



HAL
open science

L'urbanisation en diffus et les politiques de planification territoriale : l'exemple toulousain

Pierre Pageau

► **To cite this version:**

Pierre Pageau. L'urbanisation en diffus et les politiques de planification territoriale : l'exemple toulousain. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01255182

HAL Id: dumas-01255182

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01255182>

Submitted on 13 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Université Pierre-Mendès-France
Institut d'Urbanisme de Grenoble
Master 2 Sciences du Territoire
Spécialité Urbanisme et Projet Urbain**

Projet de Fin d'Études

**L'urbanisation en diffus et les politiques de
planification territoriale : l'exemple toulousain**

PFE présenté par : Pierre PAGEAU

Directrice de PFE : Fanny Vuailat (IUG)

Tuteur d'apprentissage : Loïc Colas (Toulouse Métropole)

Septembre 2015



Notice analytique

Auteur	Nom : PAGEAU Prénom : Pierre		
Titre du mémoire	L'urbanisation en diffus et les politiques de planification territoriale : l'exemple toulousain		
Organisme d'affiliation	Université Pierre-Mendès-France – Institut d'Urbanisme de Grenoble		
Directrice de mémoire	Fanny Vuailat		
Collation	Nombre de pages	Nombres d'annexes	Nombres de références bibliographiques
	91 (hors annexes)	8	79
Mots-clés	Urbanisation en diffus, urbanisation maîtrisée, mutation urbaine, renouvellement urbain, intensification, densification, planification territoriale, PLUi, projet urbain, potentiel foncier		
Mots-clés géographiques	Midi-Pyrénées, Haute-Garonne, Toulouse Métropole, Ville de Toulouse		
Résumé	<p>À l'heure de la généralisation du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et de la lutte renforcée contre l'étalement urbain, l'agglomération toulousaine connaît une croissance démographique majeure nécessitant une importante construction de nouveaux logements. Une grande part de ces logements est construite dans le tissu urbain existant et hors opérations publiques d'aménagement. Cette « mutation urbaine en diffus » constitue une piste de densification spontanée et de renouvellement de la ville via la production résidentielle, mais elle doit faire l'objet d'une connaissance plus précise et être encadrée par les acteurs publics, afin de ne pas être une source d'« urbanisation sans urbanisme ». Ce projet de fin d'études analyse les mécanismes de cette production de logements en diffus et explore plusieurs pistes d'intégration de celle-ci aux politiques de planification territoriale et aux outils de projet urbain.</p>		

Remerciements

Ce mémoire vient conclure une expérience d'un an et demi au sein de Toulouse Métropole. Je tiens donc à remercier en premier lieu Pascal Courcier pour la confiance qu'il a su m'accorder.

Je remercie bien évidemment mon tuteur Loïc Colas pour son accompagnement quotidien, sa patience et sa disponibilité. Ses conseils avisés ont concouru à la réussite de mon stage, puis de mon année d'apprentissage et resteront précieux tout au long de ma vie professionnelle.

Un grand merci à Olivier Mas pour ses qualités de pédagogue et son aide régulière ; il est également pour beaucoup dans la réussite de cette expérience à Toulouse Métropole.

Je remercie Fanny Vuailat pour son accompagnement régulier et son suivi pédagogique, ainsi que Paulette Duarte, qui a accepté de prendre part au jury de soutenance.

Merci également à Virginie Ober, à l'ensemble de la DPST et du Bureau d'Études, à La Meute, sans oublier la Doyenne.

Sommaire

Remerciements.....	4
Introduction.....	7
Partie 1 : Observer et comprendre la mutation urbaine et l'urbanisation diffuse dans la métropole toulousaine.....	9
Chapitre 1 : Analyse statistique et géographique de l'urbanisation en diffus.....	9
1. Cadre de l'étude.....	9
2. Les outils mobilisés.....	15
3. Les différents types de mutation urbaine observables.....	16
4. Quelques résultats à grande échelle.....	17
5. Localisation de la mutation urbaine.....	22
Chapitre 2 : Comprendre les mécanismes de la mutation urbaine en diffus.....	27
1. Identification et description des différents processus de mutation urbaine.....	27
2. L'analyse multifactorielle.....	32
3. Conclusions de l'analyse.....	53
Partie 2 : Comment prendre en compte l'analyse de l'urbanisation en diffus dans la planification urbaine ?	55
Chapitre 1 : Une démarche prospective utilisée dans le cadre de plusieurs projets métropolitains.....	55
1. Le projet Toulouse Aerospace Express.....	55
a) Présentation du projet.....	55
b) Les études de potentiel en question.....	58
c) La prise en compte effective du potentiel dans le projet TAE.....	66
2. L'étude d'opportunité d'un périmètre de Taxe d'Aménagement Majorée.....	69
Chapitre 2 : Identifier des territoires à enjeux pour la planification intercommunale.....	72
1. Un cadre juridique et institutionnel : la loi ALUR et la généralisation des PLUi.....	72
a) Les politiques de lutte contre l'étalement urbain.....	72
b) Les enjeux d'une intercommunalisation renforcée des politiques d'urbanisme.....	74
c) Les exigences de la loi ALUR renforçant le PLUi : l'identification du potentiel de construction dans le tissu urbain.....	77
2. Identifier des territoires à enjeux en matière de mutation urbaine.....	78
Chapitre 3 : Quelle politique d'aménagement face au phénomène de l'urbanisation en diffus ?	83
1. Une politique d'aménagement public est-elle encore nécessaire ?.....	83
a) Intérêt et limites des opérations publiques d'aménagement.....	83
b) Quels logements l'urbanisation en diffus produit-elle ?.....	85
2. Encadrer la division parcellaire dans les zones d'habitat individuel : les questions posées par le « Bimby ».....	89
3. Les stratégies et les outils pour encadrer la production en diffus.....	93
a) Affiner le repérage du potentiel mutable par la connaissance du terrain.....	93
b) Des outils d'encadrement sous contrainte politique.....	94
Conclusion.....	97
Bibliographie.....	99
Abréviations	105
Annexes.....	106
Annexe 1 : Périmètre de Toulouse Métropole.....	107
Annexe 2 : SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine et représentation des pixels matérialisant les zones d'extension urbaine.....	108
Annexe 3 : Carte du SCoT, zones de Ville Intense et de Développement Mesuré.....	109

Annexe 4 : Plan des transports en commun structurants.....	110
Annexe 5 : Organisation des études pré-opérationnelles du projet TAE.....	111
Annexe 6 : Les points d'intérêt majeurs à desservir (projet TAE).....	112
Annexe 7 : Les études pré-opérationnelles du projet TAE dans les médias régionaux.....	113
Annexe 8 : Liste des entretiens semi-directifs.....	115

Introduction

L'évolution de la réflexion autour des politiques d'urbanisme et le tournant législatif opéré au début du vingtième Siècle (loi SRU, Grenelle I et II, ...) ont conduit les acteurs publics de l'urbanisme, en particulier les collectivités et les EPCI, à inscrire la question de l'étalement et du renouvellement urbains au centre de leurs préoccupations. Si les spécificités de chaque territoire et la diversité des couleurs politiques sont évidemment à l'origine de stratégies de développement urbain différenciées, on peut néanmoins émettre l'idée que les questions d'étalement, de densité, de renouvellement urbain ou de continuité urbaine se posent avec force et que ces différents termes reviennent quasi-systématiquement dans les diagnostics territoriaux et les projets de développement des documents de planification territoriale.

Cette évolution discursive chez les acteurs publics de l'urbanisme et de la planification fait écho à une évolution doctrinale au sein de la communauté scientifique, qui, dans le sillage de Jane Jacobs ou de Mike Jenks, met régulièrement en avant le modèle de la « ville compacte ». Celle-ci se définit quelque part par opposition à la ville « diffuse »¹, « étalée »² ou « éclatée » et les municipalités promouvant ce modèle « *construisent des quartiers denses, limitent l'étalement urbain par une trame verte inconstructible et renforcent le système de transports en mode propre. L'optique est de considérer l'espace comme une ressource rare et de conduire des politiques visant à l'économiser. La densité gagnée grâce à l'usage plus intensif de l'espace urbain permet de limiter les besoins de mobilité, ainsi que la consommation énergétique des villes. Elle génère aussi des économies substantielles de viabilisation et desserte.* »³. Ce modèle suscite malgré tout de nombreux débats. Ainsi, Jean-François Halleux met en avant le fait que « *densité et compacité sont reines dans ces représentations urbano-centrées dominantes d'un urbanisme vertueux* » (Halleux, 2005), tandis que Martin Vanier voit dans l'utilisation de ce type de vocabulaire « le témoin de l'absence de pensée périurbaine » (Vanier, 2008).

Pour le même Halleux, les diverses formes de l'étalement « sont ainsi jugées le plus souvent « indésirables » ou « insoutenables », par opposition à la continuité et à la densité du modèle de la ville compacte, qui serait « plus conforme au référentiel de la ville durable ». Ces formes sont en tout cas combattues par les prescriptions figurant dans les lois SRU, Grenelle, ou, plus récemment,

1 INDOVINA, Francesco, *La città diffusa (a cura di), "Quaderno Daest" n. 1, IUAV, Venise, 1990.*

2 APUMP, *La ville étalée en perspectives*, Toulouse, 2002.

3 EMELIANOFF Cyria, « La ville compacte », base de données dph, 2001.

ALUR et ces obligations législatives se doivent d'être traduites à l'échelon local dans les divers documents de planification.

À cette opposition entre étalement et compacité s'ajoute un enjeu lié au patrimoine bâti des grandes agglomérations françaises. La croissance démographique et économique ayant accompagné les grandes périodes de développement qu'ont constitué la Révolution Industrielle et les Trente Glorieuses a laissé dans les villes françaises – et Toulouse n'échappe pas à la règle – un patrimoine industriel et résidentiel constitué à la fois de friches urbaines, de quartiers de faubourgs caractérisés par de l'habitat ancien, de quartiers pavillonnaires peu denses et de secteurs de grands ensembles datant de la période d'après-guerre. C'est la présence plus ou moins forte de ces formes urbaines qui pousse les municipalités à insister sur l'importance des politiques de « renouvellement urbain » qui combinent une approche urbanistique et architecturale (amélioration de l'habitat, densification) à une approche que l'on pourrait qualifier de « sociale » au travers d'opérations telles que les Grands Projets de Ville (GPV) à Toulouse.

Ces précisions théoriques visent à expliquer la prégnance des thèmes de l'étalement et du renouvellement urbains dans les politiques et les discours portés par les acteurs publics de l'urbanisme. C'est dans ce cadre que s'inscrit le travail autour des formes d'urbanisation réalisé par la Direction Prospective et Stratégie Territoriale et qui a servi de fil conducteur aux diverses missions remplies au cours de l'apprentissage.

Comment l'étude des processus d'urbanisation à l'oeuvre, notamment l'étude de l'urbanisation « en diffus » et de la mutation urbaine, peut-elle servir le projet urbain de la Métropole ?

Une étude approfondie des autorisations d'occupation des sols nous permet d'acquérir une connaissance fine des modes d'urbanisation et des filières de production de logements sur le territoire de l'agglomération toulousaine (I). Elle nous donne en outre des éléments essentiels à l'élaboration des documents de planification et des outils de projet urbain, à l'heure du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (II).

Partie 1 : Observer et comprendre la mutation urbaine et l'urbanisation diffuse dans la métropole toulousaine

Chapitre 1 : Analyse statistique et géographique de l'urbanisation en diffus

La connaissance des processus d'urbanisation à l'oeuvre dans la Métropole toulousaine, tout autant que la détermination des formes d'urbanisation souhaitées à l'avenir sur le territoire, nécessite dans un premier temps de définir précisément ces différentes formes d'urbanisation.

De quoi parle-t-on exactement lorsque l'on parle de renouvellement urbain ? Au-delà des vertus dont on le pare, quels sont les phénomènes sous-jacents qui conditionnent son apparition et qui font de lui un facteur de densification urbaine ? Quel rôle jouent les acteurs privés dans la transformation morphologique des villes et en particulier de celle qui nous intéresse ici, l'agglomération toulousaine ? Résoudre ces questions constituent l'objectif du travail mené d'une part sur la mutation urbaine, mais au-delà, sur les transformations de la ville via la filière du « diffus ».

1. Cadre de l'étude

En effet, la Direction a choisi d'identifier et de décortiquer les différents processus d'urbanisation selon une classification particulière, présentée ci-dessous.

Cette classification nous apparaît particulière pour plusieurs raisons. D'une part, lors d'un travail de benchmarking mené tout au long de la mission, nous avons identifié peu de territoires analysant les évolutions de leur tissu urbain à partir d'une telle grille de lecture. D'autre part, au sein même des services de l'urbanisme de Toulouse Métropole, le développement urbain est rarement appréhendé selon une telle classification. Il en résulte plusieurs conséquences qu'il est nécessaire de prendre en compte dans ce projet de fin d'études, qui constitue entre autres un bilan

du travail mené au cours de l'apprentissage :

1 - La classification réalisée fait l'objet de débats parmi les techniciens chargé de mettre en œuvre les politiques d'urbanisme sur le territoire de la Métropole.

2 - Cette classification attire certaines critiques, qui sont essentielles à prendre en compte dans la mesure où elles ont pu mettre l'accent sur des biais méthodologiques présents dans le travail réalisé (abordés dans la deuxième partie).

3 - Cette classification semble avoir pour objectif majeur d'appuyer de manière scientifique et rigoureuse un discours sur la mutation urbaine et l'urbanisation diffuse porté par notre Direction auprès des élus et des services de la Métropole.

Classification des processus d'urbanisation

PRODUCTION MAITRISÉE (opérations d'aménagement) et ENCADRÉE	PRODUCTION EN DIFFUS (de droit commun)
URBANISATION NOUVELLE	
- Extension urbaine	- Extension urbaine : Zones AU ouvertes et fermées hors zones mobilisées pour des opérations d'aménagement
- Intra urbanisation	- Intra urbanisation : Zones U non bâties, sans fonction urbaine
MUTATION URBAINE	
- Renouvellement urbain	- Renouvellement urbain : zones U bâties , démolies et reconstruites
- Recyclage urbain	- Recyclage urbain : zones U non bâties avec fonction urbaine type stockage, aire de stationnement, aire pour équipement...
- Changement de destination	- Intensification urbaine : doublement de logement sur une parcelle existante (extension ou division) - Changement de destination : zones U avec changement de destination type économie ou équipement → habitat

Source : DPST

Cette classification de base vise à analyser les formes d'urbanisation et de construction de manière plus exhaustive que ne le permet la distinction habituelle entre renouvellement et extension urbaine. Elle a également pour objectif d'associer à chaque forme d'urbanisation un terme précis et une définition, qui devront être largement partagés et faire l'objet, sinon d'un consensus, du moins de repères communs lors du travail de pédagogie mené par la Direction de la Prospective auprès des élus compétents et des services partenaires.

La partie gauche du tableau ci-dessus répertorie les processus qui rentrent dans le cadre de la production dite « maîtrisée » ou « encadrée ». Celle-ci désigne la construction de logements réalisée au sein des périmètres des procédures d'aménagement initiées par la puissance publique, telles les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) ou les Plans d'Aménagement d'Ensemble (PAE).

Les ZAC constituent un outil d'aménagement traditionnel assez largement mobilisé par les collectivités territoriales en vue d'assurer la réalisation d'un projet urbain global à l'échelle d'un quartier. La ville de Toulouse et la Métropole ont fréquemment recours à cet outil et l'on dénombre pas moins de 19 ZAC comprenant de l'habitat en cours dans la commune de Toulouse et 45 sur le territoire intercommunal. Chacune d'entre elles constitue une procédure relativement lourde car elle est soumise à des règles d'élaboration, de création et de suivi opérationnel relativement nombreuses et nécessitant des moyens financiers et humains importants au sein de la collectivité qui en est à l'initiative. Ces opérations d'aménagement font généralement l'objet d'un portage politique et certaines d'entre elles constituent même une vitrine pour le projet urbain mis en avant par la Ville et la Métropole.

Il en va ainsi de la ZAC Toulouse Montaudran Aerospace, projet d'aménagement de grande ampleur censé refléter l'ambition « européenne » de la Métropole toulousaine et favoriser le rayonnement de la ville en créant un nouveau quartier centré autour de la recherche et des activités de haute technologie, tout en assurant une production de plus de 1 000 logements répondant en partie à la croissance démographique locale.

La ZAC Malepère représente également un projet urbain d'ampleur au Sud-Est de la commune de Toulouse, prévoyant la construction d'environ 6 000 logements à l'horizon 2030 sur une zone d'urbanisation future aux franges du tissu urbain toulousain



Image de synthèse ZAC Malepère (Source : Toulouse Métropole)



Image de synthèse ZAC Montaudran (Source : Toulouse Métropole)

La ZAC de Malepère fut créée en 2012 sur un espace essentiellement naturel et agricole. Elle constitue une opération d'extension urbaine et se différencie de la ZAC de Montaudran, que l'on considère comme relevant plutôt d'un processus de mutation urbaine car elle se développe sur un espace déjà urbanisé (accueillant un ancien aéroport).

Ces outils d'aménagement permettent à la collectivité maître d'ouvrage de répondre à des besoins quantitatifs (nombre de logements, surfaces dédiées à de l'immobilier d'entreprise) et qualitatifs (mixité sociale, mixité fonctionnelle, équipements publics, espaces publics de qualité) et font l'objet d'un phasage précis des constructions à réaliser.

Exemple de phasage de plusieurs ZAC en cours sur l'Est de la Métropole

Pôle	État d'avancement	Intitulé opération aménagement	Type de procédure	Commune	Nbre logements		Phasage prévisionnel			
					Prévus	Livrés	2015-2019	2020-2025	2025-2030	2030 et +
TERRITOIRE EST										
1	Opérations en activité	Sébastopol Brouardel	ZAC	Toulouse	1350	0	450	550	350	0
5		Niel (phase2)			190	0	190	0	0	0
5		TMA			1130	0	400	730	0	0
5		St Exupery Montaudran			1500	1420	80	0	0	0
5		Malepère			5820	0	800	600	600	3820
5		Empalot			701	52	156	493	0	0
4		Balma Gramont			1430	600	600	230	0	0
5		Tucard			1000	144	700	156	0	0
					Balma					
		St Orens								

Source : DPST

À cette production de logements maîtrisée est associée une production dite encadrée, qui comprend principalement les Projets Urbains Partenariaux (PUP), nouvel outil de financement de l'aménagement⁴. Ce dispositif « est un outil financier plus souple que le PAE qui permet, en dehors d'une ZAC, l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. Le PUP repose sur une initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut cependant avoir un enjeu et un intérêt communal ».⁵

Ces diverses procédures d'aménagement à l'origine d'une création de logements sont considérées comme maîtrisées dans la mesure où la collectivité intervient directement dans les aspects financier et / ou opérationnel de leur réalisation.

L'ensemble de ces opérations fait donc l'objet d'une connaissance et d'un phasage précis de

4 Créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

5 Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, « Le PUP : une méthode de financement contractualisée », 2013

la part des services de la collectivité et s'inscrit de manière totalement assumée dans le projet urbain global. Elles font écho à la production dite « en diffus » ou de droit commun, définie par opposition à cette production maîtrisée, et dont la définition fera justement l'objet d'un questionnement dans la seconde partie de ce mémoire.

Cette production de logements en diffus est celle qui nous intéresse tout particulièrement. Elle concentre en effet une grande partie de la construction sur le territoire, un des objectifs de la mission et du projet de fin d'études étant de quantifier précisément ce qu'elle représente et de donner ses principales caractéristiques ; ceci afin d'évaluer sa part dans la production de logements passée et de réaliser des projections sur sa capacité à assurer la production future.

Une partie de la production de logements en diffus a été réalisée jusqu'à aujourd'hui - et le sera encore à l'avenir - dans des zones *non urbanisées*. Cette urbanisation nouvelle peut être réalisée, d'une part, en extension urbaine, c'est-à-dire dans des espaces situés en limite de la tache urbaine existante, et classés en zones AU (à urbaniser), A (agricoles) ou N (naturelles). La majorité de ces espaces a été identifiée par le SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine comme des « territoires d'extension », matérialisés graphiquement par des « pixels » (carrés de couleurs) et ayant vocation à accueillir dans un avenir plus ou moins proche de l'habitat ou des activités économiques. Un potentiel de création de logements est donc identifié de cette manière sur l'ensemble de l'agglomération, potentiel calculé en partenariat avec les différentes communes et tenant compte à la fois de la capacité du tissu à accueillir des constructions nouvelles et de la nécessité de respecter une certaine cohérence urbanisme / transports.⁶

L'urbanisation nouvelle peut également se traduire par des constructions réalisées au sein de la tache urbaine existante, dans des zones U (urbaines), mais non bâties et n'ayant jusqu'alors pas de fonction urbaine. C'est ce que nous nommons l'« intra-urbanisation ».

Enfin, la production diffuse peut également intervenir par le biais de ce que nous appelons la « mutation urbaine ». Celle-ci correspond à une transformation d'espaces situés en zone U et possédant déjà une fonction urbaine ; elle comprend plusieurs sous-catégories que nous détaillerons plus tard.

La mutation urbaine en diffus est au cœur des préoccupations de notre service, et ce pour

6 La représentation cartographique du SCoT figure dans les annexes.

plusieurs raisons : premièrement, elle s'inscrit dans la logique précédemment évoquée du « renouvellement urbain », qui figure en bonne place dans les réflexions des acteurs publics de l'urbanisme. De là découle un deuxième facteur d'intérêt pour ce phénomène, qui permet une densification spontanée du tissu urbain, et qui, s'il est appréhendé correctement par la puissance publique, constitue une manière de réaliser ce nécessaire renouvellement urbain. Enfin, cette mutation urbaine non maîtrisée autrement que par les règles de droit commun fixées par le règlement d'urbanisme doit constituer un point de vigilance pour une collectivité qui ne souhaite naturellement pas voir se développer outre mesure des espaces n'ayant pas nécessairement vocation à accueillir beaucoup de constructions nouvelles.

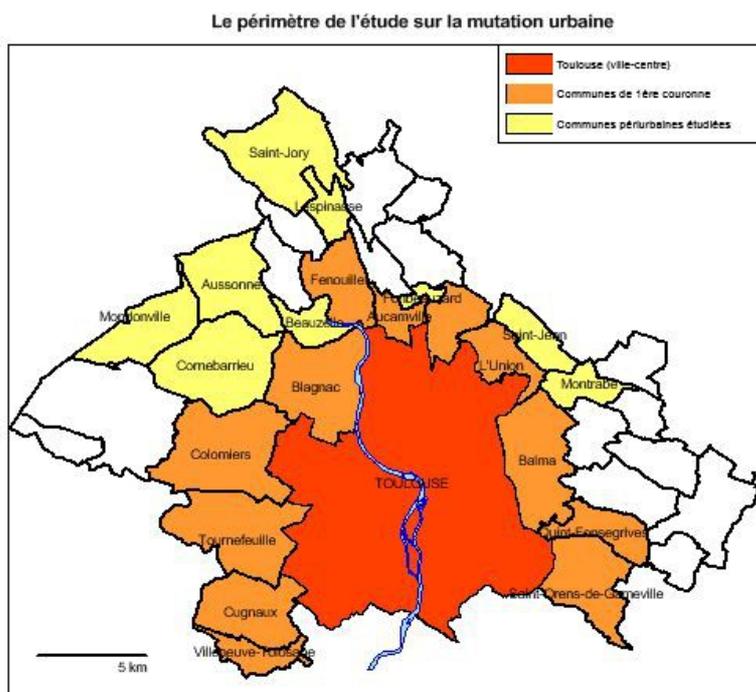
Dans la mesure où elle apporte un appui systématique à l'élaboration des documents de planification territoriale (PLH, PLU, SCoT, ...), la Direction Prospective et Stratégie Territoriale doit se pencher sur la question de l'accueil des nouveaux habitants sur le territoire. La construction de logements en nombre suffisant et dans des espaces appropriés est un élément important de cet accueil, et c'est pourquoi la Direction a souhaité établir des projections en la matière.

Deux premières projections ont ainsi été réalisées : l'une sur la production attendue en urbanisme maîtrisé et l'autre sur la production potentielle de droit commun en extension urbaine (espaces pixellisés et zones AU non pixellisées). Il ressort de ces travaux un potentiel de production d'environ 110 000 logements sur le territoire communautaire à l'horizon 2030, soit entre 82 et 86 % de la production nécessaire selon les prévisions du SCoT. Le potentiel restant en intra-urbanisation dans le tissu urbain et en mutation urbaine restait alors à identifier au début de l'année 2014.

La mutation urbaine a été jugée comme un phénomène complexe à appréhender dans le temps et dans l'espace. Elle doit donc faire l'objet d'une observation attentive afin de mieux l'évaluer et d'en comprendre les mécanismes. Il a ainsi été décidé d'identifier la mutation urbaine récente sur le territoire dans le but d'anticiper son évolution future et éventuellement de permettre à la collectivité de se positionner quant à la production qu'elle souhaite en la matière dans les années à venir.

L'étude menée sur la mutation urbaine en diffus a été menée en plusieurs temps : la commune de Toulouse a constitué le premier périmètre d'étude, dans la mesure où il a été pressenti – à tort ou à raison – que la ville-centre concentrait l'essentiel de la mutation à l'oeuvre. Les communes de première couronne, qui sont les plus peuplées et / ou les plus urbanisées de

l'agglomération, ont ensuite fait l'objet d'une analyse. Celle-ci a porté sur tout d'abord sur quelques communes « test », au gré des demandes de certains élus particulièrement intéressés par le sujet et désireux d'obtenir une étude approfondie sur la commune qu'ils représentent. Ce n'est que dans un deuxième temps que ce travail a été systématisé à l'ensemble des communes de première couronne. Dans un dernier temps, une analyse a également été faite sur quelques communes plus éloignées de la ville-centre et qui pourraient être qualifiées de périurbaines.



2. Les outils mobilisés

Un tel travail d'analyse nécessite d'effectuer dans un premier temps un repérage méticuleux des constructions nouvelles réalisées sur le territoire communautaire. Ceci nécessite l'utilisation d'un Système d'Information Géographique permettant notamment de localiser les permis de construire délivrés et de constituer une base de données permettant de mettre en évidence divers éléments d'analyse. Afin de recenser les constructions nouvelles sur la ville de Toulouse, il a été décidé de prendre en compte les logements achevés sur la période 2008-2013. Cette période d'étude n'a pas été définie au hasard car elle fait suite à la révision du Plan Local d'Urbanisme approuvée en 2006 et fixant de nouvelles règles de constructibilité (avec notamment une suppression presque généralisée du COS).

Les Permis de construire, les Permis de démolir et les Déclarations Attestant l'Achèvement

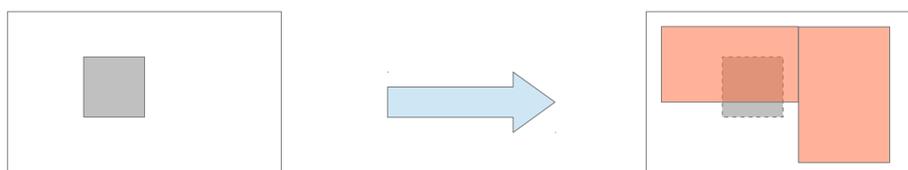
et la Conformité des Travaux (DAACT), pour la plupart géolocalisés, ont constitué la matière première de l'étude. D'autres données telles les matrices cadastrales et leurs évolutions, le Répertoire d'Immeubles Localisés (RIL, données INSEE) et les photographies aériennes (pour photointerprétation) ont été mobilisées, et ce en vue de quantifier et de caractériser précisément l'évolution du parc de logements et les mutations foncières sur la commune sur une période de six ans.

3. Les différents types de mutation urbaine observables

L'ensemble des sites de mutation urbaine a ainsi été géolocalisé, cartographié et classé en différentes catégories correspondant à diverses formes de transformation de la structure foncière et bâtie.

➤ Le renouvellement urbain

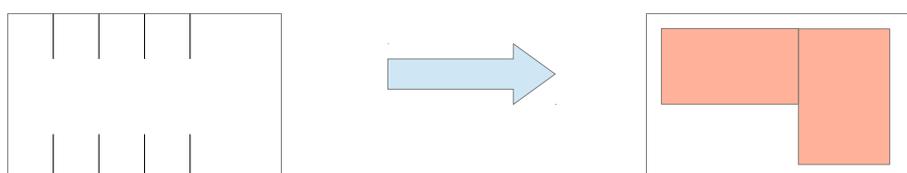
S'il est souvent utilisé en tant que synonyme de « rénovation urbaine » (opérations globales visant à transformer en profondeur un quartier), le « renouvellement urbain » est ici entendu au sens strict : il désigne un processus de démolition-reconstruction avec création et / ou disparition de logements.



Représentation schématique d'une opération de renouvellement urbain en vue aérienne

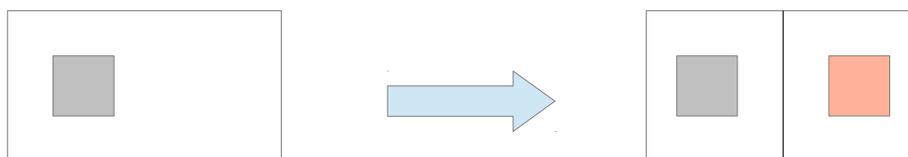
➤ Le recyclage urbain

Selon notre grille de lecture, le recyclage urbain correspond à un phénomène de construction de logements sur des terrains auparavant non bâtis, situés en zone U et ayant déjà une fonction urbaine. Il comprend ainsi les constructions réalisées sur des parkings ou aires de stockage.



➤ **L'intensification**

L'intensification urbaine désigne l'accueil de logements supplémentaires sur des parcelles existantes, ou via un processus de division de parcelles déjà bâties, sans démolition de l'existant. Elle regroupe ainsi les créations de logements suite à une division parcellaire, la construction de logements mitoyens ou en fond de parcelle, ainsi que les surélévations de logements existants sans modification de la structure parcellaire.



➤ **Le changement de destination**

Cette catégorie regroupe les créations de logements via un processus de reconversion de bâtiments existants et auparavant affectés à une autre activité (commerce, équipement, bureaux).

L'utilisation d'un vocabulaire commun étant essentiel, un travail sur la terminologie a été effectué en interne au sein des services de l'urbanisme, afin que l'ensemble de ces termes soient utilisés à bon escient, de la part des techniciens comme des élus.

4. Quelques résultats à grande échelle

Un repérage exhaustif de ces opérations a donc d'abord été réalisé sur la Ville de Toulouse, par la mobilisation d'informations cadastrales, des autorisations d'occupation des sols, associée à la photointerprétation et, lorsque cela était nécessaire, à des vérifications sur le terrain.

Ce recensement prend tout son sens lors de sa « transcription » statistique et cartographique. En effet, le traitement de cette base de données brute que constitue le repérage sur SIG a permis de confirmer ce qui était pressenti par certains techniciens de la collectivité : la mutation urbaine en diffus représente à elle seule 55 % de la création nette de logements à Toulouse sur la période 2008-2013. Si l'on prend en compte l'intra-urbanisation, c'est en tout 70 % de la construction de logements qui est réalisée en diffus et dans le tissu urbain constitué, soit une moyenne annuelle de

2 820 logements construits en zone urbaine hors procédures publiques d'aménagement. L'espace libre de toute occupation urbaine étant aujourd'hui assez restreint sur la ville-centre, l'extension urbaine en diffus représente quant à elle moins de 10 % de la production totale. Les logements construits dans le cadre d'opérations d'aménagement représentent un peu plus de 20 % du total.

Ces chiffres constituent une première information majeure que l'étude sur l'urbanisation en diffus a eu pour objectif de fournir. L'essentiel de la production de logements est réalisée par le secteur privé (promoteurs, SCI, particuliers), via des opérations diffuses rendues possibles par des opportunités foncières et immobilières, et ce dans le tissu urbain constitué. Force est de constater qu'au travers de ces processus (environ 17 000 logements sur six ans), on assiste à une densification importante de la ville, densification qui plus est non conduite par la puissance publique, celle-ci n'étant directement responsable que d'un cinquième de la production totale de logements. Si certains techniciens étaient au fait de ces tendances, ces chiffres globaux mettent en revanche à mal les croyances de certains élus convaincus de maîtriser la construction immobilière sur le territoire communal.

Afin de donner du poids à cette première analyse et de favoriser une vision plus complète de la Métropole, nous avons fait le choix d'élargir cette étude statistique à un certain nombre de communes périphériques. Une méthode de repérage similaire a été mobilisée, à ceci près que l'étude des permis s'est déroulée sur une période plus restreinte (2010-2013), en fonction des données disponibles.

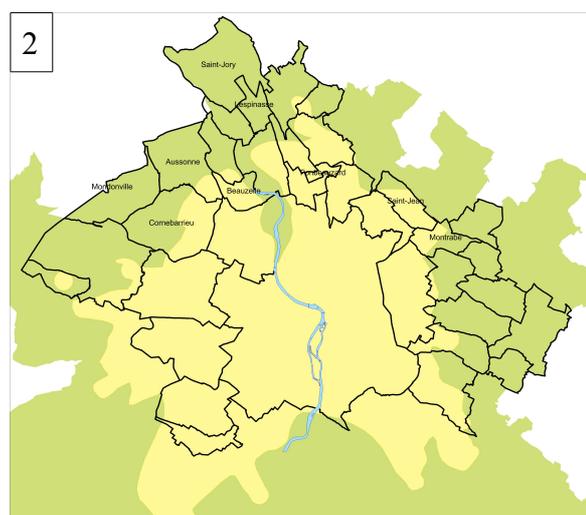
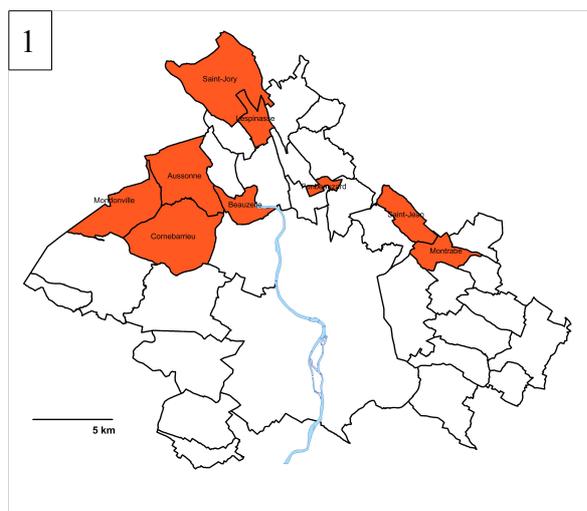
Un premier groupe de communes dites de « première couronne », pour la plupart limitrophes de Toulouse, a été isolé :

Il s'avère que l'étude statistique autour des permis de construire en première couronne toulousaine confirme cette intuition de départ : elle nous apprend que sur 1 950 logements construits en moyenne chaque année, 720 le sont via la mutation urbaine en diffus. Celle-ci représente ainsi 37 % de la production totale, un chiffre certes inférieur aux 55 % constatés à Toulouse, mais qui traduit tout de même une place importante des processus de mutation urbaine en diffus dans la dynamique immobilière. La production via la mutation est d'ailleurs à la hausse sur la courte période observée (2010-2013), tant en volume qu'en pourcentage de la production totale. Si l'on ajoute à cela les constructions réalisées sur les terrains libres et non bâtis en zone U (intra-urbanisation), le pourcentage de constructions réalisées dans le tissu urbain et en diffus s'élève à 58 % du total.

Ce chiffre signifie que ce sont tout de même 1 100 logements par an, soit plus de la moitié de la production totale, qui sont construits hors maîtrise publique et hors zones ayant clairement vocation à accueillir une urbanisation nouvelle en lisière des bourgs existants. Parmi ces 12 communes, une seule (Colomiers) maîtrise la majorité des constructions nouvelles par le biais d'une politique d'aménagement volontariste (plusieurs ZAC en cours). 80 % de la production de logements y a été réalisée dans le cadre des opérations publiques.

Par la suite, neuf communes supplémentaires ont été intégrées à l'analyse : Aussonne, Beauzelle, Cornebarrieu, Fonbeauzard, Lespinasse, Mondonville, Montrabé, St-Jory, St-Jean. Elles sont toutes situées au-delà de la première couronne de l'agglomération :

Communes étudiées et périmètre de « Développement Mesuré » (en vert)



Plusieurs d'entre elles sont classées en zone de « Développement Mesuré » par le SCoT (carte 2). Ce Développement Mesuré désigne une nécessité d'accueil de nouvelles populations, mais de manière plus modérée que dans la Ville Intense, et en veillant à concentrer celles-ci autour des pôles d'équipements et de services maillant les espaces périurbains.

On constate alors que ces communes situées pour la plupart en deuxième, voire troisième couronne de l'agglomération, connaissent effectivement une croissance mesurée de leur parc de logements : 34 par an en moyenne par commune, contre 162 par an en moyenne pour une commune de première couronne. En revanche, et on peut y voir un lien avec la volonté politique affichée dans le SCoT de privilégier le renouvellement des centres-bourgs au mitage d'espaces agricoles et naturels, la mutation urbaine y représente 42 % de la construction totale de logements, ce chiffre s'élevant à 64 % si l'on y ajoute l'intra-urbanisation. Cette étude statistique nous montre ainsi que, malgré une construction bien plus modérée qu'en cœur d'agglomération, la densification des bourgs périurbains via la promotion immobilière privée et diffuse est déjà largement à l'oeuvre et représente environ les deux tiers de la construction sur la période récente.

Tableau récapitulatif des secteurs géographiques étudiés

<i>Production de logements en moyenne annuelle</i>	Toulouse	1^e couronne	2^e couronne (communes test)
Mutation urbaine	2 242 (55% du total)	721 (37%)	131 (42%)
Intra-urbanisation	575 (14%)	402 (21%)	69 (22%)
Total mutation + intra-urbanisation	2 820 (69%)	1 123 (58%)	200 (64%)
Production totale de logements	4 066	1 952	310

*Données sur 2008-2013 ou 2010-2013 selon les communes étudiées
Source : DPST*

Nous reviendrons dans la deuxième partie de ce mémoire sur la prise en compte de tous ces éléments dans les documents de planification urbaine. Cependant, on peut d'ores et déjà mettre en relation les chiffres observés avec les projections en urbanisme maîtrisé et en extension urbaine évoquées un peu plus haut : les procédures d'aménagement et les zones pixellisées devaient permettre de remplir 82 à 86 % des objectifs de construction de logements fixés par le SCoT sur le

territoire intercommunal. On sait à présent qu'à Toulouse, ces deux filières ont assuré seulement 30 % des constructions récentes. Elles ont été accompagnées d'une construction en diffus en zone U plus de deux fois supérieure. Une tendance similaire a été observée dans les communes périphériques. Ces constats nous permettent ainsi d'affirmer que le diffus ne constitue donc pas une simple filière de production « résiduelle » assurant une petite partie des objectifs du SCoT.

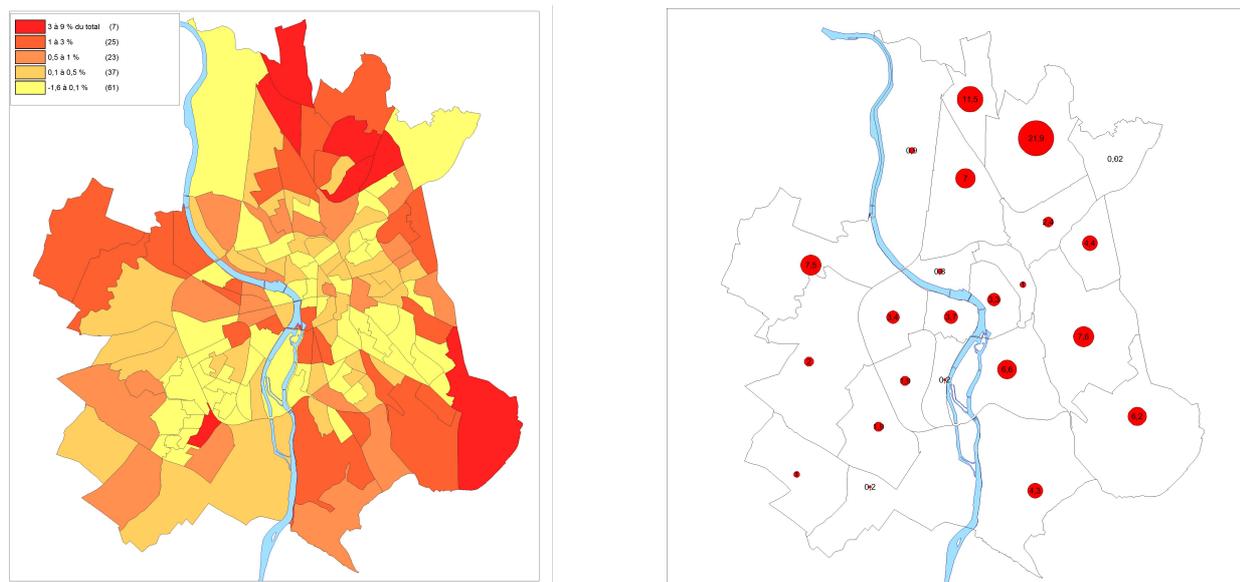
Ces tendances peuvent être amenées à évoluer à l'avenir, mais prendre la mesure du phénomène actuel entraîne plusieurs interrogations légitimes : la construction en diffus pourrait-elle assurer l'essentiel des objectifs assignés par le SCoT ? Y a-t-elle vocation ? Quel niveau de production en diffus la collectivité souhaiterait-elle voir advenir dans les prochaines années ? La production attendue en urbanisme maîtrisé doit-elle être revue à la baisse ? Effectivement, les opérations d'aménagement représentent un investissement conséquent pour la collectivité et les risques d'une projection erronée en matière de logements pourraient être les suivants : des constructions trop nombreuses, l'impossibilité de commercialiser certains lots, un coût financier important pour la collectivité.

5. Localisation de la mutation urbaine

Les volumes de production que nous venons d'exposer ne sont bien entendu pas également répartis sur le territoire, et l'analyse géographique que nous allons à présent réaliser a pour objectif de montrer quels sont les espaces qui accueillent prioritairement ces volumes de construction non maîtrisés par la collectivité. C'est ici encore la commune de Toulouse qui nous intéresse en priorité, car elle possède un territoire particulièrement étendu et hétérogène avec des disparités importantes concernant la construction de logements.

Le repérage spatialisé des permis de construire permet une localisation précise des constructions nouvelles et met en évidence ces disparités existantes à une échelle infra-communale, qui devront être expliquées et analysées.

Répartition de la production de logements via la mutation en diffus (par IRIS et par Quartier de la Démocratie Locale)



Pour ce faire, le travail statistique et cartographique a été préférentiellement mené en tenant compte des îlots IRIS⁷ établis par l'INSEE et pour lesquels un grand nombre de données statistiques sont disponibles (logement, population, activité économique, composition des ménages, ...). Ces IRIS sont assez nombreux (153 à Toulouse) pour permettre une analyse assez fine de la répartition des constructions nouvelles sur le territoire municipal. La carte 1 ci-dessus met ainsi en évidence la part représentée par chacun de ces IRIS dans la production totale via la mutation, sur la commune de Toulouse. Elle permet ainsi de déterminer à une maille assez fine les quartiers les plus dynamiques en la matière. On constate par exemple que plus d'un tiers (35%) de la mutation en diffus se concentre sur seulement sept îlots IRIS, qui représentent 9 % de la superficie totale de la commune. Deux îlots (Lalande-Nord et Borderouge, situés au Nord de Toulouse) concentrent quant à eux 17 % de la mutation totale. Cette concentration particulière dans le secteur Nord (par ailleurs accompagnée d'une production importante en urbanisme maîtrisé avec la ZAC de Borderouge et en extension urbaine avec les terrains en cours d'urbanisation de Lalande) est également mise en évidence par la carte 2. Celle-ci reprend le découpage politique des Quartiers de la Démocratie Locale définis par la municipalité, qui perd en précision mais donne à voir les grands secteurs de la ville les plus concernés par la mutation. Le Nord Toulousain ressort en premier lieu (33 % de la mutation totale) et l'on constate que la rive droite est globalement plus concernée par le phénomène que la rive gauche.

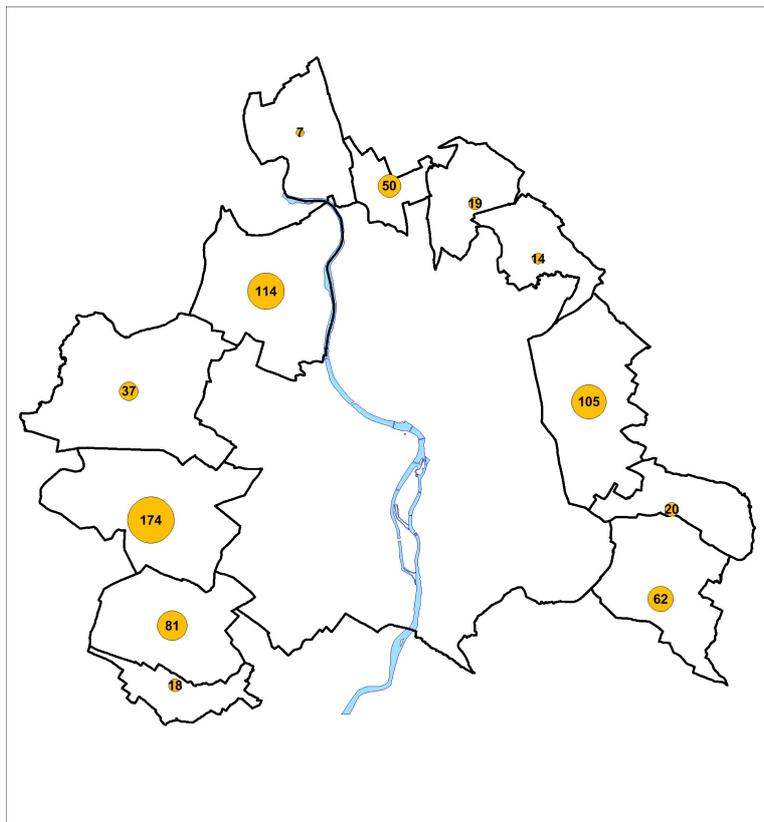
7 IRIS : « îlots regroupés pour l'information statistique ».

Par ailleurs, la représentation cartographique de ces livraisons de logements en secteur diffus donne d'autres indications intéressantes à l'échelle infra-communale. On distingue en effet clairement plusieurs grandes tendances. Premièrement, les quartiers de l'hypercentre, soumis notamment à une réglementation particulière au titre de la protection du patrimoine bâti, ainsi que les quartiers de grands ensembles (Le Mirail, La Faourette, Empalot) sont beaucoup moins concernés que la moyenne par les processus de mutation urbaine. Une partie des faubourgs, proches du centre-ville (St-Cyprien, Patte d'Oie, Arènes, St-Michel, Faubourg Bonnefoy, Minimes) est caractérisée par une couleur un peu plus foncée et est marquée par une mutation urbaine assez importante. Enfin, on distingue clairement une couronne de quartiers périphériques, situés proches des limites communales, qui accueillent une part importante de la mutation récente.

L'ajout des constructions en intra-urbanisation (comblement de dents creuses en zone U) donne des résultats assez similaires en termes de répartition géographique des logements, ce qui laisse penser que, si ces processus de mutation et d'intra-urbanisation ont été distingués dans les études menées, ils ont lieu aux mêmes endroits et sont déterminés par des mécanismes assez similaires.

La même analyse réalisée sur les communes périphériques de l'agglomération se révèle être moins riche d'enseignements : la mutation en diffus se concentre dans les centres-bourgs et dans les espaces les plus urbanisés de ces communes et, sans surprise, ce sont les communes les plus peuplées qui connaissent l'activité constructive en diffus la plus importante.

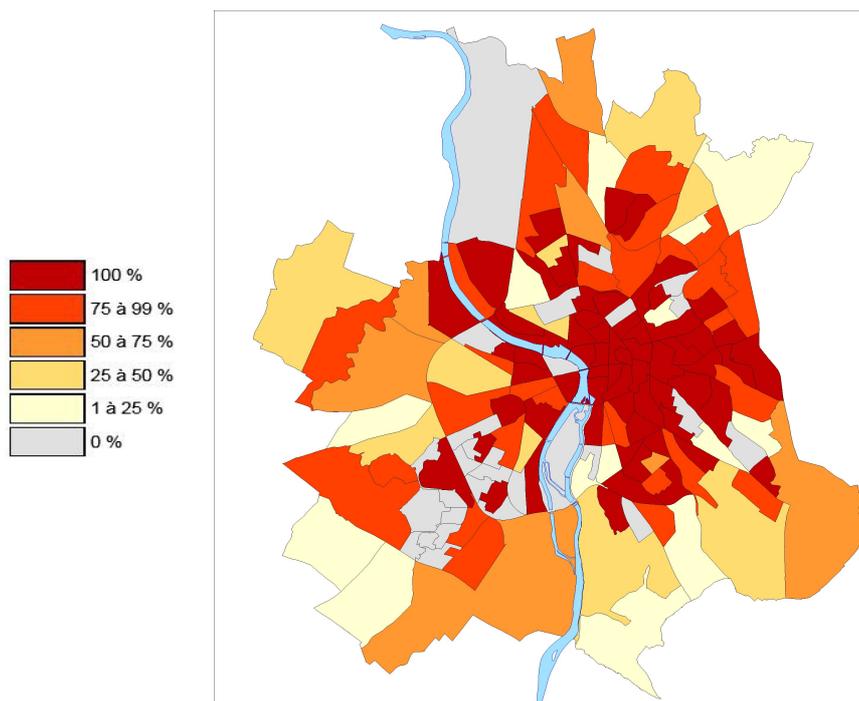
Production annuelle de logements par commune via la mutation urbaine



- Les communes les plus peuplées de l'agglomération (Tournefeuille, Blagnac, Cugnaux, Balma) se distinguent des autres par un volume de mutation important. Colomiers constitue une exception notable à cette règle car les ZAC assurent l'essentiel de la construction.

Une autre manière d'analyser la répartition géographique de la mutation en diffus consiste à s'intéresser à la part que représente celle-ci dans la production totale réalisée dans chacun des îlots IRIS. Ces périmètres IRIS sont trop petits pour être étudiés au cas par cas et fournir des informations significatives, cependant la représentation cartographique de l'ensemble des IRIS présente des tendances assez marquées sur le territoire toulousain.

Part de la mutation en diffus dans la production totale de l'IRIS



On constate ainsi que dans les quartiers de l'hypercentre et dans plusieurs faubourgs, majoritairement sur la rive droite, les logements construits entre 2008 et 2013 l'ont été essentiellement, voire exclusivement, via la mutation en diffus. Ces secteurs n'ont donc inclus aucune opération d'aménagement à vocation habitat, aucune extension urbaine et même, pour les IRIS les plus foncés, aucune intra-urbanisation. On peut d'ores et déjà mettre cet élément en lien avec les études de potentiel de construction de logements réalisées ensuite grâce à ces travaux d'observation. Malgré l'absence de construction sur des espaces aisément mobilisables car recelant du foncier libre, certains de ces quartiers (à l'image du faubourg St-Michel ou des quartiers St-Cyprien – Bourrassol sur la rive gauche) connaissent une construction importante, essentiellement via un processus de démolition-reconstruction (renouvellement urbain) à l'origine d'une forte densification de ces quartiers.

Observer cette mutation à l'oeuvre jusque dans des quartiers assez éloignés du centre (Plana-Soupetard, Barrière de Paris, Purpan, Basso Cambo) permet notamment d'éclairer la question foncière à Toulouse : on peut imaginer que ces quartiers possèdent peu de foncier mobilisable car la construction sur des parcelles non urbanisées y est faible voire nulle et pourtant la production totale de logements y est parfois massive, se faisant essentiellement via le renouvellement urbain et l'intensification parcellaire en diffus.

Chapitre 2 : Comprendre les mécanismes de la mutation urbaine en diffus

1. Identification et description des différents processus de mutation urbaine

Nous avons présenté schématiquement un peu plus haut les différents types de transformation de l'existant que recouvre la notion de « mutation urbaine ». Cette classification a permis d'effectuer le repérage minutieux des autorisations d'urbanisme et d'identifier leur répartition géographique à l'échelle communale et infra-communale. Ces résultats statistiques constituent un outil très intéressant de connaissance du territoire et peuvent être mobilisés dans le cadre d'un travail de prospective territoriale, à l'image des travaux de révision du SCoT, qui prenait visiblement jusqu'ici peu en compte les constructions diffuses dans le tissu urbain. Dans l'optique d'une analyse plus détaillée de celles-ci, le repérage statistique s'est accompagné d'une caractérisation plus fine des sites de mutation observés.

On constate alors que la mutation urbaine s'effectue principalement via le renouvellement urbain, et ce aussi bien sur la ville-centre que sur les première et deuxième couronnes de l'agglomération. En effet, si l'on isole les logements construits via la mutation urbaine, environ 80 % d'entre eux sont issus d'opérations de démolition-reconstruction sur les communes périphériques, et ce chiffre s'élève même à 90 % pour la ville-centre. Au sein même de cette catégorie, on distingue 2 types de transformation de l'existant :

Premièrement, le renouvellement urbain dit « à forte densité » : il représente la grande majorité des logements produits via la mutation. Il consiste en des opérations de démolition-reconstruction avec création importante de logements (jusqu'à 200 pour certains permis à Toulouse, Tournefeuille ou Balma). Ces opérations sont en général menées par des promoteurs immobiliers privés.

Ces opérations montées sur des terrains vastes sont fréquemment des opérations mixtes, mêlées à du recyclage urbain (assez marginal dans la production totale) ou à de l'intra-urbanisation : en effet, on trouve de nombreux cas de remembrements parcellaires avec regroupement de parcelles bâties voisines de parcelles libres et constituant une opportunité foncière intéressante. La reconstruction s'effectue sur un grand terrain et entraîne une augmentation

importante de l'emprise au sol générale et de la surface de plancher.

Exemple de renouvellement urbain à forte densité dans le quartier de Borderouge à Toulouse



1 logement (2 parcelles de 1200 m² appartenant à un propriétaire identique)



45 logements après démolition et remembrement parcellaire

Deuxièmement, le renouvellement que l'on peut qualifier de renouvellement à « faible densité ». Celui-ci intervient notamment dans les quartiers péri-centraux de Toulouse, dans des zones où la hauteur maximale de construction est limitée à R+1. Ces opérations se caractérisent généralement par des démolitions de garages ou de logements individuels, auxquelles succèdent des constructions de nouvelles maisons individuelles ou de petits collectifs (2 à 6 logements).



1 logement datant des années 1960



1 logement reconstruit après démolition - 2011

Exemples de quartiers accueillant du renouvellement urbain à faible densité



Côte Pavée



St-Agne

Ce renouvellement à faible densité intervient également dans des quartiers pavillonnaires périphériques ou de banlieue. Ces zones sont également limitées en général à R+1 mais leur faible densité bâtie rend l'intégration d'un projet de logements collectifs en cœur de quartier assez facile pour un promoteur, sans nécessairement porter atteinte à la forme urbaine et sans nécessité de modification réglementaire, ni de remembrement parcellaire.



1 logement – années 1970



16 logements en petits collectifs – 2004

Le deuxième grand type de mutation urbaine observable sur l'agglomération est l'intensification parcellaire. Celle-ci produit beaucoup moins de logements que le renouvellement : environ 6 % des constructions via la mutation urbaine à Toulouse ; 15 % en première couronne ; 24 % en seconde couronne. Elle consiste en effet en de plus petites opérations (divisions parcellaires, constructions mitoyennes, surélévations), constituant un facteur de densification de l'habitat beaucoup moins important (4 logements supplémentaires en moyenne par opération).

Elle répond néanmoins à des logiques différentes du renouvellement ; elle est en effet en grande partie assurée par des particuliers, qui font construire des maisons individuelles après achat d'une portion de parcelle déjà bâtie. Elle se concentre de plus dans des quartiers pavillonnaires constitués de grandes parcelles facilement densifiables (Lardenne, Côte Pavée, Saint-Simon à Toulouse, ainsi que les vastes quartiers d'habitat individuel des communes périphériques). On la retrouve également en centre-ville, sous forme de surélévations de bâtiments initiées par des particuliers.

Intensification parcellaire à Aussonne



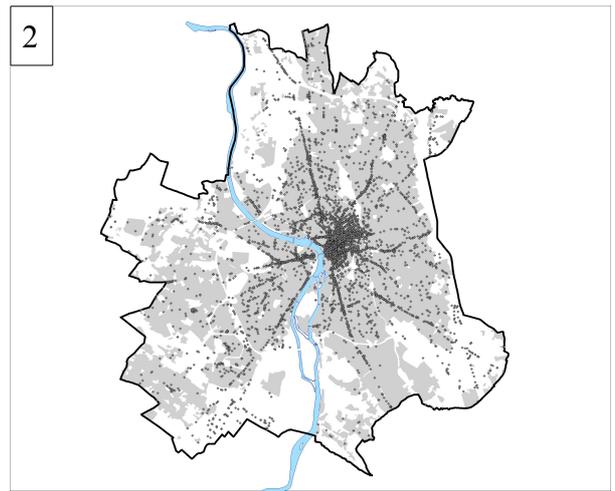
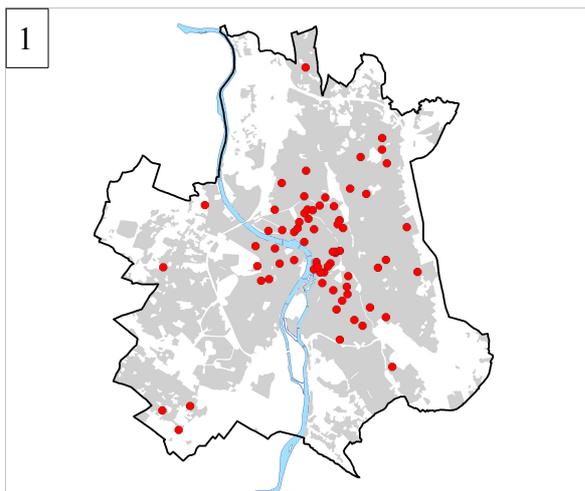
Les changements de destination représente le troisième grand type de mutation urbaine observable. Marginaux dans les communes périphériques, ils sont relativement nombreux à Toulouse malgré le faible nombre de logements produits via ce processus (4 % de la mutation). Eux aussi répondent cependant à des logiques propres : ils sont localisés dans l'hypercentre toulousain et le long des grandes pénétrantes traversant les faubourgs. Ils illustrent la disparition régulière de commerces, bureaux ou ateliers présents dans les quartiers anciens et sur les grands axes et transformés en logements. On note que ces transformations sont particulièrement nombreuses dans les quartiers où les autres formes de mutation sont peu présentes. Enfin, quelle que soit leur taille, ces opérations sont en général conduites par des promoteurs immobiliers. Contrairement à des opérations de reconversion similaires menées par les pouvoirs publics qui cherchent à préserver la dimension patrimoniale de bâtiments anciens, on peut faire l'hypothèse que ces reconversions en diffus peuvent être parfois moins coûteuses que des démolitions-reconstructions.



Changement de destination avec réhabilitation à St-Cyprien (Toulouse)



Reconversion de l'ancienne Caserne Niel (Toulouse) en maison des associations (changement de destination associé à du renouvellement urbain dans le cadre d'une opération d'aménagement)



La carte des changements de destination à Toulouse (carte 1) met en évidence la concentration de ce phénomène dans l'hypercentre ainsi que dans certains quartiers péricentraux, le long des pénétrantes, où se concentrent également les commerces (carte 2).

Ainsi, en termes strictement quantitatifs, c'est le renouvellement urbain qui assure à lui seul l'écrasante majorité de la production de logements via la mutation urbaine, ce sont donc les opérations de démolition-reconstruction qui sont à l'origine de cette densification initiée par les acteurs privés. Si l'on cherche à anticiper et encadrer ce processus, une vigilance particulière doit donc être apportée aux terrains susceptibles d'accueillir du renouvellement urbain.

Cependant, d'autres types de mutation moins significatifs en termes de production doivent également faire l'objet d'une analyse précise. En effet, l'intensification parcellaire, par exemple, crée peu de logements, mais a un impact non négligeable sur la forme urbaine d'un quartier, qui peut être transformé en profondeur par la multiplication de constructions individuelles nouvelles en fond de parcelle, à l'image des processus de densification des quartiers pavillonnaires largement mis en avant par le projet Bimby.⁸

2. L'analyse multifactorielle

L'observation de la mutation à l'oeuvre sur le territoire de l'agglomération et l'identification des sous-catégories qui la composent doivent s'accompagner d'une analyse encore plus fine permettant d'en comprendre les mécanismes et de déterminer si possible les critères favorisant la transformation d'un îlot ou d'un quartier. En effet, l'analyse géographique réalisée dans le chapitre 1 nous a permis de mettre en évidence des disparités à l'échelle de l'agglomération. Ces disparités ont été présentées succinctement, et selon une distinction centre-périphérie (hypercentre toulousain, faubourgs, quartiers péricentraux, banlieue). Cette analyse mérite d'être affinée grâce à des études plus approfondies menées sur des « secteurs clés ». L'enjeu est ici de comprendre quelles sont les caractéristiques urbaines, sociologiques, démographiques, réglementaires de différents secteurs de l'agglomération, ayant subi une mutation urbaine plus ou moins importante. La comparaison de secteurs géographiques ayant des caractéristiques différentes doit théoriquement permettre d'isoler les critères les plus favorables à un phénomène de mutation urbaine, ou au contraire susceptibles de freiner celui-ci.

Ce travail, que nous allons présenter sur la commune de Toulouse, nous amène à isoler un certain nombre de secteurs subissant une dynamique de mutation urbaine particulièrement élevée

8 bimby.fr - « Build In My BackYard ».

ou particulièrement faible. Quels sont les éléments qui rendent un quartier attractif ou non attractif du point de vue des acteurs de la construction de logements ?

Prenons ainsi l'exemple de 4 quartiers toulousains ayant fait l'objet d'une analyse urbaine détaillée. Ils ont constitué les premiers secteurs clés de l'étude menée par la Direction de la Prospective. L'analyse comparative a ensuite été enrichie par la confrontation avec deux autres quartiers situés dans la zone d'influence de la ligne B du métro, et étudiés spécifiquement en vue de d'identifier les impacts de l'ouverture de cette ligne de métro (en 2007) sur l'activité immobilière.

Les 4 quartiers étudiés sont ceux de Borderouge, Nicol-Roseraie, Croix de Pierre-Route d'Espagne, et St-Simon. Ils ont subi le processus de mutation urbaine de manière différenciée.

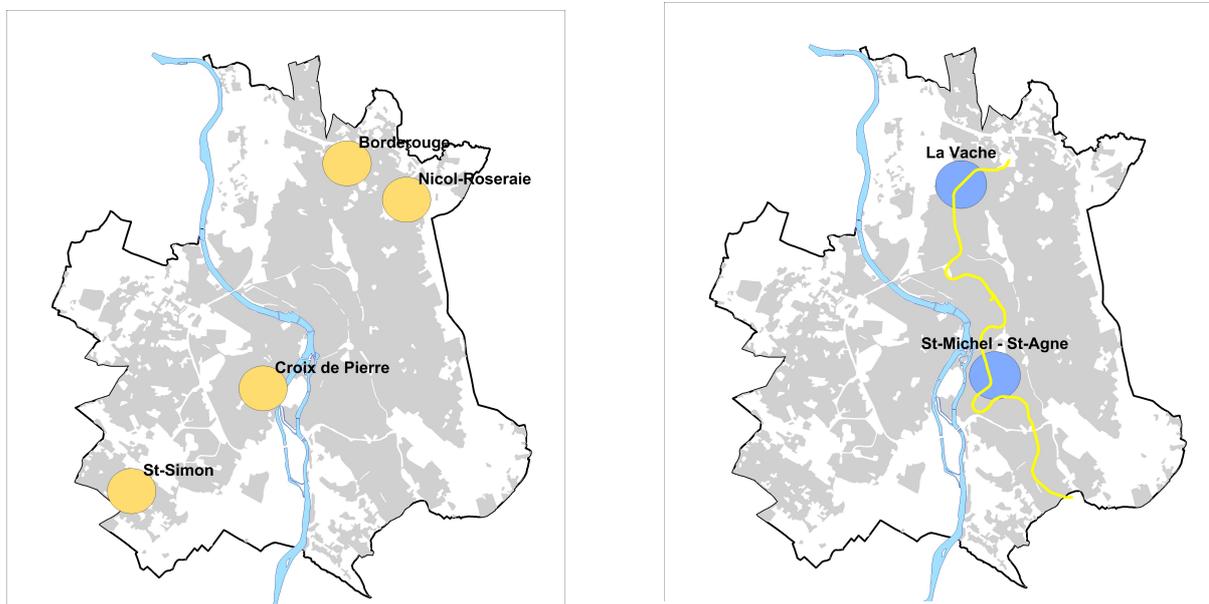
- Le quartier de Borderouge, au Nord de Toulouse, s'est développé autour de la ZAC du même nom. Si celle-ci a largement été réalisée sur des terrains vierges de constructions, ses franges étaient constituées d'un tissu urbain ancien fait de maisons individuelles et d'anciens terrains maraîchers. Ces franges ont été marquées par une mutation urbaine impressionnante au cours des années récentes, et notamment au cours de la période étudiée (2008-2013) : 16 % du volume total de mutation sur ces 6 années (soit environ 2 100 logements via ce processus).⁹
- Le quartier de Nicol-Roseraie est situé au Nord-Est de la ville. Son extrémité Nord jouxte la Zone d'activités de Montblanc, tandis que son extrémité Sud rejoint le quartier de Plana-Soupetard. C'est un quartier péricentral qui a également connu une très forte mutation urbaine. Il est constitué de 2 IRIS ayant accueilli 5 % du volume total produit entre 2008 et 2013 à Toulouse.
- Le quartier de la Croix de Pierre, sur la rive gauche de la Garonne, s'étend du Fer-à-Cheval jusqu'au périphérique Sud. Il est traversé par une pénétrante majeure (avenue de Muret – route de Seysses), est relativement central, mais marqué par une faible production de logements en diffus (une quarantaine de logements en 6 ans sur 4 IRIS).
- Le quartier de Saint-Simon, situé à l'extrême Sud-Ouest de la ville, constitue une zone pavillonnaire périphérique, résidentielle et éloignée de la ville-centre, qui plus est séparée

⁹ Statistiques sur 5 IRIS dans les quartiers de Borderouge, les Izards, Lapujade.

reste de Toulouse par la zone d'activités de Basso Cambo. La construction de logements en diffus a la particularité d'y être réalisée via de très nombreuses opérations de petite taille.

Deux de ces quartiers (Borderouge et Nicol-Roseraie) ont donc globalement été marqués par une mutation importante, concentrant une part non négligeable du volume total de production à Toulouse via cette filière de production. Un autre, Croix-de-Pierre, a connu une mutation très faible malgré sa situation en faubourg de l'hypercentre toulousain. Le dernier, Saint-Simon, a été marqué par une mutation toute relative en termes de nombre de logements, mais a connu une mutation « émiettée » sur l'ensemble du quartier, via un grand nombre d'opérations de petite, voire de très petite taille (3 logements en moyenne). L'étude des secteurs desservis par la ligne B du métro a quant à elle porté sur une période plus longue, correspondant à l'époque de la mise en service de la ligne, mais elle a également été effectuée selon le principe de l'analyse multifactorielle et nous donne à ce titre des éléments de réponse à la question des mécanismes de la mutation urbaine.

Localisation des secteurs clés



Un ensemble de critères a ainsi été passé en revue. Ce travail est riche d'enseignements car le choix des critères en lui-même pose un certain nombre de problèmes méthodologiques sur lesquels nous reviendrons régulièrement. Les critères étudiés ont été déterminé *a priori* et ont été

analysés sur chacun des secteurs clés.

- Les contraintes réglementaires en vigueur : règles du PLU et éventuels périmètres de TAM, de gel ou de sursis à statuer
- L'évolution du règlement d'urbanisme : changement de zonage et changement de la règle dans le temps
- La structure foncière du quartier : forme, taille et accessibilité des parcelles ; coefficient moyen d'emprise au sol
- La présence ou non de potentiel de construction en zone non bâtie (dents creuses)
- La structure bâtie : âge du bâti et typologie (pavillonnaire, collectif, résidentiel, industriel)
- Le marché immobilier
- La proximité d'équipements
- L'accessibilité : le niveau de desserte en transports et les accès routiers
- Les caractéristiques socio-démographiques du quartier (taux de propriétaires occupants)

Chacun des six secteurs choisis a fait l'objet d'un découpage plus précis qui a suivi les différents zonages définis par le Plan Local d'Urbanisme. Ainsi, un secteur tel que celui de St-Michel / St-Agne est hétérogène et constitué de nombreux îlots soumis à des zonages différents (UA, UB, UC, ...) et donc à des réglementations différentes. Les sous-quartiers définis en fonction de ce zonage PLU conservent ainsi une certaine homogénéité et permettent à la fois de comparer l'impact d'une réglementation similaire dans deux secteurs géographiquement éloignés, et de faire porter l'analyse sur des ensembles relativement homogènes, le zonage étant fixé en tenant notamment compte de la forme urbaine existante.

Ce choix, que nous avons justifié, peut constituer un premier biais méthodologique dans la mesure où le zonage et le règlement associés à un territoire sont en quelque sorte considérés comme déterminants *a priori*. C'est toute la difficulté de cette méthode d'analyse multifactorielle, qui consiste à identifier à l'avance des critères considérés comme pertinents pour mettre à jour les différences et les similitudes entre les territoires étudiés. Cette identification a fait l'objet d'un questionnement en interne, auquel ont été associés différents agents de la direction de l'urbanisme. Il a donc été décidé arbitrairement que tel ou tel élément constituait un facteur évident favorisant la mutation urbaine.

Ainsi, ont été considérés comme favorisant a priori la mutation urbaine en diffus les éléments suivants :

- Une constructibilité importante autorisée par les règles d'urbanisme (hauteur, nombre de niveaux, emprise au sol) .
- Un assouplissement réglementaire : une modification de zonage ou de règlement associé intervenue lors de la révision du PLU en 2006 peut créer un effet d'aubaine rendant un quartier attractif et des opérations de promotion immobilière beaucoup plus rentables financièrement qu'auparavant.
- Une structure parcellaire majoritairement constituée de parcelles grandes, accessibles depuis les axes routiers principaux, marquées par une faible emprise au sol du bâti, et recelant donc un important potentiel de construction et de densification de l'existant.
- Une structure bâtie majoritairement constituée de bâtiments anciens, dégradés ou de faible hauteur susceptibles de constituer autant d'opportunités de démolition-reconstruction.
- La proximité d'équipements et de commerces.
- Un bon niveau de desserte en transports en commun et une bonne accessibilité routière via des grands axes (rocade, pénétrantes, ...).
- Un taux élevé de propriétaires occupants.

Ont été à l'inverse considérés comme des facteurs bloquants les éléments suivants :

- Un règlement d'urbanisme contraignant : une hauteur et une densité limitées, l'existence d'une surface minimale constructible, l'obligation de réaliser un nombre important de stationnements.
- Une stabilité réglementaire, assez neutre en soi, mais peu à même de créer un effet de levier dans un quartier déjà peu concerné auparavant par les mutations foncières et immobilières.
- Une structure foncière constituée de petites parcelles ou de parcelles en lanière, avec une emprise au sol importante.
- Un potentiel de construction important sur des parcelles non bâties au sein du tissu urbain et constituant des opportunités foncières « naturelles » et plus évidentes que des terrains bâtis nécessitant l'évaluation de leur potentiel de mutabilité.
- Une situation d'enclavement et d'éloignement des principaux équipements et services urbains.

Il est à noter que ces choix ont été sous-tendus par une bonne connaissance du terrain et des politiques publiques d'urbanisme de la part des agents de la collectivité, ce qui légitime certaines décisions arbitraires. Cependant, on ne doit pas exclure l'existence de présupposés et de croyances faussant le cadre d'analyse posé au départ. Priscilla Ananian (Ananian, 2010), auteure d'une étude approfondie sur les logiques de la production de logements à Bruxelles-capitale, affirme très justement la chose suivante :

« Si au début des années 1990 les critères urbanistiques n'étaient pas déterminants dans le choix de localisation d'une opération par le demandeur de permis, ils le deviennent maintenant suite aux exigences des futurs habitants et des mécanismes de vente mis en place pour attirer et satisfaire cette même clientèle. L'interprétation du marché de la part des promoteurs immobiliers est fondée sur une certaine intuition et expérience du métier et non sur des études scientifiques. L'absence d'études de marché peut faire en sorte que coexistent des représentations différentes chez les promoteurs, les acteurs publics et les habitants à l'égard des choix de localisation de l'habitat dans la ville ».

Il est possible de restituer les résultats de l'analyse multifactorielle sous la forme d'un tableau (ci-après).

L'analyse multifactorielle – Ensemble des sous-quartiers étudiés

Facteurs <i>a priori</i> favorables à la mutation et à la densification	Mutation urbaine	Constructibilité	Évolution constructibilité POS → PLU	Structure foncière et bâtie	Dents creuses restantes	Accessibilité	Statut d'occupation
Borderouge – 1 UB2	Forte						
Borderouge -2 UA4	Forte						
Borderouge – 3 UB2	Nullé						
Borderouge – 4 UB2	Forte						
Borderouge – 5 UC1	Nullé						nd
Croix de Pierre – 1 UC1	Nullé						
Croix de Pierre – 2 UA3	Faible						
Croix de Pierre – 3 UA3	Nullé						
Roseraie – 1 UB1	Forte						
Roseraie – 2 UB1	Moyenne						
Roseraie – 3 UB1	Moyenne						
St-Simon – 2 UC2	Forte						
St-Simon – 3 UC1	Forte						
St-Agne – 1 UA3	Forte						
St-Agne – 2 UC1	Moyenne						
St-Agne – 3 UB1	Moyenne						
St-Agne – 4 UB1	Faible						
St-Agne – 5 UB2	Faible						
Métro La Vache UB1	Forte						
Métro B. de Paris UB1	Forte						

Nous pouvons dès lors tirer un certain nombre d'enseignements et de conclusions suite à cette analyse empirique des caractéristiques des divers quartiers de l'échantillon.

➤ **Le règlement d'urbanisme**

Tout d'abord, l'assouplissement généralisé du règlement d'urbanisme en 2006 a déclenché un phénomène de renouvellement urbain sur certains quartiers. Toutefois, ce critère n'est pas exclusif et doit être accompagné d'autres paramètres, pour une première raison évidente : malgré un zonage et donc un règlement associé identique, plusieurs sous-quartiers ont connu des évolutions très diverses.

➤ **La structure foncière et bâtie**

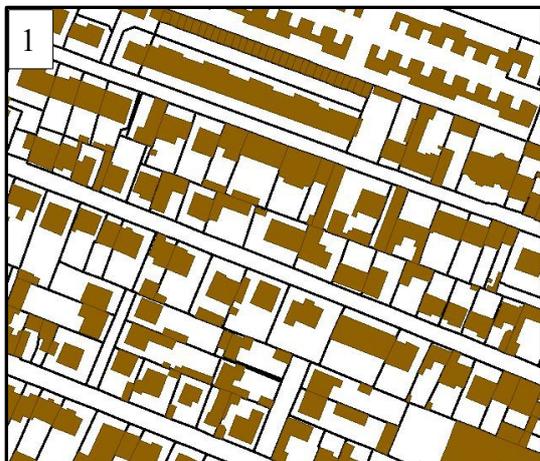
La structure foncière et bâtie semble être l'élément le plus déterminant dans l'apparition ou non des phénomènes de mutation. En effet, elle constitue parfois le seul élément « bloquant » dans des espaces possédant par ailleurs un ensemble de caractéristiques favorisant la mutation et la densification de leur tissu, et dont la stabilité peut être attribuée à une trame parcellaire et bâtie peu mutable. Le sous-quartier n°3 étudié à Borderouge n'a ainsi connu aucune évolution depuis la révision du PLU en 2006, malgré la proximité d'équipements publics, l'arrivée du métro et un règlement d'urbanisme identique à certains quartiers voisins. Son originalité tient à sa morphologie urbaine, composée de grandes parcelles non géométriques accueillant de l'habitat collectif dense (souvent en R+4, soit le maximum autorisé par le règlement), souvent organisé en copropriétés, et assimilable à une deuxième génération de grands ensembles construits pour la plupart dans les années 1980 et 1990. Ces caractéristiques rendent les redécoupages parcellaires peu aisés et les importantes démolitions de logements à réaliser compromettent la rentabilité financière d'une opération immobilière.



Forme urbaine et architecturale du quartier Borderouge 3

Dans les îlots situés de part et d'autre de l'Avenue de Muret (quartier Croix de Pierre), un tissu urbain identifié comme moyennement mutable voire très peu mutable (petites parcelles, pavillonnaire dense avec une forte emprise au sol, mixité des usages au sein d'un même bâtiment) a connu peu d'évolutions, malgré là aussi des facteurs favorables par ailleurs.

Inversement, dans le quartier de St-Simon, la structure foncière est propice à des évolutions du tissu urbain et c'est très probablement ce critère qui enclenche un processus de mutation assez important (une quarantaine de petites et moyennes opérations en six ans), malgré des contraintes réglementaires assez fortes (zone UC – hauteur limitée à R+1), une desserte en transports et en équipements publics assez faible comparativement au reste de Toulouse et un grand nombre de terrains libres et constructibles.



Structure parcellaire typique des quartiers Croix de Pierre (1) et Saint-Simon (2)

Dans la majorité des secteurs ayant accueilli du renouvellement urbain dense, c'est-à-dire les quartiers ayant connu la densification la plus forte en terme de parc de logements, les nouvelles constructions viennent systématiquement remplacer deux types de bâtiments : les maisons individuelles anciennes et les bâtiments ayant une vocation économique (entrepôts, garages, ateliers, bureaux).

Les pavillons anciens qui disparaissent sont généralement situés sur des parcelles vastes, ou d'anciennes parcelles maraîchères ayant conservé une structure en lanière. De même, les bâtiments dédiés à de l'activité – parfois désaffectés – ont en général été construits sur des parcelles de grande taille, et sont parfois entourés de terrains non bâtis ayant eu une fonction de stockage ou de desserte. Dans le contexte urbain toulousain, à savoir une ville-centre globalement peu dense (notamment au regard des possibilités réglementaires de construction) mais assez largement urbanisée et donc disposant de peu de grands terrains non bâtis, ces unités foncières représentent des opportunités particulièrement intéressantes pour les constructeurs, qui sont ainsi largement responsables de la densification urbaine via le renouvellement urbain.

Ces évolutions, qui s'appuient assez largement sur la structure foncière et bâtie caractéristique de la ville de Toulouse, sont également observables sur d'autres territoires présentant des caractéristiques similaires. Effectivement, on retrouve cette dynamique de densification dans les grandes villes belges, où le phénomène a été assez largement étudié (Ananian 2010, Dessouroux et Romainville 2011, Halleux 2005 et 2008). Le territoire belge est soumis à une exigence de construction similaire à l'agglomération toulousaine : la combinaison de la décohabitation et de la croissance démographique nécessitent une construction de logements toujours plus importante et des programmes de recherche ont mis en évidence que la part de la mutation urbaine était là aussi en constante augmentation depuis les années 1990. Cela est frappant en Région Wallonne et surtout à Bruxelles-capitale, agglomération d'une taille comparable à Toulouse.

Deux chercheurs ont ainsi mis en évidence en Wallonie des tendances proches de celles observées à Toulouse : dans un contexte de forte demande de construction de logements, les grandes agglomérations ont connu un renouvellement urbain massif, via des processus de démolition-reconstruction et de changements de destination. Ces processus sont selon eux assez largement liés à la structure foncière et au patrimoine bâti de ces territoires : rareté du foncier libre en zone urbaine, forte présence de pavillons anciens et de bâtiments industriels (Dessouroux-Romainville

2011).

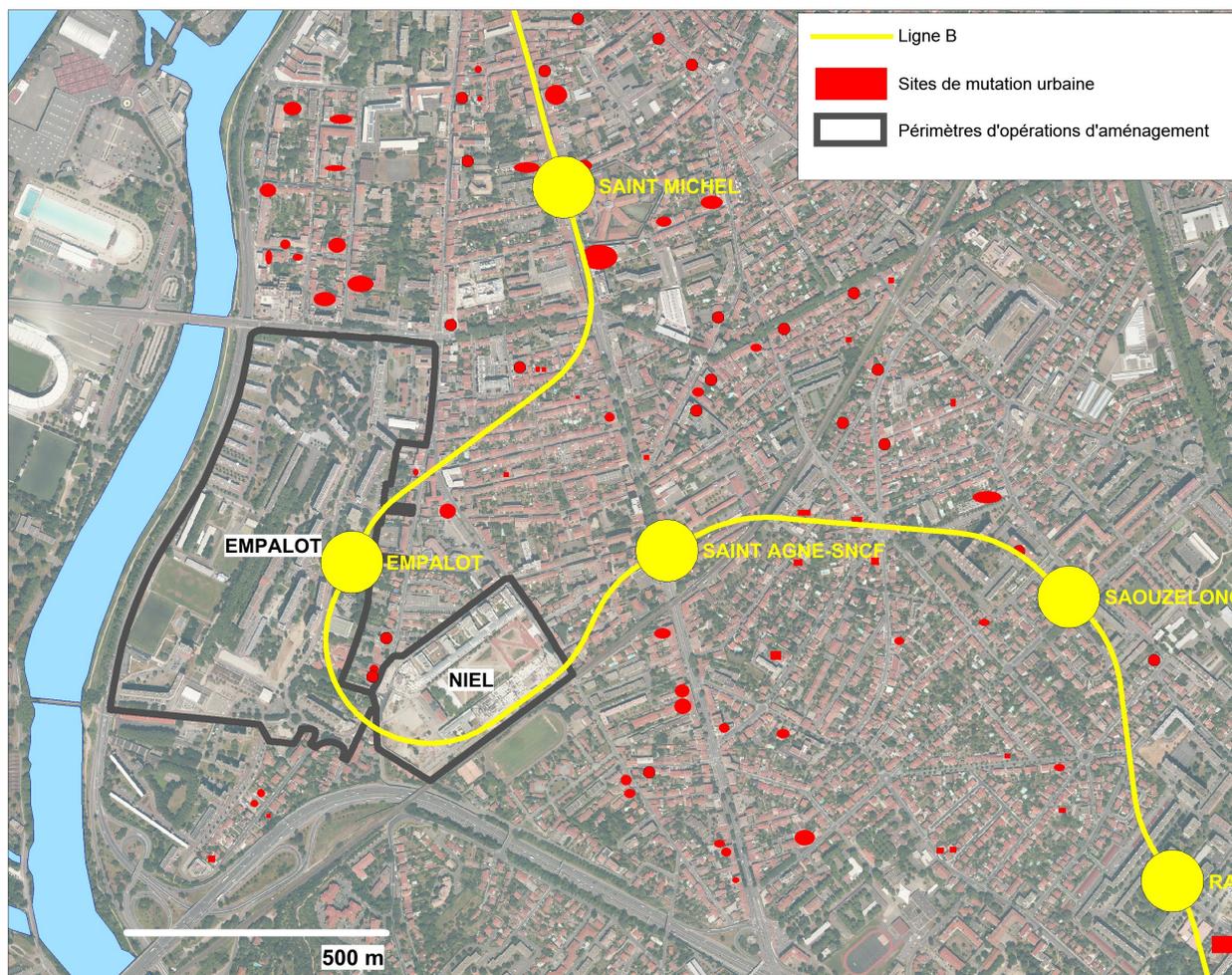
➤ **Desserte en transports publics**

Par ailleurs, bien que la desserte en transports collectifs performants soit très souvent considérée comme un facteur de valorisation immobilière et foncière dans un quartier donné, on constate après une étude approfondie à l'échelle de Toulouse que les impacts des lignes de transport en commun en site propre en termes de constructions immobilières sont assez contrastés.

Effectivement, les quartiers desservis en même temps par la ligne B du métro toulousain (déclaration d'utilité publique en 2002 et ouverture de la ligne en 2007) ont connu des situations assez diverses dans ce domaine.

Autour des stations Barrière de Paris et La Vache, situées dans les faubourgs Nord de la ville, la construction en diffus augmente dès 2002, après la déclaration d'utilité publique, alors même que la construction reste assez faible sur l'ensemble de la commune à cette époque. La construction dans les quartiers résidentiels un peu plus éloignés de la zone d'influence du métro est également moins forte, malgré une forme urbaine et un règlement similaires. Ce différentiel pourrait donc être imputable au désenclavement créé par l'ouverture d'une ligne de métro dans cette zone. La construction en diffus est également importante autour des stations situées à l'extrémité de la ligne (Trois Cocus et Borderouge). Pourtant, les zones un peu plus éloignées et situées hors de la zone d'influence du métro se développent fortement, comme une grande partie du Nord toulousain, et ce malgré l'absence d'un transport en commun performant.

On peut faire un constat similaire concernant l'évolution des faubourgs Sud desservis par cette même ligne B depuis 2007. Alors que l'influence exercée par le métro a dopé la construction autour de certaines stations (St-Michel-Marcel-Langer), le phénomène est beaucoup moins évident dans d'autres secteurs. Autour des stations Saint-Agne, Saouzelong et Rangueil, le zonage et la structure bâtie semblent jouer un rôle beaucoup plus important sur l'évolution des quartiers que la proximité immédiate d'une station. Si ce secteur proche du centre ville et du pôle universitaire et scientifique de Rangueil est globalement attractif, les constructions ne se concentrent pas particulièrement dans la zone d'influence des stations de métro (rayon de 500 à 600m).



La ligne B de St-Michel à Rangueil : une influence incertaine sur la construction de logements en diffus

Si l'on s'intéresse aux abords de la première ligne de tramway à Toulouse (version moderne), dont les travaux ont débuté en 2010 et dont le tronçon T1 a été mis en service sur la rive gauche au cours de notre période d'étude principale (2008-2013), on constate un important processus de mutation urbaine dans le diffus, allant de petites opérations de densification parcellaire à de grands programmes de renouvellement urbain créant des collectifs dépassant parfois les 100 logements.

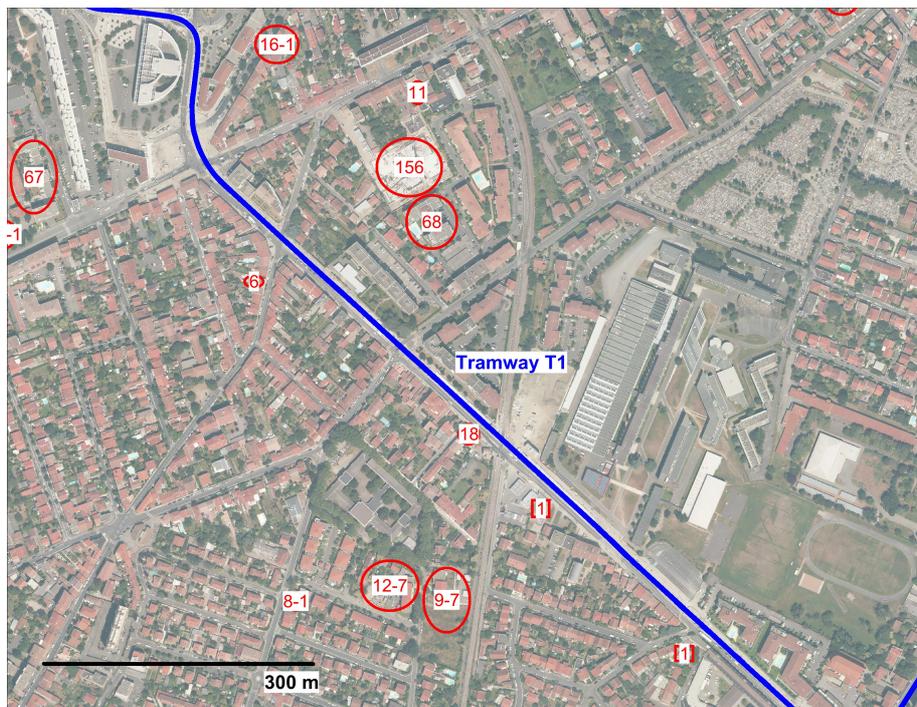
Ce phénomène est observable à Blagnac, où « le tramway a redessiné le paysage et attiré de nombreux acquéreurs » selon un professionnel du secteur.¹⁰ Plusieurs programmes en diffus sont sortis de terre aux abords de la nouvelle ligne de tramway, malgré des opportunités foncières

¹⁰ « Le tramway redessine l'offre immobilière », Metronews, 9 avril 2015.

importantes pour les promoteurs sur la ZAC voisine d'Andromède (4 300 logements prévus)

À Toulouse, l'impact de l'ouverture de la ligne est également observable, mais les fortes mutations se concentrent néanmoins dans certains quartiers bien précis, possédant quelques opportunités foncières particulièrement intéressantes (entrepôts désaffectés, habitat ancien et peu dense, fermeture de locaux d'activité) permettant de reconstituer un front bâti sur certains axes majeurs (Déodat de Séverac, Grande-Bretagne) sans altérer le paysage urbain.

Cette mutation n'est pourtant pas systématique aux abords de la ligne, et c'est probablement là encore une conjonction de facteurs qui est à l'origine du renouvellement urbain diffus : desserte par le tramway, règlement, opportunités foncières déterminées par la forme urbaine, attractivité réelle ou supposée de ce quartier de faubourg de la rive gauche par ailleurs concerné par un processus de gentrification.

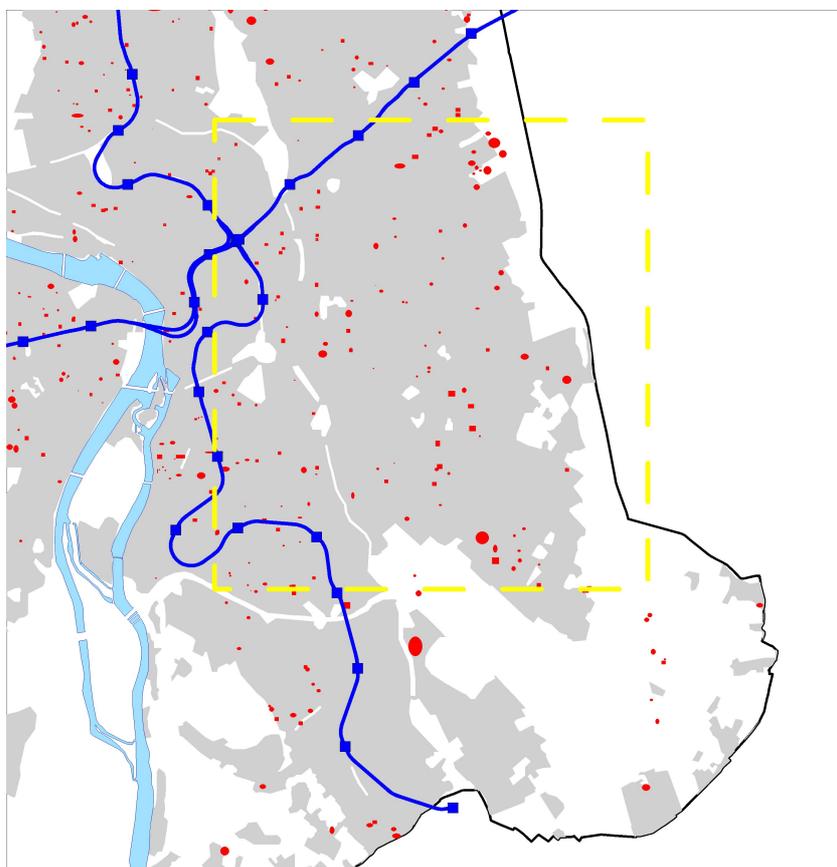


Aperçu des mutations en diffus autour du pôle des Arènes et de l'avenue Déodat de Séverac

Un autre zoom rapide sur les quartiers péricentraux du Nord-Est de Toulouse (Nicol, Roseraie, Argoulets, Plana-Soupetard) donne un aperçu des effets de l'arrivée du métro sur l'activité immobilière et la densification du tissu urbain par le logement. La construction en diffus est assez forte autour des stations de métro Roseraie et Argoulets, et on constate une accélération de celle-ci

dans les années qui ont suivi le prolongement de la ligne de métro vers ces deux stations (en 2003). Cependant, on observe une construction assez similaire sur d'autres secteurs de l'Est toulousain (Plana-Soupetard, Nicol, Croix-Daurade) malgré un éloignement important du métro. Tout comme dans les quartiers attractifs de St-Michel et St-Agne desservis depuis peu par la ligne B, ce sont le règlement d'urbanisme et la structure foncière et bâtie qui semblent jouer un rôle déterminant dans l'installation des promoteurs immobiliers. La construction est ainsi forte dans les zones qui étaient classées en UB par le PLU à l'époque (R+3, pas de COS) et particulièrement faible dans les zones classées en UC, quelle que soit la proximité des stations de métro.

La carte suivante expose d'ailleurs le grand nombre d'opérations diffuses dans les quartiers péricentraux de l'Est toulousain non desservis par les deux lignes de métro actuellement en service.



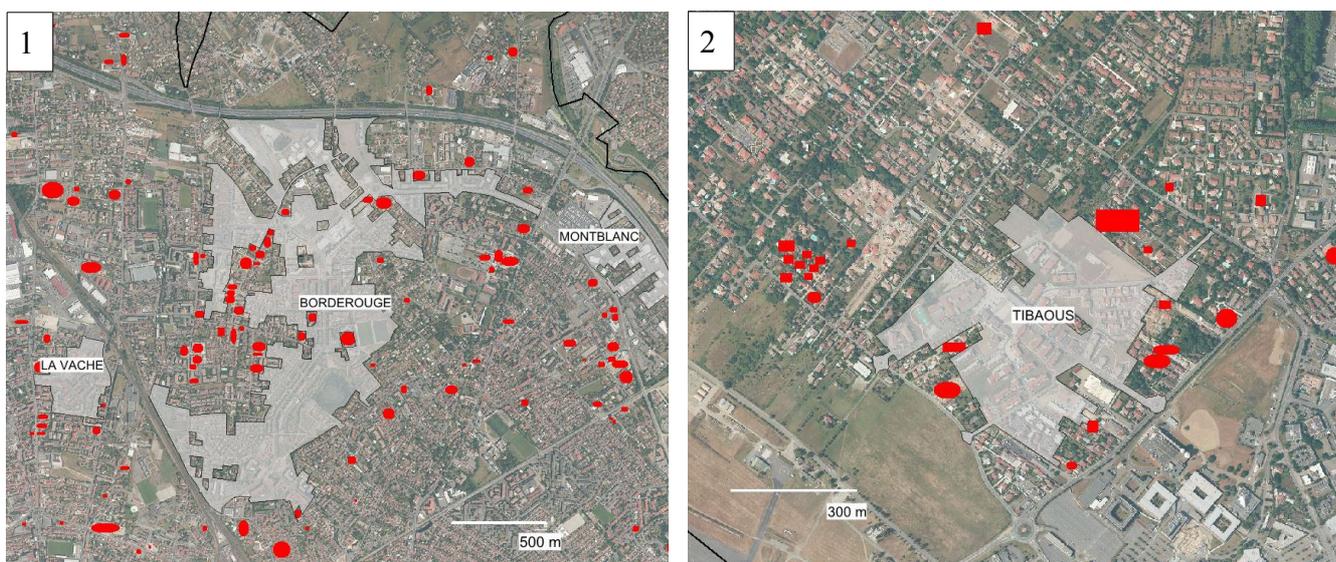
Un quart Sud-Est peu desservi et fortement marqué par la mutation urbaine

Au vu des différents exemples exposés, on peut conclure à un effet incertain de l'implantation d'un transport en commun structurant (métro ou tramway) sur la construction de

logements en diffus. L'augmentation du rythme de construction n'est en effet pas systématique dans tous les quartiers nouvellement desservis. On pourrait y voir la conséquence d'une moindre dépendance des ménages toulousains aux transports en commun, dans une ville où leur part modale est historiquement faible et où celle de la voiture personnelle est très importante. Cela n'empêche cependant pas les pouvoirs publics de tenter de favoriser la cohérence urbanisme / transports en assurant une desserte performante des quartiers d'urbanisation nouvelle sous maîtrise d'ouvrage publique (ZAC de Borderouge, Andromède, Balma-Gramont).

➤ La proximité des opérations d'aménagement

Il est à ce propos intéressant de se pencher également sur l'influence des opérations d'aménagement sur les évolutions du tissu urbain aux alentours du périmètre de l'opération. Si ceux-ci ne sont pas systématiques à l'échelle de Toulouse, on distingue néanmoins des « effets de frange » autour de certaines opérations. Il en va ainsi de la ZAC de Borderouge et de la ZAC des Tibaous (quartier Saint-Simon) où l'on constate que les opportunités foncières situées en lisière de ZAC ont été massivement saisies – ou créées – et ont conduit à une construction en diffus intense dans ces deux secteurs. La combinaison de la proximité d'équipements publics neufs et d'une installation effectuée sans les contraintes inhérentes à une ZAC a pu jouer un rôle important dans l'appétit des promoteurs immobiliers pour ces secteurs.



Des sites de mutation très nombreux autour des ZAC de Borderouge (1) et des Tibaous (2)

➤ Variables socio-démographiques

Si la densification résidentielle dans le diffus est avant tout menée par les professionnels de l'immobilier que sont les promoteurs et les bailleurs sociaux, elle concerne au premier chef les habitants. La littérature académique et professionnelle sur la participation habitante dans les projets d'urbanisme (Fernandes, 2014) ou les « modes d'habiter » (Schmitz, 2011) est florissante et met à jour la diversité des rôles que les habitants-citoyens-usagers peuvent être amenés à jouer dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'urbanisme. Sans rentrer dans une analyse approfondie des jeux d'acteurs à l'œuvre, il semble que les comportements de chacun de ces grands acteurs de l'urbanisme répondent à des logiques générales :

- Les pouvoirs publics jouent un rôle de planificateur-aménageur, soucieux à la fois de l'insertion urbaine des projets de construction de logements (du point de vue des réseaux, des équipements, des caractéristiques paysagères et architecturales) et garant d'un équilibre territorial passant par l'élaboration de documents de planification, le portage d'opérations d'aménagement, la mise en place d'une cohérence urbanisme / transports.
- Les professionnels de l'immobilier que sont les promoteurs et les bailleurs agissent essentiellement dans une logique de rentabilité et de plus-value commerciale. Si les contraintes réglementaires et une exigence de qualité architecturale s'imposent à eux, c'est d'abord le marché qui guide leur action et détermine la taille des programmes, la typologie des logements produits ainsi que leurs choix de localisation dans la ville.

Ces deux types d'acteurs ont chacun un rôle à jouer dans le processus de construction de logements en diffus. L'habitant, quant à lui, est concerné de manière plus complexe par ce processus. En effet, le résident d'un quartier peut être celui qui supporte ou subit les conséquences des programmes de construction qui transforment son cadre de vie. A Toulouse, une Orientation d'Aménagement et de Programmation a d'ailleurs fait l'objet d'une élaboration participative avec les habitants du quartier de Plana-Soupetard en vue d'encadrer la forte densification en cours dans le secteur, notamment via des opérations de mutation urbaine en diffus (Couturier, 2013).

L'habitant peut également être acteur de ces évolutions et devenir lui-même producteur de logements (auto-promotion) (Halleux, 2005). On peut rappeler ici l'émergence du phénomène « Bimby » (démarche d'intensification parcellaire encadrée par la collectivité), ou plus généralement l'importance des processus de division parcellaire, certains étant à l'origine de transactions entre particuliers et de constructions de maisons en autopromotion. À titre d'exemple,

le quartier toulousain de Saint-Simon s'est en partie développé de cette manière, avec 25 permis portant création de logements accordés à des particuliers sur la période 2008-2013.

Il semblait donc judicieux de s'intéresser aux caractéristiques sociologiques et démographiques de la population de quartiers ayant connu des évolutions très différentes et de tenter de dégager le profil idéal-typique d'un quartier sujet à la mutation urbaine. Cette ambition s'est heurtée à un problème de collecte de données et à un choix de variables difficile à effectuer. En effet, c'est dans un premier temps le statut d'occupation des logements qui a concentré notre attention : nous avons recensé la part des propriétaires occupants et la part des locataires dans chacun des quartiers étudiés. Cette variable s'est révélée peu significative, dans la mesure où elle n'est pas clairement corrélée à l'importance des processus de mutation constatés dans chacun des quartiers. Se pose alors une nouvelle fois la question du choix des variables à étudier : l'âge du propriétaire, le revenu du ménage, la date de son emménagement dans la commune constituent-ils des variables pertinentes ? Peuvent-elles être corrélées à un quelconque taux de transactions foncières et immobilières ou à une transformation plus ou moins forte du tissu urbain ?

Un travail approfondi sur ce sujet nécessiterait de mener une étude détaillée sur les auteurs de ces transformations foncières dues à des particuliers, afin de déterminer, au-delà des hypothèses faites par les services de l'urbanisme, les éléments les plus significatifs. Au-delà du rôle des variables socio-démographiques dans les mécanismes de la mutation urbaine, il pourrait être encore plus pertinent de s'intéresser au profil des acquéreurs des nouveaux logements construits via ces processus.

➤ **Le marché immobilier**

Enfin, la question de la prise en compte des prix de l'immobilier s'est posée avec force dans le travail d'analyse des mécanismes de la production de logements en diffus. Nous avons tenté d'établir des corrélations entre niveau des prix de l'immobilier par quartier et force de la mutation urbaine, sans résultats véritablement concluants. Néanmoins, cette question mérite que l'on s'y attarde et que les principales difficultés ayant contraint l'analyse soient mises à jour.

Les professionnels du secteur ont en effet un certain nombre de données à leur disposition, mais ils possèdent surtout une connaissance fine du terrain et des dynamiques du marché. Ces informations, parfois subjectives, revêtent une importance majeure dans la mesure où les données à

disposition de la collectivité, parfois co-construites avec ces mêmes acteurs privés,¹¹ ont tendance à se contredire selon les sources mobilisées. On ne peut que constater l'absence d'un travail systématisé d'observation des marchés fonciers et immobiliers au sein des services de Toulouse Métropole, définissant une source unique et fiable de données et permettant d'effectuer une veille sur le long terme.

Ce travail est loin d'être simple, dans la mesure où le marché immobilier est particulièrement complexe et segmenté, et que ne doit être comparé que ce qui est comparable. En effet, les variations de prix observés selon les différents quartiers et communes d'une agglomération peuvent résulter en réalité d'une variation des produits qui sont mis sur le marché (type et taille des logements, formes urbaines et architecturales), et non pas d'une localisation dans un secteur plus ou moins central ou attractif.

Il semble en outre que la rentabilité financière d'une opération de promotion ne dépende pas uniquement du prix moyen de l'immobilier dans le quartier concerné, mais réponde plutôt à une logique d'opportunité foncière. La rentabilité potentielle d'une opération est ainsi rapidement évaluée par un promoteur, selon ses propres critères, et grâce à une démarche de prospection foncière permettant des évaluations au cas par cas. Il est ainsi difficile d'identifier des secteurs particulièrement rentables à l'échelle du territoire qui nous intéresse, celui de l'agglomération : selon quels critères de prix devrait-on identifier des secteurs « rentables » et donc porteurs d'un potentiel de mutation élevé ? De quels prix parle-t-on d'ailleurs ? Les prix de vente estimés des biens immobiliers ? Les prix de vente réels après négociation et après adaptation à la demande ?

De plus, la logique de la rentabilité nous oblige à considérer non seulement les *prix de commercialisation* des logements, mais également les *prix d'achat des terrains*, et le différentiel existant sur un même secteur entre ces deux types de prix. Ainsi, une opération sera-t-elle favorisée par des prix élevés (prix de vente des logements élevés) ou au contraire par des prix bas ? En effet, le risque financier que représente une opération de promotion oblige un promoteur à considérer non seulement la rentabilité théorique de l'opération (c'est-à-dire le bénéfice réalisé entre l'achat du foncier et le coût total de construction d'une part et les prix de vente des logements d'autre part), mais également les facilités de commercialisation des biens. Or cette commercialisation n'est pas uniquement déterminée par des facteurs « structurels » tels que la localisation du programme, mais est également fonction d'éléments spécifiques à l'activité de promotion : types de produits

11 Par exemple l'ObserveR de l'Immobilier Toulousain ou la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI).

proposés, qualité des constructions, qualité et taille des espaces communs privatifs, compétences professionnelles des vendeurs, ciblage pertinent des acquéreurs et adaptation du produit à la demande.

Si l'on suit cette logique de plus-value immobilière pour comprendre les comportements des constructeurs et des promoteurs, il convient également de tenir compte du niveau des marchés de l'habitat et de celui des marchés de bureaux. Se pose en effet régulièrement la question de la concurrence entre ces deux secteurs de l'immobilier. Elle est prise en compte dans l'élaboration du futur PLUi-h de la Métropole, où le marché de l'immobilier d'entreprise est en stagnation, voire en baisse dans le neuf.¹² Le repérage de la mutation urbaine à l'origine de la constructions de surfaces de bureaux a été réalisé en parallèle, sur la ville de Toulouse, de manière plus rapide et moins exhaustive que la mutation à vocation « habitat », celle-ci intéressant prioritairement les services de la collectivité en vue de l'élaboration du PLH 2014-2019. Néanmoins, plusieurs constats peuvent être mentionnés ici. Premièrement, il semble que la construction de bureaux et de locaux industriels soit importante dans les zones UE, ce qui est logique puisque celles-ci correspondent à Toulouse aux zones dédiées à de l'activité. Mais l'immobilier d'entreprise est porté également par des grands projets d'urbanisme maîtrisé, à l'instar de la ZAC Toulouse Montaudran Aerospace, de l'Oncopôle sur l'ancien site de l'usine AZF, ou de la ZAC mixte de Malepère ...). Ainsi, c'est dans ces zones dédiées spécifiquement à de l'activité ou maîtrisées par la puissance publique que l'immobilier d'entreprise se développe. Au contraire, le repérage empirique de la mutation urbaine semble montrer que dans les zones d'urbanisation mixte, la construction résidentielle est forte et prend le pas sur la construction de bureaux. Les exemples sont nombreux de logements remplaçant des entrepôts, ateliers, garages, présents en nombre dans les faubourgs toulousains. S'il n'y a donc pas véritablement de délocalisation d'activités productives vers la périphérie, dans la mesure où la ville-centre possède encore des capacités d'accueil de ces activités, on assiste semble-t-il à un regroupement de ces activités dans des zones dédiées, parallèle à une spécialisation de certains quartiers de faubourgs dans une fonction résidentielle. Un processus similaire d'ailleurs été mis en évidence dans d'autres territoires précédemment évoqués (Ananian, 2010, sur Bruxelles par exemple). Dans la même logique, la carte des changements de destination révèle une tendance au remplacement des commerces par des logements dans les quartiers du centre et de faubourgs, ainsi que sur les grands axes de la ville-centre. La création des cœurs de quartiers, déjà présents sous forme réglementaire dans le zonage de 2013 (zones UCQ) et qui constituent un des grands objectifs du mandat politique 2014-2020, aura également pour objectif de maintenir une activité commerciale

12 INSEE, *L'année économique 2011 en Midi-Pyrénées*, insee.fr.

dans certaines zones bien identifiées. Cette politique est une illustration de la prise de conscience par l'acteur public du phénomène de concurrence entre l'immobilier d'entreprise et l'immobilier résidentiel ; elle vise à éviter une trop grande spécialisation fonctionnelle des différents quartiers toulousains. On notera que, dès l'élaboration du PADD du PLU actuellement en vigueur (au début années 2010), la question du maintien et du développement des activités économiques et commerciales dans les zones urbaines mixtes est posée. Le projet politique exposé dans le PADD exprime la volonté municipale de favoriser la mixité habitat / activités.

« Le centre-ville de Toulouse, animé par des commerces et des services attractifs et innovants, demeure la vitrine de la Métropole. Toutefois, l'expansion des surfaces commerciales périphériques, l'évolution des modes de consommation et le développement d'activités de service dans les quartiers transforment progressivement le paysage toulousain. Le maintien d'un équilibre entre offre de centre-ville et centre commerciaux périphériques, la dynamisation et le développement des commerces de proximité dans les quartiers vecteurs d'animation et de lien social, sont des enjeux pour la qualité de vie et l'attractivité de la ville-centre. » (PADD, Plan Local d'Urbanisme de Toulouse, approuvé en 2013)

On le voit, la définition des prix pertinents est complexe. La compréhension de la formation des prix l'est tout autant. Effectivement, le prix du foncier et de l'immobilier est une variable analysée dans le cadre de notre étude, mais une variable que l'on pourrait qualifier de dépendante. Elle est en partie subordonnée à d'autres variables que nous avons évoquées. Il en va ainsi du quartier très dynamique de Borderouge où un grand promoteur immobilier¹³ tout autant que les services de la Métropole¹⁴ insistent sur l'impact de l'assouplissement réglementaire et de l'arrivée du métro sur la valorisation du foncier. De même, les services de la ville de Tournefeuille, qui a connu un quasi-triplement de la construction de logements en diffus depuis la révision de son PLU, attribuent cette évolution à une forte valorisation du foncier, elle-même causée par la suppression du COS sur la commune lors de la révision (AUAT, 2014).

De même, l'image renvoyée par un quartier a des conséquences très importantes sur l'activité immobilière. L'image défavorable du quartier du Mirail rend ainsi la vente de logements privés en accession très difficile, et nécessite une action publique forte autour des politiques de logement et de peuplement pour rénover ce quartier. Comme l'affirme Jean-Charles Castel, « le prix d'un logement représente d'abord le prix du voisinage » (Castel, 2007). Mais comment prendre en compte scientifiquement un facteur aussi subjectif ?

13 Entretien avec la directrice des opérations de Kaufman & Broad, 24 septembre 2014.

14 Entretien avec F. Escalès, 7 juillet 2014.

Enfin, la question de la rétention foncière devrait être prise en compte, dans la mesure où de tels comportements peuvent constituer un frein important à la mutation d'un quartier. La rétention foncière joue un rôle important dans la formation des prix, et peut également expliquer l'absence de transactions sur des terrains libres, obligeant alors les promoteurs à se reporter sur des terrains déjà bâtis et qu'ils tenteront de faire muter.

Cette question immobilière est déterminante et est d'ailleurs systématiquement prise en compte lors du montage d'une opération d'aménagement, qui se doit d'adapter le montant des cessions de terrains au compte à rebours financier réalisé par les aménageurs et les promoteurs. Le facteur « prix » ne doit donc pas être écarté de l'analyse. Si la conjoncture économique et les prix du marché ont des conséquences aussi importantes sur l'activité immobilière (cf. effondrement de la construction et des transactions dans les mois qui ont suivi la crise financière de 2008), on peut aisément imaginer que ces mêmes prix guident les stratégies de localisation des constructeurs. Cependant, par prudence et par volonté de ne pas tirer de conclusions hâtives, nous avons dû laisser de côté cette variable, car nous n'avons pas les moyens d'établir des données parfaitement fiables et comparables, dans l'espace et dans le temps. La connaissance des marchés immobiliers et des dynamiques à l'œuvre dans le secteur diffus est pourtant un point important de l'analyse territoriale et il serait intéressant de pouvoir la systématiser.

Si des conjonctions particulières de ces différents facteurs sont à l'origine d'une construction importante via la mutation urbaine, elles ont également un impact indéniable sur la forme prise par ces processus de mutation. Ainsi, nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises le secteur-test de Borderouge, où les caractéristiques du quartier (assouplissement du règlement, grandes parcelles maraîchères, bâti ancien, arrivée récente du métro) sont favorables à de grandes opérations, avec un élèvement généralisé des constructions et une transformation profonde de la forme urbaine. À St-Simon, en revanche, on retrouve une conjonction de facteurs qui est favorable à la mutation peu dense, via des constructions ne dépassant pas le R+1, en harmonie avec le tissu urbain existant. Les très grandes parcelles supportant un bâti très dispersé et peu dense ont accueilli de nouvelles constructions, essentiellement de forme pavillonnaire. 60 % des opérations (40 % des logements) ont ainsi été réalisées via l'intensification parcellaire, largement minoritaire par ailleurs sur l'ensemble de la commune et même de l'agglomération. Le renouvellement urbain, certes présent (un peu moins de 40 % des opérations, 60 % des créations de logements), fait émerger des constructions ne dépassant jamais le R+1.

L'intensification parcellaire est ainsi provoquée par des éléments particuliers et elle a généralement un impact mesuré sur un quartier en termes de nombre de logements (densification douce), même si les opérations sont nombreuses et témoignent de l'attractivité actuelle du quartier.

3. Conclusions de l'analyse

L'analyse des processus de mutation urbaine en diffus, que l'on peut assimiler à des processus de densification spontanée de la ville, nous a ainsi permis de mettre en évidence les mécanismes selon lesquels ils se déroulent. Elle nous apporte également des indications sur les caractéristiques des quartiers les plus concernés par ces processus. En revanche, il apparaît difficile de définir scientifiquement les facteurs les plus propices à une évolution des tissus urbains en diffus. En effet, l'analyse multifactorielle réalisée ne nous permet pas de tirer des conclusions nettes sur le poids respectif de chacune des variables étudiées. Les déterminants de la mutation urbaine restent donc encore mal connus, et on remarquera que diverses études menées sur d'autres territoires en arrivent à des conclusions similaires.

L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), par exemple, a mené une enquête approfondie sur les mutations des communes de banlieue parisienne (IAURIF, 2013). Les auteurs de l'enquête ont travaillé sur l'ensemble du territoire francilien (1 281 communes) et, en s'appuyant sur le coefficient de corrélation linéaire de Bravais-Pearson, ont tenté d'établir des corrélations entre le taux de densification résidentielle communal et un ensemble de variables prises indépendamment :

- Taille de la commune
- Population de la commune
- Distance à Paris
- Niveau de revenu
- Structure démographique (pyramide des âges et taille des ménages)
- Présence de transports en commun lourds
- Niveau des prix du foncier et de l'immobilier et dynamiques récentes

Selon les auteurs, « *les coefficients de corrélation linéaire entre le taux de densification*

résidentielle et les différents indicateurs sélectionnés sont statistiquement non significatifs ». Cela indique « *qu'il n'y a pas de facteur déclenchant ou inhibant évident pour expliquer les processus de densification d'un point de vue statistique. Au contraire, la densification semble être un phénomène complexe où des combinaisons multiples de facteurs peuvent conduire à son déclenchement* ».

En poussant plus loin l'analyse multifactorielle sur un échantillon de 18 communes, les auteurs en tirent des enseignements similaires à ceux que le cas toulousain a pu nous apporter. La structure parcellaire, les dynamiques de marché foncier et immobilier et le règlement d'urbanisme « ressortent » comme étant les trois variables les plus à même de favoriser ou de freiner la construction de logements en diffus.

« Enfin, une même stratégie locale et un même règlement d'urbanisme peuvent avoir un effet différent sur les dynamiques de transformation observées. Les effets des stratégies adoptées sont très variables : en fonction des dynamiques locales de marché, des opportunités foncières mais aussi de la structure du parcellaire, une même stratégie peut conduire à des processus différenciés, que ce soit en termes quantitatifs mais aussi en termes de transformation de formes urbaines. C'est pourquoi, il semble difficile localement d'apprécier les conséquences d'un changement de règlement sur la densification car le seul règlement ne fait pas tout. En effet, il ressort de cette étude que le marché immobilier et la structure du foncier sont au moins aussi importants que le règlement en matière de densification pavillonnaire. » (IAURIF, 2013)

De même, l'agence Brès + Mariolle a étudié en profondeur les processus dits de « densification douce » dans le cadre d'un programme de recherche du PUCA¹⁵ en tentant là aussi de croiser l'importance de la création de logements via l'intensification parcellaire avec différents indicateurs statistiques synthétisant les caractéristiques foncières, réglementaires, et socio-démographiques de plusieurs dizaines de communes sur sept départements français différents. Pourtant, selon les auteurs, « *malgré le nombre de critères développés, il n'a pas été possible d'identifier une relation de cause à effet qui expliquerait le contexte dans lequel la « densification douce » se développerait. Qu'il s'agisse des revenus des habitants, de la taille des parcelles ou des contraintes des documents d'urbanisme, aucun de ces critères ne s'avère déterminant* ».

15 Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), « Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? », 2013.

Partie 2 : Comment prendre en compte l'analyse de l'urbanisation en diffus dans la planification urbaine ?

« Les logiques des acteurs immobiliers privés sont souvent fonction de facteurs socio-économiques que le pouvoir public a des difficultés à maîtriser »¹⁶

Si elle constitue un outil très précieux de connaissance du territoire et notamment des évolutions des zones urbanisées de l'agglomération, l'analyse rétrospective des processus de mutation urbaine a également pour objectif de renforcer les analyses prospectives présentées par la Direction Prospective et Stratégie Territoriale dans le cadre des grands projets auxquels elle est associée. Elle a également pour finalité d'encourager les élus, les services de la collectivité ainsi que les autres acteurs de l'aménagement du territoire à prendre en compte des processus jusqu'ici peu ou mal intégrés à la réflexion et à l'action en matière de planification urbaine.

Chapitre 1 : Une démarche prospective utilisée dans le cadre de plusieurs projets métropolitains

Nous allons présenter dans un premier temps les apports du travail d'analyse réalisé autour de la mutation urbaine pour les études pré-opérationnelles de deux projets métropolitains

1. Le projet Toulouse Aerospace Express

a) Présentation du projet

La partie finale de l'apprentissage au sein de la Direction Prospective et Stratégie

¹⁶ ANANIAN Priscilla, *La production résidentielle comme levier de la régénération urbaine à Bruxelles*, Presses Universitaires de Louvain, 2010.

Territoriale de Toulouse Métropole a été marquée par la sollicitation de ce service pour participer, aux côtés de la direction Mobilités Gestion Réseaux et d'un certain nombre de partenaires, aux études pré-opérationnelles de l'implantation d'une troisième de ligne de métro dans l'agglomération toulousaine.

La construction d'une troisième ligne de métro à Toulouse est un sujet ancien, qui suscite depuis plusieurs années un débat passionné dans le monde politique toulousain. La création de cette ligne fut d'ailleurs un point d'opposition important au cours de la campagne des élections municipales de 2014. Jean-Luc Moudenc et son équipe, nouvellement élus et majoritaires au conseil municipal ainsi qu'au conseil communautaire de Toulouse Métropole, ont fait de cette troisième ligne un projet phare de leur mandat. Moins d'un an après l'alternance, la délibération du Conseil Syndical du SMTC-Tisséo du 4 février 2015 présente ce qui doit constituer « une nouvelle ligne structurante, capacitaire et en site propre intégral ». Celle-ci doit répondre à plusieurs besoins majeurs identifiés par le SMTC :

- Participer à l'augmentation de capacité des infrastructures de déplacement afin de faire face à la saturation des infrastructures lourdes (rocade et métro).
- Relier entre eux des sites économiques majeurs : le pôle de compétitivité mondial *Aerospace Valley* et le futur pôle tertiaire de Matabiau.
- Relier ces sites par l'articulation des réseaux structurants de transport public (train, métro, tramway, lignes de bus Linéo) aux territoires du Périmètre de Transport Urbain.
- Relier ces sites au territoire régional, aux métropoles nationales et internationales.
- Favoriser l'accueil de nouveaux habitants et emplois dans l'aire urbaine toulousaine autour d'un réseau structurant et performant de transport public.

Le premier nom retenu pour ce projet est celui de « Toulouse Aerospace Express » (TAE). Ce projet est à la fois présenté comme un lien entre sites économiques majeurs et projets urbains en cours (site tertiaire de l'Innopole à Labège, projet Toulouse Euro-Sud-Ouest autour de la gare Matabiau, projet Toulouse Montaudran Aerospace) et comme le support d'un projet urbain global. Le SMTC-Tisséo, principal porteur du projet aux côtés de Toulouse Métropole, met en effet en évidence l'inscription nécessaire de ce projet de transport dans les politiques locales d'aménagement du territoire. En matière économique comme en matière d'habitat, la nouvelle ligne doit s'efforcer de desservir les territoires les plus denses afin de répondre aux besoins de mobilité, mais peut également être utilisée comme un levier de développement et notamment comme un outil

de régénération urbaine.

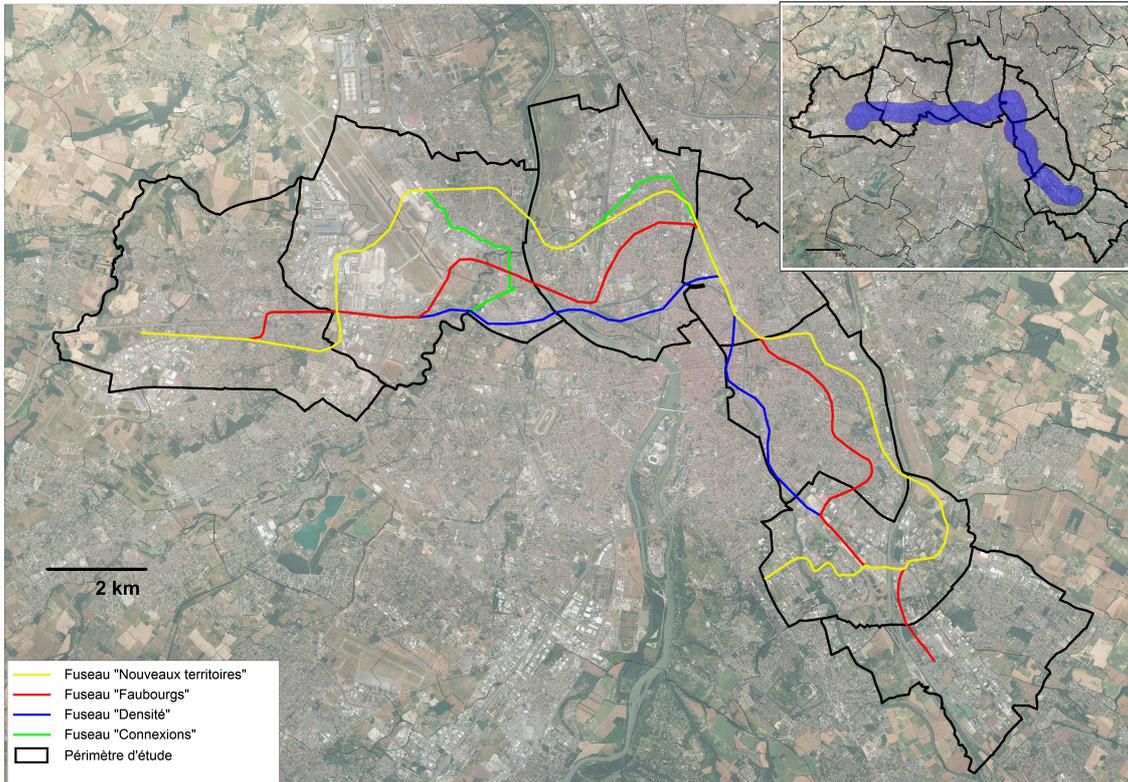
Dans le cadre de l'étude intégrée, menée de manière transversale entre les différents partenaires¹⁷, la DPST de Toulouse Métropole a été désignée comme pilote pour mener « l'analyse environnementale, territoriale et foncière ». Aux côtés des atouts et contraintes identifiés par les études concernant le choix du mode de transport et la connexion au réseau de transports existant, cette analyse territoriale doit permettre de constituer le « dossier de choix » à destination des élus, en présentant différentes hypothèses de tracé pour cette nouvelle ligne.

Si la ligne a toujours été envisagée selon une orientation Nord-Ouest – Sud-Est, le périmètre d'étude restait encore à définir en février 2015. Nous avons pris part à cette définition en délimitant un périmètre englobant tous les points d'intérêt susceptibles d'être desservis par la ligne TAE. Ce même périmètre a été segmenté en sept secteurs d'étude (cf. annexe). L'ensemble de ces secteurs est situé sur le territoire de la Métropole, à l'exception d'une partie du secteur 7 correspondant à la zone économique de l'Innopole, sur la commune de Labège. L'analyse territoriale a consisté à présenter l'ensemble des éléments à prendre en compte à l'intérieur de ce périmètre, à savoir le patrimoine architectural et naturel, les risques, les contraintes réglementaires, les équipements, commerces, emplois et populations existants, les flux de déplacements et enfin les dynamiques de construction et le potentiel d'évolution du tissu urbain.

C'est pour présenter ce dernier élément que les analyses sur la construction en diffus ont pu être mobilisées et ont permis de dessiner des scénarios de développement des zones potentiellement desservies. En effet, quatre tracés possibles au sein du périmètre d'étude ont été dessinés par le groupe de travail, chacun de ces tracés reliant des points d'intérêt différents. À ces tracés devaient être associées des hypothèses de développement en matière d'habitat. Des zones d'influence d'un rayon de 600 mètres autour du futur itinéraire ont ainsi été définies pour chacun des quatre tracés.

17 Voir organigramme en annexe.

Les 4 fuseaux alternatifs pour le futur tracé TAE



Le tracé des 4 fuseaux potentiels et un exemple de la zone d'influence de 600 mètres

b) Les études de potentiel en question

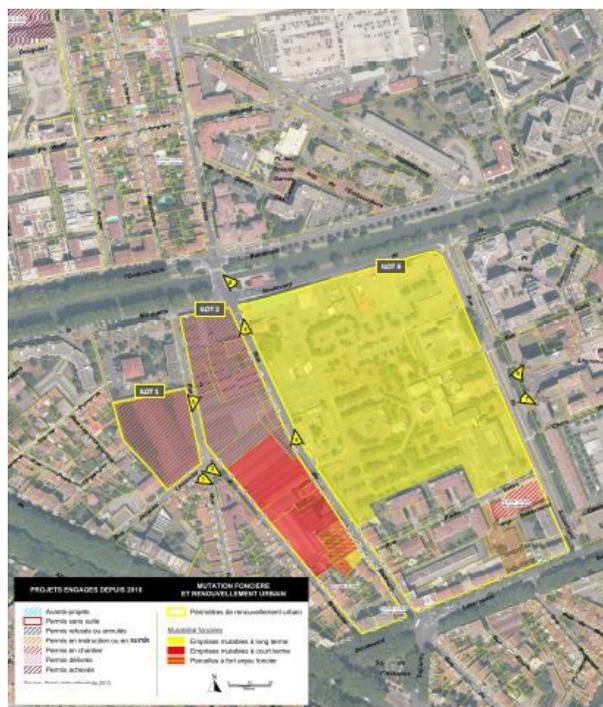
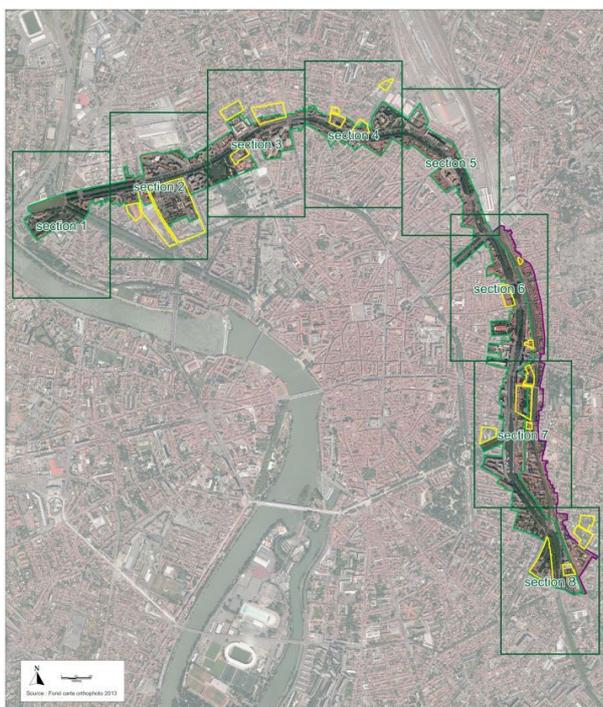
Plusieurs données ont été mobilisées pour présenter ces hypothèses de développement : les chiffres de la production de logements attendue dans le cadre des opérations d'aménagement menées par Toulouse Métropole ; le potentiel de construction de logements en extension urbaine (zones AU fermées) et en intra-urbanisation (parcelles non urbanisées en zone U), qui a été calculé dans le cadre d'un travail prospectif mené par la Direction des Opérations d'Aménagement et auquel a été associé la DPST. Ces données permettent de quantifier le potentiel de développement de l'habitat dans les zones d'influence des quatre tracés. Elles concernent cependant uniquement le foncier disponible ou maîtrisé par la collectivité. Le potentiel de mutation en diffus des territoires urbanisés, quant à lui, a du être évalué afin de donner une vision des capacités de densification autour d'un futur TCSP, qui, rappelons-le, a été présenté comme un levier de régénération et de densification urbaines dans le cadre de la nécessaire cohérence urbanisme / transports dans l'agglomération.

Dès lors, quelle méthode mobiliser afin d'évaluer ce potentiel mutable ? L'analyse des sites

de mutation urbaine, objet de notre première partie, a montré sa difficulté à définir un modèle scientifique de compréhension et d'anticipation du phénomène.

L'analyse foncière et immobilière est incontournable lors de la définition d'un grand projet urbain, une analyse approfondie a ainsi été réalisée dans le cadre de l'élaboration du projet Toulouse Euro-Sud-Ouest (TESO), piloté par la Société Publique Locale d'Aménagement Europolia, via une concession d'aménagement de la part de Toulouse Métropole. Quels peuvent être les enseignements d'une telle analyse, portant qui plus est sur un espace (le quartier Matabiau) compris dans le périmètre d'étude TAE ?

On constate tout d'abord qu'un diagnostic foncier particulièrement fin a été réalisé par la SPLA. Le périmètre d'étude est large, il comprend environ tout le quart nord-est de la ville de Toulouse. La logique d'« axes » qui a été retenue rappelle l'étude des différents fuseaux réalisée pour le projet TAE. Le long de chacun des dix axes retenus, les îlots ont été observés attentivement. Au vu de la configuration des lieux, de la forme urbaine existante et des dynamiques récentes de construction (un repérage des permis de construire a là aussi été effectué), plusieurs îlots ont été classés comme « mutables » à court ou long termes, ou comme présentant un « fort enjeu foncier ». Agrégés, ils permettent à l'observateur de localiser à l'échelle de tout le quart nord-est de la ville les sites favorables à la mutation urbaine dans le diffus.

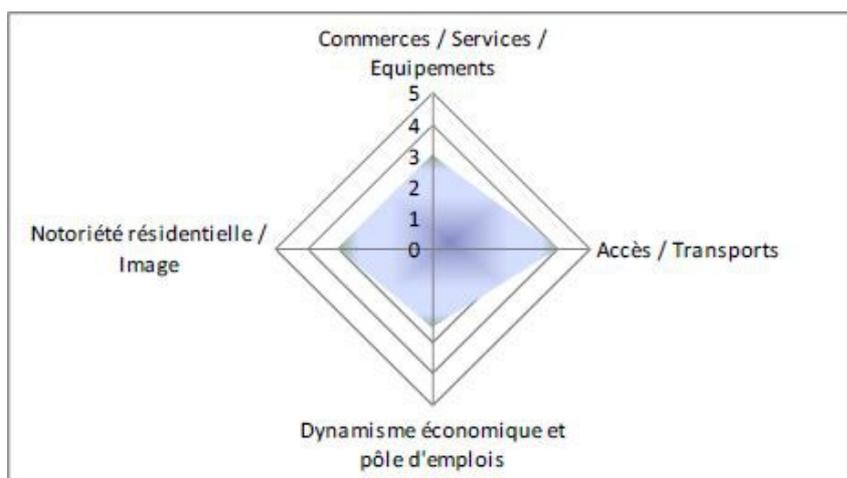


Le potentiel mutable identifié dans le cadre d'un des dix axes retenus

Ce diagnostic a été réalisé, non pas dans le but d'anticiper le potentiel de développement de ces axes via la mutation urbaine, mais en vue de proposer l'instauration de périmètres de préemption sur des îlots à enjeu et susceptibles d'attiser les ambitions des promoteurs privés. A ce titre, la posture adoptée n'est pas tant celle du planificateur que celle du prospecteur foncier qui, au vu d'éléments « sensibles » apportés par la visite de terrain (état du bâti, vacance de logements, configuration du parcellaire et des espaces publics, présence ou absence de nuisances, ...) identifie des secteurs susceptibles de faire l'objet d'une reconversion à court ou moyen termes.

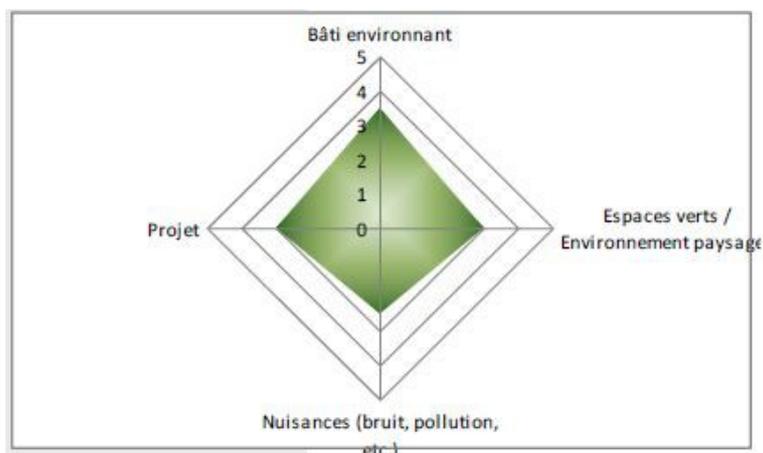
Dans la même logique, l'étude de programmation urbaine pour le projet TESO a la particularité d'anticiper l'évolution d'un quartier qui sera prochainement transformé par un projet urbain d'ampleur. Cette similitude avec l'analyse territoriale du projet TAE nous a naturellement amenés à apporter une attention particulière à cette étude. Celle-ci présente une analyse du périmètre d'influence du projet TESO faisant ressortir les caractéristiques urbaines, paysagères et immobilières de tous les quartiers compris dans ce périmètre. Ce travail est présenté en trois temps :

Le premier consiste en une analyse de la « valorisation résidentielle » du territoire de projet pris dans sa globalité. Les éléments permettant de définir les caractéristiques, atouts et contraintes principaux du territoire ne sont pas sans rappeler ceux pris en compte lors de l'analyse de la mutation urbaine sur les secteurs clés :



Le deuxième temps propose une analyse de la valorisation résidentielle à venir à l'échelle de différents sous-secteurs du quartier. Les critères retenus sont ici différents de ceux mobilisés pour

l'analyse globale, sans justification apparente de ce choix. Une note sur 5 est également attribuée à chacun des critères retenus.



Cette analyse approfondie des différents quartiers permet à l'aménageur de définir dans un troisième temps des enjeux et une stratégie à l'échelle du quartier et de chacun de ses sous-secteurs : développer des types de logements variés, conserver des emprises foncières en vue de l'implantation d'activités économiques, faire évoluer les règles du PLU, favoriser la densification aux abords directs des transports, aménager les espaces publics. L'objectif global étant de « valoriser » le quartier tout en conservant une certaine mixité sociale et en maîtrisant une partie du foncier disponible ou mutable.

L'étude de programmation urbaine est cependant plus surprenante lorsqu'elle en vient à présenter une « évaluation du potentiel de densification » sur le quartier TESO. La méthode utilisée est la suivante : la densité de population moyenne des îlots IRIS du quartier est calculée et est comparée à la densité de population moyenne des IRIS du centre-ville et des IRIS des quartiers « péricentraux » de Toulouse. L'étude détaille alors le nombre d'habitants et de logements supplémentaires que le quartier pourrait accueillir afin d'atteindre la densité moyenne des quartiers péricentraux. Le « potentiel de population supplémentaire » ainsi calculé est estimé à 27 000 habitants (soit 15 à 20 000 logements). Ces chiffres semblent surestimés : les auteurs précisent d'ailleurs qu'ils ont été calculés « hors contexte social et morphologique ». Si elle permet bien de dégager un potentiel théorique et brut, cette méthode ne peut pas donner lieu à une analyse prospective fiable permettant d'anticiper le développement du quartier. En effet, dans ce périmètre, aucune analyse portant sur la mutabilité effective du tissu urbain n'a été effectuée afin de « valider » en quelque sorte ce potentiel.

En outre, le bilan de l'étude fait état d'un potentiel théorique d'environ 15 000 nouveaux logements sur le périmètre du projet TESO. Si le rythme de construction observé entre 2006 et 2011 se poursuivait, 30 ans seraient nécessaires à la réalisation de ces 15 000 logements. Cela ne semble pas convenir à l'aménageur, qui, malgré la probable surestimation du potentiel, propose d'accélérer volontairement le rythme de construction pour atteindre plus rapidement le potentiel total estimé.

Si cette méthode de travail peut être critiquée, elle montre qu'elle sert avant tout à préparer l'argumentaire de l'aménageur en vue d'une maîtrise foncière accrue sur le périmètre du projet TESO, voire tout simplement en vue d'une justification globale de ce projet urbain. C'est une démarche louable, mais qui a de notre point de vue pour mérite de montrer que l'analyse prospective a avant tout pour but de *servir le projet*, et est orientée en ce sens.

La même remarque peut être faite concernant le diagnostic foncier « sensible » présenté précédemment. Celui-ci identifie un certain nombre d'emprises « mutables », classées comme « mutables à court terme » ou « mutables à long terme », sans justification précise de ce classement, et sans quantification d'un quelconque potentiel de densification. Cela est parfaitement compréhensible dans la mesure où l'exercice a avant tout pour but d'éveiller la vigilance de la collectivité ou de l'Établissement Public Foncier.

L'étude du potentiel de développement des zones urbaines dans les zones d'influence des quatre tracés potentiels de la ligne TAE doit tenir compte des apports et des limites des méthodes présentées ci-dessus. L'objectif originel de cette étude était d'apporter une ou des hypothèses d'évolution démographique et d'évolution du parc de logements sur les 4 périmètres considérés. Les difficultés à prédire l'évolution précise du territoire nous ont conduit à présenter un potentiel de développement, potentiel qui peut être considéré comme maximal, car il part du principe que l'ensemble des terrains considérés comme « mutables » seront effectivement amenés à muter à long terme (à l'horizon 2030-2040, quelques années après la mise en service de la ligne TAE, prévue au plus tôt en 2015).

Pour déterminer ce qui constitue un terrain mutable, la méthode dite des « tamis » peut être mobilisée. Il s'agit d'une méthode de tri de l'ensemble des parcelles du territoire d'étude, en y appliquant une série de critères permettant de définir par défaut des terrains considérés comme non mutables. Cette méthode a été construite en partenariat avec la Direction des Opérations

d'Aménagement dans le cadre de la mise en place d'une Taxe d'Aménagement Majorée (voir partie suivante).

Les parcelles font l'objet d'un premier tri d'ordre réglementaire : les parcelles concernées par diverses règles d'inconstructibilité (parcelles situées en zone N, soumises au Plan d'Exposition au Bruit, comportant des espaces boisés classés, des emplacements réservés ou des servitudes d'utilité publique) sont écartées. Les parcelles situées dans les zones d'activités et classées comme telles au PLU ainsi que les parcelles situées dans des périmètres d'opérations d'aménagement le sont également.

Dans un deuxième temps est effectué un tri s'appuyant sur les enseignements de l'analyse rétrospective des permis de construire. Sont ainsi considérées d'office comme « non mutables » les parcelles support de copropriétés, car l'analyse menée ainsi que les données produites sur ce sujet par les services de la collectivité font état d'une difficulté de ces ensembles à évoluer via le diffus. Ceux-ci font en général plutôt l'objet d'opérations de réhabilitation menées ou encadrées par la collectivité elle-même.

À partir de ce premier tri intervient un travail de regroupement des parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire : c'est un traitement de la structure parcellaire qui se fait non plus à l'échelle de la parcelle unique mais de l'unité foncière. Là encore, le travail d'observation mené en amont met en évidence une propension à muter de ces unités foncières. De nombreuses opérations de renouvellement urbain réalisées après un regroupement parcellaire surviennent en réalité après l'achat de plusieurs parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire. Cette étape permet ainsi de recenser des opportunités foncières plus vastes et plus intéressantes pour un investisseur que la lecture du cadastre ne le laisserait deviner.

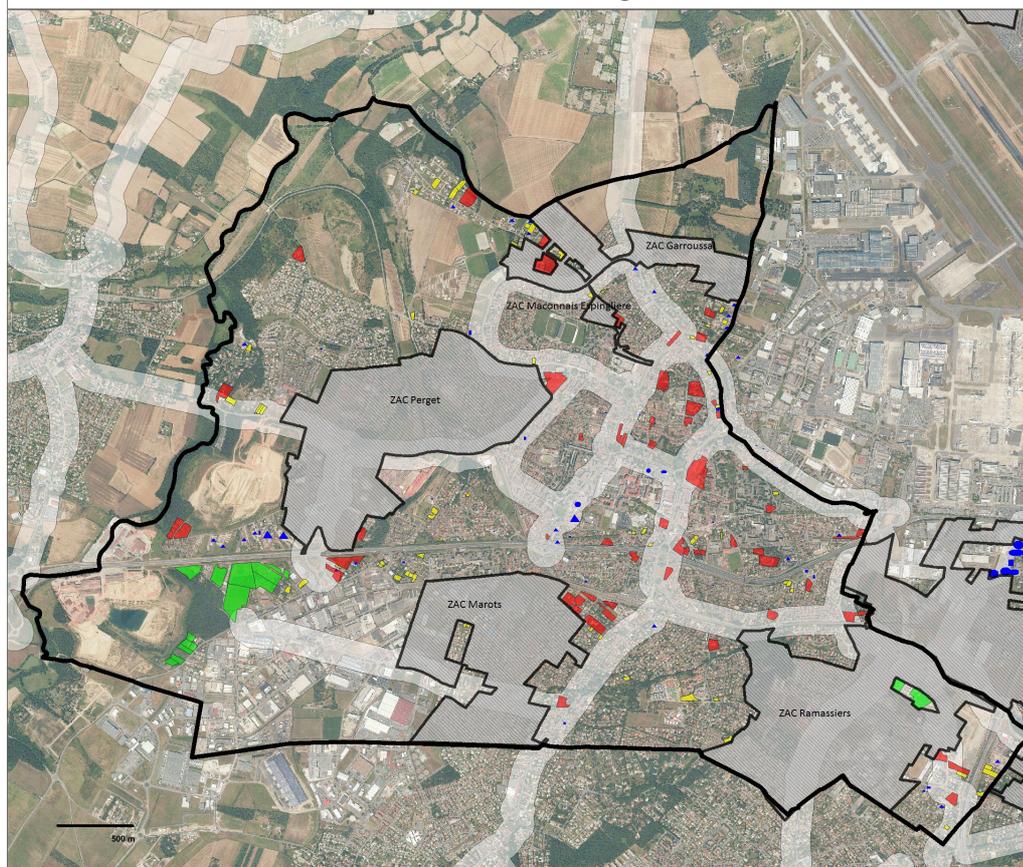
Intervient ensuite un calcul du nombre théorique de logements constructibles sur chacune des unités foncières, en fonction des possibilités de constructions offertes par le règlement d'urbanisme actuel. Chaque unité foncière se voit ainsi attribuer un potentiel de production de logements. L'analyse rétrospective nous a permis d'affirmer que les secteurs concentrant la plus forte production de logements via la mutation urbaine se transforment essentiellement par le biais du renouvellement urbain à forte densité (démolition-reconstruction avec augmentation de la hauteur, de l'emprise au sol et multiplication par 10, 20, voire 50 du nombre initial de logements sur l'unité foncière). Cela nous conduit donc à laisser de côté les unités foncières présentant un

potentiel inférieur à 20 logements.

L'ensemble des terrains « à fort potentiel », qui ont été isolés de manière automatisée grâce au SIG, fait alors l'objet d'un tri visuel permettant d'écarter les voies cadastrées et les équipements publics. Ce choix est nécessairement arbitraire : certains équipements publics ont en effet déjà muté par le passé. L'observation des constructions passées nous permet tout de même d'affirmer que ce phénomène est relativement rare ; de plus, les emprises foncières très importantes de certains équipements auraient conduit à surestimer fortement le potentiel théorique de création de logements après renouvellement de ces emprises. Les unités foncières non urbanisées, repérées dans le cadre de l'identification du potentiel en intra-urbanisation, sont laissées de côté car elles ne correspondent pas à un potentiel « mutable » au sens où nous l'entendons. Sont également écartées les unités foncières support d'une construction récente. L'analyse des permis a une fois de plus facilité ce repérage. La variable « âge du bâti » est ici introduite et les bâtiments construits au cours des cinq dernières années sont considérés comme non concernés par une mutation éventuelle.

Ce système de « tamisage », visant à ne conserver au final que les terrains présentant un fort potentiel et non soumis à des contraintes les rendant, de droit ou de fait, inconstructibles, a permis de dégager un potentiel mutable autour de chacun des 4 tracés proposés pour la ligne TAE.

Potentiel de construction de logements - Secteur 1



- mutation et intra-urbanisation en diffus 2008-2013
- potentiel en mutation
- potentiel en intra-urbanisation
- potentiel en extension
- opérations d'aménagement en cours
- axes de circulation majeurs

Fuseau «Nouveaux Territoires»

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	Total
potentiel en mutation	1107	4888	4956	4473	3498	2213	0	21135
potentiel en intra-urbanisation	123	28	54	79	427	0	0	711
potentiel en extension	1284	0	0	0	0	7827	0	9111
production attendue en OA	470	1800	280	1700	0	6920	0	11170
2015-2019	470	600	150	0	0	1200	0	2420
2020-2025	0	800	130	850	0	1300	0	3080
2025-2030	0	400	0	850	0	600	0	1850
après 2030	0	0	0	0	0	3820	0	3820
Total	2984	6716	5290	6252	3925	16960	0	42127

Exemple de cartographie des potentiels de développement en matière d'habitat et exemple de tableau de synthèse pour l'un des 4 tracés potentiels

La question de la surestimation du potentiel évoquée précédemment se pose ici aussi. Notre méthode de calcul a elle aussi peu tenu compte jusqu'ici du « contexte social et morphologique » car une analyse de terrain portant sur la présence de bâti dégradé ou de logements vacants ainsi qu'un travail de prospection tenant compte des phénomènes de rétention foncière n'ont pu être effectués, au vu de l'étendue du périmètre d'étude (89 kms² sur l'ensemble du périmètre, l'équivalent de 75 % de la superficie de la ville de Toulouse).

c) La prise en compte effective du potentiel dans le projet TAE

Le potentiel ainsi mis en évidence devra être retravaillé dans le cadre du projet urbain qui accompagnera l'ouverture de la ligne. Le potentiel de développement (et présenté ci-dessus pour une des hypothèses de tracé) identifie plusieurs filières foncières distinctes (mutation, intra-urbanisation, extension urbaine, opérations d'aménagement). Il s'accompagne de plus d'un repérage global des commerces, équipements, risques et nuisances diverses effectué dans le cadre de la mission d'analyse territoriale. Ce diagnostic foncier ainsi présenté à grande échelle pourra servir de base à la définition du projet urbain global autour de la nouvelle ligne.

Le croisement de ce diagnostic et des mécanismes habituels de la construction en diffus permettra donc des ajustements réglementaires, via la création d'emplacements réservés, la modification d'articles du règlement du PLU, ou la création d'Orientations d'Aménagement et de Programmation sur certains sites. La desserte de nouveaux territoires par une ligne de transport en commun lourd pourra ainsi être utilisée comme un levier plus ou moins fort de densification urbaine, par la voie réglementaire ou par des acquisitions foncières.

Une identification rapide de quelques zones concentrant à la fois de nombreux sites de mutation antérieure et un grand nombre de terrains encore mutables a d'ailleurs été réalisée en vue du dossier de choix accompagnant les différentes hypothèses de tracé qui seront évaluées par les décideurs. Elles sont qualifiée de « zones à enjeu » en matière foncière.

Nous avons donc cherché à dégager un potentiel global de construction théorique, et

forcément surestimé au vu du rythme actuel de construction observé. Néanmoins, ce potentiel est à envisager sur le long terme, et permet au moins de prouver que, hors maîtrise d'ouvrage publique et sans tenir compte des opérations de renouvellement ou d'intensification de moindre ampleur, le tissu urbain est en mesure d'accueillir plusieurs dizaines de milliers de nouveaux logements autour de la future ligne TAE. Si tout le potentiel identifié ne sera certainement pas sujet à des mutations, cette analyse permet cependant d'attirer l'attention de l'acteur public sur deux éléments : premièrement, les capacités d'accueil importantes du territoire à long terme ; deuxièmement, quelles sont les zones qui concentrent ces capacités et qui seraient amenées à muter plus facilement en cas de pression foncière et immobilière accrue dans les années à venir.

Ainsi que nous l'avons vu, le diffus représente une filière de production de logements bien plus importante que l'urbanisme maîtrisé. Si l'on s'en tient à la mutation urbaine en diffus, sa part dans la production totale récente approche les 50 % en première couronne urbaine et les dépasse dans la ville-centre. Le potentiel de production identifié sur le fuseau TAE est d'ailleurs issu pour moitié du foncier mutable. La mutation en diffus représenterait ainsi toujours la première filière de production de logements sur le territoire.

Il est acquis que la construction de logements est en grande partie du ressort des acteurs privés. Il semble donc important à ce titre de pouvoir passer d'une évaluation du potentiel global de production à une anticipation de la production future effective.

Si la réalisation de projections précises se heurte à l'ensemble des difficultés que nous avons déjà évoquées, il est néanmoins possible de prendre comme base de travail un scénario dans lequel la mutation urbaine se poursuivrait selon un rythme au minimum équivalent à ce qui a été observé au cours des années 2008 à 2013. Cette hypothèse semble assez réaliste au vu de la croissance démographique continue de l'agglomération et de la raréfaction des parcelles libres de construction au sein des zones urbanisées.

Cependant, la volonté de réaliser une évaluation la plus précise possible de la pertinence de ce potentiel nous a conduits à nous intéresser à la dynamique de construction existante durant les mois qui ont suivi la fin de la période d'étude. En effet, l'analyse rétrospective des constructions de logements tout comme l'analyse prospective se sont basées sur une photographie du territoire à un instant T correspondant au mois de décembre 2013 et garantissant une homogénéité de traitement des données. Ce léger décalage nous a permis d'examiner le potentiel de développement identifié à la lumière des constructions programmées et ayant été enregistrées entre le début de l'année 2014 et

la fin du 1^{er} semestre 2015. La liste des avant-projets déposés par les porteurs de projets immobiliers a constitué notre base de données.¹⁸

Il ressort de cette analyse comparative entre potentiel théorique et avant-projets réellement déposés plusieurs éléments :

- Le potentiel théorique de construction de chaque unité foncière « mutable » correspond souvent au nombre de logements prévus dans l'avant-projet, après réalisation d'une étude de faisabilité de la part du porteur de projet. On peut donc en conclure que le potentiel a été correctement estimé et que les porteurs de projet cherchent dans la plupart des cas à maximiser les possibilités de construction offertes par la réglementation en vigueur
- Certaines opérations s'annoncent toutefois plus importantes que ce que l'étude de potentiel pouvait laisser imaginer. Deux explications peuvent être avancées : la construction de logements plus petits que la moyenne utilisée pour les projections (un logement moyen à Toulouse = 70 m²) ou un regroupement parcellaire réalisable après rachat d'une parcelle attenante à l'unité foncière identifiée. Ces regroupements sont particulièrement nombreux dans les secteurs classés parmi les « secteurs à enjeu », caractérisés par leur faible densité en logements et leur valorisation immobilière en cours (Faubourgs Est de Guilhermy, Côte Pavée, la Terrasse). On peut faire l'hypothèse que les promoteurs sont prêts à y acheter plusieurs parcelles au prix fort dans le but de disposer d'un terrain à même d'accueillir une importante opération de logements collectifs, comme cela fut déjà le cas au cours des années antérieures.
- D'autres opérations, en revanche, sont prévues sur des terrains n'ayant fait l'objet d'aucun repérage. Elles représentent cependant des constructions mineures (1 à 10 logements en général), programmées sur des unités foncières passées au travers des tamis car présentant un potentiel théorique inférieur à 20 logements. Cette observation met l'accent sur la persistance des processus de densification douce ou modérée via des petites opérations de renouvellement urbain qui, agrégées, représenteraient une production importante. Le seuil minimal de 20 logements gagnerait donc probablement à être abaissé dans le cas d'une nouvelle étude.

18 Elle ne concerne que la partie du périmètre d'étude comprise dans la commune de Toulouse, soit 5 secteurs sur 7.

- Si l'on en croit les avant-projets (tous ne seront pas réalisés), la dynamique actuelle de mutation urbaine sur les quartiers étudiés est, au minimum, équivalente à celle qu'ils ont subie au cours des années précédentes. Cela concerne les secteurs 2 et 3. La construction est en revanche en accélération sur les secteurs 4, 5 et 6 (respectivement +50 %, +160 % et +120 %). Ces observations renforcent l'hypothèse présentée ci-dessus selon laquelle la mutation urbaine va se poursuivre sur un rythme au minimum équivalent à ce que le territoire a connu par le passé.

Il semble que pour le projet TAE, comme pour d'autres projets de transports (un travail similaire a été fait dans le cadre du schéma de développement des lignes de Bus Linéo), le potentiel de construction en diffus, notamment le potentiel en mutation urbaine, a tendance à être largement sous-estimé, voire non pris en compte par les différents acteurs. À défaut de donner des projections très précises de construction via le diffus, la contribution de la DPST au groupe de travail a permis de prendre en compte ce phénomène, de saisir son importance actuelle dans l'évolution du tissu urbain et de rendre systématique l'évaluation du potentiel mutable des territoires desservis par un projet structurant. Dans le cas de TAE, cette évaluation est directement prise en compte dans le choix du tracé le plus pertinent, au même titre que les premières études de faisabilité concernant les aspects techniques des travaux.

2. L'étude d'opportunité d'un périmètre de Taxe d'Aménagement Majorée

Dans le cadre d'une réflexion générale sur les apports de l'étude sur le diffus pour les outils de planification et de projet urbain, nous avons souhaité revenir rapidement sur un projet porté par la Direction des Opérations d'Aménagement. L'équipe Est de la DOA est notamment chargée du suivi du quartier Plana-Soupetard, sur lesquels plusieurs projets urbains initiés par la collectivité sont en cours (contrat de ville sur le secteur de Soupetard, reconversion future de l'ancien Centre d'Essais Aéronautiques, mise en place d'une OAP concertée). Le quartier Plana-Soupetard est par ailleurs un quartier péricentral particulièrement sujet à la densification de son tissu via la mutation urbaine en diffus.

La DOA a décidé récemment d'engager une étude prospective sur les potentiels de développement du quartier. En effet, l'aménagement d'un cœur de quartier comprenant des

équipements publics ainsi qu'une part importante d'espace public nécessite un financement qui pourrait être rendu possible par les règles de la nouvelle fiscalité de l'urbanisme. Ainsi, la DOA a souhaité engager une étude portant sur la mise en place d'un périmètre de Taxe d'Aménagement Majorée (TAM) sur le quartier Plana-Soupetard.

Le travail prospectif mené sur le diffus a trouvé avec cette démarche de TAM un premier champ d'application puisque c'est en vue de ce projet qu'a été mise en place la méthode de repérage des parcelles susceptibles de muter à plus ou moins long terme (méthode des tamis). Dans ce quartier particulièrement concerné par les processus de mutation urbaine au cours des dernières années, le croisement de l'analyse rétrospective et de la trame urbaine actuelle a permis de formuler des hypothèses sur les mutations à venir.

La connaissance la plus précise possible des potentiels de développement et de transformation du quartier constitue une ressource fondamentale dans le cadre de la démarche de TAM. En effet, les recettes de la TAM étant indexées sur la surface de plancher réalisée lors d'une construction nouvelle, l'analyse des potentiels mutables sur le quartier et la formulation d'hypothèses sur son évolution future permettent d'estimer le montant des recettes fiscales pouvant être dégagées. L'opportunité de la mise en place de la TAM dépendra alors de la capacité effective de ces recettes futures à financer les aménagements souhaités. La vocation d'une TAM est en effet de financer la réalisation de « *travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux rendus nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles* ». ¹⁹

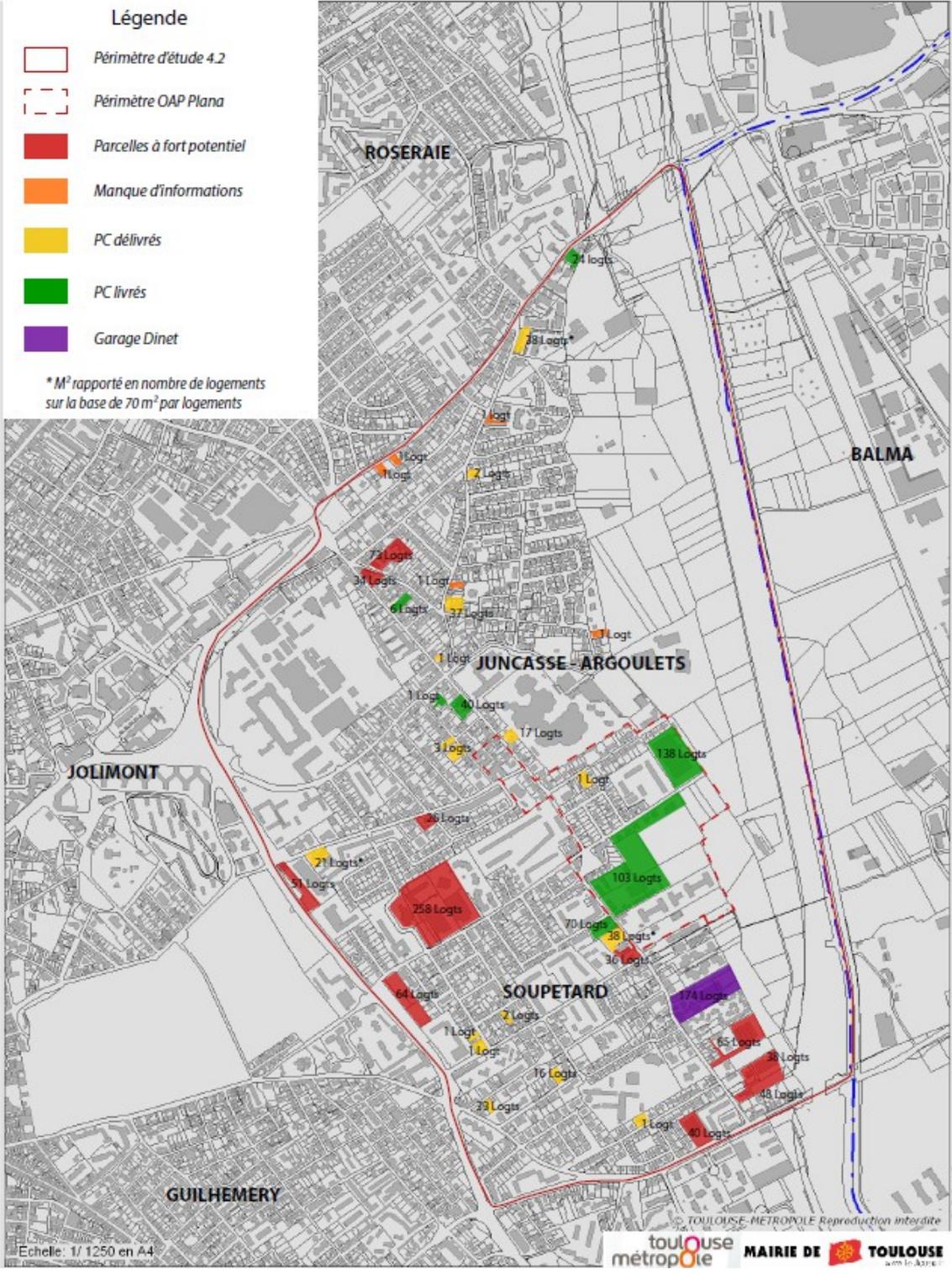
Ainsi, après la phase de concertation collective autour de l'OAP Plana, la réalisation des études de potentiel contribue à engager la mise en œuvre opérationnelle du projet de quartier. Elle permet d'estimer les recettes potentielles apportées par une future Taxe d'Aménagement Majorée et de déterminer ainsi la pertinence de la mise en place d'un tel dispositif.

19 Article 331-15 du code de l'urbanisme

Permis de construire délivrés entre 2011 et 2014 et niveau d'avancement des constructions.

Réalisé le 25/11/2014

Toulouse - Secteur 4.2



Dynamiques immobilières et potentiel mutable dans le quartier Plana-Soupetard

Chapitre 2 : Identifier des territoires à enjeux pour la planification intercommunale

En parallèle d'un projet emblématique comme la troisième ligne de métro et du renforcement des « cœurs de quartier », dans lequel s'inscrit par exemple la démarche engagée à Plana-Soupetard, un autre grand chantier urbanistique du mandat entamé en 2014 consiste en la révision du Plan Local d'Urbanisme de Toulouse, qui deviendra bientôt un plan d'urbanisme communautaire. Nous allons voir que le contexte législatif et réglementaire actuel ainsi que les connaissances et la méthodologie de travail acquises grâce à l'étude sur l'urbanisation en diffus nous incitent à reconsidérer la question foncière à l'échelle de la Métropole.

1. Un cadre juridique et institutionnel : la loi ALUR et la généralisation des PLUi

a) Les politiques de lutte contre l'étalement urbain

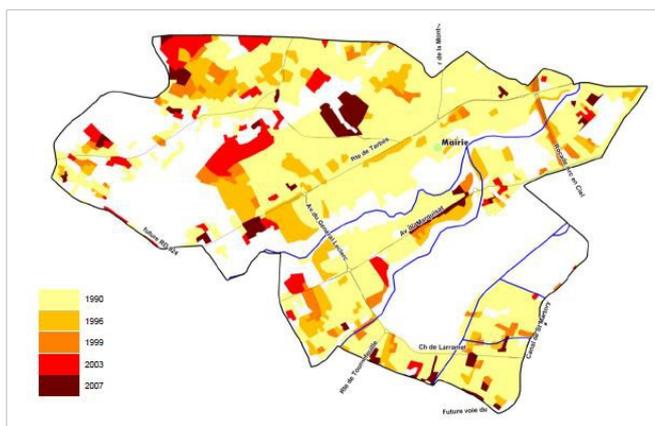
La notion d'étalement urbain doit être rapidement évoquée à ce stade, car c'est la prise de conscience de ce phénomène qui justifie en partie la réflexion menée aujourd'hui sur la mutation urbaine.

On peut définir l'étalement urbain comme le développement de surfaces urbanisées en périphérie des villes. Ce phénomène est généralisé dans les agglomérations françaises les plus attractives, et est particulièrement manifeste lorsque le rythme de l'artificialisation de nouveaux espaces est plus rapide que la croissance de la population accueillie. Les effets négatifs de cet étalement urbain – parfois désigné sous le terme moins péjoratif de « périurbanisation » – sont aujourd'hui bien connus des professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme : allongement des déplacements au quotidien, hausse des émissions de gaz à effet de serre, diminution constante des espaces naturels et agricoles (on estime que l'équivalent d'un département français est artificialisé tous les sept ans²⁰), mitage de ces espaces avec des conséquences coûteuses en termes d'installation et d'entretien des réseaux d'eau, d'électricité ou d'assainissement, irréversibilité quasi-systématique de l'imperméabilisation des sols.

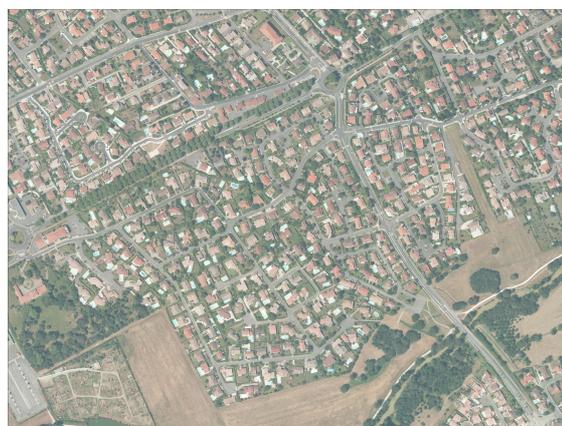
20 Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, statistiques « Teruti-Lucas ».

La lutte contre l'étalement urbain s'est renforcée depuis la loi SRU ²¹, texte qui prône une utilisation économe de l'espace. « *L'espace urbanisable doit être restreint, ce qui signifie que le développement urbain doit avoir lieu, autant que faire se peut, dans la ville existante. Cela passe notamment par la réurbanisation des quartiers sous-densifiés et par des opérations de renouvellement urbain* ». ²²

La métropole toulousaine a été particulièrement marquée par ce phénomène d'étalement urbain au cours de la fin du XX^e et du début du XXI^e Siècles.



Évolution de la tache urbaine de 1990 à 2007 sur la commune de Tournefeuille (Source : PLU communal)



Extension urbaine sous forme pavillonnaire caractéristique de l'agglomération toulousaine (Tournefeuille). Source : Toulouse Métropole

Croissance démographique des communes les plus peuplées de l'agglomération (hors Toulouse) sur les 40 dernières années

Commune	Population en 1975	Population en 2012	Taux d'accroissement
Colomiers	20 126	36 699	+82%
Tournefeuille	5 291	26 342	+397%
Blagnac	11 651	22 983	+97%
Cugnaux	9 516	16 314	+71%
Balma	7 127	14 245	+100%

Source : INSEE

Au tournant du Siècle, les communes de l'agglomération toulousaine ont ainsi commencé à

21 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

22 Patrick Rimbart, rapporteur du projet de loi, Rapport Assemblée nationale n° 2229, tome 1, p.49.

intégrer dans leurs projets de territoires les contraintes environnementales, les impératifs du développement durable et la traduction de ces impératifs dans la gestion des espaces. Le défi est de taille pour un territoire qui, outre le fait d'être marqué par une forte culture de l'étalement pavillonnaire et par le tropisme de la maison individuelle, connaît peu de limites naturelles à son expansion, du fait de ses caractéristiques naturelles (grandes plaines, absence de relief majeur dans un rayon de plusieurs dizaines de kilomètres autour du centre urbain). La croissance démographique importante que connaît l'agglomération a donc tendance à se traduire par une extension conséquente des espaces urbanisés, aussi bien pour la construction de logements, qui nous intéresse prioritairement dans ce travail, que pour la création de zones d'activités ou de loisirs.

La campagne précédant les élections municipales de 2014 a été le théâtre de débats passionnés sur la question de la « densité », régulièrement perçue par les habitants comme source d'inconfort et de dégradation du cadre de vie. La question de la densité est ainsi apparue comme un véritable enjeu politique au niveau local : certains élus sortants sont passés proches d'une défaite électorale en raison d'une supposée mauvaise gestion de cette densité. Celle-ci apparaît parfois comme un outil de production massive de logements collectifs et des nuisances potentielles qui l'accompagnent, et comme un vecteur de construction de logements sociaux, pas toujours accueillis favorablement par les résidents. Les nouveaux élus toulousains se sont inversement engagés à mener une politique de « densification modérée »^{23 24} dans des quartiers considérés comme particulièrement enclins à une résistance sur ce sujet de la part des populations résidentes.

b) Les enjeux d'une intercommunalisation renforcée des politiques d'urbanisme

Le développement de l'intercommunalité sur le territoire français est ancien. Dès 1837, la loi autorise la création de commissions syndicales chargées de gérer les biens et les droits indivis entre plusieurs communes et autorise également celles-ci à signer des accords pour réaliser des travaux communs. Viendront ensuite avec la Révolution Industrielle les syndicats de communes, puis les communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines au cours du XX^e Siècle. Face à l'émiettement communal à la française et à la difficulté de regrouper les

23 Martine Susset, conseillère municipale et maire de quartier : « je suis pour une densification modérée », La Dépêche du Midi, 27/05/2014.

24 Romuald Pagnucco, maire de quartier : « on veillera à ne pas surcharger en constructions en privilégiant la densification douce et horizontale », La Dépêche du Midi, 21/05/2014.

communes entre elles (illustrée notamment par l'échec relatif de la loi Marcellin de 1971), la coopération intercommunale est apparue en effet comme une solution pour regrouper et mutualiser des moyens matériels sans pour autant faire disparaître l'échelon communal.

La logique intercommunale, poussée encore plus loin aujourd'hui avec la création des Métropoles²⁵ dans les grands centres urbains, résulte d'une prise de conscience collective que le niveau communal est de plus en plus dépassé en vue de l'élaboration d'un projet de territoire. La mutualisation des compétences s'est effectuée d'abord dans certains domaines : le développement économique ou la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement, par exemple. Si l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme et l'instruction du droit des sols se font encore majoritairement au niveau des communes, un certain nombre de compétences liées à « l'urbanisme » pris au sens large ont d'ores et déjà été transférées aux intercommunalités. On peut citer la politique de ville ou l'équilibre social de l'habitat, compétences obligatoires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. On peut également penser à la création des ZAC d'intérêt communautaire.²⁶

Plusieurs explications à ce renforcement progressif de la logique intercommunale au cours de l'Histoire récente peuvent être avancées : le renforcement du « fait urbain » ; la poursuite de l'étalement urbain ; l'augmentation constante des déplacements au sein des unités urbaines. Tous ces éléments ont vraisemblablement concouru à une prise de conscience collective de la nécessité de penser le projet de territoire au sein d'un espace allant bien au-delà des limites administratives de chacune des communes. Si la création du SCoT (loi SRU) et l'obligation de compatibilité des PLU vis-à-vis de ce document posent les premiers jalons d'une recherche de cohérence territoriale en matière d'urbanisme, la généralisation des PLU intercommunaux a pour but de mettre la planification, notamment dans sa dimension réglementaire, « à l'échelle du fonctionnement de nos territoires ».²⁷

La compétence intercommunale en matière de planification urbaine est relativement ancienne. La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines les dote de la compétence en matière de « *plan de modernisation et d'équipements, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils*

25 Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et Loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM » ou « loi MAPTAM ».

26 La notion d'intérêt communautaire a été consacrée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »).

27 ADCF, PLUi : témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires, 2013.

municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ; création et équipements des zones d'aménagement concerté : zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ». Cependant, c'est la loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dite loi ENE ou loi Grenelle II, qui a introduit une première évolution importante. Elle institue le PLUi comme étant la règle, le PLU devenant, en droit, l'exception. Ce texte ne contraignait pas encore les communes au transfert de la compétence urbanisme aux structures intercommunales, au contraire de la loi ALUR²⁸ entrée en vigueur en 2014 et qui instaure le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités (sauf constitution d'une minorité de blocage rassemblant au minimum 25% des communes et 20% de la population communautaire).

L'émergence d'une gouvernance intercommunale dans l'agglomération toulousaine est assez récente. La Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse n'a été créée qu'en 2001, par transformation du simple District qui existait auparavant. La transformation du Grand Toulouse en Communauté Urbaine intervient elle en 2009, plus tardivement que dans d'autres métropoles régionales²⁹. Ce qui est devenu au 1^{er} janvier 2015 une Métropole est donc une intercommunalité jeune, caractérisée par une gouvernance encore marquée par les traces de l'isolationnisme toulousain décrit par Jean Coppolani.³⁰

Les 37 communes de Toulouse Métropole ont ainsi décidé cette année de s'engager pour la première fois dans l'élaboration d'un PLU intercommunal. Le PLUi a été prescrit le 9 avril 2015 par une délibération du Conseil de La Métropole, en vue d'une approbation à la fin de l'année 2018. Ce document, qui est en réalité un PLUi-h, a vocation à se substituer aux 37 documents d'urbanisme (PLU ou POS) couvrant le territoire communautaire, mais également au Programme Local de l'Habitat (PLH). Il a pour objectif affiché de « définir un projet urbain pour Toulouse Métropole et d'établir de façon équilibrée les règles de développement de l'urbanisme et de l'habitat pour les 37 communes membres ». Il est articulé autour de trois grands enjeux³¹:

- Une meilleure articulation entre développement urbain et mobilités
- Une meilleure articulation entre développement urbain et préservation, gestion des

28 Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 d'accès au logement et pour un urbanisme rénové.

29 DALMAYRAC, Pierre, *Devenir une métropole européenne : la transformation du Grand Toulouse en Communauté urbaine*, 2010.

30 COPPOLANI, Jean, *Les Plans d'urbanisme de Toulouse au XX^e Siècle*, Mémoires de la société archéologique du Midi de la France, Tome LVIII, Toulouse, 1998.

31 <http://www.toulouse-metropole.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-habitat>

ressources et activités agricoles.

- Une meilleure articulation entre programmation de l'habitat, planification urbaine et capacité à assurer un niveau de services et d'équipements suffisant pour la population.

C'est ce dernier enjeu qui est particulièrement traité par la Direction Prospective et Stratégie Territoriale à Toulouse Métropole, et qui s'inscrit dans les travaux auxquels nous avons participé, en partenariat avec le Service de la Réglementation Urbaine et l'Agence d'Urbanisme (AUA/T). En effet, le PLUi-h est porteur de certaines ambitions, sans doute encore plus que les Plans Locaux d'Urbanisme actuellement en vigueur. Il nécessite ainsi un travail fin sur la question du développement urbain, dans le contexte d'une agglomération, on le répète, qui figure parmi les plus dynamiques de France en matière démographique.

De par son caractère intercommunal, il est également marqué par une obligation d'associer les différentes communes à son élaboration, et plus encore, d'aborder la question des dynamiques démographiques, économiques, foncières non plus au niveau communal mais à l'échelle du grand territoire. L'état des lieux des capacités d'accueil et des potentialités de mutation ou d'extension du tissu urbain doit donc être réalisé à cette échelle. C'est notamment cette ligne de conduite qui guide la réalisation d'un diagnostic foncier commun sur les 37 communes de la Métropole.

c) Les exigences de la loi ALUR renforçant le PLUi : l'identification du potentiel de construction dans le tissu urbain

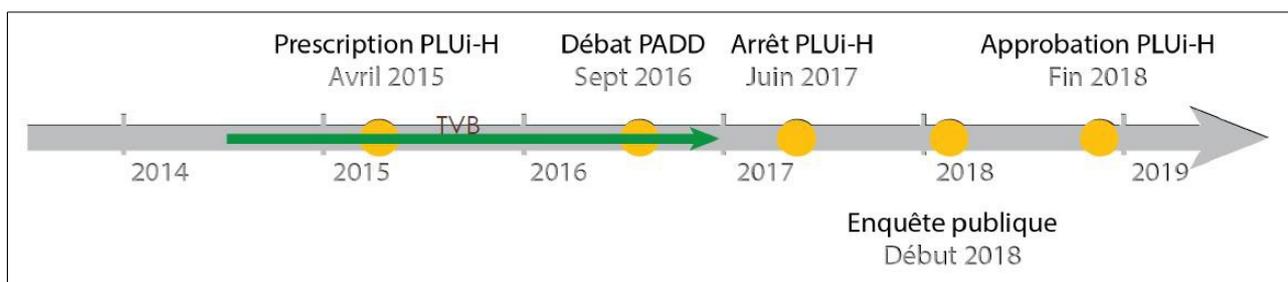
Outre l'instauration du transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités, la loi ALUR est venue imposer de nouvelles exigences aux rédacteurs des PLU en demandant une analyse du potentiel de densification des espaces bâtis. Visant notamment à lutter plus efficacement contre l'étalement urbain, cette mesure veut encourager l'utilisation du foncier disponible dans le tissu urbain existant avant d'ouvrir des extensions à l'urbanisation. Cela se traduit de la manière suivante dans le Code de l'Urbanisme (article L-123-1-2) :

« Le rapport de présentation [...] analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ».

2. Identifier des territoires à enjeux en matière de mutation urbaine

La première phase de l'élaboration du PLUi-h consiste à conduire des études portant sur plusieurs thèmes qui constitueront les grands chapitres du rapport de présentation. C'est sur la base de ce rapport de présentation et du diagnostic qu'il contient que seront définies les grandes orientations pour le développement du territoire intercommunal ainsi que le règlement d'urbanisme qui s'appliquera aux différents espaces de ce territoire.

Calendrier prévisionnel de l'élaboration du PLUi-h de Toulouse Métropole



Source : Direction Environnement, Toulouse Métropole

Au cours de cette première phase, qui est enclenchée au printemps 2015, six ateliers regroupant techniciens et élus des 37 communes de la Métropole ont été organisés. Les études préparatoires à ces ateliers constituent une ébauche de ce qui deviendra le rapport de présentation lors de l'approbation du PLUi-h. Les six thèmes retenus sont les suivants :

- Environnement (paysage, trame verte et bleue, climat)
- Foncier (consommation d'espaces, potentiel foncier)
- Organisation du territoire (centralités et structuration du territoire, économie résidentielle, formes urbaines)
- Habitat (diversité de l'offre de logements, vieillissement de la population)
- Economie (dynamique de l'emploi, besoins des entreprises, agriculture)
- Mobilité (offre et demande de déplacements, cohérence urbanisme / déplacements, stationnement, logistique urbaine)

L'élaboration du diagnostic a constitué un nouveau champ d'application de l'étude sur le diffus, car la Direction de la Prospective a été sollicitée pour la rédaction du chapitre consacré à la

consommation d'espace et au potentiel foncier ainsi que pour la préparation de l'Atelier « Foncier ». Grâce à une analyse approfondie des caractéristiques du territoire rendue possible par l'étude sur le diffus, la photo-interprétation et l'exploitation de diverses données statistiques, plusieurs messages ont pu être délivrés aux élus lors de cette phase. Tout d'abord, les éléments suivants liés au phénomène de la consommation d'espaces à des fins d'urbanisation :

- Le territoire intercommunal est constitué à 48 % d'espaces urbanisés. Les espaces agricoles et semi-naturels, qui représentent 34 % de la superficie totale, sont soumis à une forte pression et de nombreuses exploitations sont menacées.
- Entre 2007 et 2013, 1 000 hectares ont été urbanisés, dont une majorité d'hectares à vocation d'habitat. Cette consommation est équivalente à la taille d'une commune moyenne de première couronne.
- Seule la moitié de ces espaces artificialisés (48%) l'a été dans des périmètres d'opérations d'aménagement (ZAC, PAE, PUP) ou dans les zones d'influence des transports en commun et des centralités de proximité
- Le rythme de la consommation d'espaces est en baisse : 181 ha / an entre 2007 et 2009 pour 154 ha / an entre 2010 et 2013. La part croissante de la mutation urbaine dans les nouvelles constructions à usage d'habitat contribue à cette tendance. Cependant, ce ralentissement pourrait constituer un trompe-l'œil. Comme le précise le Diagnostic réalisé par les services de la ville de Toulouse en 2013, la hausse de l'immobilier constatée en première couronne *« a ainsi généré une forte diminution de la consommation d'espace au sein de l'agglomération et a reporté le mouvement d'étalement urbain sur les communes périurbaines où la construction pavillonnaire se développe de manière intensive renforçant de fait le mitage de l'espace »*.
- La taille moyenne d'un terrain consommé pour construire un logement collectif est en baisse de près de 30 % (100 m² → 71 m²). Ce chiffre est également une manifestation de la densification entraînée par la place croissante de la mutation mais peut aussi traduire une baisse de la taille moyenne des logements neufs. Le PLUi-h se devra de traiter ce sujet dans son volet « Habitat ».

Le diagnostic du chapitre sur le foncier comprend en outre une analyse des disponibilités foncières restantes sur le territoire ainsi que du potentiel de développement. En respect des principes posés par la loi ALUR, l'accent a été mis sur les capacités de densification des zones U et

plus particulièrement des espaces bâtis.

Pendant que la pertinence des périmètres de Zones d'Aménagement Différé et des « pixels » matérialisant les capacités en extension urbaine a pu faire l'objet d'un questionnement, l'enjeu d'un tel travail de diagnostic est de mettre en évidence les capacités du tissu constitué à accueillir des constructions nouvelles. Cela passe par un chiffrage des surfaces disponibles en zone U non bâtie, susceptibles de faire l'objet d'une future intra-urbanisation. Cela passe également par une estimation du potentiel de construction future via la mutation urbaine. Ce potentiel peut difficilement être exprimé en termes de surface en m² et l'analyse réalisée dans le cadre du projet Toulouse Aerospace Express a montré ses insuffisances. Mais dans le cadre d'un projet de territoire aussi vaste que celui du PLUi-h, une répartition équilibrée des dynamiques de construction sur le territoire intercommunal est indispensable et a été identifiée comme un enjeu majeur de ce projet par les techniciens comme par les élus.

Dès lors, un premier diagnostic du potentiel existant en mutation urbaine (principalement renouvellement et intensification parcellaire) a été réalisé à l'aide d'un outil en cours de construction, Medispo, qui a fait l'objet d'un échange méthodologique régulier entre son concepteur, l'Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Toulouse aire urbaine (AUA/T), et les services de Toulouse Métropole.

Cet outil consiste à identifier, d'une part, le foncier mutable via l'intensification urbaine, ou intensification parcellaire. L'ensemble des parcelles comportant déjà au moins une construction sont sélectionnées et font l'objet d'un tri automatisé (selon la même logique que le tamisage appliqué au périmètre d'étude de la ligne TAE). La forme, la taille ainsi que l'accessibilité des parcelles entrent ensuite également en compte dans le repérage. De cette manière, l'outil Medispo permet de repérer et de quantifier les espaces non bâtis présents sur des parcelles déjà bâties ou urbanisées ; ces espaces sont théoriquement susceptibles d'accueillir des constructions nouvelles par le biais de la division parcellaire.

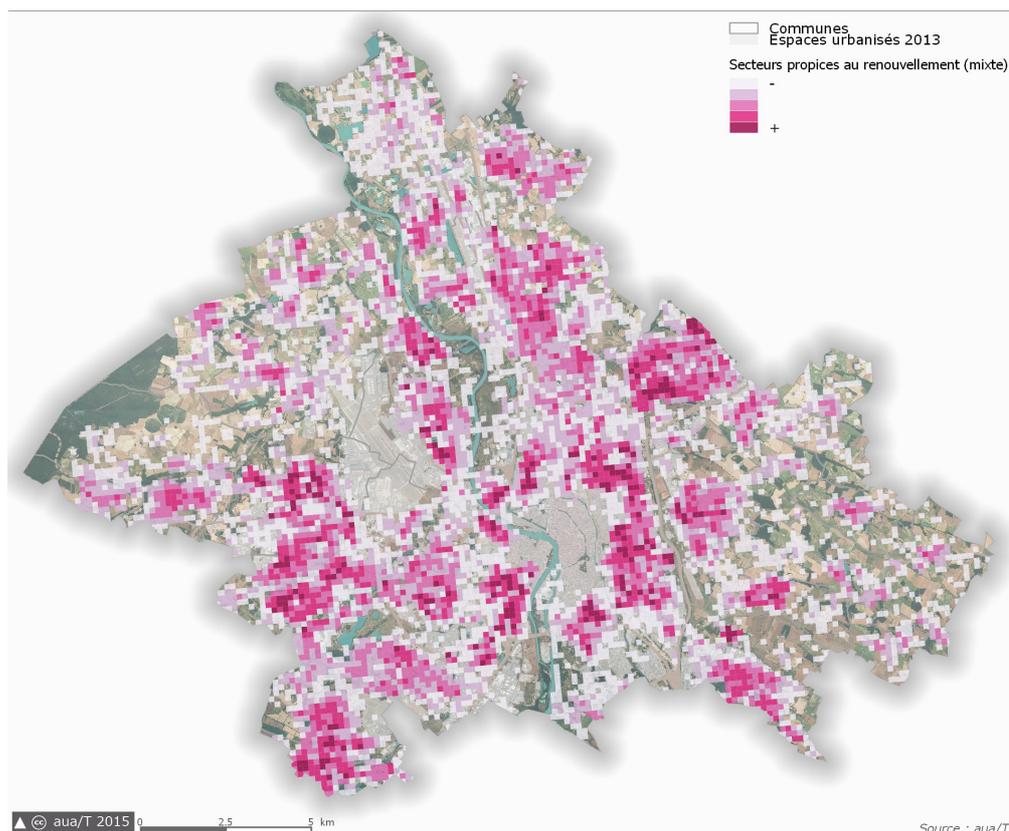
D'autre part, l'outil Medispo cherche à identifier les espaces présentant un potentiel de renouvellement urbain particulièrement fort. Comme nous l'avons vu, le renouvellement produit la grande majorité des logements construits via la mutation urbaine sur l'agglomération (80 à 90 % selon les territoires). Ainsi, le repérage des zones du territoire présentant un potentiel de renouvellement urbain particulièrement élevé permet d'anticiper la localisation des futurs processus

de mutation dans le diffus. Ce repérage doit ainsi éveiller la vigilance de l'acteur public sur les espaces potentiellement amenés à se transformer hors maîtrise d'ouvrage publique et sans autre incitation ou contrainte que le règlement d'urbanisme en vigueur. Mais il peut également permettre de prendre conscience des potentialités d'évolution du tissu urbain à destination de l'habitat, dans un contexte toujours aussi important de croissance démographique et de durcissement des exigences en matière de logement social, exigences qui concernent de plus en plus de communes dans l'agglomération toulousaine.

Ainsi, l'identification du potentiel de renouvellement urbain doit constituer un outil de prospective territoriale dans le cadre du PLUi-h et doit pouvoir s'inscrire dans une démarche de projet urbain : à la fois à l'échelle d'un quartier (exemple du secteur Plana-Soupetard) où l'anticipation des mutations urbaines doit permettre d'agir via la fiscalité de l'urbanisme, les dispositifs d'amélioration de l'habitat ou encore l'aménagement des espaces publics ; et à l'échelle de la Métropole, où les processus de densification diffuse doivent être parfois canalisés, parfois encouragés. En effet, les enjeux sont nombreux : la préservation ou la restauration d'un équilibre territorial en matière d'accueil des populations nouvelles (certaines communes sont soumises à une pression plus forte que d'autres au regard de leurs capacités de densification) ; la préservation d'équipements publics et de réseaux suffisants dans les zones en voie de densification ; le maintien d'une cohérence urbanisme / transport à l'échelle intercommunale.

Le diagnostic réalisé a pour objectif de mettre ces différents enjeux au centre de la réflexion sur le projet de territoire porté par le premier PLU intercommunal de l'agglomération toulousaine. Cette réflexion sur le renouvellement urbain à l'échelle du grand territoire est favorisée par une représentation cartographique particulière : celle-ci est issue de la méthode du carroyage, imprécise à l'échelle de la parcelle ou du quartier, mais permettant de faire ressortir clairement les espaces propices au renouvellement à l'échelle intercommunale.

Secteurs potentiels de renouvellement



Afin de passer de l'identification des secteurs propices au renouvellement urbain à une logique de projet, il semble nécessaire de mettre en cohérence le renouvellement futur avec les zones d'influence des transports en commun, des commerces et des équipements. Ainsi, une analyse de l'ensemble des secteurs fortement mutables du territoire communautaire devra être engagée, et un classement de ces secteurs en trois catégories peut être envisagé.

Premièrement, les secteurs mutables où la multiplication de constructions nouvelles via du renouvellement ou de l'intensification ne sont pas souhaitables. Leur développement peut en effet ne pas correspondre au projet de la collectivité, qui souhaite avant tout « polariser » l'accueil des nouveaux habitants³². Le renouvellement urbain peut également menacer dans certains cas un patrimoine bâti ou des activités productives que l'on souhaite conserver sur le territoire. L'outil Medispo joue ici un rôle d'éveil de vigilance pour la collectivité, qui doit trouver les moyens réglementaires de limiter voire empêcher le renouvellement et la densification dans ces secteurs.

³² « Polariser le développement » constitue un des 4 titres du SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine, au même titre que « maîtriser l'urbanisation », « relier les territoires » et « piloter le projet ».

Deuxièmement, les secteurs mutables dont le développement doit être « temporisé », dans la mesure où ils constituent des espaces de développement préférentiel de l'habitat mais sans bénéficier d'un niveau d'équipements adapté à une forte croissance démographique. La mise en place d'une opération d'aménagement, avec une maîtrise foncière publique et un phasage des constructions nouvelles, peut constituer un moyen d'assurer un développement mesuré du parc de logements et accompagné surtout d'équipements et d'espaces publics adaptés.

Troisièmement, des secteurs présentant un fort potentiel de mutation et dans lesquels la densification résidentielle doit être encouragée dès aujourd'hui. Dans cette optique, l'identification de périmètres de « centralités » (132 sur les 37 communes de Toulouse Métropole) dans le cadre du PLUi peut s'avérer particulièrement intéressante. Les conséquences concrètes en matière de projet urbain du repérage de ces centralités ne sont pas encore connues, mais celles-ci auront a priori vocation à concentrer le développement urbain à venir. Un certain nombre d'entre elles pourront donc constituer des espaces préférentiels de densification et le PLUi devra se doter d'outils adéquats pour assurer cela.

Chapitre 3 : Quelle politique d'aménagement face au phénomène de l'urbanisation en diffus ?

Cette partie conclusive doit être l'occasion de s'interroger sur la pertinence de la politique d'aménagement de la collectivité et sur les outils concrets de maîtrise de la production de logements sur le territoire, du point de vue quantitatif comme qualitatif.

1. Une politique d'aménagement public est-elle encore nécessaire ?

a) Intérêt et limites des opérations publiques d'aménagement

Au vu de l'ampleur de la construction de logements en diffus sur le territoire de Toulouse

Métropole et de la part largement majoritaire qu'elle représente dans la production totale, on peut s'interroger sur l'impact réel en matière d'habitat des opérations d'aménagement menées sous maîtrise d'ouvrage publique.

Les opérations d'aménagement présentent quelques avantages majeurs : elles font l'objet d'un phasage précis des constructions qui seront réalisées, selon un calendrier que la collectivité maître d'ouvrage est en mesure de maîtriser. De plus, le niveau de densité du nouveau quartier aménagé est choisi, de même que la part de logement social, élevée dans les ZAC toulousaines (30 à 35 % des logements) et que l'identité des promoteurs partenaires de l'opération.

Cependant, les procédures d'aménagement telles que les ZAC, principale filière de production en urbanisme maîtrisé, sont des procédures complexes et nécessitant un suivi attentif de la collectivité sur des périodes particulièrement longues (10, 15, 20 ans). Elles exigent un suivi de projet permanent avec l'aménageur public (la SEM Oppidea pour les ZAC publiques de Toulouse Métropole) ou privé, ainsi que des capacités d'investissement et une trésorerie importante. L'urbanisation en diffus, quant à elle, ne nécessite par exemple pas de portage foncier par l'acteur public.

Les constructions livrées dans ces périmètres d'aménagement public sont par ailleurs régulièrement sujettes à critique. Elles attirent beaucoup d'investisseurs à la recherche de placements immobiliers défiscalisés et « pas assez de propriétaires occupants » au vu des attentes initiales,³³ qui font pourtant l'objet d'un accord avec les promoteurs destinataires des lots aménagés. Ce phénomène fait redouter la dégradation progressive des nouvelles copropriétés créées en ZAC, alors même que leur réhabilitation fait partie des enjeux majeurs de la politique du logement dans bon nombre de grandes villes.

La qualité des logements construits est également remise en question : le besoin de concilier un achat de terrains à des prix élevés par l'acteur public et un prix de sortie abordable pour les ménages peu aisés entraîne parfois une dégradation de la qualité des logements ou une diminution de leur taille sur certaines opérations. Ces observations poussent l'acteur public à redouter pour les ZAC contemporaines une trajectoire similaire à beaucoup de quartiers de grands ensembles, impulsés par la volonté publique et transformés aujourd'hui en « ghettos » coupés du reste de la ville, urbanistiquement et socialement.

33 Entretien avec un chef de projet de la Direction des Opérations d'aménagement, 16/07/2015.

La collectivité a conscience de ces risques. La ZAC toulousaine de St-Exupéry, voisine du Grand Projet Toulouse Montaudran Aerospace et sortie de terre à la fin des années 2000, est source d'une véritable insatisfaction et se trouve d'ores et déjà intégrée à la politique de rénovation urbaine prévue normalement pour les quartiers soumis à des difficultés économiques et sociales particulièrement importantes.

b) Quels logements l'urbanisation en diffus produit-elle ?

Si les constructions réalisées dans le cadre des opérations d'aménagement publiques ne sont pas entièrement satisfaisantes, qu'en est-il des constructions en diffus ? Les limites de l'étude réalisée à Toulouse Métropole tiennent en partie au fait que les caractéristiques du parc immobilier construit via des opérations en diffus n'ont pas été analysées de manière suffisamment approfondie. À ce titre, on peut préciser que la systématisation et l'amélioration d'un tel travail de repérage du diffus seront nécessaires à l'avenir, si l'on souhaite véritablement en tenir compte dans les politiques de planification. Les données manquantes sur la typologie des logements construits ou les caractéristiques socio-démographiques des acquéreurs seraient ici particulièrement intéressantes afin de les comparer à celles dont on dispose plus facilement pour les opérations d'aménagement.

Toutefois, quelques éléments de comparaison entre production maîtrisée et production diffuse sont à notre disposition. Un calcul rapide de la surface moyenne des logements construits en Zones d'Aménagement Concerté et de ceux construits en diffus sur la commune de Toulouse de 2008 à 2013 indique que ces derniers se caractérisent par une taille moyenne inférieure (69 m^2 / logement contre 75 m^2 / logement en ZAC). La différence est relativement mince, mais on la retrouve de manière systématique sur plusieurs quartiers observés. Elle peut être très légère, comme à Borderouge, où la taille moyenne des logements produits par des ZAC s'élève à 73 m^2 , contre $70,5 \text{ m}^2$ pour les logements construits dans le diffus aux franges de la ZAC. Elle peut également être très significative, comme dans les faubourgs de la rive gauche, où la ZAC de Bourrassol a produit des habitations mesurant 90 m^2 en moyenne, tandis que les constructions diffuses dans le même quartier créent des logements beaucoup plus petits (57 m^2).

En ce qui concerne la typologie des logements (du T1 au T5), étroitement liée à leur surface,

une étude ³⁴ menée par l'ObserveR de l'immobilier toulousain, une structure privée conventionnée par Toulouse Métropole, fait état d'une part plus importante des petits logements (T1 et T2) dans les livraisons réalisées en diffus par rapport aux livraisons dans le cadre des ZAC, et ce sur un périmètre géographique un peu plus large que celui de Toulouse Métropole. Inversement, la part de grands logements familiaux (T4 et plus) est plus importante dans le parc livré en ZAC que dans le parc diffus. Cependant, les différences entre production en diffus et production en ZAC sont dans les deux cas assez ténues (32 contre 35 % pour les petits logements, 25 contre 28 % pour les grands logements).

Le territoire communautaire est marqué par une forte disparité des profils résidentiels entre la ville-centre et la périphérie : alors que les jeunes, les célibataires et les locataires sont surreprésentés à Toulouse, les familles ont plutôt tendance à se concentrer dans les communes périphériques. La conservation des familles sur le territoire toulousain constitue un enjeu bien identifié depuis plusieurs années et figure parmi les objectifs du Programme Local de l'Habitat. On peut alors aisément comprendre qu'une construction massive de petits logements via le diffus ne facilite pas cet objectif et atteste de l'importance des opérations maîtrisées pour maintenir la mixité sociale et un certain équilibre entre différents profils de résidents.

Cette mixité passe, comme nous l'avons déjà précisé, par une volonté de profiter des opérations publiques pour construire un parc de logements abordables. Les ZAC livrées sur le territoire communautaire depuis une dizaine d'années comportent en effet une part de logement social plus élevée que les opérations en diffus. L'étude de l'ObserveR affirme que 23 % du parc de logements construit au sein des ZAC métropolitaines en moyenne sur la période 2002-2011 constitue du logement social. Cette part baisse à 19 % pour les constructions en diffus. Ces chiffres sont cohérents avec l'observation faite précédemment selon laquelle les logements livrés en ZAC sont en moyenne plus grands que ceux livrés dans le diffus. En effet, la production en locatif social est généralement plus orientée vers les grands logements que la promotion immobilière.

En revanche, on ne constate pas de différenciation majeure sur les prix des logements, selon qu'ils aient été livrés dans le cadre de ZAC ou dans des opérations diffuses. Des différences mineures sont observables en fonction des segments de marché : les prix des T1 sont un peu élevés en ZAC, les prix des T2 et des T3 connaissent des niveaux similaires dans les deux secteurs, tandis que les grands logements sont globalement plus chers en diffus. L'étude de l'ObserveR avance une

34 L'ObserveR de l'Immobilier Toulousain, « De la ZAC au diffus : constats et perspectives », 12 mai 2012.

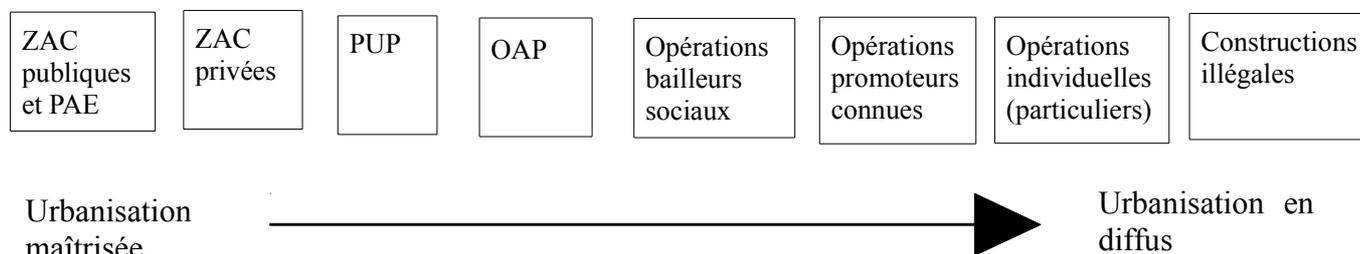
explication : « *la concentration de ces grands logements en diffus sur la ville de Toulouse, notamment dans des opérations haut de gamme, mais aussi l'adaptation des prix de ces logements par les promoteurs au regard des budgets des ménages recherchant ce type de logement* ».

Ces différences assez minces nous amènent à nous interroger sur la grille de lecture mobilisée jusqu'ici, qui consiste à différencier strictement l'urbanisme maîtrisé de l'urbanisme diffus. Nous sommes déjà revenus sur les réserves émises par les services de la collectivité au sujet de la qualité des constructions, de la sociologie des acquéreurs ou de la difficile maîtrise des charges foncières au sein des opérations publiques d'aménagement. Comme l'indique l'Observer, « les ZAC n'échappent pas à la tendance du marché »³⁵ et la collectivité est aujourd'hui contrainte, de son propre aveu, de s'engager comme beaucoup d'autres dans une démarche de « projet urbain négocié » (Llorente et Vilmin, 2013).

L'apparition de ces « formes de gouvernance hybride » soulevée par le PUCA est illustrée par exemple par les Projets Urbains Partenariaux (PUP) créés par la loi du 25 mars 2009, utilisés à diverses reprises depuis lors sur le territoire métropolitain. Ce type d'opération, que nous avons dû classer pour les besoins de l'étude dans la catégorie « urbanisme maîtrisé », relève en réalité typiquement d'un urbanisme négocié. Inversement, certains grands projets portés par des aménageurs privés ou des bailleurs sociaux et réalisés dans ce que nous appelons, par défaut, le diffus, font pourtant l'objet d'une négociation importante avec les services de la collectivité et n'échappent à ce titre pas complètement au contrôle de l'acteur public. Il en est de même pour les projets réalisés au sein de périmètres d'OAP, qui sont classés dans le « diffus ». Ce choix a été fait car la seule véritable participation de l'acteur public réside dans la définition réglementaire de la zone de projet. Cependant, les prescriptions imposées en termes de programmation ou de densité rapprochent les OAP d'un outil d'urbanisme négocié, voire encadré.

35 L'Observer de l'Immobilier Toulousain, op. cit.

Il semblerait donc que les projets d'aménagement et de construction soient difficilement classifiables dans les deux seules catégories que nous avons identifiées à l'origine. Ils seraient plus évident de les représenter sur un continuum similaire à celui-ci :



Si nous avons choisi de placer le curseur entre les PUP et les OAP, c'est-à-dire entre les opérations soumises à un dispositif de financement faisant intervenir directement la collectivité et les autres, on peut penser que la différence majeure entre maîtrisé et diffus en terme d'impacts sur la production de la ville réside en réalité dans la qualité des espaces publics et des équipements publics créés.

Effectivement, une production de logements en diffus importante ne s'inscrit pas dans une véritable logique de planification permettant de mettre en adéquation croissance démographique et équipements publics adaptés. Nous avons cité plus haut l'exemple d'écoles publiques construites dans le cadre de ZAC, destinées à accueillir les nouvelles populations attendues au sein de ces mêmes ZAC, et pourtant remplies avant même la livraison des logements par des populations installées dans les constructions diffuses ayant fleuri aux alentours des ZAC. Une stratégie d'anticipation, voire de maîtrise, de l'urbanisation diffuse pourrait contribuer à remédier à ce type de problème.

Quant aux espaces publics, le Plan Local d'Urbanisme révisé en 2006 faisait déjà état des insuffisances en termes de qualité urbaine de l'urbanisme diffus. Les auteurs notent que, dans ce type d'urbanisme, « *l'espace public se limite souvent à la voirie de desserte* »³⁶. Or, « *lorsque l'organisation préalable de l'espace a été prise de vitesse par la croissance urbaine, c'est la qualité de vie des habitants qui en est concrètement affectée : quartiers sans vie, sans identité, sans repères...* ». Ainsi, la collectivité doit profiter des opérations d'aménagement dont elle est maître

36 Plan Local d'Urbanisme de Toulouse, Rapport de présentation, 2006.

d'ouvrage pour « *privilégier les espaces publics dès la conception du projet* ». On peut cependant rappeler les critiques régulières faites à l'urbanisme toulousain moderne, qui fait la part belle aux résidences sécurisées. Forme de *gated communities* à la française, ces résidences fermées fabriquant une « ville privée », pour reprendre l'expression de Bruno Sabatier (Sabatier, 2013), sont des petits collectifs de un à cinq étages, avec jardin, parking, parfois piscine, séparés de l'extérieur et inaccessibles aux non résidents. Ces « huit cloisons résidentielles », tels que les qualifient les rédacteurs du Plan Local d'Urbanisme, « *procurent à ceux qui ont les moyens financiers d'y pénétrer, en tant que locataire ou propriétaire, le sentiment d'être protégé du monde environnant. Défendus par de hautes clôtures, contrôlés en permanence par des caméras ou des vigiles, ces quartiers privés dotés de parkings, de piscine et d'espaces verts parfaitement entretenus, sont des archipels qui viennent se poser sur le territoire urbain d'une manière que l'on peut qualifier de hors-sol* ». ³⁷ La collectivité ne manque donc pas de porter un regard critique sur ces « *zones d'habitat cossu qui, reliées à la ville par la seule voirie, peuvent désagréger le territoire urbain et social* ». Cependant, un certain nombre de ces résidences sont situées au sein de ZAC dites « privées », car concédées à des aménageurs privés autres que la SEM dédiée (Oppidea), mais néanmoins comptabilisées dans les opérations maîtrisées, au même titre que les grandes opérations communales ou communautaires que constituent les projets de Borderouge, Montaudran ou la Cartoucherie.

2. Encadrer la division parcellaire dans les zones d'habitat individuel : les questions posées par le « Bimby »

Le phénomène d'intensification parcellaire en diffus, que nous avons pu observer sur le territoire de l'agglomération toulousaine, mérite que l'on y accorde une attention particulière. Il représente une filière importante de production de logements, particulièrement dans les quartiers pavillonnaires qui constituent l'essentiel du tissu urbain des communes périphériques : l'intensification représente en effet 15 % de la mutation, soit près de 6 % de la production totale de logements dans les communes de première couronne toulousaine ; elle atteint 24 % de la mutation, soit 10 % de la production totale en deuxième couronne. Ce phénomène de « densification douce » s'appuie sur un gisement foncier existant dans les quartiers d'habitat individuel et récemment mis en lumière par les différents programmes de recherches menés sur la densification douce des quartiers pavillonnaires (Brès-Mariolle 2014, AUD Clermont Métropole 2014, PUCA 2013 notamment). Les raisons qui poussent des propriétaires de terrains déjà bâtis à engager une division

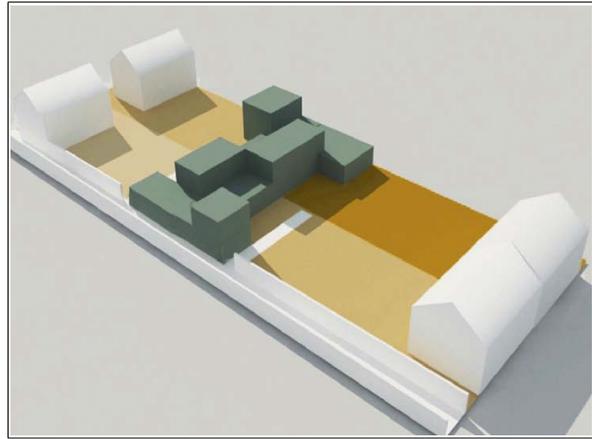
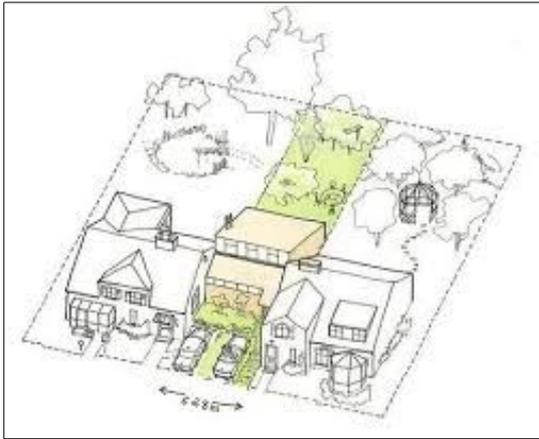
37 *ibid.*

parcellaire avec vente de terrain sont multiples : difficultés d'entretien de la parcelle, remboursement de prêt, financement d'un projet personnel, accueil d'un membre de la famille dans un nouveau logement sur le terrain familial, etc.

Le projet de recherche Bimby,³⁸ acronyme de « Build In My Backyard » et qui se veut être un clin d'oeil au célèbre « Nimby », a été développé par deux architectes, David Miet et Benoît Le Foll et est soutenu par l'Agence Nationale de la Recherche depuis 2009. Il « vise à la définition, à court terme, d'une nouvelle filière de production de logements, capable d'intervenir au sein des tissus pavillonnaires existants, qui représentent la majorité des surfaces urbanisées en France ». La mise en place de démarches Bimby à l'échelle communale aurait pour objectif de faire converger les aspirations individuelles des habitants (préférence pour l'habitat individuel, intérêt financier à céder une partie de leurs terrains) et les besoins de la collectivité (construction d'un nombre de logements suffisant et densification des quartiers déjà constitués).

Par la mise en place d'une démarche d'accompagnement des propriétaires de terrains bâtis, qui peut être intégrée aux différents pièces du PLU, le Bimby a pour but et pour intérêt de chercher à encadrer un phénomène de densification spontanée, qui bien que qualifiée de « densification douce », n'est pas sans engendrer un certain nombre de problèmes. Les divisions parcellaires à l'origine d'une urbanisation « en drapeau » ou « en raquette » sont fréquentes dans les quartiers structurés autour de quelques grandes voies de communication et marqués par des terrains libres en cœur d'îlot. L'accès à ces fonds de parcelles, lorsqu'elles accueillent des constructions nouvelles via l'intensification, se fait généralement par des nouvelles voies de desserte en impasse qui entraînent un allongement des réseaux et qui n'optimisent pas l'espace et ses usages. Des phénomènes de congestion peuvent même apparaître dans des quartiers marqués par une multitude d'opérations de ce type et n'ayant pas été conçus et dimensionnés dans une optique de densification ultérieure. Une urbanisation de ce type ne favorise pas non plus la lisibilité et la continuité des espaces bâtis et ne préserve pas toujours l'intimité initiale apportée par les jardins en cœur d'îlot. En bref, la forme urbaine créée n'est pas pleinement satisfaisante. C'est à ces problèmes que veulent remédier les démarches Bimby, qui veulent à la fois « susciter » et « maîtriser » (Touati et Crozy, 2015) les projets d'évolution de parcelles que les habitants imaginent à l'aide de professionnels.

38 bimby.fr



Sources : bimby.fr et IAURIF

Une réflexion sur ce sujet a été engagée dans les services de Toulouse Métropole, où le Bimby a été qualifié de « *concept extrêmement séduisant, car constituant un mode d'urbanisation sans consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles et « accepté », car s'appuyant sur l'intérêt individuel, mais aussi à première vue consensuel* ». Pourtant, au-delà des impacts potentiellement négatifs d'une densification pavillonnaire non contrôlée et présentés plus haut, des interrogations sont émises sur la mise en place d'une démarche Bimby à Toulouse et dans son agglomération.

Premièrement, est avancé l'argument que « *le Bimby ne peut être une réponse adaptée aux territoires permettant le renouvellement urbain, à savoir les sites desservis par les transports en communs, les équipements publics, car il peut anéantir les possibilités de renouvellement ultérieur* ». ³⁹ En effet (et les observations faites par notre étude corroborent cela), de nombreux quartiers de la ville-centre se transforment massivement par le biais d'un renouvellement urbain qui densifie des espaces généralement situés à proximité, sinon de grands équipements et de TCSP, du moins de commerces et de services de quartier, ou d'axes de circulation majeurs. Encourager un processus de densification douce sur ces espaces pourrait favoriser la multipropriété et empêcher un renouvellement urbain ultérieur. La possibilité de créer progressivement des quartiers d'habitat individuel comportant des parcelles de taille réduite, peu de terrains à bâtir et des habitations récentes est réelle, or ce sont précisément ces caractéristiques urbaines qui ont freiné la mutation sur certains quartiers toulousains (voir l'exemple de Croix-de-Pierre, évoqué dans la partie I).

³⁹ Note de réflexions relative à la démarche Bimby, DPST et SRU, Toulouse Métropole, 2013.

Deuxièmement, même dans des communes périphériques moins marquées par la construction de grands collectifs, Toulouse Métropole relève que la démarche Bimby « implique un postulat de suffisance des équipements publics » qui ne correspond pas toujours à la réalité. Les aménagements nécessaires devraient être réalisés dans le cadre d'un projet de secteur, rendu difficilement lisible par une densification au coup par coup, via le « remplissage » de fonds de parcelles libres, et pouvant engendrer des coûts importants pour la collectivité. La question n'est pas insoluble, des dispositifs de financement peuvent être envisagés (TAM, PUP, ...) mais cet enjeu doit être absolument pris en compte au vu de la pression foncière et démographique inhérente à une agglomération de cette taille.

Ensuite, le Bimby ne paraît pas nécessairement adapté à un développement de la mixité sociale qui passerait par le nouveau parc de logements proposé. Il est en effet « *fort peu probable qu'au titre de cet urbanisme accepté, les propriétaires, aménageurs pour l'occasion, favorisent ou autorisent la réalisation de logement social dans leur jardin* ». Une servitude de mixité sociale pourrait être imposée aux propriétaires, mais constituerait probablement un frein à la production, la valorisation de l'intérêt du propriétaire étant au cœur de la démarche Bimby. Les services de la Métropole en concluent que « *le Bimby doit être considéré comme un mode de production de logement non social, qui ne pourra qu'entraîner un risque d'augmentation de la carence SRU de certaines communes, notamment les plus petites ayant dépassé depuis peu les 3 500 habitants.* »

Enfin, le Bimby, qui mobiliserait des moyens humains et matériels en vue d'accompagner les projets individuels par une ingénierie publique adaptée, peut-il constituer une véritable politique de planification en matière d'habitat ? La réussite d'une telle démarche est fortement liée au libre arbitre des particuliers, il semble donc difficile d'évaluer, quantitativement et précisément, un objectif de production de logements, ni de le garantir. Par ailleurs, un tel affichage politique poserait question : le Bimby peut être considéré comme une démarche favorisant des intérêts particuliers, à savoir la plus-value foncière pour le propriétaire de terrain.

Malgré ces nombreuses réserves, une démarche expérimentale de densification encadrée doit être prochainement proposée à des élus de la Métropole. Elle s'appuierait sur l'étude des territoires les plus pertinents pour faire l'objet de ce type de démarche, identifiables grâce à une analyse de critères favorisant a priori l'intensification urbaine et qui ont été mis en évidence par l'étude sur

l'urbanisation en diffus.

Le portage politique d'une démarche Bimby est essentiel à sa réussite : la démarche nécessite un temps d'échange important entre élus et techniciens pour mettre à jour les priorités de chacun et déterminer la manière dont la démarche pourrait s'insérer dans le cadre des politiques de planification territoriale. Cet aspect est d'autant plus complexe avec l'apparition prochaine d'un projet et d'un règlement d'urbanisme intercommunaux. Une telle démarche nécessiterait également de mobiliser des moyens matériels et humains et d'assurer une forte communication à destination des habitants.

3. Les stratégies et les outils pour encadrer la production en diffus

a) Affiner le repérage du potentiel mutable par la connaissance du terrain

Le projet Bimby et les multiples démarches qui s'en sont inspirées sur le territoire français ont pour but d'encadrer la division parcellaire et de faire converger dans la mesure du possible des initiatives individuelles et un projet de territoire porté par la collectivité. Encadrer la mutation en diffus de manière générale semble en revanche plus complexe. Celle-ci prend majoritairement la forme de renouvellement urbain créant du logement collectif dense dans des secteurs qui ne sont pas nécessairement dimensionnés pour accueillir autant de constructions neuves. De plus, cette mutation intervient selon des stratégies de localisation complexes, par une agrégation d'opérations spontanées et isolées, que l'action publique n'influence que modérément, si l'on s'en tient aux niveaux de mutation urbaine très disparates observés dans des quartiers pourtant soumis à un même règlement et à une même desserte en transports publics.

Dès lors, il semble indispensable de préciser que, malgré l'ambition d'établir des projections sur l'ensemble d'une ville ou d'une agglomération, la définition de scénarios prospectifs pertinents passe par l'exploitation d'une fine connaissance du terrain. C'est pour cette raison que nous avons cherché à nous appuyer sur le service des opérations d'aménagement et sur les chefs de projet, qui possèdent une connaissance pointue des secteurs géographiques qui leur ont été attribués.

L'exemple d'un travail de prospective mené sur le quartier des Izards, au nord de Toulouse

et voisin de la ZAC de Borderouge, est éclairant. Dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine (le quartier des Izards est classé parmi les 18 quartiers prioritaires toulousains depuis l'engagement du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain), l'équipe du Territoire Opérationnel Nord est tenue de favoriser une répartition équilibrée des nouveaux logements sociaux qui doivent être construits dans ce secteur. Un périmètre d'accueil potentiel a été tracé au sein d'un tissu urbain déjà largement bâti (bande des 300 mètres autour du QPV dans laquelle les constructions neuves sont soumises à défiscalisation) et un potentiel foncier réaliste permettant la construction de logements sociaux doit être établi. La difficulté majeure de ce travail prospectif tient au fait qu'il porte sur un secteur largement bâti, disposant de peu de foncier libre. Une étude de mutabilité des parcelles doit ainsi être menée. La méthode dite « des tamis » est mobilisée pour effectuer cette étude, or il s'avère que la connaissance précise du terrain permet, comme on pouvait l'imaginer, d'affiner le potentiel théorique dégagé au départ. Ainsi, la modification attendue du zonage du PLU, en raison de demandes répétées des populations résidentes, risque de faire varier considérablement les droits à bâtir sur certaines parcelles et permet d'envisager, à la fois, une valorisation immobilière du secteur atténuant certains comportements de rétention foncière, et un potentiel de production de logements sociaux via la mutation urbaine plus élevé que prévu. De même, la connaissance de l'identité de certains résidents bien identifiés par l'acteur de terrain que représente le chargé de secteur permet d'anticiper des accords entre propriétaires fonciers, ces accords pouvant être à l'origine d'opportunités foncières particulièrement intéressantes pour un investisseur, qu'il soit public ou privé.

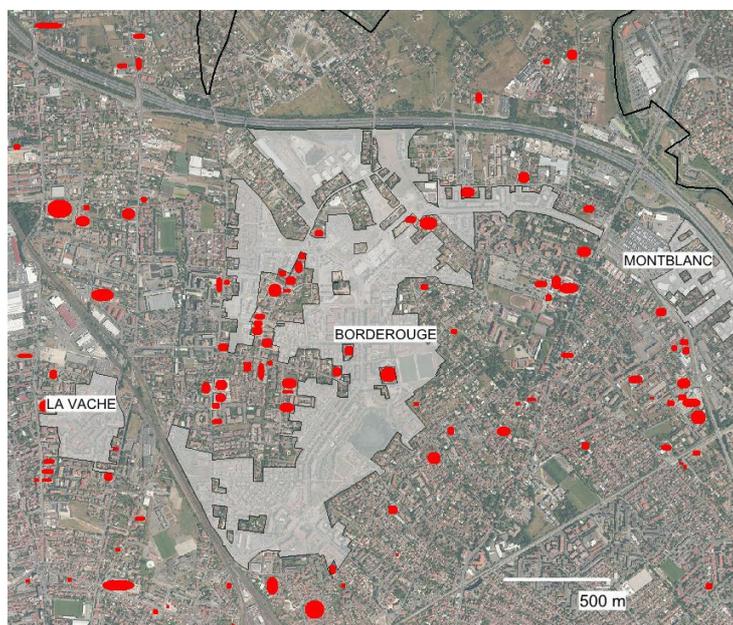
Ainsi, une étude approfondie menée sur un quartier tel que celui des Izards permet d'affiner le repérage essentiel réalisé grâce au tri automatisé des unités foncières et permet par là même d'établir un bilan de constructibilité ainsi qu'un potentiel de production de locatif social et même un potentiel de recettes fiscales plus pertinents qu'une évaluation « aveugle » du terrain. Ce constat peut sonner comme une évidence, mais permet d'attirer une fois de plus l'attention sur la nécessaire convergence entre prospective territoriale et outils de projet urbain.

b) Des outils d'encadrement sous contrainte politique

Parallèlement à la méthode d'anticipation de la mutation urbaine, doit être menée une réflexion sur les outils mobilisables afin d'encadrer cette mutation. Comment s'assurer de ne pas être complètement dépassé par une production massive via le diffus ? Dans la mesure où la

collectivité n'a pas les moyens d'assurer une production de logements entièrement maîtrisée, c'est la question centrale qui se pose à nous. Nous avons vu que les simples articles du règlement d'urbanisme ne constituent pas un cadre assez précis pour canaliser la construction en diffus. Une série d'outils est alors à la disposition de l'acteur public : Orientations d'Aménagement, Taxe d'Aménagement Majorée, préemption, gel, achat public de foncier, ... L'ensemble des outils mobilisables est en réalité connu des techniciens, qui sont en mesure de proposer un encadrement adapté sur un secteur où est anticipée une forte activité immobilière en diffus. Il semble pourtant que, là encore, le portage politique de ces outils soit le principal facteur bloquant.

Quelques exemples permettent d'éclairer la question de l'encadrement de la mutation en diffus dans le Nord Toulousain. Au vu de l'importance des constructions aux franges de la ZAC de Borderouge, les élus concernés ont réagi en demandant une maîtrise foncière accrue du secteur. Des acquisitions foncières « préventives » ont ainsi été proposées par les techniciens, mais n'ont fait l'objet d'aucune suite concrète. Il en va de même pour des propositions d'intervention réglementaire forte, via l'utilisation des périmètres de gel et de sursis à statuer. Ces pistes n'ont pas été concrétisées, en raison des études préalables chronophages et coûteuses qu'elles impliquaient ; en raison également des requêtes des résidents qui ont fait pression contre ce type d'intervention ; en raison enfin d'un avis défavorable du commissaire enquêteur lors de l'enquête publique.



La multiplication des constructions en diffus aux franges de la ZAC de Borderouge. Source : Toulouse Métropole.

Le tracé du périmètre de la ZAC de Borderouge pose également question, dans la mesure où il a été en partie déterminé par des négociations avec les propriétaires de certaines habitations, qui ont refusé de voir leurs terrains compris dans le périmètre de l'opération d'aménagement. Cela a conduit au dessin d'une ZAC « en dentelle », avec un périmètre manquant de cohérence et qui a été suivi de plusieurs cessions foncières ultérieures ayant conduit à des processus de renouvellement très dense dans le diffus, aux franges de l'opération. Une Taxe d'Aménagement Majorée a là aussi été proposée et mise en application seulement à la fin de l'année 2013, alors que le tissu urbain avait déjà été largement densifié au point de voir se construire une vingtaine de programmes de logements collectifs dans le secteur diffus.

Ainsi, si la prospective foncière et territoriale conserve une certaine part d'incertitude, différents outils sont à la disposition de la collectivité afin de freiner ou favoriser l'urbanisation diffuse et la mutation urbaine, mais leur mise en place est soumise à une contrainte politique forte inhérente au fonctionnement d'une collectivité territoriale.

Conclusion

Ainsi que nous l'avons démontré tout au long de cet travail, les processus de mutation urbaine sont complexes à analyser et se développent dans des espaces possédant des caractéristiques urbaines, sociologiques ou réglementaires diverses. La dimension politique de l'action publique en matière d'urbanisme joue également un rôle clé dans la mesure où les stratégies communales tout autant que l'acceptabilité sociale des transformations du tissu urbain ne peuvent être écartées de la conception du futur projet urbain de la Métropole à l'heure du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

Les stratégies de chacun doivent être analysées et classées en fonction de leurs objectifs respectifs et des effets qu'elles produisent. À ce titre, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France propose une grille de lecture intéressante des stratégies communales en matière de planification urbaine et de gestion de l'urbanisation en diffus. Il distingue ainsi les stratégies de type protectionniste, qui consistent à limiter tout développement et toute densification ; les stratégies de type incitatif, promouvant la densification douce (incitant à une densification sans transformation substantielle des formes urbaines) ou la densification forte (changement des formes urbaines, souvent par le biais du renouvellement urbain dense) ; et enfin des stratégies de type interventionniste-volontariste, consistant à mobiliser des outils opérationnels de type ZAC pour mettre en œuvre un projet d'aménagement d'envergure, qu'il tende vers une densification douce ou forte.

Tous ces modèles perdurent dans les stratégies respectives des 37 communes métropolitaines. Il serait donc intéressant d'imaginer une classification des stratégies des communes de Toulouse Métropole en matière d'encadrement, de maîtrise ou même d'anticipation de la construction en diffus et de mettre en perspective ces stratégies avec leurs impacts effectifs sur la construction de logements, du point de vue quantitatif et du point de vue qualitatif. La transformation des PLU et POS communautaires en PLUi-h nécessite en effet d'établir une stratégie globale de prise en compte et d'encadrement de l'urbanisation en diffus, conçue à l'échelle de la Métropole mais tenant nécessairement compte des spécificités de chacune des communes qui la composent.

Bibliographie

Ouvrages

APUMP, *La ville étalée en perspectives*, Toulouse, 2002.

COPPOLANI, Jean, *Les Plans d'urbanisme de Toulouse au XXe Siècle, Mémoires de la société archéologique du Midi de la France*, Tome LVIII, Toulouse, 1998.

DARLEY, Amélie, *Les constructions de logement en diffus dans le tissu urbain existant*, IAURIF, décembre 2013.

DEVISME Laurent, *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Broché, 2009.

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, *Habitat – formes urbaines. Densités comparées et tendances d'évolution en France*, octobre 2006.

GROSJEAN, Bénédicte, *Urbanisation sans urbanisme. Une histoire de la « ville diffuse »*, Mardaga, 2010.

IAURIF, *La densification pavillonnaire à la loupe. Dynamiques régionales, stratégies locales et formes urbaines*, sous la direction de DARLEY, Amélie et TOUATI, Anastasia, mai 2013.

INDOVINA, Francesco, *La città diffusa (a cura di)*, "Quaderno Daest" n. 1, IUAV, Venise, 1990.

PANERAI, Philippe, CASTEX, Jean, DEPAULE, Jean-Charles, *Formes urbaines : de l'îlot à la barre*, Broché, 1997.

PANERAI, Philippe, *Analyse urbaine*, Broché, 1999.

PIRON, Olivier, *Renouvellement urbain : analyse systémique*, Broché, 2002.

VANIER, Martin 2008, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, Paris, 2008 (cité par HALLEUX, Jean-Marie, 2005).

TOUATI, Anastasia, CROZY, Jérôme, *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, La documentation française, 2015.

Articles universitaires

BADARIOTTI, Dominique, « Le renouvellement urbain en France : du traitement morphologique à l'intervention sociale », Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2006.

BRÈS + MARIOLLE (Agence), *Densification douce en France, quels effets quantitatifs*, PUCA, avril 2014.

CASTEL, Jean-Charles, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 102, 2007, pp. 89-96.

COMBY, Joseph, « Le règlement ne fait pas la ville », mai 2009, URL : www.comby-foncier.com/reglement.pdf

DESSOUROUX, Christian, ROMAINVILLE, Alice, « La production de logements en Belgique et à Bruxelles. Acteurs, dynamiques, géographie », *EchoGéo* 15, 2011, consulté le 4 juin 2015. URL : <http://echogeo.revues.org/12279> ; DOI : 10.4000/echogeo.12279

DUBOIS-MAURY, Jocelyne, « La participation des propriétaires au renouvellement urbain », in. *Droit et politiques de renouvellement urbain*, Cahiers du Gridauh n°10, 2004.

EMELIANOFF Cyria, « La ville compacte », base de données dph, 2001.

FERNANDES, Joao, « La participation habitante dans la mise en durabilité urbaine », 6 août 2014. URL : <http://calenda.org/296111>

GARAT Isabelle, « L'emballage immobilier et ses effets urbains. L'exemple de Nantes », *Norois*, n° 212, 2009/3.

GOLOVTCHENKO, Nicolas, SOUCHET, Fabienne, « Des gated communities à la française ? Les résidences fermées toulousaines », dans HAUMONT (B.), MOREL (A.) (dir.), *La société des voisins*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, p. 145-167.

HALLEUX, Jean-Marie, « Le rôle des promotions foncières et immobilières dans la production des périphéries : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels », *Revue géographique de l'Est*, vol. 45,3/4, 2005.

HALLEUX, Jean-Marie, LAMBOTTE, Jean-Marc, « Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés », *Territoires Wallons*, 2008.

HALPERN, Charlotte, POLLARD, Julie, « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *EspacesTemps.net, Traverses*, 2013.

LEROLLE, Hervé, SERRE, Agnès, « Les mutations urbaines dans les Hauts-de-Seine », *Cahiers de l'IAURIF*, n° 102, 1992.

LINOSSIER, Rachel, VERHAGE, Roelof, « La coproduction public-privé dans les projets urbains », *Parenthèses*, 2009, pp. 144-171.

LLORENTE, Marie, VILMIN, Thierry, « Analyse socio-économique de projets urbains complexes : acteurs et conditions de réussite », PUCA, 2013.

MADORÉ, François, VUAILLAT, Fanny, « Les logiques sécuritaires dans le discours des promoteurs et des résidents des ensembles résidentiels fermés : l'exemple de Nantes », *Norois* n° 212, 2009/3.

MORELLI Roberta, « Urbanisme de Projet. Acteurs et outils d'un processus en évolution », 2015.

PUCA, « Vers des politiques publiques de densification et d'intensification « douces » ? Intérêts, limites et opportunités », Consultation internationale de recherche, octobre 2013.

SABATIER Bruno, « Les résidences fermées à Toulouse : une offre immobilière construisant la ville privée », revue *Espaces et sociétés*, 2005, pp 129-149.

Thèses et mémoires

ANANIAN Priscilla, *La production résidentielle comme levier de la régénération urbaine à Bruxelles*, Presses Universitaires de Louvain, 2010.

BLEIKOLM, Miriam, *Le potentiel de densification des villes-centres : l'exemple de Lausanne*, Université de Lausanne, 2009.

COUTURIER, Ségolène, *Construire un projet négocié sur les quartiers péricentraux toulousains. Entre Orientations d'Aménagement et de Programmation et participation habitante*, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2013.

DALMAYRAC, Pierre, *Devenir une métropole européenne : la transformation du Grand Toulouse en Communauté Urbaine*, 2010.

LAFAGE, Maxime, *Les transports publics urbains face à la double crise de la saturation et du financement, Analyse rétrospective et prospective du cas de l'agglomération toulousaine*, Sciences Po Toulouse, 2014.

TABURET, Aurélien, *Promoteurs immobiliers privés et problématiques de développement durable urbain*, Université du Maine, Le Mans, 2012.

THÉRY, Clothilde, *L'exercice du diagnostic foncier, Projet du futur Parc des Expositions et Toulouse EuroSudOuest*, Europolia et IAU de Lille, 2014.

THOMAS Noémie, *Éléments de diagnostic sur le renouvellement urbain en Poitou-Charentes*, Université de La Rochelle, 2012.

Fiches, rapports et documents techniques

Association des communes de France, *Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux. Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires*, 2013.

Agence d'Urbanisme de l'arrondissement de Béthune, « Méthodologie du diagnostic foncier », mai 2010.

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise, « Consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, évaluation foncière et analyse méthodologique. Renouvellement urbain et densification », 2011.

Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées, « Optimiser et anticiper les potentialités foncières », 2011.

Agence d'Urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, *Potentiel de renouvellement au sein des tissus constitués*, janvier 2009.

Agence d'Urbanisme et de Développement Clermont Métropole, « Mutation des ensembles bâtis », Cahiers Thématiques n°1, octobre 2014

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse aire urbaine, *Formes et densités*, 2005.

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse aire urbaine, « La suppression du COS et de la taille minimale des parcelles, Effets et prise en compte dans les PLU et le SCoT », 2014.

Bimby, « Premiers retours d'expérience », août 2012.

CAUE de Loire-Atlantique, « Renouvellement Urbain », *Lettre d'information n°11*, décembre 2013.

CEREMA, « Renouveler les lotissements existants », juin 2014

CERTU, « Observer et caractériser les dynamiques foncières », juin 2013.

CERTU, « Identification du foncier mutable », septembre 2013.

COMMERE, Chantal, DESOMBRE, Emmanuelle, MAUBRU Agnès, TOURRET, Charlotte, VILETTE, Caroline, « Etude des processus de recyclage en proche couronne parisienne », Université Paris-X-Nanterre, juin 2006.

Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France, « Repérage du foncier mutable dans le Val-de-Marne », décembre 2012.

Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France, « Potentiel de densification autour des pôles et des axes de transport en commun », 2007.

Établissement Public Foncier d'Île-de-France, « Stratégie d'aménagement et anticipation foncière », 2009.

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, *Réussir le renouvellement urbain*, novembre 2001.

IAURIF, *Comment encourager l'intensification urbaine ?*, août 2009.

IAURIF, « Evolutivité des tissus urbains. L'impact de la trame urbaine et de la forme architecturale », mars 2010.

IAURIF, MOS 2012 : « La ville se construit majoritairement en « recyclage » », Note rapide, décembre 2013.

INSEE, « Logements : toujours plus d'autorisations de construire », insee.fr

INSEE, *L'année économique 2011 en Midi-Pyrénées*, insee.fr.

Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, « Prendre en compte le foncier dans un Programme Local de l'Habitat », novembre 2004.

Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, « Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire », 2004.

Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la ruralité, « Maîtriser la consommation foncière et lutter contre l'artificialisation des sols », avril 2015.

Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la ruralité, « Le PUP, une méthode de financement contractualisée », 2013.

Nantes Métropole, *Les dynamiques des marchés de l'habitat*, 2006.

Observatoire Régional du Foncier, « Quelles ressources pour le recyclage urbain ? », Rapport de groupe de travail, novembre 2012.

L'ObserveR de l'Immobilier Toulousain, « De la ZAC au diffus : constats et perspectives », 10 mai 2012.

L'ObserveR de l'Immobilier Toulousain, documents de synthèse annuels (2003 à 2015).

Observatoire Toulouse Métropole, *Toulouse Métropole en Chiffres 2013*, Toulouse, 2013.

Communications

ANDRES Lauren, « Planification et mutabilité urbaine : une conciliation impossible ? » 4èmes rencontres internationales en urbanisme, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2002.

SCHMITZ, Serge, « Le "mode d'habiter": histoire d'une notion émergente en géographie », *Habiter : vers un nouveau concept*, Université de Picardie, 2011.

URL : <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/82709>

Documents d'urbanisme

Grand Toulouse, Renouveau du Programme Local de l'Habitat. Diagnostic et enjeux, 2009.

Plan Local d'Urbanisme de Toulouse, Rapport de Présentation et PADD, 2006.

Plan Local d'Urbanisme de Toulouse, Rapport de Présentation et PADD, 2013.

SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine, DOG et PADD, 2012.

Sitographie complémentaire

<http://base.d-p-h.info>

<http://quelleville.fr>

<http://www.metropolitiques.eu>

<http://www.persee.fr>

<http://www.pss-archi.eu>

<http://www.toulouse-metropole.fr>

<https://belgeo.revues.org>

<https://urbanisme.irisnet.be>

<https://www.cairn.info>

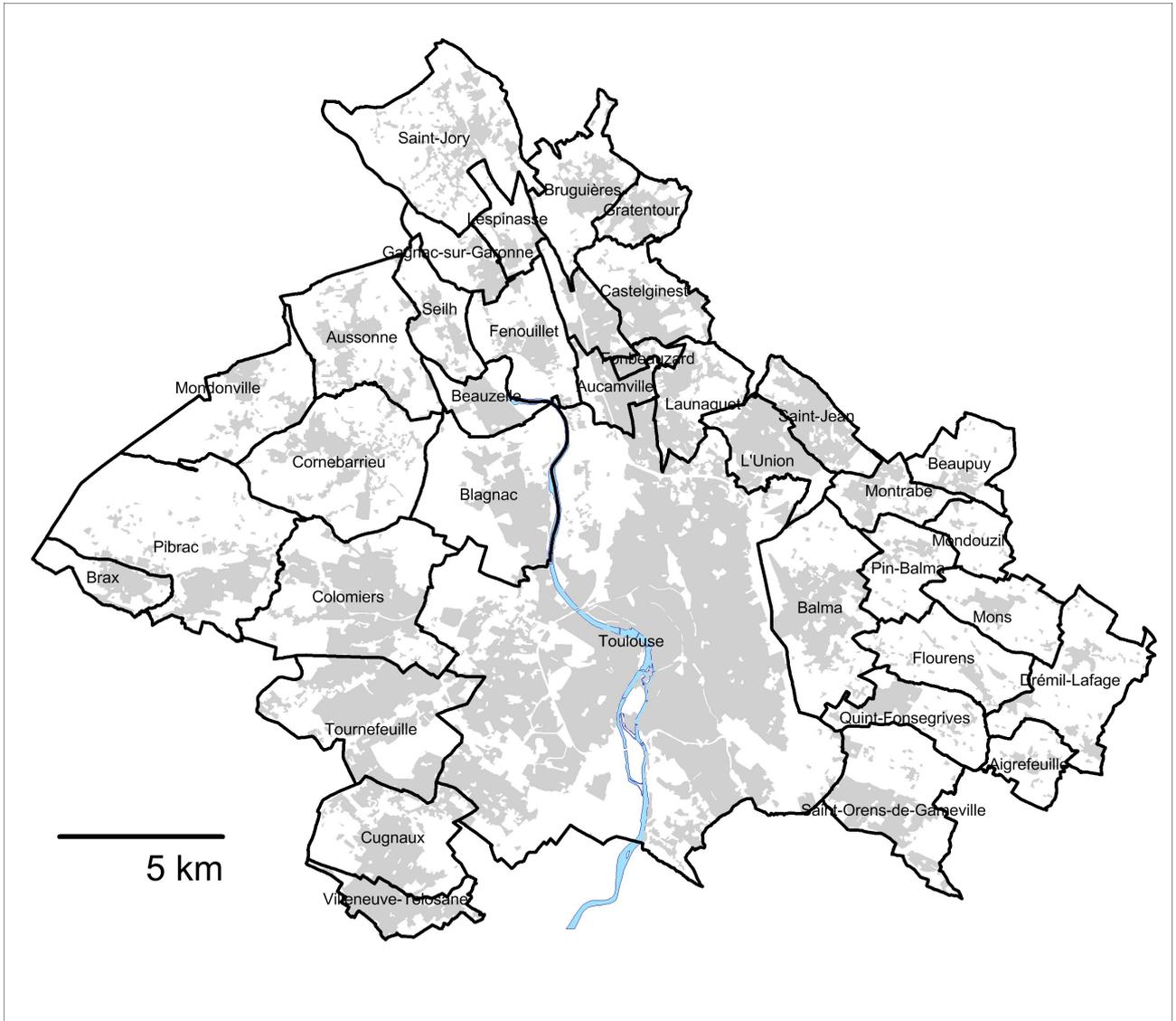
toulouse-metropole.fr

Abréviations

ALUR : Loi Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové
APUMP : Association des Professionnels de l'Urbanisme en Midi-Pyrénées
AUA/T : Agence d'Urbanisme et Aménagement du Territoire Toulouse aire urbaine
BEADU : Bureau d'Etudes Aménagement et Développement Urbain
CA : Communauté d'Agglomération
CC : Communauté de Communes
COS : Coefficient d'Occupation des Sols
CUGT : Communauté Urbaine du Grand Toulouse
CUTM : Communauté Urbaine Toulouse Métropole
DDT : Direction Départementale des Territoires
DGDEP : Direction Générale Déléguée aux Espaces Publics
DOA : Direction des Opérations d'Aménagement
DPST : Direction Prospective et Stratégie Territoriale
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPFL : Etablissement Public Foncier
FNAU : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GPV : Grand Projet de Ville
IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes économiques
IRIS : Îlot regroupé pour l'information statistique
MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles
MOS : Mode d'Occupation du Sol
NOTRE : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NPNRU : Nouveau Programme National de Renouveau Urbain
OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation
PAE : Plan d'Aménagement d'Ensemble
PLH : Programme Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUi-h : Plan Local d'Urbanisme intercommunal – habitat
POS : Plan d'Occupation des Sols
PUP : Projet Urbain Partenarial
QPV : Quartier Prioritaire de la Ville
RIL : Répertoire d'Immeubles Localisés
SCI : Société Civile Immobilière
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SEM : Société d'Economie Mixte
SIG : Système d'Information Géographique
SMTc : Syndicat Mixte de Transports en Commun
SPLA : Société Publique Locale d'Aménagement
SRU (Loi) : Solidarité et renouvellement urbains
SRU (service) : Service de la Réglementation Urbaine
TAE : Toulouse Aerospace Express
TAM : Taxe d'Aménagement Majorée
TESO : Toulouse Euro-Sud-Ouest
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
ZAD : Zone d'Aménagement Différé

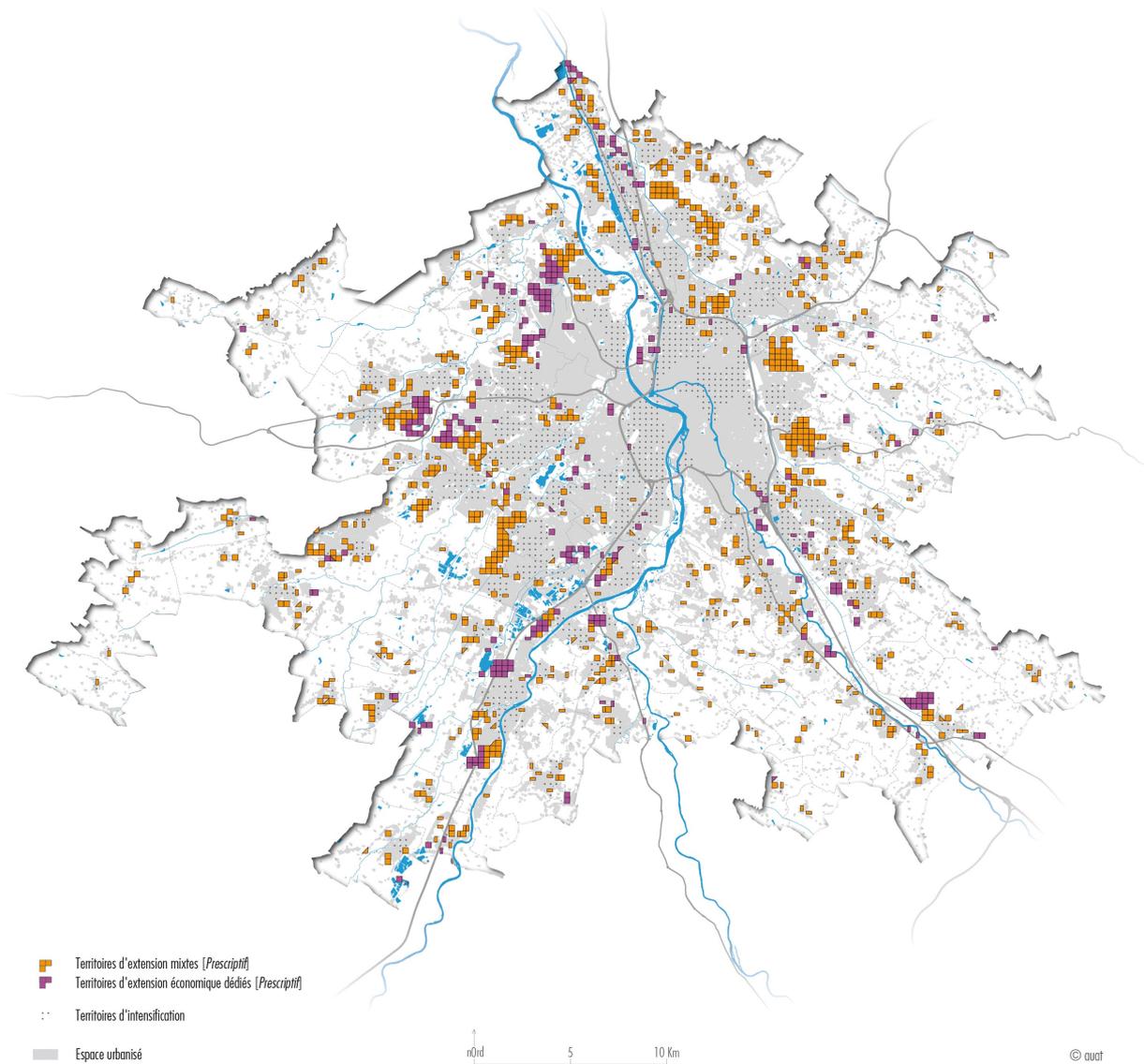
Annexes

Annexe 1 : Périmètre de Toulouse Métropole



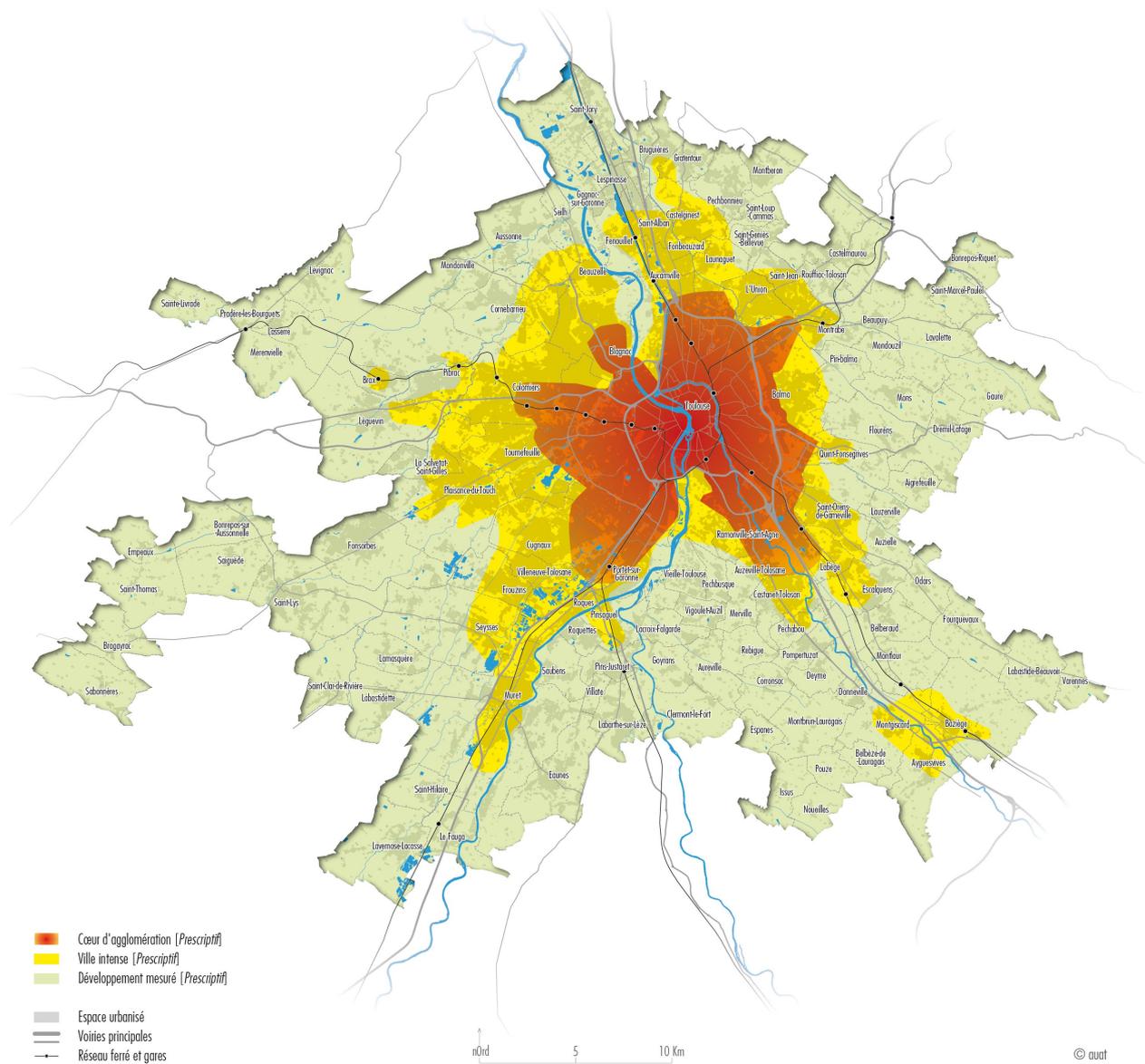
Source : Toulouse Métropole

Annexe 2 : SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine et représentation des pixels matérialisant les zones d'extension urbaine



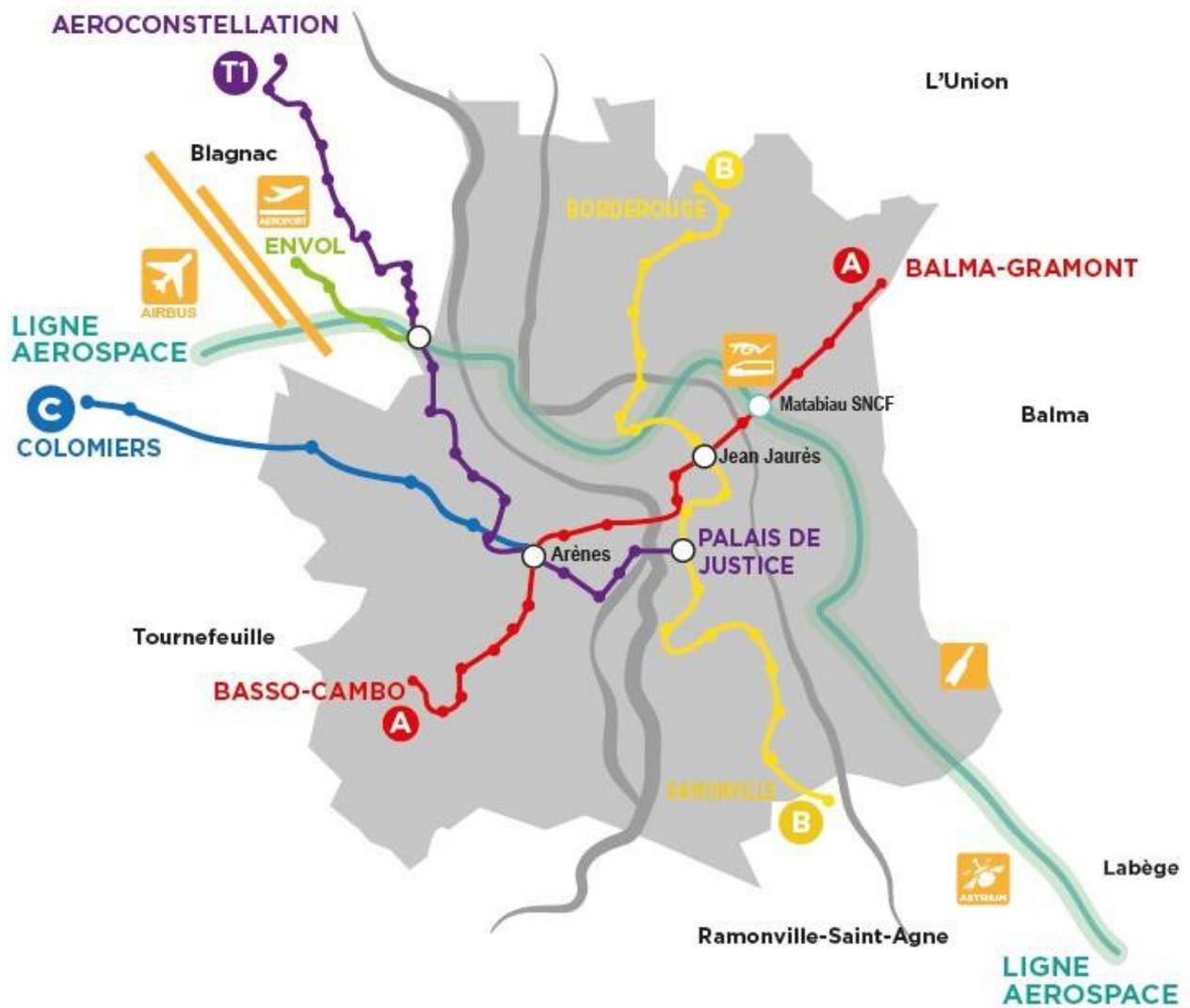
Source : SMEAT

Annexe 3 : Carte du SCoT, zones de Ville Intense et de Développement Mesuré



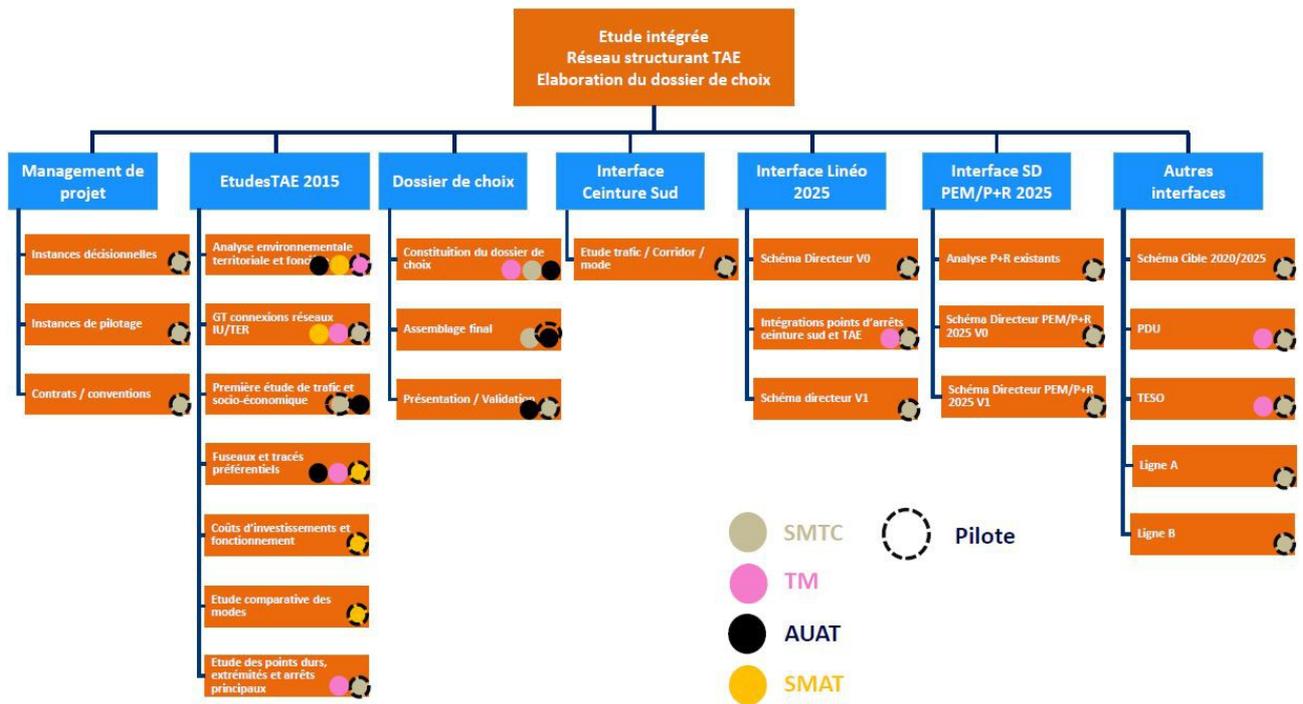
Source : SMEAT

Annexe 4 : Plan des transports en commun structurants



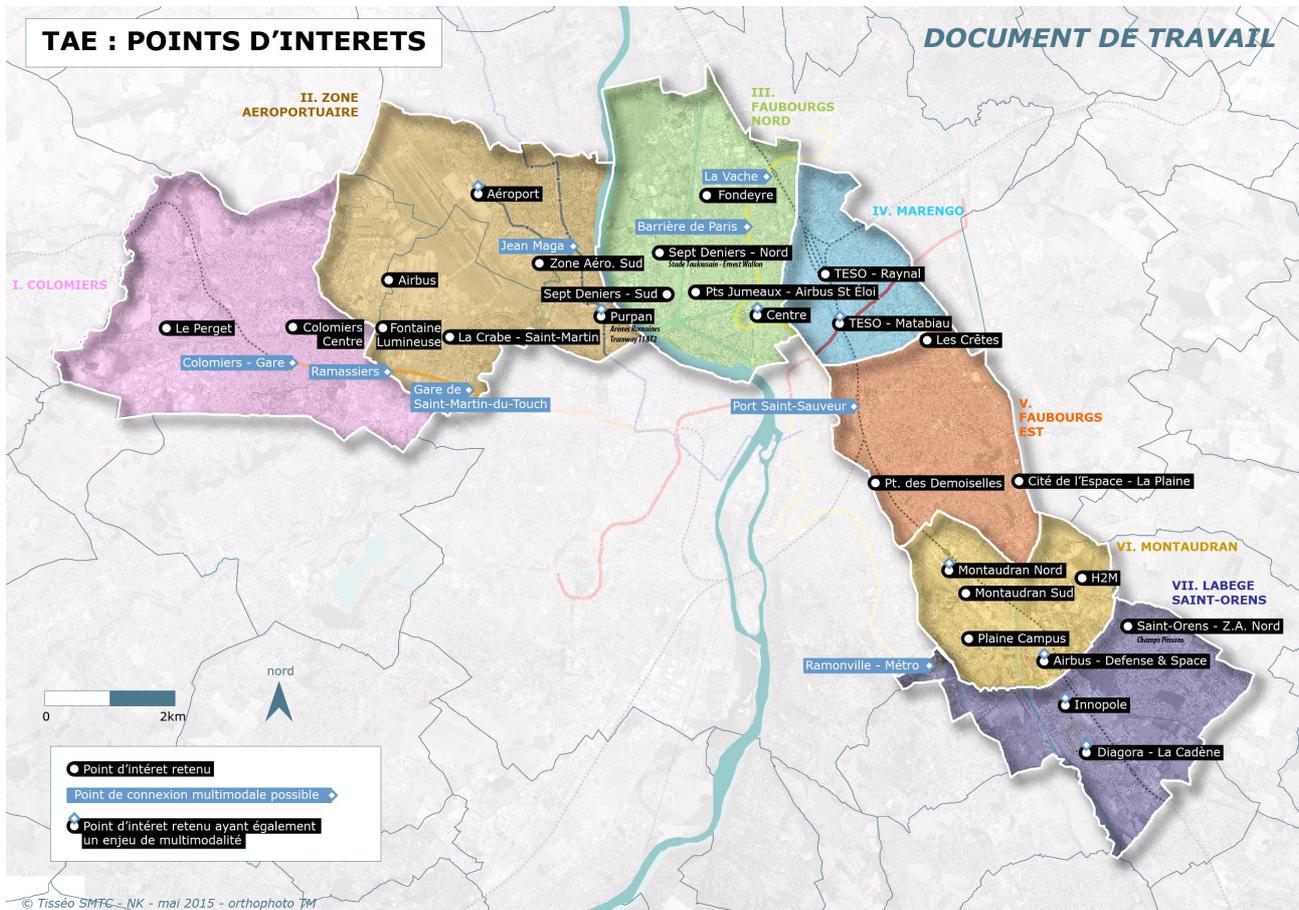
Source : SMTTC-Tisséo

Annexe 5 : Organisation des études pré-opérationnelles du projet TAE

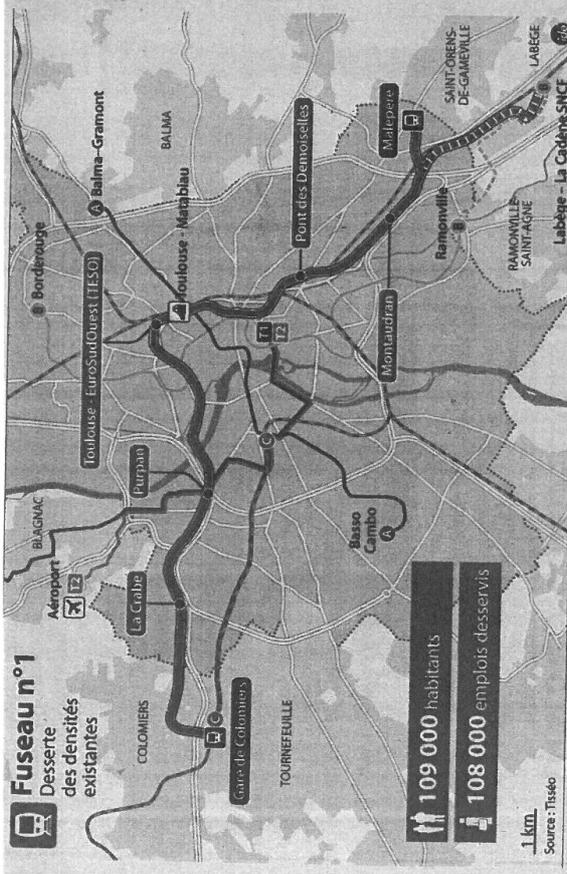


Source : Tisséo

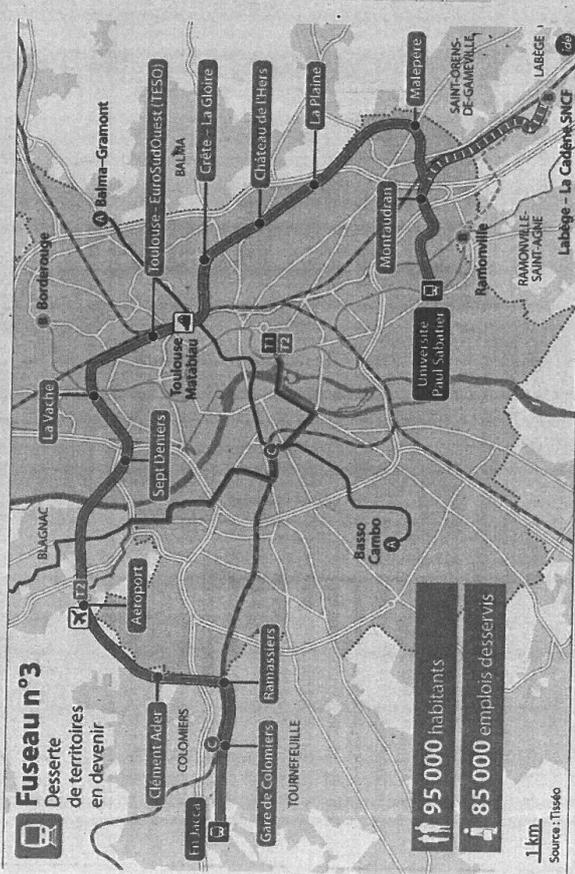
Annexe 6 : Les points d'intérêt majeurs à desservir (projet TAE)



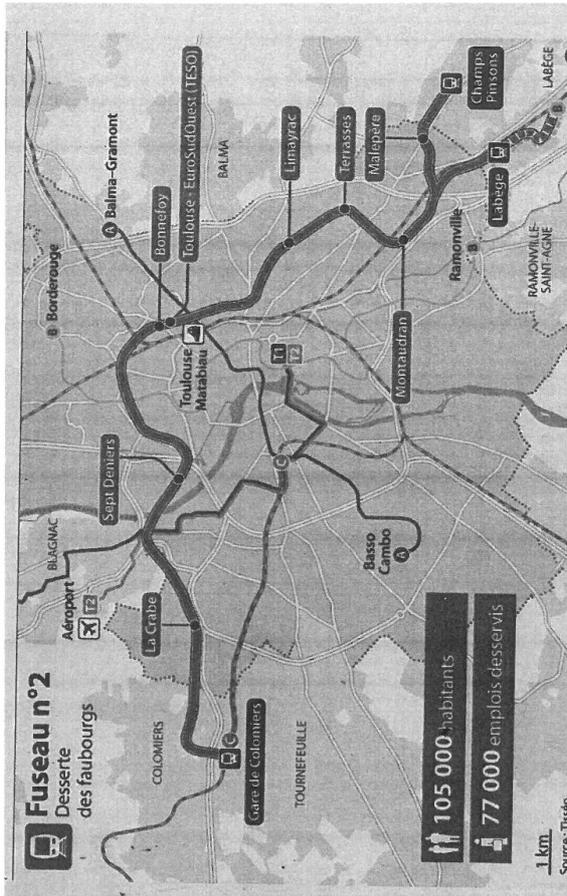
Source : AUA/T – Toulouse Métropole



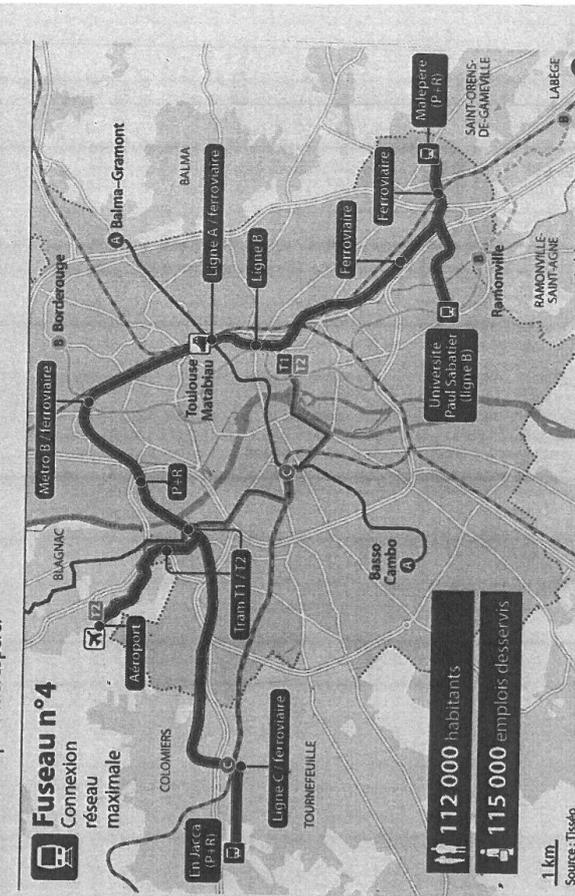
C'est logiquement le fuseau le plus direct, desservant le plus d'habitants et d'emplois actuels, avec la ville de Colomiers, les sites d'Airbus, le passage le plus central dans Toulouse et le long du canal du Midi. Reste à définir le potentiel 2025-2030...



La volonté, ici, est de desservir des territoires en devenir comme le nord et l'est toulousains (La Vache, Crêtes, Gloire, Chateaudu l'Her, La Plaine) ou à renforcer les connexions existantes.



L'approche est ici plus volontariste en faveur de la desserte de faubourgs toulousains jusqu'ici délaissés par le métro, comme les Sept-Deniers, le nord des Minimes, Limayrac, la Terrasse ou de nouvelles zones vers Saint-Orens. Fort potentiel espéré.



L'accent est mis ici sur une connexion maximale à tout le réseau de transport existant.

Source : La Dépêche du Midi, 16 août 2015

Annexe 8 : Liste des entretiens semi-directifs

Toulouse Métropole :

Francis Escalès (SRU), 07/07/2014

Fabienne Chicot-Dejoannis (SRU), 15/07/2015

Antoine Verdier (SRU), 15/07/2015

Vincent Toulza (DOA), 16/07/2015

Arnaud Sayous (DOA), 23/07/2015

Corinne Denys (SRU), 30/07/2015

Autres :

Directrice des opérations de Kaufman & Broad, 24/09/2014

Virginie Choppin et Liliane Denat (AUA/T), 24/07/2015

