

Les politiques locales de l'habitat dans la métropole toulousaine

Rapport d'étude

Septembre 2016 – juin 2017

Master
***« VILLES, HABITAT ET
TRANSITION ECOLOGIQUE »***

Sommaire

INTRODUCTION.....	4
L'appropriation du sujet et la contextualisation : les politiques métropolitaines toulousaines de l'habitat en question.....	5
Approfondissement de l'étude : la revue de presse et l'analyse de la politique habitat de Toulouse métropole.....	5
Les limites de l'étude.....	6
PARTIE 1 - LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT : OUTILS ET MISE EN OEUVRE....	8
1. Décryptage de la compétence habitat.....	8
2. La mise en œuvre de la compétence habitat.....	11
PARTIE 2 – LE TERRITOIRE METROPOLITAIN TOULOUSAIN ET SES ENJEUX EN TERME D'HABITAT.....	17
1. Le contexte territorial métropolitain toulousain.....	17
2. L'intercommunalité dans la métropole toulousaine et les politiques locales de l'habitat.....	23
3. D'autres politiques publiques : l'exemple des transports et du développement économique. .	33
4. L'habitat en territoire métropolitain toulousain au travers de l'analyse de la presse locale.....	37
PARTIE 3 – LE SYSTÈME D'ACTEURS ET LA TRAJECTOIRE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT DE TOULOUSE MÉTROPOLE.....	41
1. Le système d'acteurs et la territorialisation des politiques de l'habitat.....	41
2. Les différents types d'acteurs.....	44
3. Le système des acteurs de l'habitat de Toulouse Métropole à partir de la revue de presse.....	55
4. La trajectoire des politiques de l'habitat à Toulouse Métropole.....	58
CONCLUSION.....	62
BIBLIOGRAPHIE.....	64
LISTE DES FIGURES.....	65

INTRODUCTION

Le présent rapport restitue les travaux réalisés dans le cadre d'un atelier du Master II « Villes, Habitat et Transition Ecologique » (VIHATE) de l'Université Toulouse II-Jean Jaurès entre octobre 2016 et février 2017.

Cet atelier s'inscrit dans un projet d'étude partenariale nationale traitant des politiques locales de l'habitat au regard de la construction métropolitaine. Pilotée par le PUCA (Plan Urbanisme Construction et Architecture), cette étude associe l'USH (Union sociale pour l'Habitat), la CDC (Caisse des Dépôts et Consignation) et l'AdCF (assemblée des communes de France).

Elle est menée de concert dans six masters en Urbanisme et Aménagement à Brest, Lyon, Grenoble, Lille, Aix-Marseille et donc Toulouse.

Cette étude vise à éclairer les politiques locales de l'habitat dans différents contextes d'émergence et d'affirmation des métropoles. Elle a retenu deux entrées majeures :

- l'analyse du système d'acteurs métropolitains des politiques de l'habitat ;
- celles des axes et objectifs métropolitains en matière d'habitat.

Afin d'éclairer ces deux entrées, plusieurs angles d'études ont été retenus et plusieurs tâches réalisées successivement ou en parallèle mais par différents groupes d'étudiants. Ces tâches renvoient globalement à une enquête correspondant à deux temps et intégrant la mise en œuvre de plusieurs outils :

- d'abord, un temps d'appropriation du sujet et de contextualisation correspondant principalement à de l'analyse documentaire et à du traitement (en particulier cartographique) de données statistiques,
- ensuite, un approfondissement du sujet à partir de la réalisation d'une revue de presse et d'entretiens semi-directifs.

Le présent rapport reprend les résultats obtenus à partir de ces deux temps et les présente selon le plan suivant :

- la première partie présente les principaux cadres, outils et modalités de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et les interrogations qui y sont associées ;
- la deuxième partie présente le territoire métropolitain toulousain, analyse ses principales caractéristiques en matière d'habitat afin de dégager les enjeux s'y rattachant ;
- la troisième partie s'attache plus particulièrement à l'étude du système des acteurs locaux du logement et de l'habitat puis revient sur la trajectoire des politiques locales de l'habitat en contexte métropolitain toulousain.

Avant d'aller plus loin, nous allons brièvement présenter plus en détail le déroulement des deux temps de l'étude, les outils et les méthodes mobilisés mais aussi les angles d'attaque retenus. Cela permettra de bien comprendre les résultats présentés ultérieurement ainsi que leurs limites.

L'appropriation du sujet et la contextualisation : les politiques métropolitaines toulousaines de l'habitat en question

L'atelier a démarré par une analyse des trois Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) aujourd'hui en fonctionnement à l'échelle du pôle urbain de Toulouse : celui de Toulouse Métropole mais aussi ceux des Communautés d'Agglomération du SICOVAL et du Muretain.

Ce travail de comparaison des PLH n'a pas été poursuivi puisque nous nous sommes ensuite centrés sur l'analyse du PLH de Toulouse Métropole. Il a cependant permis de réfléchir sur l'échelle « métropolitaine ». Dans quelle mesure la réduire au périmètre des actuelles métropoles, au sens de la loi ou l'élargir aux « réalités » territoriales tant des marchés du logement que de l'espace urbain vécu ? Comment l'articuler techniquement mais aussi en termes d'objectifs avec les autres échelles de planification ?

À partir du travail réalisé sur les trois PLH du territoire métropolitain et en élargissant les recherches, l'étude a par ailleurs cherché à recenser les acteurs métropolitains de l'habitat. Cela a conduit à la réalisation de fiches et de schémas organisationnels pour essayer de mettre en évidence les relations entre élus, techniciens, promoteurs, bailleurs sociaux, associations, bureaux d'étude, etc. ; c'est-à-dire les différents acteurs gravitant autour de l'habitat et de ses politiques locales. Nous nous sommes également, et plus particulièrement, attachés à identifier leurs différents rôles : étude, construction, interventions en relation avec le « peuplement », décision, etc.

Le territoire des trois PLH initialement étudié a aussi fait l'objet d'un travail d'analyse de données et de cartographie afin d'en illustrer la situation et les dynamiques en matière d'habitat (nombre de logements, types, statuts d'occupation, mais aussi peuplement en fonction des PCS ou des âges par exemple). Nous avons plus particulièrement cherché ensuite à quantifier et spatialiser l'évolution de la population ; nous nous sommes aussi attachés au profil économique toulousain avec une spatialisation des principaux pôles d'emplois. Ces analyses nous ont permis de mettre en exergue ce qui caractérise le territoire, économiquement et socialement et qui interagit de fait avec les questions d'habitat.

Enfin, nous nous avons retracé les grandes lignes de l'histoire de construction intercommunale en territoire toulousain et celle des politiques locales de l'habitat. Afin d'avoir des points de repère nous avons aussi travaillé, pour la période récente, sur des réalisations en matière de transport et de développement économique.

Les quatre approches, constituant le premier temps de l'étude, ont donné lieu à la réalisation d'un document partagé en novembre 2016 avec les autres formations participant à l'étude nationale.

Approfondissement de l'étude : la revue de presse et l'analyse de la politique habitat de Toulouse métropole

Suite à cette présentation notre étude s'est concentrée sur les politiques de l'habitat de Toulouse Métropole en conservant comme principale entrée pour les analyser son PLH actuel mais aussi ses deux PLH précédents et en tenant d'obtenir des informations sur son PLUiH en cours d'élaboration. Ce choix a conduit à un recentrage sur des acteurs plus directement impliqués par cette politique locale de l'habitat. La concentration sur le cas de Toulouse Métropole a donné lieu à la poursuite des recherches, des récupérations, des classements et des analyses de données documentaires. Elle s'est

aussi accompagnée du développement de deux nouvelles démarches de collecte d'information : une revue de presse et la réalisation d'entretiens.

La revue de presse a pris la forme d'une recherche des articles de *La Dépêche du Midi* (édition de Toulouse) entre 2013 et 2016 sur les thématiques (et avec pour mots-clés) logement et habitat.

Nous avons ainsi établi un tableau avec des entrées par mots du titre, thèmes de l'article, acteurs mentionnés, territoires concernés et dates de parution. Ceci nous a permis d'obtenir plus de matière sur la situation locale et surtout sur les éléments récurrents des débats publics locaux. Cela a par ailleurs alimenté nos réflexions lors de la préparation de l'enquête par entretien.

Il convient ici de souligner que cette revue de presse est partielle dans la mesure où elle ne s'appuie que sur un seul titre de la presse locale, néanmoins le plus important. Bien que renvoyant à un nombre élevé d'articles, sa portée est aussi limitée du fait de l'impossibilité de connaître avec précision les critères de la classification et de l'archivage d'*Europresse* où les articles traités ont été recensés. La revue de presse n'a donc pas été utilisée comme apportant des éléments explicatifs mais comme une source d'information parmi d'autres.

Le recours à la méthode de l'entretien semi-directif nous a semblé pertinent pour compléter les informations dont nous disposions déjà (documentaires, statistiques, cartographiques, revue de presse) par le recueil de discours d'acteurs permettant de rendre compte des jeux et des scènes locales des politiques métropolitaines de l'habitat. Par le biais des questions ouvertes mises en discussion, c'était aussi l'occasion d'aller collecter des informations dont nous ne n'avions pas perçu l'existence ou l'importance et enfin de recueillir les catégories d'analyse et les représentations des acteurs rencontrés.

Un guide d'entretien a donc été construit pour quatre groupes d'acteurs : élus, techniciens, promoteurs et bailleurs sociaux.

Les thématiques abordées contenaient une première partie de présentation de l'acteur, de ses actions puis de qualification de sa stratégie. Il était ensuite question de Toulouse Métropole, des politiques locales de l'habitat, et enfin d'une incitation de l'interviewé à une prise de recul sur tout ceci.

La rédaction préalable de « fiches-acteurs » ainsi que le cadrage de la démarche comparative nationale ont conduit à cibler les acteurs qui pouvaient être potentiellement interrogés.

La prise de contact a été faite dans un premier temps par l'enseignant référent de l'étude, puis les étudiants ont progressivement pris le relais pour fixer les rendez-vous. Le peu de temps disponible pour la réalisation des entretiens (1 mois en demi) a rendu cette partie de l'enquête moins efficace que cela n'était envisagé (3 entretiens réalisés). Nous souhaitions par exemple rencontrer des techniciens avant de solliciter les élus mais le temps nécessaire à l'organisation des entretiens avec les techniciens nous a conduit à ne pas pouvoir solliciter de rendez-vous avec des élus.

Les résultats de cette deuxième partie de l'étude ont été présentés et discutés avec les autres équipes participant au projet à Lille en février 2017.

Les limites de l'étude

Avant d'entrer dans l'analyse des diverses informations regroupées à partir des différents outils mis en œuvre, précisons quelques-unes des limites du travail d'enquête réalisé.

La première a trait au sujet lui-même. Traiter des politiques locales de l'habitat en contexte métropolitain renvoie à une multitude d'informations (Driant, 2009) que nous avons eu à recueillir rapidement, puis retravailler pour nos analyses et productions. Le recueil n'a pas toujours été aisé au-delà des documents accessibles en ligne. On imagine par exemple qu'un accès aux archives des directions ou services de l'habitat aurait été fort utile. Faute de temps, ce travail systématique n'a pas eu lieu.

Par ailleurs, et c'est une seconde limite de ce travail, certaines informations « stratégiques » n'ont certainement pas été recueillies. Elles ne figurent pas nécessairement dans la documentation accessible, les acteurs rencontrés n'ont pas toujours souhaité ou pu les divulguer. À cet égard la réalisation du PLUiH de Toulouse Métropole en même temps que cette étude n'a pas été un élément facilitateur.

Enfin, le champ de l'habitat et ces politiques locales est traversé, ces dernières années de transformations nombreuses et quasi-permanentes. Face à cela l'analyse produite constitue seulement une « photographie » à un instant particulier qui autant que les effets du passage à la Métropole invite à mesurer ceux de la construction progressive de ce pan de l'action publique intercommunale en contexte métropolitain.

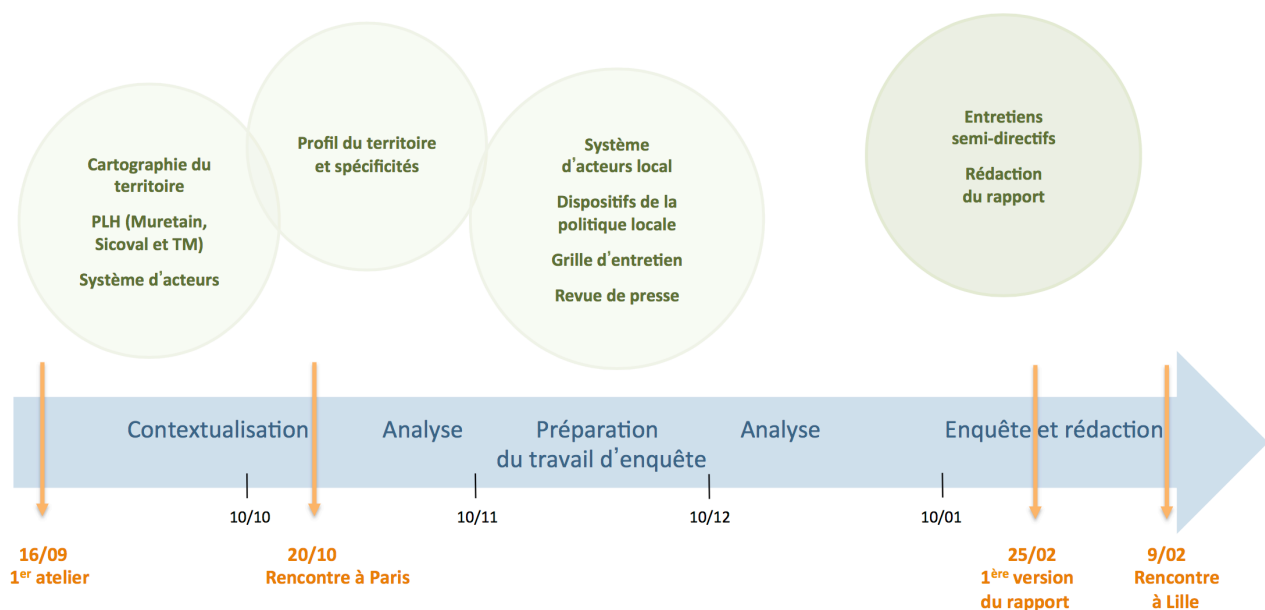


Figure 1 : Chronologie de l'étude

Source : Master 2 VIHATE

PARTIE 1 - LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT :

OUTILS ET MISE EN OEUVRE

1. Décryptage de la compétence habitat

Le logement et l'habitat sont un des sujets au centre des relations entre État et collectivités territoriales. Chacun ayant un rôle : l'État, celui de chef de file garantissant la solidarité nationale, donnant les outils et les moyens ; les collectivités territoriales, définissant une planification adaptée aux réalités locales, mais ce partage connaissant ces dernières années des évolutions autour de la définition et de la mise en œuvre de la compétence « habitat » des intercommunalités dont nous allons d'abord voir de manière générale qu'elle renvoie à différents outils.

1.1. L'outil PLH

Si la notion d'habitat et les préoccupations relatives au logement ne sont pas apparues avec les lois de décentralisation, celles-ci ont donné aux communes et ultérieurement aux EPCI l'outil « programme local pour l'amélioration de l'habitat » (art.78 de la loi du 7 janvier 1983). Ce programme est devenu, suite à des réformes successives, l'actuel PLH. Cet instrument de planification locale de l'habitat a été mis en place pour permettre une mise en œuvre locale des règles définies par l'État à une échelle nationale.

L'autorité du PLH a été successivement renforcée, notamment par la loi du 13 juillet 1991, ayant pour but de favoriser les PLH intercommunaux. Ensuite, la loi du 14 novembre 1994 a rendu le PLH plus opérationnel. Enfin, la loi SRU a prévu que les PLU doivent être en compatibilité avec les PLH et ne plus seulement les prendre en compte. La loi du 18 janvier 2013 a même été au-delà et prévoit que les PLU puissent dépasser les objectifs et prescriptions fixés par le PLH. La prolifération législative concernant les PLH, et les modifications nombreuses dont font l'objet les articles concernant les PLH révèlent bien l'importance et la considération des pouvoirs publics en la matière, et ce peut être à cause d'une « crise » du logement aigüe dans les années 2000 et plus fondamentalement des évolutions sociétales et territoriales qui ne manquent pas d'interpeller les capacités d'adaptation des politiques de l'habitat. L'État, en appuyant les règles législatives concernant le PLH et tout en donnant davantage de poids aux EPCI, a également confirmé son autorité en l'espèce.

1.2. Les outils de l'action foncière

L'outil PLH, pour aussi central qu'il soit, ne suffit pas à conduire des politiques locales en matière d'habitat. L'action foncière permet ainsi concrètement leur mise en œuvre car elle constitue la base à partir de laquelle les logements peuvent être produits et implantés. L'action foncière est une compétence partagée entre Etat et collectivités territoriales. Nous allons en présenter les principaux outils.

Un préalable indispensable à la réalisation d'opérations est la maîtrise foncière. Certaines collectivités, comme Rennes, disposent d'un patrimoine propre qui est donc aisément mobilisable

pour la réalisation de logements. Mais bien souvent ce patrimoine n'est pas existant. Le cas échéant, il existe deux procédures pour acquérir du foncier -en plus évidemment de l'acquisition à l'amiable-. Ce sont l'expropriation pour cause d'utilité publique, et le droit de préemption.

L'expropriation, de par son efficacité reconnue, a été facilitée par une succession de lois. Dès 1967, avec la loi LOF, est prévu que pour constituer des réserves foncières, la procédure peut être utilisée. De plus, non seulement toutes les personnes publiques peuvent y recourir, mais également des acteurs semi-publics (SEM), et même privés (via le régime de la concession d'aménagement). Cette procédure, même facilitée, reste cependant la solution de dernier recours ; elle porte en effet atteinte au droit de propriété et est souvent difficile à porter pour la collectivité et ses élus. La priorité va donc sur l'utilisation du droit de préemption, qui suppose cependant que le propriétaire ait décidé de vendre. Pour ces deux outils d'acquisition foncière, la question du prix et du coût pour la collectivité reste bien souvent problématique.

L'action foncière des collectivités ne se limite pas à ces deux procédures, elles sont supportées par les établissements publics fonciers (EPF). Il existe deux types d'établissements : les établissements publics fonciers de l'État, et les EPF locaux (EPFL). Les premiers ont généralement un périmètre d'action et d'intervention plus étendu, et ne répondent donc bien souvent pas aux mêmes enjeux que les seconds, qui sont plus souvent des outils d'action foncière de proximité. Les EPF d'État n'interviennent que sur des territoires sur lesquels se posent des problématiques nationales et pour des opérations de grande envergure, ou stratégiques. Concernant les EPFL, les EPCI où des communes qui le souhaitent peuvent décider de s'en doter, et ce dans le but de mutualiser les moyens. En effet, un EPFL permet de mieux répondre aux besoins, "d'améliorer la cohérence et l'efficacité de leur action foncière, de la rationaliser". Si les rôles de chacun des EPF sont clairement définis, c'est pour permettre aux collectivités territoriales d'accroître leurs moyens d'intervention en matière foncière, et donc ensuite en matière de politique du logement. Ils ont en commun de pouvoir agir au service des collectivités. Ils ont pour vocation d'être des entités spécialisées dans l'action foncière, et bénéficient à ce titre d'une ressource fiscale propre : la taxe locale d'équipement.

1.3. La régulation du marché privé

Une autre des dimensions clés des politiques locales de l'habitat renvoie à la régulation du marché privé, en particulier locatif. C'est ici d'abord de notions de sécurité, de décence dont il est question ; les compétences du maire correspondent en la matière à un pouvoir d'alerte ou à la prise d'arrêtés en cas de situations graves. La loi MAPTAM est venue mettre l'accent sur le rôle des métropoles dans "l'amélioration du parc immobilier bâti", et "la réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre". La loi ALUR quant à elle est venue renforcer les pouvoirs de police en matière de lutte contre l'habitat indigne : sur la demande des maires d'un EPCI, ces compétences peuvent être transférées au président de l'EPCI. Et si l'EPCI en question possède également la compétence des aides à la pierre, le préfet peut lui aussi transférer ses pouvoirs en matière de lutte contre l'insalubrité. Concernant les copropriétés dégradées, la loi ALUR a spécifié les modalités d'intervention des collectivités : les PLH doivent désormais comprendre des actions spécifiques à destination de ces copropriétés.

Depuis la loi du 13 août 2004, les collectivités peuvent aussi par exemple apporter un complément à l'aide personnalisée au logement (APL). Cependant l'effet induit, reproché à l'APL -d'entraîner une inflation des loyers- pourrait s'en trouver encore accentué. En dépit de cette remarque, les faits

montrent que le taux d'effort des ménages tend à augmenter et la difficulté à payer le loyer en zone tendue est réelle. De plus, les expulsions pour non-paiement des loyers augmentent. La loi ALUR est venue renforcer le rôle des collectivités dans la prévention des expulsions, et dans chaque département devra être créée une commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, et rédigée une charte pour la prévention des expulsions, dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Le principal levier d'action des collectivités sur les loyers reste néanmoins de favoriser la production de logements à loyers maîtrisés. Cependant les collectivités n'ont pas la maîtrise des mécanismes fiscaux d'aide à l'investissement locatif. Seules les zones "tendues", définies par arrêté ministériels peuvent en bénéficier. C'est donc une politique décidée par l'État sur laquelle les collectivités n'ont pas vraiment d'emprise. Pour finir, la loi Duflot, du 29 décembre 2012 renforce les pouvoirs des préfets qui ont désormais la possibilité de "minorer les plafonds de loyers pour les adapter aux marchés" (Brouant, 2014).

Les collectivités, afin d'influer sur le niveau de loyer, peuvent s'aider des dispositifs de conventionnement de l'ANAH : cela permet au propriétaire qui consent au conventionnement de ses loyers, de bénéficier d'une exonération fiscale sur les revenus issus de la location. De manière plus directe, les collectivités peuvent aider les propriétaires par le biais de primes forfaitaires versées en fonction du conventionnement décidé par le propriétaire.

Pour encadrer le niveau de loyer, un dispositif, est enfin applicable sur les zones tendues fixant un niveau médian de loyer, en fonction de la zone géographique, du type de logement, et du prix du m² habitable.

1.4. Le rôle de la politique de rénovation urbaine

Programmation, action foncière, interventions sur le parc privé constituent des bases des politiques locales de l'habitat mises en œuvre sur l'ensemble d'un territoire intercommunal. Elles interagissent avec les actions plus ciblées sur des quartiers dits « prioritaires ». La rénovation urbaine a ainsi été incitée par la loi Borloo, via son Programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui a pour but une restructuration de ces quartiers, et ce dans une volonté affirmée de mixité sociale et d'amélioration énergétique du parc bâti. Ce programme s'est traduit par un certain nombre de démolitions/reconstructions qui permettent de manière concomitante d'atteindre les deux objectifs fixés par la loi : le bâti jugé obsolète disparaît, l'offre de logement change en même temps que la population qui y habite.

Il ne sera pas question ici de traiter de la réussite ou non de ces politiques, mais uniquement de la façon dont elles peuvent être mises en œuvre. Les ambitions premières affichées par la politique de rénovation urbaines étaient simples : une nouvelle offre de logement allait apparaître après la démolition de grands ensembles.

Cette nouvelle offre devait être sensiblement différente de l'ancienne : architecturalement parlant, des petits collectifs de gamme variable, en réaction à l'échec de la politique des grands ensembles ; et sociologiquement : en diversifiant les types d'appartement, et les modes d'occupation (propriétaire occupant, locataires, accession sociale à la propriété...). Et cela dans le but d'attirer évidemment des classes moyennes ou supérieures dans des quartiers prioritaires ou sensibles. Avec le recul que l'on a aujourd'hui, le bilan est quand même en demi-teinte (Donzelot, 2012).

Le corollaire de la mixité sociale affichée dans le PNRU est de faciliter les mobilités résidentielles, et ce, par les mêmes mécanismes que ceux censés favoriser la mixité sociale. Le but est, par la démolition, de diversifier l'offre, et surtout de la reconstituer mais pas intégralement dans le quartier dont elle est issue. La reconstruction de logements "similaires", même si éclatés géographiquement, a pour but de rééquilibrer l'offre de logement social sur un territoire, de ne plus la concentrer en une seule et même place. Il est ici question de rééquilibrage à une échelle communale, voire intercommunale. Dans les faits, ce n'est pas un franc succès, cependant de par les démolitions, et donc la mise en mouvement des habitants du quartier, le but est d'amorcer chez les habitants un début de mobilité résidentielle. Cette politique est un succès dans le sens ou bien souvent, les habitants les plus mobiles de ces quartiers saisissent l'opportunité qui leur est proposée. Mais finalement l'effet escompté n'est pas celui que l'on présupposait : ne restent que ceux dont la mobilité résidentielle semble très difficile ; et pas forcément ceux que la loi aurait aimé voir rester, les plus insérés professionnellement et socialement.

2. La mise en œuvre de la compétence habitat

Le balayage rapide de ces quelques cadres et outils permet d'ores et déjà d'envisager que les politiques métropolitaines de l'habitat sur lesquelles nous allons plus précisément nous pencher ont à activer ces différents leviers d'intervention. Leur inégale priorisation, leur coordination seront de fait interroger tout comme les perspectives, potentiellement contradictoires, à partir desquelles, ils seront activés localement.

2.1. Différents niveaux de politisation de l'action publique

Comme le rappelait Daniel Béhar (2000) dans son article « *Habitat : pour une politisation de l'action publique territoriale* », les politiques de l'habitat ont connu – depuis les années 90 – marquées notamment par la généralisation progressive des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) – un mouvement accéléré de territorialisation autrement dit, de prise en compte du local. L'auteur distinguait alors deux formes de territorialisation, à savoir, une « territorialisation pragmatique » et une « territorialisation normative ». La première caractérisée par une « *volonté de résoudre localement les contradictions nationales de la politique de l'habitat* » et la seconde définie par une volonté de réduire les disparités les plus importantes entre les territoires en matière de logement.

Les politiques de l'habitat basées sur une territorialisation pragmatique tentent ainsi d'appliquer une politique nationale sur un territoire restreint de manière à répondre aux manques les plus probants concernant le logement. Ces politiques font le choix de la proximité pensée comme plus efficace dans le sens où elle permettrait d'adapter plus précisément les dispositifs de l'action publique aux réalités locales et donc de répondre au plus près des besoins. Dans ce cas, le diagnostic des besoins prend toute son importance et apparaît, selon l'auteur, comme le « moteur principal » de cette forme de territorialisation des politiques de l'habitat. De plus, l'évaluation des besoins, en étant partagée par l'ensemble des acteurs (collectivités, organismes bailleurs, services de l'Etat, associations...), permettrait de facto une interconnaissance entre acteurs et donc une meilleure efficacité. Cela justifierait alors cette forme de territorialisation « pragmatique ». La délimitation du territoire se définit alors de manière à répondre à cette logique de proximité. Le territoire pertinent est donc ici réduit et sa délimitation est pensée de manière à ce qu'il présente des besoins et des situations similaires. Jugée consensuelle et technicienne par l'auteur, l'action publique locale organisée selon

une territorialisation pragmatique, tend à renforcer les dispositifs de lutte contre les situations d'exclusion les plus graves sans pour autant « peser sur les mécanismes socio-économiques » à l'origine de ces situations.

Ces politiques publiques « pragmatiques » et redistributives sont donc verticales et s'opposent, pour l'auteur, aux politiques horizontales et solidaristes, dites « normatives ». Ces dernières s'attaquent, au contraire, aux disparités territoriales et visent à mettre en place des dispositifs de rééquilibrage entre les territoires comme l'est notamment la loi SRU de 2000 qui impose aux communes de se doter de 20% de logements sociaux, politiques confirmées en 2013 par la loi ALUR, imposant à son tour 25% de logements sociaux sur les territoires communaux. Les politiques basées sur une territorialisation normative tendent à résoudre les disparités locales les plus extrêmes en s'attachant, par exemple, tout autant aux territoires de relégation qu'aux territoires de l'entre-soi volontaire. Contrairement aux politiques simplement « redistributives », les politiques « normatives » tentent de préserver la cohésion sociale entre les différents groupes sociaux et ainsi de favoriser la solidarité entre territoires. La stratégie vise donc ici à rapprocher des territoires disparates et complémentaires que ce soit, par exemple, par une requalification des territoires de la politique de la ville ou par un rééquilibrage des espaces à « spécialisation résidentielle ». L'auteur pose alors la question de la pertinence de certaines normes et de la capacité opérationnelle de ces politiques basées sur ce type de territorialisation. La loi SRU, par exemple, impose une mixité sociale sur tous les territoires à travers la cohabitation de différents groupes sociaux dans les mêmes espaces résidentiels mais c'est sans compter le désir de ces mêmes groupes sociaux de résider entre-soi. De même, ce type de politique normative suppose une équivalence entre les catégories de l'offre de logements sociaux et les catégories sociales de la demande alors même que 75% de la population française est éligible au logement social qui, comme le rappelle l'auteur, « *peut tout aussi bien décrire un grand ensemble déshérité, un lotissement pavillonnaire en ville nouvelle que des micro-opérations interstitielles en centre-ville* » (Béhar, 2000). En ce sens, les politiques normatives ne paraissent pas plus efficaces que ne le sont les politiques pragmatiques.

Il semble alors nécessaire, pour l'auteur, de remettre en question cette volonté quasi-systématique de catégorisation tant sur le plan social qu'en terme de logement social et d'action publique locale. Autrement dit, penser l'action publique sur la base de catégories n'est pas adapté aux dynamiques territoriales et ne peut, dans ce sens, résoudre la profonde crise du logement. Il s'agirait au contraire d'analyser les situations d'exclusion comme les résultats « *d'interactions entre l'évolution d'un marché de l'habitat et des situations individuelles.* » Pour citer l'exemple donné par l'auteur et qui renvoie à notre territoire d'étude, « *en Haute-Garonne, cette exclusion reflète davantage la pénurie d'une offre accessible, quels que soient les segments du marché considérés (locatif, accession...) et renvoie à un enjeu de relance de cette offre* » (Béhar, 2000).

Depuis 2000, date à laquelle a été écrit cet article, la montée de l'échelle intercommunale initiée à la fin des années 1990, se confirme avec le renforcement des métropoles grâce à la loi MAPTAM de 2014. Malgré cela, la décentralisation reste faible et l'Etat, comme le rappelle Jean-Claude Driant (2014), reste le principal garant « *d'une mise en œuvre du droit au logement (...) de la tutelle du logement social et de la mise en place des principales lignes de financement de ces politiques* » de l'habitat. De plus, au regard de l'accroissement des inégalités territoriales concernant l'accès au logement privé, au regard encore de l'écart grandissant entre les principes qui sous-tendent la réglementation des plafonds de ressources pour les logements sociaux et la réalité de la demande et celle des profils des ménages éligibles, il serait tentant de penser qu'aucune de ces politiques n'est réellement efficace. Comme le rappelle Jean-Claude Driant (2014), « *les niveaux de revenus et les situations d'emploi des demandeurs et des nouveaux locataires HLM sont très nettement inférieurs*

aux plafonds réglementaires et devraient donner à réfléchir à la pertinence de la gamme actuelle des produits qui apparaît aujourd'hui largement décalée. »

La crise du logement reste donc largement d'actualité sur le plan national dans le sens où le déséquilibre entre les territoires se creuse, dans le sens encore où les réponses aux situations les plus préoccupantes semblent inadaptées et ce malgré des politiques territorialisées et intercommunales.

2.2. Les communautés : chefs de file de l'habitat ?

Les cadres et outils présentés ainsi que leurs différentes perspectives de mise en œuvre invite à s'arrêter sur le rôle des intercommunalités dans les politiques locales de l'habitat. On conçoit en effet qu'au-delà d'interactions avec l'État, elles sont conduites pour mettre en œuvre leur politique locale de l'habitat à travailler avec d'autres acteurs : les communes membres, les autres collectivités territoriales, les acteurs du logement (organismes HLM, promoteurs, etc.), les habitants... Se pose alors la question de leur organisation et de leur rôle.

Comment s'organise la gouvernance locale en matière d'habitat afin de renforcer les relations et les interactions entre acteurs ? Elle peut utiliser la pédagogie par exemple sur la variété existante des besoins et des différents modes d'habiter ; et cela afin, notamment, de polir l'image négative sur les politiques à mettre en place sur le logement social. Cela passe alors par des débats locaux, des ateliers, des bilans. Ce qui permet souvent à tous les acteurs de se rencontrer, et de communiquer efficacement notamment à destination des élus de communes qui ne seraient pas favorables aux politiques locales (et même nationales) de l'habitat.

Dans cette perspective, la première pierre à l'édifice dans la construction du PLH, à savoir le diagnostic, est un moyen efficace pour mettre en place les actions collectives. Il permet par la même occasion de mettre en lumière les aspérités du territoire, et sera un appui de taille dans les échanges avec toutes les communes de l'intercommunalité.

Au-delà, le rappel du cadre législatif effectué par la communauté et/ou les services de l'État, aide aussi à construire l'engagement des acteurs locaux sur les orientations et objectifs avec parfois un système de contrat qui incite les communes à s'engager sur l'habitat sous condition de l'autorité centrale de l'intercommunalité, d'un accompagnement technique et financier, la contractualisation avec les sociétés HLM, les chartes avec les acteurs locaux, etc.

Tous ces éléments montrent que le rôle de « chef de file » de la communauté en matière d'habitat n'est pas a priori donné mais progressivement construit. Cela est plus difficile qu'il n'y paraît, Jean-Philippe Brouant (2007) soulignait voici une dizaine d'années que les intercommunalités étaient au milieu du gué. Une des interrogations que nous pouvons tirer de cela pour notre travail renvoie à l'effet potentiellement accélérateur du renforcement intercommunal qui accompagne la création des métropoles ou le développement récent des PLU intercommunaux intégrant un volet habitat.

Enfin, comment ce leadership à interroger intègre-t-il les repositionnements de l'État accompagnant des interventions aussi importantes que celles en matière de rénovation urbaine par exemple. Comment la « gestion à distance » décrite par R. Epstein (2013) est-elle articulée avec le renforcement souhaité du rôle de chef de file des intercommunalités ?

D'autres actions menées par l'État laissent aussi supposer une « recentralisation » de la compétence à l'instar de loi DALO ; et se place sur « une territorialisation normative » pour reprendre l'une des

catégories proposées par Daniel Béhar (2000) . En menant ce genre de politique, l'État ne limite-t-il pas la décentralisation, ainsi que la prise en compte des spécificités des territoires et de leurs acteurs ?

2.3. Quelle organisation concrète ? Entre urbanisme et solidarité

Pour terminer cette première partie sur les cadres, les outils et quelques éléments d'interrogation liés aux politiques locales de l'habitat, nous avons cherché à comparer la place donnée à la compétence habitat dans différents organigrammes des métropoles françaises. La méthode suivie, assez simple et de facto fragile, a consisté à chercher dans chacun des organigrammes disponibles en ligne la compétence habitat dans l'organisation des services. Elle n'apporte donc pas d'informations plus stratégiques liées au fonctionnement de ces organigrammes dont le déchiffrement n'est d'ailleurs pas toujours aisé. Nous n'avons pas réussi à accéder à ceux de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de Toulon qui nous auraient permis une meilleure comparaison avec les autres métropoles. Pour autant, toutes les autres (dix-sept au total) nous donnent une vision d'ensemble assez significative.

Il est possible de distinguer trois grandes catégories dans la répartition de la compétence habitat dans l'organigramme :

- Habitat et Urbanisme
- Habitat et Solidarité
- Habitat et Foncier

Si l'on peut classer chaque métropole dans une catégorie, il faut noter qu'elles revêtent des différences de traitement de la compétence habitat. Ainsi, en plus des grandes catégories, il faut relever ces petites différences. Il peut s'agir de la dénomination du service dans lequel elle se trouve mais aussi les autres compétences avec lesquelles elle est couplée.

Habitat et Urbanisme

Les métropoles qui associent l'habitat au service de l'urbanisme ont fait le choix de considérer cette compétence comme relevant de l'aménagement ou selon sa forme plus philosophique de "l'art de disposer des choses" (Merlin, 2002). Il ne faut cependant pas opposer diamétralement les métropoles qui réunissent Habitat et Urbanisme et les métropoles avec un couple Habitat et Solidarité.

La métropole de Montpellier a une direction de l'urbanisme et de l'habitat ; il en va de même pour Rouen. D'autres métropoles classées dans cette catégorie affichent une différence puisque l'habitat y figure au sein de directions directement liées au développement du territoire. L'Eurométropole Strasbourg possède un pôle habitat dans la direction urbanisme et territoires ; elle-même faisant partie de la délégation de l'aménagement, du développement et de la mobilité. Il en va de même pour Brest : la direction de l'habitat est rattachée au pôle de développement économique et urbain. Nantes aussi a fait le choix d'une direction de l'habitat dans le département du développement urbain au sein de la direction générale déléguée à la cohérence territoriale. L'habitat est séparé de la direction du droit des sols et de l'action foncière. Cela nous révèle-t-il peut-être que la métropole ne rencontre pas d'importants problèmes avec la maîtrise de son foncier dans le cadre de la réalisation de ses projets urbains ? Enfin, Orléans a réuni la planification, l'aménagement urbain et l'habitat dans le pôle aménagement et développement durable.

La métropole de Rennes présente une originalité puisque si l'habitat est au sein de la direction de l'aménagement urbain et habitat dans le pôle stratégie, développement et aménagement, ; il y a une direction de l'habitat social dans le pôle solidarité, citoyenneté et culture.

Habitat et solidarité

La métropole de Lyon est peut-être la plus emblématique de cette association de la compétence habitat avec la solidarité. Ce choix s'est peut-être imposé depuis la fusion entre la communauté urbaine et le département du Rhône au 1er janvier 2015 (loi MAPAM). La métropole a aussi la compétence de prise en charge du logement des ménages spécifiques et fragiles. Cela expliquerait que la direction de l'habitat et du logement se trouve au sein de la direction générale du développement solidaire et de l'habitat. L'habitat est ainsi séparé de la direction générale du développement urbain et du cadre de vie. Il en va de même pour Bordeaux Métropole qui intègre la compétence habitat dans la direction de l'habitat et de la politique de la ville, la séparant de la direction de l'urbanisme et du patrimoine.

Les métropoles de Nancy, Dijon et Nîmes ont aussi lié la compétence habitat à la solidarité. Nancy possède donc un pôle solidarité et habitat à l'intérieur duquel on trouve la direction de l'habitat, de la rénovation urbaine et des gens du voyage. Il est séparé du pôle territoires, mobilités et environnement dans lequel il y a la direction de l'urbanisme.

Habitat et politique foncière

Pour d'autres, la compétence habitat s'associe à la maîtrise du foncier. Dans cette catégorie, les métropoles sont moins nombreuses que dans les deux autres. On aurait pu imaginer une classification où les métropoles qui avaient rattaché l'habitat au foncier auraient été mises dans la colonne "Habitat et Urbanisme". Or, cela ne signifie pas exactement la même chose. Classer la compétence habitat dans la direction générale du foncier et de l'habitat comme c'est le cas à Grenoble montre la volonté de passer par une maîtrise des sols pour mener à bien les projets urbains. Dans cette direction, les directions comme celle de la "gestion du logement social et de l'hébergement" ou "l'offre nouvelle et réhabilitation" sont bien présentes mais séparées de la direction générale de la planification territoriale et urbanisme dans laquelle on retrouve la direction "urbanisme et planification".

L'intégration du PLH dans le PLUi

La compétence habitat est aussi sujette à discussion quant à son intégration aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Ces derniers sont issus d'une volonté publique claire à savoir adapter la planification urbaine à une échelle plus large. L'échelle de la commune ne semble plus adéquate pour mener à bien une stratégie cohérente de développement des territoires. Il faut donc bien comprendre que les PLUiH ne sont pas a priori destinés à être des additions des différentes volontés des communautés. C'est assurer la mise en œuvre des orientations stratégiques applicables au périmètre adéquat. Celui-ci correspond à une intercommunalité qui fait sens puisqu'elle fait face aux mêmes enjeux.

En revanche, la pertinence de l'intégration du programme local de l'habitat soulève quelques interrogations. D'ailleurs, le GRIDAUH (Groupe de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat) a évoqué le sujet durant un séminaire en 2009. Il y est surtout question des modalités juridiques, mais cela démontre les premières interrogations opérationnelles mises en avant par les décideurs locaux. Dans le compte-rendu, les questions de faisabilité sont donc posées. La première concerne l'intégration de tous les éléments contenus dans un PLH et dans un PLU intercommunal. On comprend bien l'intérêt que représente cette

intégration. En revanche, les acteurs s'inquiètent de voir le PLH vidé de sa substance s'il était dilué dans le PLU. Aussi, la concordance entre les délais et les calendriers des différents documents semble a priori difficile. Il est possible d'objecter à cela que si les calendriers et délais ne correspondent pas, l'intégration de tous ces documents (ici le PDU et le PLH) permet justement de penser le projet urbain de la métropole dans son ensemble et de façon cohérente.

Une des autres questions soulevées encore aujourd'hui reste celle du pilotage. Dans les métropoles, cela semble poser moins de problème dans le sens où elles possèdent déjà les ressources d'ingénierie.

L'intégration de ces deux documents est enfin révélatrice du tournant stratégique des politiques publiques. Il s'agit de mener une politique de projet plus territorialisée. C'est pourquoi les métropoles ont déjà fait le choix de rapprocher l'habitat et l'urbanisme dans la même délégation. Pour autant, le fait que certaines des métropoles aient fait de l'habitat un apanage de la solidarité, comme Lyon, renvoient peut-être au fait que l'urbanisme y soient déjà intercommunal et qu'à ce titre, il n'est pas nécessaire le lien habitat-urbanisme soit aussi resserré dans l'organisation des services ?

PARTIE 2 – LE TERRITOIRE METROPOLITAIN TOULOUSAIN ET SES ENJEUX EN TERME D’HABITAT

1. Le contexte territorial métropolitain toulousain

1.1. Caractéristiques géographiques

Le territoire de Toulouse Métropole se compose de trente-sept communes, sur une superficie d'environ 46000 hectares, pour 734 944 habitants en 2013 selon l'INSEE.



Figure 2 : Carte de Toulouse Métropole

Source: Toulouse Métropole en chiffres 2016

Ce territoire s'inscrit dans plusieurs zones géographiques. Au sud-est, on retrouve les coteaux du Lauragais. A l'ouest et au nord-ouest on trouve les terrasses de Garonne. Au sud, on retrouve la confluence de l'Ariège et de la Garonne. Enfin, au nord, celle-ci dans son lit actuel, creuse son sillon en plaine pour être rejointe par le Tarn. La présence de ces fleuves et rivières dessine un territoire toulousain relativement plat, marqué uniquement par des coteaux peu élevés mais qui découpent cependant au sud la tâche urbaine et y dessinent les bassins d'emplois et les axes de transports. Ce territoire plat a pu constituer un cadre adéquat à l'étalement, notamment résidentiel, en « tâche d'huile » de Toulouse (l'aire urbaine, nous y reviendrons, comportant 453 communes sur un rayon d'environ 40 km) (Escaffre et Bacconnier, 2011).

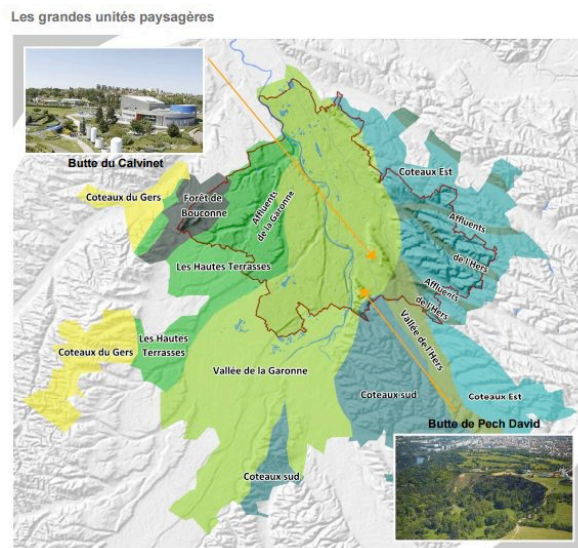


Figure 3 : Carte des paysages et reliefs de la métropole toulousaine

Source: [Toulouse Metropole en chiffres](#) 2016

1.2. De l'aire urbaine à l'aire métropolitaine toulousaine

L'aire urbaine de Toulouse est classée quatrième aire urbaine française. Elle compte 453 communes pour une population d'environ 1 291 517 habitants en 2013 et une superficie de 538 150 hectares. Dans cette aire urbaine, le poids démographique de Toulouse est équivalent à 35.5%. Cependant, elle n'a pas toujours représenté un territoire aussi vaste et son évolution s'est faite depuis les années 1960 du fait d'un fort développement périurbain couplé à une forte attractivité. Ainsi en 1960 par exemple l'aire urbaine toulousaine ne représentait que deux communes et 329 044 habitants.

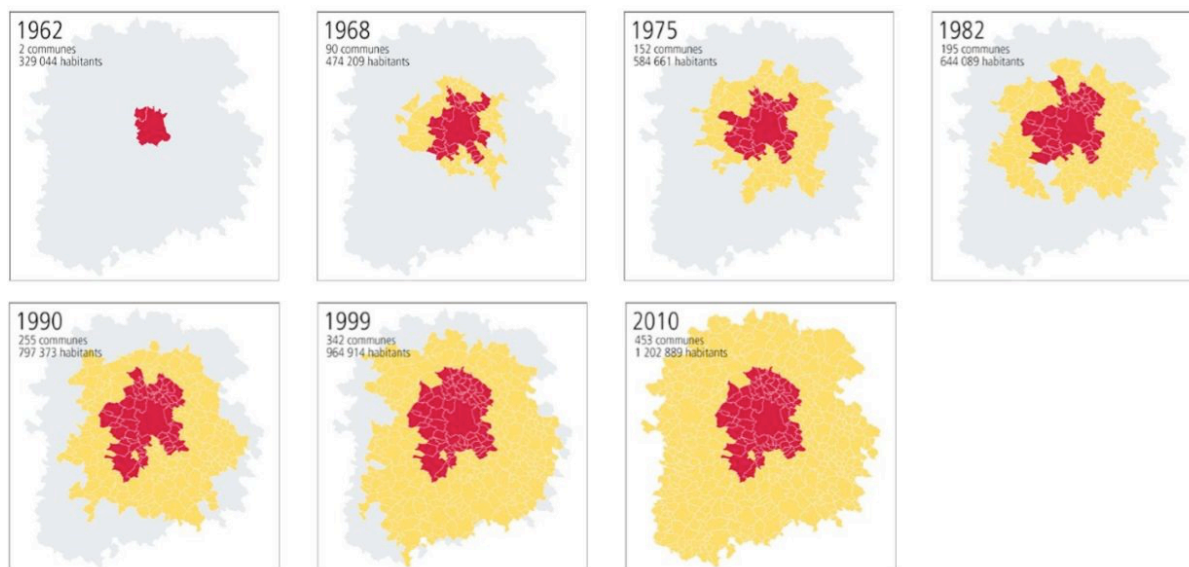


Figure 4 : L'aire urbaine de Toulouse entre 1962 et 2010

source : Insee, AUAT

Au sein de l'aire urbaine, le pôle urbain toulousain, classé sixième sur les 15 premières unités urbaines françaises⁹⁹, comprend 73 communes pour environ 920 402 habitants en 2013 et cela sur une superficie estimée à 81 600 hectares.

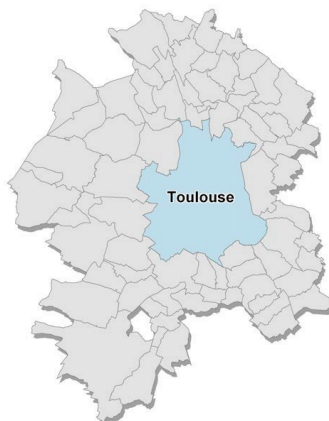


Figure 5 : le Pôle Urbain Toulousain

source : Insee, AUAT

Le pôle urbain a de longue date montré des chiffres solides en terme de croissance de population, celle-ci n'y a cependant pas été spatialement répartie de façon égale. Dotée d'une commune centre à la superficie élevée (118km², 48km² pour Lyon, 105km² pour Paris), c'est d'abord celle-ci qui engrange les premiers mouvements de population qui arrivent à Toulouse dans les années soixante. C'est la période des grands ensemble et des ZUP, le Mirail se construit au sud-ouest de la commune de Toulouse. Jusqu'aux années quatre-vingt, schématiquement, la commune centre et ses périphéries immédiates gagnent des habitants, mais ce sont les communes au nord-ouest (Blagnac, Colomiers) qui réceptionnent le plus d'habitants.

Au début des années quatre-vingt, le modèle pavillonnaire et la voiture ont assis leur suprématie au profit des périphéries. C'est seulement au début de la décennie suivante que la commune centre reprend sa croissance positive qui ne se démentira pas depuis. Les communes périphériques gagnent elles-aussi continuellement de la population, faisant grandir petit à petit le pôle urbain de plus en plus loin, l'absence de contraintes physiques le permettant. Cependant jamais le poids de la commune centre n'a été mis en question par la croissance des communes périphériques même par celle de Blagnac ou de Colomiers, qui sont les deux plus importantes derrière Toulouse. La ville a maintenu un rapport de taille plus de dix fois supérieur avec pour Toulouse 440 000 habitants contre 38 000 à Colomiers et 23 000 à Blagnac.

La croissance démographique initiale a donc été polarisée par les axes de transports et les activités industrielles cristallisant l'attractivité, ils ont dessiné les contours territoriaux du modèle productivo-résidentiel (Davezies et Tallandier, 2014) très pregnant dans le pôle urbain. Celui-ci s'élargit ensuite en une tache urbaine « en étoile » le long des axes et jusqu'aux limites de l'aire urbaine. Le territoire toulousain (au-delà de celui de Toulouse Métropole, du pôle urbain et de l'aire urbaine) est en forte croissance (économique, démographique, résidentielle) depuis plus trente ans. Ancienne capitale de Midi-Pyrénées, la ville a été propulsée capitale de la nouvelle région Occitanie, confortant sa place dans son environnement régional.

Autour de l'aire urbaine de Toulouse s'est d'ailleurs progressivement construit ces cinquante dernières années une armature urbaine spécifique. Toulouse exerce en effet son influence sur une zone large d'environ 80 km de rayon et donc sur des préfectures telles qu'Albi, Auch ou Carcassonne par exemple, autour desquelles on retrouve des villes plus petites (Gaillac, Lavaur dans le Tarn, L'Isle-Jourdain dans le Gers, Castelnaudary dans l'Aude). Le territoire toulousain s'organise donc autour d'une véritable logique en réseau.

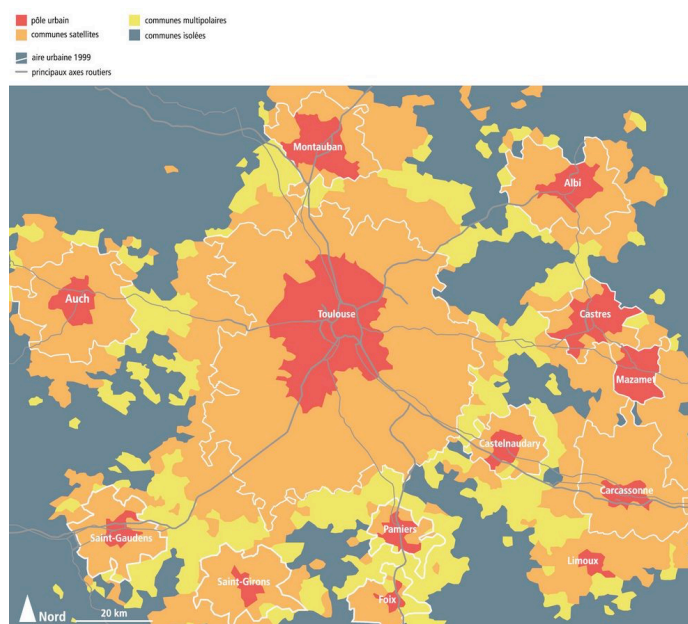


Figure 6 : L'armature urbaine autour de la métropole toulousaine

Source: [Sud-Ouest](#) Européen, 2011

1.3. L'habitat en territoire métropolitain toulousain

Au sein du pôle urbain la hauteur des constructions est en moyenne relativement peu élevée, hormis Toulouse seules certaines villes comme Colomiers, Blagnac ou Tournefeuille voient le niveau du bâti excéder assez régulièrement R+4 même si l'habitat collectif s'y développe ces dernières années au gré de l'essor de la construction de logements défiscalisés et plus récemment de logements HLM en VEFA.

Le reste du territoire est largement composé de résidentiel de type petits collectifs ou surtout d'habitat pavillonnaire en lotissements. Héritage de l'urbanisme fonctionnel, d'importantes zones commerciales se trouvent aux alentours de la commune centre, dans les communes de « première couronne » (Blagnac, Portet, Roque-sur-Garonne, Saint-Orens, Labège), le pôle urbain correspond ainsi largement aux archétypes des territoires pavillonnaires.

Ayant eu une croissance rapide, de nombreuses communes du pôle mais surtout de l'aire urbaine sont passées de la population de villages à quelques milliers d'habitants aujourd'hui en trente ou quarante ans. On retrouve donc aussi, au sein du pôle comme de l'aire urbaine un bâti relativement ancien localisé dans le centre.

Le modèle pavillonnaire (ici de grands logements avec peu de mitoyenneté) est surreprésenté en dehors de la commune centre. C'est à Toulouse que se situe, la grande majorité de l'offre de logements de petite taille (T1 et T2), fortement présents notamment parmi la production récente. Enfin, les logements sociaux se trouvent aussi dans leur grande majorité sur la commune de Toulouse (dont un large partie au sud-ouest dans les quartiers du Grand Mirail). Le reste des logements sociaux se trouvent principalement dans les grandes communes de premières couronnes sur l'arc nord-ouest à Colomiers et Blagnac en particulier.

Ces caractéristiques générales peuvent permettre de comprendre le découpage territorial retenu dans le troisième PLH de Toulouse Métropole qui individualise Toulouse et trois couronnes comme le montre la carte suivante.

À Toulouse, la diversité des questions d'habitat est à traiter au regard du nombre important de petits logements et de logements sociaux ; en fonction de la forte valorisation de l'hypercentre et de quelques quartiers péricentraux ; en tenant compte de l'importance de la construction neuve, en particulier de petits collectifs; sans oublier la présence d'un parc ancien à la fois patrimonialisé et correspondant à de grandes copropriétés.

En première couronne, ces dimensions sont différentes car, hormis à Blagnac et Colomiers principalement, les logements sociaux sont moins nombreux et correspondent moins fréquemment à des ensembles des années 60 ou 70. L'habitat individuel et les grands logements sont nombreux même si, ces dernières années, la construction de petits collectifs y a été soutenue. À l'échelle du pôle urbain, ces deux territoires (Toulouse et sa « première » couronne) se caractérisent aussi par l'influence perceptible des réseaux de transports en commun, et notamment des deux lignes de métro et de leur prolongement par des BHNS. La troisième couronne dans laquelle on trouve une bonne partie des communes dernières entrées dans Toulouse Métropole en 2012, en particulier à l'est, comporte des densités bâties moins importantes, une prédominance du pavillonnaire et un mode de vie très largement organisé autour de l'automobile, un peu moins sur les axes nord ou sud-ouest où l'option TER se développe ces dernières années.



Figure 7: Les formes urbaines en territoire toulousain

Source : Master VIHATE

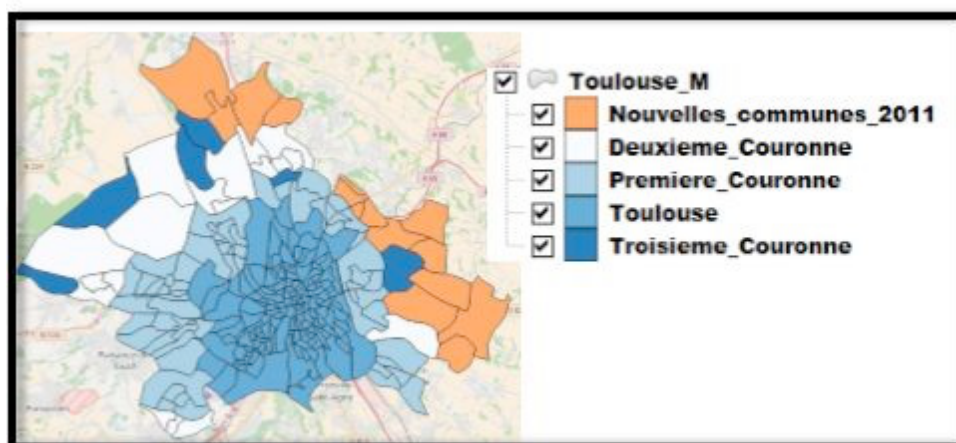


Figure 7 : Le découpage interne au PLH de Toulouse Métropole

source : PLH Toulouse Métropole

2. L'intercommunalité dans la métropole toulousaine et les politiques locales de l'habitat

2.1. Métropole « formelle » et « informelle »

Le territoire métropolitain de Toulouse varie, nous l'avons vu, selon différentes acceptions entre ce que l'on pourrait qualifier de territoire "formel" et qui correspond à l'état actuel de la construction intercommunale de la Métropole, et une métropole « informelle » qui s'inscrit dans un cadre plus large, d'urbanisation plus diffuse et réticulaire.

On conçoit que du point de vue des enjeux généraux en matière d'habitat le territoire de la métropole doit être replacé dans un contexte plus large que celui des 37 communes membres de l'EPCI en intégrant le pôle urbain voire l'aire urbaine et, et au-delà, le réseau métropolitain.

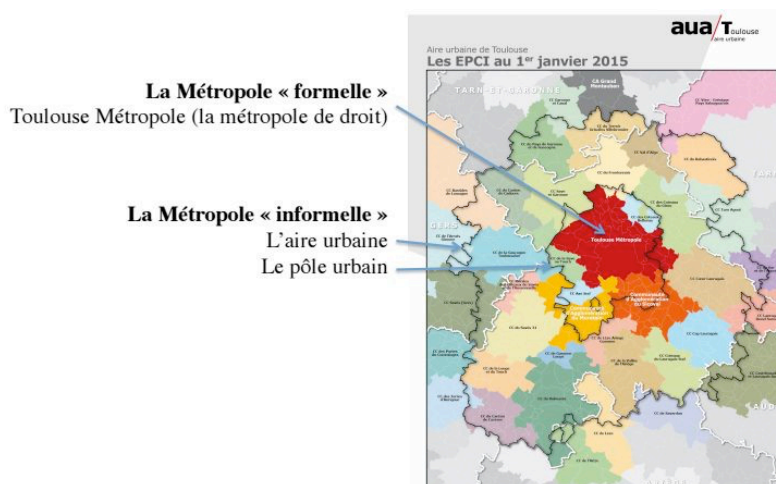


Figure 8 : Métropole “formelle” et “informelle”

source : AUAT, légende M2 VIHATE

2.2. Le morcellement intercommunal métropolitain

Il y a trois intercommunalités principales au sein du pôle urbain de Toulouse. D'abord le SICOVAL, intercommunalité du sud-est de Toulouse qui se regroupe assez tôt (1975), termine son territoire aux portes de la commune de Toulouse et donc, de Toulouse Métropole. Toulouse Métropole qui comporte Toulouse et 36 communes principalement situées au l'est, au nord, au nord-ouest et à l'ouest. Enfin, la dernière intercommunalité de ces intercommunalités principales est celle du Muretain, qui se situe donc au sud-ouest de Toulouse entre Toulouse Métropole et le SICOVAL.

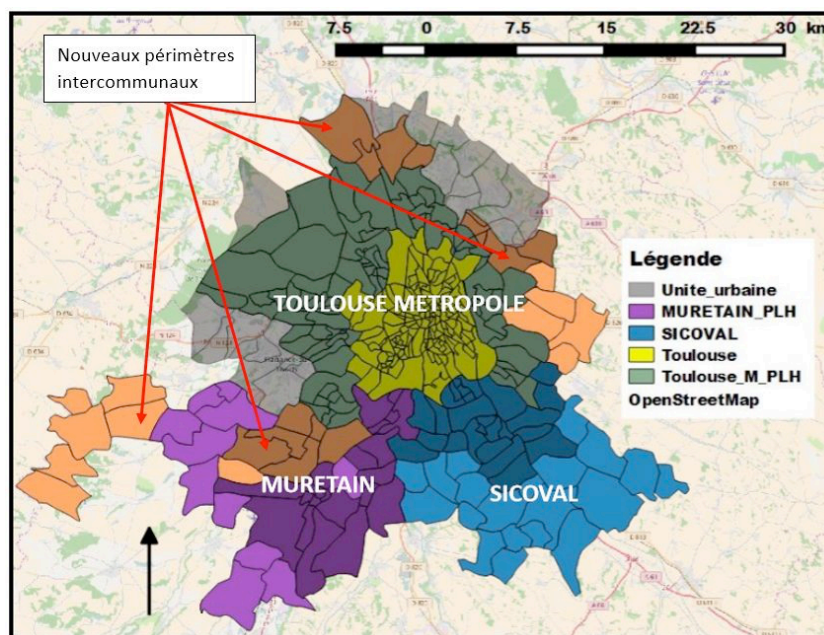


Figure 9 : Les principales intercommunalités toulousaines

source : Master VIHATE

Le poids prépondérant de la commune centre sur les autres communes du pôle urbain, notamment en terme de population ainsi que les différences politiques entre Toulouse et les autres communes, le Département voire la Région sont des composantes clés de l'histoire locale de la construction intercommunale. Avec la polarisation des activités économiques phares, ils expliquent un découpage institutionnel qui aujourd'hui peut sembler peu pertinent pour une action cohérente quelque soit le domaine (transport, habitat, aménagement en général etc.). En effet, forte d'une stabilité politique en opposition (droite à Toulouse, gauche en périphérie et au département) pendant plusieurs décennies, la construction intercommunale a été mise à l'épreuve, c'est finalement autour d'Airbus et plus généralement pour des intérêts économiques qu'elle a commencé à se construire pour ce qui est aujourd'hui de Toulouse Métropole.

2.3. La construction progressive de Toulouse Métropole et de sa politique de l'habitat

La construction de Toulouse Métropole est loin de s'être faite en un jour. Tout débute, en fait, en 1992 lorsque 13 communes décident de créer ce qui sera appelé le District du Grand Toulouse. Ce district est alors composé des communes de Toulouse, Blagnac et Colomiers et de dix autres communes limitrophes (Balma, Beauzelle, Castelnau, Cornebarrieu, Cugnaux, L'Union, Mondonville, Quint-Fonsegrives, Saint-Orens de Gameville et Tournefeuille). L'élément clef de cette première phase dans la construction de Toulouse Métropole réside dans le fait que le trio de tête des communes membres (Toulouse, Blagnac et Colomiers) sont en réalité les trois communes les plus développées en termes économiques. Le district est, à ce moment là, pour ces communes l'occasion de se développer économiquement, comme pôle d'emplois alors qu'elles concentrent déjà la majorité des activités motrices du développement toulousain (autour notamment de

l'aéroport Toulouse-Blagnac) sans compter leurs poids démographiques respectifs. Ainsi, la première étape de la construction métropolitaine fait apparaître une entité assez limitée par sa superficie mais puissante économiquement et peuplée. La création du district permet non seulement la poursuite du développement économique des communes, mais aussi la gestion de l'attractivité de ces territoires. Suite à cette construction va apparaître, en 1996, le premier PLH (Plan Local de l'Habitat) en 1996. Il sera poursuivi jusqu'en 2000 et un second PLH lui succédera entre 2001 et 2009 alors qu'évolue l'intercommunalité.

La suite de la construction intercommunale de Toulouse prend en effet appui, en 2001, sur le statut de communauté d'agglomération avec la création de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse (CAGT) qui voit s'élargir le territoire du district de treize communes à vingt-et-une puis vingt-cinq en 2003.¹

En 2009, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse devient la Communauté Urbaine du Grand Toulouse (CUGT) et cette dernière va encore s'agrandir en 2011 avec l'entrée de douze communes : la Communauté Urbaine du Grand Toulouse comprend alors 37 communes, ce qui est toujours le cas aujourd'hui². Ces deux dernières dates correspondent donc avec l'entrée en vigueur du troisième PLH encore en vigueur jusqu'à la réalisation en cours du PLUiIH.

L'année 2012 marque un nouveau changement dans le statut de l'intercommunalité puisque la Communauté Urbaine du Grand Toulouse devient la Communauté Urbaine Toulouse Métropole (CUTM) mais à périmètre constant. Enfin, c'est en 2015, et dans le cadre de la loi MAPTAM, que la communauté urbaine devient Toulouse Métropole toujours avec le même nombre de communes mais en intégrant des compétences nouvelles.

Ainsi, la construction intercommunale de Toulouse Métropole est passée par différentes étapes explicables tant par des évolutions nationales que par les spécificités territoriales et politiques locales. Territorialement, le nombre limité de communes et le poids démographique de Toulouse y a souvent fortement pesé. Politiquement, le clivage droite (Commune de Toulouse) / gauche (Conseil Départemental et de nombreuses communes périurbaines) a aussi participé de cette construction intercommunale (hormis entre 2008 et 2014). Économiquement comme en terme d'habitat, le trinôme Toulouse, Blagnac, Colomiers constitue aussi une dimension marquante.

1 Entrent dans l'intercommunalité les communes d'Aucamville, Aussonne, Brax, Fenouillet, Saint-Alban et Seilh; puis à 25 en 2003 (Fonbeauzard, Gagnac-sur-Garonne, Launaguet, Pin-Balma).

2 La Communauté urbaine du Grand Toulouse comprend 37 communes avec 12 communes supplémentaires : Aigrefeuille, Beaupuy, Bruguières, Dremil Lafage, Flourens, Gratentour, Lespinasse, Mondouzil, Mons, Montrabé, Saint-Jean et Saint-Jory.

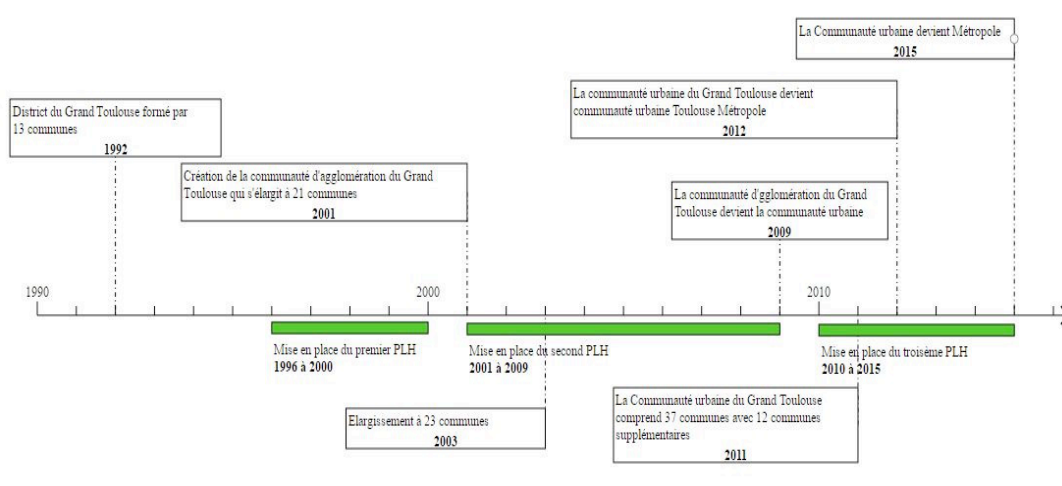
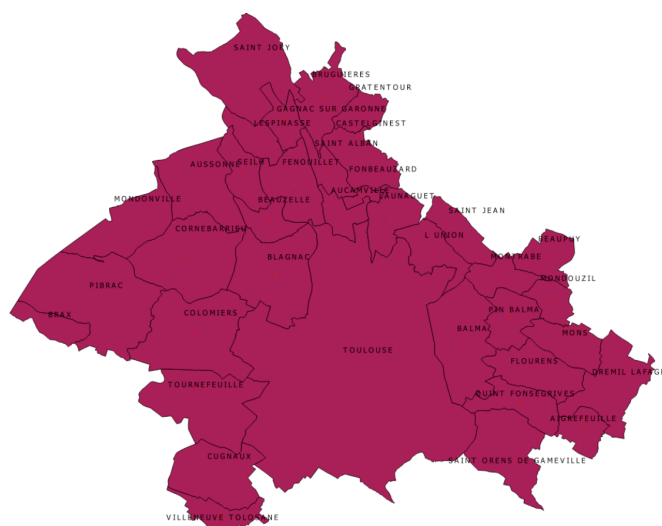


Figure 10: Chronologie de la construction intercommunale de Toulouse Métropole

Source : Master VIHATE



1992	District 13 communes
2001	Communauté d'agglomération 21 communes
2003	Elargissement à 23 communes
2009	Communauté urbaine
2011	37 communes
2012	Changement de nom : Toulouse Métropole
2015	Métropole

Toulouse Métropole aujourd'hui
37 communes / 46.000 hectares / 734.944 habitants

Figure 11 : Toulouse Métropole aujourd'hui

Source : Master VIHATE

2.4. Les enjeux des politiques de l'habitat à l'échelle métropolitaine

C'est dans ces contextes territoriaux et politiques qu'il convient de replacer les enjeux de la politique locale de l'habitat à l'échelle métropolitaine.

Il faut, dans la limite des périmètres administratifs, y prendre en compte la diversité des territoires tout en poursuivant des buts communs inhérents par exemple à la nécessité d' « absorber » résidentiellement la croissance démographique (avec ses implications en terme de gestion foncière notamment) ou liés à des orientations réglementaires nationales telles que, notamment, l'obligation des 20 puis 25 % de logements sociaux dans 25 des 37 communes de Toulouse Métropole.

DONNÉES	Toulouse Métropole	Toulouse
Nombre de logements	397 193	273 677
Nombre de logements vacants	28 041	22 556
Maisons individuelles	126 734	46 448
Appartements	267 403	224 458

(Source : INSEE 2013)

18

Figure 12 : Le parc de logements de Toulouse Métropole

Source : Insee 2013

Mais au-delà, les questions de mixité s'y posent à partir de contextes distincts. Le territoire de Toulouse Métropole et celui de la CA du Muretain comportent des quartiers prioritaires mais pas celui du SICOVAL. Si le développement périurbain est partout important, il est d'autant plus marquant pour le Muretain et le SICOVAL qui correspondent à ces intercommunalités périurbaines étudiées par E. Charmes (2011). Enfin, les systèmes d'acteurs y sont à la fois identiques et distincts. Identiques du fait de la référence au même SCOT, de l'intervention d'acteurs privés similaires tels ceux de la promotion ou d'organismes HLM présents sur l'ensemble du territoire métropolitain. Distincts du fait des organisations politiques et administratives auxquels les trois PLH correspondent mais aussi à cause de l'histoire de la localisation des logements des organismes HLM. Habitat Toulouse Métropole ou Colomiers Habitat ayant par exemple l'essentiel de leurs parcs sur le territoire de Toulouse Métropole. Promologis étant présent sur la CA du Muretain.

Il convient aussi de tenir compte des caractéristiques décrites pour les territoires tels que définis dans le PLH de Toulouse Métropole mais ne s'y limitant pas. On les retrouve aussi dans les territoires du SICOVAL et du Muretain, voir d'autres EPCI, en continuité des premières et deuxième couronnes définies dans le PLH de Toulouse Métropole. Ceci interroge la nécessité de conceptions communes voire de coopérations entre ces entités sur ces sujets et fait émerger la question des jeux d'acteurs à l'échelle « d'inter-intercommunalités » comme un enjeu. Aujourd'hui, la coopération correspond au domaine de l'observation (avec un observatoire partenarial de l'habitat partagé et porté par l'agence d'urbanisme) et les PLH de ces trois intercommunalités sont compatibles avec le même SCOT.

Ces enjeux généraux de satisfaction des besoins en logement, de mixité et de gouvernance sont pleinement des enjeux métropolitains et se retrouve de fait aussi à l'échelle plus limitée de Toulouse Métropole. Avec la maîtrise de l'urbanisation, la participation du logement aux grands équilibres de l'économie locale, le renouvellement urbains, l'amélioration de l'habitat, la maîtrise de l'urbanisation et les enjeux environnementaux Ils constituent les lignes de force des politiques métropolitaines de l'habitat et rencontrent d'autres d'autres politiques métropolitaines aussi structurantes que la politique de la Ville, celle de transports, de l'environnement (autour des PCAET aujourd'hui) et bien-sûr de l'économie.

Nous n'allons pas traiter de ces différents enjeux de manière exhaustive mais nous concentrer successivement sur :

- la réponse à la croissance urbaine et ses implications ;
- le prise en compte de besoins diversifiés ;
- la territorialisation de ces réponses ;
- et, enfin, le renouvellement urbain et la prise du parc existant.

Un enjeu de réponse à la croissance

Le processus de concentration accrue de la population dans l'aire urbaine, et plus encore dans le pôle urbain, de Toulouse est un des principaux marqueurs de sa dynamique métropolitaine contemporaine. L'aire urbaine toulousaine attire annuellement environ 15 000 habitants ces dernières années : des étudiants et des actifs majoritairement. Ce dynamisme porté au crédit de ce territoire y augmente les besoins en logement constamment. Plus généralement, il fait peser sur l'ensemble des politiques urbaines la nécessité d'un accroissement des capacités dans le domaine des transports, dans les équipements publics, etc. (Escaffre et Jaillet, 2016).

À l'échelle de son ancienne région, le marché immobilier à Toulouse connaît une forte tension : la cause principale en étant certainement la forte croissance démographique. Cette tension s'y traduit par des niveaux élevés de prix dans les parties centrales notamment mais aussi dans quelques communes du périurbain proche comme le montre la carte suivante. Elle s'y marque par un accès peu aisé au logement HLM. Avec des taux de vacance de logement généralement peu élevés, on comprend que l'enjeu de production de logements soient une des dimensions clés des politiques métropolitaines de l'habitat toulousaine depuis l'origine.

Cette construction a été soutenue ces dernières années par le plan de relance pour le logement, les différents dispositifs de défiscalisation, la production de logements HLM en VEFA ou encore le PTZ. Les dispositifs mis en place ont pour objectifs, d'augmenter l'offre de logements sociaux et intermédiaires pour fluidifier l'accès au logement et de produire des logements financièrement accessibles pour la majorité des ménages.

Cet enjeu quantitatif revêt de multiples implications. Il interroge la qualité des logements ainsi produit et par là par exemple leur capacité à être habité temporairement ou plus durablement. Il renvoie aussi à ses conséquences urbaines et sociales qui peuvent « fragiliser » certaines parties de la métropole, à l'instar du Nord toulousain (Bourret, Escaffre, Jaillet et Péré, 2016).

Répondre à des besoins diversifiés

Le fort accroissement de la population toulousaine implique d'autres enjeux tels que celui d'apporter une réponse à la diversité des besoins et des attentes des ménages.

Parmi cette diversité, soulignons d'abord que le peuplement et l'attractivité de Toulouse ne renvoie pas seulement à des populations à niveaux de revenus moyen ou élevés. Ainsi la métropole a-t-elle à gérer son « habitabilité » par différentes populations et les conditions de celles-ci. Le développement précoce et important à Toulouse des résidences fermées est ainsi venu directement illustrer cela. Cette dimension est aussi à la croisée des politiques de l'habitat et de la politique de la Ville (dans mais aussi en dehors des quartiers prioritaires). Enfin, cela diffère selon les zones de tensions du marché toulousain qui se situent principalement dans le centre et les communes de la première couronne (notons ici à titre de précision que le marché locatif toulousain est en moyenne deux fois moins élevé que celui de Paris et que les prix des loyers toulousains sont comparables à ceux de Nantes ou Rennes).

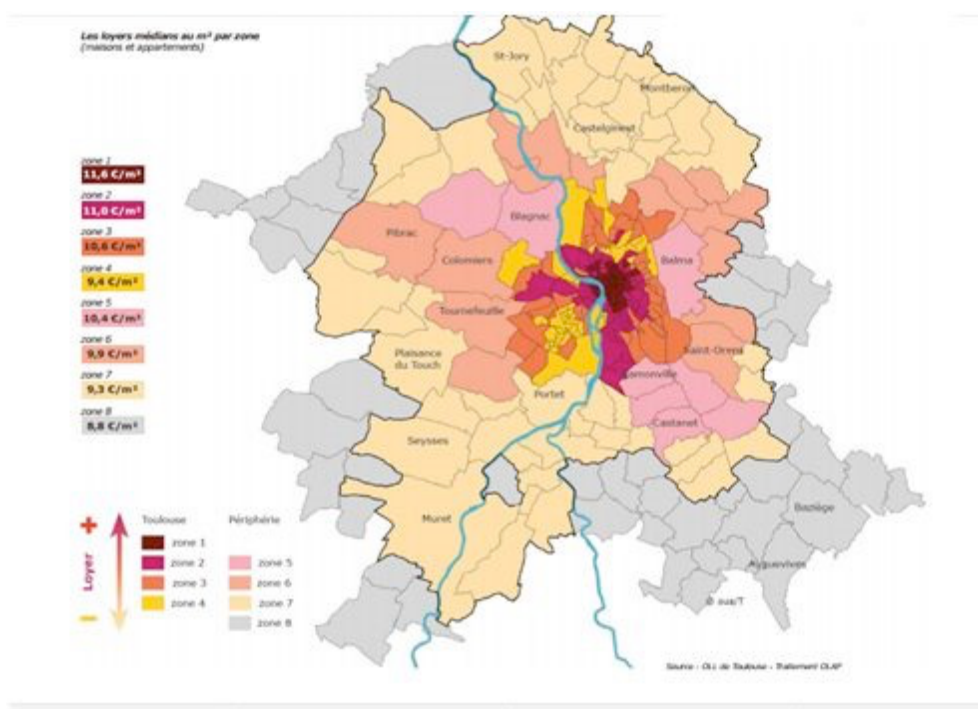


Figure 13 : Les loyers médians dans le pôle urbain toulousain en 2015

Source : AUAT, 2015

Mais la diversité des besoins, c'est aussi celle des types de ménage. Quid par exemple aujourd'hui de la prise en compte des besoins en logement des ménages avec plusieurs enfants et des revenus moyens par les politiques locale de l'habitat à l'échelle de la commune de Toulouse ? De la première couronne ? De la deuxième ? Dans la métropole toulousaine, les demandes se tournent

majoritairement sur les petits logements dans le centre-ville (T1 à T3) et dans plusieurs communes de première couronne. Les loyers les plus chers se situent dans le centre-ville, faubourgs, les quartiers récents et les communes de première couronne. Les logements familiaux (T4) et plus sont construits dans les communes de seconde couronne et au-delà, ce sont les zones plus détendues du territoire.

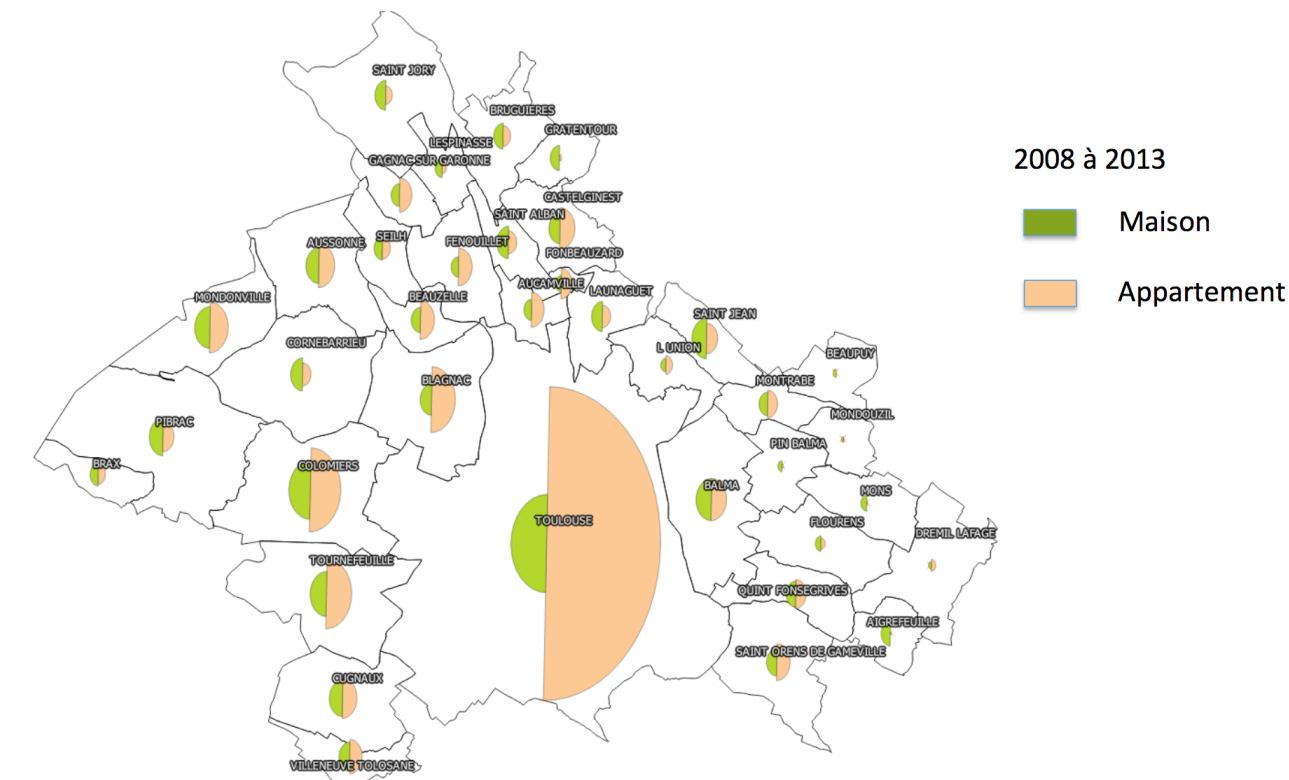


Figure 14 : Les constructions 2008-2013 par type

Source : AUAT, 2015 / M2 VIHATE

Enfin, la diversité cela peut aussi être des âges différents ou encore des inscriptions dans la ville variable (certains habitants étant de passage quand d'autres sont ancrés)... Depuis la loi SRU de 2000, l'agglomération toulousaine a doublé sa production en termes de logements sociaux, elle tend à rattraper ses retards du passé. Les rythmes de construction augmentent d'ailleurs de manière considérable depuis 2010.

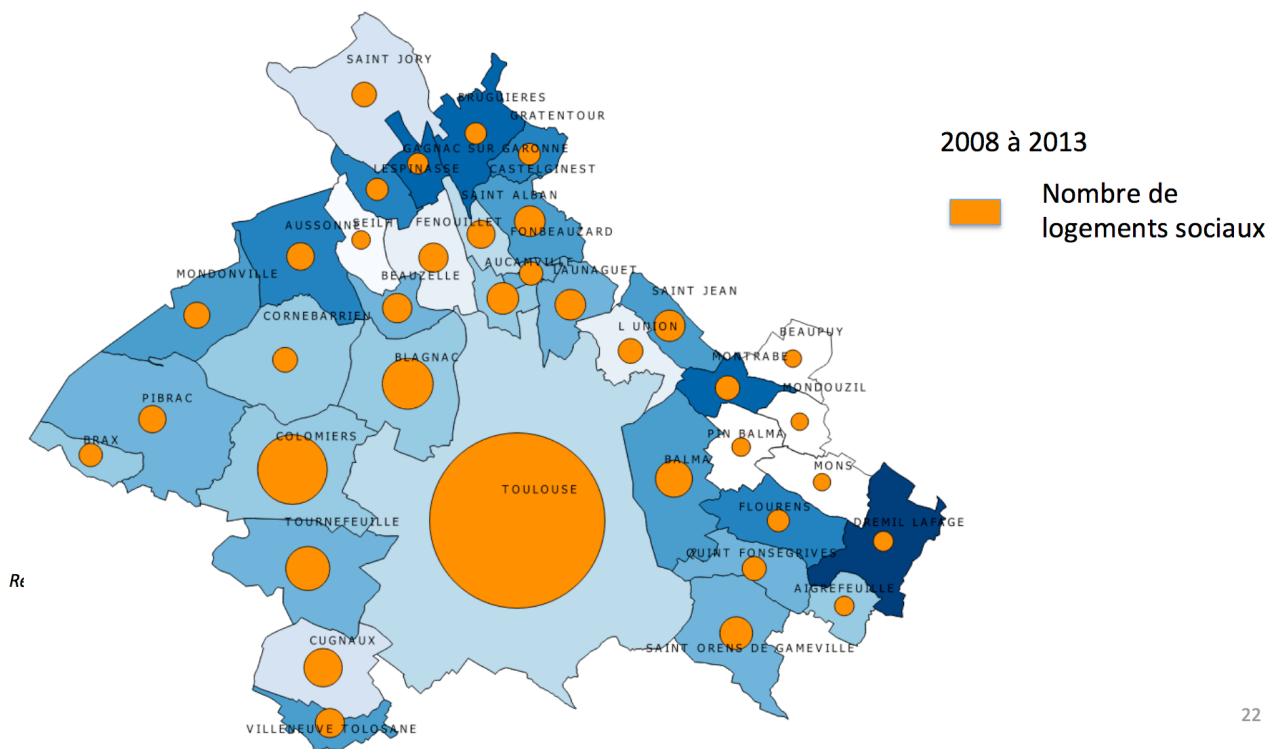


Figure 15 : Les logements sociaux entre 2008 et 2015 dans Toulouse Métropole

Source : AUAT, 2015 / M2 VIHATE

Un enjeu de territorialisation

Un autre des enjeux métropolitain en terme d'habitat réside dans la répartition de l'offre en logement au sein du Toulouse Métropole, en particulier de l'offre de logements accessibles.

Dans un contexte de renchérissement des prix du foncier et d'augmentation des prix des logements ces dernières années, le maintien de la diversité sociale constitue un enjeu fort des politiques métropolitaines de l'habitat. Certaines catégories de ménages, dont les jeunes ménages avec enfants, ont des difficultés pour se loger dans le centre de l'agglomération, en contraignant une partie à s'éloigner, renforçant la spécialisation « démographique » des territoires. D'une manière générale, la population à faibles revenus se regroupe dans les quartiers d'habitat social et les quartiers de la politique de la ville. À Toulouse, ces quartiers sont situés majoritairement au sud de la Ville (Grand Mirail, Empalot et Rangueil), mais aussi au nord (Izards-La Vache). L'approche territorialisée des politiques locales prend toute son importance, elle permet d'articuler la question du logement ainsi que les autres composantes de la vie locale.

Le renouvellement urbain en est alors un outil majeur, en particulier dans les principaux quartiers HLM. La construction de logements accessibles et sociaux dans les communes au profil de peuplement plus aisé s'explique aussi ainsi. Dans les deux cas, on retrouve cependant une même interrogation, délicate à traiter : comment renouveler des pans de territoire métropolitain, en produisant ou réhabilitant des logements, tout en produisant une attraction renouvelée de ces secteurs ? Cette question se pose de manière claire à propos des secteurs ANRU (qui sont appelés à Toulouse : le Grand Projet de Ville (GPV)) mais plus largement des principales ZAC d'habitation récentes situées dans les communes de Toulouse (Borderouge par exemple), Blagnac (Andromède), Colomiers (Ramassiers), Balma (Vidailhan) et quelques autres.

Cette territorialisation stratégique des politiques locales de l'habitat s'inscrit aussi dans la perspective d'une ville durable en intégrant par exemple les questions de localisation par apport aux principaux pôles d'emploi métropolitains. Les communes à grand nombre d'emplois ont ainsi récemment fortement augmenter leur production comme Blagnac, Colomiers, Tournefeuille tandis que d'autres communes comme l'Union, St-Alban et d'autres peinent par exemple à atteindre les 20% imposé par la loi SRU.

Cette territorialisation des interventions en matière d'habitat revêt enfin une dimension renvoyant au développement durable. Cela s'observe déjà dans les aspects sociaux et de rapports aux lieux d'emploi qui viennent d'être présentés mais renvoie aussi à la question de la morphologie et des formes urbaines. C'est ainsi par exemple que les interventions en ZAC ont récemment essayé de promouvoir le modèle de l'éco-quartier (Cartoucherie à Toulouse, Vidailhan à Balma, Andromède à Blagnac). Sans entrer dans une évaluation de ces projets, force est de noter qu'ils proposent des formes urbaines renouvelées réinterrogeant les typologies de logement, la place des espaces publics, celle de la nature en ville ou encore le rapports aux mobilités actives et aux transports en commun. Mais c'est aussi dans cette veine qu'un débat local accompagne ces dernières la production généralité d'une ville plus dense à l'échelle de Toulouse et des principales communes de Toulouse Métropole avec en filigrane l'enjeu de la maîtrise de l'étalement mais aussi le dynamisme du marché immobilier toulousain et plus fondamentalement de projet métropolitain de développement du point de vue de l'habitat.

Des interventions sur le parc existant et « autour »

Le quatrième enjeu renvoie plus précisément à un type d'habitat, le parc existant ou ancien, et croise ainsi les enjeux précédent d'absorption de la croissance métropolitaine, de réponse à la diversité des besoins et de territorialisation. Pour reprendre un partage institué, il s'intéresse moins au flux qu'au stock de logement. Plusieurs raisons à cela.

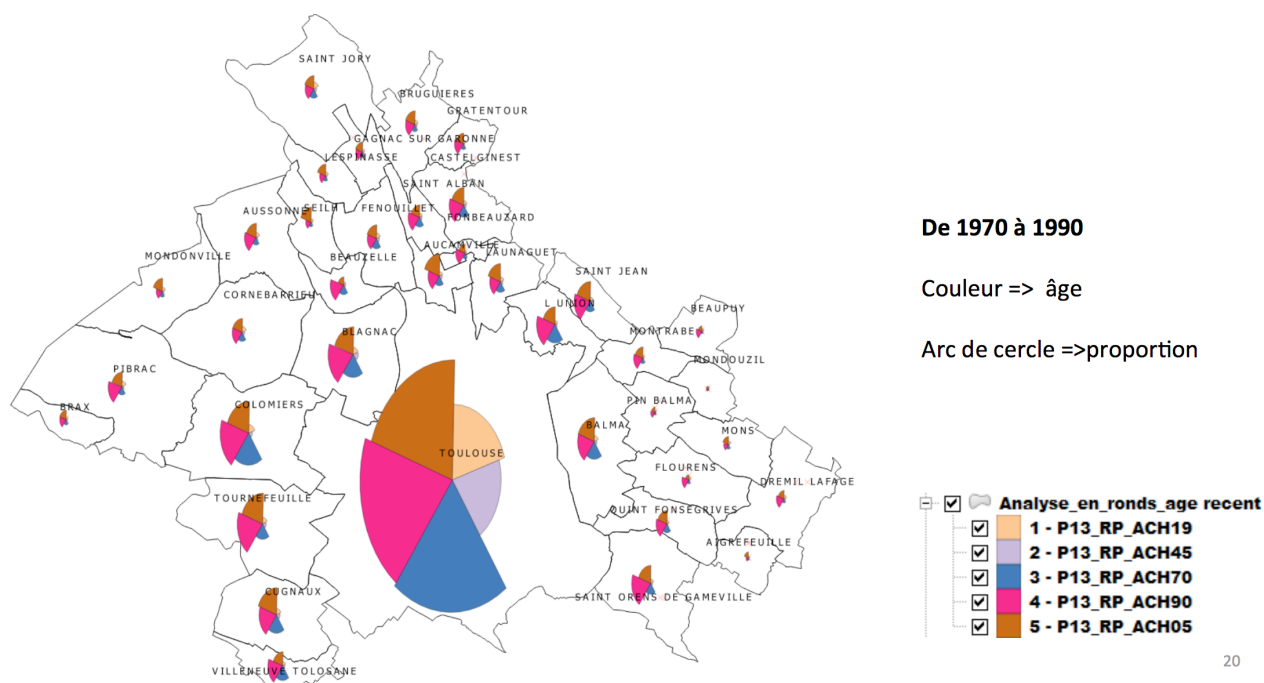


Figure 16 : L'ancienneté du bâti résidentiel dans Toulouse Métropole

Source : AUAT, 2015 / M2 VIHATE

La première, la plus évidente, c'est le poids de ce stock au regard de la production annuelle et ces effets d'inertie. Si on prend le logement social, on voit bien comment cela pèse sur tant pour les communes qui en compte (Toulouse, Colomiers, Blagnac) que pour celles dont on constate les carences en ce domaine (L'Union par exemple). Si on s'attache aux enjeux énergétiques liés à l'amélioration des logements, on comprend aussi que le parc existant est central. Si on s'intéresse à la question des logements accessibles (notamment des grands logements pour les ménages avec enfants), on se doit de constater qu'une partie de la réponse dans les parties les plus denses de la métropole se trouve peut-être dans les résidences des années 1960-70 au risque cependant de difficulté de gestion ou de faiblesses énergétiques.

Le deuxième raison qui fait du parc existant, notamment ancien, un enjeu, c'est qu'il recèle des situations de logement relevant au sens large du mal-logement ou pour être plus précis de l'habitat insalubre voire indigne. Il s'agit donc là d'une dimension particulière prégnante dans des parties non (encore?) valorisées du centre-ville de Toulouse (Arnaud-Bernard) et dans des copropriétés dégradées souvent situées dans ou à proximité des principaux quartiers HLM.

Il existe aussi une raison plus générale, qui consiste à mesurer que l'objectif de limitation de l'étalement urbain passe par une forme de « retour » à une « ville des proximités » où la bâti existant constitue une trame structurante et où se pose, au-delà des aspects qui viennent d'être signalés, la question de l'habitabilité de la ville « dense ». Ceci renvoie à une acception élargie des enjeux en matière d'habitat et donc des politiques de l'habitat. C'est en effet de mixité de fonctions, du maintien et du développement des commerces de proximité, de l'implantation des équipements et services, de la qualité de l'environnement du logement et du confort urbain, mais aussi des mobilités dont il s'agit.

3. D'autres politiques publiques : l'exemple des transports et du développement économique

Afin d'avoir une meilleure perception du territoire métropolitain toulousain et des enjeux en matière d'habitat, les grandes lignes de deux autres pans importants de l'action publique urbaine vont être maintenant présentées : les transports et les grands projets de développement économique. L'une comme l'autre ont des implications directes sur le logement et l'habitat en terme de territorialisation de ses interventions notamment. Ils permettront aussi d'éclairer comment s'organise la gouvernance sur des sujets qui, comme l'habitat, interrogent les différentes définitions de l'échelle métropolitaine.

3.1. L'enjeu des transports

Des coopérations « inter-intercommunales » existent ainsi dans le domaine des transports sur un territoire dépassant celui de Toulouse Métropole. Dans une aire urbaine aussi vaste que celle de Toulouse, les transports sont un enjeu clé de l'organisation du territoire. L'étalement et l'organisation multipolaire du territoire l'explique mais il faut aussi imaginer à ce sujet les implications de la croissance urbaine.

La métropole de Toulouse est ainsi regroupée dans un Syndicat mixte des transports en commun (SMTC) avec les communautés d'agglomération qui l'entourent (SICOVAL et Muretain). Ce

regroupement vise à mener une politique cohérente afin de développer, en particulier, les transports en commun. L'ensemble des activités de transports est dénommée *Tisséo*.

En 2001, est mis en place le premier Plan de Déplacements Urbains (PDU) qui traduit cette politique. Il a permis de développer le réseau de métro (la première ligne (A) datait de 1993 mais ne desservait alors que la commune de Toulouse) ; son prolongement en 2003 ; la deuxième ligne (B) inaugurée en 2007 et desservant d'emblée une commune du SICOVAL (Ramonville) ; mais aussi, la première ligne de tramway en 2010 ou encore les premiers bus en site propre. Ce réseau « rapide » vient donc progressivement compléter celui des bus dans un territoire où les transports en commun n'ont pas été pendant longtemps une priorité.

En 2012 est instauré le deuxième PDU, dans la continuité du premier puisqu'il a notamment comme objectif d'étendre la ligne de tramway et le réseau de bus en site propre. Il faut, comme dans la plupart des métropoles, limiter l'utilisation de la voiture et développer les modes de déplacements alternatifs comme la marche à pied ou le vélo. Tisséo s'engage également à moderniser ses transports en les adaptant par exemple aux nouvelles normes PMR.

Ce PDU, révisé à partir de 2015, inscrit aujourd'hui parmi ces priorités la création d'une troisième ligne de métro qui permettra de relier les technopoles aéronautique (nord-ouest) et spatiale (sud-est) ainsi que le nouveau quartier d'affaire lié à l'arrivée du TGV à Toulouse et aux transformations du quartier de la gare Toulouse-Matabiau. Durant cette dernière période, d'autres projets apparaissent comme celui du téléphérique urbain sud pour relier l'Oncopole (centre de lutte contre le cancer) et le CHU de Rangueil. Il permettra de créer de nouvelles plates-formes multimodales. Ce mode de transport « propre » met en évidence le développement des technopoles existantes. D'autres évolutions se poursuivent telle l'amélioration des dessertes TER (impliquant au-delà de *Tisséo* une articulation avec la Région aujourd'hui Occitanie), avec par exemple 94 TER par jour entre Toulouse et Colomiers et 43 entre Toulouse et Muret. Ces TER sont en général des liaisons domicile-travail.

Enfin, parmi les objectifs à l'horizon 2030 de la métropole en terme de transports, on trouve aussi le développement des modes de transports dit « propres » répondant aux attentes écologiques. Pour cela le PDU a comme ambition de favoriser les modes actifs comme la marche en rendant plusieurs axes majeurs du centre-ville plus praticables ou en créant de nouvelles rues piétonnes (dans le cadre d'un projet urbain à l'échelle du centre-ville piloté par Juan Busquets), de créer de nouvelles pistes cyclables en plus des 564 kilomètres de bandes et pistes cyclables qui existaient en 2015. L'objectif général étant que les habitants trouvent plus souvent et plus facilement une alternative à la voiture.

En plus de montrer que des coopérations existent (néanmoins parfois difficiles comme dans le cas de la desserte en TCSP du sud-est toulousain et plus particulièrement du SICOVAL) dans le domaine des déplacements à une échelle plus vaste que Toulouse Métropole, nous souhaitons aussi aborder ce pan des politiques urbaines parce qu'il occupe aujourd'hui une place prépondérante parmi les actions de Toulouse Métropole. Du fait des investissements à consentir pour une troisième ligne de métro ou un téléphérique urbain, des implications urbanistiques de ces infrastructures (potentiellement accompagnée de la création de nouvelles ZAC ou d'une densification à terme de l'urbanisation) et de la force des engagements politiques pris, les questions de transports sont parmi les premières tant de l'agenda politique que des débats sur la ville. Un grand débat public leur a d'ailleurs été consacré en 2016-17.

Cela permet d'interroger la place des politiques de l'habitat à l'agenda métropolitain. Aux enjeux en matière d'habitat que nous avons analysé s'ajoutent ceux de la fluidification des déplacements dans

une métropole en croissance. Aux enjeux d'accessibilité ou de mixité résidentielle, s'associent ceux de desserte équilibrée des territoires...

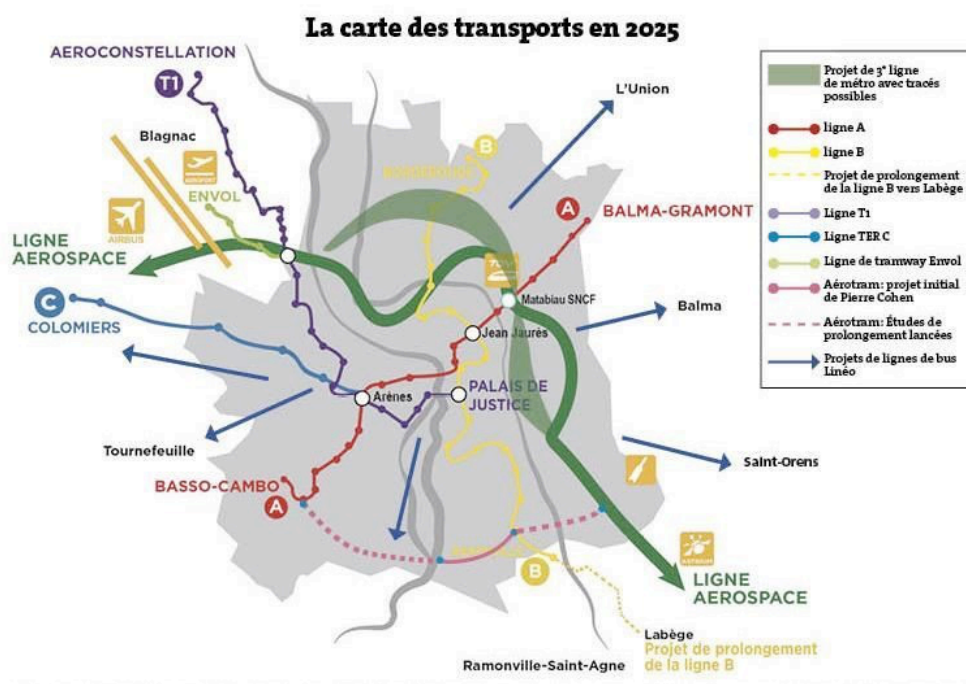


Figure 17 : Le projet transports Toulouse 2025 - Tisséo

Source : La Voix du Midi

3.2. De grands projets de développement économique

Toulouse a fondé son développement industriel sur l'aéronautique et l'aérospatiale. C'est le berceau de l'aéropostale et durant l'entre-deux guerres, les établissements militaires et surtout aéronautiques s'y installent. En 1972, Airbus s'y implante.

Ces éléments participent à faire de Toulouse aujourd'hui une métropole européenne considérée comme une des principales technopoles françaises et comme un des pôles de compétitivité de l'industrie aéronautique sur le territoire national et au-delà. D'autres secteurs comme ceux des biotechnologies puis de l'informatique y sont aussi fortement développés.

Parmi les compétences intercommunales le « développement économique » figurait depuis la création du District dont c'était même la principale raison d'être. Toulouse Métropole s'est dotée en 2015 d'un Schéma de Développement Économique, d'Innovation et du Rayonnement Métropolitain (SDE) avec pour ambition de réaliser/soutenir vingt projets de développement économique. On en présentera ici seulement trois dont les impacts sur la ville et l'habitat nous paraissent majeurs.

Le premier est celui du quartier d'affaire de la gare de Toulouse-Matabiau : Toulouse EuroSudOuest. Il se situe dans l'immédiate proximité de l'hyper-centre de Toulouse, est très bien desservi par les transports en communs avec la gare devant accueillir le TVG, et la ligne A du métro, les TER et la gare routière. L'objectif de ce projet, débuté en 2010 pour se terminer en 2030, consiste à conforter la gare Matabiau comme pôle d'échange multimodal avec l'arrivée de la LGV

Toulouse-Bordeaux-Paris en 2024, et à créer un quartier d'affaire. Ce projet urbain de 135 hectares, accueillerait 50 000 mètres carrés de bureau en 2020 (300 000 sur un temps plus long), 50 000 mètres carrés de commerces/services et 2000 logements. La mixité fonctionnelle de ce site est forte avec comme enjeux le développement économique et l'attractivité à l'échelle nationale.

Le deuxième projet du SDE que nous présentons est celui de Montaudran situé en périphérie proche au sud-est du centre de Toulouse : Toulouse Aerospace. Ce projet sera un pôle économique et de connaissance avec comme pour le précédent une volonté de mixité fonctionnelle. Il y aura des logements (1200) ainsi qu'une offre foncière adaptée aux besoins des entreprises venant sur le site. 50 000 mètres carrés seront réservés à la recherche et à l'enseignement supérieur, et 80 000 mètres carrés aux commerces/services, 6000 emplois y seraient créés. Ce site sera dédié aux filières aéronautiques, de l'espace et des systèmes embarqués, son emplacement n'est donc pas anodin puisque c'est de là que décollèrent les pionniers de l'aviation civile.

Et enfin le troisième projet, la création de l'Institut du cancer qui regroupe le Campus de Rangueil et l'Oncopôle (issu de la réaménagement du site de l'usine AZF) sous la même coordination. On trouve sur le campus de Rangueil l'Université Toulouse III-Paul Sabatier ainsi que des centres de recherche médicale.

A l'inverse des autres projets, celui-ci n'est pas multifonctionnel. Il y a pas de commerces, ni de logements et pas non plus de transports en commun qui permettent de relier le pôle au centre-ville. Un téléphérique urbain sera par contre créé afin de relier l'Oncopôle et Rangueil. Ce projet met en évidence la variété des atouts de Toulouse dans le domaine de l'économie de la connaissance au-delà des secteurs de l'aéronautique et de l'espace déjà bien identifiés. Avec ces trois projets liés au développement économique de Toulouse Métropole, et à la différence de la question des transports, on revient davantage à l'échelle de Toulouse Métropole pour les deux derniers et on ambitionne un rayonnement plus large pour le projet Euro Sud-Ouest (d'où son portage par une SPLA).

Afin de mieux localiser les éléments et les projets présentés dans les points précédents tant sur l'habitat, sur les transports que sur l'économie, la carte ci-dessous les positionne à l'échelle du territoire de Toulouse Métropole.

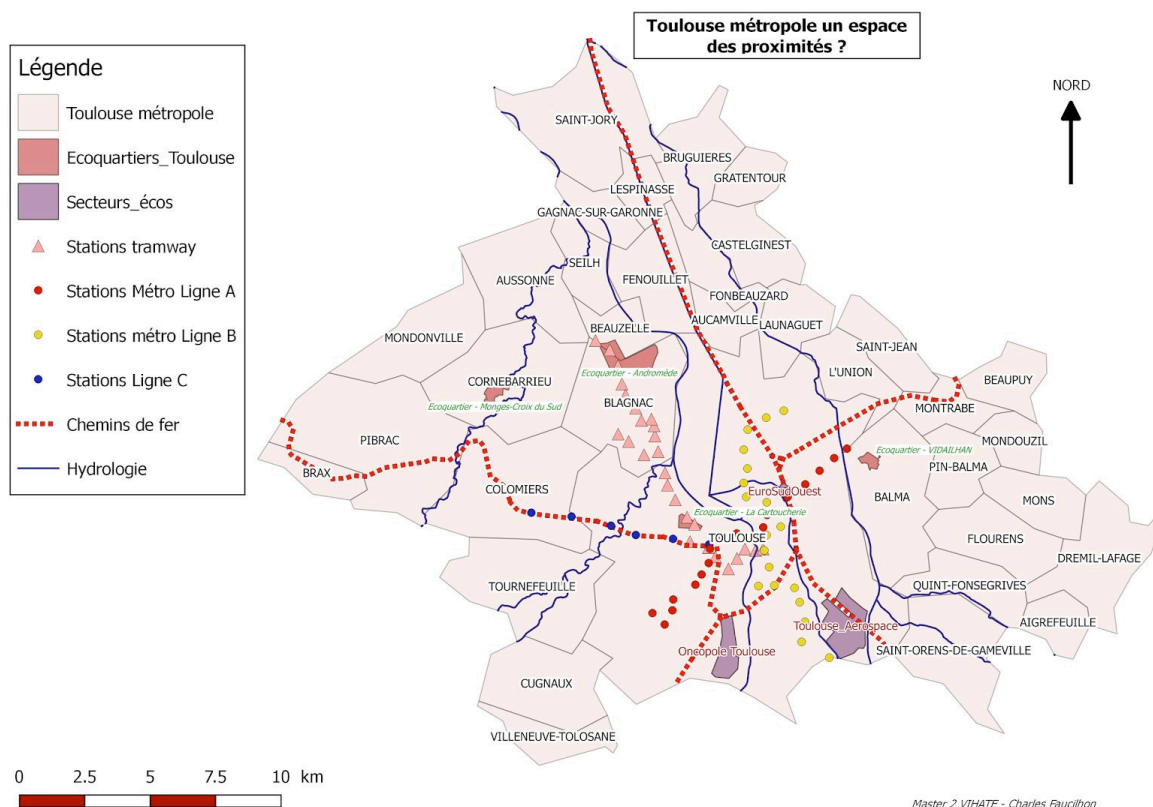


Figure 18 :Toulouse Métropole – un espace des proximités ?

Source : Master VIHATE

4. L’habitat en territoire métropolitain toulousain au travers de l’analyse de la presse locale

Après avoir développé les spécificités territoriales de Toulouse Métropole, nous allons maintenant voir comment ces dernières apparaissent dans la presse locale, en l’occurrence le quotidien régional "La Dépêche". Sur les numéros parus entre 2013 et 2016 nous avons relevé la récurrence dans 113 articles portant sur le logement et l’habitat de certains thèmes, des caractéristiques territoriales dont il vient d’être question et des territoires qui leur sont associés, afin de tisser des liens entre le diagnostic établi précédemment et le « débat public local ».

Les sept thèmes dominants sont le logement social, la rénovation urbaine, la construction de logements, le développement durable, l’habitat participatif, les éco-quartiers et le marché de l’immobilier. Chaque thème étant rattaché à des territoires ciblés.



Méthodologie :

- Mots clés « Toulouse » et « Logement »
- 113 articles sur 4 ans (2013-2016)
- Limites : tri des articles europresse

Thèmes majeurs	
Le logement social	30%
Rénovation urbaine	10%
Construction de logement	10%
Développement durable	6%
Habitat participatif	6%
Marché de l'immobilier	6%
Eco-quartier	5%
Thèmes mineurs	
Prix	4%
Densification	1%
Relogement	1%
Etalement urbain	1%
Logement intergénérationnel	1%

23

Figure 19 :La revue de presse - La Dépêche du Midi/Toulouse

Source : La Dépêche du Midi/Master 2 VIHATE

4.1. Le logement social

Le logement social est le thème prédominant dans la presse locale. 35 articles sur 113 recensés font de ce sujet leur thème majeur, soit près d'un tiers des articles répertoriés. Comme énoncé précédemment dans le diagnostic des spécificités territoriales, les logements sociaux se trouvent majoritairement dans la commune de Toulouse, ce thème semble donc inhérent à la commune de Toulouse dans la presse. En effet, la grande majorité des articles traitant du logement social évoque exclusivement le territoire de Toulouse ou encore les villes de la « première couronne » comme par exemple Colomiers ou Tournefeuille.

Ces articles sur le logement social traitent pour la plupart de l'accession à la propriété en HLM (vente HLM, PSLA), des prix, des parts de logements sociaux par commune, de la construction ou encore de la division spatiale de l'offre de certains bailleurs sur le territoire. Plus de 90% des articles traitant de ce thème renvoient aux quartiers prioritaires de la ville de Toulouse, les quartiers les plus cités par rapport à ce thème sont ceux des grands ensembles ou ZUP (Mirail, Bagatelle, Reynerie, Bellefontaine, Izards, Soupetard, Empalot...), reflétant les fortes disparités, la ségrégation spatiale ainsi que la spatialisation des logements sociaux sur le territoire de Toulouse.

À travers la spatialisation de ce thème, apparaît une géographie des quartiers populaires (souvent envisagés à partir de leurs « difficultés ») dans les quartiers comme le Mirail et Empalot par exemple.

4.2. L'attractivité résidentielle

Une des spécificités territoriales établie précédemment est la forte attractivité de la commune de Toulouse et plus largement du pôle urbain et de l'aire urbaine, accueillant plus de 9 000 nouveaux habitants par an. En lien avec cette spécificité, un thème important ressortant des articles de presse est la construction de logements, dix articles traitent de ce sujet comme thème majeur.

Les territoires associés à ce thème permettent de spatialiser une partie des néo-arrivants de la Métropole. En ce qui concerne cette spatialisation, les territoires cités dans la presse locale renvoient aux mêmes territoires que ceux cités précédemment dans le diagnostic concernant les spécificités territoriales. En effet, Toulouse, Blagnac et Colomiers sont les villes les plus citées en terme de construction de nouveaux logements. La polarisation des néo-habitants est importante autour de la zone d'Airbus (nord-ouest de Toulouse Métropole). Ceci s'explique par le lien fort entretenu entre la construction de logements et l'emploi.

4.3. Les autres thèmes : renouvellement, habitat participatif, tension du marché, vieillissement, densification...

D'autres thèmes apparaissent ensuite dans la presse locale. Des articles concernent par exemple les réhabilitations, rénovations et renouvellement urbain. Les articles traitant de ce thème sont spatialisés dans les quartiers des grands ensembles de Toulouse et les quartiers prioritaires comme les Izards, le Mirail, Bagatelle, Reynerie, Empalot, Soupetard et Colomiers.

A travers les articles de presse, les thèmes de l'habitat participatif, des éco-quartiers et du développement durable apparaissent aussi et sont référés au nouvel éco-quartier "La Cartoucherie" de Toulouse, ainsi qu'à ceux dans des communes de la « première couronne » autour de Toulouse, telles que Ramonville, Colomiers et Balma.

Le thème du marché du logement dans la presse semble rejoindre le diagnostic établi et caractérisant le marché de « relativement tendu ». En effet, il est décrit comme plus tendu que la moyenne nationale et plus tendu que les communes voisines. Parmi les autres métropoles, le marché est considéré comme « moyennement tendu ». Seule la commune de Toulouse est citée sur ce thème et comparée aux autres métropoles comme Bordeaux, Marseille ou encore Montpellier.

Des thèmes restent plus mineurs parmi les articles étudiés, tels que ceux se rapportant à la planification urbaine, au relogement ou encore au logement intergénérationnel. Des territoires et thèmes apparaissent donc comme absents dans la presse locale, tandis que d'autres prédominent. Très peu d'articles évoquent par exemple la réticence récurrente à la politique de construction intercommunale. L'entité puissante dans l'intercommunalité que forment les communes de Toulouse, Blagnac et Colomiers est confirmée par la prédominance de ces territoires dans la presse locale sur les sujets autour du logement.

Le thème de la densification reste également très peu traité et relayé dans la presse locale. Les termes récurrents pour la qualifier à travers les articles sont ainsi souvent "raisonnable" et "modérée". Ceci est en lien avec la politique de densification "douce", qui est la stratégie actuellement à revendiquée par le Président de Toulouse Métropole mais peut aussi concerner des communes n'y appartenant pas. Les territoires qui y sont rattachés dans les articles sont notamment Tournefeuille, Cugnaux, Colomiers et Toulouse. L'étalement urbain est également peu traité, les

rares articles sur le sujet spatialisent l'attrait pour la maison individuelle notamment dans les 3ème et 4ème couronne de l'aire toulousaine.

Chaque grand thème semble donc être spatialisé. Nous retenons que les quartiers des grands ensembles de Toulouse semblent rattachés au thème du logement social, le nouveau quartier de Toulouse la Cartoucherie aux thèmes des éco-quartiers et de l'habitat participatif. Ce dernier renvoyant également aux communes de Tournefeuille et de Balma. Le développement durable renvoie quant à lui aux communes de Colomiers, Toulouse et Ramonville (qui fait partie du SICOVAL). La construction de logements se situe principalement sur les communes de Toulouse, Blagnac et Colomiers.

PARTIE 3 – LE SYSTÈME D’ACTEURS ET LA TRAJECTOIRE DE LA POLITIQUE DE L’HABITAT DE TOULOUSE MÉTROPOLE

1. Le système d’acteurs et la territorialisation des politiques de l’habitat

1.1. Système d’acteurs et territoire

Au-delà des caractéristiques et des dynamiques territoriales d’une métropole et de leurs enjeux en matière d’habitat, y analyser les politiques locales de l’habitat implique d’y éclairer le système d’acteurs y étant associé.

Un acteur peut être défini comme une personne, un groupement de personnes, une organisation ou une institution, représenté(e) par au moins un porte-parole. Leurs positionnements et leur maillage les font fonctionner, à l’échelle d’un territoire, comme un système à la fois stable et évolutif au gré des projets.

Depuis les lois de décentralisation, l’Etat partage avec les collectivités territoriales la définition et/ou le portage des politiques publiques. C’est dans ce contexte que le niveau « local » s’affirme à côté du niveau national et des approches sectorielles comme un niveau pertinent d’analyse de la gouvernance urbaine en général et de celle des politiques locales de l’habitat en particulier. Ce niveau implique la participation de nombreux partenaires, avec parfois des relations floues. Dans son étude sur le partenariat et le développement urbain, le CERTU émet l’hypothèse que le modèle classique de gouvernance est de plus en plus inspiré par les modèles des grandes villes. « *Aucun des partenaires ne détient le pouvoir urbain* », le gouvernement urbain se construit sur la coopération de ces différents partenaires. Nous considérons que cette affirmation vaut aussi pour la gouvernance du système des acteurs locaux de l’habitat à l’échelle métropolitaine.

Avec l’approfondissement de la décentralisation, le développement de l’intercommunalité et en particulier celui des Métropoles le fonctionnement de ces systèmes d’acteurs locaux complexes devient un enjeu capital des politiques urbaines et donc de celles du logement et de l’habitat.

1.2. Décentralisation et territorialisation

Le PLH, nous l’avons vu, est l’outil permettant la traduction locale de la politique du logement et de l’habitat menée au niveau national. Cette traduction s’opère dans le cadre d’un système d’acteurs local.

Dans le cadre de la réforme Defferre de 1982-1983, l’Etat met en place le PLH, de façon facultative, afin de permettre alors aux communes de cibler leurs priorités en matière d’habitat. Avec la Loi d’Orientation pour la Ville (LOV) du 13 Juillet 1991, les PLH deviennent également intercommunaux, même s’ils restent facultatifs. C’est aussi cette loi qui donne au PLH sa forme de document de programmation. Le PLH devient définitivement un document intercommunal avec la

Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement). A partir de cette loi, l'intercommunalité semble être l'échelon privilégié pour mettre en place la politique locale de l'habitat. Et depuis cette date, les différentes lois successives n'ont cessé de renforcer le leadership naissant de l'intercommunalité. Par exemple, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 obligeait la mise en compatibilité des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) avec les PLH. Elle imposait également au PLH d'être compatible avec les orientations contenues dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). La loi du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement (ENL) rend l'élaboration du PLH obligatoire pour toutes les intercommunalités dans un délai maximum de 3 ans. Ainsi en 30 ans, le PLH, initialement facultatif et communal, est devenu un outil de programmation avec deux objectifs : le premier est d'amorcer un processus de structuration de la compétence en matière d'habitat pour les intercommunalités. Quant au second objectif, il est de décliner les grandes politiques et orientations nationales en fonction des caractéristiques locales du territoire et de ses besoins (Cordier et Meunier, 2009).

Défini à l'échelle de l'intercommunalité, ce document vise donc la mise en cohérence des acteurs de l'habitat à l'échelle de ce territoire, ainsi que de leurs projets par le biais de la contractualisation ou du partenariat. L'association des partenaires locaux est d'ailleurs prévue tout au long de la « vie » du PLH et sa réussite repose en grande partie sur la qualité de ce partenariat. Une connaissance fine des acteurs de l'habitat et du système d'acteurs territorial, du positionnement de ces acteurs au sein du système et de leurs relations est donc un préalable crucial pour la mise en place d'une politique de l'habitat territorialisée. Cela afin d'aboutir à la « mise en place d'un leadership intercommunal solidement assis sur une gouvernance territoriale cohérente » (Cordier et Meunier, 2009).

Le processus de décentralisation depuis les années 1980 a complètement modifié les interactions entre les acteurs de l'habitat ainsi que les acteurs associés aux politiques de l'habitat. En effet, on assiste à un transfert de compétences de l'Etat vers les différents échelons de collectivités. Le Département est affilié au volet social et comme de nombreuses intercommunalités dispose désormais fréquemment de la délégation des aides à la pierre (depuis 2004 pour la plupart d'entre elles). Les intercommunalités se doivent d'assurer l'équilibre social de l'habitat tout en étant les garantes de la mise en œuvre des actions en matière de politique de la ville. Les communes demeurent encore fréquemment en charge de l'urbanisme. On le voit, cette décentralisation par compétence implique de fait ces différents acteurs territoriaux dans les actions en matière de logement et d'habitat.

Cette diversité des implications dépasse le champ strict du PLH où plus exactement doit y être coordonné, le PLH servant notamment à la contextualisation des politiques de l'habitat, à leur territorialisation.

Une politique publique se met en place et se réalise via des textes de lois, des décrets ou des circulaires. Tous ces textes donnent donc aux acteurs locaux leur rôle, leurs missions. Ces derniers se confrontent ensuite au contexte local pour territorialiser leurs interventions. Selon le CERTU, l'identification du système d'acteurs « *qui met en œuvre la politique reste dans un tel cas l'approche la plus sûre pour avoir une vue complète de la politique* »³. Pour l'étude du système métropolitain toulousain des acteurs de l'habitat, nous avons donc cherché à identifier les acteurs qui composent le système et à les classer de la façon suivante correspondant à la figure 20 ci-après :

3 DVA, *Opcit.*

- Les « *légitimeurs* » sont les acteurs qui définissent les caractéristiques des politiques de l'habitat, ils participent également au financement des opérations. On regroupe donc ici des acteurs politiques mais également des acteurs administratifs, liés au contexte institutionnel national ou local.
- Les « *opérateurs* » sont les acteurs qui mettent en œuvre la politique en matière d'habitat. Certains d'entre eux sont assignés uniquement à cette tâche comme c'est le cas pour les organismes HLM. D'autres au contraire ont diverses tâches en plus de celles d'opérateur dans le domaine de l'habitat, songeons ici au services sociaux du Conseil Départemental par exemple.
- Les « *ré-acteurs* » (ou public cible) sont ceux qui doivent être directement impactés par la politique mise en place. Ces acteurs ont la capacité de s'organiser (en association notamment) afin d'influencer les politiques locales de l'habitat comme le ferait un lobby.

L'élaboration et la mise en œuvre du PLH constitue donc une démarche partenariale, portée par l'intercommunalité, qui implique l'association de différents acteurs, une alliance de collectivités territoriales, d'acteurs de l'habitat (publics et privés), d'acteurs associatifs, etc. . Suite à loi de 2004 relative aux Libertés et aux Responsabilités Locales, les compétences des collectivités en matière de l'habitat se sont vues renforcées. Actuellement les intercommunalités ont un rôle important dans la définition et l'application de politiques de l'habitat territorialisée(s).

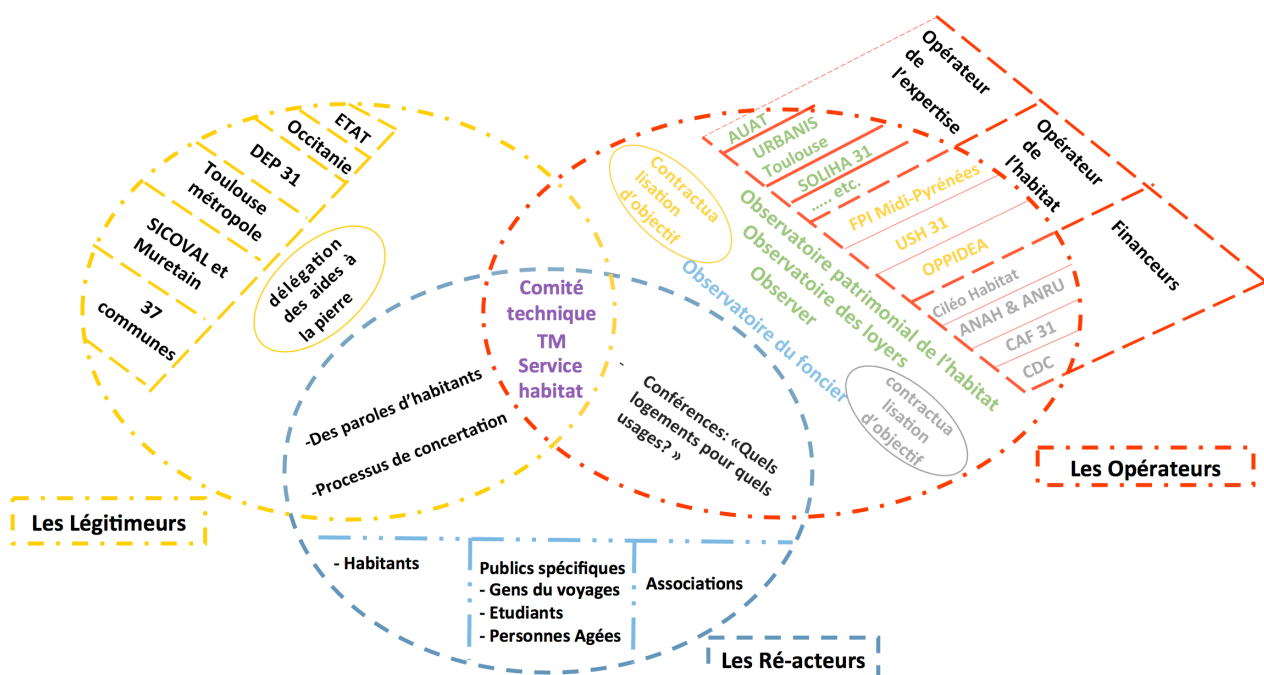


Figure 20 : Le système d'acteurs des politiques de l'habitat de Toulouse Métropole

Source : M2 VIHATE

2. Les différents types d'acteurs

2.1. Les « *légitimeurs* » : acteurs institutionnels et collectivités

La réalisation et l'élaboration d'un PLH constituent une démarche partenariale décentralisée, portée par la collectivité. Cette démarche nécessite une implication des différents acteurs, notamment ceux du secteur institutionnel. De ce fait, la réalisation du 3ème PLH de Toulouse Métropole a nécessité l'association de l'ensemble des acteurs institutionnels : la Région Occitanie (Midi-Pyrénées à l'époque), le Département de Haute-Garonne, les intercommunalités voisines SICOVAL et Muretain, les 37 communes de Toulouse Métropole et bien-tenu l'État par l'intermédiaire de la DDT 31. Le PLH de Toulouse Métropole mobilise donc tous les échelons administratifs du territoire. La loi prévoit que les services de l'Etat soient associés dès la phase d'élaboration du PLH.

Durant cette phase, l'Etat porte à la connaissance de Toulouse Métropole toutes les informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération toulousaine. D'autre part, le Département de la Haute-Garonne et la Région Occitanie sont considérés comme les partenaires de Toulouse Métropole pour la construction d'une politique de l'habitat consistante au regard de leurs compétences dans le domaine de l'action sociale, de l'économie ou de l'environnement. La métropole toulousaine porte le projet dès la phase d'élaboration, pilote la mise en place des actions et enfin réalise l'évaluation du PLH. Via un comité technique créé alors et placé sous la responsabilité du Directeur Général des Services de la Métropole, cette dernière rassemble l'ensemble des partenaires du système d'acteurs autour du projet de PLH. Le comité technique est en place durant l'ensemble de la procédure (de l'élaboration au bilan) et regroupe l'ensemble des acteurs locaux de l'habitat. Il permet ainsi de faire correspondre le projet avec les réalités locales. De plus, avec l'association de Tisseo et l'appui de l'Agence d'Urbanisme de Toulouse Aire Urbaine, Toulouse Métropole élabore également le volet communautaire du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Elle dispose enfin avec l'Etablissement Public Foncier Local (EPFL) d'un moyen d'acquérir des terrains pour constituer des réserves foncières pour le compte de Toulouse Métropole et des 37 communes. La Métropole oriente les actions de l'EPFL notamment vers l'aménagement de certains grands sites de développement futur tels que le Sud (Oncopôle) et le Nord-Est (site d'Airbus) de l'agglomération par exemple. Les collectivités du SICOVAL et du Muretain sont aussi associées dans la démarche de l'élaboration au regard de l'impact direct que le PLH engendrera sur les habitants de ces EPCI.

Les 37 communes de Toulouse Métropole disposent de la compétence urbanisme et leur rôle s'affirme dans le suivi d'actions sur leurs territoires. Ces 37 communes occupent ainsi une place particulière parmi les acteurs institutionnels car elles possèdent des pouvoirs clés pour la réalisation des objectifs des PLH. La compétence urbanisme implique que les communes délivrent les autorisations d'urbanisme. Elles ont donc un impact très important lors de la réalisation des projets d'aménagement nécessitant des relations étroites entre elles et Toulouse Métropole. La constitution de la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole s'est accompagnée d'une instruction mutualisée des autorisations d'urbanisme par des pôles territoriaux situés dans différentes parties du territoire de l'EPCI.

Au sein de Toulouse Métropole, la Direction de l'habitat (devenue Direction de l'habitat et du foncier) porte le PLH, en assure l'expertise technique et fait le lien avec l'ensemble des acteurs du PLH. Cette direction hier rattachée à la Direction de l'Urbanisme Durable, est depuis 2014

positionnée au sein de la Direction Générale Déléguée aux Espaces Publics et de sa Délégation à l'Aménagement.

Quand on regarde qui fait quoi pour élaborer un Programme Local de l'Habitat, on constate l'existence de ce même noyau de partenaires institutionnels et ce, quel que soit le territoire. Mais l'élaboration d'un PLH nécessite aussi l'intervention et l'association d'acteurs professionnels (bailleurs sociaux, promoteurs, bureaux d'études et d'expertise) et une participation des habitants et des associations. Quel rôle jouent ces professionnels dans l'élaboration du PLH de Toulouse Métropole et quelle place occupe les habitants ?

L'Etat : acteur indiscutable de la politique de logement malgré la décentralisation

Bien que la démarche soit décentralisée, l'Etat reste un acteur indiscutable de la politique de l'habitat. L'Etat a plusieurs rôles dans l'élaboration du PLH. Il assure la bonne prise en compte, au niveau local, des enjeux de solidarité nationale et doit constituer le Porter à connaissance. Le Porter à connaissance est un document, un rappel des lois, des règlements à appliquer et à faire connaître à la collectivité. L'Etat indique sa position sur les enjeux locaux.⁴ L'Etat est associé à la procédure d'élaboration du PLH à différents niveaux. Premièrement, tout au long de l'élaboration du PLH, l'Etat peut conseiller et apporter une assistance technique aux collectivités. Une fois le projet de PLH arrêté, l'avis de l'Etat est transmis à la collectivité par le préfet de département après consultation du Comité Régional de l'Habitat (CRH), qui émet un avis sur la qualité du PLH. Et enfin, dans le cadre de la réalisation du programme du PLH, les services de l'Etat peuvent être associés afin d'apporter un soutien technique aux intercommunalités. Par exemple, la DREAL en tant que service déconcentré de l'Etat, est parfois interpellée par les collectivités dans le cadre de l'élaboration ou du suivi du PLH.

Les régions : des actions limitées dans le domaine de l'habitat ?

Les régions semblent avoir un rôle plus limité dans le domaine de l'habitat. Elles interviennent sur des champs spécifiques et assurent un complément aux aides de l'Etat via des subventions ou des prêts. Elles peuvent aussi délivrer des subventions pour l'aménagement de terrains afin de réaliser des opérations d'habitat principalement à caractère social. Elles jouent aussi un rôle dans le logement des étudiants et des jeunes travailleurs. De plus, les régions peuvent engager, avec l'Etat ou seules, des aides destinées à favoriser la qualité de l'habitat. Enfin, les régions apportent une assistance technique aux collectivités.

Les départements : en charge des actions sociales dans le domaine du logement

Les départements sont traditionnellement en charge des politiques sociales. Ils interviennent sur le logement de par, notamment, leur rôle social. Ils définissent et gèrent le Plan Départemental d'Action pour les Personnes Défavorisées (PDALPD) avec l'Etat ainsi que la gestion du Fond de Solidarité Logement (FSL) depuis 2004 (aujourd'hui transféré à la Métropole). Le FSL constitue l'outil financier du PDALPD et accompagne les personnes les plus défavorisées dans l'acquisition d'un logement. Depuis 2006, les départements doivent concevoir un Plan Départemental pour l'Habitat (PDH). Ils peuvent aussi être délégataires des aides à la pierre et participent financièrement à la construction et à la réhabilitation du parc social.

Les communes : en charge du volet opérationnel dans le domaine du logement

Malgré le transfert des compétences aux EPCI, les communes gardent un rôle opérationnel très important. Les communes interviennent par exemple au stade de l'attribution des logements locatifs sociaux qu'elles peuvent participer à financer. Mais surtout, elles gèrent le droit des sols et de l'urbanisme à travers le Plan Local de l'Urbanisme (PLU). A ce titre, elles délivrent les permis de construire. Les communes sont souvent sollicitées pour des aides à la production de logements sociaux, notamment des aides foncières et des garanties d'emprunt.

L'EPCI : « chef de file » des politiques locales de l'habitat

L'EPCI définit la stratégie de l'habitat sur le territoire intercommunal à travers le Programme Local de l'Habitat (PLH). Notons également que depuis la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, les métropoles, communautés d'agglomérations et communautés urbaines ont une compétence obligatoire en matière d'habitat. Sous certaines conditions, l'intercommunalité en question peut bénéficier de la délégation des aides à la pierre (les EPCI disposant d'un PLH peuvent se voir déléguer par l'Etat des compétences en matière d'attribution des aides à la pierre). Un EPCI peut en effet passer une convention avec l'Etat, pour une durée de 6 ans, qui fixe le montant des financements alloués à l'EPCI mais également le montant des crédits que ce dernier affecte à la réalisation des objectifs de la convention.

L'intercommunalité intervient également pour le logement des étudiants. Notons aussi que les communes peuvent déléguer à la Communauté leur compétence en matière d'urbanisme. Enfin la collectivité peut participer financièrement à la construction et à la réhabilitation du parc social.

⁴ Le porter à connaissance des programmes locaux de l'habitat, Division habitat, février 2014.

2.2 Les « Opérateurs »

Les acteurs « opérateurs » sont ceux qui mettent en œuvre la politique en matière d'habitat. Nous ne les analyserons pas tous ici, nous ciblant sur la principale SEM, les promoteurs, les organismes HLM, l'Agence d'Urbanisme, CILEO, l'ANAH et l'ANRU...

Les opérateurs de la construction et les organismes HLM

Parmi ces acteurs en territoire toulousain, la SEM Oppidea créée en 2011 lorsque le Grand Toulouse est devenu Communauté urbaine. Oppidea est issu de la fusion des trois SEM historiques de l'agglomération toulousaine (SETOMIP, SEM Constellation, SEM de Colomiers). Elle intervient dans les domaines de l'aménagement, de la construction d'équipements publics et du renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération toulousaine. Sa création avait pour but de simplifier la mise en place de la politique d'aménagement de la communauté urbaine et de la rendre plus cohérente et mieux dimensionnée. En parallèle, la Communauté Urbaine a créé une Société Publique Locale d'Aménagement (Europolia) chargée de la mise en place de projets urbains de plus grande envergure comme le déplacement du Parc des expositions et la construction du pôle multimodal Toulouse EuroSudOuest. Toulouse Métropole représente l'actionnaire majoritaire (51% des actions) d'Oppidea. De ce fait, l'action d'Oppidea suit de près les orientations des documents d'orientation et de planification propres à la métropole de Toulouse notamment celles définies dans le PLH. Oppidea est aussi un acteur clé dans la mise en place des actions définies par le PLH, notamment l'accélération de la production de foncier aménagé ou la définition des réserves foncières sur les ZAC déjà réalisées. Elle assure enfin la maîtrise d'ouvrage et le suivi de la réalisation des ZAC.

Oppidea constitue donc le « bras armé » de la Métropole de Toulouse pour la mise en place opérationnelle de sa politique de l'habitat. Elle travaille en collaboration avec des bailleurs sociaux et des promoteurs immobiliers notamment dans le cadre d'appels à projets. On peut le voir, par exemple, avec l'appel à projets mené en 2013 sur le thème de l'habitat intermédiaire issu directement des orientations du PLH (volonté de trouver des solutions innovantes pour réaliser les 10% de logements privés à prix maîtrisés). La SEM Oppidea sollicite également les bailleurs et les promoteurs par les appels à candidature pour la réalisation des logements dans les ZAC dont elle assure la maîtrise d'ouvrage. Elle permet ainsi le respect des orientations du SCoT et du PLH en termes de construction de logements et de qualité de l'habitat par les promoteurs et les bailleurs de l'agglomération Toulousaine.

Les Sociétés d'Économie Mixte

Une Société d'Économie Mixte (SEM) est une entreprise publique locale créée par une ou plusieurs collectivités locales. Elle doit disposer d'au moins sept actionnaires dont au moins un provenant du secteur privé (la part du secteur public doit se situer entre 50 et 85%). Ce partenariat public/privé au sein d'une même entreprise vise à garantir la prise en compte de l'intérêt général tout en gardant la souplesse d'une entreprise privée. Si les premières SEM datent des années 50, les SEM modernes ont été créées en 1983 dans le contexte de décentralisation et ce, afin de donner aux collectivités locales les moyens d'agir en matière d'aménagement du territoire. Les SEM sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction, pour exploiter des services publics industriels ou commerciaux et pour de nombreuses autres activités à condition qu'elles soient d'intérêt général. Il existe aujourd'hui environ 1 200 SEM en France qui pèsent 11 milliards d'euros. Les 269 SEM immobilières gèrent un parc de 552 000 logements.

Parmi les opérateurs, les promoteurs immobiliers occupent une place centrale surtout dans un marché comme celui de l'agglomération toulousaine où les besoins en logements neufs sont élevés. Ils existent une diversité de promoteurs intervenant en Midi-Pyrénées. Ils sont réunis au sein de la Fédération des Promoteurs Immobiliers de Midi Pyrénées . La FPI Midi Pyrénées regroupe plusieurs adhérents intervenant sur le territoire toulousain. On peut citer, à titre d'exemples, Kaufman & Broad, Vinci Immobilier Promotion, Bouygues immobilier, Saint-Agne promotion immobilière... Ces acteurs peuvent avoir des tailles et des activités très variables (construction de logements de différents types et à plusieurs échelles, construction d'équipements, de locaux professionnels...). Ces acteurs peuvent être des filiales de grands groupes internationaux produisant des milliers de logements à l'échelle nationale ou des entreprises de taille réduite opérant uniquement à l'échelle de la région ou de la métropole toulousaine.

La FPI Midi Pyrénées et les promoteurs immobiliers ont plusieurs rôles dans la politique de l'habitat de Toulouse Métropole :

- Un rôle consultatif : la FPI apporte son expertise sur le marché du logement (elle déploie son observatoire : l'Observer) et est consultée lors de l'élaboration et des révisions du PLH.
- Toulouse Métropole prend de fait également appui sur les promoteurs pour la mise en place opérationnelle du PLH. Ceux-ci sont les acteurs principaux de la construction immobilière en accession ou locative (en lien avec la production de logements de défiscalisés) et participent donc à la mise en place concrète des politiques du logement.

Les acteurs de la promotion immobilière sont des partenaires de Toulouse Métropole pour la mise en place des actions en matière de construction. Ils travaillent également en partenariat avec d'autres acteurs de la construction de logements comme les bailleurs sociaux et ce, notamment dans le cadre de VEFA aux organismes HLM avec le suivi de Toulouse Métropole.

Fédération des Promoteurs Immobiliers

La Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI) est une organisation professionnelle regroupant de nombreux acteurs de la promotion immobilière au niveau national et régional. Elle est issue de la fusion de deux syndicats de promoteurs en 1971 (sous le nom de FNPC), et a connu de nombreuses évolutions au fur et à mesure de l'évolution de la fonction des promoteurs, pour prendre le nom de FPI en 2010. En plus de sa direction nationale, elle est organisée en antennes régionales pour une meilleure adaptation aux spécificités des territoires.⁵ Les fonctions de la FPI sont diverses : Veiller à ce que ses membres respectent le cadre juridique de la construction, ainsi qu'un certain nombre de règles déontologiques fixées par la FPI. Représenter les promoteurs immobiliers auprès de l'Etat et des collectivités territoriales. Elle défend les intérêts des promoteurs et est consultée lors de l'élaboration de textes ayant trait au logement et de documents d'urbanisme comme les PLH. Assurer une mission de conseil auprès de ses adhérents dans les domaines financiers, juridiques... Organiser des formations, des séminaires, des colloques... pour permettre à ses membres de partager leurs expériences et leurs pratiques. Depuis 2009, la FPI a également créé un réseau d'observatoires régionaux pour suivre la conjoncture des marchés du logement et obtenir des données sur celui-ci à l'échelle des régions.

Les bailleurs sociaux sont d'autres acteurs clés de la traduction concrète des orientations et des objectifs définis dans le PLH. Dans la perspective du PLH 2010-2015, Toulouse Métropole prend appui sur les bailleurs sociaux pour la mise en place et la territorialisation des actions et des objectifs fixés en matière de logements en particulier HLM. Les bailleurs sociaux sont associés à la définition de ces objectifs et jouent en particulier un rôle majeur dans la Politique de la Ville

⁵ <http://fpifrance.fr/> consulté le 21 janvier 2017.

notamment pour la mobilisation du foncier en diffus et la définition des secteurs où la mixité est peu importante. Ils sont aussi associés à la requalification des copropriétés dégradées et à la définition des priorités en matière de déconstruction-reconstruction du bâti obsolète. D'ores et déjà, des opérations sont programmées dans différents QPV : Baradels à Blagnac, Izards-Launaguet à Toulouse, Fenassiers à Colomiers ou au-delà comme Noncesse à Balma.

Aussi, l'action axée sur la production de logements diversifiés et de qualité ainsi que les opérations de renouvellement urbain des quartiers d'habitat social sont portées par les bailleurs sociaux. Ils participent, lors du diagnostic, à :

- La mise à disposition et à l'analyse des données dont ils disposent (peuplement, attribution, état du parc...).
- L'exposition de leur point de vue sur le territoire au travers notamment de leur stratégie patrimoniale.

Si une douzaine d'organismes HLM sont présents sur le territoire de Toulouse Métropole, Toulouse Métropole Habitat, en tant qu'Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (ÉPIC) est l'Office Public de l'Habitat de l'EPCI. En effet, depuis le 1er janvier 2017, Habitat Toulouse (OPH affilié à la commune de Toulouse) est devenu le bailleur de la métropole. Toulouse Métropole Habitat construit, gère et réhabilite des logements destinés aux foyers modestes, il produit également et vend des logements en accession sociale à la propriété. Acteur majeur du logement social dans l'agglomération toulousaine, il gère 17 500 logements (soit 30% du parc locatif social de l'agglomération toulousaine) et produit en moyenne 650 logements neufs par an. Dans le cadre du Grand Projet de Ville, Toulouse Métropole Habitat a construit 1 312 logements, démoli 1 187 logements, réhabilité 2 484 logements et procédé à la résidentialisation de 4 664 logements.

En plus de Toulouse Métropole Habitat, les autres bailleurs HLM sont associés à l'élaboration et la mise en place des actions du PLH ainsi qu'au pilotage de politiques de logement sur le territoire toulousain. Ces bailleurs, presque tous des ESH, sont :

- | | |
|--------------------------------|----------------------|
| - Nouveau logis Méridional | - Colomiers Habitat |
| - Groupe des Chalets | - Groupe Promologis |
| - Patrimoine SA Languedocienne | - Cité Jardins |
| - SA Atlantique | - SFHE Groupe Arcade |
| - Erilia (ex Provence Logis) | - OPH 31 |

Les bailleurs sociaux entretiennent depuis longtemps des relations entre eux mais également avec la collectivité. Ainsi Toulouse Métropole passe une contractualisation d'objectifs avec eux afin de mettre en place des objectifs chiffrés de production de logements. Les bailleurs sociaux sont engagés à signer le contrat de ville de Toulouse Métropole 2015-2020 avec Toulouse Métropole . Les acteurs locaux du logement social se mobilisent aussi pour promouvoir des partenariats entre eux . En 2015, la Cité Jardins, l'OPH 31, le Groupe des Chalets, Habitat Toulouse et le Nouveau Logis Méridional ont décidé d'agir ensemble pour proposer aux locataires de créer une œuvre commune, originale et naturelle au cœur de leur résidence.

L'Union Sociale pour l'Habitat, représentante des bailleurs sociaux

Au sens strict du code de la construction et de l'habitation, les organismes bailleurs sociaux sont des constructeurs disposant d'un agrément au titre du service d'intérêt général défini principalement autour de la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés et la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds.⁶ Ces organismes sont regroupés au sein de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Les organismes HLM peuvent être classés en deux catégories selon leur statut juridique : Etablissements publics : l'Office Public de l'Habitat (OPH) dont le conseil d'administration est piloté directement par le Conseil général. Sociétés de droit privé : regroupent les entreprises sociales pour l'habitat (anciennement appelées SA HLM) ainsi que les sociétés coopératives d'HLM.

Créée en 1929 sous le nom d'Union nationale des Fédérations d'organismes HLM, l'Union sociale pour l'habitat est une association de type « loi 1901 ». C'est l'organisation représentative du secteur HLM qui représente quelque 740 organismes HLM à travers 5 fédérations. L'Union sociale pour l'habitat fédère quatre familles d'organismes HLM ainsi qu'une fédération des Associations régionales d'organismes d'habitat social⁷ : la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat . Les Entreprises sociales pour l'habitat , la Fédération nationale des Sociétés coopératives d'HLM, l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété (UES-AP-Procivis) , la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR).

Les opérateurs du diagnostic et de l'observation

Nous l'avons vu, la réalisation et le suivi des objectifs du PLH nécessitent, de la part des collectivités, la mobilisation d'un maximum de ressources disponibles que ce soit en interne ou avec l'aide des acteurs associés au projet. Etant donné que les acteurs associés peuvent être très divers, il existe des différences significatives d'une métropole à l'autre en fonction du contexte local et des partenaires mobilisés. Il est également important de distinguer deux types d'expertise en fonction de leurs cibles. La première vise à apporter un soutien technique lors de la phase d'élaboration du PLH. La seconde assure le suivi des objectifs du PLH par la production d'indicateurs chiffrés notamment.

Dans le cadre du 3ème PLH 2010-2015 initié par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse, les partenaires-experts associés sont de diverses natures. L'AUAT (Agence d'Urbanisme de Toulouse Aire Urbaine) est le partenaire privilégié de Toulouse Métropole. Mise en place il y a plus de 40 ans, l'AUAT est pôle d'analyse des dynamiques urbaines et assure des missions de prospective. Elle anime cinq observatoires partenariaux parmi lesquels il convient de citer ici l'Observatoire partenarial de l'habitat. Enfin l'AUAT a assuré l'animation technique d'un Observatoire des loyers. Associée à l'élaboration du troisième PLH et de l'actuel PLUiH, l'AUAT était notamment chargée de lier les objectifs du PLH à ceux du PADD, de participer à la localisation des sites à densifier les plus importants. Concernant la réalisation du plan d'action du PLH, l'AUAT y participe aussi grâce notamment au pilotage de l'Observatoire des copropriétés. Ce dernier permet aux acteurs locaux de « prioriser et de graduer leur intervention »⁸ vers ces copropriétés.

Le Syndicat Mixte d'Etude de l'Agglomération Toulousaine (SMEAT), en charge de l'élaboration et du suivi du SCoT, est associé en tant qu'acteur offrant un soutien technique à la Métropole. Ce dernier participe à cette démarche notamment via son Observatoire du Foncier. Le SMEAT s'implique particulièrement dans la construction du PLH ainsi que dans sa réalisation grâce à une veille foncière mise à disposition des EPCI concernés par le SCoT.

⁶<https://location-immobilier.ooreka.fr/astuce/voir/489413/bailleur-social> consulté le 21 janvier 2017

⁷<http://www.union-habitat.org/l-union-sociale-pour-l-habitat/qui-sommes-nous> consulté le 21 janvier 2017

⁸ PLH 2010-2015

Dans le cadre de son PLH, Toulouse Métropole s'associe également aux professionnels de l'immobilier afin de connaître les évolutions du marché. Ainsi, depuis 2003, il existe un outil de suivi des marchés immobiliers fondé par la FPI : « L'Observer de l'Immobilier Toulousain ». Cet outil est intégré au sein de l'action 9.5 du PLH de Toulouse Métropole visant à proposer des instruments d'observation de l'évolution de l'habitat et du logement. L'Observer de l'Immobilier Toulousain s'associe à la réalisation du plan d'action du PLH. En effet, Toulouse Métropole propose un tableau de bord afin de suivre l'évolution des actions. Un tableau qui repose sur les différents indicateurs existants à l'instar de l'Observer.⁹

En premier lieu, il est important de rappeler le rôle des observatoires pilotés par l'Auat dans les relations entre les acteurs locaux. L'Observatoire Partenarial de l'Habitat propose de rassembler une quarantaine d'organismes autour des questions de logement et d'habitat. Il rassemble les membres de l'Auat, ceux du secteur de l'habitat, du secteur économique, mais également les financeurs. Cet observatoire s'accompagne de groupes de travail spécifiques qui rassemblent autour d'un thème spécifique³¹ (copropriétés, construction neuve, etc...), différents partenaires et les EPCI de l'agglomération toulousaine. Notons enfin que les observatoires partenariaux sont toujours pilotés par un élu référent de Toulouse Métropole. L'Auat constitue donc un acteur-expert de premier ordre.

Les opérateurs financeurs pour les parcs publics et privés

Un certain nombre d'acteurs financeurs n'apparaissent aussi directement que les précédents à partir des recherches réalisées, leurs interventions dans l'élaboration du PLH est peut-être moins codifiée. Ils n'en demeurent pas moins des opérateurs de premier plan de la politique de l'habitat. Il en va ainsi de CILEO (Action Logement) Midi-Pyrénées pour le financement du logement HLM et celui des opérations ANRU. Dans une autre perspective on peut aussi mentionner la

CDC ou de manière plus directe l'ANAH Haute-Garonne. Acteur associé à l'élaboration du PLH l'ANAH a également défini des objectifs dans le cadre de la délégation des aides à la pierre (92 logements à loyers conventionnés et 892 à loyers intermédiaires/an). Elle apparaît enfin comme un partenaire actif des opérations d'amélioration du parc privé, en intervenant lors de la définition des périmètres d'OPAH et de PIG, et en proposant des financements dans ces opérations. Elle intervient également dans le redressement de copropriétés en difficulté (plan de sauvegarde ou OPAH copropriété) et dans le financement des logements adaptés aux publics spécifiques. L'ANAH gère également le programme « habiter mieux », inscrit dans le PLH, visant à favoriser l'efficacité énergétique des logements privés. L'action de l'ANAH dans le PLH est donc double : c'est un acteur associé activement à la détermination des orientations de celui-ci, et elle permet la mise en place de ses orientations au travers des outils déployés avec l'aide d'opérateurs spécifiques tels que SOLIHA 31 ou le bureau d'études URBANIS.

L'ANAH entretient des liens importants avec de nombreux acteurs de la métropole : en tant que principal acteur en faveur de l'amélioration du parc privé, elle collabore avec Toulouse Métropole pour la mise en place de dispositifs d'amélioration de l'habitat (OPAH et PIG) et dans les autres programmes qu'elle gère, qui font l'objet d'un conventionnement entre l'Etat, les communes concernées, la métropole et l'ANAH.

Si l'on s'intéresse à l'ANRU, elle apparaît comme un partenaire important dans les objectifs de rénovation urbaine du PLH de Toulouse Métropole, ainsi qu'un acteur imposant des objectifs. Ainsi les financements ANRU ont permis la démolition/reconstruction de 450 logements /an sur la

⁹ PLH 2010-2015, Grand Toulouse, Action 9.5, pp.109-110. ³¹ Site internet de l'Auat.

période 2006-2009 ainsi que la démolition reconstruction de 2 200 logements entre 2010 et 2015. Les objectifs du PLH dans ces domaines sont fixés dans les conventions ANRU passées pour la durée du PLH. Elle intervient également dans le redressement de copropriétés en difficulté. ANAH comme ANRU sont, malgré des différences, des opérateurs-clés pour la politique de l'habitat de Toulouse Métropole même s'ils constituent des interlocuteurs locaux très dépendants des orientations nationales.

Signalons enfin l'association de la CAF 31 à la réalisation de certains objectifs du PLH, notamment dans le déblocage d'aides pour les ménages résidant dans un habitat indigne. Une autre de leur attribution concerne la production de données alimentant le diagnostic et influant ainsi sur les actions édictées par le PLH (par exemple une étude sur les aides accordées aux étudiants).

Ces acteurs financeurs ont un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre du PLH de Toulouse Métropole. Ils restent cependant en général des acteurs très centralisés et leurs rapports avec Toulouse Métropole et les autres acteurs territoriaux sont limités au cadre fixé par les conventions de financement qu'ils réalisent. L'un des enjeux de la définition et la mise en œuvre d'actions métropolitaines en matière d'habitat réside certainement dans le niveau de territorialisation de ces acteurs. Il dépend de leur fonctionnement propre, de la qualité du partenariat local mais aussi de l'animation du système des acteurs par Toulouse Métropole. Sur ce dernier point, les recherches réalisées dans le cadre de cette étude ne nous permettent pas d'avancer d'éléments assez solides pour être indiqués ici.

Action Logement

Action Logement est une société coopérative et participative dont la mission principale est la gestion de la Participation de Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), plus connu sous le nom de « 1% logement ». Cette contribution des entreprises de plus de 20 salariés à la construction de logements à hauteur de 1% de la masse salariale, est une spécificité française. Créée en 1953, la PEEC (futur « Action Logement ») fait l'objet d'une gestion paritaire entre les différents partenaires sociaux. Cet acteur a contribué au financement des politiques de l'habitat, mais également à l'augmentation du chiffre d'affaire des entreprises de la construction, ce qui lui vaut un attachement particulier de la part des partenaires sociaux.

La contribution d'Action Logement au financement des politiques de l'habitat est particulièrement importante. Ses missions concernent actuellement le financement en quasi-totalité de l'ANRU et de l'AFL, le financement des logements sociaux et intermédiaires, prioritairement dans les zones de forte tension immobilière, et l'accompagnement des salariés dans leur mobilité résidentielle. Les interventions de Action Logement sont directement fixées par l'Etat depuis la loi Boutin de 2009. Acteur du financement de la politique de l'habitat en lien direct avec les priorités de l'Etat, Action Logement agit sur des enjeux multiples (mixité sociale et résidentielle, renouvellement urbain, mobilité résidentielle...).¹⁰

La Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations est une institution financière publique créée en 1816. Comme Action Logement, la Caisse des dépôts et consignations est propre au système de financement des politiques de l'habitat en France. La CDC agit comme une banque d'investissement publique : elle est chargée du financement de projets d'intérêt général. Dans le cadre du financement des politiques de l'habitat, sa mission première est le financement de la construction du logement social par l'intermédiaire des fonds d'épargne (livret A, LDD...) qu'elle doit gérer au travers des prêts destinés aux bailleurs sociaux (PLUS, PLAI, Prêts à taux 0...). Elle est aussi chargée du financement de l'accession à la propriété par le biais de prêts (PAS...) et, en partie, du financement de la politique de la ville.

Mais la CDC ne se limite pas à des activités de financement et s'occupe d'autres activités au travers de ses filiales. Ainsi le groupe SNI (Société Nationale Immobilière) est un opérateur immobilier gérant un parc d'environ 300 000 logements (1er bailleur social français). Ses activités sont très larges et regroupent la construction de logements de tous types (logement très social, social, accession...), des actions en partenariat avec l'ANRU et la mise en place du plan stratégique Elan 2020 de la CDC, consacré en partie au financement de logements. La CDC est également un actionnaire présent dans de très nombreuses SEM.¹¹

L'Agence Nationale de l'Habitat

L'ANAH est un établissement public sous tutelle des ministères en charge du logement et de l'habitat durable, du budget et de l'économie. Créée en 1971, son rôle est le financement d'actions en faveur de l'amélioration de l'habitat. Son champ d'action concerne la rénovation de l'habitat indigne, l'adaptation du logement aux personnes âgées ou en situation de handicap, le traitement des copropriétés dégradées et la lutte contre la précarité énergétique. Son budget est d'environ 700 millions d'euros. Si elle est présente au niveau national, l'ANAH est également présente au niveau départemental dans les DDT chargées d'orienter les aides de l'ANAH au niveau départemental. Elle est également présente au niveau régional et local sur les territoires délégataires des aides à la pierre.

L'ANAH a mis en place plusieurs outils en matière d'amélioration de l'habitat: L'Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat (OPAH) Le Programme d'Intérêt Général (PIG) Des outils de financement participatif visant à améliorer l'habitat privé (aujourd'hui particulièrement tourné vers les propriétaires occupants) - Les plans de sauvegarde des copropriétés en difficulté. L'ANAH propose également des prêts pour des travaux d'amélioration de l'habitat et de rénovation énergétique.

¹⁰ DRIANT J.C, *Les politiques du logement en France*, pp. 82-86.

¹¹ Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (2001), *Le financement du logement en France*.

L'ANRU

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine est à l'heure actuelle l'organe principal de la mise en place de la politique de la ville, au travers du Programme National de Rénovation Urbaine. Cet établissement public créé en 2004 est chargé du financement de projets de rénovation urbaine d'initiative locale, sous la forme de conventions entre l'Etat et les collectivités. Consacrée initialement aux rénovations dans les quartiers prioritaires, son activité a progressivement été élargie à l'action sur les copropriétés en difficulté, à la rénovation d'équipements commerciaux ou culturels ou encore à une action sur les centres anciens. Le PNRU 2 a vu une baisse considérable de moyens attribués à l'ANRU, passant de 40 milliards d'euros pour le PNRU à 12 milliards d'euros.

La Caisse des Allocations Familiales

La CAF est l'institution chargée de l'attribution des allocations familiales. Son action est particulièrement importante car elle gère l'attribution de la majorité des aides à la personne qui représentent la grande majorité (environ 80%) des aides au logement en France (APL, ALS, ALF, prêt à l'amélioration de l'habitat).

Si les acteurs du financement de la politique de l'habitat sont des acteurs clés du fonctionnement de ces politiques, leur rôle reste très limité dans l'élaboration des PLH. D'une part, le financement de la politique de l'habitat reste une des compétences clés de l'état central et les collectivités ont une marge de manœuvre très limitée dans la gestion des aides publiques qui leur sont attribuées. D'autre part, si certaines de ces politiques commencent à être décentralisées, notamment l'attribution des aides à la pierre, celles-ci restent limitées et ne permettent pas aux collectivités de mettre en place une politique de financement de leurs politiques de l'habitat délocalisées. Ces acteurs interviennent en aval des PLH dans la mise en place des orientations de ceux-ci mais leur rôle en amont est quasi nul : leur intervention est limitée à la production de données et d'études qui alimentent le diagnostic du PLH.

2.3. Les « Ré-acteurs »

Les « ré-acteurs » (ou public cible) sont enfin ceux qui doivent être directement impactés par la politique mise en place, en l'occurrence ici les actions en matière de logement et d'habitat.

L'élaboration des PLH repose sur une démarche de concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (article L. 300-2 I du Code de l'urbanisme).

La concertation se distingue de l'association et des différentes consultations sur le projet de PLH :

- L'association permet à certains acteurs dits « associés » (et mentionnés à l'article L. 121-4 du Code de l'urbanisme) de formuler des observations et propositions sur tout sujet entrant dans leur champ de compétence.
- Les modalités de l'association ne sont pas définies par le code de l'urbanisme et se traduisent le plus souvent par des réunions d'informations ou d'échanges ou des réunions de travail plus ciblées sur un sujet en particulier. Les consultations sont régies par les articles L. 123-8 et L. 123-9 du Code de l'urbanisme et interviennent soit de manière obligatoire, soit à la demande de la personne consultée. La consultation porte le plus souvent sur le projet de PLH arrêté.

De manière générale, l'implication des habitants dans le processus a pour objectif de participer à la mise en œuvre des orientations du PLH : une part importante du projet qui l'accompagne réside en effet dans l'acceptation ou le rejet des projets de logements. L'implication des associations permet aussi de mettre en lumière les besoins des populations spécifiques.

Elaborer des politiques publiques d'habitat et de logement nécessite de pouvoir mettre en place des outils de communication et de concertation afin de débattre des projets. Cette phase d'élaboration du PLH est l'occasion de partager, avec l'ensemble des habitants, les orientations de la politique de l'habitat, par le biais de réunions publiques, ou d'autres modalités. Cela suppose en préalable que l'information sur le logement puisse être accessible à tous

Pendant l'élaboration du troisième PLH, par exemple, la Direction Habitat de l'intercommunalité en partenariat avec les communes, les habitants, les associations, la ville de Toulouse a mis en place un plan de communication et de concertation avec pour objectifs:

- « *D'engager le dialogue avec les habitants de l'agglomération tout au long du PLH afin d'améliorer la réactivité des politiques et de mieux saisir les enjeux et les attentes des citoyens.*
- *D'Informer sur les politiques et sensibiliser à leur utilité et leur nécessité.*
- *De Favoriser l'unité et la solidarité dans l'agglomération en facilitant :*
 - *Les échanges entre les habitants, mais aussi avec les institutions.*
 - *La découverte et la compréhension de la diversité des situations locales.*
 - *La construction d'une culture commune autour de l'habiter.*
- *D'encourager les échanges pour le développement d'opérations innovantes.*
- *De Co-construire une démarche avec les habitants, fondée sur la concertation. »*

L'observation du système d'acteurs des politiques de l'habitat de la métropole toulousaine invite à souligner plusieurs points :

- d'abord, la complexité de ce système que représente la figure 20. Cette complexité permet d'interroger le pilotage du système à partir des contributions de ses différents acteurs et à partir du rôle central aujourd'hui dévolu par la loi à l'échelon intercommunal métropolitain.
- ensuite, l'enchevêtrement des apports des acteurs au système. En effet si pour la clarté de l'analyse des types d'apport ont été différenciés, ils sont entremêlés dans les faits. Les flux d'expertise et les flux financiers ne sont pas toujours facilement séparables par exemple. Les échelles de référence des différents acteurs induisent aussi des apports distincts.
- enfin, un système dont la structure et le fonctionnement est mouvant. En effet, si nous nous sommes surtout appuyé sur l'analyse du troisième PLH de Toulouse Métropole pour l'étudier on conçoit qu'il risque d'évoluer avec le futur PLUiH mais qu'il est aussi le résultat d'une histoire locale avec ses réalisations progressives : consolidation des observatoires, relations entre acteurs de la production / EPCI, développement d'outils d'intervention sur le parc ancien. Il renvoie aussi à des enjeux locaux et/ou à des injonctions nationales.

3. Le système des acteurs de l'habitat de Toulouse Métropole à partir de la revue de presse

Pour terminer cette deuxième partie, voyons ce que la revue de presse nous apprend de ce système d'acteur et de son fonctionnement ?

Quel acteur prédomine dans les articles ? Quelle est la vision des acteurs et qu'est-ce que leurs actes font transparaître ?

La gouvernance et le leadership de certains acteurs transparaissent donc à travers la presse locale, la prédominance de certains acteurs peut montrer leur poids dans la vie publique et dans les prises de décision au sein de la Métropole. Au sein du système d'acteurs, les élus notamment ont un statut particulier, selon leur parcours professionnel, leurs mandats antérieurs, leur leadership, leurs profils hybrides (mandat d'élu et présidence d'un bailleur social par exemple).

Tout comme dans la partie 2 de ce dossier, dans laquelle nous avons relevé des liens entre les thèmes principaux émergent de la presse locale et les spécificités territoriales, nous relevons également des liens entre le système d'acteurs de la métropole et les acteurs « dominant » dans les articles de presse. En effet, transparaissent une prédominance de certains acteurs mais également le fait que chaque thème d'articles soit rattaché à des acteurs particuliers ou que des liens formels entre acteur y apparaissent.

Rappelons les sept sujets principaux ressortant de la presse locale, le logement social, la construction de logements, le renouvellement urbain / réhabilitation, l'habitat participatif, les éco-quartiers, le développement durable et le marché de l'immobilier.

3.1. Sur le logement social : thème dominant

En ce qui concerne le thème du logement social, 35 articles traitent de ce sujet dont 34 citant des acteurs. Dans ces derniers, 20 articles, soit plus de 50%, évoquent le bailleur social Habitat Toulouse ou son président . Nous relevons la prédominance de ce bailleur et de cet acteur dans la presse locale. Habitat Toulouse est présenté comme le "leader du logement social" sur la commune de Toulouse par la presse locale. En effet, le bailleur social gère un parc de plus de 17 000 logements sociaux en majorité sur la commune de Toulouse. Afin de répondre au seuil minimum de 25% de logements sociaux, le bailleur souhaite répondre au défi de construire plus d'un millier de logements par an dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce qui concerne 25 des 37 communes de Toulouse Métropole. Colomiers est la seule commune ayant un nombre de logements sociaux supérieur à 25%, devant Blagnac, Toulouse et Muret, territoires les plus cités dans la presse locale en termes de logement social. Le Président de la commission Habitat de Toulouse Métropole, Président du bailleur Habitat Toulouse Métropole, élu au logement de la commune de Toulouse, apparaît comme un acteur emblématique et incontournable du système local. Il est également maire de quartier, notamment des secteurs du Mirail, Reynerie, Bellefontaine. Cet acteur semble donc prédominant sur la question de l'habitat sur le territoire de la Métropole. Il est à noter que Toulouse Métropole compte aussi une Vice-Présidente à l'habitat.

Plus de la moitié des articles (54 sur 104) mentionnant des acteurs tous thèmes confondus font référence aux bailleurs sociaux. Ils sont des acteurs clés dans la mise en application concrète des orientations et objectifs définis dans le PLH, il est donc légitime qu'ils soient majoritairement représentés dans les articles de la presse locale sur les sujets se rapportant au logement. En effet, comme nous l'avons développé précédemment, les bailleurs sont associés à la requalification des copropriétés et la hiérarchisation des priorités en matière de déconstruction-reconstruction des logements. Les territoires mentionnés dans les articles portant sur ces thèmes sont en lien avec les opérations programmées de la Métropole sur les communes notamment de Toulouse, Blagnac et

Colomiers. Le principal bailleur mentionné dans la presse locale est Habitat Toulouse. Ce dernier produit par an 650 logements neufs et contribue aux objectifs fixés par le PLH de Toulouse Métropole. La prédominance de ce bailleur dans la presse montre les liens étroits entre celui-ci et la commune de Toulouse lieu clé de l'offre existante en logements HLM .

De plus, dans un article daté du 11 janvier 2017, la presse locale transmet le fait que le bailleur Habitat Toulouse devient Habitat Toulouse Métropole, qui assoit les liens entretenus entre ce bailleur et la Métropole. Dans cet article, son président confie que *"cette métropolisation va nous permettre de sortir des murs de Toulouse et construire hors de la ville."*

3.2. Les autres thèmes : illustration de la diversité des acteurs locaux

Le thème de l'habitat participatif reflète la prédominance de deux acteurs principaux, l'association AERA , en effet la moitié des articles sur ce thème communiquent sur l'AERA, suivi du bailleur social Les Chalets. Cet acteur met en effet l'accent sur l'accession participative de ses logements et l'AERA est une association accompagnant les projets d'habitat participatif, ayant suivi plusieurs projets d'immeubles du nouvel éco-quartier La Cartoucherie sur la commune de Toulouse. Les articles sur le thème de l'habitat participatif donnent logiquement le plus de visibilité à des paroles d'habitants ainsi qu'à des coopératives d'habitants, très peu présentes dans d'autres thèmes de la presse locale, la grande majorité des articles étant de type « descendant », c'est-à-dire reprenant des informations institutionnelles (nouveau dispositif, nouveau quartier, etc.).

Le thème traitant de la construction de logements mentionne dans la majorité des articles des élus de la Métropole ou de communes concernés. Dix articles traitent de ce sujet, sept mentionnent directement des acteurs dont six font référence à des élus, soit 85% des articles.

La moitié des articles relevant du thème des éco-quartiers mentionne un acteur principal, Oppidea, la SEM d'aménagement de Toulouse Métropole, notamment sur la question du projet d'éco-quartier La Cartoucherie. Oppidea est, comme vu précédemment, le "bras armé" de la Métropole de Toulouse dans la mise en place de sa politique de l'habitat.

En ce qui concerne le thème regroupant la rénovation, la réhabilitation et le renouvellement urbain, dix articles traitent de ce sujet, dont neuf mentionnent des acteurs et près de la moitié fait apparaître des bailleurs sociaux, notamment Habitat Toulouse et le Groupe Les Chalets.

Le thème regroupant le renouvellement urbain et la réhabilitation est principalement rattaché aux bailleurs sociaux et aux élus. Nous recensons six articles sur ce thème mentionnant les bailleurs, notamment Habitat Toulouse et le Groupe Les Chalets.

Le marché de l'immobilier renvoie, quant à lui, à des acteurs très hétérogènes, tels que l'USH, la Fédération des promoteurs immobiliers ou encore l'Union Syndicale de l'Immobilier.

Nous remarquons à travers l'étude de la presse locale que les Promoteurs, partenaires de Toulouse Métropole en matière de construction, sont finalement assez peu représentés dans les articles, même lorsque ces derniers concernent le thème de la construction de logements, les acteurs les plus cités sur la question restent les élus.

4. La trajectoire des politiques de l'habitat à Toulouse Métropole

La situation toulousaine vis-à-vis des politiques locales de l'habitat est complexe. Elle peut être appréhendée à partir d'un retour sur l'histoire de la coopération intercommunale autour de l'habitat qui a abouti à un premier PLH en 1996 (A) et par la complexification des objectifs assignés à ce PLH au cours des années 2000 (B).

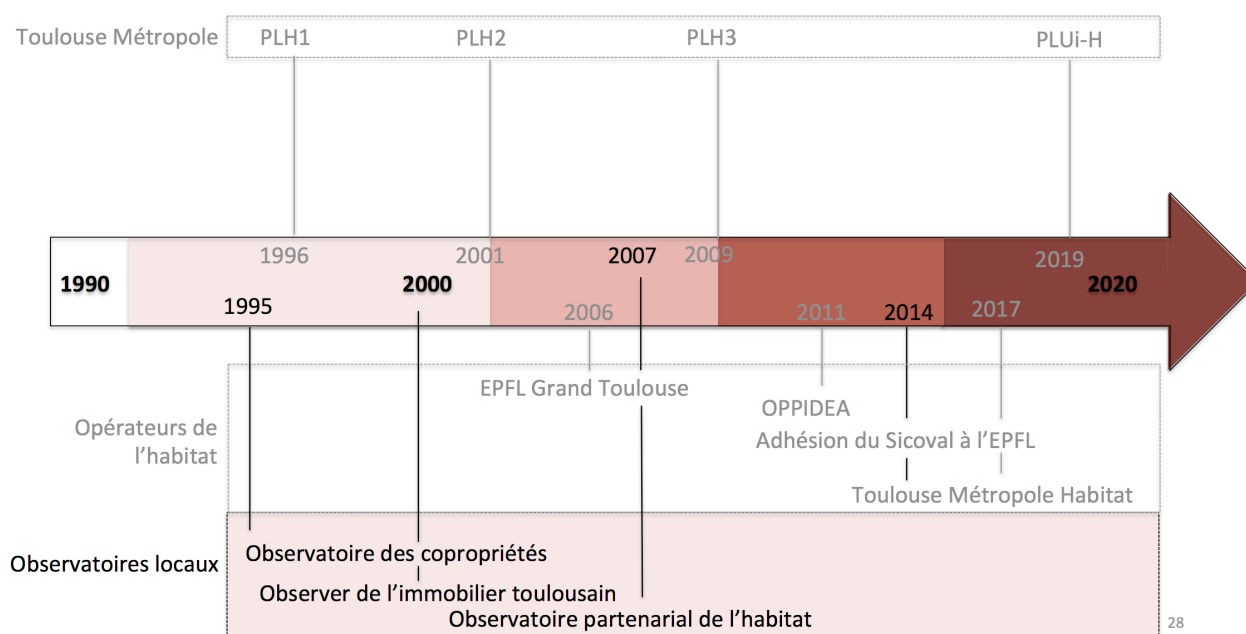


Figure 21 : Chronologie des politiques locales de l'habitat de Toulouse Métropole

Source : Master 2 VIHATE

4.1. La construction d'une stratégie de coopération intercommunale autour de l'habitat

À Toulouse, comme dans beaucoup d'autres villes, la construction pavillonnaire se développe à partir des années 1950. Ce développement s'effectue largement en périphérie de la ville-centre. Face à cette urbanisation périphérique, la ville de Toulouse va s'appuyer sur le secteur privé en prenant une série de mesures pour accroître la production de logements sur son territoire (Cordier et Meunier, 2009). Ces mesures recouvrent par exemple l'ouverture de nouveaux sites à l'urbanisation, le lancement d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat dans le centre-ville et l'adoption de règles moins contraignantes dans le POS. Une forte communication est aussi réalisée autour du dynamisme de la ville-centre pour attirer les étudiants et les promoteurs immobiliers et investisseurs privés (Lotton-Taulet, 2009). Bien que le recours au secteur privé ait permis d'accroître la construction dans la ville-centre, il s'accompagne d'effets pervers inattendus qui vont obliger les élus à reconsidérer leur stratégie.

Le recours au secteur privé va avoir une double conséquence (Cordier et Meunier, 2009) : une spécialisation de l'offre immobilière au sein de l'agglomération et l'accentuation des difficultés d'accès au logement des ménages modestes. Le centre de l'agglomération concentre ainsi une

grande partie des logements collectifs, du parc locatif, de l'offre HLM et des petits logements. A l'inverse, la périphérie regroupe le pavillonnaire, la propriété occupante, l'offre produite par la promotion privée et les grands logements. Cette spécialisation pèse sur la liberté de choix de certains ménages. Les familles sont conduites à déménager en banlieue et les étudiants à emménager dans les secteurs centraux de l'agglomération. L'autre effet négatif de cette stratégie est l'accentuation des difficultés des ménages modestes d'accéder à un logement. Le choix d'orienter les politiques locales vers les cadres, ingénieurs et étudiants considérés comme partie-prenantes du dynamisme économique se fait au détriment des ménages modestes. Beaucoup d'élus locaux ne souhaitent pas développer des politiques spécifiques aux populations défavorisées et les mécanismes du marché renforcent leur mise à l'écart. En effet, la promotion immobilière crée une pression foncière qui réduit les capacités d'action des organismes d'HLM. Parallèlement, les opérations d'amélioration de l'habitat en centre-ville conduisent à une hausse des loyers qui oblige certains ménages à se tourner vers le logement locatif social et accentue davantage la demande. Le parc HLM se retrouve alors saturé (allongement des délais d'attente pour l'attribution d'un logement, diminution du taux de rotation...).

Les élus vont alors prendre conscience des effets pervers de leur stratégie d'appui sur le secteur privé. Pour remédier à ces effets, tout en maintenant un niveau important de construction, l'inscription de l'habitat comme vecteur de la stratégie de coopération intercommunale va s'affirmer. Le District du Grand Toulouse est créé en 1992 autour d'enjeux économiques. Cette coopération de nature économique va alors s'étendre progressivement aux autres politiques sectorielles qui sont de nature à influencer sur la croissance économique locale (Jaillet et Lotton, 1998). Le logement est vu comme un facteur de développement économique, une ressource de premier ordre pour l'attractivité et le dynamisme de l'agglomération. Les communes de l'agglomération vont alors chercher à se doter d'une offre de logements importante sur leur territoire et à y diversifier l'habitat. La ville de Toulouse va également voir dans ce nouveau cadre de coopération intercommunale l'occasion de continuer à influencer sur les modalités de la croissance urbaine à l'extérieur de son territoire. Ainsi, dans ce contexte et 13 ans après la loi de 1983 qui crée les PLH, le District du Grand Toulouse va adopter son premier PLH. Élaboré en 1995 et prolongé par avenant jusqu'en 2000, le premier PLH du Grand Toulouse portait essentiellement sur la production de logement social dans les 21 communes du groupement et sur la construction de nouveaux logements. Ce PLH visait ainsi à répondre à l'attractivité de la métropole toulousaine tout en permettant une production de logements sociaux proportionnelle aux besoins identifiés et qui se sont renforcés les années qui le précèdent.

4.2. Complexification des objectifs assignés au PLH au cours des années 2000

Le Grand Toulouse a adopté son second PLH le 21 septembre 2001 en même temps que son passage au statut de Communauté d'Agglomération. Initialement, ce PLH ne différait pas beaucoup du premier PLH mais a évolué progressivement par mise en conformité progressive avec d'importantes lois. Son champ d'action et ses outils ont ainsi peu à peu évolué³⁹.

La première loi importante est la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (dite loi SRU) de 2000. Les objectifs de la loi SRU sont intégrés au PLH par convention avec l'Etat. Cette convention définit les objectifs quantitatifs et qualitatifs de mise en œuvre de la loi SRU en termes de taille des logements, de type de programmes et de répartition sur le territoire intercommunal. Un avenant signé en 2002 va aussi compléter ce PLH en assignant des objectifs sur le parc privé (requalification des copropriétés des années 1960) et en allouant des moyens supplémentaires pour accompagner la construction de logement social.

La seconde loi importante est la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui va avoir plusieurs effets. Tout d'abord, un deuxième avenant qui fait suite à cette loi va préciser la localisation dans chaque commune des opérations de logement social. Il convient cependant de noter que la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse avait déjà commencé à anticiper cette territorialisation de son action en matière de logement social. Cette loi de 2004 permet également la délégation des aides à la pierre. Ainsi, en mars 2005, le conseil communautaire du Grand Toulouse sollicite la délégation de ces aides. Elles sont relatives au logement social mais aussi à l'habitat privé, à la location-accession, à l'hébergement et au logement des publics spécifiques.

Ces évolutions vont différencier de manière claire ce PLH de sa version précédente. « Le nouveau PLH se distingue du précédent essentiellement centré sur les enjeux de construction d'HLM par un élargissement sensible du champ d'action intercommunal »¹². Le PLH adopté en 1996 visait notamment à rééquilibrer la répartition de l'habitat social entre l'est et l'ouest de l'agglomération.

Le troisième PLH de Toulouse Métropole est élaboré en 2009 et porte sur la période 2010-2015. Ce nouveau document doit lui aussi prendre en compte un nouvel ensemble législatif qui diversifie une fois encore ses missions (loi DALO, lois Grenelle et loi MOLLE).

En 2007 est voté la loi Droit au Logement Opposable (loi DALO). Le droit à un logement indépendant et décent est désormais garanti par l'Etat. Les demandeurs les plus prioritaires peuvent ainsi prétendre à un logement et Le PLH doit être conforme à cette nouvelle orientation nationale.

La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement impose au PLH la prise en compte d'un ensemble d'enjeux environnementaux. « Le Grenelle de l'environnement, notamment à travers la loi Grenelle I, promulguée le 3 août 2009, met en avant de nouveaux enjeux qu'il est aujourd'hui impossible d'ignorer : économies d'énergies, production de bâtiments sobres, densité de l'habitat, limitation de l'étalement urbain sont désormais autant d'objectifs à intégrer dans les politiques de l'habitat »¹³. Ainsi, l'organisation générale du document n'est pas modifiée mais les actions d'ordres environnementales doivent y être renforcées (performance énergétique des bâtiments, réduction de la consommation d'espaces...). A titre d'exemple, le PLH faisait le constat que 18% du parc de logements sociaux était en classe de performance énergétique E, F ou G et 32% en classe D. La moitié du parc de logements sociaux (22.000 logements) devait ainsi être ramené à minima sur une classe C pour être conforme aux dispositions du Grenelle de l'environnement.

Enfin, la loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (dite loi MoLLE) adoptée en 2009 renforce le caractère opérationnel du PLH, lui assigne un objectif de lutte contre l'étalement urbain et rend obligatoire l'élaboration d'un programme d'actions détaillé au niveau de chaque commune et plus uniquement aux grands secteurs géographiques.

Le troisième PLH se présente ainsi comme un projet de territoire comportant une diversité de cibles et d'outils qui le distingue clairement de sa première version. L'ancien Vice-président de Toulouse Métropole en charge de l'habitat et de la Cohésion Sociale expliquait ainsi « *Au-delà de sa mission première – répondre à des besoins toujours croissants et assurer une offre de logements abordables – la politique de l'habitat de Toulouse Métropole est aujourd'hui conçue comme un élément fondateur de notre projet d'agglomération. Élaborée en coordination avec les autres politiques publiques, l'aménagement urbain, le développement économique et social, l'action foncière, le Plan*

¹²*Ibid.*

¹³CUGT, Programme Local de l'Habitat. 2- orientations et Programmes d'actions thématique, Communauté Urbaine du Grand Toulouse, mars 2012, p. 87.

climat ou l'action en faveur des transports, elle doit contribuer à la construction d'un territoire attractif, solidaire et durable »¹⁴.

¹⁴CUGT, Programme Local de l'Habitat. Tableau de bord 2010-2011, Communauté Urbaine du Grand Toulouse, septembre 2012, p. 5.

CONCLUSION

Pour conclure, même si cette conclusion ne peut être que temporaire au regard des évolutions en cours tant nationalement que localement avec le PLUiH, revenons sur trois aspects marquants de l'analyse des politiques locales de l'habitat en territoire métropolitain toulousain.

D'abord, mais cela n'est pas une spécificité toulousaine, notons la difficulté à faire correspondre ces politiques de l'habitat à un territoire métropolitain toulousain étendu parce qu'étalé mais aussi réticulaire, fortement polarisé et différencié socialement.

Au-delà de cette difficulté à cerner précisément les contours métropolitains, le territoire métropolitain politique oscille entre fragmentation et ajustement. Fragmentation si l'on considère la présence, a minima, de trois « grands » EPCI au sein même du pôle urbain. Chacun d'eux porte son PLH, dispose d'ingénierie en la matière, opérationnalise différemment ses politiques de l'habitat, etc. Pour autant ces territoires appartiennent à un même SCOT, lui-même articulé au sein d'un inter-SCOT. Ils disposent d'un même observatoire de l'habitat et partagent nombre de sujets de planification au premier rang desquels les questions de déplacement par exemple.

Le passage à la métropole n'a pas modifié l'organisation des politiques de l'habitat au regard des caractéristiques du territoire métropolitain. Il n'a pas non plus transformé l'organisation intercommunale ni celle des politiques dans le domaine de l'habitat. Pas plus que celle-ci ne semble pour l'instant avoir fondamentalement changé du fait de l'absorption par la Métropole de compétences antérieurement portées par le Conseil Départemental de la Haute-Garonne.

Cela ne signifie pas pour autant que rien n'a changé avec ce passage et nous dirions alors qu'il semble avoir permis de poursuivre la trajectoire engagée avec la création de la communauté urbaine en 2009, nonobstant les inflexions d'objectifs liées au changement de majorité intervenu en 2014.

Un autre aspect invitant à analyser les relations entre politiques métropolitaines de l'habitat et territoire renvoie aux rapports entre l'échelon intercommunal et les échelons communaux. À ce sujet, nous ne sommes pas en mesure de dire quels sont, et a fortiori seront, les effets du passage à la métropole et la réalisation en cours du PLUiH.

Ensuite, cela constitue moins un élément de spécificité, soulignons que les objectifs majeurs et cibles principales des politiques locales de l'habitat toulousaines correspondent à ceux existant nationalement. On y retrouve notamment, à une place de choix, les questions liées aux logements sociaux dont on a pu mesurer la forte visibilité dans la presse locale : en termes d'accès à ces logements, de peuplement ou de niveau et de répartition de cette production ; en termes aussi de relation avec les opérations ANRU.

La production de logements, constitue plus généralement un autre des aspects des politiques de l'habitat métropolitaines en contexte toulousain. Elle y interroge autant les capacités de réponse en terme de gestion foncière que de coordination des acteurs (songeons ici à l'importance sur le marché toulousain des dispositifs défiscalisés ou à l'usage des VEFA HLM) ou de formes urbaines, le sujet de la densification étant particulièrement sensibles ces dernières années. Qu'il s'agisse de densifier ou d'intensifier, pour reprendre le vocabulaire du SCOT toulousain, les politiques locales de l'habitat participe d'un enjeu plus général de limitation de l'étalement urbain. Les interventions sur les logements existants fonctionnent aussi et la place de l'intercommunalité en ce domaine est renforcée depuis 2004. Elles sont particulièrement notables pour les « grandes » copropriétés dégradées.

Ses cibles, ne traduisant pas exhaustivement les actions menées, placent les politiques de l'habitat à l'interface de questions urbaines et de questions sociales, à la croisée aussi de différents autres

services de l'intercommunalité ayant en charge la politique de la ville, l'aménagement, le droit des sols, le foncier, etc.

Enfin, le dernier aspect que nous souhaitons souligner porte sur le système d'acteurs impliqués par ces politiques de l'habitat métropolitain. Autour de Toulouse Métropole, nous avons vu qu'interagissent de nombreux acteurs aux caractéristiques variées. Au sein de ce système, nous nous bornerons à émettre de l'hypothèse d'un niveau intercommunal progressivement renforcé parallèlement au renforcement de la construction intercommunale.

Ce renforcement se traduit dans les échanges avec les différents acteurs par un pouvoir accru de régulation sur les cibles précédemment identifiées. Mais plus qu'un rôle de chef de file, c'est une fonction d'intégration active qui semble caractériser, à partir de l'exemple toulousain, ce niveau. Cette fonction se traduit par de multiples coopérations avec les acteurs de l'expertise (Agence d'urbanisme, ADIL31, etc.), de la production (FPI Midi-Pyrénées, organismes HLM, etc.), de l'intervention sur le parc existant (ANAH, bureau d'études, etc.), avec les autres PLH... À ces coopérations externes s'ajoutent les échanges internes avec les autres services de la Métropole et l'appui de celle-ci sur des opérateurs spécifiques tels l'EPFL ou la SEM intercommunale.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉHAR D., 2000, « Habitat : pour une politisation de l'action publique territoriale », *Pouvoirs locaux*, n°45, mai 2000.
- BOURRET J., ESCAFFRE F., JAILLET MC. et PERE A., 2016, « Les fragilités urbaines d'une métropole attractive », in ESCAFFRE F. et JAILLET MC. (dir.), 2016, *Une trajectoire métropolitaine. L'exemple de Toulouse*, POPSU, Le Moniteur.
- BROUANT JP., 2014, Les collectivités territoriales et la politique du logement, P.181
- BROUANT JP., 2007,
- CHARMES E., 2011, *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF.
- CORDIER M. et MEUNIER JM., 2009, « L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse », *Projets et Stratégies Urbaines*, Parenthèses.
- DONZELOT J. (dir.), 2012, *À quoi sert la rénovation urbain ?*, PUF.
- DRIANT JC., 2014, « Enjeux et débats des politiques du logement en France », *Revue d'économie financière*, n°115.
- DRIANT JC., 2009, *Les politiques du logements en France*, La documentation française.
- ESCAFFRE F. et JAILLET MC. (dir.), 2016, *Une trajectoire métropolitaine. L'exemple de Toulouse*, POPSU, Le Moniteur.
- ESCAFFRE F. et BACCONNIER S. (dir.), 2011, « Recompositions récentes dans le périurbain toulousain », *Sud-Ouest Européen*, n°31.
- EPSTEIN R., 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences-Po.
- GRIDAUH, 2009, « Séminaire Intercommunalité et Urbanisme », 11 mars.
- JAILLET MC. et LOTTON H., « La disjonction des politiques de l'habitat à partir de l'exemple de l'agglomération toulousaine », in BERTRAND JR. et CHEVALIER J., (dir.), *Logement et habitat dans les villes européennes*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- LOTTON-TAULET H., *Vers une territorialisation des politiques de l'habitat ? Le cas de l'agglomération toulousaine*, Thèse pour le doctorat en géographie et aménagement, Université de Toulouse II-Le Mirail, 2001, s.
- MERLIN P., 2002, *L'aménagement du territoire*, PUF
- DAVEZIES L. et TALLANDIER M., 2014, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels*, CGET, La documentation française.

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Chronologie de l'étude

Figure 2 : Carte de Toulouse Métropole

Figure 3 : Carte des paysages et reliefs de la métropole toulousaine

Figure 4 : L'aire urbaine de Toulouse entre 1962 et 2010

Figure 5 : le Pôle Urbain Toulousain

Figure 6 : L'armature urbaine autour de la métropole toulousaine

Figure 7: Les formes urbaines en territoire toulousain

Figure 7 : Le découpage interne au PLH de Toulouse Métropole

Figure 8 : Métropole "formelle" et "informelle"

Figure 9 : Les principales intercommunalités toulousaines

Figure 10: Chronologie de la construction intercommunale de Toulouse Métropole

Figure 11 : Toulouse Métropole aujourd'hui

Figure 12 : Le parc de logements de Toulouse Métropole

Figure 13 : Les loyers médians dans le pôle urbain toulousain en 2015

Figure 14 : Les constructions 2008-2013 par type

Figure 15 : Les logements sociaux entre 2008 et 2015 dans Toulouse Métropole

Figure 16 : L'ancienneté du bâti résidentiel dans Toulouse Métropole

Figure 17 : Le projet transports Toulouse 2025 – Tisséo

Figure 18 : Toulouse Métropole – un espace des proximités ?

Figure 19X : La revue de presse - La Dépêche du Midi/Toulouse

Figure 20 : Le système d'acteurs des politiques de l'habitat de Toulouse Métropole

Figure 21 : Chronologie des politiques locales de l'habitat de Toulouse Métropole

Table des matières

INTRODUCTION.....	4
L'appropriation du sujet et la contextualisation : les politiques métropolitaines toulousaines de l'habitat en question.....	5
Approfondissement de l'étude : la revue de presse et l'analyse de la politique habitat de Toulouse métropole.....	5
Les limites de l'étude.....	6
PARTIE 1 - LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT : OUTILS ET MISE EN OEUVRE.....	8
1. Décryptage de la compétence habitat.....	8
1.1. L'outil PLH.....	8
1.2. Les outils de l'action foncière.....	8
1.3. La régulation du marché privé.....	9
1.4. Le rôle de la politique de rénovation urbaine.....	10
2. La mise en œuvre de la compétence habitat.....	11
2.1. Différents niveaux de politisation de l'action publique.....	11
2.2. Les communautés : chefs de file de l'habitat ?.....	13
2.3. Quelle organisation concrète ? Entre urbanisme et solidarité.....	14
PARTIE 2 – LE TERRITOIRE METROPOLITAIN TOULOUSAIN ET SES ENJEUX EN TERME D'HABITAT.....	17
1. Le contexte territorial métropolitain toulousain.....	17
1.1. Caractéristiques géographiques.....	17
1.2. De l'aire urbaine à l'aire métropolitaine toulousaine.....	18
1.3. L'habitat en territoire métropolitain toulousain.....	20
2. L'intercommunalité dans la métropole toulousaine et les politiques locales de l'habitat.....	23
2.1. Métropole « formelle » et « informelle ».....	23
2.2. Le morcellement intercommunal métropolitain.....	23
2.3. La construction progressive de Toulouse Métropole et de sa politique de l'habitat.....	24
2.4. Les enjeux des politiques de l'habitat à l'échelle métropolitaine.....	27
3. D'autres politiques publiques : l'exemple des transports et du développement économique.	33
3.1. L'enjeu des transports.....	33
3.2. De grands projets de développement économique.....	35
4. L'habitat en territoire métropolitain toulousain au travers de l'analyse de la presse locale.....	37
4.1. Le logement social.....	38
4.2. L'attractivité résidentielle.....	39
4.3. Les autres thèmes : renouvellement, habitat participatif, tension du marché, vieillissement, densification.....	39
PARTIE 3 – LE SYSTÈME D'ACTEURS ET LA TRAJECTOIRE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT DE TOULOUSE MÉTROPOLE.....	41
1. Le système d'acteurs et la territorialisation des politiques de l'habitat.....	41
1.1. Système d'acteurs et territoire.....	41
1.2. Décentralisation et territorialisation.....	41
2. Les différents types d'acteurs.....	44
2.1. Les « légitimeurs » : acteurs institutionnels et collectivités.....	44
2.2. Les « Opérateurs ».....	47
2.3. Les « Ré-acteurs ».....	54
3. Le système des acteurs de l'habitat de Toulouse Métropole à partir de la revue de presse.....	55
3.1. Sur le logement social : thème dominant.....	56

3.2. Les autres thèmes : illustration de la diversité des acteurs locaux.....	57
4. La trajectoire des politiques de l’habitat à Toulouse Métropole.....	58
4.1. La construction d’une stratégie de coopération intercommunale autour de l’habitat.....	58
4.2. Complexification des objectifs assignés au PLH au cours des années 2000.....	59
CONCLUSION.....	62
BIBLIOGRAPHIE.....	64
LISTE DES FIGURES.....	65