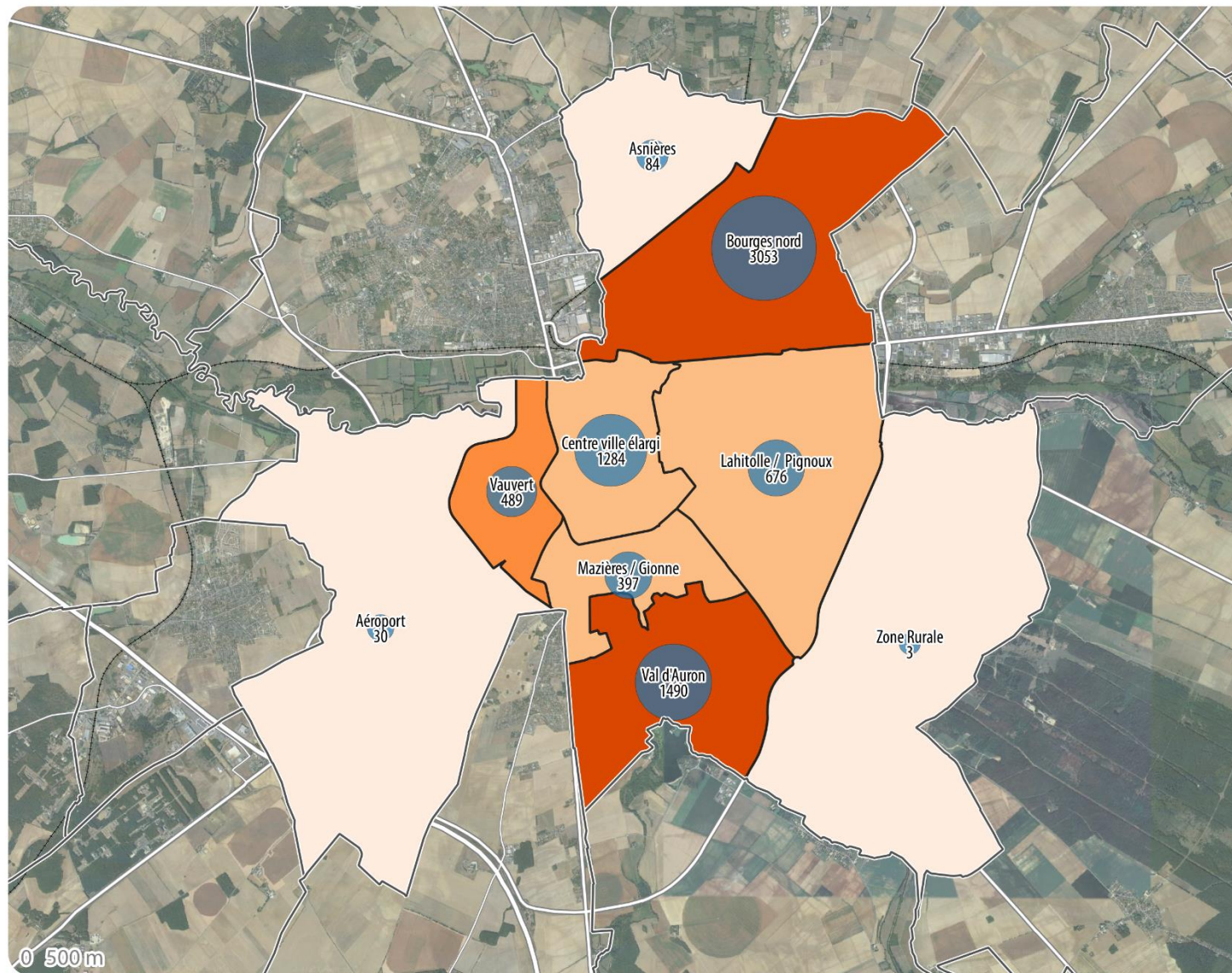
Ainsi, en tenant compte de la dynamique de projets, les attentes à terme sont les suivantes :

- Le NPNRU va contribuer à drastiquement réduire l'offre locative sociale sur l'IRIS Bourges Nord (divisée par deux), et revenir à un taux +/- de 25 % de logements sociaux. Une reconstitution sur le secteur de 180 logements sociaux démolis dans le cadre de l'ANRU sera réalisée.
- Sur Lahitolle / Pignoux, les démolitions doivent être en grande partie compensées par des projets de logements sociaux
- Cependant, les démolitions programmées sur le centre-ville élargi ne sont que partiellement compensées par des projets de reconstruction. Le taux, déjà bas, diminuerait à +/- 13 % sur le quartier. Ainsi, pour **la programmation sociale non encore programmée (notamment la reconstitution ANRU), le centre-ville apparaît comme un quartier de développement prioritaire (faible taux + desserte et services)**

	Nombre de résidences principales 2017 (IRIS INSEE)	Nombre de logements sociaux 2017 (IRIS INSEE)	Part du logement social 2017 (IRIS INSEE)	Démolitions programmées > 2026	Projets / potentiels de LLS identifiés	Nombre de logements sociaux à terme	% du LLS à terme (sur la base du maintien des résidences principales)
<b>Aéroport</b>	998	30	3%		100	130	13%
<b>Asnières</b>	1596	84	5%		35	119	7%
<b>Bourges Nord</b>	6696	3053	46%	1600	224	1677	25%
<b>Centre ville élargi</b>	9455	1284	14%	372	296	1208	13%
<b>Lahitolle / Pignoux</b>	4458	676	15%	192	157	641	14%
<b>Mazières / Gionne</b>	2903	397	14%		25	422	15%
<b>Val d'Auron</b>	3432	1490	43%		70	1560	45%
<b>Vauvert</b>	2444	489	20%		8	497	20%
<b>Zone Rurale</b>	93	3	3%		0	3	3%

## Logement social en 2017

PLH de Bourges Plus



### Part du logement social en 2017



### Nombre de logements sociaux

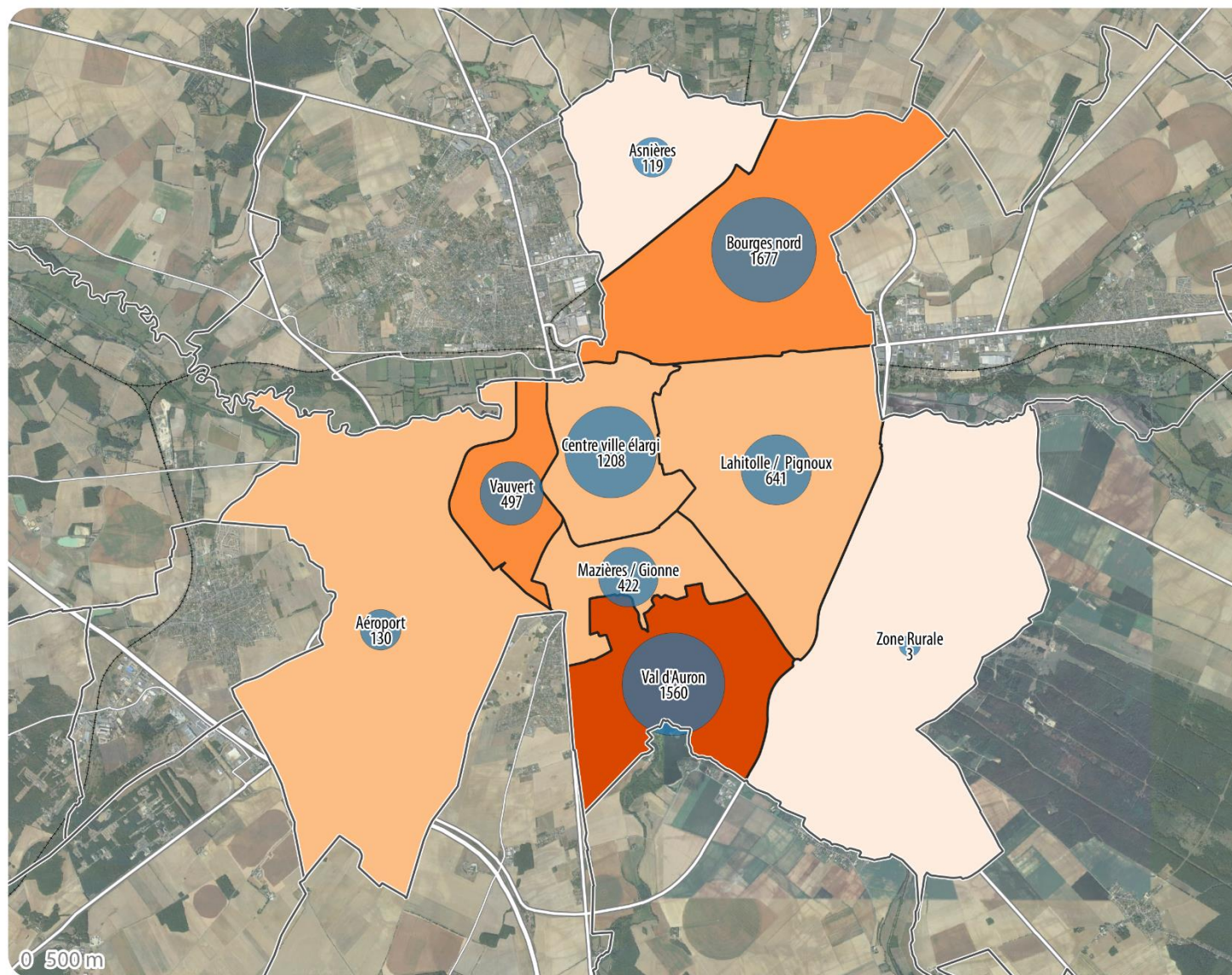


Réalisation : MERCAT - Février 2022  
Sources : Admin Express 2020 ; INSEE IRIS 2017

MERCAT

## Logement social à terme

PLH de Bourges Plus



0 500 m

Part du LLS à terme (sur la base du maintien des résidences principales)

- De 3 à 10%
- De 10 à 15%
- De 15 à 40%
- De 40 à 46%

Nombre de logements sociaux à terme

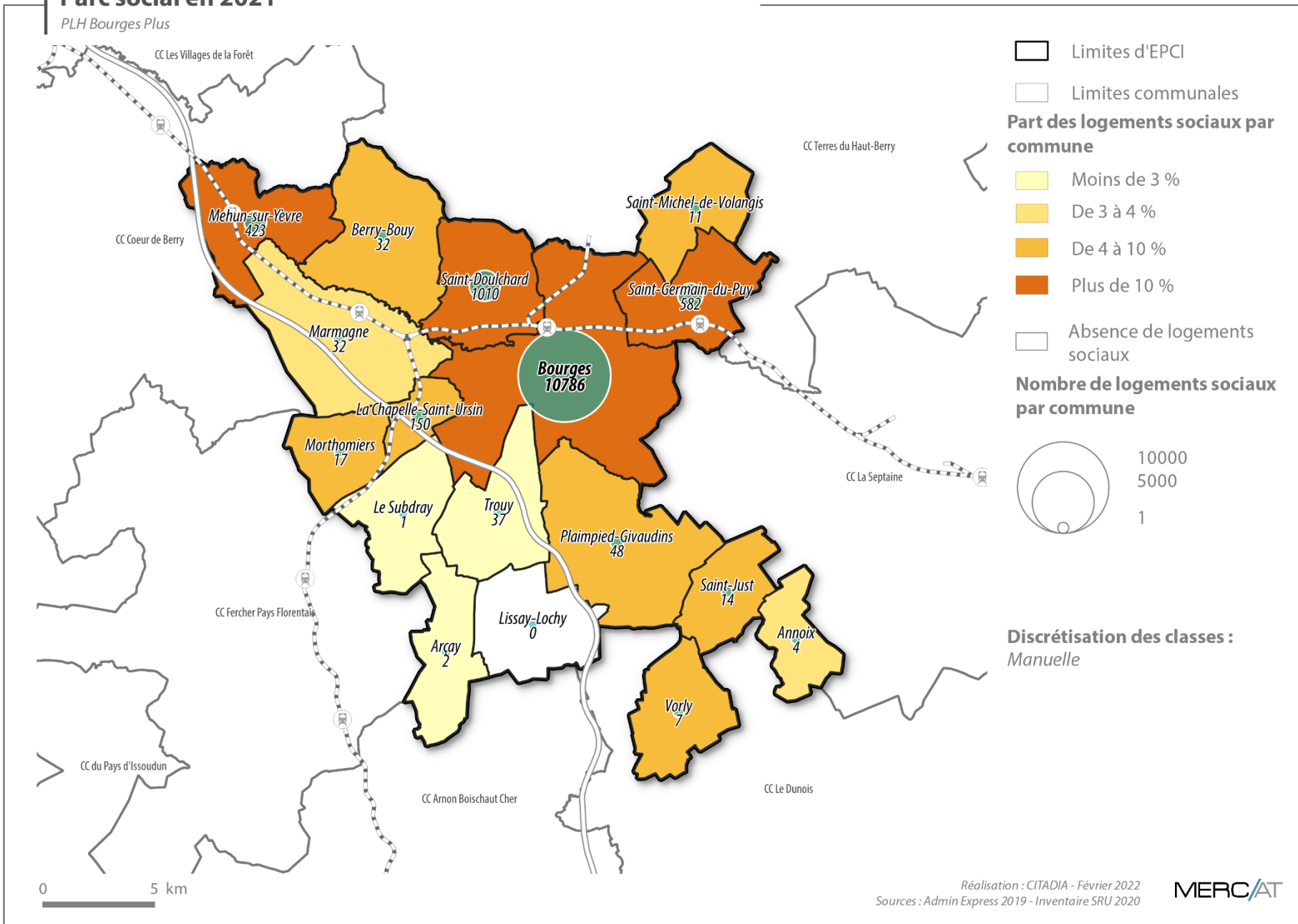


Réalisation : MERCAT - Janvier 2022  
Sources : Admin Express 2020 ; INSEE IRIS 2017

MERCAT

# Parc social en 2021

PLH Bourges Plus



Réalisation : CITADIA - Février 2022  
Sources : Admin Express 2019 - Inventaire SRU 2020

## Parc social en 2028

PLH Bourges Plus

