

UNE TRAJECTOIRE MONTALBANAISE

Stratégie territoriale et gouvernance urbaine d'une ville moyenne
vues au travers de la redynamisation du quartier Villebourbon
et de la politique nationale Action Coeur de Ville



Frédéric Weiss

Sous la direction de
Marion Cauhopé, maître de stage
Lionel Rougé, enseignant encadrant



Page de couverture :

Photographie : site internet de la ville de Montauban, [www..montauban.com](http://www.montauban.com), le quartier Villebourbon dans la boucle du Tarn.

Remerciements

Je remercie Marion Cauhopé de m'avoir accueilli dans son service et intégré à son équipe du bureau prospective et développement durable, pour réaliser cette étude transversale et ce malgré une forte charge de travail.

Je remercie chaleureusement Ghénima, Jacques, Aurélien et Olivier pour leur accueil chaleureux, leur gentillesse et leurs encouragements.

Je remercie l'ensemble des personnes des différents services et bureaux, Habitat, Bigti, Prévention des risques qui ont bien voulu partager leurs connaissances pour me permettre d'appréhender ne serait-ce qu'un peu les spécificités de leurs domaines, pour leur disponibilité et leur sympathie à mon égard.

Je salue l'ensemble des personnes de la DDT pour les échanges sincères et impromptus que nous avons eu.

Je remercie infiniment Lionel Rougé, maître de conférence, tout d'abord pour m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce changement de cap professionnel en m'ouvrant l'accès au master ViHaTE, ensuite pour le temps, le soutien et la confiance qu'il m'a accordés et enfin pour son enthousiasme énergique et sa vivacité d'esprit.

Toute mon affection à Nicole, premier soutien, relectrice et correctrice assidue, qui m'a accompagné et encouragé durant cette année de travail et d'étude.

Sigles et acronymes

ABF	Architecte des bâtiments de France.
ACV	Action cœur de ville.
ADAPEI	Association départementale de parents et d'amis des personnes handicapées mentales.
AFU	Association foncière urbaine.
AL	Action logement.
AMO	Assistant à la maîtrise d'ouvrage.
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
ANAH	Agence nationale de l'habitat.
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine.
ARS	Agence régionale de la santé.
BET	Bureau d'étude technique.
BPR	Bureau de prévention des risques.
BTP	Bâtiment travaux publics.
BUO	Boulevard urbain ouest.
CatNat	Catastrophe naturelle.
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.
CBS	Coefficient de biotope par surface.
CCAS	Comité communal d'action sociale.
CCI	Chambre du commerce et de l'industrie.
CDC	Caisse de dépôts et consignations.
CIAP	Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine.
COPIL	Comité de pilotage.
COTECH	Comité technique.
CNAM	Chambre nationale des arts et métiers.
CRTE	Contrat régional de transition énergétique.
CRU	Contrat régional unique.
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale.
DDT	Direction départementale du territoire.
DRAC	Direction des affaires culturelles.
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner.
DOG	Document d'orientations générales.
DAC	Document d'aménagement commercial.
DPC	Demande de permis de construire.
DPU	Déclaration de préemption urbain.
DUP	Déclaration d'utilité publique.
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale.
EPIC	Établissement public industriel et commercial.
EPFL	Établissement public foncier local.
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial.
ERP	Établissement recevant du public.
FISAC	Fond d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce.
GES	Gaz à effet de serre.
GMCA	Communauté d'agglomération du Grand Montauban.
HLM	Habitation à loyer modéré.
ICU	Îlot de chaleur urbain.
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques.
IRIS	Ilots regroupés pour l'information statistique.
LGV	Ligne à grande vitesse.
LLS	Logement locatif social ou logements locatifs sociaux.
MGP	Marché global de performance.
MH	Monument historique.

MJC	Maison des jeunes et de la culture.
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain.
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation.
OPAH	Opération d'amélioration de l'habitat.
OPAH-RU	Opération d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain.
ORT	Opération de revitalisation du territoire.
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable.
PB	Propriétaire bailleur.
PCAET	Plan climat air énergie territorial.
PCET	Plan climat énergie territorial.
PDM	Plan des mobilités.
PDU	Plan des déplacements urbains.
PEM	Pôle d'échange multimodal.
PIG	Programme d'intérêt général.
PHEC	Plus hautes eaux connues.
PL	Poids lourd.
PLH	Programme local d'habitat.
PLU	Plan local d'urbanisme.
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal.
PRU	Programme de renouvellement urbain.
PO	Propriétaire occupant.
PPP	Partenariat public privé.
PPRi	Plan de prévention du risque inondation.
PSMV	Plan de mise en valeur et de sauvegarde.
QPV	Quartier prioritaire de la ville.
QVA	Quartier de veille active.
RU	Renouvellement urbain.
SCHS	Service communal d'hygiène et de santé.
SCoT	Schéma de cohérence territoriale.
SMAC	Salle des musiques actuelles et contemporaines.
TEPCV	Territoire à énergie positive pour la croissance verte.
TER	Train express régional.
TGH	Tarn et Garonne habitat.
TGV	Train à grande vitesse.
UDAP	Unité départementale de l'architecture et du patrimoine.
VL	Véhicule léger.
ZAC	Zone d'aménagement concerté.
ZAD	Zone d'aménagement différé.
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

*« Ne pas essayer trop vite de trouver une définition de la ville ;
C'est beaucoup trop gros, on a toutes les chances de se tromper. »*
Georges Perec, Espèces d'espace.

*« Le problème avec la ville existante
est précisément que cette ville existe. »*
Rem Koolhaas, La ville générique.

UNE TRAJECTOIRE MONTALBANAISE

Stratégie et gouvernance urbaine d'une ville moyenne
vues au travers de la redynamisation du quartier Villebourbon
et de la politique nationale Action Coeur de Ville

Frédéric Weiss

Sous la direction de
Marion Cauhopé, maître de stage
Lionel Rougé, enseignant encadrant

Remerciements

Sigles et acronymes

Sommaire

Sujet de l'étude

Introduction

I. Le contexte de la revitalisation de Villebourbon

A. Montauban pôle de centralité

B. Villebourbon, un territoire à forte identité au coeur de la ville

II. La mise en œuvre de politiques adaptées au territoire

A. Une volonté politique locale de renouvellement urbain

B. Une déclinaison territoriale de politiques nationales

III. La concrétisation des orientations inscrites à la convention ACV

Dans le domaine du Logement

A. Les projets de reconstruction de la ville sur la ville à Villebourbon

Le logement à Montauban. Etat des lieux

A. Un marché immobilier tendu

B. Une promotion immobilière privée atone

C. Le logement social en déficit chronique. Et entretenu ?

D. Des opérations en faveur de la rénovation de l'habitat infructueuses

Le commerce à Villebourbon

A. Le projet de La Halle Gourmande ou la reconversion d'un équipement public patrimonial

Le commerce à Villebourbon. Etat des lieux

Les équipements et services publics

Les espaces publics

A. L'aménagement des berges du Tarn au Parc du Treil, une action ACV en attente de réalisation

B. La guinguette du parc du Treil, un exemple d'aménagement d'espace public non initié

Les mobilités

IV. La stratégie de Montauban ; stratégie d'une ville intermédiaire ?

Un projet inter-territorial pour objectif

Des politiques nationales en réponse à une urbanisation non aboutie

Pourquoi une politique nationale ACV pour les villes moyennes ?

ACV un dispositif national adapté aux spécificités locales des villes moyennes ?

D'un projet urbain à un projet territorial

Défaut de temporalité, cohérence et réflexion transversale

Nécessité d'une ingénierie et d'une coopération (trans-disciplinaire) transversale

L'EPFL une politique du foncier sans perspective ?

Pour un meilleur usage et une révision de certains outils réglementaires

Du projet urbain au projet de territoire ; une absence de projet territorial ? Une échelle complexe à dépasser ?

Un gouvernement plus qu'une gouvernance. Des partenariats variables.

Une stratégie le choix de l'urbanisme négocié.

Une gestion du territoire néo-libérale

L'autonomie et les marges financières des villes moyennes

Le gouvernement à distance de l'état des territoires (Politique nationale de la ville et décentralisation

L'action publique, quel partenariat entre services de l'État et collectivités locales ?

Quel devenir pour Villebourbon ?

Quelle trajectoire pour Montauban ?

L'expérience du stage

Bibliographie

Annexe 1

Liste des entretiens

Architecte DPLG, j'ai souhaité, dans le cadre de la formation continue, préparer un master 2 «Ville habitat et transition écologique» (ViHaTE) au pôle géographie de l'université Jean-Jaurès de Toulouse au cours de l'année universitaire 2021-2022.

Très intéressé par les politiques et actions transversales du programme « Petites Villes de Demain » (PVD), je désirais intégrer une équipe d'urbanistes en charge de la gestion de ce programme à l'occasion du stage de fin d'études, mais j'ai finalement opté pour un stage de cinq mois au sein du SCR (Service Connaissance et Risques) de la direction départementale du Tarn et Garonne (DDT82) qui proposait de mener une étude sur le quartier-gare Villebourbon, un quartier à la situation singulière dans la ville de Montauban, car le sujet d'étude, dans une certaine mesure, s'apparentait à celui que je désirais initialement aborder. En outre, n'ayant jusqu'alors travaillé dans des entreprises privées, la découverte du fonctionnement et du rôle d'un service public ajoutait une opportunité d'apprentissage intéressante.

Le sujet de l'étude

Le sujet d'étude est formulé ainsi : comprendre les processus de valorisation et de dévalorisation à l'oeuvre dans le quartier de Villebourbon, apprécier les obstacles et leviers à la réalisation de projets urbains et saisir les jeux d'acteurs, les stratégies et les ambitions portées pour le quartier par l'examen des cas concrets de projets de revitalisation urbaine en cours.

L'objectif consiste à aider les services déconcentrés de l'État à améliorer leur action d'accompagnement des collectivités locales dans le portage des politiques publiques de l'État, au travers des programmes contractuels de politiques de la ville, d'aménagement et de cohésion sociale du territoire, qui croisent intérêts locaux et nationaux.

Introduction

Villebourbon est un ancien faubourg, devenu un quartier de la ville de Montauban. La ville a la volonté de redynamiser ce quartier-gare qui porte les enjeux de mobilités, de connexions et de renouvellement de la ville sur la ville pour offrir habitat et activités sur des fonciers bien positionnés, mais aussi des friches. L'étude bien que transversale semblait se limiter à un périmètre clair et à des opérations aux dimensions finies qui y émergeaient. Cet « ensemble urbain » semblait présenter une certaine unité. Mais cette subdivision simpliste de la ville par morceaux d'espaces que j'effectuais, évacuait les relations de Villebourbon entretenues avec la ville, son espace proche, et les relations de la ville elle-même avec un territoire plus large. Comme le souligne François Asher, la ville est un objet multiforme, complexe et hétérogène et j'allais m'en apercevoir en voulant tenter d'appréhender ses systèmes. La fabrique de la ville transforme dans le temps le tissu urbain, modèle la morphologie et le paysage de la ville et les modes de vie des habitants, sous l'action de décisions et compromis entre acteurs privés et publics, habitants et usagers aux intérêts différents. Ainsi pour révéler les obstacles et leviers en cours sur les opérations de Villebourbon, il fallait appréhender leur inscription dans une échelle plus large de territoire, les stratégies et enjeux territoriaux, les jeux d'acteurs et la mise en œuvre locale des politiques nationales.

L'étude initiale a mené à des interrogations en relation avec la nouvelle politique « Action cœur de ville » (ACV) qui vise la redynamiser les villes moyennes et à les conforter dans leur rôle de pôles structurants du territoire.

Comment les collectivités locales se saisissent-elles de cette politique nationale ? Les stratégies développées sont-elles en adéquation avec la stratégie nationale ? Cette politique nationale est-elle adaptée aux villes moyennes ?

Pour répondre à ces questions, j'ai mené une série d'entretiens semi-directifs avec les acteurs des projets et plus largement de la fabrique de la ville : des personnes en charge de services de la ville de Montauban et du Grand Montauban Communauté d'Agglomération (GMCA), des services de l'État et du département du Tarn et Garonne, des maîtres d'ouvrages publics et privés, des maîtres d'oeuvre, des bureaux d'étude, des agents immobiliers, des associations et des habitants. J'ai également effectué des entretiens informels avec les commerçants et les habitants du quartier au gré des rencontres, lors des observations de Villebourbon.

Ces informations obtenues ont été croisées avec les analyses de discours et documents accessibles en ligne issus de différents médias régionaux et nationaux, de documents officiels, de documents de communication institutionnels de la ville et de l'agglomération. Les études de documents réglementaires et d'urbanisme comme le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le plan local d'urbanisme (PLU), le plan de prévision des risques inondations (PPRi), des études pré-opérationnelles et des études d'urbanisme, le plan de mise en valeur et de sauvegarde (PSMV), ont permis d'avoir un aperçu de la stratégie territoriale et de leur impact dans la fabrique des projets. Enfin, l'analyse d'une partie des politiques de la ville et de l'habitat en œuvre sur le territoire de la ville de Montauban, Action coeur de ville associée à une opération de revitalisation du territoire et enfin une opération d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU) sont venues compléter les données. Au fur et à mesure de l'avancée de l'enquête, des projets emblématiques du quartier ont été sélectionnés.

La visite sensible du quartier Villebourbon a permis d'apprécier ses atouts et faiblesses. L'analyse de données statistiques a apporté des précisions sur les caractéristiques socio-démographiques du quartier et la qualité de ses logements.

Sur la base de ces données, ce mémoire présente des analyses et de nombreuses interrogations à la subjectivité assumée. Il présente un instantané de la fabrique de la ville en cours. Ce travail a aussi ses limites. En effet, une étude transversale intéressante des projets urbains et des politiques de la ville touche à de nombreux domaines et présente des interactions politiques, sociales et économiques complexes dont la connaissance reste partielle, tout ne pouvant être compulsé, les informations étant parfois partiales, empreintes de subjectivité, ou non divulguées car sensibles, tout ne pouvant être dit.

Le développement s'articule en quatre parties. La première partie présente le contexte local de la ville de Montauban et du quartier Villebourbon en termes de situation géographique, socio-démographiques, d'observation sensible et des contraintes qui s'y appliquent. Nous relèverons ses potentialités et faiblesses, puis nous verrons sur quels points forts la revitalisation urbaine du quartier peut prendre appui.

La deuxième partie, s'attache à la présentation des différentes études effectuées sur le territoire et des politiques nationales qui s'exercent ACV et l'OPAH-RU à Villebourbon et au centre-ville de Montauban.

Le troisième partie s'attache à faire un constat de la mise en œuvre des politiques nationales selon les axes du programme Action Coeur de Ville en faveur des villes moyennes : le logement, le commerce, les équipements publics, les espaces publics et la mobilité, Il s'agit de révéler les freins et les leviers qui se manifestent à l'exercice des politiques nationales sur le territoire de Villebourbon. Leurs analyses soulèveront de nombreuses interrogations et réflexions sur les stratégies mise en œuvre.

La quatrième partie rapprochera notre travail et ses réflexions des études de la littérature scientifique concernant les villes moyennes, leurs stratégies leur positions dans le processus de décentralisation, et enfin sur les relations entre ces villes moyennes et l'État, pour terminer sur l'avenir de Villebourbon et Montauban.

I. Le contexte de la revitalisation de Villebourbon

A. Montauban pôle de centralité

Une situation géographique favorable

La ville de Montauban, chef lieu du département du Tarn et Garonne, occupe une position centrale entre la métropole de Toulouse située à 55km, et les villes pôles d'Agen et Albi situées à 80km et Cahors à 40 km. Sa situation privilégiée et stratégique au carrefour d'un double réseau autoroutier et ferré de première importance la met en relation avec différentes échelles de territoires, régionales, inter-régionales et nationales selon des axes nord-sud et est-ouest. Ainsi la ville se trouve à 30mn de Toulouse et 5h30 de Paris en train depuis la gare de Villebourbon, et est reliée à trois autres métropoles: Bordeaux, Montpellier et Aix-Marseille, ainsi qu'aux espaces atlantique et méditerranéen, et au-delà des Pyrénées avec l'Espagne.

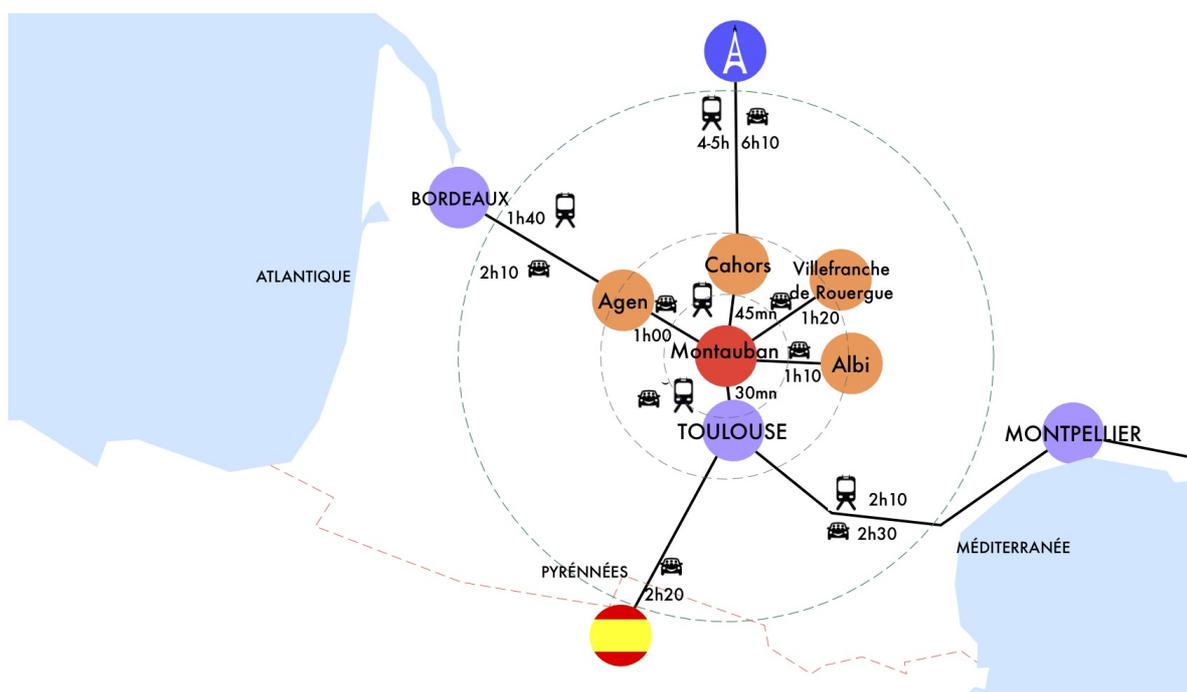


Figure 1. Situation de Montauban. Source : Frédéric Weiss.

Un pôle dynamique d'économie présentielle à attractivité résidentielle

Montauban s'étend sur un territoire d'une superficie de 135km² inclus dans les 238 km² qu'occupe la Communauté d'Agglomération du Grand Montauban (GMCA). Pôle urbain dense de 61.372 habitants en 2019, la ville représente à elle seule 79% de la population de l'agglomération¹, laquelle se déploie autour du pôle de centralité en une couronne de dix communes de 600 à 4200 habitants.

Deuxième pôle démographique et économique de l'ancienne région Midi-Pyrénées, avec une zone d'emploi qui couvre presque l'ensemble du département et compte 214.600 habitants et 80.100 emplois², cette ville moyenne est une articulation importante entre un territoire agricole et rural au nord et à l'ouest et un territoire périurbain au sud constitué de petites villes multi-polarisées qui se développent le long des réseaux routiers et ferroviaires et autour de zones d'activités, sous l'influence et le desserrement de la métropole toulousaine.

1 Données INSEE RP 2018.

2 Données Insee Dossier Midi-Pyrénées n° 2, 2014.

également à Montauban des ménages plus modestes, voire en état de précarité économique à la recherche d'un logement à loyer modéré ou social.

Le centre-ville connaît à présent une paupérisation de sa population qui s'ajoute à son vieillissement³, une désaffectation des commerces et une dégradation de l'habitat. Le coeur de la ville ne bat plus au centre.

La revitalisation du centre et du quartier-gare Villebourbon, à la situation singulière, est devenu un des enjeux majeurs de la municipalité de Montauban.

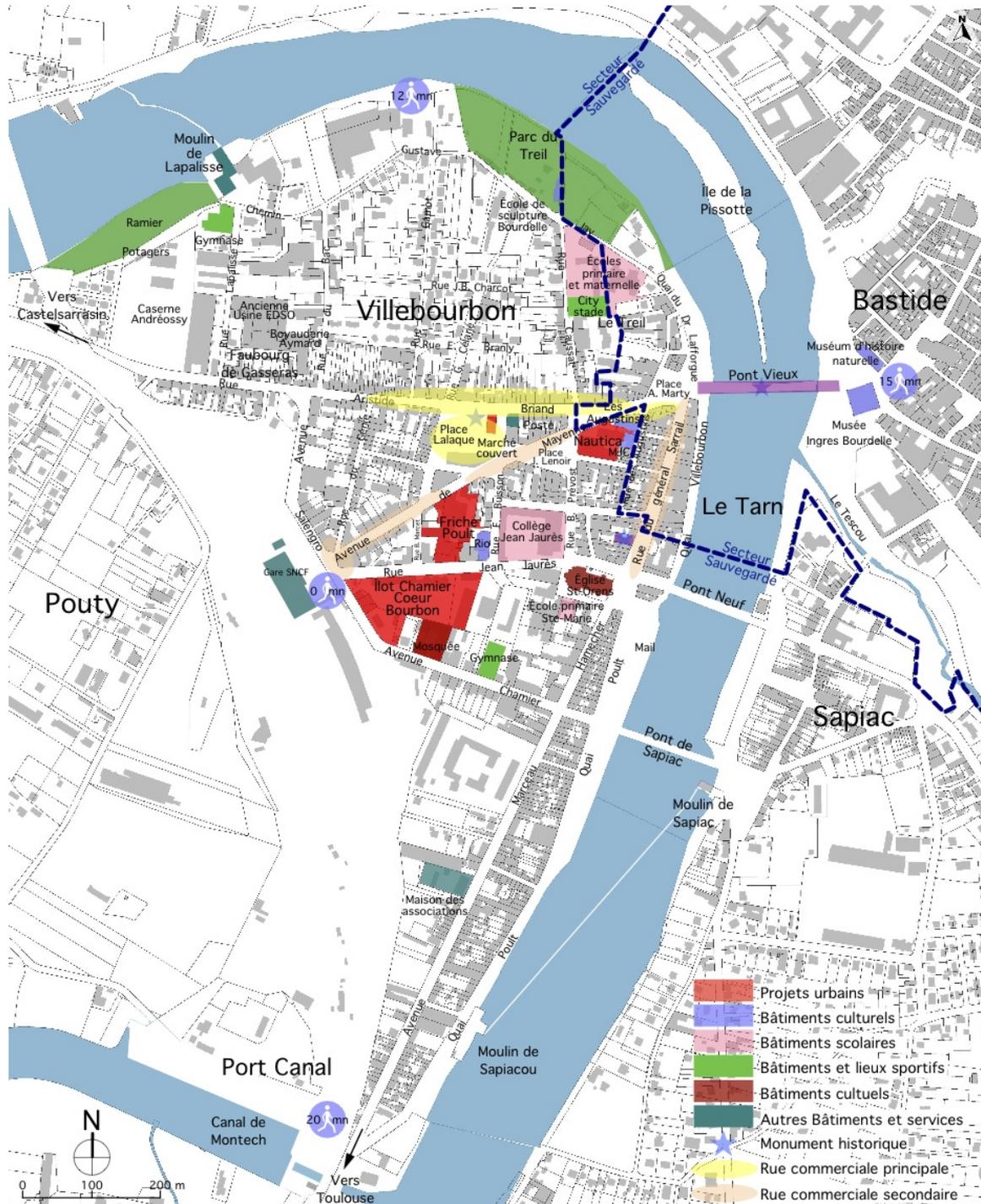


Figure 3. Plan de Villebourbon. Source Frédéric Weiss

3 INSEE RP 2008 - 2019 En 2019 les personnes de plus de 60 ans représentent 27,6% de la population contre 24,4% en 2008. L'indice de jeunesse de Montauban diminue de 94,7 à 86,0 sur la même période.

« Un quartier n'est pas seulement une réunion d'immeubles, c'est un tissu de relations sociales, un milieu où s'épanouissent des sentiments et des sympathies. »
Jane Jacobs, Déclin et survie des grandes villes américaines.

B. Villebourbon, un territoire à forte identité au coeur de la ville

Le Tarn, central à Montauban, coupe la ville en deux parties distinctes : la Bastide, la ville haute ou le centre-ville sur la rive droite, et sur la rive gauche, la ville basse ou Villebourbon, ainsi nommée en l'honneur d'Henri IV qui a fait édifier durant les Guerres de Religion d'imposantes fortifications pour protéger les faubourgs de cette rive du Tarn et l'accès à la ville de Montauban par le Pont-Vieux.

Le quartier Villebourbon est aujourd'hui clairement délimité par l'emprise anthropiques des voies ferrées et de la gare à l'ouest, par la limite naturelle de la boucle du Tarn à l'est et au nord, et le canal de Montech au sud. Le quartier est relié au centre ville par deux autres ponts : le Pont Neuf et le Pont de Sapiacou.

1. Un quartier aux trois entités contrastées

La frange de village: la cité jardin au nord

Au Nord-Ouest de la rue Aristide Briand, l'ancien faubourg de Gasseras déroule son passé industriel et militaire formé par la caserne Andréossy aujourd'hui désaffectée, d'imposants bâtiments industriels (ancienne boyauderie et fabricant de semoules et pâtes Marie) et des ateliers d'anciennes filatures. L'ancien faubourg du Treil, quant à lui, avec le parc du Treil, offre au nord-est un espace vert naturel qui longe la rive de la boucle du Tarn; la rivière y est cependant peu accessible et rarement visible. Au nord-ouest, des jardins potagers et le pont du chemin de fer sur le Tarn signent la limite du quartier.

Dans ces deux faubourgs, des maisons mitoyennes de la fin XIX^{ème} et du début XX^{ème} siècle, des pavillons sur de grandes parcelles-jardins, d'autres maisons individuelles, des ateliers, une friche industrielle – ancienne fabrique trieuse de fruits - forment un ensemble hétéroclite qui s'interpose entre les ramiers et les berges naturelles du Tarn. Il règne ici une ambiance calme de frange de village.

La petite ville dans la ville

Entre la rue Aristide Briand et l'avenue Chamier, la partie centrale du quartier avec sa principale rue commerçante, la rue Aristide Briand, et la place de l'ancien marché couvert, la place Lalaque, s'anime comme le centre d'une petite ville. L'avenue de Mayenne a été ouverte ici pour aller directement de la gare de Villebourbon à l'ouest à la Bastide de Montauban par le Pont vieux. Au sud, l'ancienne biscuiterie Poult en friche, partage son îlot avec quelques maisons tandis que le collège Jean Jaurès composé de bâtiments hétéroclites de différentes époques, occupe seul un autre îlot.

À l'est, le long des quais du Tarn, la noblesse des façades des anciens hôtels particuliers et leurs trottoirs en calade offrent une belle cohérence bâtie et définissent des avenues et rues corridors.

Entre la rue Jean Jaurès et l'avenue Chamier, le bâti, moins structuré et moins lisible, se développe sur l'immense îlot Chamier en une succession architecturale irrégulière constituée de la cité HLM Jean Jaurès, de hangars et ateliers, des bureaux du Conseil Départemental, de bâtiments publics, de l'église Saint-Orens. et de maisons de ville sans grande qualité. Les rues et avenues larges du quartier supportent une forte circulation.

La pointe enserrée au sud

La troisième partie de Villebourbon correspond à la pointe sud du quartier entre l'emprise SNCF et la rive gauche du Tarn, coupée du coeur du quartier par une avenue à circulation intense, l'avenue Chamier. Malgré la présence d'ateliers et hangars où subsistent artisanat et activité, à côté de maisons de ville serrées sur de petites parcelles en lanières, une impression d'abandon prédomine en raison des nombreux commerces vacants en rez-de-chaussée de ces maisons.

La caserne La Hire de la Gendarmerie Nationale occupe une immense parcelle sur l'avenue Marceau Hamecher. Le Quai Poult et l'avenue Marceau Hamecher, entrée et sortie de la ville sont de

véritables autoroutes urbaines. Depuis le moulin de Sapiacou en partie démolì, le quai Poult avec son mail planté de platanes, présente un bel espace mais qui n'est pas mis en valeur.

Les observations sensibles du quartier et de sa vie, ainsi que les entretiens réalisés ont permis de faire émerger des éléments pouvant occasionner des difficultés à sa rénovation mais également d'en distinguer les atouts.

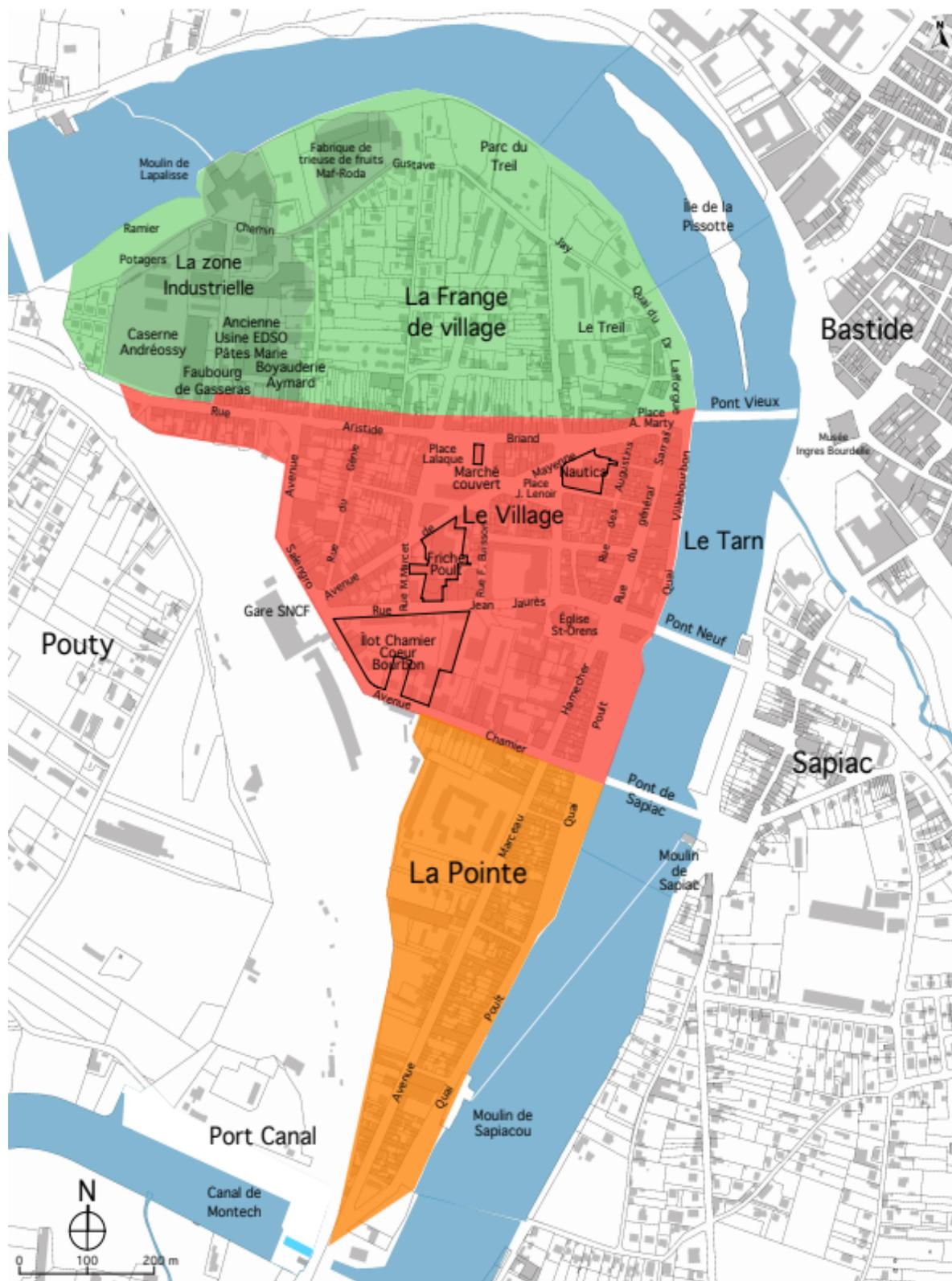


Figure 4. Villebourbon, les parties sensibles du quartier. Source : Frédéric Weiss

2. Un quartier vivant qui ne manque pas de potentialités

Un patrimoine naturel, architectural et mémoriel riche

Les crues du Tarn ont façonné la ville au fil des siècles, et ont donné, par des phases de destructions et reconstructions, une architecture éclectique à cette rive gauche du Tarn. Villebourbon conserve ainsi les traces de ses relations avec la rivière et de son histoire artisanale, industrielle, militaire et religieuse: chemins de halage, ports de commerce fluvial, moulins minotiers, traces des anciennes tuileries et exploitations d'argile, industries alimentaires du début du XX^{ème} siècle comme la biscuiterie Poullet et la fabrique de pâtes alimentaires Tante Marie, industrie glacière, casernes de La Hire et Andréossy s'insèrent dans la trame du quartier. Les édifices religieux catholiques et protestants, tel le couvent des Augustins, les hôtels-usines des drapiers huguenots des XVII^{ème}, les hôtels particuliers de style directoire du XIX^{ème} siècle et bâtiments mémoriels de style Art déco datant de la reconstruction après la crue exceptionnelle de 1930 sont autant de bâtis patrimoniaux qui concourent à donner un caractère unique au quartier.

Villebourbon possède donc non seulement un patrimoine naturel classé évoqué plus haut, mais également un patrimoine bâti en secteur sauvegardé.

Des aménités de village en ville

Bloqué par ses limites naturelles et anthropiques, le quartier Villebourbon présente un équilibre, une densité agréable et des dimensions finies et clairement délimitées qui l'apparente à « *une ville en ville avec une vie qui s'approche de la vie de village* » (Entretien, co-président d'association, mars 2022). Le quartier présente tous les attributs et qualités d'une petite ville par sa taille et son urbanité, sa place centrale et sa halle, ses commerces de proximité, la mixité de sa population qui entretient le sentiment d'appartenance au quartier. « *Ce n'est pas loin du centre-ville, on traverse le pont [...]. On est sur un quartier où on peut avoir des gens bourgeois et juste à côté de la misère sociale. c'est vraiment un quartier mélangé.* » (Entretien, agent immobilier 1, avril 2022).

« *C'est un quartier populaire, un village, une entité à part entière et à part de Montauban. Il y a des commerces, une association qui se bouge, un quartier où il y a de la vie.* » (Entretien, responsable foncier, DDT82, avril 2022).

Après le centre-ville, Villebourbon est en effet le second quartier par le nombre de commerces de proximité, loin devant les autres quartiers de Montauban.

Le quartier bénéficie aussi des avantages et équipements d'une ville moyenne, de la proximité du centre-ville qui permet une vie du tout à pied et du tout à vélo, de la gare et des mobilités proches ou lointaines, pendulaires ou ponctuelles par le train, « *Nous avons vendu nos véhicules et nous faisons tout à pied dans le quartier* ». (Entretien, co-président d'association, avril 2022).

Un dynamisme associatif innovant qui mutualise les demandes d'action publique

L'activisme de plusieurs associations maintient la vitalité du quartier et tente d'en révéler les atouts. L'association « Ça monte en bas », dont l'action est reconnue dans toute la ville, travaille à la valorisation du quartier. Elle participe et soutient le travail d'inventaire réalisé pour le centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP) sur l'histoire et l'architecture de Villebourbon, et veut rendre l'art accessible par tous. Elle organise des actions culturelles en étroite relation avec deux structures importantes: la Maison des Jeunes et de la Culture du quartier et « l'espace Bourdelle », école de sculpture associative implantée près du parc du Treil, dont l'action semble oubliée par la ville.

Pour créer du lien entre les habitants, l'association organise également de nombreuses activités et événements festifs le week-end en relation avec les restaurants de la halle. Elle investit le quartier par ses jardins partagés, et enfin propose des aménagements et des évolutions du quartier à la municipalité. Elle a entre autres émis l'idée d'un aménagement de plage au parc du Treil.

L'association « Le Rio » joue elle aussi le rôle de locomotive culturelle, sociale et économique du quartier. Elle gère la salle de concert et de création musicale « Le Rio Grande », la seule structure du département à être labellisée scène des musiques actuelles (SMAC) par le ministère de la culture. Son départ pour la salle de concert Eurythmie, dans un faubourg nord du centre-ville prévu en juin 2023 inquiète l'association de quartier. « *C'est une perte pour le tissu associatif local. Beaucoup de*

bénévoles de cette association vivent dans le quartier, et l'activité du Rio, avec ses concerts, ses résidences d'artistes, donne de l'activité aux bars et restaurants du quartier même si ceux-ci sont éloignés, comme le restaurant « La coulée douce. » (Entretien, co-président d'association, avril 2022). La question de son remplacement par un équipement culturel équivalent est posée.

En continuant d'animer Villebourbon, « Ça monte en bas » lui redonne une identité et lutte contre la dépréciation de la Ville Basse. « *Le but de l'association est de donner une fierté de vivre dans ce quartier à ses habitants et de montrer aux autres que le quartier est bien et de lui donner une autre image* » (Entretien, co-président d'association avril 2022). Elle est devenue le point de convergence de toutes les demandes du quartier car elle a su y établir un climat de confiance et d'échanges. Soutenue financièrement par la ville, ce qui n'est pas le cas de toutes les associations de Montauban, « Ça monte en bas » est de fait le premier acteur attentif de Villebourbon et l'interlocuteur privilégié de la mairie.

Lien direct entre les habitants et la collectivité, elle fait confiance madame Brigitte Barèges, maire de la ville, dans sa volonté de valoriser les potentialités du quartier et de le redynamiser, tout en étant à l'écoute des besoins des habitants.

3. Un quartier défavorisé

Une population vieillissante et en voie de fragilisation

Selon les données statistiques, la population de Villebourbon apparaîtrait en voie de fragilisation. Entre 2008 et 2013 la population de Villebourbon a baissé de 2099 à 1936 habitants mais a retrouvé un équilibre sur la période suivante 2013 à 2018 en se fixant à 1948 habitants en 2018⁴, soit environ 3,2% de la population de la commune de Montauban.

Globalement stable, elle présente néanmoins un vieillissement et un déficit de jeunes de 0 à 15 ans par rapport à la ville et à l'agglomération, cette évolution étant corroborée par la diminution de l'indice de jeunesse comparativement à Montauban et à l'agglomération (Cf. tableau 2).

Tableau 2 : indice de jeunesse⁵. Source INSEE RP 2008, 2013, 2018.

	Villebourbon	Montauban	GMCA
2008	101,1	94,7	101,9
2013	68,4	86,7	92,2
2018	66,1	86	89,4

De 2006 à 2018 le nombre de personnes âgées de plus de 45 ans a augmenté tandis que la part des 30 à 44 ans a diminué. Le retour de personnes jeunes de 15 à 29 ans, de jeunes hommes employés, ouvriers et inactifs a été observé en 2018⁶.

La part des retraités représente 24,5 % de la population contre 20,5 % pour la ville.

La présence d'une part plus importante de couples avec un enfant, de ménages monoparentaux et de personnes isolées par rapport à la ville et à l'agglomération est notable. Une représentation globale moindre de couples avec enfants par rapport à la ville et à l'agglomération pourrait s'expliquer par le choix par ces ménages d'un habitat plus confortable en maison individuelle, dans d'autres quartiers et en périphérie de Montauban.

La population de Villebourbon se caractérise aussi par la présence plus forte de familles modestes d'ouvriers et employés à faibles revenus que de cadres, professions supérieures et professions intermédiaires par rapport à la ville.

4 Source Insee IRIS base ic évol struc pop 2006, 2008, 2013, 2018.

Nota : Le zonage de quartier IRIS ne correspond pas aux limites géographiques de notre étude, il ne comprend pas la pointe des îlots de l'avenue Hamecher et du quai Poult, mais donne à cette échelle des informations qui permettent d'apprécier l'évolution du quartier.

5 L'indice de jeunesse est le rapport entre le nombre de personnes de moins de 20 ans et celui des personnes de 60 ans et plus. Plus l'indice est élevé plus la population est jeune.

6 Source Insee IRIS base ic évol struc pop 2006, 2008, 2013, 2018.

Une diminution du nombre d'actifs, un taux de chômage plus élevé 22,5% contre 15% pour l'ensemble de Montauban, une progression du nombre de personnes inactives (Cf. tableaux 11, 12, 13 et 14, annexe 2) sont également spécifiques à Villebourbon.

Concernant la ville de Montauban, selon l'étude des données de 2013 à 2018⁷, le taux de pauvreté des ménages reste stable à 19 % et touche plus particulièrement la population de moins de 30 ans avec un taux de 27 % en 2018 ; la part des minima sociaux augmente de 2,8 à 3,5 % dans la part des revenus d'activité et le taux de pauvreté des propriétaires augmente de 7 à 8 % sur la période⁸.

Concernant Villebourbon, nous n'avons pas réussi à obtenir des données de la caisse d'allocations familiales concernant l'évolution des demandes d'allocations. Estimer une population en voie de paupérisation reste difficile. Le quartier est cependant un quartier de veille active dans la politique de la ville. Entre 2013 et 2017 la part des ménages fiscaux imposés de Villebourbon a diminué de 40,6 à 33,2 % (de 52 à 46 % à Montauban), et la part des indemnités de chômage dans les revenus est passée de 4,9 à 5,2 %⁹.

En résumé, la population est vieillissante et comprend une part plus importante de ménages aux revenus modestes composés de personnes seules ou de petites cellules familiales que le reste de la ville. Enfin elle est caractérisée par une augmentation du nombre de personnes inactives et au chômage.

Un quartier déprécié en attente d'action publique

Quartier ouvrier, industriel et d'immigration, mais surtout ancien quartier de garnisons et de prostitution, le quartier gare Villebourbon serait toujours perçu par de nombreux montalbanais, comme un quartier mal famé où règne l'insécurité, y compris par les acteurs de la ville. Si l'association « Ça monte en bas » œuvre à rénover l'image du quartier, ce dernier est toujours appelé par les montalbanais la Ville Basse en opposition à la Ville Haute ou la Bastide, le centre ville.

« *Aucun montalbanais ne veut s'installer là-bas à Villebourbon. Le quartier a mauvaise réputation.* » (Entretien, responsable foncier DDT82, avril 2022).

« *Il y a un frein fort de la part de la bourgeoisie du centre-ville.* » (Entretien, co-président d'association, avril 2022).

Des espaces publics largement dédiés aux véhicules motorisés

Peut être les Montalbanais voient-ils plus en Villebourbon un lieu de transition qu'un lieu habité ou à habiter puisque le quartier non seulement constitue la porte sud de la ville mais subit également l'important passage de véhicules traversant Montauban sur l'axe est-ouest. La circulation sur la route de Toulouse, le quai Poul, l'avenue Marceau Hamecher, la rue du général Sarrail, le Pont Vieux et la rue Aristide Briand est intense. Des relevés datant de 2005 font état de l'ordre de 17.500 véhicules par jour sur le Pont Vieux et près de 10.000 avenue de Toulouse.

Les rues et avenues larges et avant tout minérales, ouvertes à une circulation le plus souvent à double sens et à un stationnement bilatéral, ne favorisent guère un partage équitable de l'espace urbain entre usage des véhicules motorisés et pratique des mobilités douces. Le franchissement du Pont Vieux en mode doux est même vécu comme un obstacle, entre possibilité et repoussoir.

« *La cassure c'est le pont. Il doit exister des solutions [...]. Il faut favoriser le cheminement piéton, mettre un sens unique... Mais avec les parkings du centre-ville...* » (Entretien, agent immobilier 4, mars 2022).

Les trois ponts lancés sur le Tarn qui marquent le paysage fluvial et urbain ne sont donc pas en mesure de créer du lien entre la population de Villebourbon et celle du centre-ville de Montauban. Les nuisances sonores et la pollution générés non seulement portent préjudice à la qualité de vie du quartier et ne redorent pas son image.

L'espace par trop confus de la gare, ouvert aux cars et au stationnement de dépose-minute, avec trois lignes de bus de ville à trois arrêts différents à proximité, n'est d'ailleurs guère accueillant et flatteur comme entrée de ville.

7 Source Insee IRIS base ic évol struc pop 2006, 2008, 2013, 2018.

8 Source Insee IRIS base filio revenus, 2013, 2017, 2018.

9 Source Insee IRIS Base ic activités résidents, 2013, 2018.

Des espaces naturels non valorisés

Les berges du Tarn sont classées en zone Natura 2000 et l'île de la Pissotte en ZNIEFF, zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Si Villebourbon possède un patrimoine naturel potentiellement attractif, ses espaces variés et naturels de bord du Tarn restent cependant peu fréquentés par les habitants du quartier eux-mêmes. La partie basse et végétale du Tarn avec les rives, les ports, le chemin de halage ne sont pas entretenus, « *Nous avons demandé à la ville de retirer le limon accumulé sur le dallage du port en pied du quai de Villebourbon* ». (Entretien, co-président d'association, avril 2022). Les ramiers et le parc du Treil oscillent entre friches et espaces naturels à protéger, le moulin de Sapiacou est en ruine, le moulin de Lapalisse semble oublié et attend un projet. Enfin la partie haute du Tarn, construite et urbaine, offre une vue sur la rivière et la Bastide. Depuis le Club Nautique jusqu'au parc du Treil, la succession d'espaces verts, de boulo-dromes et de parcs de stationnement présente une séquence paysagère pauvre qui ne met pas réellement en valeur les qualités de ces espaces. « *Au parc du Treil, il y a une super vue du quai sur le Pont-Vieux, mais il n'y a pas d'aménagement sur les berges. Le quai Poult est trop passant, trop de véhicules.* » (Entretien, agent immobilier 1, avril 2022). La rivière est également perçue par les habitants comme un danger et non comme un atout pour la ville. Les inondations récentes de 1996 et de 2004 leur ont rappelé le caractère inondable du quartier Villebourbon.

4. Un territoire contraint soumis à un PPRI

Il convient ici de revenir sur les rapports de la ville à sa rivière, le Tarn, et les événements qui ont mené à l'élaboration d'un premier plan de prévention du risque inondation en 1999.

Depuis 1658, la large plaine de Montauban a connu neuf crues proches de 9 mètres, les plus récentes ont été enregistrées en novembre 1982 (8,80m), décembre 1996 (9,43m) et décembre 2003 (8,88m). Les conditions géographiques de la plaine alluviale du Tarn ont évolué au cours du temps, changeant les dynamiques d'inondation, notamment au XIX^{ème} siècle avec les grands travaux de constructions du Canal de Montech et des voies ferrées qui ont accru le risque d'inondation en fragmentant toute la vallée.

Les événements exceptionnels et le niveau de l'eau atteint lors de la plus forte crue connue dans le Tarn-et-Garonne en mars 1930 – 11,50 m au Pont Vieux - rappellent qu'à Montauban il n'y a véritablement ni saison de crues, ni saison sans risque. Suite à la crue de 1996 qui a inondé plusieurs quartiers et a occasionné l'équivalent de 26 millions d'euros de dégâts, l'État et les collectivités territoriales ont décidé la réalisation de travaux de 2005 à 2006. Des aménagements hydrauliques, des rehaussements de digues ont été effectués portant ainsi la protection à 9,50m pour Sapiac et 10m pour Villebourbon. Des dispositifs de surveillance et d'alerte ont également été mis en place. Le déclenchement de l'alerte aux populations correspond à la côte de 4,50m à Montauban où la vigilance est permanente car 32 % du territoire est exposé au risque inondation, notamment les quartiers Sapiac et Villebourbon.

Aussi l'urbanisation de la ville est-elle contrainte par cette importante zone inondable soumise au règlement du plan de prévention du risque inondation (PPRI) adopté à Montauban en 1999 conformément à la loi du 2 février 1995.

Le PPRI, servitude d'utilité publique

En tant que servitude d'utilité publique annexée au PLU, le PPRI constitue un document essentiel par son rôle d'autorisation à urbaniser, dans le triptyque : prévention, adaptation, et résilience.

Son règlement fixe les dispositions applicables aux biens et activités existants ainsi qu'à l'implantation de toutes constructions ou installations nouvelles, à l'exécution de tous travaux et à l'exercice de toutes activités. Le lit majeur, zone couverte par la plus forte crue connue, devient inconstructible, l'objectif étant de préserver complètement les champs d'écoulement et d'expansion des crues. Des règles particulières de construction sont dictées pour une adaptation à la présence et à l'écoulement de l'eau: édification de rez-de-chaussée transparents, d'espaces surélevés par pilotis, de passerelles et terrasses hors niveau des PHEC (plus hautes eaux connues), longueurs de bâtiments préférentiellement orientés dans le sens d'écoulement des eaux, et hauteurs d'implantation des équipements techniques notamment.

En d'autres termes, il favorise la résilience par l'évolution et l'adaptation au risque de bâtiments existants ou futurs sur une parcelle.

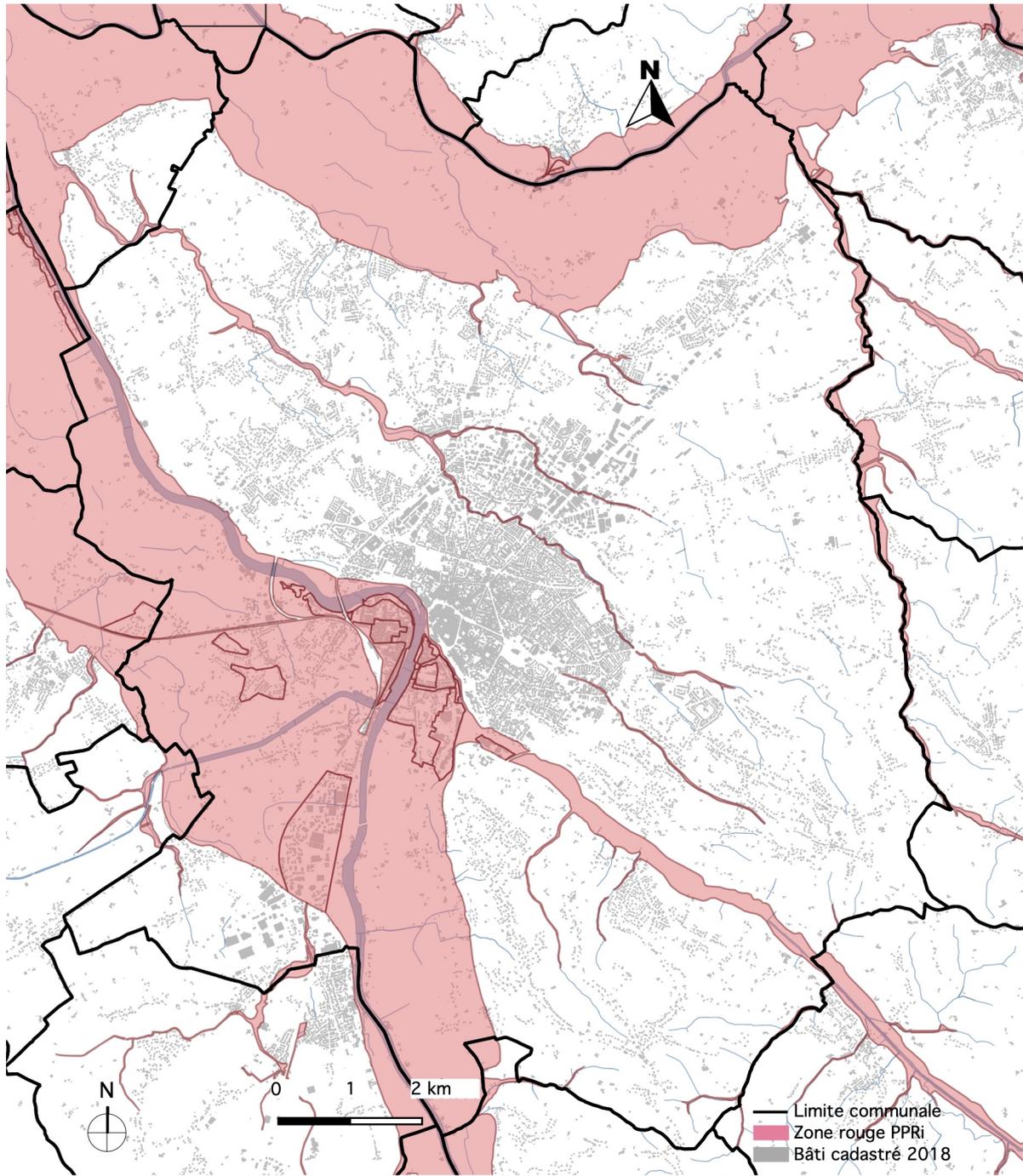


Figure 5. Plan des zones inondables de la commune de Montauban. Source : Frédéric Weiss.

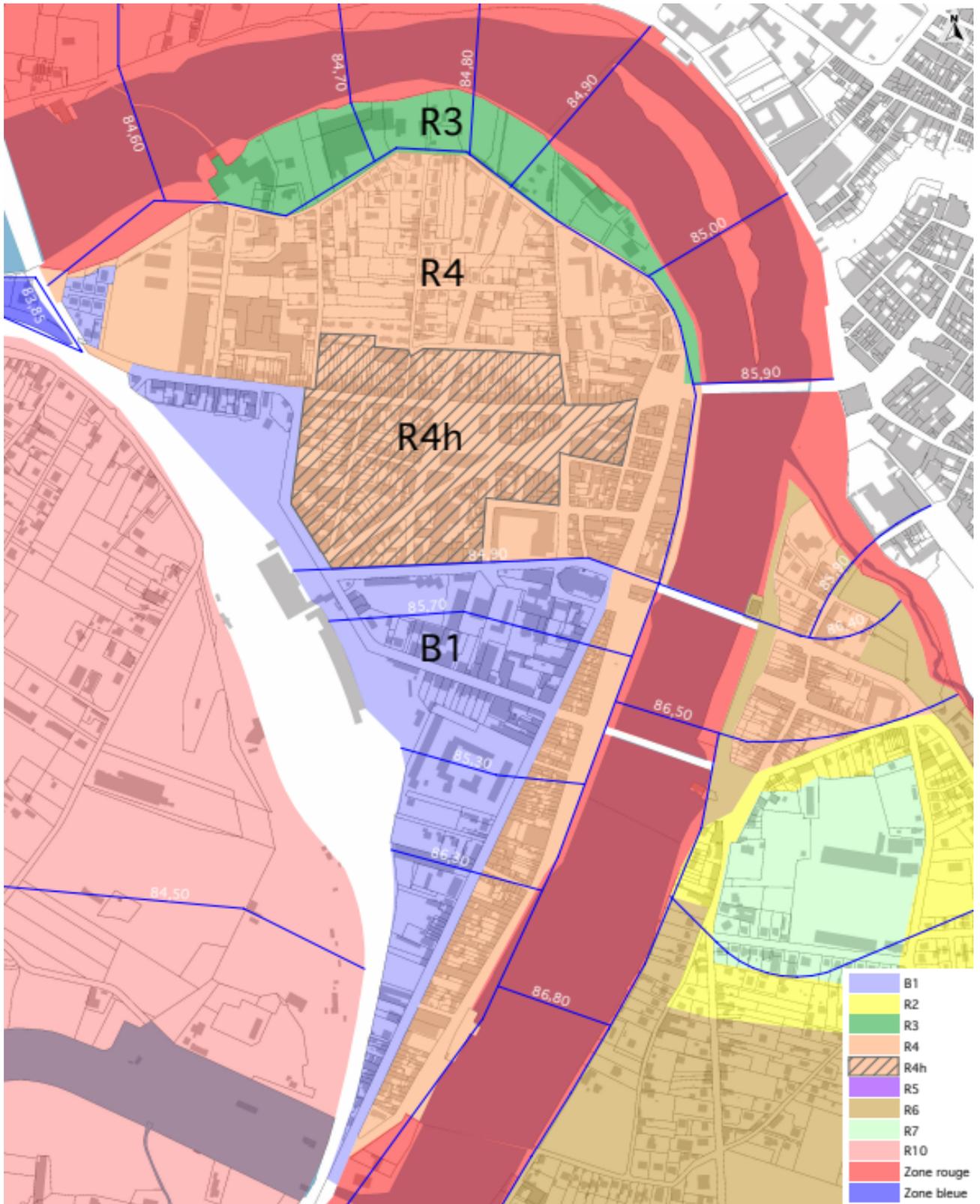


Figure 6. Carte d zonage du PPRI et niveaux NGF des eaux. Source : Frédéric Weiss.
 Les zonages des cartes du PPRI et du PLU reprennent des zones identiques.

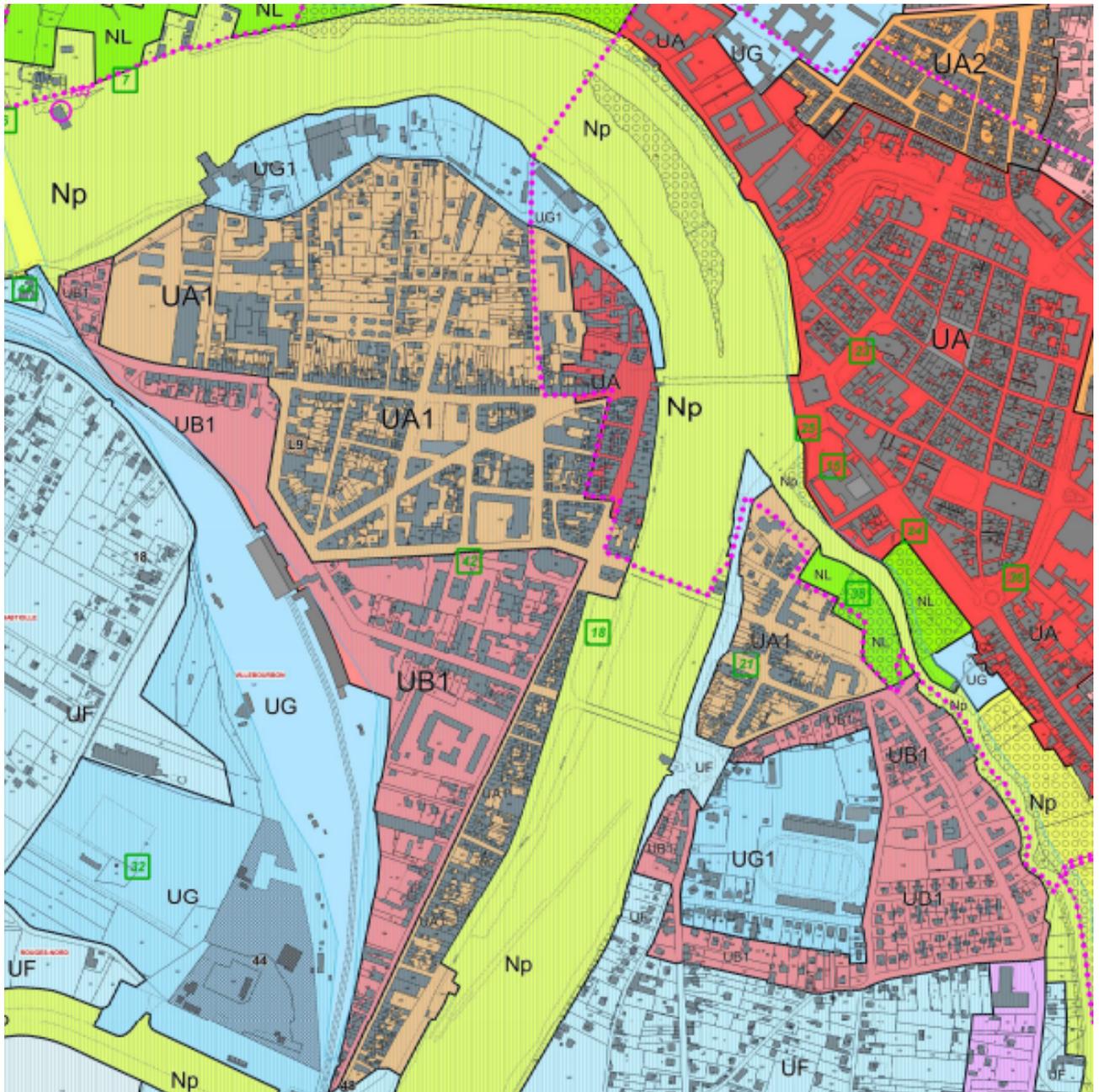


Figure 7. Plan de zonage du PLU de Montauban juillet 2022. Source : PLU de la ville de Montauban.

Le PPRi de Montauban – Moissac. Cartographie des zones d’aléa

Le PPRi cartographie les zones à risque dont les règlements différenciés édictent des prescriptions, interdictions et autorisations aux biens et activités existantes et futures, selon les contextes particuliers des territoires inondables et le type d’aléa dans chaque zone. Les zones d’aléas les plus forts sont déterminées en fonction des hauteurs d’eau atteintes par une crue de référence.

Le classement en zone rouge concerne la totalité des zones submersibles non couvertes par un système de prévision des crues, les zones non urbanisées considérées comme champs d’expansion de crues, ainsi que les zones où les hauteurs croisées aux vitesses de submersion sont telles que la sécurité des biens et des personnes ne peut être garantie.

La zone bleue, quant à elle, correspond à une zone déjà urbanisée couverte par un système de prévision des crues dans laquelle il est possible, à l’aide de prescriptions, de préserver les biens et les personnes.

Cependant toutes les zones sont soumises aux mêmes interdictions :

- l'augmentation du nombre de personnes exposées au risque dans les zones rouges,
- la création de niveaux en sous-sol ; les sous-sols existants et les logements ou activités en simple rez-de-chaussée doivent disposer d'un étage refuge. Les rez-de-chaussée sont donc voués aux activités, commerces, ou encore au stationnement des véhicules,
- le stockage de produits de nature à polluer les eaux en-dessous de la cote de référence des PHEC,
- l'aménagement de terrains de camping.

Une spécificité

Contrairement aux autres PPRi en France, lesquels se réfèrent généralement à une crue centennale, le règlement s'appliquant à Montauban adopté en 1999 se réfère à une crue exceptionnelle, celle de 1930, comme niveau de plus hautes eaux connues. Les territoires concernés, et notamment Villebourbon, étant concernés par une zone rouge plus large, les opérations d'aménagement y sont restreintes.

Il résulte de cette visite de Villebourbon le constat suivant : en voie de dépréciation par l'état dégradé des bâtiments et espaces publics, la vacance des commerces et logements, la présence de friches industrielles et militaires ainsi qu'une population fragilisée ; c'est un territoire en attente d'intervention de la puissance publique. Il détient cependant un important patrimoine et des atouts qui peuvent constituer des points d'appui pour sa revitalisation.

II. La mise en œuvre de politiques adaptées au territoire

A. Une volonté politique locale de renouvellement urbain

1. Des études urbaines innovantes pour des projets ambitieux de renouvellement urbain.

Le concept de « ville-jardin ». Une métamorphose urbanistique intégrée au règlement d'urbanisme
En 2006, après l'achèvement des travaux visant à protéger Sapiac et Villebourbon du risque d'inondation, la ville de Montauban s'est engagée avec l'État à donner un nouvel élan à ces quartiers au travers d'une évolution réglementaire du PPRi en faveur de leur rénovation et développement. Afin de mieux en révéler les potentialités de renouvellement, la ville a commandé des études de développement durable auprès de l'agence « Sol et cité » et de l'agence « D'une ville à l'autre » de l'urbaniste Roca d'Huiteza, dont les résultats ont servi de base de réflexion à la révision partielle du PPRi adoptée en 2009. De cette étude a été retenu le concept de « ville-jardin ».

Le titre de l'étude du cabinet Roca d'Huiteza posait le sujet: « *demain la ville jardin et le parc des rives?* » et le sous-titre du rappel de son diagnostic définissait clairement l'objectif « *l'occasion d'engager un projet pilote : une ville jardin en vitrine de Montauban* » et rappelait la possibilité d'intégrer l'étude au PLU comme document réglementaire sous forme d'opération d'aménagement programmé (OAP).

Le concept de ville-jardin consiste à transformer en espaces verts les zones les plus exposées de Villebourbon, comme le secteur du Treil, et à redynamiser les zones moins exposées, notamment les nombreuses friches présentant d'anciens bâtiments industriels désaffectés entre le moulin de Lapalisse, la gare, le long de la place Lalaque et jusqu'au moulin de Sapiacou, par la création de logements et d'équipements, y compris d'équipements publics selon les zones, en ayant recours à un système dit « de compensation ». Ce dispositif est présenté par la presse locale comme un dispositif égalitaire entre déconstruction et reconstruction, « *un mélange modifié du PPRi et du PLU* ».

Outre cet aspect friche, les entrées de ville feront l'objet d'une réflexion particulière.

« [...] *Mis bout à bout, ces éléments vont permettre à cette ville basse [...] d'entamer enfin une vraie métamorphose urbanistique dans un projet intelligent, raisonnable, et qui donnera à cette entrée de ville ancienne au fort passé historique et économique [...] un lustre qu'aussi bien le désastre de mars 1930, que les modifications des tracés routiers avaient affaibli. [...] un projet urbain ambitieux et fondé sur le respect des principes de la prévention des risques. [...] les digues [...] redonnent une sécurité à un secteur qui n'a pas envie de continuer à vivre en songeant que la récurrence statistique d'une crue centenaire peut entraver des projets. [...] Se poseront aussi les problèmes des centres anciens dans ces quartiers. Mais dans sa globalité le projet assurera la diversité des fonctions urbaines : logement, commerces, loisirs, services et peut-être même écoles et crèche, tout en respectant la mixité sociale. Des ateliers d'information visant à répondre à des questions particulières vont se dérouler tant à Sapiac (maison de Quartier) que dans les locaux associatifs de Villebourbon. Nul doute qu'ils feront recette, car le sujet mérite... réflexion citoyenne. Le premier élément positif de cette double requalification de Sapiac et Villebourbon c'est de voir la réaction de l'auditoire qui a envie de s'approprier de façon citoyenne un projet qui concerne sa vie quotidienne...*¹⁰ »

L'article largement retranscrit ci-dessus fait parfaitement état des attentes des habitants de « la ville-basse » et des ambitions portées par le projet. Il précise que la ville privilégiera le maintien des activités existantes et des projets immobiliers raisonnables excluant des lotissements. Il annonce les premiers changements pour 2010 et la candidature de Montauban au plan national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

10 François J.-P., « *Montauban. Aménagement : Villebourbon et Sapiac enfin à l'abri des crues* », in La Dépêche, publié le 12/05/2009. <https://www.ladepêche.fr/article/2009/05/12/605424-montauban-amenagement-villebourbon-sapiac-enfin-abri-crues.html>



Figure 8. Étude « Demain la ville-jardin et le parc des rives ? Agence « D'une ville à l'autre », aménagement de l'îlot Chamier et de la fiche Poulthichon, mai 2018.

Quartier Labastolles

Les espaces ouverts seront mis à profit pour établir des liaisons piétonnes et cyclables à travers ces quartiers déconnectés du centre par la voie ferrée

L'Ecosite du Canal de Montech

En complément de Port Canal, un Ecosite consacré à la question des énergies renouvelables est installé pour former un nouveau pôle d'activité de la ville. Il est accompagné de plantations expérimentales, de production de bois de chauffage et de phyto épuration. EDF pourrait être associé à l'opération.

Conjointement, une opération de type Ecoquartier pourrait être envisagée.

Plan de Référence du Quartier Villebourbon

- Le Coeur de Ville dense avec reconversion des RDC
- Bâti Mixte avec ouverture et dédensification des coeurs d'îlots
- Cité Artisanale et activités

- Alignement à implanter
- Espaces Publics à aménager
- Voies à modifier ou transformer

- Parc des Rives : espaces naturels
- Parc des Rives : promenades et activités
- Parc des Rives : sports et prairies

- Cheminement Cyclables
- Cheminement Piétons



Le Treil :

Le secteur du Treil, situé en Zone Rouge du PPRI sera entièrement reconverti en parc ouvrant ainsi Villebourbon sur le Tarn.

Les Coeurs d'îlots :

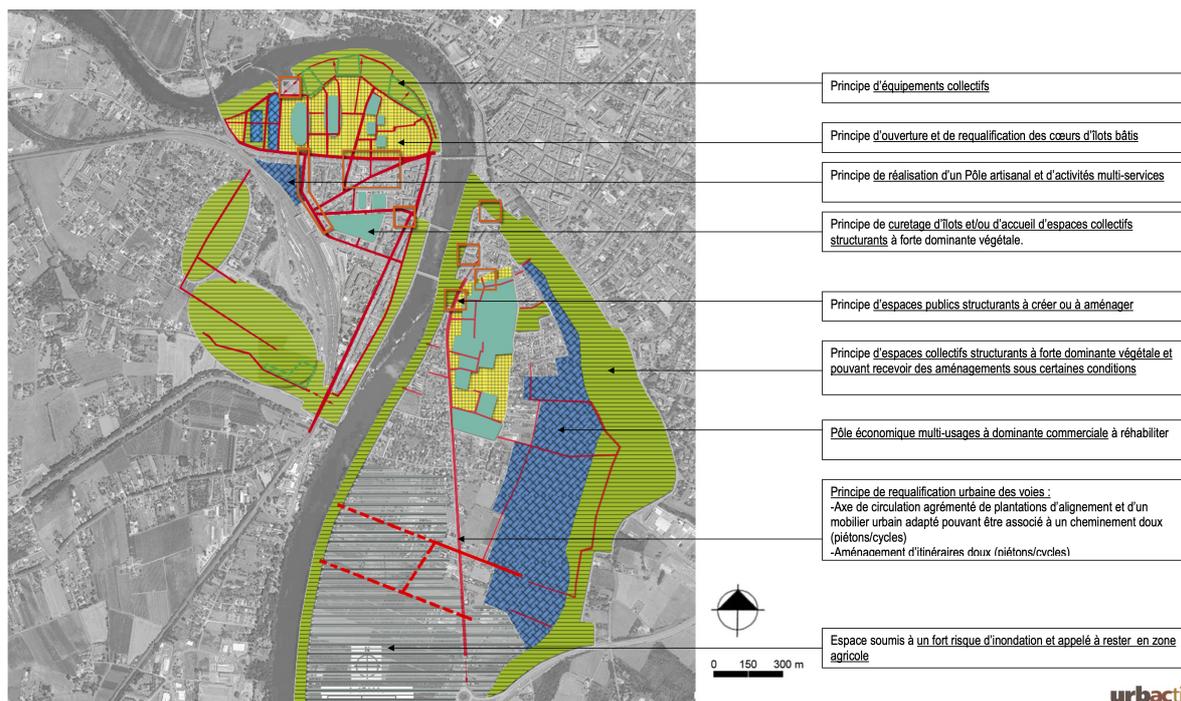
Au sein de futures opérations de renouvellement urbain, les coeurs d'îlots seront dédensifiés et plantés en jardins publics ou privés. Ils seront des poumons verts, des sites de stockage des eaux de ruissellement et l'occasion de trouver des liaisons douces à travers la ville.

Les Quais :

La circulation sur les quais du Tarn sera réduite afin de reconquérir un large espace public de promenade et de Belvédère sur la vallée et la vieille ville.

Figure 9. Étude « Demain la ville-jardin et le parc des rives ? Agence « D'une ville à l'autre », Plan de référence du quartier Villebourbon, mai 2018.

La ville a intégré cette étude sous forme d'OAP dans la révision simplifiée du PLU du 12 octobre 2009.



L'OAP couvre les quartiers Sapiac et Villebourbon, mais est toutefois beaucoup moins précise, moins directive que l'étude de l'agence « D'une ville à l'autre » et n'inclut pas la même force d'ambition. Elle ne retranscrit ni le travail d'aménagement et de végétalisation des espaces publics, accompagnement essentiel des projets urbains, ni des zones d'habitat.

D'autres études urbaines initiées par la ville.

D'autres études urbaines, stratégiques et paysagères de qualité ont été menées. Leurs diagnostics et expertises ont permis à la municipalité de construire rapidement un projet de ville en réponse à un appel à projet pour la mise en place d'un programme « Action Coeur de Ville » (ACV). Montauban a été la première ville de l'ancienne région de Midi-Pyrénées à signer une convention cadre ACV en 2018 devant Cahors, ville concurrente, dans laquelle le Premier ministre avait dévoilé les grandes lignes du programme ACV à la mi-décembre 2017.

Les études effectuées ont donné lieu à la présentation des projets suivants :

- Plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV) conçu par l'agence Voinchet, architecte en mai 2008.
- Projet urbain du centre-ville, étude de piétonisation par l'agence Mutations immobilières urbaines et sociales, de janvier 2011.
- Étude préalable à la création d'une ZAC – Montauban par l'agence Alphaville en 2013,

Madame Barèges, maire de Montauban a évoqué dès le mois de juillet 2006, la nécessité de s'occuper du quartier Villebourbon en voie de paupérisation et aux multiples friches industrielles dans son paysage: « *il faudrait une ZAC en tenant compte du périmètre du PPRI pour relancer le quartier.*¹¹ »

Dans le cadre d'études préalables, l'agence Alphaville spécialisée dans la programmation, les études urbaines et le conseil, a préparé une étude intitulée « *Programmation urbaine dans le cadre d'études préalables à la création d'une ZAC – Montauban* » qui avait pour objectif de définir le contenu programmatique du projet de renouvellement de Villebourbon. La problématique posée était la suivante: « *donner l'ambition programmatique à ce quartier historiquement actif, sans compromettre*

11 François J.-P., « Une ZAC pour revitaliser Villebourbon », in La Dépêche, publié le 06/07/2006. <https://www.ladepeche.fr/article/2006/07/06/50867-une-zac-pour-revitaliser-villebourbon.html>

les projets de développement économique de l'agglomération » dans un quartier soumis au PPRI assoupli en 2009.

Au travers de la création d'une ZAC sur le quartier, le programme proposait la réalisation de 30.000m² de surface d'activité, de 500 logements, de 19.000m² de surface d'équipement public, d'un parking silo sur le site de stationnement actuel de la gare et d'une salle de spectacle. La ZAC proposée englobait les projets emblématiques de la municipalité à Villebourbon: l'îlot Chamier, la friche Poul, Nautica et se déployait le long de la voie SNCF depuis le nord du moulin de Lapalisse aux grandes parcelles de la friches militaire de la caserne Andréossy, des sites industriels de la fabrique de pâtes EDSO et de la boyauderie Aymard. Elle investissait les emprises du stationnement et des hangars de la gare SNCF situés derrière la caserne de gendarmerie.

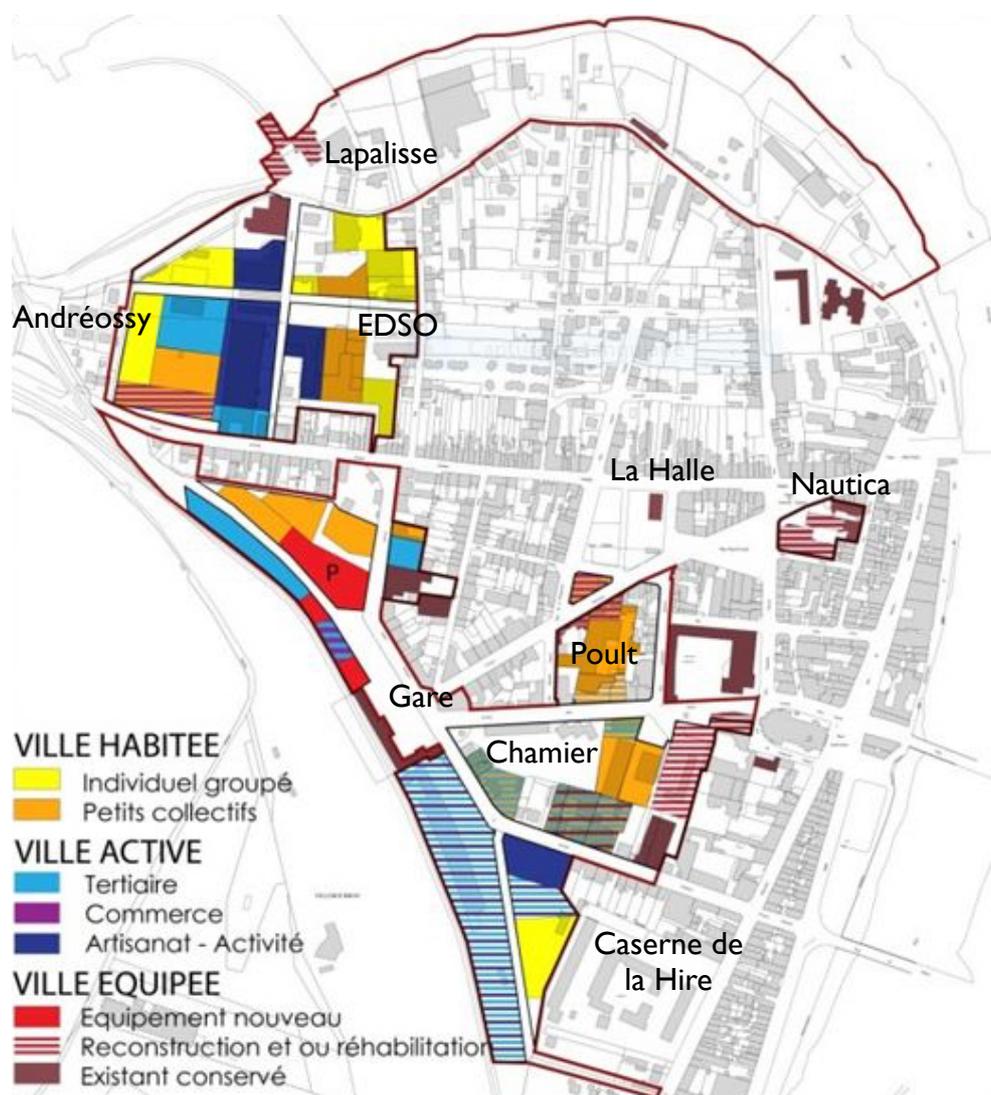


Figure 10. Programmation urbaine dans le cadre d'études préalables à la création d'une ZAC – Montauban. Agence Alphaville 2013¹².

- Étude urbaine pré-opérationnelle de requalification de l'îlot Chamier, de l'agence « AR357 » associée aux agences « Paysages » et « Atelier des arbres », étude d'orientation remise en juillet 2017.

D'autres études ont été lancées en concomitance ou a posteriori de ce dossier d'appel à projet :

- Étude stratégique et opérationnelle pour l'attractivité du centre-ville de Montauban par les agences Intencité et Ouishare de juin 2018,

¹² Site en ligne Alphaville <https://alphavilleurbanismes.wordpress.com/2013/11/13/programmation-urbaine-dans-le-cadre-detudes-prealables-a-la-creation-dune-zac-montauban/>

- Projet Urbain Montauban 2030 de l'agence Taillandier architectes associés de juin 2019,
- Plan guide paysager de l'agence Grandtour Art et Paysage d'octobre 2019.

Le nombre d'études commandées semble témoigner d'une réelle volonté de mise en place de projets innovants et ambitieux. Lors de la présentation de quelques uns de ces projets, la manière dont ces études ont été prises en compte sera évoquée.

La ville de Montauban, qui avait déjà pu bénéficier de l'opération ANRU pour les quartiers est de la ville a souhaité bénéficier pour la revitalisation des quartiers du centre ville, et notamment Villebourbon, des cadres et moyens financiers proposés par des politiques nationales de rénovation et revitalisation des coeurs de ville, encouragés en cela par les services déconcentrés de l'État. Cette revitalisation des quartiers Sapiac et Villebourbon se devait en premier lieu de prendre en compte les dispositifs d'une autre politique nationale déjà en œuvre sur le territoire : la politique de prévention du risque.

B. Une déclinaison territoriale de politiques nationales

1. La politique nationale de prévention du risque levier du renouvellement urbain ?

Prévention des risques et aménagement du territoire

La loi du 2 février 1995 a créé un dispositif réglementaire restrictif : le plan de prévention des risques naturels (PPRN), et a fait de la maîtrise de l'urbanisation par le plan de prévention des risques (PPRI) un enjeu essentiel au nom de la protection de l'environnement et du renforcement de la prévention des risques, celui-ci étant devenu un sujet de préoccupation financière et enjeu majeur de la protection des biens et des personnes pour l'État et ses services suite à des inondations à répétition.

Il appartient donc aux services déconcentrés de l'État que sont les directions départementales du territoire, et particulièrement à chaque BPR (Bureau de Prévention des Risques)(BPR) et SCR d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques. Cette politique vise à qualifier les aléas et les enjeux de vulnérabilité par une approche scientifique et technique qui permet l'intégration très en amont des risques dans les documents d'urbanisme par la surveillance des phénomènes, la prévision des crises, la préparation des mesures à prendre et par le retour d'expérience, l'élaboration d'un PPRI adapté à chaque territoire exposé au risque inondation constituant une des déclinaisons de cette politique.

L'aménagement du territoire doit désormais prendre en compte cette prévention des risques naturels sans que la maîtrise de l'urbanisation des zones bâties les plus exposées ne constitue pour autant un frein à leur développement, la prévention n'étant en aucun cas synonyme d'inconstructibilité ou de gel des territoires.

Le renouvellement urbain doit être vu comme une opportunité pour concevoir et réaliser un territoire mieux adapté au risque inondation. Selon le rapport du CEPRI de février 2015, il « *apporte une réponse à la limitation de l'étalement urbain par la reconstruction de la ville sur la ville*¹³ » et répond aux objectifs des lois Grenelle qui incitent à la densification.

Résilience, adaptation des villes à l'aléa et au risque, accueil et gestion de l'eau, renaturation des villes, redécouverte et réappropriation des cours d'eau, non plus perçus comme une menace mais comme une aménité et un atout participent des enjeux de la ville durable et du changement climatique qui, associés à des enjeux urbains, patrimoniaux, culturels, économiques, environnementaux et sociaux sont portés par les villes soumises au risque inondation.

« *Mettre en place une stratégie de résilience, c'est accepter la catastrophe, l'inondation, mais tout faire pour en réduire les impacts.*¹⁴ »

« *Les villes doivent-elles limiter les espaces bâtis ou penser autrement l'organisation et l'usage de ces espaces ? Entre normes et réglementations, adaptabilité et réversibilité, recherche et innovation, comment les projets architecturaux et urbains se structurent-ils et comment aident-ils à reconfigurer*

13 Rapport du CEPRI Comment saisir les opérations de renouvellement urbain pour réduire la vulnérabilité des territoires inondables face au risque inondation – Principes techniques d'aménagement- Février 2015.

14 Dauphiné A., Provitolo D., 2007, « La résilience : un concept pour la gestion des risques », in *Annales de géographie*, vol. 2, No 654, 115-1.

la ville dans la perspective d'un développement durable ? Quelles recompositions paysagères et architecturales peuvent aider à gérer les risques d'inondation en intégrant les impératifs environnementaux ? Quelles nouvelles stratégies permettent de penser la conception urbaine ? » tels sont les questionnements du rapport du Cepri de février 2015 et certainement ceux qui sous-tendent les opérations de renouvellement urbain des villes exposées au risque inondation. »

La proposition d'un concept innovant de « ville-jardin » semblait constituer une réponse adéquate aux enjeux de revitalisation du quartier Villebourbon. Pour faciliter sa concrétisation, les services de l'État aux côtés de la ville de Montauban se sont engagés à une révision du PPRi.

Le PPRi outil du renouvellement urbain à Montauban

Des dispositions réglementaires spécifiques aux quartiers Sapiac et Villebourbon en 2009

Le premier règlement du PPRi basé sur le principe d'inconstructibilité a été révisé en 2009 car jugé trop restrictif pour autoriser l'application du nouveau concept de « ville-jardin », devenu projet municipal et la redynamisation des quartiers. En zone rouge d'aléa fort il ne permettait, selon les cas, que des modifications mineures des bâtiments existants, leur maintien et le changement de destination, et en zone protégée la construction de locaux à usage professionnel. Une partie de Villebourbon se trouvait même en secteur sauvegardé. Le PPRi bloquait donc le renouvellement des quartiers d'origine médiévale faisant partie du patrimoine de la ville de Montauban, et lieux d'habitation permanents qui n'ont jamais cessé de s'urbaniser jusqu'à la mise en place du PPRi en 1999. Il induisait un risque de dérive vers un vieillissement, une dégradation de leurs bâtiments et une paupérisation de leurs populations.

Ce PPRi innove en ce qu'il permet le renouvellement de la ville sur la ville par la construction de bâtiments à destinations variées : logements, commerces, bureaux... et même d'équipements publics (ERP) à la condition d'être au-dessus de la cote de référence, et surtout en compensation de la démolition de bâtiments localisés dans les zones les plus exposées.

Zonage et «sous-zonage»

Dans les deux types de zones en rouge ou bleu, le PPRi définit des règlements particuliers qui s'appliquent à des «sous zonages» adaptés aux fonctions, qualités et caractéristiques urbaines : R1 à R7 pour la zone rouge et B1 pour la zone bleue. Villebourbon est partagé en 4 zones : 3 zones d'applications spécifiques en zone rouge R3, R4, R4H et B1 pour la zone bleue.

La zone R3 du quartier du Treil, zone d'expansion du Tarn sur la rive gauche, est la plus restrictive ; Le PPRi n'y autorise que la restauration, l'entretien des bâtiments existants, ou leur surélévation à condition de réduire la vulnérabilité aux biens et aux personnes. Les aménagements ne peuvent être que des aménagements légers d'espaces verts et de loisirs.

Les zones R4 et R4h correspondent au cœur du quartier Villebourbon et aux îlots le long du quai Poul. En R4, le règlement permet la restauration, l'entretien des existants et la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits par un sinistre autre que l'inondation, mais surtout, par le principe de compensation, l'extension neuve des existants et la construction neuve d'opérations d'habitation, de bâtiments d'activités industrielles, commerciales, de bureaux, et de services sous condition de plancher situé à 20cm au dessus des PHEC. L'aménagement d'espaces publics et la construction d'établissements recevant du public sensible, sauf ceux avec accueil de nuit, nécessaires à la vie du quartier sont autorisés sans aucune restriction.

En bleu, la zone B1 exposée à un aléa inondation moindre, comprend les parcelles de l'îlot Chamier et les franges de parcelles entre l'emprise SNCF, l'avenue Chamier et l'avenue Marceau Hamecher. Dans l'étude de l'agence « d'une ville à l'autre » cette aire était vue comme une partie mutable à orienter soit vers du logement soit vers de l'activité dont les constructions feraient écran aux îlots habités. Le PPRi y autorise la construction d'opérations et la densification, tout en respectant d'une part le principe de compensation, et d'autre part la réglementation du PLU relative à l'augmentation de surfaces de plancher par rapport à l'existant. Il ouvre le champ d'activités à des établissements recevant du public sensible (ERP), hors ceux d'accueil de nuit.

Le principe de compensation ; un nouveau concept de construction de la ville sur la ville

La compensation repose sur un principe de déconstruction-construction ; démolition-reconstruction de projets sur le même fond, démolition-reconstruction de projets sur un fond « receveur » sur lequel sont transférés des droits à reconstruire provenant de la démolition de surfaces construites d'un fond « émetteur ».

Ainsi, une opération de construction ou d'aménagement ou encore d'extension d'une habitation dans les zones R4, R4h et R7 est conditionnée à une démolition dans les zones R3, R4, R4h et R7. Aux surfaces démolies correspond un droit de surface à construire sous réserve de ne pas aggraver le risque ni d'en provoquer de nouveau.

La compensation est régie par la règle suivante:

- La démolition de 30m² de surface de plancher de logement, bureau, services, commerce, artisanat, ou hôtel donne le droit de construire 1 équivalent habitant de 30m², soit un rapport de 1 m² démoli pour 1 m² construit.
- La démolition de 50m² de surface plancher d'activités industrielles et d'entrepôts donne le droit de construire 1 équivalent habitant de 30m², soit un rapport de 1m² démoli pour 0,6m² construit.

Le règlement prévoit également le recours au principe de compensation dans la mise en œuvre du concept de « ville- jardin » par la possibilité d'une part de renaturer et rendre au fleuve les zones les plus exposées (comme la zone R3) pour d'autre part en densifier d'autres déjà plus urbanisées, (comme les zones R4, R4h et R7).

Ce règlement qui associe principe de compensation et sous-zonage du territoire s'adapte finement aux niveaux d'aléa et aux contextes particuliers des territoires inondables de la ville. Il a donc été conçu comme une incitation indirecte à l'innovation. Cependant il demeure une contrainte à intégrer dans tout projet de renouvellement de la ville sur la ville.

Le PPRi, incitation indirecte à l'innovation.

Le niveau de contrainte du PPRi ne pouvant pas être abaissé, la pression foncière sur les territoires inondables amène les acteurs à se questionner sur d'autres formes de projets urbains sur ces territoires et sur la mise en valeur des qualités inventives et novatrices des aménagements. Un développement local durable en accord avec les logiques urbaines spécifiques tout en gardant un niveau de risque acceptable est-il possible ?

L'étude de l'agence « d'une ville à l'autre » de Roca d'Huiteza a examiné cette possibilité et proposé un nouveau concept de « ville-jardin », un projet de développement durable innovant et un outil spécifique souple et adapté qui devait permettre notamment la réhabilitation de friches industrielles et militaires et d'îlots présentant des surfaces de bâti importantes à Villebourbon.

La redynamisation de Villebourbon a été entreprise, non seulement par la révision du PPRi, mais également par la mise en œuvre de politiques nationales croisées adaptées au territoire : un programme ACV doublé d'une opération de renouvellement du territoire (ORT) intégrant une opération d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU).

2. La politique en faveur de l'amélioration de l'habitat portée par l'ANAH

Outre la politique nationale de prévention du risque avec la mise en place d'un PPRi, d'autres politiques nationales ont fourni un cadre à l'élaboration de projets de renouvellement urbain dans le quartier-gare de Villebourbon.

La mission de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) consiste à améliorer l'état du parc de logements privés existants pour lutter contre les fractures sociales et territoriales. Cet établissement public qui porte le volet de la rénovation de l'habitat ancien de la politique de la ville, propose des aides financières et un accompagnement pour la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat à des propriétaires occupants (PO) modestes, des propriétaires bailleurs (PB) et des syndicats de copropriétés fragiles ou en difficulté pour des travaux de rénovation et de réhabilitation des logements.

L'action de l'ANAH est renforcée par un outil : l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH). Convention tripartite entre l'ANAH, une ou plusieurs collectivités locales et l'État, l'OPAH est un

programme de réhabilitation du parc privé de logements de quartiers, de centres anciens dégradés, de bourgs dévitalisés et de copropriétés dégradées. L'ANAH a adapté ses interventions aux orientations politiques successives concernant la salubrité et la qualité technique du bâti, les travaux d'intérêt architecturaux, les travaux spécifiques pour les personnes en perte d'autonomie et les travaux d'économie d'énergie.

L'ANAH propose également aux propriétaires bailleurs privés un contrat pour faciliter la mise à disposition d'un parc locatif rénové à loyer abordable. L'OPAH-renouvellement urbain (OPAH-RU) intègre à la réhabilitation du parc de logements un volet urbain, un volet immobilier et un volet social. Elle a pour objectif de résoudre en priorité, les situations urbaines et sociales les plus difficiles.

Des aides majorées de l'État sont accordées aux collectivités locales en contrepartie d'engagements volontaristes (aides financières de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), projets d'accompagnement de la ville). Cela se traduit par des aides financières incitatives supplémentaires de l'ANAH et des collectivités aux propriétaires occupants et propriétaires bailleurs sous conditions, mais aussi par la mise en œuvre éventuelle, à l'initiative des collectivités et pour des situations graves, de dispositifs coercitifs comme les opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et de restauration immobilière (THIRORI).

Les aides aux travaux sont soumises à condition de plafond de revenus pour les propriétaires occupants qui doivent occuper leur logement pendant six ans. La contrepartie pour les propriétaires bailleurs est la mise en location du logement sur une période de 6 ans et la signature avec l'ANAH d'une convention à loyer maîtrisé. Le niveau de loyer est maîtrisé selon trois niveaux sociaux aux plafonds décidés nationalement selon le dispositif « Loc'Avantages ».

Une mission suivi-animation est généralement assurée par un opérateur externe ou en régie dont la mission est d'informer, conseiller les propriétaires occupants et propriétaires bailleurs, de monter les dossiers de demande d'aide au financement, de suivre le bon déroulement de l'opération et d'effectuer des bilans et des évaluations de l'efficacité de l'opération.

Montauban. Des OPAH-RU successives aux objectifs ambitieux

Comme dans beaucoup de villes moyennes en France, plusieurs politiques de rénovation des quartiers et du centre ancien se sont succédées à Montauban, où l'importance du parc locatif privé ancien dégradé reste une réalité. Le besoin constant de l'améliorer et de le rénover en fonction de l'évolution de normes et une vacance qui reste forte, subsiste, notamment au centre-ville. De nombreux dispositifs d'amélioration de l'habitat se sont succédés :

- Entre 1982 et 1994, trois OPAH pour 10 années de dispositifs actifs,
- De 1999 à 2002 OPAH « Ville Bastide »,
- De 2004 à 2012 OPAH et PIG (uniquement pour des propriétaires occupants) « logements décents sur quartiers anciens de Montauban »,
- De 2012 à 2017 OPAH RU « Coeurs de ville et villages »
- De 2019 à 2024 OPAH-RU « Vivre la ville »

Les objectifs initiaux de l'OPAH-RU 2012-2017 évalués à 265 logements minimum avaient été réduits en 2016. Le périmètre sur Montauban concernait la Bastide, Villenouvelle et une partie de Sapiac et de Villebourbon autour des rues de Mayenne et Aristide Briand.

L'OPAH-RU actuelle engagée pour 5 ans du 16 septembre 2019 au 15 septembre 2024 identifie plusieurs enjeux :

- Encourager la dynamique de rénovation du parc existant par la mobilisation des aides et la communication vers les propriétaires,
- Résorber l'habitat indigne et très dégradé des PO et PB,
- Réinvestir le parc de logements vacants (10,1%) par la mobilisation d'outils incitatifs ou coercitifs,
- Adapter l'offre de logement aux personnes âgées et handicapées,
- Développer une offre diversifiée par la taille et la typologie des logements locatifs,
- Agir spécifiquement sur les copropriétés fragiles voire dégradées,
- Intervenir sur les îlots dégradés et les friches urbaines, traiter les espaces publics et valoriser le cadre de vie,
- Faciliter l'accession à la propriété privée en centre ancien, sur le quartier Villenouvelle,
- Maintenir une offre sociale de qualité.

L'opération s'établit sur un périmètre plus large que la précédente opération. L'objectif de ce nouveau programme sur cinq années est de nouveau très ambitieux. Il prévoit l'amélioration de 230 logements en 5 ans. Cette nouvelle OPAH-RU a été inscrite au programme Action Coeur de Ville de Montauban initié en 2018.

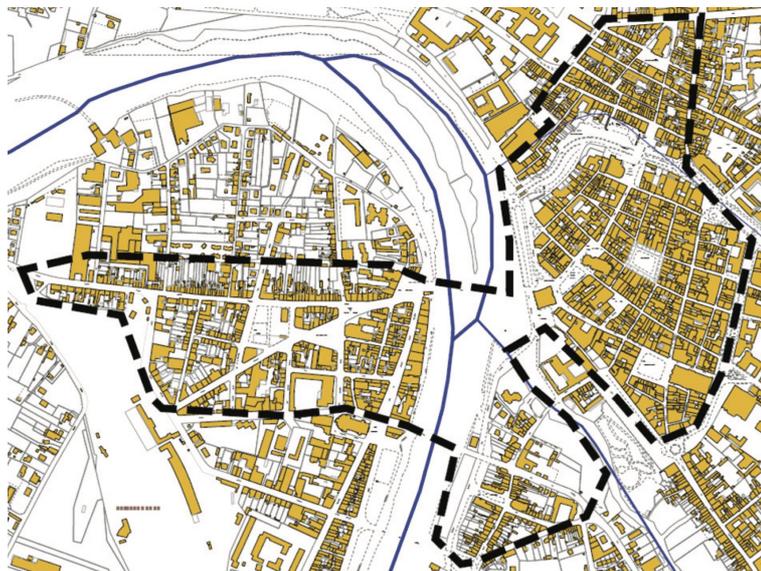


Figure 11. Périmètre de l'OPAH-RU 2012-2017. Source : Ville de Montauban.

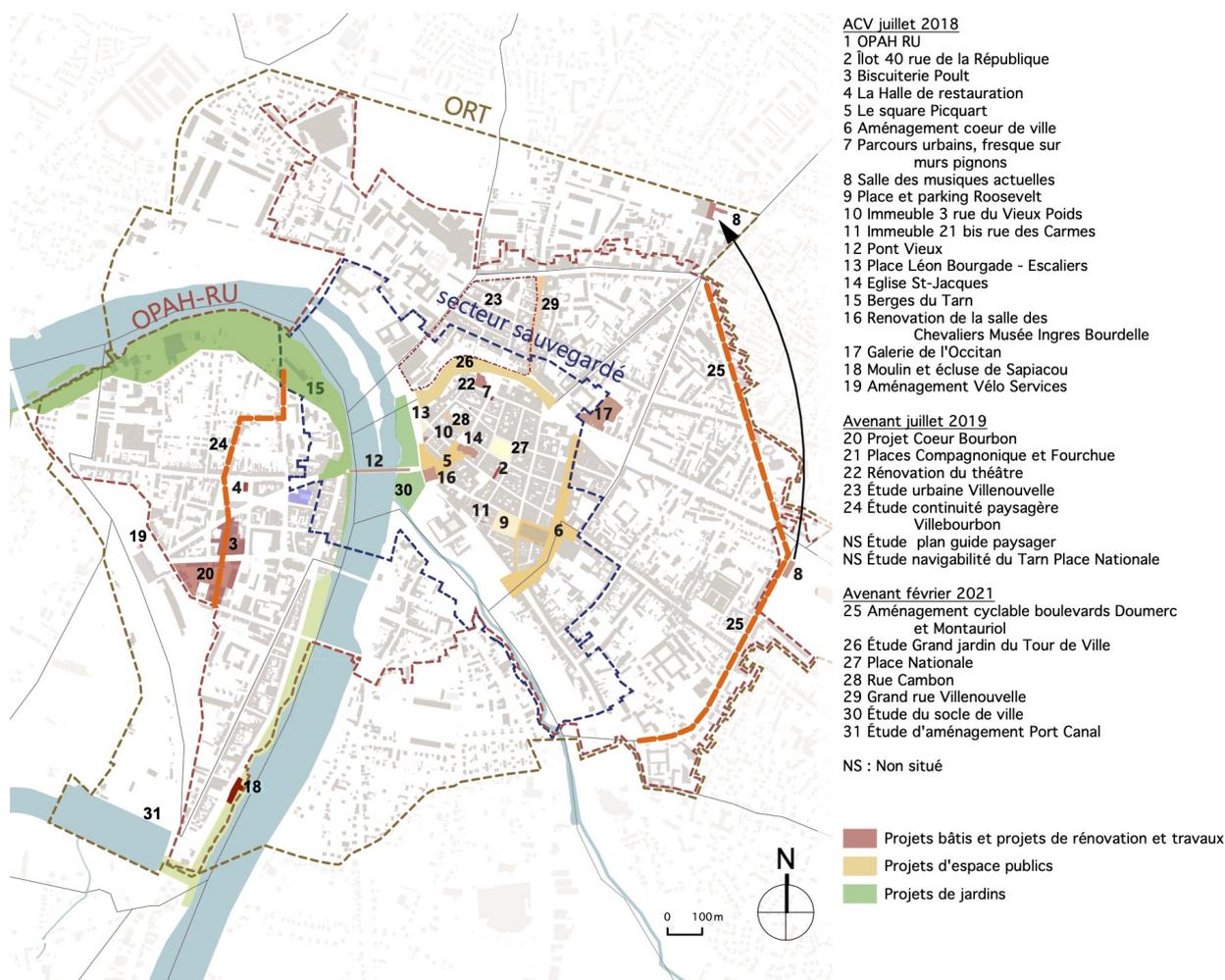


Figure 12. Périmètres ACV OPAH-RU 2018-2024. Source: Taillandier architectes associés+Frédéric Weiss.

3. La politique en faveur des villes moyennes adaptée au territoire

Action Coeur de Ville et Opération de Revitalisation Territoriale

Les villes moyennes comme Montauban connaissent parfois des difficultés d'attractivité, de logements dégradés et vacants ou de vitalité commerciale. En 2018, l'État a lancé le programme Action Coeur de Ville, suite au constat fait de l'absence de politique d'aide à destination des villes moyennes. Cette politique nationale de revitalisation vise à réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et les autres territoires et à enrayer la dégradation des conditions de vie des habitants de ces quartiers.

Dans un souci de cohésion des territoires, avec l'objectif de relever les défis de transition numérique, écologique et démographique, et afin d'accompagner l'action de l'État auprès des collectivités territoriales, l'État a également créé en janvier 2020 l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qui développe en lien avec les élus locaux des projets de territoire et facilite leur mise en œuvre et leur concrétisation en permettant aux collectivités locales d'accéder à des partenariats, des ressources en ingénierie et des ressources financières.

Le plan concerne 234 communes et 222 territoires et offre un investissement de 5 milliards d'euros de partenaires financeurs sur une période de cinq ans.

Les actions de revitalisation sont construites autour d'un projet de territoire selon cinq axes,

- la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville,
- le développement économique et commercial équilibré,
- l'accessibilité, la mobilité et les connexions,
- la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine,
- l'accès aux équipements et aux services publics.

Élaboré en concertation avec les élus et les acteurs économiques des territoires, le plan ACV vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes.

Sa mise en œuvre repose sur un partenariat entre acteurs publics et privés tant au plan local que national, et sur une gouvernance des élus qui président les collectivités locales concernées ; la mairie et l'intercommunalité. Le maire pilote la réalisation et assure la maîtrise d'œuvre du projet. Le préfet, quant à lui, coordonne les services et moyens de l'État et les actions des partenaires locaux et nationaux qui investissent dans le périmètre d'intervention.

Une convention cadre ACV pour Montauban en 2018

Le 10 juillet 2018, la commune et la communauté d'agglomération du Grand Montauban (GMCA) ont signé une convention cadre « Action Coeur de Ville » avec l'État, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), Action Logement (AL), l'ANAH, la Chambre de Commerce et de l'Industrie (CCI), la Chambre Nationale des Arts et Métiers, (CNAM), l'Office de l'Artisanat et du Commerce et Tarn-et-Garonne Habitat (TGH). Il s'agit de la première convention de ce type signée en Occitanie. D'une durée de six ans et demi, la convention se termine à la fin de l'année 2024.

Dans le cadre de la politique de cohésion des territoires, le programme vise à conforter la ville de Montauban comme pôle de centralité pour son bassin de vie et maillon indispensable à la structuration du territoire.

L'ambition de la ville au travers de ce programme se décline en sept orientations stratégiques pour le développement du centre ville de demain :

Habiter

Donner l'envie de résider en centre-ville, de faire du centre-ville un mode de vie qualitatif et choisi, par la **restauration** de l'habitat ancien dégradé et par sa **rénovation** énergétique pour favoriser le confort de vie et **diversifier l'offre de logements** -

Accéder

Faire du centre-ville un **centre piéton** et de Montauban une **ville du vélo** et de développer des dessertes sécurisantes et de nouveaux circuits sécurisés.

Rayonner

Renforcer l'**offre commerciale locale** par des concepts-enseigne pour un public jeune et familial, la **création de lieux attractifs** et mener une réflexion à l'**aménagement des berges du Tarn** pour les transformer en véritable lieu de loisirs, de tourisme et de détente.

Visiter

Renforcer l'**attractivité touristique** autour de trois thèmes la culture le goût et le cyclotourisme.

Animer

Valoriser et animer différentes places dans la ville et par la création de spectacles.

Développer la ville intelligente

Par la mise en place de **services** et d'**information** en temps réel des habitants et usagers de la ville.

Concerter et promouvoir

Associer les habitants de la ville pour qu'ils soient force de propositions et définir l'identité de la ville, son positionnement, ses valeurs.

Une Opération de Revitalisation du Territoire en 2019

Un avenant à la convention ACV de juillet 2019 a acté sa transformation en une opération de revitalisation du territoire (ORT), outil créé par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) dont le périmètre se superpose à celui du programme ACV.

L'ORT est un outil mis à la disposition des collectivités locales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social pour lutter prioritairement à la dévitalisation des centre-villes. L'opération cherche à la requalification d'ensemble du centre-ville par la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux et du tissu urbain pour créer un cadre de vie attractif et propice au développement à long terme du territoire. Elle comporte un volet obligatoire d'amélioration de l'habitat. La convention d'ORT est signée entre l'intercommunalité, la ville principale, l'État et ses établissements publics et des partenaires publics ou privés associés. D'une durée minimale de cinq ans, elle permet :

- De renforcer l'attractivité d'exploitation commerciale en centre-ville par la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale et la suspension possible de projets commerciaux périphériques,
- De favoriser la réhabilitation de l'habitat, par l'accès prioritaire aux aides de l'ANAH et par l'éligibilité au dispositif Denormandie dans l'ancien. Ce dispositif est une aide fiscale sous forme d'une réduction d'impôt sur le revenu accordée aux particuliers achetant un logement vide à rénover pour le mettre ensuite en location à tarif conventionné. Il est destiné à encourager la rénovation dans l'ancien pour répondre aux besoins de logement des populations.
- La maîtrise du foncier par le renforcement du Droit de Préemption Urbain (DPU) et du Droit de préemption dans les locaux artisanaux
- De faciliter les projets au travers de dispositifs expérimentaux par le permis d'innover et le permis d'aménager multi-site.

Au moment de sa signature en juillet 2018, le programme ACV de la ville de Montauban comprenait 66 actions parmi lesquelles étaient programmées dans le quartier Villebourbon :

- L'OPAH-RU,
- L'étude de programmation-réalisation d'une halle de restauration,
- L'étude d'orientation urbanistique et opérationnelle pour la requalification de la friche Poul,
- L'aménagement de la friche Poul,
- La restauration du Pont Vieux,
- L'aménagement des berges du Tarn, (la fiche action a été rédigée en 2019 : orientations d'aménagements paysagers pour la rive gauche afin de créer une continuité du Port Canal au Parc du Treil incluant l'achèvement de l'aménagement du Parc du Treil), accompagnées d'une réflexion sur les accès physiques au Tarn et sur les nouveaux usages à offrir aux usagers
- Le réaménagement du moulin de Sapiacou,
- Le réaménagement de l'écluse de Sapiacou.

Ont été ajoutés par avenant en juillet 2019 :

- Le projet Coeur Bourbon,
- L'aménagement d'une continuité paysagère à Villebourbon,
- L'étude pour la programmation pour la création d'un équipement culturel,
- L'étude pour l'aménagement de Port Canal.

Les actions restant à contractualiser : l'Annexe mémo, café, médiathèque-marmothèque dans la maison Poul.

Les financements ACV à destination des bailleurs sociaux et investisseurs privés

L'inscription de l'opération dans le programme ACV transformée en ORT permet la mise en œuvre d'une gamme d'outils financiers sur le périmètre dont peuvent bénéficier les bailleurs sociaux et grands investisseurs privés.

- Le financement de logements locatifs sociaux et intermédiaires situés dans le périmètre ACV, par des prêts à long terme par Action Logement,
- Le plan d'investissement volontaire de démolition-reconstruction, un financement par prêt ou subvention de la démolition de LLS et de la reconstruction d'une offre attractive par Action Logement,

Selon son programme, un opérateur immobilier privé peut également bénéficier d'aides :

- Le prêt renouvellement urbain « Action Coeur de Ville de la Banque des territoires
- Le financement de logements locatifs sociaux et intermédiaires en « action cœur de ville » par des prêts à long terme par Action Logement.

Au mois de juillet 2022, soit deux ans après le lancement d'ACV, 72 actions sont portées au programme et une vingtaine de nouvelles actions sont à l'étude pour être ajoutées par avenant en décembre 2022. La politique de revitalisation a un effet incitatif sur le développement de projets de la ville sur ce périmètre. Quelle stratégie du territoire sous-tend cette profusion de projets ?

Pour tenter de répondre à cette question, nous allons procéder à une analyse de la mise en œuvre des actions ACV, laquelle sera menée selon les axes inscrits à la convention ACV. Pour rappel, les axes inscrits à la convention intéressent les domaines du logement, du commerce, des équipements, des espaces publics et des mobilités.

Chaque orientation fera l'objet d'un état des lieux dans le domaine concerné, d'un examen des projets inscrits à la convention, et d'observations sur les freins et leviers de ces projets visant à une réflexion transversale finale sur la stratégie de la mairie de Montauban et les orientations à définir.



Figure 13. La maison Poul. Source : Frédéric Weiss.

III. La concrétisation des orientations inscrites à la convention ACV

Dans le domaine du Logement.

A. Les projets de reconstruction de la ville sur la ville à Villebourbon

Les deux projets présentés ci-après sont inscrits à la convention cadre ACV de Montauban.

1. La friche Poult, une friche industrielle, enjeu d'aménagement durable du territoire

De la biscuiterie Poult au projet de Mésolia

Le fondateur de la biscuiterie de renom ouverte en 1905 près du Pont des Consuls, Emile Poult, a fait édifier vers 1914 au 1 rue de Mayenne à Villebourbon une nouvelle usine de production, une boutique de vente, le siège de son entreprise et sa demeure familiale, puis dans les années 1930 un cinéma, actuellement le Rio Grande salle de concert et lieu de création musicale, et une salle de danse jazz aujourd'hui discothèque désaffectée, à l'arrière de la propriété sur la rue Jean Jaurès.

L'ensemble offre une forte visibilité sur le coeur du quartier Villebourbon puisque situé entre l'avenue de Mayenne, l'axe d'entrée de ville reliant la gare de Montauban-Villebourbon au centre-ville via le Pont Neuf et la rue Jean Jaurès.

La maison, reliée par une passerelle à la fabrique et à la boutique, est construite dans le même style architectural éclectique d'ensemble mêlant architecture néo-gothique et hispano-mauresque ; une originalité qui a servi d'enseigne publicitaire à la fabrique jusqu'en 1979, date à laquelle l'entreprise a été transférée dans la nouvelle zone d'activité d'Albasud.

Le site est à présent désaffecté mais son histoire, ses qualités architecturales, son identité au sein d'un tissu urbain existant, ses liens directs avec des axes de communication structurants et les principaux lieux de vie de la ville en font un site remarquable.

Un projet ambitieux du renouvellement de la ville sur la ville à Villebourbon

Madame Barèges, maire de Montauban a évoqué dès le mois de juillet 2006, la nécessité de s'occuper du quartier Villebourbon en voie de paupérisation et aux multiples friches industrielles dans son paysage. Les friches représentent en effet un gisement foncier dont la mobilisation et la valorisation contribuent à la trajectoire du « zéro artificialisation nette » fixée récemment par le Gouvernement et inscrite dans la loi Climat et Résilience.

Depuis dix ans, la reconversion de ce foncier déjà artificialisé constitue un enjeu majeur pour la ville, un enjeu d'aménagement durable et de revitalisation du quartier. En raison de sa localisation et de son emprise foncière conséquente (7 200 m² maîtrisés par l'agglomération et la ville sur un îlot de 10 500 m²), la localisation de ce foncier « *représente une opportunité pour développer un programme combinant équipements publics et promotion immobilière privée* » (Contrat ACV, 2018).

Des opérations non réalisées. Opérateurs Matéa Promotion et C2S Patrimoine 2013-2017

Depuis l'annonce de la municipalité en 2006 et l'achat du foncier par la communauté d'agglomération en 2012, l'opération a fait l'objet d'études et de dépôts de demande de permis de construire (DPC) successives, échelonnées de l'année 2013 à l'année 2017 mais nous n'en connaissons pas tous les détails. Les opérateurs Promologis et Matéa Promotion, anciens porteurs de projets sur le site, ont décliné les propositions d'entretien.

En 2013, deux jeunes sociétés privées de promotion immobilière, Matea Promotion et C2S Patrimoine se sont associées pour le portage d'un projet sur la friche Poult ayant pour objectif la réalisation d'une résidence étudiante de 100 chambres, un collectif de 10 logements en accession libre et 5 commerces.

Les services instructeurs de la ville, lesquels avaient été peu associés en amont, n'ont pas autorisé une première DPC déposée par Matéa en mai 2013, au motif que les pièces fournies et la partie traitant du risque inondation étaient incomplètes.

L'architecte des bâtiments de France (ABF) avait été associé par la ville au projet en cours d'étude en 2013. Les premiers projets comprenaient la démolition de la Maison Poul, de la passerelle joignant la maison à l'usine, et de la façade de la biscuiterie. Cette démolition d'un archétype architectural représentant « *une perte mémorielle pour la cité* » s'était heurtée à son refus.

Deux dépôts de DPC modificatifs déposés en juillet 2013 et août 2014 ont essuyé un refus du SCAD (ancien bureau de prévention des risques, DDT82) pour non respect du règlement du PPRI. La présence de places de stationnement en sous-sol en dehors de l'emprise des sous-sols existants était non conforme, de même que l'augmentation de la capacité d'accueil dont le calcul des surfaces ne suivait pas le principe de compensation mis en place par le règlement. La difficulté de la réalisation du nombre de places de stationnement affecté par la destination et imposé par le PLU sur le site se posait. Les services de la ville, alertés par les services de la DDT ont évoqué la modification du PLU en cours et la possibilité de diminuer effectivement le nombre de places de stationnement demandées par logement ou chambre d'étudiant sur la zone.

Une modification du PLU tardive et inopérante

Une modification simple du PLU approuvée en septembre 2013 et une révision générale du PLU en novembre 2016 (soit trois années et demie plus tard), n'ont pas modifié le nombre de places de stationnement imposées selon la destination sur la zone.

La dernière DPC déposée en 2017 a reçu un avis favorable du BPR. Le projet présenté faisait ressortir une surface totale bâtie de 4617 m² de logements et commerces mais n'a pas été réalisé.

Un foncier trop onéreux

Les études d'aménagement de la fiche Poul de l'opérateur et son équipe ont duré de 2013 à 2017. Quatre années de travail et d'échanges infructueux avec les services de la municipalité et du GMCA, alors que ces derniers présentaient le renouvellement du site dont ils maîtrisaient le foncier, comme un enjeu majeur. Nous pouvons poser comme hypothèse raisonnable que les conditions de rentabilité du montage de l'opération par le promoteur privé n'ont pas été réunies en 2013. Le foncier bâti nécessitait des démolitions qui rendaient l'opération plus coûteuse ; de même, le prix d'acquisition du foncier était trop élevé pour autoriser la réussite de l'opération. En effet, en 2020, le GMCA cédait le foncier au promoteur Mésolia au prix de 560.000€, alors que sept ans auparavant, un montant de 580.000€ était annoncé pour la vente de ce foncier à Matéa.

Le blocage financier est partiellement confirmé par les services de la ville : « *Je crois que c'est un problème de financement* » (Entretien, directrice du service service urbanisme, mai 2022).

La maîtrise d'oeuvre contactée par téléphone nous laisse entrevoir une opération et des relations délicates avec la municipalité : « *Je ne pourrai pas tout vous dire, il y a des éléments confidentiels, ce sont des projets intéressants, des projets de ville, des projets politiques et des projets complexes* » (Entretien informel, maître d'oeuvre 3, juillet 2022).

Dans l'échange de courriels de 2013 avec la DDT, les services de la ville admettent : « Le projet Poul émerge par opportunité avec la volonté de madame Brigitte Barèges d'un démarrage rapide et d'une visibilité d'opération avant les échéances électorales de mars 2014 pour appuyer le message « Villebourbon ça commence¹⁵ ». »

Un nouveau partenariat. TGH et Mésolia 2018-2020

En 2018, le bailleur social TGH s'est associé à Mésolia¹⁶ pour porter financièrement le projet de la friche Poul. En 2019, TGH est sorti de cette association a priori pour des raisons financières, car

¹⁵ Courriel de la ville aux services de la DDT 82, 2013.

¹⁶ Mésolia est une entreprise sociale pour l'habitat (ESH), une société anonyme investie d'une mission d'intérêt général. Aujourd'hui Mésolia fait partie du groupe Soïkos qui regroupe l'ESH Les Toits Girondins associée au groupe VYV, acteur mutualiste de santé. La société se consacre à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat au bénéfice des collectivités locales, de ses partenaires, de ses locataires et des acquéreurs de logements en accession sociale. Le groupe est spécialisé dans la production et la gestion de logements sociaux et possède en 2022 un patrimoine de 22000 logements sociaux en Nouvelle Aquitaine et en Occitanie.

l'opérateur portait déjà l'opération de Coeur Bourbon sur le quartier. Il avait associé au projet de la friche Poul, l'agence REC Architecture de Balma, maître d'oeuvre avec lequel il travaillait déjà sur le projet de Coeur Bourbon et qui lui donnait entière satisfaction. Depuis 2020, l'opérateur Mésolia porte seul l'opération de la friche Poul.

Plusieurs versions d'études de faisabilité

Entre 2020 à 2022, une dizaine de versions d'étude de faisabilité ont été présentées à la ville; le programme en termes de nombre de logements sociaux et en accession libre, leurs répartitions et leurs typologies ainsi que la volumétrie des bâtiments ont été affinés par l'architecte et son maître d'ouvrage lors d'échanges au cours de réunions de présentations avec la ville. Le programme du projet de Mésolia a peu évolué sur le fond depuis le début des études. Il comprend des logements sociaux destinés aux familles, aux étudiants et aux seniors, des logements en accession libre et à leurs rez-de-chaussée des commerces, un centre médical et des stationnements. Le projet prend en compte la préservation de certains éléments bâtis du site Poul présentant un intérêt architectural.

Le programme de Mésolia 2020-2022.

Reconstitution à partir des publications *Ma ville mon agglo* de 2020 et des articles de La Dépêche 2021 et 2022.

	Lot 1	Lot 2	Lot 3	Lot 4	Lot 5
janvier 2020	-Crèche 780 m ² -20 logements étudiants 800m ²	-27 logements libres 1650 m ² -commerces 280m ² - cabinet médical 240m ²	-23 LLS seniors 1300m ² -Local culturel et social 750m ²	- 4 LLS familiaux, seniors ou jeunes travailleurs	-LLS familiaux, seniors jeunes travailleurs
2021	-Crèche 1000m ² sur 2 niveaux	-19 logements libres - commerces - cabinet médical 200 m ² -32 stationnements	-23 LLS seniors -27 stationnements sous-sol	-13 LLS -15 stationnements RDC	- 31 LLS dont 20 étudiants -14 stationnements RDC
février 2022	-Crèche	-19 logements libres -commerces 473m ² - cabinet médical 200 m ²	- 23 LLS seniors financés en PLUS PLAI	-18 LLS financés en PLUS PLAI	-28 logements étudiants PLS -15 LLS financés en PLUS PLAI

L'opération obtient de garanties et subventions des collectivités état et GMCA pour la part de logements locatifs sociaux.

Depuis mai 2022 le projet de crèche inclusive ne fait plus partie du programme de Mésolia. La maîtrise d'ouvrage de ce projet communautaire sera assurée par la communauté d'agglomération GMCA. Le projet est en cours d'étude en phase d'avant projet. Une première demande de permis de construire a été déposée au début du mois de juillet 2022. Une seconde plus complète devrait être déposée au mois d'octobre 2022.

Les défauts du projet

Non réalisation de l'étude d'orientation urbanistique et opérationnelle pour la requalification de la friche Poul mentionnée dans la convention cadre ACV signée en juillet 2018.

Cette étude devait prendre en compte tout à la fois les besoins de la population du quartier, les opérations se développant tout autour de cet îlot et les objectifs de créations de logements. À partir d'un diagnostic partagé il s'agissait de proposer un scénario (ou plus) de pré-programme, en termes de construction et d'aménagement des espaces publics puis de proposer une orientation d'organisation de la parcelle, en lien avec les opérations avoisinantes d'aménagement du quartier.

Aucune orientation urbanistique en lien avec les opérations avoisinantes d'aménagement du quartier n'a donc été clairement et préalablement définie comme guide au projet de Mésolia.

Absence de coordination entre partenaires

Alors que le renouvellement de la friche Poulst est un enjeu affiché comme majeur pour le quartier et la ville, les services de la ville ne donnent pas à temps aux porteurs de projet et leur maîtrise d'oeuvre associée, les informations nécessaires au montage précis de leur dossier, ou du moins dans un décalage temporel qui reporte les échéances d'autant, et n'anticipent pas les problèmes déjà rencontrés.

Au démarrage des études, Mésolia et son architecte ont reçu comme information de la ville « *le périmètre parcellaire de l'opération et un tableau de surfaces des bâtiments existants* » (Entretien, chef d'agence).

Mésolia ne connaît l'ensemble de l'assiette foncière sur laquelle étudier son projet que depuis février 2020. Le découpage pragmatique par lots du foncier disponible a permis d'associer à chaque lot un programme, correspondant à un bâtiment pour calculer les surfaces réalisables, les aides financières possibles à percevoir des partenaires et ainsi établir un bilan financier opérationnel.

Lors d'une réunion au mois d'avril 2022 réunissant Mésolia, son architecte, les services de la ville, urbanisme et EPFL, et les services de la DDT, ont été évoqués : le nombre de places de stationnements demandés réglementairement par le PLU et le relevé des limites et surfaces exactes des parcelles et bâtiments existants pour permettre au bureau des risques de procéder au calcul des surfaces constructibles du projet en compensation. Bien que déjà posées en 2014, ces questions n'avaient pas été anticipées. La ville et le GMCA, propriétaires du foncier, ont dû rapidement missionner un géomètre-expert qui a procédé aux relevés en juin 2022.

Gestion opaque du foncier

Les acquisitions et cessions successives de foncier entre la ville, l'EPFL et GMCA sont difficiles à suivre. La consultation des délibérations des collectivités consultées démontre que certaines mêmes parcelles ont fait l'objet de plusieurs tractations entre ces acteurs. Le tracé du nouveau parcellaire destiné aux équipements publics des collectivités du GMCA et la ville d'une part et au projet de Mésolia d'autre part reste peu clair à ce jour.

La délibération de la ville du 24 mars 2022, fait état d'une cession d'une partie de l'assiette foncière à Mésolia par le GMCA sans que la collectivité en ait totalement la propriété puisque le document fait état de parcelles appartenant encore à l'EPFL. De plus, le document donne des surfaces approximatives des fonds cédés, le bornage des parcelles par un géomètre n'ayant pas été effectué.

Ventes par GMCA

-26/02/2020 : Délibération du conseil communautaire **vente de GMCA au groupe Mesolia.**

Parcelles **BY 161-174-544-545-546-547-548-549-550**

Surface de 5733 m².

Prix de vente 560.000€ HT.

Délibération annulée le 24/03/2022.

Ces mêmes parcelles avaient fait l'objet d'une délibération du conseil municipal de Montauban le 26 novembre 2018 (délibération 195/11/18) pour leur acquisition auprès de GMCA pour un montant de 550.000€ nets vendeur. Acquisition non réalisé.

-24/03/2022: Délibération modificative 56/03/22 du conseil communautaire annulant la délibération du 26/02/2020.

Cession des parcelles suivantes de GMCA à Mésolia :

Parcelles **BY 161-174-544-545-546-547-548-549-550**

moins l'emprise de la maison Poulst et son foncier associé sur la parcelle BY550, GMCA désire conserver la propriété pour le projet de memo-café.

Parcelles **BY 176, 177 rétrocession préalable des parcelles BY 176 et 177 de l'EPFL au GMCA.**

Montant de la cession 410.000€ HT + coût des actes notariés à la charge de Mésolia.

Surfaces des parcelles BY 176, 550 = 3187 m² à confirmer par géomètre.

Surfaces des parcelles BY 161, 174, 177, 545, 547, 549 = 4974 m² à confirmer par géomètre.

Total des surfaces = 8161 m².

-24/03/2022: délibération du conseil communautaire pour **rachat à l'EPFL.**

parcelle **BY 176** pour 266.500€ hors frais notariés
 parcelle **BY 177** pour 259.782,83€ hors frais notariés
 Total = 526.282,83€.



Figure 14. Site Poulx. Photo aérienne. Source: géoportail+Frédéric Weiss.

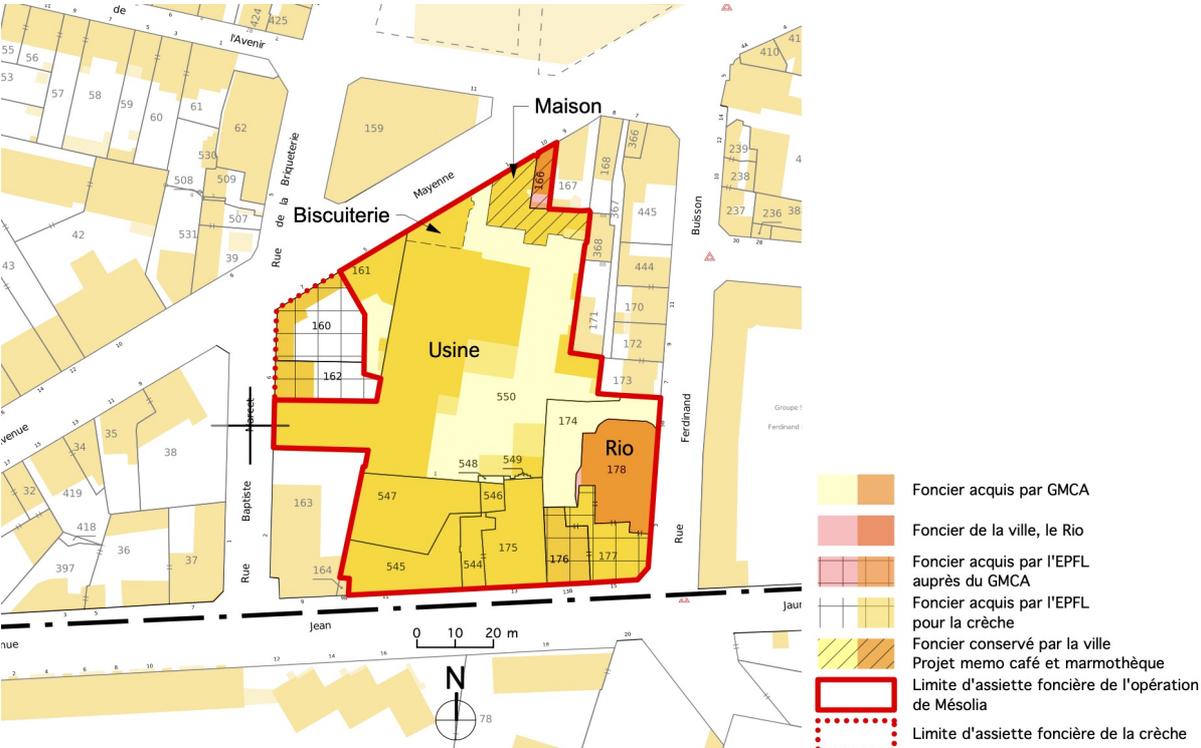


Figure 15. Site Poulx. Cadastre. Source: cadastre.gouv+Frédéric Weiss.



Figure 16. Plan masse projet Matéa 2013. Vues rue Jean Jaurès (haut) et avenue de Mayenne (bas).

Ces parcelles avaient été vendues à l'EPFL en juillet 2021 (prix de vente de la BY 176=275.000 €). Le partage de foncier entre la ville, le GMCA et Mesolia reste nébuleux et semble avoir fait l'objet d'une dernière négociation entre les partenaires, l'emprise de la maison Poul, site du projet de memo-café - marmothèque de la ville ayant été été soustraite de la liste des parcelles à céder mais deux parcelles ajoutées, pour un montant total de la cession réduit de 150.000 €.

Nous ne savons pas si un accord financier est intervenu entre Mésolia et les deux collectivités par des échanges de surfaces constructibles compensées destinées aux projets de crèche inclusive de 1000 m² et de mémo-café.

Les parcelles BY 160 et 162 destinées à la crèche qui ne proposent que 666m² au sol ne permettent pas d'atteindre les 1000m² de droits constructibles.

La parcelle BY166 contigüe à la maison Poul devrait être conservée par la ville pour le projet de memo-café - marmothèque.

Les acteurs n'ont pas désiré aborder le point financier et partager le bilan financier de l'opération.

Les leviers de la mise en œuvre du projet

La maîtrise du foncier Poul par les collectivités territoriales

Le GMCA a acquis ce foncier principal de 5330m² (sur un îlot de 10500 m²) auprès de la famille Poul en 2012, pour effectuer un portage foncier que la société d'économie mixte Société Publique Locale d'Aménagement de de Montauban 3 Rivières (SPLA M3R¹⁷) ne pouvait assurer à ce moment là.

Sur le même îlot, la ville propriétaire du foncier a négocié le déménagement de la salle des musiques actuelles et contemporaines (SMAC), gérée par l'association culturelle « Le Rio » et reconnue par la DRAC, de la rue Jean Jaurès vers des locaux neufs et mieux adaptés à l'ensemble de ses missions. Son départ est prévu pour le mois de juin 2023.

La mise en place du droit de préemption urbain (DPU) depuis le 13 juin 2017 a permis à la ville de Montauban d'acquérir successivement des parcelles supplémentaires sur l'îlot sans en maîtriser cependant la totalité.

¹⁷ La SPLA M3R société d'économie mixte avait pour objet la réalisation de toutes opérations d'aménagement sous forme de concession et de mandat d'études et de travaux pour le compte des collectivités actionnaires de son territoire: la commune de Montauban, GMCA et la commune de Lamothe-Capdeville. Cette structure dissoute le 20 juillet 2017, était le bras opérationnel de la collectivité, pour la mise en œuvre de la politique d'urbanisme au sens large : les projets urbains, la politique locale de l'habitat, l'organisation du maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, l'organisation du développement touristique, la réalisation d'équipement collectifs, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels. Elle pouvait accomplir toutes les opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières se rattachant à l'objet social ou en facilitant la réalisation.

La dernière acquisition de la ville, en décembre 2021, à priori via l'établissement public foncier local (EPFL), a porté sur deux parcelles situées à l'angle de la rue Baptiste Marcet et de l'avenue de Mayenne, destinées à un projet d'équipement public de crèche inclusive.

Par acquisitions successives et libération de parcelles, la collectivité maîtrise actuellement: 6979 m² pour le projet de Mésolia, 230 m² environ de la maison Poulton, et 673 m² pour la crèche. (Figure 15).

Le soutien financier et logistique

L'opération a bénéficié :

- D'un soutien financier du fond friche national dans le cadre du projet France Relance.

Le montant des aides allouées par l'État s'élève à 867.712 €, un montant qui couvre le coût des démolitions des bâtiments de l'usine existants estimé à environ 750.000 € hors taxe, et qui participe à l'équilibre financier de l'opération, permettant ainsi le renouvellement de la ville sur la ville.

- Des fonds pour un soutien en ingénierie : Montauban a été lauréate de « *Reconquête des friches en Occitanie* » en novembre 2021 sur un dossier d'appel à projet (AAP) présenté en septembre 2020.

- Du financement de logements locatifs sociaux et intermédiaires situés dans le périmètre ACV, par des prêts à long terme et des subventions par Action Logement.



Figure 17. Vues architecturales du projet de Mésolia. REC architecture. Janvier 2022. La crèche sur les images est au centre du site . Ce qui ne sera plus le cas. Vues av.de Mayenne (haut), rue Jean Jaurès (bas).



Figure 18. Vues architecturale côté rue de Mayenne du projet de Mésolia. Source : La dépêche en ligne.

2. «Coeur Bourbon » ou l'opération de renouvellement urbain de l'îlot Chamier à Villebourbon

De la cité Jean Jaurès à Coeur Bourbon

TGH est le propriétaire de la cité Jean Jaurès composée de 80 logements sociaux construits de 1959 à 1961 sur un terrain appartenant à la ville où se trouvait la gare des tramways. Ces logements organisés rationnellement sur une grande parcelle « espace vert » située entre l'avenue Chamier et la rue Jean Jaurès, malgré une qualité architecturale certaine, ne répondaient plus aux normes contemporaines de confort en termes notamment de surface, de consommation d'énergie et d'isolation thermique. Leur rénovation étant trop complexe et coûteuse, l'opérateur a décidé de lancer une opération de renouvellement urbain : la démolition des 80 logements existants de la cité Jean Jaurès et la construction de :

- 88 logements sociaux neufs en remplacement de la cité HLM Jean Jaurès,
- 18 logements d'habitat participatif pour seniors en collaboration avec l'association « La Maison d'Isis », une association militante de femmes âgées qui portent l'ambition d'un habitat participatif autogéré.

Le projet s'est ensuite enrichi de :

- 64 logements locatifs étudiants,
- 26 logements en accession libre,
- surfaces commerciales réparties en rez-de chaussée des bâtiments.

L'étude urbaine pré-opérationnelle de juillet 2017

En 2008 l'étude de l'agence « D'une ville à l'autre » proposait la reconstruction des logements HLM ainsi qu'un coeur d'îlot vert, des espaces publics pour la mosquée et un centre médico-social pour l'ADAPEI en coeur d'îlot sur l'îlot Chamier.

En juillet 2017, en réponse à un appel d'offres de la ville lancé en janvier 2016, l'agence privée « AR357 » constituée d'urbanistes et architectes, associée aux agences « Paysages » et « Atelier des arbres » a présenté une étude urbaine pré-opérationnelle de requalification de l'îlot Chamier.

L'équipe chargée de l'étude est ainsi entrée plus avant dans la phase pré-opérationnelle en donnant son avis sur les projets remis par trois groupements de maîtrise d'oeuvre participant au concours d'aménagement de l'îlot Chamier lancé par TGH en fin d'année 2018.

La proposition de l'équipe

L'élaboration d'un premier schéma d'intention d'aménagement a proposé de positionner le bâti en peigne, perpendiculairement aux voies plutôt qu'à l'alignement afin de favoriser la mise en place d'espaces de traversée mais aussi une exposition est-ouest des bâtiments. L'observation du site ayant révélé des porosités, des traversantes entre l'avenue Chamier et la rue Jean Jaurès, L'îlot se trouverait alors rythmé par l'alternance de porosités, sentes piétonnes ou rues ouvertes à la circulation et de bâtis en peigne, et les traversées nouvelles créaient des îlots de plus petite dimension et une maille en liaison et en cohérence avec les îlots existants.

Les services d'urbanisme de la ville ont demandé que les débouchés de voies traversantes coïncident avec la rue Baptiste Marcet pour créer une continuité, qu'un coeur d'îlot vert et un espace public urbain planté traversant depuis la gare vers l'avenue Marceau Hamecher soit créé, conformément à l'étude de Roca d'Huiteza.

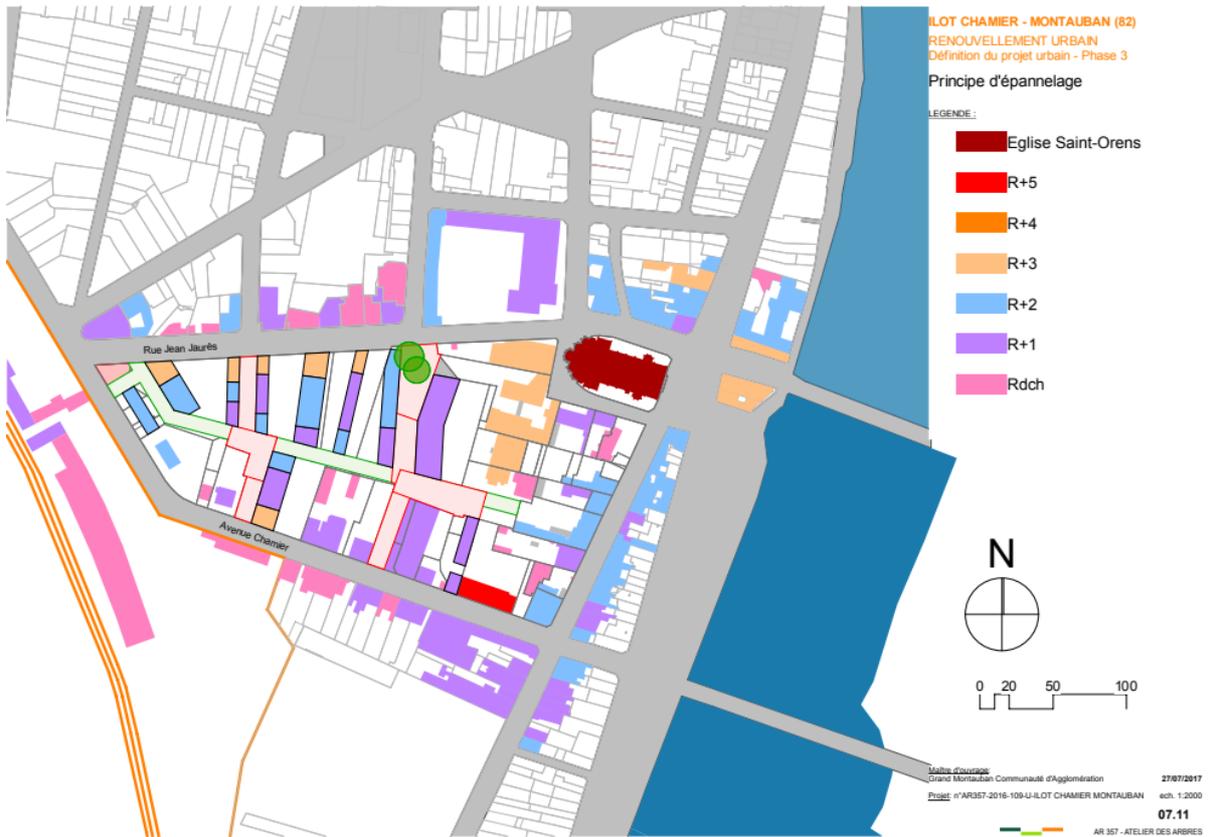


Figure 18. Plan masse. Proposition pré-opérationnelle. AR357. Source REC architecture.



Figure 19. Plan masse. AR357. En rose les rues traversantes. Source REC architecture.

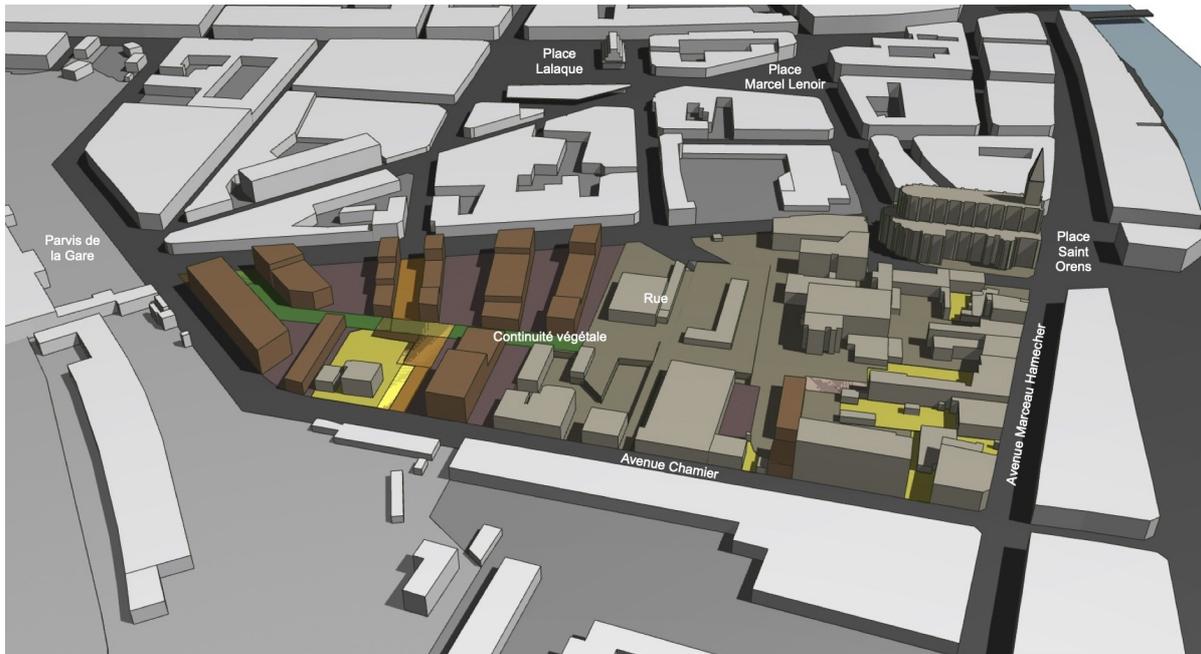


Figure 20. Volumétrie de la proposition. AR357. Source REC architecture.

Le concours

C'est un concours de conception-réalisation. Il consistait en la réalisation d'un projet urbain constitué de constructions et d'aménagement des espaces verts au cœur de la ville de Montauban:

- Une construction en mode participatif de 18 logements,
- 3 bâtiments sociaux de 86 logements,
- 1 bâtiment de 26 logements en acquisition libre ,
- Une résidence étudiante de 64 logements,
- Une maison citoyenne,
- 8 locaux en rez-de-chaussée prévus pour des commerces

Le programme du groupement de l'entreprise GBMP de Tournefeuille, des agences d'architecture REC de Blagnac et Marie Gay-Soustelle (MGS) de Montauban, et du bureau d'études techniques TASSERA de Montpellier a remporté le concours.

« Au-delà de reconstituer l'offre de logements sociaux, il s'agit de mener un projet urbain de mixité entre logements sociaux et privés, activités tertiaires et commerciales de manière adaptée et répondant aux réels besoins des citoyens, avec une volonté de mixité de population, d'une proposition de solutions intergénérationnelles et de concertation avec les habitants du quartier dans un cadre éco-citoyen¹⁸. »

L'îlot est situé :

- En secteur B1 du PPRI, une zone en aléa faible et en zone UB du PLU.

Les règlements croisés du PPRI et du PLU permettent sur l'îlot Chamier la densification par la création de surfaces de plancher de bâti en R+4. Dans sa proposition, le bureau d'études s'est simplement conformé à la réglementation du PPRI concernant les niveaux de plancher des bâtiments à 20 centimètres au-dessus du niveau des plus hautes eaux connues (PHEC) sans y intégrer une réflexion d'architecture ou d'urbanisme résilients.

- Dans le périmètre de monuments historiques : l'ABF a donné un avis favorable à l'aménagement

Le stationnement, même si le PLU impose de nombreuses places, a bien été géré aux rez-de chaussée des bâtiments et dans des niveaux de demi sous-sols existants, ce qui permet de libérer du foncier en coeur d'îlot.

¹⁸ Source : site La centrale des marchés.

<https://centraledesmarches.com/marches-publics/Tarn-et-Garonne-Habitat-Conception-realisation-de-l-ilot-Chamier/3209512>

Les difficultés de la mise en œuvre

Un opérateur privé en soutien au bailleur social

Le projet de la Maison d'Isis et la maîtrise du foncier par la libération du site de la Mosquée dans le temps des travaux étant incertains, TGH et son maître d'œuvre ont préféré gérer ces incertitudes par anticipation. Le programme a été découpé par lots et la réalisation des bâtiments étalée par phases pour introduire de la souplesse.

Malgré les soutiens financiers obtenus, le portage de l'ensemble du projet n'étant pas soutenable, TGH a dû ouvrir à la vente une grande part des lots pour équilibrer son bilan financier. Bien que situé en zone inondable, les qualités du site débarrassé de son bâti, proche de la gare et du centre-ville associées à la tension actuelle du marché du logement à Montauban, ont permis à TGH de trouver facilement un acquéreur potentiel. « *Nous sommes en cours de négociations pour le foncier qui a été convoité* » (Entretien, responsable d'opération TGH, mai 2022).

L'intervention de l'opérateur privé LP permettra aussi d'assurer une mixité sociale dans le quartier en apportant un choix supplémentaire dans l'offre de logements pour le parcours résidentiel. Notons toutefois que le programme initial de TGH prévoyait déjà 26 logements en accession libre. Le bailleur social ne portera que la construction de 88 logements sociaux pour le relogement de ses locataires.

Modifications du projet initial

Afin de maintenir la cohérence du projet, les bâtiments ont été adaptés par l'architecte aux demandes du nouveau maître d'ouvrage privé. Ils ferment un peu plus l'îlot et retrouvent en partie la frontalité sur rue. Selon l'architecte, le projet perd le dessein initial de l'étude pré-opérationnelle et la disposition dynamique de bâti qui créait des ouvertures et des vues sur le cœur d'îlot comme peut le suggérer l'image du parvis « *Nous avons effectué beaucoup de travail et d'études depuis le concours et respecté le plan avec des bâtiments perpendiculaires aux voiries. Maintenant le projet va dans l'autre sens dans l'alignement et la continuité de la voie* » (Entretien, Chef d'agence, juin 2022) et non dans le sens de la résilience.

Concernant la partie privée du programme, soit 105 logements répartis en logements étudiants, logements seniors, en remplacement du projet de la Maison d'Isis, de logements en accession libre et commerces en rez-de-chaussée, une demande de permis de construire modificatif à la demande initiale a été déposée à la fin du mois d'avril 2022 pour 193 logements (incluant les 88 logements de TGH) et une maison citoyenne.

La réalisation des 88 logements de TGH est en cours de chantier.



Figure 21. Coeur Bourbon en chantier. Les bâtiments rue Jean Jaurès. Source : Frédéric Weiss. Juin 2022



Figure 21. Coeur Bourbon. Vue paysagère. Les bâtiments sur le parvis face à la gare. Source : REC architecture.



Figure 22. Coeur Bourbon. Vue aérienne paysagère. Source : REC architecture.



Figure 23. Coeur Bourbon. Vue paysagère nocturne rue Jean Jaurès. Source : REC architecture.

Un projet ambitieux d'habitat participatif « La maison d'Isis » abandonné

Les études de mise au point du logement participatif en concertation entre les élus, la direction de TGH, les architectes, les ingénieurs et la Maison d'Isis ont duré environ quatre années de 2016 à 2020. Le programme ambitieux, conçu par le cabinet d'architecture montalbanais MGS, consistait en un bâtiment de deux étages sur rez-de-chaussée en forme de U ouvert sur des jardins partagés. Situé au centre du projet global, l'immeuble regroupait 18 logements T2 et T3 avec des espaces communs: une terrasse, une chambre d'amis, une salle de réunion-atelier, des buanderies et des bureaux. Les demandes en termes de locaux communs étaient trop lourdes à porter pour le bailleur social et les demandes d'accès prioritaire au logement locatif social classique ne pouvaient pas être formulées collectivement au nom du groupe, certaines dames ne pouvaient de plus avoir accès au logement social. L'ingénierie de l'opérateur, très professionnelle, a travaillé à l'aboutissement du projet et présenté plusieurs solutions pour réduire les coûts mais sans succès.

Il a été définitivement abandonné par décision du conseil d'administration de TGH au mois d'octobre 2020, malgré la signature d'une convention avec la Maison d'Isis. Toujours suivie par TGH et par l'agence MGS, celle-ci recherche toujours un site, un soutien politique et financier à son projet d'habitat.

Les freins au projet

Désengagement financier et jeu politique ?

En 2017 le maire, Madame Barèges déclarait : *« Nous avons lancé depuis 2016 une étude sur l'aménagement de ce quartier, je remercie Tarn et Garonne Habitat de nous avoir associés à ce projet qui correspond à nos attentes. Tous nos services, urbanisme, voirie, service de l'habitat social, sont déjà au travail pour avancer sur ce projet partagé¹⁹. »*

En 2017, l'équipe en charge des pré-études regrettait qu'il n'y ait pas eu l'ensemble des partenaires autour de la table pour échanger et partager des visions et des possibilités d'aménagement de l'îlot. La DDT et l'ABF n'avaient pas été conviés aux réunions par la ville, mais consultés à part par l'équipe.

La maîtrise d'oeuvre a eu de fortes inquiétudes quant à la conformité de l'aménagement de l'îlot Chamier au règlement du PLU lors du dépôt de demande de permis de construire. En effet, les bâtiments étaient disposés en coeur d'îlot comme s'ils étaient à l'alignement d'espaces publics, lesquels n'existaient pas. L'étude pré-opérationnelle n'avait pas été intégrée comme préconisations par OAP plus précise dans le règlement du PLU ou à minima intégré comme espaces réservés, les futures voiries traversantes à l'îlot.

Malgré l'intérêt qu'elle a porté à la commande de pré-études en vue d'une nouvelle proposition d'aménagement, la ville s'est désengagée dans le temps de ce projet important pour l'image et la revitalisation du quartier et semble avoir adopté une posture pragmatique : son intérêt se borne à la réalisation effective du projet, la qualité de l'opération étant portée par les opérateurs. Elle tire un déjà un bénéfice de la réalisation et de l'image du projet de renouvellement urbain en termes de communication à l'adresse de ses administrés.

La dynamique forte des acteurs politiques et de la direction de TGH a « *vendu du rêve* » aux dames de la Maison d'Isis et les a convaincues d'une réalisation effective et rapide de l'opération « *en disant d'emblée oui à tout* » (Entretien, chercheur en sociologie, avril 2022). Ce projet constituait pour Montauban, TGH et le département, une véritable vitrine, une référence avant-gardiste en termes de préoccupation des collectivités relativement au vieillissement de la population.

Les engagements des pouvoirs politiques et de la direction de TGH n'ont finalement pas été tenus « *La tentative du projet sur l'îlot Chamier n'a pas abouti et ce pour différentes raisons, peu claires avec des imbrications d'acteurs, complexes [...] aux intérêts divergents.* » (Entretien, chercheur en sociologie, avril 2022).

La direction de TGH et l'assistant de maîtrise d'ouvrage «Hab-Fab», association spécialisée qu'elle a engagée pour assister les dames à la définition de leur programme, qui avaient connu chacun un succès dans une opération d'habitat participatif²⁰, ont affiché une trop grande confiance dans la

19 « *Le projet Coeur Bourbon est lancé* », le Petit Journal, publié le 17/01/2019.

20 Les Babayagas à Montreuil. Pour la réussite du projet, la ville a financé le projet à hauteur de 612.000€. Pour éviter les commissions d'attribution, L'OPH de Montreuil contacté le ministre du logement pour déclarer le projet expérimental.

réussite du projet. Ils ont oublié que le contexte compte et qu'en termes d'opérations immobilières, « *chaque projet est un cas particulier dans un contexte particulier économique, politique, social, territorial* » (Entretien, Chercheur en sociologie, mars 2022). Le système du copier-coller ne fonctionne pas.

Tout projet social, expérimental, alternatif ou prototype, nécessite des moyens et des appuis financiers exceptionnels de la part des collectivités, sans lesquels il ne peut aboutir.

La direction de TGH s'est engagée dans un projet complexe et ambitieux à une période où l'opérateur se trouvait dans des difficultés financières, situation qu'elle ne pouvait ignorer et qui risquait d'entraver sa réussite. Le départ de la direction et du chef de projet au mois de juillet 2019 a déstabilisé le suivi de l'opération et mis un premier coup d'arrêt au projet.

Alors même qu'une grande part du foncier appartenait au départ à TGH, les acquisitions supplémentaires de parcelles et bâtis et les coûts de démolition afférents, sont venus renchérir le poids du foncier dans le bilan. En effet, le prix du foncier est une variable d'ajustement importante pour la construction de logements sociaux, laquelle « *doit être soutenue financièrement par les collectivités partenaires afin d'équilibrer l'opération ou par la cession de foncier porté à long terme par un EPFL* » (Entretien, chargé de mission foncier, DDT 82, mai 2022).

Dans le cas de la Maison d'Isis, la ville de Montauban a affiché au départ une implication et un soutien politique forts qui se sont soldés par un désengagement progressif sans aucune proposition d'aide financière concrète. Cette attitude pourrait être vue comme une posture, un jeu de communication sur un sujet d'actualité et d'intérêt national, mais aussi comme un jeu de politique locale peu lisible, entre la ville et le Conseil départemental. Ce dernier, bien qu'il soutienne TGH et préside son conseil d'administration, n'a pas proposé plus d'aide financière au projet.

Les leviers du projet

Le financement ACV en 2018

L'inscription de l'opération dans le programme ACV a permis l'accès à une gamme d'outils financiers dont a pu bénéficier TGH :

- Le financement de logements locatifs sociaux et intermédiaires situés dans le périmètre ACV, par des prêts à long terme d'Action Logement,
- Le plan d'investissement volontaire de démolition-reconstruction, un financement par prêt ou subvention de la démolition de LLS et de la reconstruction d'une offre attractive par Action Logement.

Selon son programme, l'opérateur immobilier privé peut également bénéficier d'aides :

- Le prêt renouvellement urbain « Action Coeur de Ville » de la Banque des territoires.

L'opération bénéficie de la modulation de la taxe d'aménagement décidée par la ville dont le taux est à 1,5%. L'aide de la ville au projet se limite à sa stricte subvention réglementaire de 2.000€ par logement au travers de GMCA, soit un total de 176.000€, et à la vente de la parcelle d'angle à 1€ sur laquelle elle récupérera un espace public sans aucune intervention ni financement de sa part, mais en aura la charge de l'entretien. La ville n'a a priori pas donné fait d'aide financière supplémentaire pour la construction des logements sociaux.

La maîtrise du foncier : un compromis entre bailleur social et opérateur privé

Au cours des années 2019 et 2020, l'opérateur a acheté des parcelles supplémentaires bâties avenue Chamier, en vue d'une maîtrise plus complète du foncier de l'îlot.

Un accord pour une promesse d'échange de parcelles est intervenu en juillet 2015 entre la ville et l'association musulmane de Montauban pour intégrer au projet de l'îlot l'assiette foncière de la Mosquée située au 34 avenue Chamier.

En mars 2019, la ville a cédé à TGH pour 1€ symbolique la parcelle BX 76, pointe de l'îlot en vis à vis de la gare, futur espace public et d'accès au coeur d'îlot.

La perte d'une partie de son foncier par TGH, opérateur social, alors qu'il a porté des achats complémentaires de foncier et fait appel a priori à des partenaires institutionnels au portage à long

dames. Il a obtenu de la part de neufs partenaires des dérogations à leurs règles pour obtenir leurs financements.

terme se pose. Si sur le court terme l'État et ses partenaires dans un sens large ne financent pas immédiatement le portage de l'ensemble du projet car l'équilibre de l'opération est permis par la cession de foncier au privé, sur le long terme TGH perd sur cette opération presque la moitié de la maîtrise du foncier originel.

Dans le cas de Coeur Bourbon, nous pouvons évoquer un compromis, un partenariat public-privé pour porter l'ensemble de la réalisation. Celui-ci aurait pu également s'établir sur la base d'outils opérationnels d'urbanisme, mis en place au préalable par la ville, mais aussi par son aide financière.

La participation des habitants

En fin d'année 2017, lors de plusieurs réunions, la ville et TGH ont convié les habitants à partager leur vision du quartier et une réflexion sur l'élaboration du projet de l'îlot Chamier. Autour de deux questions posées « *les thèmes les plus cités ont été marché - oublié - populaire - amical²¹* » et leur vision future du quartier a exprimé « *un désir d'espaces verts, de lieux de rencontres de placettes et de parkings²²* ».

Un autre projet mené dans le quartier illustre parfaitement les difficultés rencontrées lors des opérations de reconstruction de la ville sur la ville et de rénovation, et la façon dont le soutien de l'investissement privé a suppléé au financement public.

3. Nautica : la réhabilitation du Couvent des Augustins

Un patrimoine devenu friche du domaine public

Le couvent des Augustins a été construit à la fin du XVII^{ème} siècle, lorsque de nombreux ordres catholiques se sont établis à Montauban pour reconquérir la place forte Huguenote. L'ensemble comprend l'aile unique d'un cloître jamais achevé après 1668, adossée à un bâtiment de deux étages avec salles voûtées en rez de chaussée et d'une église séparée du bâtiment principal par une courette.

En 1791, l'édifice devenu bien national a été vendu au négociant protestant de Villebourbon Pierre Bergis, qui a fait don de l'église à la communauté protestante. Depuis, le site est séparé en deux parties :

- D'une part le bâtiment de l'église-temple, acquis par le Conseil Départemental et transformé en lieu culturel à vocation d'échange avec salles de spectacles et d'expositions, « l'espace des Augustins », inauguré en 2010.

- D'autre part le couvent reconverti en hôtel particulier par Pierre Bergis, et vendu par ses descendants, la famille de l'ancien sénateur-maire Gustave Garrisson, à la ville de Montauban en 1983. Les salles voûtées du rez-de-chaussée avaient été aménagées en écuries et appartement du concierge.

Le mur de clôture du couvent a été détruit ainsi que le pavillon perpendiculaire au cloître qui le prolongeait vers l'ouest quand l'emplacement du jardin face à l'aile unique du cloître a été choisi pour le projet de piscine Nautica porté par la mairie. La piscine Nautica a fonctionné de 1988 à 2013, date à laquelle l'activité aquatique a été transférée au nouveau complexe IngreO, un projet porté par la ville dans un partenariat public privé (PPP), dont la gestion a été confiée à l'entreprise privée Vert-Marine.

En juillet 2013, le site du couvent des Augustins ou « Nautica », d'une surface de 3000 m², est devenu une friche à position centrale dans le quartier Villebourbon. Une friche de plus dans ce quartier qui comptait déjà une friche industrielle (la biscuiterie Poulton) et une friche militaire (la caserne Andréossy), friches que la mairie souhaitait voir disparaître pour permettre la revitalisation du quartier.

Un projet ambitieux d'équipement public annoncé puis d'autres projets. Avec quelle visée ?

Le journal de campagne de madame Brigitte Barèges aux élections municipales de mars 2014 annonçait un projet structurant et ambitieux pour le quartier. L'idée d'ouvrir un autre espace culturel majeur dans l'hôtel particulier, à côté de l'espace des Augustins et de la Maison des Jeunes et de la Culture à la place de l'ancien jardin du cloître après démolition de la piscine, a été bien accueillie pour plusieurs raisons :

21 Article site la Dépêche, publié le 30/12/2017 à 03:53.

La MJC, bien que très fréquentée, était un lieu peu visible et peu attrayant, qui réclamait des locaux plus vastes et un espace extérieur. L'état d'abandon peu flatteur de la piscine et du bâtiment contrastait trop avec l'attrait de l'espace des Augustins qui les jouxtait.

La création d'un autre équipement culturel aurait contribué à une cohésion d'ensemble, et aurait fait de l'ancien couvent, bâtiment historique d'une grande qualité architecturale, un équipement public majeur en faveur du quartier et un pôle culturel innovant et rayonnant bien au-delà du quartier Villebourbon. Ce projet qui a fait l'unanimité dans les rangs des élus de tous bords de la municipalité, n'a cependant pas été mené à bien après la réélection de madame Barèges.

Tout projet d'équipement public se prépare (études, programmation, consultation, recherche de financements,...) et doit faire l'objet d'une stratégie d'aménagement pour le quartier, pour la ville voire pour l'agglomération dans le cas d'un équipement communautaire.

Pour exploiter le bâtiment vide, le projet de patinoire proposé par les élus en juillet 2015 a été également abandonné suite à un appel d'offres infructueux de délégation de service public puis par un refus de l'opposition.

Enfin l'aménagement du site en dojo a été envisagé avant que la maison des arts martiaux ne soit créée au complexe Georges Pompidou.

Le renoncement à tout projet d'équipement public sur le site a été effectif fin septembre 2017, lors d'une délibération du conseil municipal portant sur la désaffectation et le déclassement du site autorisant sa vente à un acquéreur privé. Un quelconque projet aurait-il été trop coûteux par rapport aux enjeux du quartier ?

Négociations financières avec un investisseur privé

La ville a coutume de faire appel à des agences immobilières pour la mise en vente de biens publics: « *Quand la Mairie a des difficultés à vendre un bien [...], ils envoient un mail avec des photos du lieu et leurs exigences aux professionnels.* » (Entretien agent immobilier 2, avril 2022).

Madame Brigitte Barèges, maire de Montauban, ne voulait vendre qu'à un seul investisseur, lequel s'est créé une SCI pour la conclusion de cette affaire. Le 17 décembre 2017, la ville a cédé à la SCI le Falga un bien public de plus de 3000 m² dont la localisation centrale aurait permis un équipement public majeur en faveur du quartier pour un montant de 295.000€. L'acquéreur principal s'était au préalable associé à deux partenaires et amis dans ce projet de réhabilitation.

Madame le maire a imposé comme condition à l'obtention de l'autorisation de demande de permis de construire la démolition complète de la piscine par l'acquéreur (Entretien, maître d'ouvrage 1, avril 2022). En effet, de par sa situation centrale à l'angle de l'avenue de Mayenne et de la rue Aristide Briand, deux artères majeures de la ville depuis la gare, le bâtiment était une véritable verrue dans le paysage.

Lors de notre entretien, l'acquéreur principal a évoqué des aides financières supplémentaires qui lui ont été accordées par la mairie. « *Madame Le maire a offert de considérer la façade donnant sur la rue Aristide Briand comme trois façades afin de tripler les aides à la rénovation de façades allouées par la ville aux propriétaires privés du quartier rénovant leurs façades, soit un montant de 18.000€ au lieu de 6.000€.* »

Madame le maire s'est engagée à ce que la demande de permis de construire soit examinée rapidement par ses services pour permettre l'obtention de ces subventions soumises à des dates administratives butoirs.

La façade de l'édifice étant réellement constituée de 3 pans, le montant de l'aide versée par la ville correspondait à celle qui devait l'être normalement aux termes de la convention de l'OPAH-RU: « *le montant de l'aide est de 40% du montant total HT des travaux, soit une subvention plafonnée à 6.000 euros par pan de façade visible depuis le domaine public*²². »

La ville a proposé aussi aux acquéreurs l'étude du classement du bâtiment afin d'obtenir des aides de l'État à la rénovation. Elle n'a cependant pas fait la démarche initiale auprès des services de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP), ce que l'ABF a confirmé.

Une autre négociation a porté sur les places de stationnement situées sur la parcelle du côté de la rue Aristide Briand, que la ville voulait conserver comme espace public accessible à tous, suite à la plainte de riverains habitués à s'y garer. L'acquéreur a rejeté cette demande car les places de stationnement

²² Extrait de la convention OPAH-RU 2019-2024 « Vivre la ville ».

sont non seulement situées sur sa parcelle, mais nécessaires à l'opération au vu du nombre de 11 places demandées par le règlement d'urbanisme pour les appartements et commerces projetés.



Figure 24. Site Nautica. Photo aérienne. La toiture de la piscine en forme de coquille se distingue avec les toboggans extérieurs. Source: géoportail+Frédéric Weiss.

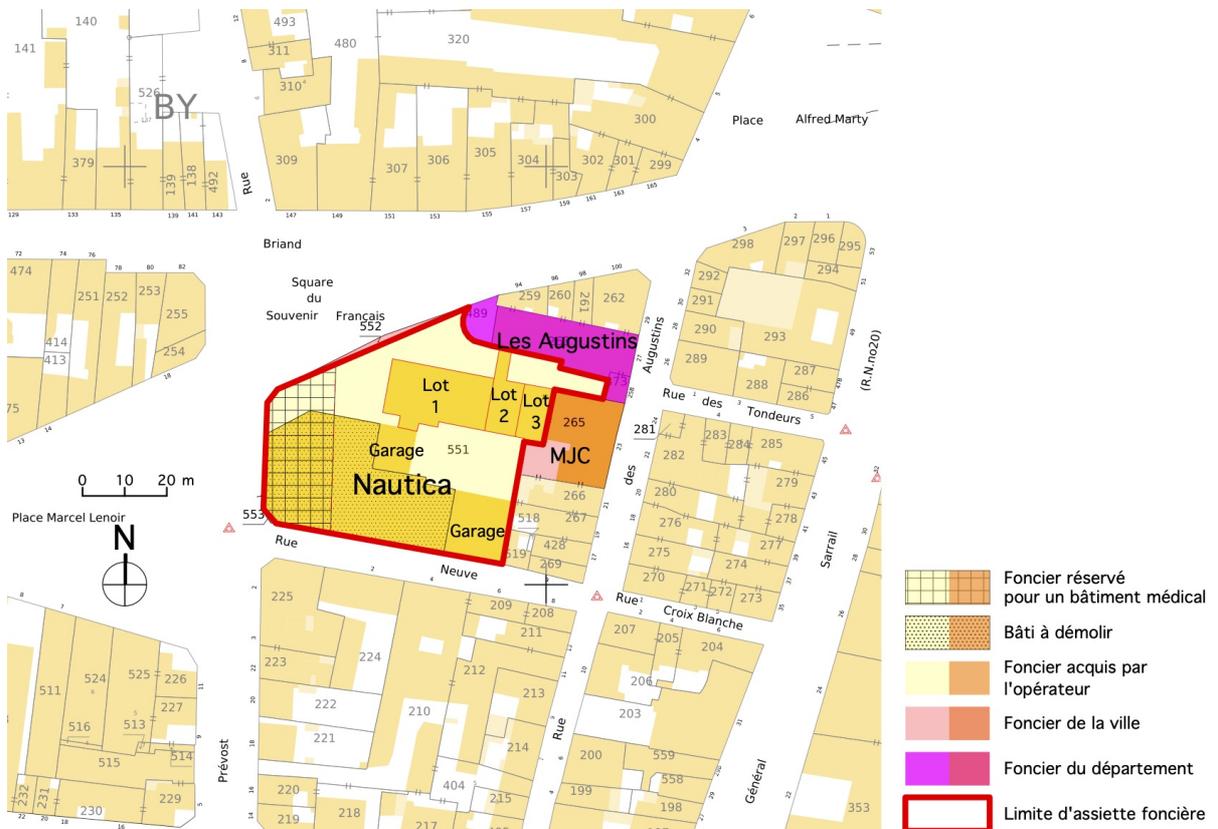


Figure 25. Site Nautica. Cadastre. La MJC et les Augustins jouxtent la piscine, lieu idéal pour un ambitieux centre culturel. Source: cadastre.gov+Frédéric Weiss.



Figure 26. Site Nautica. L'aile du cloître à gauche et les parois restantes de la piscine à droite.
Source: Frédéric Weiss.

Un programme privé à l'arrêt

L'investisseur portait le projet d'appartements privés, d'un établissement de soins pour le corps haut de gamme et d'un espace médical.

Maître d'ouvrage moteur dans ce projet, l'acquéreur principal a associé deux de ses amis au portage de ce projet de réhabilitation de l'édifice, à charge pour chacun de réaliser ses propres travaux de création d'appartement. Dans le programme final le bâtiment a été divisé en 6 lots :

- Trois appartements en duplex aux étages avec une partie de cloître et de jardin au rez-de-chaussée pour chacun,
- Un local commercial dans la partie voûtée au rez-de-chaussée destiné à l'installation du centre de bien être,
- Un jardin avec piscine en parties communes,
- Une parcelle commune de 500 m², destinée à la construction d'un futur espace médical face au square Lenoir après démolition de l'ancienne piscine Nautica à la charge de l'acquéreur principal.

Le coût de l'ensemble des travaux ayant été mal anticipé par les deux partenaires, le rachat de leurs lots prévu en juin 2018 six mois après l'achat du bien, n'a été effectif que fin 2019 - début 2020 et la surface initiale des lots a été ramenée au quart pour chaque partenaire et à la moitié pour l'initiateur du projet, pour un tiers à chacun au départ.

Aujourd'hui, si la construction des trois appartements est en bonne voie, le reste du programme est à l'arrêt : l'acquéreur principal recherche actuellement un occupant pour le local du rez-de-chaussée pour une activité de bureau ou de service.

Les difficultés financières d'un partenaire remettent en cause ou du moins reportent la réalisation de la piscine commune et ses abords, de même que la rénovation des façades, poste au coût considérable qui n'a fait qu'augmenter avec la conjoncture. La subvention de 18.000€ soumise à une réalisation sous deux années sera perdue.

L'acquéreur principal et son épouse ont différé la réalisation des travaux de trois ans en raison des difficultés financières des partenaires, de la crise du Covid, et du défaut de l'entreprise de démolition de la piscine qui n'est pas intervenue dans les délais prévus c'est à dire avant septembre 2020. La démolition devait intervenir en juillet 2022, mais n'avait pas commencé au mois d'août.

Les leviers

Information sur les Dispositions réglementaires et soutien technique des services de l'État

Le projet a fait l'objet d'une DPC étudiée par un architecte, l'édifice étant situé dans une aire de monuments historiques, l'ABF, comme pour le projet de la Halle, a proposé des solutions techniques pour que le projet se concrétise. Un échange constructif avec l'ABF a abouti à l'autorisation de la création de tropéziennes en toiture plutôt que de fenêtres de toit. Le but était l'apport de lumière naturelle suffisante pour pouvoir exploiter un plateau de 400m² existant sous combles pour les appartements.

Le rez-de-chaussée étant dévolu à une partie commerciale, les appartements situés aux étages et l'altimétrie du niveau R+1 étant élevé, le caractère inondable du quartier et le PPRI n'a pas constitué un frein au projet. Les acquéreurs avaient eu connaissance avant leur achat, de la hauteur des dernières crues qui n'avaient concerné que les caves des bâtis situés quai de Villebourbont.

L'investissement privé a pris le relai des pouvoirs publics pour tenter de réhabiliter une friche.

De l'examen de ces projets il apparaît que le financement des actions inscrites à la convention ACV constitue le levier essentiel de la réalisation de ces projets.

Néanmoins, les trois projets révèlent les difficultés de financement d'opérations de reconstruction de la ville sur la ville, notamment le financement d'opérations intéressant le logement social par les seuls fonds publics.

Dans les deux projets d'envergure présentés, l'intervention d'investisseurs privés en soutien aux bailleurs sociaux s'est avérée nécessaire. De même la ville de Montauban a renoncé à un projet d'équipement public et s'est résolue à vendre un bien public à un petit investisseur privé, qui lui-même a rencontré des difficultés à financer son projet non seulement dans sa partie rénovation, mais aussi démolition – reconstruction.

L'état des lieux qui suit aidera à comprendre en partie ces difficultés de financement et les choix opérés par la ville dans ce domaine.

Le logement à Montauban. Etat des lieux

A. Un marché immobilier tendu

La ville de Montauban subit la pression du desserrement de population de l'agglomération toulousaine. Cet afflux de ménages d'actifs crée de la tension sur le marché de l'immobilier de Montauban.

Les ménages modestes orientent leurs recherches vers des secteurs plus éloignés, des communes situées au nord de la ville. Montauban reste aussi fortement concurrencée par des communes appartenant à l'agglomération et dont le foncier accessible permet la construction de maisons individuelles, et des communes au sud du territoire du Tarn et Garonne en direction de Toulouse. Le phénomène d'urbanisation ou de métropolisation continue donc de s'amplifier. Le nombre d'acquisitions s'avère limité à Villebourbon pour différentes raisons :

- La peur du risque inondation subsiste chez des personnes qui se renseignent peu.
- Les biens mis à la vente étant rares et le marché tendu, les acheteurs se reportent alors sur un autre secteur.
- Les biens de type maison individuelle et maison de ville nécessitant des travaux, leur prix dépasse le budget d'une part ménages primo-accédants toulousains qui pensent trouver une bonne affaire à Montauban.

Le marché est tout de même tendu car l'offre de biens à vendre ou à louer reste insuffisante.

Le logement locatif

Les biens en location sont rares et trouvent rapidement preneurs. Si les montants des loyers observés sont sensiblement identiques à Villebourbon et dans le centre-ville pour des appartements de petite typologie T1, les loyers pour un appartement de type 2 ou 3 sont sensiblement plus élevés à Villebourbon, du même ordre que ceux pratiqués dans la métropole²³.

À partir du document « Les niveaux de loyers en 2021 de l'observatoire local des loyers de l'agglomération toulousaine » et l'observation des offres de location à Montauban proposées sur le site Le Bon Coin au mois d'avril 2022, les comparaisons des montants de loyers suivantes ont été établies:

Pour un T2 :

- Un prix médian hors charges de 11,8 euros/m² soit 12,6 euros/m² TTC dans l'agglomération toulousaine,
- Un prix de location moyen pour un appartement T2 à Villebourbon de **12,4 euros/m² TTC**,
- Un prix de location moyen pour un appartement T2 au centre-ville de Montauban de **10,4 euros/m² TTC**.

Une demande croissante des petits investisseurs

Un cadre de vie évoquant un village, la proximité des commerces, du centre-ville, et surtout de la gare, peuvent orienter l'achat de biens immobiliers vers le quartier-gare Villebourbon.

« Nous avons fait la part des choses, une crue exceptionnelle, ça n'arrive pas souvent. Nous avons relativisé entre la prise de risques et la notion d'agrément du quartier » (Entretien, habitant avril 2022)

La protection de Villebourbon étant bien assurée depuis les mesures prises en 2006 et le risque d'inondation étant considéré comme faible, le quartier redevient d'autant plus attractif que le prix de vente au mètre carré dans le bâti ancien à Villebourbon est moins élevé qu'ailleurs. D'après le site des notaires de France²⁴, les prix médians sur une période de vente de biens de juillet 2021 à mars 2022 sont de l'ordre:

- De 1710 euros/m² pour Villebourbon,
- De 1860 euros/m² pour la ville de Montauban,
- De 3260 euros/m² pour la ville Toulouse.

²³ Les loyers médians de la ville de Toulouse correspondent à une moyenne sur la commune. Les montants de loyers du centre-ville de la métropole sont bien plus élevés.

²⁴ Site Immobilier.statistiques.notaires.fr

Les agents immobiliers montalbanais questionnés ont eu des difficultés à donner une valeur moyenne du prix au mètre carré du bâti ancien sur le quartier, car les prix des biens varient rapidement selon les critères d'état du bien, de la surface de terrain associée, de la typologie, de la proximité d'équipements et de la situation dans le quartier. Ils l'ont toutefois estimé à 1.800 euros/m².

Certains se réjouissent de la hausse des prix récente et estiment qu'il s'agit d'un rattrapage normal lié à l'attractivité de la ville ; d'autres pensent qu'elle est liée à des effets d'aubaine initiés par l'épisode du Covid et que les prix pratiqués ne correspondraient pas à la valeur réelle du marché. Selon les agences locales, l'augmentation des prix de vente aurait été de 8 à 9 % par an depuis deux ans. Selon le Préfet Rollon Mouchel-Blaisot, responsable national de la politique ACV, l'inflation aurait atteint 30 % sur trois ans sur le territoire Montalbanais.

La tendance est actuellement à la stabilisation suite au tassement de la demande en début d'année 2022.

L'écart de prix reste néanmoins suffisamment significatif pour inciter des investisseurs Montalbanais et Toulousains à acheter des biens de ce type : des immeubles ou des maisons de villes déjà divisés en petits appartements ou à diviser, dans une perspective de rentabilité locative à court terme. Ces investisseurs peuvent bénéficier de primes ou d'aides à la rénovation par les politiques nationales de rénovation (OPAH-RU, MaPrimeRenov, C2E,...) et d'opportunités de défiscalisation. Investissements dans la pierre à moyen ou long terme dans un quartier bien situé et en devenir, ces biens constituent une valeur refuge, dans une période d'incertitudes financières et d'avenir renforcées par la pandémie.

Peu de biens sont à la vente comme à la location et lorsqu'il y en a, ils trouvent vite preneurs. Des ménages avec ou sans enfants ayant des moyens suffisants pour l'achat et l'exécution de travaux, sont en demande d'une maison de ville avec jardin et dans un quartier permettant de vivre « *tout à pied* ». « *Une gentrification est en cours, elle est très violente. Ce sont des familles CSP++ qui s'installent et achètent des maisons. Ce sont des cadres montalbanais.* » (Entretien, co-président d'association, avril 2022).

Ainsi le risque inondation est-il relégué au second plan par la reconnaissance de certains avantages du quartier, lequel profite également d'un autre bénéfice indirect accordé par le PPRI : en effet, si ce dernier a été modifié pour faciliter la requalification du quartier en limitant le nombre de personnes exposées au risque, il le protège d'une forte densification et de grands changements. Villebourbon reste promis à un équilibre plaisant de village situé entre campagne et centre ville, ouvert à d'autres espaces par la gare, mais à une autre catégorie de population plus aisée.

73 % des constructions dans le quartier-gare Villebourbon ont été réalisées avant 1970. Une part importante du parc de logements étant ancien, des travaux d'entretien et/ou d'amélioration thermique mais également de lourdes réhabilitations et restructurations pour être adapté aux besoins contemporains des ménages et pour réduire le risque de déqualification et de développement de l'insalubrité et de l'indignité, sont nécessaires.

Selon les données infra communales de l'INSEE sur le logement, le pourcentage de logements vacants a augmenté dans le quartier Villebourbon. Il est passé de 16,4 % en 2017 à 18,3 % en 2018 alors qu'il a diminué dans les quartiers anciens du centre ville de La Bastide de Montauban, peut être à la faveur des travaux menés dans le cadre de la politique nationale de rénovation de l'habitat de l'ANAH ou d'une politique incitative menée par la municipalité.

B. Une promotion immobilière privée atone

Actuellement, la promotion immobilière privée n'atteint pas un niveau de rentabilité pour déclencher de nombreuses réalisations sur terrain nu.

Montauban est classé en zone B2²⁵ et attire d'autant moins les investisseurs privés que depuis le 1^{er} janvier 2018 elle n'est plus éligible au dispositif de défiscalisation Pinel pour la construction de logements intermédiaires locatifs neufs.

Si la ville a vu émerger des logements de quelques investissements de type de Robien et Pinel, ceux-ci n'ont pas suffi à faire diminuer la tension de la demande. Selon la direction du service habitat de l'agglomération, les logements construits sous le dispositif Pinel ont difficilement trouvé preneurs lors de leur mise sur le marché, soit par leur situation peu attractive, soit par une typologie ne correspondant pas à la demande du marché, mais surtout par un niveau de loyer plus élevé que celui proposé par le marché.

L'intervention d'investisseurs privés est réduite en volume depuis plusieurs années et représente 15 à 20 ventes de logements par an. Ses opérations portent essentiellement sur de l'immeuble collectif. Le marché se positionne davantage sur la construction de maisons individuelles et la vente de lots à bâtir fortement concurrentiels. L'habitat individuel représente 77% des logements construits à Montauban, dont 72 % en individuel pur²⁶.

Le diagnostic du PLH 2022-2028 indique une faible dynamique de la construction à Montauban : « au fil des ans le poids de Montauban dans la construction ne cesse de diminuer, passant de 72 % entre 2007 et 2011 à 68 % sur la dernière période. »

Ainsi l'indice de construction de Montauban se situe à 3,8 logements mis en chantier par an pour 1000 habitants sachant qu'il est considéré qu'un ratio de 7 permet le maintien de la population sur un territoire en réponse au desserrement et au renouvellement du parc.

Malgré un marché de la promotion immobilière privé atone, la ville adopte une position attentiste, confiante dans l'attractivité de son territoire, et du foncier libre qu'il propose « On a des zones AU sur le territoire, on a aussi la ZAC de Bas-Pays qui est un espace extrêmement important ». (Entretien, directrice de l'urbanisme, mai 2022).

Aucune action particulière n'est portée sur la densification des faubourgs. Le service de l'urbanisme est confiant dans l'intervention du secteur privé pour effectuer le renouvellement de la ville sur la ville, « cela se fait très naturellement. Le renouvellement urbain se fait naturellement au vu de l'attractivité du territoire. On le vit depuis quelques temps maintenant déjà. » (Entretien, directrice de l'urbanisme, mai 2022).

1. La reconstruction de la ville sur la ville frein partiel aux opérateurs privés régionaux et nationaux.

Une opération immobilière à l'échelle du projet urbain, dans un monde régi par le marché, recherche la rentabilité. Or Le PPRi limite l'intensification urbaine sur l'espace qu'il couvre puisqu'il ne permet pas l'augmentation de l'exposition des personnes et des biens au risque d'inondation en zone rouge.

Paradoxalement, la recherche d'un équilibre entre coût du foncier, des études, de la publicité, des emprunts et de la construction d'une part, compensé par la vente des biens au prix du marché, a pour effet une maximisation des surfaces bâties, alors que l'objectif premier du zonage est l'évitement de la densification en vue d'une limitation du risque.

Par ailleurs, tant du point de vue des opérateurs sociaux que de celui des opérateurs privés, le risque inondation est intégré comme une contrainte, et ne constitue pas à lui seul un frein à leurs investissements. En revanche, le coût d'une opération de reconstruction de la ville sur la ville peut s'avérer dissuasif : l'acquisition et le regroupement de parcelles souvent bâties, la démolition de constructions existantes, l'interdiction de logements en rez-de-chaussée sont autant d'éléments

25 Le zonage effectue un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements. Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : Abis, A, B1, B2 et C. Le zonage est défini à l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation.

26 Source diagnostic PLH du Grand Montauban 2022-2028.

susceptibles de grever le bilan financier d'une opération immobilière sur zone, comparativement à une opération envisagée sur un terrain libre.

C'est pourquoi la promotion privée seule n'a pas à ce jour réalisé d'opération immobilière neuve d'envergure à Villebourbon, quartier déjà construit et constitué. La disponibilité de grandes friches industrielles comme la friche Poult ou la caserne Andréossy, un coût du foncier plus abordable qu'en métropole toulousaine ou à sa périphérie et la tension actuelle du marché immobilier sur Montauban ne suffisent pas à l'émergence de grands projets privés rentables dans le quartier.

Comme nous l'avons vu en détail, la promotion privée intervient tout de même sur deux opérations : Coeur Bourbon et la friche Poult. Portées par des bailleurs sociaux, ces deux opérations bénéficient du soutien de fonds publics qui ne permettent cependant pas leur équilibre financier. Celui-ci ne peut être atteint que par la vente à des opérateurs privés, par les bailleurs sociaux, de foncier nu préalablement libéré de ses bâtiments.

De l'investissement privé dépend donc la réalisation des projets et par là même le renouvellement de la ville sur la ville, mais il est pour l'instant insuffisant du fait du coût du projet. La question sur la façon dont cet investissement peut être stimulé reste posée.

Des dispositions réglementaires Zonage, PHEC et compensation restrictifs

Certaines dispositions réglementaires du PPRi pourraient être ajustées.

- La seule différence entre les deux zones R4 et R4h concerne l'autorisation en R4h d'établissements hôteliers à condition que les lieux de sommeil soient situés au premier étage et connectés au système d'alerte communal. L'aménagement d'hôtels est illégal en R4, tandis que la construction de locaux recevant un public sensible ou de logements y est autorisée. La différence entre hôtel et habitat semble quelque peu dérisoire dans une zone couverte par un système de prévision des crues.

- En ce qui concerne la zone R3 sur laquelle s'appliquent davantage de restrictions, le règlement du PPRi occulte complètement celui du PLU.

- Enfin, le niveau exceptionnel de la plus forte crue connue retenu comme PHEC dans le PPRi grève une grande partie de territoire de la ville, alors même que celui-ci serait peu investi par le débordement d'une crue centennale. Des digues assurent depuis 2006 la protection de Villebourbon à une hauteur de crue exceptionnelle de 10 m. Paradoxalement, le dispositif de compensation, en permettant la construction sur des surfaces démolies de friches industrielles et militaires et de grands îlots bâtis, autorise de fait une augmentation mesurée de population en zone rouge du quartier.

La compensation : un dispositif efficace ?

Le dispositif de compensation conçu pour favoriser un renouvellement de la ville sur la ville équilibré et maîtrisé, conçu « sur mesure » pour un territoire, a le mérite d'être un outil innovant et adapté. Néanmoins cet outil semble non abouti, ses dispositions légales et financières faisant encore l'objet de nombreuses interrogations.

- En premier lieu, le calcul de surface de compensation est à simplifier car le passage du calcul par une valeur de surface équivalente par habitant de 30m² complexifie la lecture et en conséquence la compréhension des détails des projets. Un coefficient selon la destination des surfaces pourrait être appliqué.

- La compensation est simple d'utilisation pour de petites opérations. Elle a été mise en œuvre à Villebourbon pour des projets à l'échelle du bâtiment qui concernaient des changements de destination de surfaces de commerces et bureaux en logements.

- La ville de Montauban a autorisé Matéa Promotion à utiliser par compensation des droits à reconstruire de 611m² de surface de plancher résultant d'un permis de démolir d'un bâtiment situé en zone R3 sur la friche Poult. Mais jusqu'à présent, aucun projet d'ampleur n'a été réalisé par compensation sur un même fond ou par transfert de droit de reconstruction d'un fond vers un autre, car une telle opération implique que la constructibilité du fond conjuguée au cumul des droits de construction et reconstruction détenus par l'opérateur permette d'atteindre la surface constructible nécessaire à la rentabilité du projet.

- Si le fond à démolir ne se situe pas sur la même surface que le fond de l'opération de reconstruction, la question de l'usage que peut en faire un acquéreur privé se pose, d'autant plus qu'une démolition a un coût.

- La compensation offre la possibilité de dédensifier des fonds jusqu'à la taille d'un îlot pour en densifier d'autres, modifier la composition d'un quartier et l'adapter au risque. Néanmoins, pour envisager ce type de projet, un calcul préalable est nécessaire pour que la constructibilité permise par le règlement d'urbanisme du fond « receveur » des droits à reconstruire puisse autoriser l'utilisation complète de la somme des droits à construire.

Les opérations de démolition-reconstruction sont des projets coûteux. Ils interrogent le devenir et l'utilité du fond « émetteur » déconstruit.

Le surcoût de la démolition constitue donc un frein à l'investissement privé, et ce malgré les aides financières possibles dans le cadre d'une convention ACV.

Comptabilité et cession des droits à reconstruire

Les droits à reconstruire sur une surface démolie non utilisés par le projet de reconstruction restent acquis. Mais faut-il mettre en place une règle de conservation des surfaces compensées non utilisées par des projets ?

La compensation offre la possibilité de transférer ces droits à construire d'un fond vers un autre sans augmenter la constructibilité de ce dernier fond et sans que le bénéficiaire soit nécessairement le propriétaire des deux fonds. Ce transfert s'exerçant sur un périmètre et selon des règles inscrites au PPRI, un décompte des droits à construire non utilisés pourrait donc être établi.

Jusqu'à présent, le seul exemple de transfert opéré à Villebourbon a concerné la cession de droits à reconstruire obtenus par la ville suite à une démolition en vue du projet de l'opérateur privé Matéa Promotion sur le fond de la friche Poulte en 2014, dont l'opération n'a pas été réalisée.

Les droits non utilisés n'ont jamais été comptabilisés ni transférés d'un détenteur de droit à reconstruire vers un autre maître d'ouvrage. Ils ont été mis en œuvre sur la même parcelle ou assiette foncière ou sont toujours détenus par leur bénéficiaire.

C. Le logement social en déficit chronique. Et entretenu ?

La production de logements sociaux est en déficit chronique à Montauban.

En 2010, alors que le taux obligatoire de logements à loyer social (LLS) était fixé à 20 %, le programme local de l'habitat 2010-2020 (PLH) notait un taux de logement social de 14,4 % du parc de résidences principales, et une faiblesse de production. Le « scénario de cohésion sociale » raisonnable, proposait de tendre vers la proportion de 17% de LLS à l'horizon 2020. L'effort représentait la construction de 2000 logements sur 10 ans, un objectif d'autant plus difficile à atteindre que les communes de Montbeton et de Bressols soumises au seuil de la loi SRU avaient à cette époque une proportion presque nulle de LLS. Le parc social était concentré sur Montauban et sur l'offre publique - 92 % des logements sociaux étant détenus par des opérateurs HLM - et le taux de 20 % de LLS obligatoires dans la construction de programmes de plus de 8 logements ou 8 lots ou de plus de 800m² de surface de plancher fixé par le PLU de la ville de Montauban sur les zones urbanisées ou à urbaniser, restait insuffisant pour rattraper le retard.

Les services de l'État ont demandé que des mentions soient portées au nouveau PLH en termes d'efforts de rattrapage au niveau de la production, des incitations financières et outils déployés vers la production de logements sociaux.

Au 1^{er} janvier 2020 le taux de 20 % de logements locatifs sociaux demandés par la loi SRU est passé à 25 %, accentuant la difficulté à atteindre ce taux pour la ville de Montauban notamment. L'augmentation de la demande de logements sociaux et la diminution conjointe de la production de construction de logements du parc privé et locatif social ont causé la tension actuelle.

Une note des services de la DDT à l'attention du préfet datée de décembre 2020 précise : « *ce passage à 25 % s'explique par le taux de pression pour accéder au logement social dans l'agglomération qui est élevé. Il est lui-même le résultat de l'absence de rattrapage des obligations SRU sur les années antérieures, accompagné par le fort dynamisme du sud Tarn-et-Garonne qui attire des ménages de tout niveau socio-économique.* »

Elle ajoute : « *[...] avec 19 logements financés, le taux d'agrément va atteindre à peine 10 % de la programmation 2020 (194 LLS). À noter que cet objectif de 194 LLS est lui-même très inférieur à ce*

qui serait nécessaire pour atteindre en 2020 l'objectif de rattrapage notifié aux seules communes SRU du GMCA (soit 438 LLS par an) .»

Ainsi selon le récent PLH 2022-2026, le déficit de logement sociaux s'élève à 2812 logements en 2021. Pour cette même année, le décompte effectué par le service habitat de la DDT évalue le nombre de logements sociaux LLS manquants à 2623 pour Montauban et 3759 pour les quatre communes soumises à la loi SRU. Une écart dû au calcul sur ba se d'un taux de 20 % au lieu de 25 %? Le rattrapage du retard est difficilement surmontable même avec les objectifs triennaux de la loi Dufflot, qui fixe à 1069 le nombre de logements sociaux à construire sur la période 2020 à 2022 pour la seule ville de Montauban.

Sur le site de Coeur Bourbon sur l'îlot Chamier, l'opérateur privé devra, en conformité avec le PLU, construire une proportion de 20% de logements sociaux alors que l'opération du bailleur social TGH en proposait initialement davantage. Le service de l'habitat interrogé sur une négociation éventuelle avec l'opérateur privé pour la construction de logements sociaux supplémentaires, n'a pas su répondre sur ce point, ni sur le nombre de ces logements qui seraient construits, et notés sur la DPC modificative. Il a estimé le service de l'urbanisme plus apte à donner ces précisions.

Le PLH 2022-2028, adopté en décembre 2021, annonce une part existante de 16,3% de LLS à Villebourbon et en prévoit la construction de 5% supplémentaires. Ces chiffres restent des données guides pour le service de l'habitat du GMCA qui estime qu'une grande part de LLS à Villebourbon n'est pas souhaitable pour conserver un équilibre de population.

Une note de la DDT à l'attention du préfet datée de décembre 2020 mentionne : *« La posture du Grand Montauban, vis-à-vis de la production de logements sociaux, est aujourd'hui un point d'achoppement dont la portée politique n'est pas neutre. Son absence d'ambition induit un niveau d'atteinte des objectifs médiocre, tant en termes de programmation en tant que délégataire, qu'en termes d'objectifs SRU. Aujourd'hui, la définition de la politique de l'EPCI est difficile à apprécier et l'élaboration du PLH s'éternise. Elle interroge sur la poursuite de la délégation des aides à la pierre dont il bénéficie ».*

Les services de l'État estiment également les moyens en ingénierie de GMCA insuffisants pour gérer cette politique : *« [...] les moyens déployés par la collectivité au sein de son service habitat ne paraissent pas à la dimension des enjeux identifiés »* (Entretien informel, adjointe au service habitat, DDT82, juillet 2022).

Par délibération, l'ensemble des communes de GMCA a rejeté le PLUi, c'est à dire le transfert de compétence à la communauté d'agglomération. Comme auparavant, les dispositions du PLH devront être intégrées au PLU de chaque commune. La question de l'existence d'une stratégie et d'une vision territoriale globale des élus se pose toujours.

« L'élaboration d'un PLUi permet de limiter la concurrence entre les territoires en proposant un projet global d'aménagement pour assurer la cohésion et la solidarité entre les collectivités. Il constitue le préalable indispensable pour répondre aux besoins quotidiens des habitants en matière d'habitat, de commerces, de services et de mobilité en préservant le cadre de vie tout en adaptant l'organisation territoriale selon la démographie et en promouvant la mixité sociale²⁷. ».

27 CDC Les villes moyennes en Occitanie - octobre 2020 Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

D. Des opérations en faveur de la rénovation de l'habitat infructueuses

1. Les bilans des OPAH-RU de Montauban

L'OPAH-RU 2012-2017

L'OPAH-RU 2012-2017. Tableau de synthèse : bilan

	OPAH-RU initiale	OPAH-RU avenant 2016	Résultats	Taux %
Dossiers PO	90	80	24	30
Dossiers PB	145	130	41	31,5
Accession à la propriété	30	20	-	-
Rénovation des façades	172	85	-	-

Le bilan de l'opération présente des résultats mitigés et inférieurs aux objectifs fixés et ce malgré des incitations financières de l'ANAH à la hausse. Il avance différents facteurs :

- Un **périmètre** d'opération trop **restreint**,
- Le **manque de proximité de l'équipe d'animation** avec les demandeurs, du fait de l'absence de permanence de l'opérateur sur la ville,
- Le **déficit d'information et de communication qualifiée de « sommaire » de l'opérateur et des collectivités locales**,
- La **mobilisation nécessaire d'autres partenaires** pour limiter le reste à charge des ménages (Fondation Abbé Pierre, CAF,...),
- Le **faible suivi** en comités de **pilotage et technique**. Seul **un bilan** a été effectué **sur cinq** années qui marque une faiblesse de dynamique de la maîtrise d'ouvrage de la ville,
- le taux moyen de **financement par les subventions** est de 38 %. Le financement du reste à charge pour des propriétaires aux faibles revenus est une difficulté.

Enfin, concernant l'habitat indigne, le bilan rappelle l'importance d'actions coercitives par la mise en oeuvre de taxes sur la vacance et la **mise en place d'un observatoire du logement** constitué d'un réseau de partenaires (SCHS, CAF, ADIL, associations,...) pour repérer les logements indignes mais aussi pour envisager des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et de restauration immobilière (THIRORI). Les opérations RHI et THIRORI sont des **outils coercitifs** complémentaires pour traiter l'habitat indigne et renforcer le volet foncier, qui permettent à la collectivité de se substituer à l'action du propriétaire défaillant.

En parallèle à l'OPAH-RU le dossier de pré-étude signale la **nécessité de la rénovation des friches** du quartier de Villebourbon : la caserne Andréossy, la biscuiterie Poult et le moulin de Sapiacou.

L'OPAH-RU 2019-2024 en cours

OPAH-RU 2019-2024 Tableau de synthèse au 31 /12/2021 sur un objectif de 5 ans

	OPAH-RU objectifs	Résultats au 31/12/21	Taux %
Dossiers PO	190	16	8,5
Dossiers PB	125	9	7,2
Accession à la propriété	25	-	-
Rénovation des façades	175	-	-

Au mois de mai 2022, le bilan de mi-opération fait état par rapport à l'objectif final de :

- 16 dossiers PB déposés soit 13 % de l'objectif dont 7 à Villebourbon,
- 9 dossiers PO déposés pour 17 logements soit 9 % dont 1 dossier pour 2 logements à Villebourbon,
- 13 dossiers de sortie de vacance pour 29 logements dont 2 logements à Villebourbon,
- 18 dossiers façade déposées soit 10 % de l'objectif dont 5 à Villebourbon,

Ainsi, rapporté aux objectifs sur deux années de septembre 2019 à fin 2021 :

- Pour un objectif de 90 dossiers PO, 16 dossiers sont montés soit 17% de l'objectif.
- Pour un objectif de 60 logements PB, 9 dossiers sont agréés, pour 17 logements soit 28% de l'objectif.

Pourtant, le bureau d'études reçoit de nombreux contacts dont une grande partie reste sans suite. Ainsi sur 237 contacts, 186 sont restés sans suite : 109 PB et 77 PO, avec pour raisons principales

- 78 projets abandonnés dont 36 pour des raisons de loyers trop faibles,
- 81 projets non éligibles (propriétaire occupant hors plafond, travaux démarrés, travaux non éligibles, absence de justificatif de perte d'autonomie...),
- 46 projets avec absence de gain énergétique,
- 6 projets sans retours.

Urbanis, le bureau d'études en charge de la mission, oriente souvent les propriétaires hors cadre vers d'autres aides à la rénovation et vers le guichet unique du CAUE (Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement) pour des renseignements sur les autres dispositifs existants.

Les raisons du peu de succès

Le bureau d'études Urbanis a la mission de suivi-animation de l'opération. Selon ses ingénieurs plusieurs raisons expliquent ces résultats décevants.

Le dispositif en lui-même

- Les **objectifs** fixés par la ville semblent très **ambitieux**, l'ingénierie d'Urbanis dit que n'ayant pas établi elle-même le diagnostic ni la pré-étude opérationnelle elle ne possède pas tous les éléments pour comprendre le niveau de ces objectifs. La **continuité entre études et accompagnement** de la réalisation **revêt de l'importance** car on n'applique que mieux sur un territoire une étude que l'on a réalisée,

- Un **délai trop court** de 1 année laissé pour la **réalisation des travaux** accroît la difficulté alors que dans d'autres opérations un délai de 5 années est autorisé,

- En raison de la **lenteur de la procédure** des dossiers OPAH-RU, les propriétaires bailleurs préfèrent se tourner vers le dispositif MaPrimeRenov, pour effectuer les travaux au plus vite et rentabiliser au plus tôt leur investissement. De plus, l'aide est plus intéressante pour les propriétaires en rénovation lourde de logements sur des typologies de logement à partir de 50 m² environ, de type T3,

- Les **montants de loyers plafonnés** conventionnés ANAH présentent un **différentiel non négligeable (jusqu'à 200€) par rapport aux montants de loyers libres** de petites surfaces et typologies du fait de la tension du marché. Le conventionnement de T1 et de T2 est ainsi plus difficile. Si les aides de l'ANAH permettent de conventionner de grands logements, la demande sur le centre-ville de Montauban porte sur de petits logements. De plus l'ANAH dans son nouveau dispositif « Loc'Avantages » a diminué le plafond des loyers conventionnés. Ils deviennent ainsi moins compétitifs par rapport au marché malgré les avantages proposés par le dispositif. Le plafonnement de loyers bas convainc peu les propriétaires,

- **L'évolution fréquente de la réglementation** des aides ANAH et du partenariat **rendent la politique peu lisible,**

- **L'aspect social du conventionnement effraie** certains propriétaires. Le nouveau dispositif de convention instauré depuis le 1er mars 2022 renomme les niveaux de loyers maîtrisés pour devenir Loc1, Loc2, Loc3 ce qui estomperait le caractère social de la location.

- La **difficulté en centre ancien est d'atteindre l'amélioration énergétique demandée de 35 %**. En secteur patrimonial, une isolation par l'extérieur est proscrite, mais l'amélioration s'avère souvent impossible par isolation intérieure. Pour des appartements isolés en copropriété entre deux appartements, des travaux sur plusieurs postes de rénovation pour atteindre l'objectif de gain énergétique s'avèrent impossibles à mener sans passer par une rénovation à l'échelle de la

copropriété. Enfin dans certains cas l'objectif énergétique demande un projet plus ambitieux dont le reste à charge ne peut pas être assumé par le propriétaire occupant. Il faudrait des aides plus importantes ou faire appel à d'autres partenaires financeurs.

- L'obligation depuis le 1^{er} juillet 2020 de **faire appel à des artisans labellisés** « reconnu garant de l'environnement » (**RGE**) pour la réalisation de travaux d'économie d'énergie s'est heurtée un moment au **manque d'artisans locaux** labellisés dans le département.

Le financement et la concurrence entre dispositifs

- Les nombreux dispositifs juxtaposés d'aides à la rénovation se concurrencent et brouillent leur lisibilité : FranceRenov', MaPrimeRenov, C2E, le crédit d'impôt pour la transition écologique (CITE), l'éco Prêt à Taux Zéro (PTZ), la TVA réduite, le dispositif Coup de pouce économies d'énergie... Selon les cas, ces aides peuvent se cumuler ou non entre elles et à des aides de l'ANAH.

- Les propriétaires font plus souvent appel au dispositif MaPrimeRenov qui est plus simple et plus rapide à obtenir.

- La disparition depuis le 1^{er} décembre 2021 de la prime Renov'Occitanie de la région, d'un montant de 1500 euros cumulables aux aides ANAH, levier financier supplémentaire qui diminuait le reste à charge des propriétaires impacte le nombre de réalisations.

- Enfin, la fin des financements d'Action Logement par des prêts et subventions à partir de décembre 2022, risque encore de diminuer l'incitation à la rénovation.

L'opportunité et la réticence des propriétaires

- Les propriétaires bailleurs de plusieurs logements opèrent une stratégie qui ne coïncide pas avec l'opération. Ils rénovent leurs logements au fur et à mesure pour rester constamment en déficit foncier par rapport à leurs déclarations d'impôts.

- Le loyer intermédiaire n'est accepté qu'à la marge par les propriétaires bailleurs qui restent très difficiles à convaincre du fait de loyers plafonnés bas et malgré la baisse de durée de mise en location sociale ramenée de 9 à 6 ans par le dispositif « Loc'Avantages ». Ils sont également réticents quant au classement de leur logement à caractère social ou très social, même s'ils conservent la maîtrise du choix du locataire.

Le pilotage de l'opération

Nous retrouvons dans cette OPAH-RU les **mêmes défauts signalés** dans le **bilan de la précédente opération** 2012-2017 concernant l'implication faible des collectivités territoriales, la communication et l'absence de mise en œuvre d'outils opérationnels coercitifs.

La ville n'engage pas d'opérations RHI ou THIRORI alors que l'ANAH accompagne par des aides le coût des travaux jusqu'à 70 %. De plus, des partenaires privés et publics peuvent être associés à ce type d'opérations.

- Les aides financières de la ville et du GMCA aux propriétaires occupants et propriétaires bailleurs ne seraient pas assez incitatives en complément des aides de l'ANAH, même s'ils interviennent dans les domaines de la vacance et de la rénovation de façades.

- Pour GMCA et la mairie de Montauban, le conventionnement avec ou sans travaux d'un plus grand nombre de logements est un enjeu supplémentaire au déficit important du nombre de logements sociaux sur leur territoire selon la proportion demandée de 20 % en 2018 par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), ce qui rend peu compréhensible leur faible engagement.

- Les logements conventionnés doivent proposer un loyer social ou très social devenus Loc2 ou Loc3 depuis la mise en place du nouveau dispositif « Loc'Avantages » le 1^{er} mars 2022, pour être comptabilisés dans les logements sociaux imposés par la loi SRU. Ce dernier point pourrait expliquer le défaut d'intérêt de la municipalité pour ce type de logements.

- Le déroulement du plan a été entravé plus avant par un déficit de communication en 2020 et 2021, certainement imputable aux périodes de confinement et à une période focalisée sur la gestion de la pandémie par les services de la ville.

L'ingénierie

L'attribution du marché de la mission de suivi par le GMCA est intervenue après le début de l'opération OPAH-RU en septembre 2019. Le bureau d'études n'a été missionné qu'en novembre 2019. La proximité de la fin d'année et l'apparition de la pandémie au début de l'année 2020 ont ralenti le démarrage de l'opération.

Les ingénieurs du bureau d'études qui a pour mission le repérage de bâtiments, d'îlots dégradés et de copropriété fragiles ou en difficulté réceptionnent et traitent les demandes mais ne semblent pas avoir de démarche de prospection sur le terrain ; un positionnement qui ne permet pas d'enclencher des études de faisabilité pour entrer dans une rénovation opérationnelle mais qui répond peut être au manque d'implication de la ville.

Les services de la ville indiquent qu'il faudrait mettre en œuvre un observatoire du logement pour le repérage des immeubles et îlots, alors qu'elle en a l'obligation depuis le précédent PLH 2010-2020. Les bâtiments et îlots insalubres et les immeubles des marchands de sommeil sont repérés par les nombreuses études pré-opérationnelles des OPAH précédentes et connus par ses services sociaux « *c'est un quartier connu pour ses marchands de sommeil, des locataires viennent se plaindre au service d'hygiène* » (Entretien adointe de direction CCAS, juin 2022).

Le PLH 2010-2020 et l'étude pré-opérationnelle précisent qu'il existe peu de situations d'habitat indigne à Montauban « *seulement 2 % (des logements) sont classés « médiocres » voire très « médiocres » (catégories 7 et 8)²⁸* »

Ainsi, malgré des OPAH-RU récurrentes la ville de Montauban ne se saisit pas du volet renouvellement urbain.

A-t-elle une capacité en ingénierie opérationnelle pour un montage de projet à l'échelle de plusieurs parcelles ? S'implique-t-elle vraiment dans le pilotage de cette politique de rénovation du bâti insalubre et de la vacance? Ou hésite-t-elle à entrer dans un dispositif coercitif et opérationnel, qui touche au droit de propriété d'électeurs et peut-être de personnes influentes qu'ils s'attachent à défendre ?

Une comparaison des OPAH-RU de Montauban et de Cahors, sa rivale lauréate du programme ACV dont le centre ville connaît les mêmes problématiques, nous a permis de cerner les éléments qui participent à la réussite d'une telle opération.

2. L'OPAH-RU de Cahors, un exemple d'efficacité

L'OPAH-RU 2015-2020 a été programmée suite aux constats de paupérisation et de vieillissement de la population du centre-ville, de vacance de logements, de présence de logements insalubres et indignes dans le centre ancien.

Les objectifs en nombre de logements à atteindre sont moins ambitieux mais les aides financières de la ville et de l'agglomération plus conséquentes. Le bilan de 2019 fait état de « *768 logements réhabilités ou en cours de réhabilitation ; une réelle dynamique de réhabilitation* ».

Un partenariat actif, une réflexion transversale et une stratégie

L'objectif de l'opération est de créer des logements plus grands pour fixer des familles jeunes et plus aisées en fusionnant des logements petits et précaires servant de logement social de fait. Le choix du montant des locations se porte alors sur des loyers intermédiaires.

L'implication et l'animation forte de l'opération par un élu est moteur de la dynamique. L'édile doit montrer une volonté affirmée et porter une politique volontariste d'intervention.

« *La mise en place d'un partenariat multiplie le nombre de subventions et permet un effet levier important à la rénovation des logements.*« *le portage des élus est essentiel dans la réussite de l'opération* » (Entretien, Chef service habitat DDT 46, mai 2022).

L'élue en responsabilité a su fédérer des partenaires autour d'un projet et mettre en place une stratégie bien définie :

- Une réflexion transversale de réhabilitation à l'îlot, mise en place et étudiée avec l'ABF et préalable à l'opération qui permet l'identification des îlots prioritaires.

28 Convention OPAH-RU Vivre la ville Grand Montauban 2019-2024.

- Une vision fine du bâti et du territoire grâce à un travail collégial de diagnostic et de repérage fin qui autorise la définition d'un programme et d'une intervention opérationnelle en rénovation de bâtiments cibles.

- Un travail étroit avec les services habitat de la DDT sur le thème du logement.

- Contrairement à celui de Montauban, le bureau d'études missionné pour le suivi de l'opération a mené les études complètes, étude de diagnostic et étude pré-opérationnelle pour une vision globale sur l'opération garante d'une meilleure efficacité d'action.

La stratégie de l'opération

- Le tissu urbain ayant fait l'objet d'un repérage de terrain exhaustif, une hiérarchisation des dispositifs par la mise en place de périmètres d'intervention à plusieurs niveaux d'intensités et de priorités (classique, renforcé, prioritaire) accompagnée de dispositifs coercitifs en périmètre prioritaire via des déclarations d'utilité publique (DUP) et des concessions publiques d'aménagement (CPA) ont eu un impact sur le nombre d'actions réalisées.

- Un objectif de zéro logements vacants peut donner lieu à une approche pro-active de contact par courrier auprès des propriétaires occupants et bailleurs et des nouveaux propriétaires avec déclaration d'intention d'aliéner, (DIA).

- Favoriser le conventionnement en loyers intermédiaires avec aides et réductions d'impôts pour attirer les propriétaires bailleurs se révèle efficace car les propriétaires bailleurs répondent peu aux aides de l'ANAH qui ne sont pas assez attractives.

Les dispositifs fiscaux Malraux et Denormandie, eux, sont plutôt destinés à l'investissement immobilier de ménages très aisés et restent très peu opérants à Cahors.

Une dynamique par plusieurs interventions

-Initiée par la commune et l'agglomération avec la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé (PSMV), la démarche Enerpat (Energie Patrimoine) repose sur l'expérimentation et l'innovation. Elle a pour but de développer sur le territoire une compétence sur l'éco-réhabilitation énergétique du bâti ancien. Ce programme issu d'un appel à projet européen et financé par des fonds européens impulse une dynamique supplémentaire à l'opération.

- Depuis 2016, l'aménagement des espaces urbains publics et l'identification d'axes et de rues à requalifier en priorité dans le site patrimonial remarquable (SPR) (document avec périmètre qui identifie la valeur patrimoniale des sites) accompagne la réhabilitation du bâti dans une dynamique mutuelle. La vision consiste à relier le centre ancien au pont Valentré.

- L'ensemble des rues du site patrimonial ont été rénovées avant 2020 et aussi certains axes favorisant les modes doux de déplacement. La population était visiblement mûre à ces changements

- Ce mouvement est accompagné d'une politique de transport en commun par des navettes gratuites.

- Une opération de reconquête commerciale du centre-ville est menée en parallèle.

Une communication incitative

La mise en place d'une communication claire et incitative par l'édition du guide de l'investisseur à destination des PO et PB sur les aides du programme et du guide du bien habiter pour les habitants. La communication est large et touche plusieurs média. Elle met en avant les objectifs et résultats de l'opération, en montrant en exemple les chantiers de bâtiments exceptionnels.

En conclusion, les opérations de rénovation de l'habitat appellent à des actions dynamiques parallèles comme l'aménagement et la valorisation des espaces publics, des initiatives sur les mobilités et le commerce.

Le commerce à Villebourbon

A. Le projet de La Halle Gourmande ou la reconversion d'un équipement public patrimonial

1. Le contexte de l'action ACV

Une multiplicité de destinations

Après les crues dévastatrices de 1930, plusieurs équipements publics ont été réalisés dans le cadre du plan d'urbanisme de Montauban grâce à des dons nationaux et aides internationales et au financement de l'État. Le marché couvert de style Art déco édifié sur la place Lalaque et inauguré en avril 1935 fait partie de ces réalisations. Le bâtiment de par sa structure à gradins vitrés et sa voûte en béton translucide reposant sur deux grands arcs paraboliques de 10 mètres de hauteur, n'est pas sans rappeler à une échelle beaucoup plus modeste la Halle Tony Garnier à Lyon. Il a été classé au titre de l'inventaire supplémentaire des monuments historiques (MHI) en avril 2005 et labellisé « Patrimoine du XX^{ème} siècle ». Repère fort et mémoriel pour les habitants du quartier, le bâtiment a connu diverses affectations: d'abord marché couvert en 1935, puis bureau et hall d'attente de la gare routière après l'installation de sanitaires et d'un caisson de bureaux en 1967, et salle de spectacle à la fin des années 1990 pour la compagnie de théâtre « l'Arche de Noé » qui l'a nommé « l'Embarcadère. » La ville a ensuite mis le site à la disposition de l'IUP des arts appliqués, détaché de l'université de Toulouse II Le Mirail, qui l'a utilisé comme atelier de 2001 à 2014. Fin 2013, afin d'anticiper le départ de l'école d'art, un concours d'idées pour l'utilisation du bâtiment a été lancé auprès des montalbanais, puis Madame le maire Brigitte Barèges a annoncé dans son journal de campagne électorale de mars 2014 le projet de « *réhabilitation de l'Embarcadère, chef d'oeuvre de l'Art déco, Place Lalaque* ».

En 2015, la ville a réinstallé un marché ; un essai infructueux avec seulement six exposants qui ont partagé les locaux avec des associations. À partir de 2016, le bâtiment a été mis à disposition de l'association circassienne la « Boîte à Malice » jusqu'en 2019, date à laquelle elle a déménagé pour intégrer une salle neuve dans les locaux du palais des sports Georges Pompidou.

En 2018, dans le cadre du programme Action Coeur de Ville (ACV), la collectivité a souhaité mettre en valeur l'édifice qui participerait aux deux axes de développement économique et touristique du quartier Villebourbon, de mise en valeur du patrimoine et d'amélioration du cadre de vie.

Des projets ambitieux portés par des investisseurs privés. Un partenariat public - privé

La surface au sol de 350m² du bâtiment étant jugée insuffisante pour un marché couvert, un projet de « halle de restauration » a été formulé. Le projet de halle gourmande et festive de la ville a été inspiré par l'étude stratégique et opérationnelle pour l'attractivité du centre-ville de Montauban de juin 2018 des bureaux d'études « Intencité » et « Ouishare »: « *proposer un lieu mixte et attractif: alimentaire gourmand+restaurant+outil marketing+animation* ». Le site offrirait « *une programmation mixte avec offre alimentaire (dégustation) et de restauration, un aménagement intérieur fonctionnel, lisible, un lieu support de la vie de quartier (associations, etc.), un objet architectural symbolique, une halle ouverte sur l'extérieur avec la présence de terrasses et des horaires d'ouvertures étendu*²⁹ ». L'étude proposait pour cette halle le site de l'Esplanade des fontaines, un projet estimé à 3 millions d'euros, pour un bâtiment de 900 à 1100m² de surface, qui n'a pas été réalisé mais dont le concept a été retenu et repris dans la convention ACV. L'UDAP et la DRAC ont été associées au projet.

Un porteur de projet a proposé la création d'un lieu commercial convivial qui offrirait 8 à 10 propositions de restauration rapide de type « food court » autour d'un bar, le tout à des prix accessibles ; un concept qu'il avait expérimenté ailleurs avec succès. Il prévoyait un investissement de 1.123.000 euros pour les travaux intérieurs et de 453.000 euros pour l'aménagement, l'achat du bâtiment ou à minima une location sur le long terme, à 30 ans.

29 « Étude stratégique et opérationnelle pour l'attractivité du centre-ville de Montauban ». Stratégie pour l'attractivité du centre-ville. Juin 2018. Intencité. Ouishare.

Les travaux envisagés par l'opérateur et son maître d'oeuvre exigeaient l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

Les freins à la réalisation du projet

Réduction des dépenses, négociations et compromis

L'affaire semblait bien engagée, mais une lettre de l'investisseur en date du 4 février 2019 annonçait son retrait du projet au motif que les échanges avec l'ABF l'avaient dissuadé de poursuivre ce programme. L'idée du premier investisseur rejoignait idéalement l'idée de projet de la ville, mais celle-ci n'a pas monté le projet seule car elle ne désirait pas « *mettre d'argent dans les travaux* » (Entretien, maître d'oeuvre 3, juillet 2022). L'intervention dans le bâtiment devait être la moins coûteuse possible. L'ABF a demandé de déplacer à l'extérieur du bâtiment le transformateur électrique qui alimente tout le quartier, une opération coûteuse pour la ville et complexe pour l'opérateur de réseau Enedis.

Afin de limiter la dépense, la ville a négocié la conservation du transformateur en avançant « *l'argument d'un projet provisoire et d'un aménagement du lieu par du mobilier léger* » (Entretien, ABF, mai 2022).

Dès le 8 février 2019, une note préparatoire à une réunion avec le préfet, rédigée par la directrice du développement économique de la communauté d'agglomération abordait la problématique du surcoût des solutions techniques préconisés par l'architecte des bâtiments de France (ABF) pour respecter l'édifice, avec recours obligatoire à un architecte des monuments historiques. Les surcoûts portaient le montant de l'investissement de 1,6 à 2,2 voire 2,4 millions d'euros et ne permettaient plus la rentabilité du projet.

Le 11 février 2019, la désaffectation du domaine public au 1^{er} mai 2019 et le déclassement avec effet anticipé au 15 février 2019 du marché couvert étaient adoptés par le conseil municipal. Le bâtiment relevant dès lors du domaine privé de la commune, il pouvait faire l'objet d'une promesse de vente, d'une cession ou d'un bail. La délibération rappelait l'attachement de la commune à ce projet de halle festive.

Un second porteur de projet, Montalbanais, a proposé la reprise du concept basé sur une proposition de restauration variée : fruits de mer, tapas, restauration traditionnelle, avec une brasserie locale, un bar à cocktail, un coiffeur et des animations par des concerts et événements réguliers. La ville s'est engagée à signer un bail commercial après avoir aménagé les locaux.

En juin 2019, une première faisabilité du projet a été étudiée par la ville et son maître d'oeuvre en relation avec l'ABF. L'édifice classé monument historique devait conserver son intégrité tout en pouvant accueillir à tout moment une autre activité. « *L'UDAP a été associée dès l'origine du projet puisque le bâtiment est également soumis au respect du code du patrimoine.*³⁰ »

Pour permettre au lieu de vivre, les deux parties ont trouvé le compromis suivant: l'ABF a autorisé l'animation à l'intérieur, « *en contrepartie de la rénovation par la ville des façades intérieures et extérieures du marché* » (Entretien, maître d'oeuvre 3, juillet 2022).

Le projet a été retenu dans l'avenant n°1 de la convention ACV en juillet 2019, avec une ouverture prévue en fin d'année 2019. Le permis de construire a été accordé en décembre 2019 et l'opérateur définitivement retenu par la ville en mars 2020. Après les travaux de démolition intérieure et de réseaux réalisés de mars à août 2020, la « Halle de la gare routière » a finalement ouvert ses portes le 17 septembre 2020.

30 extrait de la fiche action ACV Étude de programmation – Rénovation de l'Embarcadère – Réalisation d'une halle de restauration. Convention ACV du 10 juillet 2018.



Figure 25. Site de la Halle. Photo aérienne. L'ancien marché couvert et Embarcadère aujourd'hui Halle de la gare routière, lieu festif et gourmand. Source: géoportail+Frédéric Weiss.

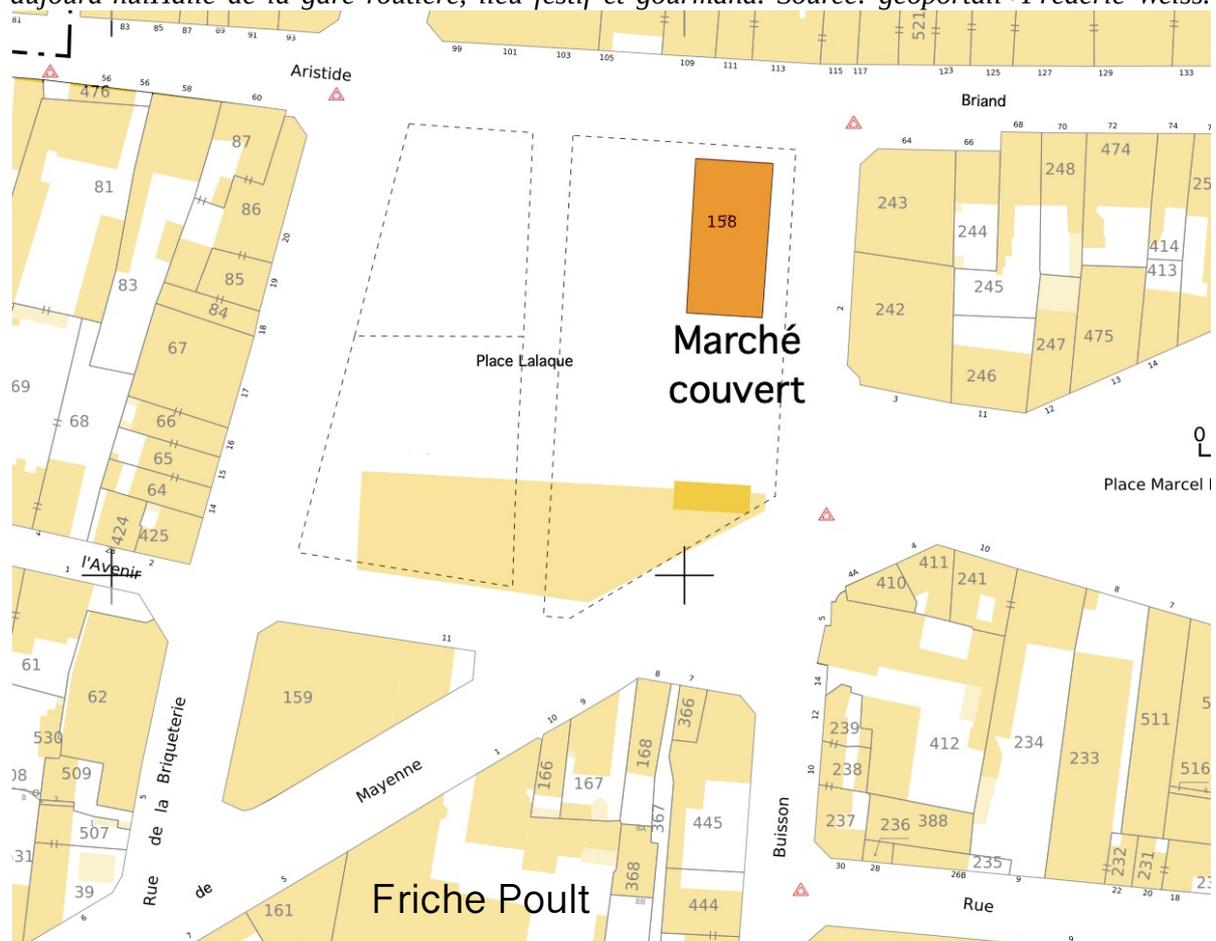


Figure 26. Site de la Halle. Cadastre. Une situation proche de la biscuiterie Poul't. Source: cadastre.gouv+Frédéric Weiss.



Figure 27. Vue paysagère de l'Embarcadère. Projet de réhabilitation du bâtiment et végétalisation de la place Lalaque. Journal de campagne, Brigitte Barèges. Élections municipales Montauban 23 et 30 mars 2014. Source : site docplayer.fr.



Figure 28. Le festival Les lucioles. La halle illuminée. Source : site facebook de la Halle de la gare routière et site de la ville de Montauban.



Figure 30. La halle aujourd'hui. Source : Frédéric Weiss.



Figure 28. Le marché couvert, fin des années 1930 ?

Source : site internet Mavillamoi <http://pattypatchs3.canalblog.com>



Figure 29. Photo du marché couvert devenu gare routière.

Source : site internet Mavillamoi <http://pattypatchs3.canalblog.com>

Un projet de l'entre-deux

Un lieu emblématique animé et rentable mais un engagement non respecté par la ville de Montauban

D'après le service de l'urbanisme de la ville, l'action sur la halle est terminée et couronnée de succès (Entretien, directrice de l'urbanisme, mai 2022) et d'après certains habitants du quartier, une réussite « [...] c'est loin de ce que l'on aurait pu présager. C'est un endroit festif bondé » (Entretien, coprésident d'association, mars 2022). En effet, le gérant du site avec l'association « Ça monte en bas » organise de nombreuses manifestations en soirée sur la place Lalaque qui sert également de terrasse à la halle. Le lieu attire à présent les montalbanais et plus largement les habitants des communes proches et ainsi valorise le quartier Villebourbon.

Des cartes postales et des affiches touristiques de ce bâtiment emblématique de Montauban de style Art déco sont mises en vente par la ville, et lors de la manifestation «Les lucioles de Montauban», au

mois de juillet, l'édifice est l'un des quatre bâtiments de Montauban mis en « scène par des projections lumineuses³¹ ».

Outre un retour sur investissement par le bail commercial et les taxes induites par l'activité, le projet est rentable également pour la municipalité en termes d'image puisque l'orientation « Rayonner » du contrat ACV est satisfaite : « l'implantation de nouveaux concepts et enseignes dans le centre-ville répondant à un public jeune et familial [...] la création d'une halle gourmande festive dont le but sera d'offrir aux Montalbanais et aux visiteurs un lieu mixte et attractif autour de la gastronomie locale³² ». L'association du quartier a fait remarquer à la mairie qu'au travers de l'OPAH-RU en cours sur le quartier, elle impose par arrêté communal aux propriétaires de la Place Lalaque et de la rue Aristide Briand de rénover les façades de leurs immeubles, alors que le bâtiment le plus important et le plus visible non rénové est la halle lui appartenant.

Cependant, la rénovation de « l'enveloppe extérieure du bâtiment³² » inscrite sur la fiche action ACV et prévue dans la DPC du projet autorisée en décembre 2019, n'a pas été encore réalisée et la conformité à la DPC des travaux réalisés n'a pas été signée. L'ABF, lors de notre entretien, s'est dit inquiet du mauvais état des bétons des façades intérieures et extérieures de l'édifice. Pourtant, l'action ACV donne lieu à des subventions pour études d'assistant à la maîtrise d'ouvrage. La mention de rénovation intérieure et des façades extérieures est portée pour un budget estimé entre 800.000 et 1.500.000 € TTC selon le cahier des charges. Les subventions ACV et Fisac s'élèvent à 480.000 €.

À ce jour le montant des travaux d'aménagement mentionné par la ville est de 376.823 euros hors taxes sans précision sur ce que ce montant recouvre. Selon le maître d'oeuvre, le coût des travaux d'aménagement à la charge de la ville s'est élevé à 160.000 euros hors taxe, somme très raisonnable pour autoriser le bâtiment à recevoir une activité centrale au quartier.

Nous ne connaissons pas le coût de l'aménagement intérieur, essentiellement constitué de meubles et de décorations et investi par l'opérateur.

« Il y a un manque de volonté de la mairie de mettre une ligne budgétaire pour des travaux à Villebourbon. Les finances vont toujours vers des projets situés au centre-ville. » (Entretien, maître d'oeuvre 3, juillet 2022).

Rentabilisation des actions et minimisation des coûts. Quelle stratégie à moyen et long terme ?

Ce retard visible dans la rénovation de la halle alors même qu'une OPAH-RU initiée par la mairie est en cours dans le quartier et contraint les propriétaires, nuit à la création d'une dynamique de renouveau du quartier. Il interroge la stratégie de la ville pour la rénovation de Villebourbon alors qu'elle avait l'opportunité ici de réaliser une opération exemplaire incitative pour de nouveaux investisseurs privés.

Cependant rappelons que l'attractivité d'un quartier à l'endroit de potentiels habitants, investisseurs ou touristes passe aussi par des aménagements, des embellissements, des espaces publics accueillants et des activités que seule la collectivité publique peut financer et coordonner.

La ville associe à la redynamisation et à l'animation des lieux et des quartiers la présence d'un projet commercial qui limite ses coûts d'investissements. La réussite du projet commercial la conforte dans son projet de programme commercial. « À Montauban c'est le modèle économique de base qui prévaut. Tout lieu appartenant à la mairie doit se louer. » (Entretien co-président d'association, mars 2022).

Une gestion parcimonieuse à court terme des deniers publics est certes vertueuse, mais en favorisant une gestion néolibérale de la ville par des dépenses d'investissement à minima, la ville de Montauban ne compromet-elle pas l'avenir de son territoire et de ses administrés à moyen et long terme ?

Les habitants du quartier oubliés ?

Pour certaines personnes, le projet commercial attire une clientèle plutôt aisée et intéresse moins les habitants plus modestes du quartier. Dans ce bâtiment central au quartier, certains imaginaient une

31 Magazine Ma ville mon Agglo, Ville de Montauban, les Lucioles.

32 extrait de la fiche action ACV Étude de programmation – Rénovation de l'Embarcadère – Réalisation d'une halle de restauration. Convention ACV du 10 juillet 2018.

activité plus largement accessible à tous par l'activité proposée et les amplitudes horaires, par exemple un projet culturel.

« *La rénovation de la halle au coeur de Villebourbon est toujours reportée par la Mairie, signe que Villebourbon n'est pas le coeur de ville de Montauban* » (Entretien co-président d'association, mars 2022).

L'association du quartier a fait remarquer à la mairie qu'au travers de l'OPAH-RU en cours sur le quartier, elle impose par arrêté communal aux propriétaires de la Place Lalaque et de la rue Aristide Briand de rénover les façades de leurs immeubles, alors que le bâtiment le plus important et le plus visible non rénové est la halle lui appartenant.

Cet embellissement de l'ancien marché couvert est attendu comme un signe donné par les édiles que la ville basse compte aussi pour briser un sentiment d'oubli.

Quel contrôle de l'état ?

La rénovation du bâtiment étant une des premières actions inscrites et identifiées dans le cadre d'ACV les services de l'État puis le Préfet peuvent-ils constater l'inaction de la ville, inciter à la rénovation par des aides financières supplémentaires, ou même suspendre le versement des aides et les conditionner à l'exécution des travaux, au respect des termes du contrat ACV ?

Les leviers du projet

Le financement public des travaux

La convention ACV est porteuse, elle aide au financement de la réalisation de projets urbains et offre à la ville la possibilité d'inscrire des projets de développement souvent d'ordre public et de dépenses d'investissement qu'elle n'arrive pas à mener et à financer seule. Les travaux prévisionnels étaient estimés à 400.000 euros par la convention ACV avec une aide du FISAC (fond d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce) de 80.000 euros. Le projet bénéficie d'une aide financière de la DRAC (direction régionale des affaires culturelles) de 20.000 euros pour l'année.

Les conseils de l'ABF

Par la négociation avec la ville, l'ABF assure la préservation du patrimoine par sa rénovation, en contrepartie de l'autorisation de l'activité en conservant le transformateur à l'intérieur du bâtiment, dont le déplacement aurait représenté des travaux à coût très élevé.

Le partenariat public /privé

Le bâtiment a eu des affectations diverses jusqu'à ce qu'un exploitant privé ne présente un concept en adéquation avec l'action ACV intéressant le bâtiment.

Comme annoncé, la «Halle de la gare routière» sera-t-elle un essai provisoire qui durera?

Aussi longtemps que l'affaire sera rentable pour le porteur privé et pour la ville, et tant que le dynamisme mutuel de l'association et du gérant feront vivre le lieu et le quartier alentour.

Le commerce à Villebourbon. Etat des lieux

Le quartier Villebourbon possède des commerces de proximité essentiels autour de la place Lalaque, le long de la rue Aristide Briand et de l'avenue de Mayenne et le point fort du quartier est le marché de produits locaux du mercredi largement fréquenté par les habitants du quartier, mais aussi ceux du centre-ville et de Pouty. Pour les marchands, c'est un très bon marché qui *« fonctionne mieux que celui du samedi à Castelsarrasin »* (Entretien informel, marchande, mai 2022).

Les animations de La Halle de la gare routière et du Rio Grande jusqu'ici participent également à une fréquentation régulière du centre du quartier, mais à mesure que l'on s'éloigne du centre vers la gare et la route de Castelsarrasin on remarque de nombreux locaux commerciaux vides. La route de Toulouse, artère à forte circulation sur laquelle se trouvent des ateliers et petites industries, ne présente quant à elle plus de commerces de proximité.

Selon le Document d'Aménagement Commercial (DAC) du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) il convient sur tout le territoire de *« Favoriser les implantations commerciales dans les villes au service de la proximité et de la qualité de la vie urbaine et sociale »*.

Une position « entre-deux » qui questionne la stratégie

Sur la base d'une étude stratégique et opérationnelle de l'attractivité commerciale de son centre³³, la ville cherche à réorganiser le commerce, augmenter son accessibilité et son attractivité afin de diminuer la vacance et rééquilibrer le fonctionnement du centre par rapport aux zones périphériques dont elle a largement favorisé le développement.

« La ville n'a pas de stratégie concernant l'implantation des commerces. La volonté et vision de la maire est de laisser les personnes choisir le lieu de leur implantation, la liberté de commercer. » (Entretien, manager du commerce, mars 2022). De fait, elle ne cherche pas à limiter l'installation en périphérie, même si dans le cadre ACV, son incitation donne la préférence à une implantation au centre-ville.

En refusant l'implantation d'une boutique H&M en périphérie à Albanord en 2010, elle a montré qu'elle souhaitait favoriser l'implantation au centre-ville d'enseignes nationales ou internationales avec l'objectif d'attirer d'autres commerces. Un combat qu'elle a perdu en justice.

En 2018 la FNAC a cherché à s'installer au centre-ville de Montauban, mais n'ayant pas trouvé de surface commerciale de l'ordre de 600m², l'enseigne a finalement opté pour une implantation en périphérie nord de la ville. Cette implantation qui allait à l'encontre de la dynamisation du centre-ville inscrite au programme ACV en cours, a été refusée par le préfet et la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). La Fnac ne s'est donc pas implantée à Montauban.

L'action de la ville en termes d'accueil d'activités au sens large ne semble pas concerner Villebourbon, qui ne serait pas considéré comme coeur de ville au même titre que la Bastide. Rappelons que la première orientation stratégique de la ville est également: Habiter *« donner envie de résider au centre-ville »*. Or, si l'OPAH-RU concerne la rénovation de l'habitat, son volet RU demande une intervention sur le cadre de vie par *« le développement de nouveaux services »*.

La stratégie de la ville quant à l'accueil d'activités et de commerces de toutes tailles au centre-ville pose question.

La ville a une position « entre-deux », partagée entre la nécessité de répondre aux demandes d'un centre-ville en attente d'intervention et une périphérie largement développée et toujours en voie d'extension vers la métropole Toulousaine.

La venue à l'horizon 2033 de la ligne LGV à Bressols dans un territoire de petites villes multi-polarisées risque de créer un pôle secondaire contrebalançant le poids du centre-ville de la ville pôle.

33 « Étude stratégique et opérationnelle pour l'attractivité du centre-ville de Montauban ». Stratégie pour l'attractivité du centre-ville. Juin 2018. Intencité. Ouishare.

Des outils non utilisés : maîtrise du foncier et droit de préemption

Connaissant l'enjeu, l'EPFL aurait pu repérer et acquérir des locaux ou immeubles du centre-ville proposant déjà des locaux commerciaux de surface moyenne et élargir la surface proposée aux plateaux d'habitation des étages supérieurs, afin de disposer de surfaces suffisantes pour de telles enseignes.

La ville aurait pu également ouvrir un partenariat avec les propriétaires et investisseurs privés qui possèdent des surfaces ou friches commerciales situées au centre-ville.

La galerie Occitania, par exemple, friche commerciale située au centre-ville propose une surface de vente de 10.000 m² et plus de 251 places de stationnements dont 114 appartiennent à la ville.

Le DOG SCoT, extrait du PADD du PLU de la ville de Montauban rédigé le 25/02/2004 préconise de « *Développer le tissu et l'animation commerciale dans le cœur de ville, en s'appuyant sur différents outils et politiques d'accompagnement : la prospection et la facilitation d'implantation d'enseignes "locomotives", le droit de préemption pour favoriser l'implantation de commerces indépendants et une cohérence de l'offre.* »

Or l'outil de préemption qui constitue un appui essentiel dans une stratégie en vue de l'implantation d'activités et de commerces, ne semble pas être utilisé pour l'achat de locaux et fonds commerciaux à Villebourbon.

Le service du commerce n'a pas plus de contacts avec l'EPFL qu'il n'en a avec la CIC car l'établissement ne porte pas de stratégie d'achat de locaux commerciaux dans le quartier.

L'utilisation du droit à préemption a été envisagée mais pour des raisons qui peuvent paraître discutables: en effet, en réponse à la plainte d'un habitant gêné par de récurrentes nuisances nocturnes venant de petits commerces de bouche de type « kebab », « madame la maire, Brigitte Barèges s'était engagée à préempter les commerces en vente pour pouvoir choisir le type de commerce qui s'installerait à l'avenir » (Entretien, maître d'oeuvre, avril 2022).

Une logistique assistée par des associations dynamiques

Dans les faits la vacance des locaux commerciaux du centre-ville et Villebourbon ne sont pas recensées par le service mais l'association « Ça monte en bas » très présente dans le quartier transmet-elle des informations. La municipalité compte-t-elle sur les initiatives d'un tissu associatif dynamique mais pas forcément pérenne puisque faisant appel au volontariat et se dispense-t-elle ainsi d'un investissement logistique ? Le service du commerce n'a pas évoqué ce travail associatif à Villebourbon.

Le manager du commerce de l'agglomération estime qu'à Villebourbon, les besoins en commerces de proximité sont satisfaits. « *Le commerce s'y maintient. Les commerces se montent et se démontent.* » (Entretien, manager du commerce, mars 2022). Les commerces existants répondent à la zone de chalandise qui serait à son maximum. Malgré la proximité et l'importance de la gare, l'activité ne pourrait pas progresser du fait du nombre d'habitants du quartier limité par le règlement du PPRi.

L'action du service communautaire est centrée sur le périmètre du centre-ville et de Montauban, et concerne essentiellement la gestion de l'accès aux commerces entravés par les travaux des espaces publics en plein centre. Son action porte aussi sur la lutte contre la vacance commerciale, la recherche de locaux correspondant aux critères des demandeurs et l'animation par braderies et marchés des fêtes de fin d'année. Selon le service, la vacance du centre-ville piéton diminue, notamment les petites surfaces très demandées actuellement toutes occupées. Pourtant rue de la Comédie, rue des Bonnetiers, rue d'Élie ou encore rue des Carmes de nombreux locaux de petite taille sont toujours inoccupés.

Le service n'a pas évoqué l'association « Ma boutique à l'essai » à laquelle la ville adhère depuis mars 2018, dont le concept propose à des personnes qui souhaitent ouvrir un commerce de tester leur projet au sein d'une boutique pilote pendant plusieurs mois. Le futur commerçant bénéficie d'un loyer minoré dans un local commercial vacant depuis plus de six mois et du soutien d'un réseau de partenaires locaux, sans que la ville ait à préempter ou être propriétaire du local.

Il n'effectue pas de recherche vers des entreprises liées aux nouvelles économies ou aux circuits courts, à l'économie sociale et solidaire: « *l'ESS ne vient pas trop [...] l'épicerie vrac a fermé* » (Entretien, manager du commerce, mars 2022). Remarquons que pour mettre en place une filière, il

faut avant tout agir, créer des réseaux avec des partenaires, favoriser des opportunités plutôt qu'attendre.

Le service est-il suffisamment structuré pour pouvoir gérer l'ensemble de la politique commerciale? Il entretient peu de liens avec la CCI chambre de commerce et d'industrie qui lui envoie des entrepreneurs en demande de renseignements et de locaux.

L'activité économique ne saurait se limiter au commerce. L'accueil économique et l'emploi productif doivent être privilégiés pour le développement du territoire, les locaux vacants pourraient être investis par des professions libérales, des artisans, de jeunes entreprises.

Le volet renouvellement urbain (RU) de l'OPAH-RU demande aussi l'accompagnement par des actions dynamiques parallèles comme l'aménagement et la valorisation des espaces publics, des initiatives sur les mobilités et le commerce. Or concernant ces points, aucun projet de la ville n'est encore de l'ordre de l'opérationnel. Ce décalage temporel entre les actions fait perdre de la cohérence et la visibilité à l'opération et limite l'effet d'entraînement des investisseurs privés qu'elle est censée initier.

Les équipements et services publics

Les équipements publics : la partie mouvante du projet. Changements de destinations, projets en suspens et désengagement ?

La crèche inclusive sur la friche Poul. 9 études de faisabilité

Les modifications les plus significatives apportées par les services de la ville ont concerné la crèche, équipement public imposé avec celui de la médiathèque dans le projet porté à l'origine par les deux opérateurs TGH et Mésolia sur la friche Poul.

La nécessité d'une crèche inclusive provenait peut être du regroupement de programmation du centre médico-social de l'ADAPEI dans l'aménagement de l'îlot Chamier et de la crèche en coeur d'îlot du Treil proposés dans l'étude d'aménagement de l'urbaniste Roca d'Huiteza en 2008.

La maison du propriétaire de l'usine Poul, implantée sur le site, faisait partie du projet déposé à l'AAP France relance friches en 2020. Mésolia devait assurer la construction de la crèche avant sa rétrocession à la ville. Concernant le projet, le maître d'oeuvre du bailleur social a émis un doute concernant la pertinence et la justesse de la programmation de cette crèche qui demandait selon lui à être mieux étudiée. La surface de 1000m² lui semblait exagérée au vu du nombre d'enfants accueillis, même avec une fonction inclusive.

La crèche est finalement revenue en gestion de maîtrise d'oeuvre dans le giron de la municipalité de Montauban.

Une autre étude a jugé la position centrale à l'îlot inadéquate de part son fonctionnement et l'étagement de son programme sur deux niveaux peu pratique, (mais réglementaire car la zone refuge en étage est imposée par le règlement du PPRI).

L'étalement complet de son programme sur un niveau en rez-de-chaussée a été abandonné car non seulement il n'était pas conforme au PPRI, mais il occultait tout l'espace dédié au coeur vert d'îlot. « *Nous avons travaillé au moins sur neuf faisabilités avec la crèche, sans la crèche* » (Entretien, chef d'agence, 2022).

Il semble que finalement l'équipement public se situera sur les dernières parcelles acquises par l'EPFL à l'angle de l'intersection de l'avenue de Mayenne et de la rue Baptiste Marcet.

À la demande de la ville, le remplacement du projet de la crèche par celui d'un conservatoire de musique a fait l'objet d'une étude de faisabilité mais a été abandonné dès sa présentation.

Le projet initial prévoyait une cohérence d'ensemble d'aménagement de l'îlot, d'architecture et de temporalité de réalisation entre l'opération du bailleur social Mésolia et les équipements publics mais le retrait de la crèche du projet semble nuire à la temporalité de l'ensemble.

La ville ne se construit-elle pas de façon fragmentée ?

La médiathèque-marmothèque en attente de réalisation

Quant au programme de l'équipement public culturel situé dans la maison Poul il semblerait se préciser. Il a toujours évolué autour d'une bibliothèque-ludothèque ou d'un local pour activités culturelles ou sociales à destination du quartier. Il se figerait en un memo café - marmothèque, espace culturel dédié aux enfants de 0 à 6 ans et un tiers lieu pour les rencontres. (memo pour médiathèque de Montauban).

Les deux projets de crèche et de ludothèque ont fait l'objet de fiches actions portées en avenant au programme ACV en juin 2022.

La Maison citoyenne sur l'îlot Chamier abandonnée ?

La ville a demandé à TGH de porter financièrement et en tant que maître d'ouvrage le projet d'équipement public de maison citoyenne situé en coeur d'îlot. La ville a reçu une fin de non recevoir de la part de TGH, pour qui des aides publiques pour la réalisation de l'équipement étaient une condition *sine qua non*. Depuis selon le bailleur social, la ville ne poursuit pas le projet de maison citoyenne de Coeur Bourbon.

Le Rio Grande, élément majeur à la vie du quartier sera-t-il remplacé par un équipement culturel équivalent, comme le préconise l'étude Montauban 2030 de l'agence Taillandier ?

Le projet de crèche sur la friche Poult figurait dans le dossier d'appel à projet du fond friche dont Montauban a été lauréate.

De toute évidence les projets concernant les équipements publics retiennent peu l'attention, ce qui interroge leurs objectifs. Ces projets inclus dans les études réalisées par les agences déjà citées ont-ils été simplement repris pour étoffer un dossier ou bien ont-ils été mis en attente parce que ces équipements n'étaient pas indispensables aux habitants de Villebourbon qui ne représentent qu'une faible proportion de la population totale de Montauban.

Tout projet d'équipement public se prépare (études prospective, programmation, recherche de partenariats et financements,...) et doit faire l'objet d'une stratégie d'aménagement pour le quartier, pour la ville voire pour l'agglomération si c'est un équipement communautaire.

Les espaces publics

A. L'aménagement des berges du Tarn au Parc du Treil, une action ACV en attente de réalisation

Le parc du Treil qui jouxte les anciens îlots du Treil et le quai du docteur Laforgue, est un lieu ignoré de Villebourbon. Malgré les panneaux en indiquant l'entrée, le visiteur hésite à s'aventurer sur la descente goudronnée qui ne semble mener nulle part. La rampe débouche sur un chemin terreux créé par l'usage qui longe la rive du Tarn. Mais bloqué dans sa progression en bord de rivière par de la végétation et des talus, le cheminement remonte vers le parking goudronné d'une ancienne discothèque et vers un grand plateau de ramier. Là sont disposées des tables de pique-nique sous un alignement d'arbres assez proches du Tarn qui est cependant peu visible depuis le parc tant la rive est encombrée d'arbres, de roseaux et de buissons et ressemble à un espace naturel sauvage. On comprend pourquoi cette partie du Treil est peu fréquentée, les promeneurs lui préférant le chemin Gustave Jay que l'on aperçoit à l'autre bout du plateau.

Le site n'est pas entretenu, ses chemins non aménagés et la continuité du parc est bloquée par des parcelles de maisons et un atelier industriel en friche.

Des études et un projet ambitieux

Les études successives d'aménagement comme l'étude de 2008, de requalification des quartiers Sapiac et Villebourbon de l'urbaniste Roca d'Huiteza, qui a initié le concept de « ville-jardin » pour le quartier, les études de l'agence paysagiste Grandtour, et celle de « Montauban 2030 » de l'atelier Taillandier architectes datant de 2019, ont clairement identifié le parc du Treil comme site majeur participant à la trame verte et bleue de Montauban.

« Le secteur du Treil, situé en Zone Rouge du PPRI sera entièrement reconverti en parc ouvrant ainsi Villebourbon sur le Tarn³⁴. »

«[...] ce travail peut devenir le support d'un projet emblématique de reconquête de la ville qui pourrait faire de Montauban une ville exemplaire en matière de développement durable. [...] installer une trame de parc naturel et urbain à travers les interstices inconstructibles de la ville basse. La zone inondable devient le lieu des jardins de Montauban³⁵. »

Un projet ACV

L'aménagement de la rive gauche du Tarn fait partie d'une action du programme ACV depuis sa signature en juillet 2018. Cette action a été renforcée par deux fiches actions supplémentaires lors d'un avenant en 2019.

La première note l'ambition de la ville : « Afin de remettre le Tarn « à disposition » des Montalbanais, et pour y accueillir une diversité d'usages (cheminements, loisirs, sportifs, détente...), Montauban souhaite travailler sur le réaménagement de ses berges afin de définir un véritable projet d'espace public portant sur l'ensemble des rives du centre-ville. Ces dernières années, les berges ont fait l'objet d'une étude concentrée sur le quartier Villebourbon. La collectivité souhaite aujourd'hui poursuivre et étendre cette réflexion (notamment basée sur un travail de mise en cohérence et une gestion économe de l'espace) sur des orientations d'aménagement paysager pour la rive gauche afin de créer une continuité du Port Canal au Parc du Treil, incluant l'achèvement de l'aménagement du Parc du Treil, sur les accès physiques au Tarn, et sur les nouveaux usages à offrir aux usagers ».

La seconde fiche action concerne l'établissement d'un plan guide paysager pour la ville dont une charte paysagère des rives du Tarn. « Un plan de gestion écologique de l'ensemble des espaces considérée. »

34 Étude de requalification de Sapiac et Villebourbon, agence d'une ville à l'autre, Roca d'Huiteza, jurbaniste, 2008.

Cet aménagement programmé en 2020 n'a pas débuté à ce jour.

Si l'aménagement de la rive gauche, du canal de Montech au parc du Treil était chronologiquement prioritaire, l'action de la ville semble désormais s'orienter préférentiellement vers une nouvelle action portée en avenant en juillet 2019 : l'aménagement de la rive droite du Tarn, le socle de la ville, de la Mandoune au jardin en contrebas du musée Ingres-Bourdelle, initialement prévu de 2022 à 2026.

A propos de la mise en sommeil du projet d'aménagement du parc du Treil, la directrice du service de l'urbanisme a confirmé : « *Nous allons plutôt commencer par l'autre côté des berges, le côté rive droite. [...] tous les quais jusqu'en bas du cours Foucault* » (Entretien, directrice du service urbanisme, avril 2022).

L'inversion dans la temporalité reporte l'aménagement du parc du Treil et de la rive gauche à l'horizon 2026-2032.

Les études du Grand parc des rives du Tarn ont été portées en avenant ACV en juin 2022. Elles couvrent les deux rives du Tarn, « *il s'agit d'un projet au long cours, très ambitieux, qui peut amener un soutien Européen*³⁵ ».

Le quartier Villebourbon n'apparaît pas comme prioritaire ou bien entre-t-il dans une temporalité plus longue et dans un projet plus complexe liée à l'arrivée de la ligne LGV, au boulevard urbain ouest et au futur rôle d'articulation et de pôle d'échange multimodal de Villebourbon par rapport à la ville et son territoire ouest ?

L'aménagement des berges du Tarn a été inscrit comme action de l'axe 2 du programme ACV, une action en faveur d'un « *développement économique et commercial équilibré* ». L'objectif est de renforcer l'offre commerciale locale par la « *création de lieux attractifs* » et « *transformer les berges du Tarn en véritable lieu de loisirs, de tourisme et de détente.* ». L'objectif est donc clair ; on comprend dès lors le choix fait d'inverser les priorités en commençant l'aménagement des berges par Port Canal un lieu potentiellement attractif pour des touristes comme pour des habitants de Montauban et rapidement lucratif.

B. La guinguette du parc du Treil, un exemple d'aménagement d'espace public non initié

Ce projet non inscrit à la convention ACV témoigne plus avant des choix opérés par la ville de Montauban.

Un projet d'aménagement à moindre coût porté par une association

L'association « Ça monte en bas » a émis l'idée d'un aménagement dans le parc du Treil offrant une vue dégagée sur le Tarn et un accès à un espace plage avec ou sans sable. La plage serait située en aval de l'île de la Pissotte, classée zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), qui fait face au parc.

L'association avait pour référence l'ancienne piscine immergée du ramier de Sapiac créée par l'association « Les Mouettes », piscine très populaire jusque dans les années 1970 qui n'avait pas nécessité d'aménagement de la ville.

Selon l'association, un accord de principe aurait été donné lors d'échanges informels, par les services de la DDT. Mais aucune demande officielle de création de baignade n'a été déposée.

Des contraintes réglementaires et financières. Désengagement de la mairie

Même si l'activité liée à la plage avait amené la présence ponctuelle de plus de personnes exposées au risque, elle aurait pu être négociée avec le BPR au sens de l'article 2-4-1-2 du PPRi « *sont autorisés: les aménagements de plaine ou d'aire de jeux ainsi que les équipements ou superstructures de jeux sous réserve qu'ils n'entravent pas le libre écoulement des eaux du Tarn en cas d'inondation, des travaux de déblaiements destinés à rétablir le libre écoulement des eaux du*

35 Compte rendu du 1^{er} décembre 2021, réunion technique annuelle « Cotech », programme ACV de Montauban, mardi 23 novembre 2021.

Tarn en rive gauche, les bâtiments sanitaires, techniques ou de loisirs dans la limite de 25m² maximum de surface de plancher » et ce malgré une augmentation du nombre de personnes exposées. Le PPRI ne constitue donc pas un frein à ce projet ; d'autres contraintes peuvent être considérées. D'une part le projet aurait demandé des études d'impact sur la zone naturelle du Tarn classée en zone naturelle Natura 2000 et sur la qualité bactériologique de l'eau de baignade par l'ARS.

D'autre part, l'installation d'espaces de baignade sur les rivières domaniales doit faire l'objet des autorisations prévues par le code du domaine public fluvial. L'aménagement des bords du Tarn constituant une incitation à la baignade, ce projet aurait imposé par voie de conséquence à la collectivité territoriale de mettre en œuvre les moyens de surveillance nécessaire à la sécurité du public.

Des projets commerciaux contraires à la réglementation objet d'une négociation

La ville a joint à cette idée de plage un projet commercial de guinguette porté par une société privée, la sas SDHF et présenté le 15 avril 2019. Le projet prévoyait l'aménagement d'un restaurant saisonnier de type paillote en bord de Tarn qui comprenait une partie cuisine dans un bus à impériale et des aménagements avec pergolas et planchers bois pour une partie restaurant de 40 à 50 couverts et un coin tapas de 100 à 150 personnes. Les services de restauration et de boissons devaient assurer l'équilibre financier.

En plus du restaurant, des jeux gonflables pour enfants étaient prévus pour attirer les familles.

Le projet situé en secteur 3 du PPRI aurait été refusé par le bureau de prévention des risques (BPR) de la DDT au motif de que les structures bois des pergolas et des planchers bois pouvaient créer des embacles, mais nous n'avons pas retrouvé de demande d'autorisation d'urbanisme dans les documents du service.

Le projet n'a finalement pas été réalisé. Nous en ignorons la raison mais l'hypothèse suivante peut être retenue: « *La ville avait demandé que l'entretien du parc soit à la charge du porteur de projet durant la période d'exploitation, ce qui rendait le projet difficilement rentable sur une période de trois mois.* » (Entretien, adjoint au chef du SCR, DDT82, avril 2022).

Aucun projet n'a encore été présenté en ce sens par la ville.

Un autre projet d'aménagement de guinguette dans les caves d'un hôtel particulier sur le quai Villebourbon a été présenté. Situé dans le secteur R4h du PPRI, le projet a été refusé par le BPR car les locaux sont situés en dessous de la côte des plus hautes eaux connues et dans la zone de Villebourbon inondée lors de la dernière crue en 1996. Le projet aggravait le risque et en provoquait un nouveau en exposant plus de personnes.

Le projet de guinguette aurait pu être réalisé dans les bâtiments existants du XIX^{ème} siècle situés rue Jay, donnant sur le parc du Treil et appartenant à la ville. L'activité aurait été autorisée par le BPR car, selon l'article 2-4-2-1 du PPRI sont autorisés: « *les travaux de restauration, d'entretien et de gestion courante et de mise aux normes des biens et activités implantés antérieurement à la publication du présent plan, à condition de ne pas aggraver les risques et leurs effets.* »

Le bâtiment aurait nécessité des rénovations et des investissements de la part de la ville ou de porteurs de projets ou selon une répartition définie par un accord.

De l'urbanisme négocié à l'intérêt public

La municipalité n'a pas donné suite à une demande apparemment simple d'aménagement et d'entretien des rives du Tarn émanant des habitants. Elle y a attaché un projet commercial qui devait générer des revenus par le biais d'une concession d'exploitation de l'espace public et de la taxe sur les activités, et dans le but de se soustraire au coût de l'entretien du site.

L'aménagement d'un espace au profit des habitants engagerait la ville à des dépenses d'aménagement, d'entretien régulier ou saisonnier, voire de personnel de surveillance saisonnier, sans retour sur investissement immédiat.

Les espaces publics à Villebourbon . Etat des lieux

Des études ambitieuses mais une concrétisation lente

De l'espace aménagé de la ville et des quais aux espaces naturels du Tarn, Villebourbon propose une grande diversité d'espaces publics. Le réseau viaire peut supporter une hiérarchisation d'intensité et d'usage entre avenues, rues et ruelles, et quais, du lieu de passage et de circulation, aux lieux commerçants, résidentiels ou encore de promenade. Les places, squares, quais et mails sont autant de lieux propices à des cadres de vie apaisés et partagés à imaginer et construire. « *Les espaces publics aussi il faudrait les rénover, c'est un ensemble, il faut que ce soit cohérent. J'espère que la Mairie va rénover les espaces publics. Il y a un truc chouette à faire c'est l'entrée de la ville, il y a la gare.* » (Entretien, agent immobilier 4, Mai 2022).

L'espace public crée du lien entre les différents quartiers, pôles et équipements publics de la ville. Il est le lieu propice à la vie sociale et l'espace à investir par la végétalisation pour l'adaptation au changement climatique et l'amélioration de la qualité de vie. Il est le signe visible de l'investissement et de la préoccupation de la ville par le cadre de vie de ses habitants.

Si l'espace central de la Place Lalaque est déjà investi, et le récent aménagement du square Lenoir et de l'avenue de Mayenne, bien que modeste dans sa réalisation semble bien accueilli par les habitants et les collégiens, l'aménagement général de l'espace public demeure de piètre qualité et essentiellement destiné à l'usage de la voiture. « *Il y a des trottoirs en très mauvais état, les façades on sent qu'il n'y a pas réellement d'aide. Il y a peu des choses qui sont faites alors qu'il y a beaucoup de bâtiments historiques.* » (Entretien, agent immobilier 1, avril 2022).

Les études urbaines effectuées ont été peu intégrées dans les projets. L'étude de « D'une ville à l'autre » de l'urbaniste Roca d'Huiteza, finalisée en mai 2018, a donné des orientations d'aménagements pour l'ensemble du quartier dont notamment les coeurs d'îlots de Chamier et de l'usine Poulton : « *Au sein de futures opérations de renouvellement urbain, les coeurs d'îlots seront dédensifiés et plantés en jardins publics ou privés. Ils seront des poumons verts, des sites de stockage des eaux de ruissellement et l'occasion de trouver des liaisons douces à travers la ville.* ».

Si le concept de « ville-jardin » a été repris, l'OAP de 2009 de Villebourbon était imprécise en termes de programmes urbains sur les îlots et en aménagement d'espaces publics, alors qu'en accompagnement des projets urbains il fait partie intégrante de l'OPAH-RU en cours. Si la ville a affiché sa volonté de voir disparaître les friches, elle ne semble pas avoir approfondi sa réflexion quant aux opérations urbaines à y mener.

Absence de réflexion globale, défaut d'ingénierie

À diverses reprises, la maîtrise d'oeuvre et TGH, par de nombreuses images et plans ont incité la ville et ses services à engager une réflexion globale sur l'aménagement des espaces publics limitrophes à l'opération de Coeur Bourbon: la rue Jean Jaurès, l'avenue Chamier et le parvis de la gare. La maîtrise d'oeuvre a proposé des projections d'espaces publics répondant aux préoccupations et réflexions actuelles des villes dont la limitation de l'espace dédié à la voiture, l'incitation aux mobilités douces, la lutte contre les ICU (îlots de chaleur urbains) par la végétalisation des espaces. Elle a questionné la ville sur la liaison de la clôture de l'opération Coeur Bourbon avec les trottoirs de la rue Jean Jaurès. La clôture disposée en retrait, offre à la rue des bandes végétalisées entretenues par l'opérateur social et la disposition des bâtiments permet la conservation d'arbres d'alignements existants. La ville n'a jamais échangé ni répondu sur ces points. « *La ville a des ambitions mais ne rentre pas dans le dur.* » (Entretien, Chef d'agence, juin 2022).

« Si la mairie n'est pas moteur, ça ne marchera pas. La mairie n'a pas envie [...] sur la qualité des espaces publics car c'est un problème financier [...]. La mairie ne rentre pas dans le concret. [...]. Par exemple, à Limoges, les services nous suivent, on est épaulés. Là non c'est le contraire [...]. Quand je discute avec le service de voirie ou le service des espaces verts, quand on a besoin d'eux, on sent qu'il n'ont pas eu de directives ni d'information de la mairie. Il n'y a rien de global, ni de volonté politique, [...] Il n'y a pas de liens entre les services » (Entretien, Chef d'agence, juin 2022).

Face à l'absence de réponse de la ville, l'énergie du départ faisant place au découragement, l'opérateur et sa maîtrise d'oeuvre ont décidé de simplement s'en tenir à la réalisation de leur projet dans ses limites strictes. Ce manque de dialogue transversal de la ville rompt avec les propos de Madame Brigitte Barèges, maire de Montauban, lors du lancement de l'opération.

« Puis Mme Barèges a pris la parole: «*Nous avons lancé depuis 2016 une étude sur l'aménagement de ce quartier, je remercie Tarn et Garonne Habitat de nous avoir associés à ce projet qui correspond à nos attentes. Tous nos services, urbanisme, voirie, service de l'habitat social, sont déjà au travail pour avancer sur ce projet partagé* »³⁶ ».

La séquence paysagère actuelle du quai Poult reste pauvre, une succession d'espaces engazonnés, de pistes de boules et de stationnements de véhicules sans aucune cohérence tandis qu'il pourrait proposer une belle promenade en bord du Tarn, depuis Port Canal jusqu'au Parc du Treil, rythmée par les trois ponts. L'aménagement de l'espace public des projets de Villebourbon viendrait-il dans un second temps avec l'étude du pôle multimodal de la gare SNCF ?

L'urbanisme négocié Le coeur vert d'îlot

L'aménagement des coeurs d'îlot vert sur la friche Poult repose sur l'OAP reprenant le concept de « ville-jardin » de l'étude de l'urbaniste Roca d'Huiteza de 2008.

Dans le cadre d'un urbanisme négocié, la ville a demandé l'aménagement du coeur d'îlot en espace vert public accessible et ouvert aux habitants à la charge de Mésolia ainsi que de la rétrocession pour gratuite à la ville du lot correspondant, l'entretien de cet espace restant à la charge du bailleur (Entretien, Chef d'agence 2022). Cet espace public serait également fermé la nuit pour éviter les nuisances aux habitants de l'îlot ou du moins les modalités d'accès restent à fixer. La même négociation est intervenue pour le coeur d'îlot vert du projet Coeur Bourbon, avec TGH.

La ville communique largement au sujet de ces « espaces publics » qu'elle offre aux habitants de Villebourbon alors qu'elle ne les porte pas ni ne les finance.

La ville s'inscrit dans une autre temporalité, un décalage portant sur la réflexion, les études prospectives, la mise en oeuvre des opérations, et la gestion des espaces dont elle a la charge.

Le projet urbain, sur la base de ce que les services de la ville appelle un urbanisme négocié devient un « *urbanisme marchandé* ».

Les études d'aménagement de l'îlot Chamier ont donné lieu à des demandes de la ville de Montauban portant sur l'aménagement des traversantes et des jardins en espaces publics dans le coeur d'îlot vert, et l'ouverture de rues à la circulation de véhicules, contraire à une conception écologique du projet vers la limitation de la place de la voiture en ville, d'autant plus à proximité d'une gare.

« *Les opérations de renouvellement urbain qui ont lieu sur Villebourbon ont un accompagnement public [...]. Le financement, l'aménagement et l'entretien des « nouveaux espaces publics offerts par la ville aux habitants de Villebourbon »* (Entretien, directrice des services de l'urbanisme, mai 2022), sont entièrement à la charge de TGH. « *Le coeur d'îlot clôturé sera fermé au public la nuit pour éviter les nuisances* », « *TGH s'est adapté aux contraintes de la mairie* » (Entretien, responsable d'opération TGH, mai 2022). « *On ne sera pas sur le domaine public, mais on sera sur un espace partagé et ouvert aux habitants de Villebourbon. Il en sera de même sur la friche Poult. [...] on est sur un urbanisme co-construit. On n'est pas sur un urbanisme de projet. On est sur un urbanisme négocié [...] les attentes ville sont mises en perspective avec les projets privés.* ». (Entretien directrice des services de l'urbanisme, mai 2022).

Selon le service du cycle de l'eau de la ville, le projet aurait fait l'objet d'un « *montage particulier* ». Des accords entre TGH et la ville auraient concerné un échange de foncier appartenant à la ville en contrepartie de l'aménagement des espaces verts et des voiries coeurs d'îlots par TGH. Lors d'un dernier entretien TGH a précisé cet urbanisme négocié. Les deux partenaires essaient de trouver une entente en vue de protéger leurs intérêts et trouver un équilibre financier. « *Toute ville est réticente à la rétrocession d'espaces publics, leur entretien a un coût [...] les espaces rétrocédés ne permettront pas à la ville de faire une bénéfice par leur vente ou leur exploitation* ». Ainsi, l'ensemble des espaces publics de l'îlot - voiries, coeur d'îlot vert ouvert au public et parvis - aménagés à la charge

³⁶ Le petit journal publié le 17 janvier 2019
<https://www.lepetitjournal.net/82-tarn-et-garonne/2019/01/17/le-projet-coeur-bourbon-est-lance-2/#gsc.tab=0>

du bailleur social seront rétrocédés à la ville pour 1€. En contrepartie, cette rétrocession permet de faire sortir leur entretien des charges de l'opérateur et *in fine* de celle de ses locataires. Néanmoins avant tout accord de rétrocession, de nombreuses conditions restent à clarifier entre les deux acteurs. De prochaines réunions sont prévues avec les services concernés de la ville pour arbitrer le statut des espaces et leur fonctionnement, leur usage public ou non - la présence d'un contrôle d'accès, les horaires d'ouvertures – la cohérence de ces espaces, le choix des prestations - qualité des matériaux et équipements - le dessin paysager des espaces vert et minéral,... et étudier leur aménagement dans le détail. Le bailleur social recherche une qualité d'espace, vitrine de son opération et une cohérence urbaine pour mettre en valeur ses bâtiments et les commerces en rez-de-chaussée en vis à vis de la gare. Il recherche également la quiétude de ses futurs locataires. Le point d'achoppement resterait celui des bassins de rétention paysagés dont la mairie refuserait la rétrocession car trop coûteux à entretenir.

Le bailleur social reconnaît que la ville n'a pas prévu d'aménagement des espaces publics des rues et avenues à court terme et n'a pas la connaissance de la liaison douce prévue par la ville depuis Coeur Bourbon via l'opération de la friche Poult vers le Tarn. Il estime néanmoins que cet aménagement deviendra essentiel et s'imposera à la ville par la présence des immeubles neufs des deux opérations de renouvellement urbain.

De fait, l'assiette foncière du projet de l'îlot Chamier qui rassemble des parcelles dont TGH et la ville sont propriétaires, a été redivisée en lots sur lesquels s'inscrivent les différents bâtiments et espaces verts du projet. TGH doit encore acheter à la ville le foncier de la Mosquée.

Espaces verts : des études en cours

Concernant Villebourbon, l'aménagement des berges du Tarn de Port Canal futur espace vert et sportif de Montauban, au parc du Treil, mais le franchissement des voies ferrées constitue un obstacle majeur à ce projet de liaison entre quartiers. Le projet inscrit dans le cadre ACV depuis juillet 2018, l'étude des berges de la rive droite de la Bastide est devenue prioritaire.

L'aménagement d'une continuité paysagère piétonne traversant tout le quartier, de l'îlot Chamier au Parc du Treil est en cours d'étude opérationnelle, ajoutée par avenant au cadre ACV (Cf. Figure 30). La ville a également engagé dans ce cadre une étude de végétalisation du périmètre de l'ORT.

La municipalité semble se saisir des études de Montauban 2030 pour construire une image de son centre-ville.

Les rives et espaces naturels du Tarn

Suite aux études de requalification de Sapiac et Villebourbon, l'étude paysagère de Grandtour et l'étude Montauban 2030, qui sont d'un excellent niveau, une réflexion entre les services de l'État et la ville devrait être engagée en vue d'autoriser des usages ou protéger les espaces verts, les rives et quais liés au Tarn comme par exemple :

- des zones protégées inaccessibles,
- des zones de détente, récréatives et sportives avec des installations légères démontables en rive ou dans l'eau dans une période de moindre risque de juillet à fin août.
- des zones pédagogiques d'observation de l'île de la Pissotte en liaison avec le Muséum d'Histoire naturelle,
- des zones vertes de promenade, le parc du Treil,
- des zones de promenade urbaine, les quais Poult, Villebourbon et du docteur Lafforgue...

Autant d'espaces variés qui participeraient à la richesse paysagère et au cadre de vie de Villebourbon et Montauban.

Les projets ambitieux inspirés par les nombreuses études commandées par la mairie témoignent de sa volonté de mener à bien l'aménagement des espaces publics et tous les projets visant la revitalisation du quartier-gare Villebourbon. Néanmoins le bilan faisant état du peu d'avancement dans la réalisation de ces projets questionne le recours aux outils proposés par les dispositifs des politiques à l'oeuvre, les moyens financiers et humains disponibles, la temporalité et la stratégie adoptée.



Figure 30 :étude de liaison douce de Coeur Bourbon au parc du Treil. Source : *Projet urbain Montauban 2030, COPIL 18 juin 2019, Phase 2, Fiches actions et prescriptions, TAA.*



Figure 31. Le parc du Treil. Source Frédéric Weiss.

Les mobilités

La compétence de mobilité non endossée mais des transports en commun.

La communauté de Montauban 3 rivières a initié un projet de plan de déplacement urbain en 2005 qui n'est jamais arrivé à son terme. L'agglomération n'a pas voulu endosser la compétence des mobilités. Il n'existe pas de plan des mobilités sur le territoire de la communauté. Néanmoins, le GMCA a délégué le service public des transports à la société d'économie mixte des transports montalbanais qui gère 9 lignes de bus, des transports à la demande, des transports péri-urbains et scolaires, des navettes et un service de locations de vélos.

La dispersion de la population sur l'ensemble de l'agglomération rend difficile la mise en place d'une offre de transports publics pertinente et efficace. Les lignes de bus sont peu fréquentées car longues et tortueuses pour une desserte maximale et avec une fréquence faible, de 20 à 40mn selon les lignes. De plus, la fréquentation a fortement chuté lors de l'épisode du Covid, compromettant davantage la rentabilité de l'exploitation des transports en commun. La société est soutenue financièrement par la collectivité.

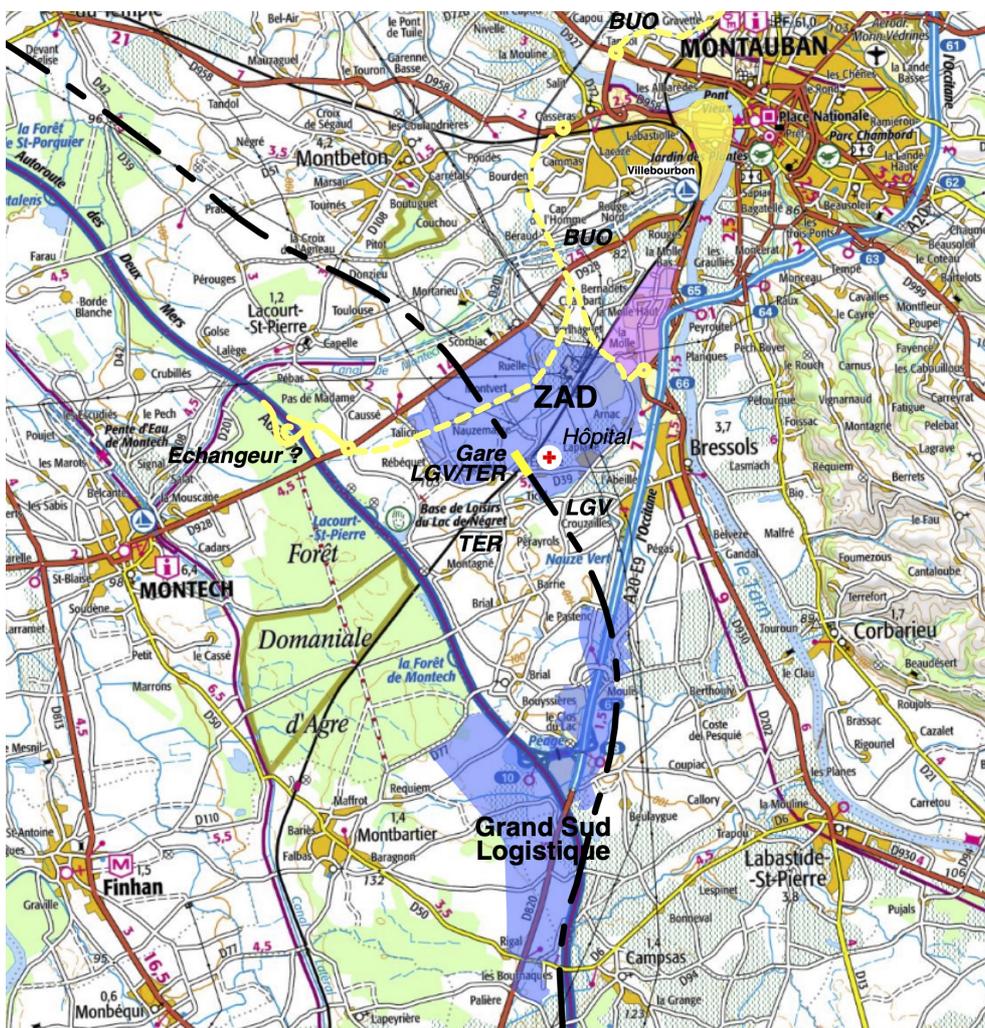


Figure 31. Plan de localisation du pôle gare TGV-TER, tracés envisagés du BUO et de l'échangeur autoroutier. Source : Frédéric Weiss.

Les obstacles aux mobilités douces

Comme dans de nombreuses villes, la dépendance automobile, liée à la facilité du déplacement en voiture et au manque d'alternatives au transport individuel, en particulier dans les zones peu denses de l'agglomération, constitue le premier obstacle à la pratique des mobilités douces.

Le deuxième obstacle est l'inertie des acteurs qu'il s'agisse de celle des habitants peu enclins à faire évoluer leurs habitudes ou de celle des édiles dont la volonté de faire évoluer les pratiques reste peu affirmée, ils ne désirent certainement pas trop bousculer leur électorat.

La ville de Montauban ne fait pas exception à la règle. Les habitants restent attachés à l'usage de la voiture et les commerçants de Villebourbon au flux de véhicules et à la proximité de stationnements pour la clientèle de passage. La dépendance automobile tend à se renforcer avec la poursuite de la périurbanisation, ce que confirment les chiffres d'équipement automobile des ménages de l'INSEE.

La ville a réalisé dans le cadre ACV l'étude d'un schéma directeur cyclable 2021-2026, dont l'ambition est de planifier les travaux de pistes sur six années et de définir une politique ambitieuse pour favoriser les déplacements à vélo du quotidien et développer le cyclotourisme sur le territoire³⁷. Le projet propose un dispositif de places de stationnement en libre service et des aménagements pour créer une continuité des pistes existantes pour relier Montauban aux villes et zones périphériques comme Bressols et Albasud.

En ce qui concerne le Plan Vélo national, l'État a versé une subvention d'un montant de 841.000€ sur 2019 et 2020 et la ville y consacre un budget annuel de 1M€. Elle signale qu'elle reste vigilante sur sa gestion budgétaire et que des recherches de financement complémentaires seront effectuées.

À Villebourbon, elle a mis en place des pistes cyclables. Celles de l'avenue Hamecher et du quai Poulton sont peu agréables, peu sécurisantes et peu utilisées. Le réseau est éparpillé et très morcelé. La ville a d'ailleurs mis à disposition des cyclistes des garages sécurisés dont un à la gare. Cependant, les navetteurs sont de plus en plus nombreux à pratiquer le vélo, la trottinette électrique ou la marche pour le trajet gare-lieu de travail.

Quel projet pour la gare de Montauban -Villebourbon ?

Après avoir laissé de larges zones commerciales se créer en périphérie de Montauban, et ouvert largement son foncier à la construction de maisons individuelles, la collectivité locale appréhende à présent la nécessité de revitaliser son cœur de ville. Ce centre ville au riche patrimoine desservi par une gare est en mesure de répondre aux attentes en matière de transition écologique et de développement durable et offre des opportunités en matière d'activités touristiques et commerciales. Villebourbon attire désormais de petits investisseurs ou des ménages de classe moyenne pariant sur l'essor de ce quartier qui offre des aménités de village en ville et des possibilités de liaisons directes en train avec la proche métropole toulousaine et des destinations plus lointaines.

La gare de Montauban-Villebourbon fait-elle l'objet d'une étude intéressante les mobilités alternatives et douces ?

Bien que les incertitudes liées à la pandémie, l'observation des changements climatiques et l'augmentation brusque des coûts de l'énergie questionnent nos modes de vie, un changement radical à court terme est toutefois peu probable, d'autant que le projet de gare LGV au sud de Montauban et la réalisation d'une bretelle d'autoroute programmées laissent entrevoir la création d'un pôle multimodal en périphérie. Une liaison entre les deux gares est-elle envisagée ? Par quel mode ? À quel coût ? Avec quels partenaires ?

Conclusion à l'étude des projets

La convention ACV a été signée au mois de juillet 2018. Sans doute est-il trop tôt pour faire un bilan de l'avancement des actions inscrites à la convention d'autant plus que le retard dans la mise en œuvre des projets est certainement imputable à la crise du Covid. Néanmoins l'impréparation et le désengagement parfois de projets inspirés dès 2008 par la première étude et le concept de « ville-jardin », le choix d'urbanisme négocié de la ville de Montauban nous interrogent sur l'usage fait des outils prévus par les dispositifs, les partenariats mis en place, et la stratégie sous-jacente à ces projets. Cette stratégie est-elle en relation avec sa position de ville intermédiaire ?

³⁷ Le projet est co-financé par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en partenariat avec la DDT, la Région, le département et l'association Montavélo 82 et les services de la collectivité

IV La stratégie de Montauban ; stratégie d'une ville intermédiaire ?

Un projet inter-territorial pour objectif

Montauban bénéficie du système dynamique de l'agglomération toulousaine.

Pôle central de son bassin d'emploi et de son aire urbaine, la ville capte les flux de revenus basés sur une économie résidentielle à majorité présente appuyée par le desserrement des ménages de la métropole, mais ne joue pas le rôle de banlieue dortoir. Elle s'appuie également sur une identité patrimoniale et artistique qu'elle désire renforcer pour attirer des revenus supplémentaires liés au tourisme.

La ville doit définir sa place en termes d'échanges, de coopération, de production et de fonction dans le mouvement de dynamique métropolitaine comme pôle secondaire interconnecté et complémentaire qui dispose d'une situation favorable en termes d'infrastructures et de communications interurbaines entre l'espace rural et la métropole.

À la confluence de réseaux de communication majeurs qui la lie à différentes échelles de territoire, Montauban bénéficiera d'ici 2030 de la LGV et d'une gare TGV au sud de sa commune.

Le positionnement des édiles est de faire de l'agglomération la porte nord de la métropole toulousaine et d'augmenter ainsi son attractivité aux activités économiques, productives, tertiaires ou encore logistiques dans un projet inter-territorial. L'enjeu principal pour Montauban est d'accueillir de nouvelles populations et activités sur son territoire, tout en conservant les qualités de vie vantées par les édiles :

« *Montauban : une ville où il fait bon vivre ! Ville dynamique jeune et attractive, un lieu de vie idéal pour les familles. [...] cette véritable ville à la campagne offre en effet un cadre de vie apaisé qui assure aux familles travail et loisirs dans un environnement préservé*³⁸. »

Malgré des atouts et une dynamique affichés, Montauban montre aussi des difficultés économiques, structurelles et sociales.

Des politiques nationales en réponse à une urbanisation non aboutie

Montauban est une ville moyenne, selon les différents critères de seuil démographique, de taille d'aire urbaine, de continuité du bâti, de rôle administratif et de rôle fonctionnel en termes d'emplois, de services et fonctions qui desservent un territoire (Demazière, 2014, Languillon, 2020).

Comme de nombreuses villes moyennes et petites villes de France, elle s'est développée par la mise en place de sectorisations entre zones d'activités, commerciales et résidentielles qui ont favorisé sa dilatation. Ce mode de développement, entretenu par la facilité d'aménagement et la disponibilité de foncier bon marché de sa commune mais aussi des communes rurales environnantes et l'accès aisé aux services et commerces excentrés par le déplacement en voiture, a mené à une vie périphérique, un modèle de société mobile devenu mode de vie ancré dans les mentalités.

Cet espace périurbain, « *univers des classes moyennes* » (Jaillet M.-C., 2004), s'est autonomisé et a pénalisé socialement et économiquement le centre-ville. Le centre historique et ses commerces ont perdu leur attractivité. La vétusté des logements et leur inadéquation à la vie contemporaine ont participé au départ des familles vers la périphérie, à la mise en place d'un phénomène de paupérisation et de vieillissement de la population y vivant, et conduit à la vacance et la désaffectation de bâtiments.

Le sud du Tarn et Garonne, Montauban et sa périphérie sont en cours de métropolisation, laquelle prend actuellement une forme d'urbanisation inaboutie. L'enjeu pour les édiles est de choisir une position et un modèle d'urbanisation, une trajectoire dans cette position de frange de la métropole, dans ce mouvement de débordement, tout en remédiant aux déséquilibres sociaux et de fonctionnement de son territoire. À cette fin, l'État intervient sur le territoire par la mise en place de plusieurs politiques : la ville est concernée par la politique de la ville dans deux quartiers classés quartiers prioritaires (QPV), un programme d'intérêt général (PIG) de rénovation de l'habitat privé, et le dispositif ACV depuis juillet 2018, associé à une OPAH-RU.

³⁸ Site en ligne de la ville de Montauban.

Pourquoi une politique nationale ACV pour les villes moyennes ?

Les villes moyennes sont actuellement au coeur des enjeux d'aménagement du territoire français. Elles constituent des maillons structurant du territoire, composent son armature homogène entre espaces ruraux et métropoles et forment le « jardin à la française », réseau d'un idéal républicain du XVIII^{ème} siècle de villes chefs-lieux, administratives et de services publics dans une logique de périmètres égaux, égalitaires et égalisateurs.

Renforcées par la réalisation d'équipements et la décentralisation industrielle lors de la mise en place de la politique de métropoles d'équilibre des années 1970, pour un rééquilibrage entre Paris et les provinces (De Roo, 2011), elles ont fait par la suite l'objet de politiques d'aménagement du territoire, comme lieux susceptibles de garantir l'égalité territoriale par la reconversion économique, le plan de réseaux de ville, le plan « Université 2000 » et la Politique de la Ville.

Les politiques en soutien des villes moyennes ont été progressivement abandonnées ou ont été brusquement interrompues faute de résultats satisfaisants et suite à des difficultés budgétaires rencontrées par l'État. Les villes intermédiaires ont été disqualifiées par les politiques publiques au profit des métropoles mieux armées dans le jeu européen et mondial de la concurrence entre les territoires et de la compétitivité globalisée.

« Les villes moyennes posent aujourd'hui à l'action publique territoriale une question existentielle. Constituent-elles un objet territorial qui justifierait une action catégorielle qui leur soit spécifiquement dédiée ? Ou, globalisation et métropolisation obligent, doivent-elles être imbriquées dans l'orbite des métropoles qui, seules, seraient à même de jouer le rôle de locomotives... Ont-elles une réalité tangible ? D'un côté, les métropoles monopolisent l'attention des chercheurs... De l'autre, l'espace rural fait l'objet de sollicitudes régulières, lors des recensements qui constatent sa renaissance ou lors d'appels à projet qui font éclore leurs excellences... Les villes de l'entre-deux demeurent invisibles, prises en étau dans une pensée binaire du territoire... Alors qu'elles représentent 20% de la population et 30% des citoyens, la ville moyenne demeure un objet réel non identifié.³⁹ »

L'État redécouvre depuis 2017 l'existence de ces « objets réels non identifiés ». À l'aune des enjeux d'aménagement du territoire il s'interroge de nouveau sur le rôle de ces villes situées dans un « entre deux », articulation entre rural et urbain, entre métropoles et espaces de faible densité, entre économie productive, résidentielle et agricole, entre échelles de flux et de mobilités...

Mises à l'écart des politiques publiques d'aménagement, les villes moyennes ont existé selon Daniel Béhar en alliant « *bricolage stratégique et obligation d'innover*⁴⁰ » (Epstein, 2008). Jusqu'à présent les collectivités locales ont géré au mieux leur territoire.

Leurs atouts de taille, de densité mesurée, de cohésion sociale, de proximité de la campagne, de présence d'équipement et services offrent les promesses d'un cadre de vie équilibré et agréable, recherché et plébiscité récemment par les français lors de la récente pandémie. Dans les nouvelles exigences de mutation de la société et de modèle urbain, elles pourraient devenir des appuis à la compétitivité des territoires dans les enjeux de gestion durable du territoire et des ressources. Aujourd'hui elles font l'objet d'une action publique spécifique par la mise en œuvre du dispositif ACV, en vue de les soutenir dans leur rôle de pôle territorial structurant et dans un souci d'égalité territoriale. Cette politique nationale est portée par l'agence de cohésion des territoires créée spécifiquement en novembre 2019.

Les villes moyennes sont néanmoins des objets complexes et hétérogènes qui se laissent mal définir tant leurs situations sociales, démographiques, économiques et spatiales sont diverses et leurs trajectoires différentes : dynamiques, hiératiques ou en déclin (Demazières, 2004 - Fol, Cunningham-Sabot, 2011).

39 De Roo P. (2011), « Des charnières territoriales à conforter », in *Revue Urbanisme*, mai/juin 2011, pp. 5-9.

40 Béhar D. (2011), « Bricolage stratégique et obligation d'innover », in *Revue Urbanisme*, n°378, pp. 50-51.

Quelle peut être la politique mise en œuvre pour ces villes hétérogènes ? Quel rôle le programme national ACV joue-t-il dans la dynamisation des villes moyennes ? Comment les autorités locales se saisissent-elles des objectifs nationaux à atteindre ? Les villes moyennes ont-elles les moyens humains et financiers de mettre en œuvre cette politique nationale et leurs ambitions ? Le programme ACV incite-t-il à la mise en place d'une stratégie ?

ACV un dispositif national adapté aux spécificités locales des villes moyennes ?

Le dispositif ACV est sous-tendu par la primauté des idées de croissance et d'attractivité inscrites aux deux premiers axes de ce dispositif : « la réhabilitation-restructuration de l'habitat du centre-ville » et « le développement économique et commercial équilibré » au travers de la restauration d'une offre attractive de l'habitat et l'augmentation de l'attractivité du centre ville par rapport aux offres périphériques. Aussi l'attractivité du centre ville est-elle devenue l'objectif final et généralisé à atteindre par toutes les villes moyennes lauréates.

Une vision plus transversale en liaison avec le territoire est quant à elle déclinée par les trois axes suivants « développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions », « mettre en valeur l'espace public et le patrimoine » et « faciliter l'accès aux équipements et aux services publics ».

Néanmoins cet ensemble de thèmes prend-il en compte les difficultés particulières et spécificités locales des villes en décroissance pour lesquelles le vœu d'attractivité est en décalage par rapport à la réalité (Berroir et alii, 2019) ?

Les thèmes des axes sont suffisamment ouverts pour permettre l'inscription de projets divers. Il semble que le but de l'État est d'initier en premier lieu au travers de la gestion locale de plusieurs projets une dynamique d'action, de réflexion et de mobilisation d'acteurs territoriaux plutôt que d'évaluer une stratégie locale, concept complexe dont il n'a pas les moyens d'analyse et dont il ne possède plus la compétence. La politique nationale ACV en proposant des registres généraux interroge d'ailleurs quant aux capacités de l'État de proposer des politiques adaptées aux spécificités des territoires et d'émettre une expertise les concernant. Par le dispositif ACV, il responsabilise les élus dans les choix de projets adaptés et nécessairement structurants pour le territoire puisque la réduction des aides de l'État aux collectivités territoriales et la garantie d'un accès à ces ressources obligent à des projets qui s'inscrivent dans une stratégie définie pour le territoire.

ACV une dynamique insufflée localement

Antérieurement à sa candidature au programme ACV, la ville de Montauban avait fait réaliser des études urbaines sur les périmètres du centre-ville et des quartiers Villebourbon et Sapiac qui lui ont permis d'être lauréate et la première ville signataire d'Occitanie. Elle a choisi de porter comme actions des projets d'aménagements d'espaces publics et d'équipements, de rénovation de bâtiments patrimoniaux, culturels et d'habitat, des études urbaines et paysagères, et des études de projets et économiques. Les projets inscrits à la convention étaient en cours de réalisation, mûres ou à étudier. Ceux situés à Villebourbon concernaient essentiellement la redynamisation du quartier par une étude pré-opérationnelle et la réhabilitation de la friche Poul, l'aménagement de la rive gauche du Tarn de Port Canal au parc du Treil et le projet de halle de restauration dans le marché couvert.

L'objectif de l'ensemble des projets portés au programme ACV consiste essentiellement en l'amélioration des aménagements et équipements de la ville et du cadre de vie des habitants

Le dispositif ACV a l'effet positif de dynamiser la ville qui multiplie les projets et demandes d'études opérationnelles portés en avenants à la convention. En ce sens l'objectif global fixé au niveau national d'une dynamique d'actions insufflée localement semble atteint.

D'un projet urbain à un projet territorial

Le projet urbain. Une fragmentation de la ville ou support visible de stratégie ?

Les villes se saisissent du projet urbain comme d'une nouvelle échelle d'espace où se fabrique la politique publique. Parallèlement à la planification à long terme réglée par les documents d'urbanisme, le projet urbain propose l'aménagement sur un territoire donné, limité dans l'espace et dans le temps. Son action circonscrite permet de réduire les incertitudes apportées par le fonctionnement du monde actuel et concentre les acteurs et l'action autour d'objectifs clairement définis par un programme. Il organise la morphologie d'un morceau de ville en vue d'une dynamique économique et sociale. L'outil du projet urbain participe de la planification et de la construction de la ville à court/moyen terme, et de développement et répond à la montée en puissance des villes suite aux transformations de la gouvernance urbaine due à la décentralisation et à la transformation du capitalisme. La ville l'utilise à des fins de communication dans le cadre de la compétition territoriale et mobilise pour sa réalisation une palette large d'acteurs de son territoire.

Au niveau du projet urbain l'enjeu est d'articuler d'une part les registres techniques et sensibles et d'autre part les logiques réglementaire et d'aménagement spatial (Rode, Gralépois, Daniel-Lacombe, 2017). Il met en place une action collective, des ressources, coordonne et met en cohérence leurs interventions pour atteindre un objectif prédéfini (Pinson, 2009).

Utilisé de façon adéquate et porté par une stratégie, il peut mettre en place des articulations à différentes échelles entre le quartier, la ville, l'agglomération, constituer des repères et créer des liens d'usages pour les habitants.

Sans stratégie globale ou isolé, le projet urbain peut aussi participer à la fabrication d'une ville fragmentée qui ne crée pas de lien avec son environnement. Le projet urbain peut alors entrer dans une logique de concurrence et d'image des villes par la fabrication d'objets monuments dont l'origine provient du *benchmarking*, copie d'un modèle qui fonctionne ou d'un concept dans l'air du temps.

La médiathèque Memo de Montauban, bâtiment sculpture qui rappelle la Maison de la Musique de Porto de l'architecte Rem Koolhaas, n'entrerait-elle pas dans cette logique ?

Dans la recherche d'attractivité, mais aussi d'un projet de territoire, les édiles de Montauban observeraient-ils la trajectoire de la ville d'Albi afin d'en reproduire le modèle qui fonctionne ?

Ils ambitionnent le classement de la Bastide au Patrimoine mondial de l'Unesco et le développement de l'offre universitaire existante.

Le collage d'éléments fragmentés : projets et modèles construit-il une trajectoire de territoire ? Qu'est ce qui crée la cohésion ? La ville ne peut-elle se construire que de façon fragmentée dans le temps, dans l'espace, par les nombreux niveaux de décisions et d'acteurs ?

Un projet territorial pour Montauban ?

Les premières études urbaines et paysagères de Montauban 2030, commandées en vue du programme ACV, ont esquissé pour la ville une trajectoire pour un devenir de son centre-ville : les aménagements du Tour de ville et des abords du Tarn que la ville s'approprie et commence à initier. Dans le cadre ACV, elle lance de nouvelles études, dont des études de niveau avant projet concernant la végétalisation de la ville dans le concept de « ville-jardin » dans un but paysager, de limitation des îlots de chaleurs urbains et de mobilités douces. Les projets rythment la zone du centre ville pour améliorer les équipements, étoffer les propositions à destination des usagers et *in fine* l'attractivité du centre ville. Ainsi, la ville se saisit de l'opportunité de la politique nationale pour engager une réflexion prospective puis un aménagement de son centre-ville à court/moyen terme.

Cependant ces projets de développement local sont-ils sous-tendus par une stratégie territoriale ou avancent-ils par à-coups à la recherche d'une trajectoire, constituant ainsi le fameux « bricolage » évoqué par Daniel Béhar ?

Le projet urbain à l'échelle du quartier à Montauban

La ville ambitionne depuis de nombreuses années la redynamisation du quartier Villebourbon. Pourtant, il apparaît qu'en tant que maîtrise d'oeuvre, elle porte peu l'OPAH-RU en cours, alors que les projets de Coeur Bourbon et l'opération sur la friche Poulth participent au renouvellement du quartier et amélioreront son image par la disparition de friches et la construction de logements

contemporains. La ville n'a pas eu l'initiative des projets principaux émergents du quartier, elle y participe mais sans fournir l'essentiel de l'effort. En coopération avec un opérateur privé, elle a toutefois initié le projet de halle gourmande qui crée une animation sur la place centrale.

Cette stratégie par le projet urbain circonscrite au quartier fonctionnera dans son objectif de renouvellement urbain, mais est-elle suffisante pour créer un effet d'entraînement des propriétaires et attirer les investisseurs sur le quartier ? Ces projets ne doivent-ils pas être appuyés par une intervention publique forte et visible comme expression d'une volonté affirmée de mutation du quartier ?

La question du périmètre d'action et stratégie de territoire

La circonscription de l'action à un périmètre axé sur le centre-ville n'encourage pas une action concertée sur le territoire plus large de l'EPCI ou de l'agglomération et ne présume pas de l'existence d'une stratégie du territoire sur lequel influe la ville moyenne. Ainsi, Montauban inscrit comme actions pour Villebourbon les projets de réhabilitation de la friche Poul et de Coeur Bourbon dont elle n'est pas le porteur principal, projets qui ne se sont jusqu'alors pas concrétisés et montre un certain opportunisme et des interventions au coup par coup par projets et micro-projets. Si leur émergence va dans le sens de la politique nationale de gestion de l'étalement urbain par le renouvellement de la ville sur la ville et la reconquête des friches et permettent à la ville de communiquer sur son activisme à leur réalisation, ils n'entrent pas dans une stratégie globale du territoire.

Défaut de temporalité, cohérence et réflexion transversale

Défaut de temporalité et de cohérence d'ensemble

La mise en cohérence et la liaison des projets par les espaces publics ne sont pas à l'ordre du jour. La ville a néanmoins porté en action ACV en juillet 2019, une étude sur la liaison douce reliant Coeur Bourbon au Tarn et un plan de végétalisation concernant le périmètre de l'opération ACV pour inscrire un caractère paysager dans la ville. Cette étude viendra appuyer la négociation sur la qualité et les intentions d'aménagement des coeurs d'îlots verts, entre la ville et les opérateurs, mais arrive en décalage de temporalité avec le projet Coeur Bourbon déjà bien avancé. Le projet d'ensemble de Villebourbon comme jardin de Montauban semble reporté, priorité ayant été donnée aux aménagements touristiques de Port Canal, de la rive droite du Tarn coté Bastide et à l'étude de navigabilité du Tarn. L'espace de loisirs de Port Canal destiné à la détente des montalbanais et au tourisme propose des retombées financières plus immédiates et a toujours constitué un enjeu essentiel pour la ville.

Défaut de réflexion transversale

Les effets d'annonce, les hésitations de localisation, de destination et les abandons concernant les équipements publics ou projets innovants du quartier interrogent sur l'existence d'une réflexion d'ensemble quant à leur positionnement et sur leur rayonnement dans la ville et l'agglomération. Les propositions indécises apparaissent comme des choix opportunistes pour utiliser ici une dent creuse, là une friche, ou encore un bâtiment inutilisé. Ainsi nous avons vu que des destinations diverses ont été proposées pour les sites de la crèche inclusive, du marché couvert, et de Nautica. Le centre culturel proposé sur ce dernier site aurait pu constituer un équipement majeur pour Montauban et Villebourbon et contribuer à l'équilibre de la localisation de l'offre culturelle dans la ville. L'annonce de ce projet à l'approche des élections a tout d'un effet d'annonce électoraliste.

La ville a prévu de construire le memocafé-marmothèque. Est-ce un projet plébiscité par les habitants du quartier ? Ce dernier équipement culturel compensera-t-il la perte de la scène des musiques actuelles dont le départ est prévu en juin 2023 ? Au moins quatre sites d'implantation de la SMAC ont été envisagés. La nouvelle scène est portée comme action au programme ACV depuis juillet 2018 mais son étude de programmation n'a pas encore été actualisée suite au changement de site et rend incertaine une fin de réalisation pour le mois de juin 2023. Ce nouvel exemple d'hésitations démontre plus avant un manque d'anticipation au niveau départemental et régional et un défaut de vision d'ensemble de l'aménagement du territoire.

Défaut de stratégie globale et transversale lisible. Une simple trajectoire ?

« Certes, une dynamique et des actions sont engagées, mais la stratégie globale et transversale, mettant en cohérence l'ensemble des dispositifs et actions existantes, est à ce jour peu visible : l'enjeu de ACV sera donc de réinscrire toutes les actions engagées dans une stratégie globale et dans un projet de territoire spatialisé.⁴¹ » notent les services de l'état à l'attention du préfet comme point de vigilance dans le cadre de la mise en œuvre du programme ACV de Montauban.

Nécessité d'une ingénierie et d'une coopération (trans disciplinaire) transversale

Les villes moyennes ne disposent souvent pas d'une ingénierie suffisante en prospective, en aménagement, en capacité de gestion opérationnelle susceptible d'aider à la détermination d'une stratégie de territoire. Les élus jouent alors un rôle éminent dans les choix des stratégies mais ne sont pas toujours armés pour faire face à la complexité des enjeux et prendre des orientations déterminantes et coûteuses. Leur choix peuvent porter sur la réalisation de projets monuments ou micro-projets visibles, annoncés ambitieux au départ puis finalement consensuels et rarement aboutis ou peu intégrés et connectés à leur espace proche.

Montauban à priori dispose d'une faible ingénierie

Les services de l'habitat de l'agglomération semblent en sous effectif par rapport à la gestion de la politique de logement de plus en plus complexe entre la gestion de l'OPAH, les obligations réglementaires de parts de logements sociaux, la dynamisation d'un marché de la construction atone pour l'accueil des populations, la prospective d'achats de foncier en liaison avec l'EPFL...

Le service de l'urbanisme de la ville se résume plus à un service d'instruction des demandes de permis de construire, même s'il a en charge l'aménagement lors des discussions d'urbanisme négocié avec les opérateurs,

La ville et l'agglomération ne disposent plus d'ingénierie opérationnelle pour les études et la gestion de travaux, la réalisation d'opérations d'aménagement, de ZAC et projets urbains de son territoire, depuis la dissolution de la société publique locale d'aménagement de Montauban les trois rivières décidée par ses actionnaires et l'agglomération en juillet 2017.

Le manque d'ingénierie pousse la ville à commander de nombreuses études de prospectives d'aménagement urbain et paysager et économiques à des agences extérieures dans le cadre d'ACV.

Ce défaut d'ingénierie explique-t-il l'absence de recours à des outils opérationnels existants et disponibles et le recours récurrent à l'urbanisme négocié ?

L'EPFL une politique du foncier sans perspective ?

La stratégie foncière menée par l'EPFL⁴² de Montauban n'est pas connue des services de l'État. L'établissement n'a pas communiqué au préfet de région son programme pluriannuel d'intervention (PPI) qui présente sa stratégie d'achat de foncier sur le territoire.

Ses acquisitions se fonderaient sur une attitude opportuniste sans réel objectif de portage et sans stratégie lisible.

En ce sens, l'EPFL de Montauban a fait l'objet de remarques de la part des services de l'État concernant l'opacité de son fonctionnement, son absence de stratégie et sa capacité opérationnelle : « Sur le fond : très fort manque de transparence sur l'activité réelle de l'EPFL. Difficulté à disposer de bilans chiffrés et territorialisés [...] Au-delà d'un outil politique, l'efficacité opérationnelle de l'EPFL reste à démontrer. Par ailleurs, l'EPFL s'affiche très clairement comme un outil qui intervient [...] au coup par coup à toutes les demandes des collectivités sans les trier, sans véritable stratégie sur les priorités d'intervention et sur les politiques à porter (accompagnement des

41 Note des services de la DDT82 à l'attention du préfet.

42 L'établissement public foncier local (EPFL) de la ville de Montauban a été créé en 2007. Il regroupe les 22 communes de la communauté d'agglomération du Grand Montauban et de la Communauté de communes des coteaux et plaines du pays Lafrançaisain.

*collectivités pour la production de logements sociaux ou pour la requalification de centres anciens, compensations environnementales, préservation de zones à risques...).*⁴³ »

Enfin concernant le développement économique, première politique affichée de la ville de Montauban :

Un rapport de la CDC précise : « *Ce dernier a porté quelques acquisitions pour le Grand Montauban mais il n'a pas participé à la définition d'une politique foncière économique. L'EPCI n'a pas établi de schéma territorial des infrastructures économiques organisant le développement de l'offre foncière. Il n'existe pas de planification de l'offre foncière à 10 ans. Or ces deux points faisaient partie des objectifs de la feuille de route de la stratégie économique du Grand Montauban pour 2020. Le Grand Montauban n'a ni outils de suivi fiables des parcelles à céder, ni service centralisant le suivi des opérations du foncier économique. Les services économiques et les services d'urbanisme communiquent peu sur les superficies disponibles. Cette organisation n'est pas satisfaisante et constitue un handicap dans la gestion des réserves foncières.* »⁴⁴ »

La maîtrise du foncier est pourtant un point essentiel d'une stratégie du territoire. L'EPFL entretient peu de rapports transversaux avec les autres services. Dernièrement rappelé à l'ordre par les services de l'État lors de l'adoption du dernier PLH, l'établissement travaillerait plus étroitement avec les services de l'habitat dans le repérage de foncier.

Pour un meilleur usage et une révision de certains outils réglementaires

Montauban a été innovante en 2008 dans sa réflexion conjointe avec les services de l'État pour proposer une révision du PPRi et permettre la possibilité du renouvellement de Villebourbon. L'étude visionnaire de l'urbaniste Roca d'Huiteza de 2008 a émis le concept de « ville-jardin » dont la ville s'inspire à présent.

L'idée d'un ZAC sur le quartier a donné lieu à une étude programmatique, mais depuis 2009 aucune opération sur les sites en friche n'a abouti. Aucun outil d'urbanisme n'a été mis en place pour la redynamisation du quartier et la réhabilitation des friches (OPA, ZAC, AFU, ...).

La ville jusqu'à présent connaît une certaine autonomie permise par une croissance par rente qui ne la contraint pas à être active et innovante. La politique locale d'aménagement est peu régulée et basée sur le laisser faire et des règlements « vides ». Les documents d'urbanisme sont obsolètes, peu contraignants et ne répondent plus aux normes ni aux enjeux de la politique nationale actuelle d'aménagement du territoire et de transition écologique.

Le SCoT de 2013, est dépassé. Il n'est plus conforme aux règlements actuels et certaines communes l'ayant quitté, son périmètre théorique ne correspond à son périmètre réel. Sa révision devrait être lancée prochainement.

La révision du PLU est adoptée depuis juin 2021 sans que l'appel d'offre pour le choix d'un bureau d'études externe n'ait été lancé.

Enfin toutes les communes ont refusé la délégation du PLUi à la communauté de communes. Il est donc reporté a priori au 1^{er} janvier 2026. Le PLUi permettrait de limiter la concurrence entre les territoires en proposant un projet global d'aménagement pour assurer la cohésion et la solidarité entre les collectivités.

L'absence de PLUi ne risque-t-elle pas de rendre difficile la coordination de projets entre communes ? Concernant la gestion de deux ZAD sur deux communes différentes (Bressols et Montauban) en vue de la création de la gare TGV, la cour régionale des comptes note : « *Chacune des deux communes a voté la mise en place d'une zone d'aménagement différé de 633 hectares au total, et exercera le droit de préemption sur son territoire. La ZAD, adoptée en 2013, a une validité maximale de six ans qui ne peut être reconduite qu'une seule fois. Elle sera donc échue en 2025 avant la date de finalisation de l'opération. Anticiper le projet revêt un caractère majeur, or seuls 3*

⁴³ DDT 82 compte rendu réunion bilatérale préfet, 17/05/2017.

⁴⁴ CDC RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE COMMUNE DE MONTAUBAN (Tarn-et-Garonne) Exercices 2012 et suivants, 2019.

*783 m² ont été acquis par l'établissement foncier local, pour le compte de la CAGM. Le volet foncier de cette opération est donc, à ce stade, non maîtrisé et aucune décision structurante impliquant l'ensemble des acteurs n'a été arrêtée.*⁴⁵ »

Suite au refus de la prorogation du PLH par le préfet, le document a été révisé dans l'urgence en décembre 2021 par le GMCA sous la menace de perdre la délégation des aides à la pierre.

Il n'existe donc aucun document stratégique majeur d'aménagement du territoire à jour, couvrant le territoire de la ville comme celui de l'agglomération. Selon les services de l'État, la ville essayait de proroger les documents pour prolonger leur validité.

La ville n'a pas adopté le PSMV de 2008 et n'a pas mis en place de périmètre, ce qui prive les investisseurs privés du bénéfice de l'outil financier de défiscalisation Malraux à hauteur de 30 % pour des opérations immobilières de restauration (ORI). Elle se prive donc de la venue de potentiels opérateurs privés pouvant oeuvrer à la réhabilitation de l'habitat en secteur patrimonial.

Elle use de déclarations d'utilité publique de telle sorte que les porteurs ne bénéficient que de défiscalisation Malraux à hauteur de 22 % seulement, et doivent faire des démarches auprès de chaque administration concernée (ABF, urbanisme...) pour les autorisations relatives à leur projet, tandis qu'une réunion de tous les acteurs simplifierait le processus.

L'étude de l'actualisation du PSMV de 2008 a été commandée dans le cadre d'ACV en juillet 2022 suite à une intervention du préfet auprès de la ville de Montauban.

La ville ne renouvelle donc ses documents réglementaires que sous la contrainte des services de l'État ou sous obligation réglementaire.

Aujourd'hui la ville de Montauban doit appliquer les récentes politiques nationales d'aménagement du territoire et de transition écologique dont la loi climat et résilience. Elle doit adopter un aménagement de son territoire maîtrisé et durable, moins consommateur d'énergie, de foncier naturel et agricole, limitateur d'émissions de gaz à effet de serre, incitateur aux mobilités douces, producteur d'énergies renouvelables, ouvert à la consommation locale et à l'agroécologie... Pour atteindre les objectifs fixés par l'État et la région, elle doit faire évoluer ses règlements d'urbanisme, lesquels comme nous l'avons vu sont obsolètes, non conformes aux réglementations actuelles, hormis les récents PLH et PCAET, avec la nécessité d'élaborer des stratégies d'aménagement à différentes échelles de territoires qui questionneront le choix de modèle de développement urbain à Montauban et son agglomération.

En effet quel choix de modèle de développement urbain adopter ? Le modèle de la ville des réseaux routiers de communication et de la voiture, peu maîtrisé qui fonctionne en période de croissance et jusqu'à maintenant mis en place par la collectivité ? Ce modèle fonctionne et plaît à une majorité électorale stable et maintient les édiles en place. Ou le modèle de la ville régulée, maîtrisée, dense et durable ouverte aux autres modes de mobilités et à l'innovation ?

*« Puisqu'il est notoire que le développement urbain maîtrisé correspond au moins mauvais des développements, au plus durable également, pourquoi n'agit-on pas ? »*⁴⁶ (Mangin, 2001).

45 Cour régionale des comptes Occitanie, (2019), Rapport d'observations définitives et sa réponse, *Communauté d'agglomération du Grand Montauban (Tarn et Garonne), Exercices 2012 et suivants.*

46 Mangin David (2004), *La ville franchisée : Formes et structures de la ville contemporaine*, éditions de la Villette, Paris, 400 p.

Du projet urbain au projet de territoire ; une absence de projet territorial ? Une échelle complexe à dépasser ?

Au moment de la mise en œuvre du programme ACV en juillet 2018, les services de l'État mentionnent dans une note à l'attention du préfet deux points de vigilance qui questionnent l'existence d'une stratégie de la ville de Montauban concernant l'aménagement de son territoire.

« L'articulation entre le centre et la périphérie semble à ce jour peu étudiée : la démarche en cours de revitalisation du centre pourrait être pénalisée par le développement extensif des zones commerciales de périphérie, mais aussi des secteurs résidentiels et mixtes (Bas-Pays, futur quartier gare LGV...) : ce sujet devra faire l'objet d'une attention particulière. »

Concernant Villebourbon aucune étude ni projet d'aménagement n'a encore été porté au programme ACV concernant ses enjeux de quartier-gare et d'entrée de ville, comme articulation entre le territoire ouest de la commune, la ville de Montauban et le projet de gare TGV et du nouvel hôpital situés au sud de la commune. La stratégie portée par la ville pour le devenir et le futur rôle de Villebourbon et ses liaisons avec des territoires plus larges n'est pas lisible dans ses interventions actuelles. De même aucune étude de mobilités n'a encore été lancée, afin d'évaluer l'impact de l'arrivée de la ligne LGV, du boulevard urbain ouest et envisager des scénarii de mobilités alternatives douces et de transports en commun, en liaison avec un aménagement du territoire.

À l'échelle de la commune et de l'agglomération, la stratégie d'aménagement, des mobilités, des relations entre les quartiers, la ville et les communes environnantes, la vision sensible et qualitative, dans l'objectif annoncé de devenir la porte nord de la métropole, ne se discerne pas.

Les collectivités de Montauban et son agglomération doivent étudier précisément l'impact que pourraient avoir ces réseaux sur le développement durable de leur territoire pour mettre en place une stratégie et un programme d'aménagement adapté en conséquence.

Les deux zones d'aménagement différé sur les communes de Bressols et Montauban recevront les futures gares TGV et TER, le futur hôpital, mais aussi des activités, des commerces et quelques milliers de logements et constitueront un nouveau pôle au sud de la ville centre. Seule apparaît sur les documents d'urbanisme, l'emprise foncière des deux ZAD dédiées à l'arrivée de la LGV, aux gares, aux stationnements automobiles, et à un nouveau pôle d'habitat et d'économie. Hormis les réseaux de communication des futurs BUO et de l'échangeur autoroutier, rien n'esquisse ni les futures relations et mobilités envisagées avec Villebourbon, Bressols, Montauban et l'aire d'influence de la LGV, ni les intentions et modèles urbains futurs et de développement de la ville à destination de ses habitants.

Les services de l'urbanisme n'envisagent pas un éventuel déséquilibre créé par ce pôle qui participera plus avant au phénomène de métropolisation déjà en cours.

« Je ne suis pas sûre que le nouveau quartier de la LGV sera un quartier qui dépeuplera d'autres espaces pour se peupler, mais qu'il aura un développement endogène plus qu'hexogène. » (Entretien, directrice des services de l'urbanisme, mai 2022).

La ville de Montauban a relancé toutefois une nouvelle étude d'accompagnement du projet en complément des dernières effectuées en 2009 et 2012 et de l'étude économique de 2007 réalisée par la CCI.

Selon le maire, madame Barèges : *« Ici, tout est prêt ou parfaitement anticipé : le Grand Montauban et sa population attendent désormais la réalisation concrète de ce projet indispensable à l'attractivité et au développement de son territoire !⁴⁷ »*

Comme l'ensemble des villes moyennes, la collectivité de Montauban serait-elle dépassée par la compréhension des enjeux et dans la définition d'une stratégie pour un projet de territoire ? A-t-elle des difficultés de compréhension d'échelle et de complexité de leur système ? A-t-elle besoin d'appui dans la mise en œuvre des politiques de la ville de plus en plus exigeantes, transversales et parfois alambiquées, d'un accompagnement à la détermination de sa trajectoire par une coopération avec les collectivités locales, le département, la région, avec les services de l'État et par l'établissement d'une gouvernance urbaine ?

⁴⁷ Site en ligne <https://ecomnews.fr/article/Ville-montauban-prepare-implantation-nouvelle-gare-lgv>

Un gouvernement plus qu'une gouvernance. Des partenariats variables.

Les villes moyennes sont exposées aux mêmes enjeux et interactions complexes que les métropoles. Ce sont des objets complexes dont la gestion et l'aménagement urbain doit être étroitement associée à une gouvernance urbaine, dispositif dynamique en phase avec la société qui associe aux institutions politiques, les représentants et les acteurs de la société civile (Ascher, 2001).

Le fonctionnement entre services

L'observation des projets émergents du quartier Villebourbon et des relations entretenues par la ville avec les partenaires de ses projets et l'étude de documents, montre que le mode de fonctionnement de la municipalité et ses services s'exerce sur un mode vertical et cloisonné plus que sur un mode horizontal de partenariat. Il s'apparenterait ainsi plus à un gouvernement qu'à une gouvernance urbaine.

Ainsi, le cloisonnement et la verticalité apparaissent dans les réponses aux entretiens menés auprès des services de l'habitat de GMCA et de l'urbanisme de Montauban qui ne semblent pas partager leurs informations sur des sujets transversaux. Concernant les projets sensibles pour la ville situés à Villebourbon, les services de l'habitat ignoraient le nombre de logements sociaux construits par l'opération Coeur Bourbon, alors que le permis modificatif était déposé depuis plusieurs mois et malgré le retard en nombre de logement sociaux sur la commune. Bien que participant aux réunions organisées par les services départementaux au sujet du projet de Mésolia sur la friche Poul, la directrice de l'urbanisme ignorait la maîtrise et le portage du foncier du site entre l'agglomération, la ville et l'EPFL. Enfin, alors que le magazine du mois de mars de la ville et de l'agglomération annonçait l'aménagement du Rio dans le site de la salle de spectacle d'Eurythmie, la directrice de l'urbanisme disait au mois de mai ignorer où seraient aménagés les nouveaux locaux pour la scène des musiques actuelles. Les services de l'urbanisme et de l'habitat ne semblent pas travailler en étroite collaboration avec l'EPFL sur des acquisitions et maîtrises stratégiques de foncier.

La ville de Montauban et les communes de son agglomération ne semblent pas partager de vision commune de l'aménagement du territoire par le refus unanime de transférer la compétence de l'élaboration d'un PLUi à l'EPCI. La compétence reste communale, ce qui nuit à une politique concertée en matière d'urbanisme et d'habitat. Chacun conserve la gestion de ses compétences sur son territoire.

Sur ce point du partenariat dans la gouvernance territoriale la cour des comptes note : « *Pour autant, les communautés trop exclusivement polarisées sur leur ville-centre ne sont pas non plus à l'abri de ces difficultés [de faire émerger des projets communautaires prenant en compte les logiques de territoire]. Si leur gouvernance est facilitée par la majorité absolue dont disposent les représentants de la ville-centre au conseil communautaire, elle se prête davantage à la reproduction des clivages communaux et est fragilisée par la défiance susceptible d'être nourrie à l'encontre de potentielles visées hégémoniques de la ville-centre. Par exemple, la communauté d'agglomération du Grand Montauban n'a pas constitué un projet de territoire partagé en dépit de sa petite taille, de l'homogénéité de son territoire et de la concentration de 80 % de la population intercommunale sur sa ville-centre.*⁴⁸ »

« *En Occitanie, certains EPCI dotés d'un coefficient d'intégration fiscal élevé n'ont, en réalité, qu'une culture communautaire limitée. C'est le cas notamment à Montauban, où le bon niveau du CIF⁴⁹ (38,6 %) est imputable au transfert de l'intégralité de la voirie, laquelle absorbe l'essentiel des capacités financières de la communauté : selon la nomenclature fonctionnelle, plus de 80 % de ses dépenses d'investissement ont été dédiées à la voirie et aux espaces verts en 2017, ce qui correspond au profil budgétaire d'un syndicat et non à celui d'un EPCI.*⁴⁹ »

Les édiles de Montauban ne semblent pas entretenir de partenariat avec le Conseil départemental. Dix-neuf communes appartenant à des EPCI extérieurs du sud du Tarn et Garonne sont sorties du

48 Cour des comptes, Rapport public thématique, (octobre 2020), *Les villes moyennes en Occitanie, Crises et adaptations*.

49 Le CIF, coefficient d'intégration fiscale mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des reversements aux communes, par un EPCI, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale.

Le CIF traduit financièrement le niveau d'intégration des EPCI : plus ils exercent de compétences, plus ils supportent de charges et plus ils doivent conserver de fiscalité.

SCoT de Montauban, à priori pour des raisons politiques, de position hégémonique de la ville centre mais aussi certainement de l'intérêt d'entretenir une plus grande proximité avec la dynamique et puissante métropole toulousaine. Pour terminer, alors que Montauban subit l'influence de la métropole, la ville comme l'agglomération ne portent pas d'échange avec celle-ci : « *On fait partie également de l'interSCoT du bassin toulousain [...]. Bon...Techniquement ça s'arrête là. Il n'y a pas de projet co-construit.* » (Entretien, directrice des services de l'urbanisme, mai 2022).

Le partenariat de la ville avec la région se concrétise sous la forme d'un contrat territorial de relance et de transition écologique (CRTE) qui apporte à la ville un soutien financier de la région sur les projets relatifs à des compétences et projets partagés. En revanche la région n'a pas répondu à l'invitation de la ville à sa participation au dispositif ACV dès son initiation.

Une stratégie le choix de l'urbanisme négocié

Un cadre garant de qualité des projets et aménagements ?

Dans l'ensemble des projets de Villebourbon, la ville pratique l'urbanisme négocié avec les opérateurs publics comme privés. Afin de minimiser ses dépenses d'investissement mais aussi par manque d'ingénierie, elle met en œuvre un urbanisme négocié qui lui permet d'obtenir des aménagements publics réalisés par les porteurs de projets urbains sans avoir à en supporter le coût. En contrepartie elle prend en charge l'entretien de ces espaces rétrocédés.

Les aménagements des espaces publics sont à la charge des porteurs de projets et la ville assumera la charge de leur entretien suite à leur rétrocession pour 1€ symbolique. Cet urbanisme négocié par sa constance interroge la capacité de la ville à mettre en place un règlement et des outils d'urbanisme qui encadreraient les réalisations urbaines et sa volonté. Par exemple, l'architecte des bâtiments de France a noté l'absence d'une charte des matériaux et des coloris de mobiliers et équipements urbains. Aussi, à chaque nouveau projet d'espace public est associé un nouveau matériau et une nouvelle couleur. La création d'une charte loin d'unifier le traitement des espaces participe à rationaliser l'emploi de matériaux, à effectuer des économies d'échelles et limiter l'effet de rapiéçage lors de travaux ultérieurs.

L'urbanisme négocié peut apparaître comme un urbanisme « marchandé ». Il peut être exigeant et aboutir à l'excellence ou selon le degré de complaisance permettre le pire en fonction du partenaire. Sans l'existence d'un cadre ou une charte urbaine d'aménagement préalable qui fixe les intentions et les objectifs à atteindre et défend l'intérêt général, c'est à dire les intérêts de la ville, de ses habitants et usagers par une vision partagée de l'espace urbain, la négociation par projet peut dériver vers une négociation par objet, nuire à une cohérence d'ensemble du quartier et participer à une fragmentation qualitative et socio-spatiale de la ville. Le cadre s'il permet de fixer des intentions, des orientations sensibles et qualitatives, ne doit pas occulter la créativité et l'émergence de propositions originales et innovantes.

En l'absence de cadres et d'objectifs pré-définis à différentes échelles, les décisions sont prises à l'instant ou reportées parfois afin de prendre du recul, ce qui crée des décalages temporels l'intervention entre acteurs.

Une gestion du territoire néo-libérale

La politique d'aménagement du territoire portée par la municipalité de Montauban correspond à une gestion néolibérale de la ville, basée sur l'accueil peu encadré de l'intervention privée et l'idée du libre investissement et de la libre installation. Elle met en place une politique de développement économique liée aux activités, commerces, services et au tourisme pour assurer des rentrées financières et des emplois à la collectivité, et recherche l'accueil de ménages de catégories supérieures.

Cette politique se base sur une logique routière, dont les maillages et nœuds assurent l'accessibilité et la mobilité. Les réseaux viaires qui découpent et irriguent le territoire sont créateurs de paysage, d'aménagement urbain et de création de valeurs foncières. Le modèle participe à la formation de réseaux radio-concentriques à la ville, à l'étalement urbain et à mise en place de l'urbanisme de

secteurs des lotissements résidentiels et zones d'activités et commerciales, adapté à l'urbanisme de marché et aux projets et produits clés en main. Cette politique crée la structure contemporaine de nos villes appelée par David Mangin la « ville franchisée » (Mangin, 2001). La ville diffuse et émette rend indispensable l'utilisation de la voiture et permet dans sa construction la déqualification des centres villes et des secteurs mal positionnés ou encore la création de « clubs résidentiels » sur des espaces de meilleures qualités (Charmes, 2011).

Sur ce modèle, la municipalité attend aujourd'hui tous les bénéfices d'un développement de son territoire basé sur les réseaux à venir du boulevard urbain ouest - attendu depuis 2004 - du nouvel échangeur autoroutier de Montech et de la ligne LGV dont le fonctionnement est prévu à l'horizon 2030. Le boulevard urbain ouest, projet ambitieux de 15 kilomètres d'un coût global de 100 M€ est le principal programme d'investissement porté par GMCA.

« Passant au large des villes existantes, ce réseau n'en produit pas moins des effets sur l'urbanisation, en favorisant, d'un côté, la création de plateformes logistiques et des voies de raccordement, de l'autre, l'urbanisation des bourgs proches et l'essor de programmes annexes créant parfois de nouvelles centralités concurrentes. » (Mangin, 2001).

Le partenariat avec les porteurs privés

Dans un système d'économie libérale, les acteurs privés sont un des acteurs essentiels de la fabrique de la ville par les financements qu'ils apportent. Les édiles privilégient avant tout l'intervention des acteurs privés sur leur territoire et dans des partenariats public-privé. La participation des acteurs privés a permis la réalisation des projets de Villebourbon : par la vente de foncier nu à des promoteurs privés pour assurer l'équilibre financier des opérations des bailleurs sociaux, par l'achat et la réhabilitation de la friche de la piscine Nautica, qui occasionne une rentrée de fonds et évite à la ville des dépenses dans un projet public, et par un projet commercial dans la halle qui assure à la ville une rentrée de taxes et un retour sur investissement pour l'aménagement de la halle qu'elle a effectué.

La municipalité cherche à inscrire dans chaque projet un volet économique garantissant des revenus et des retours sur investissements rapides, pour limiter ses dépenses d'investissement et la hausse des taxes. Elle recherche activement des partenariats contractuels en vue d'aides financières et participe à de nombreux appels à projets européens, nationaux et régionaux. La négociation est devenue un de ses domaines de compétence.

Dans son mode de fonctionnement préférentiel, elle devrait encourager davantage le partenariat privé dans la co-construction d'opérations ciblées par la mise en place d'outils, de règlements d'urbanisme et par la gestion foncière.

L'activisme de l'association « Ça monte en bas » joue un rôle essentiel dans la redynamisation du quartier Villebourbon dans l'attente d'une intervention des pouvoirs publics et fait office d'intermédiaire entre les élus et les habitants.

Pour quelle raison la ville de Montauban hésite-t-elle à engager des dépenses d'aménagement ambitieux d'espace public à Villebourbon en même temps que les opérations engagées de rénovation du tour de ville et de la Place Nationale ?

Elle aurait pu initier plus tôt une politique d'investissement volontaire et soutenable pour accompagner une stratégie d'aménagement de Villebourbon sur la base de l'étude de requalification de 2008 et plus largement de la ville. Une réalisation régulière et phasée sur le long terme, évite d'accumuler un retard trop important dans la rénovation des infrastructures publiques. La qualité du cadre de vie aussi attire investisseurs et entreprises. Le coût de l'aménagement peut être négocié dans le cadre d'un partenariat urbain partenarial (PUP).

Pourquoi a-t-elle opté pour un urbanisme négocié ? Et misé sur l'investissement privé ? La ville n'aurait-elle pas les moyens financiers de tout aménager dans une même temporalité ? Ni de faire face aux charges qui incombent à une ville moyenne ?

Il semble qu'en l'absence d'aide de l'État et de partenaires publics la commune a des difficultés à réaliser le boulevard urbain ouest, une priorité depuis 2008 dont la lenteur de construction surprend... Il permettrait de limiter la circulation traversant le centre-ville, d'apaiser faubourgs et quartiers et de mettre en place d'autres alternatives de mobilités.

L'autonomie et les marges financières des villes moyennes

Par les lois de décentralisation successives, l'État, a délégué aux communes de nombreuses compétences et transféré les agents publics nécessaires à l'exercice de ces missions. Le transfert de ces missions de service public a augmenté la charge des dépenses de fonctionnement et d'investissement des villes. Malgré l'injonction de l'État à la maîtrise de la dépense publique par des réformes structurelles et organisationnelles, par la rationalisation de la gestion, la fusion et la mutualisation de services, le regroupement des communes en EPCI et la modernisation de la gestion publique locale, les dépenses des communes ne cessent d'augmenter.

Elles ne maîtrisent pas l'ensemble de l'augmentation de leurs dépenses : L'État décide de la revalorisation de l'indice des salaires, de l'avancement en grade des agents et malgré la libre administration de leur ressources, elles ne disposent pas d'une autonomie financière puisque l'État par le contrôle budgétaire qu'il exerce peut leur imposer de nouvelles charges ou réduire leurs ressources. Les incertitudes du monde contemporain incite également les villes à la prudence quant à leurs dépenses.

L'augmentation des dépenses des collectivités locales ajoutée à leur contribution au redressement des finances publiques par la baisse des dotations de l'État ont parfois mis les villes moyennes dans des situations financières délicates et les poussent à une gestion financière attentive voire rigoureuse. Aussi ont-elles souvent recours à une hausse de la fiscalité locale pour compenser la baisse des dotations de l'État, malgré des mécanismes de péréquations mis en place, et pour conserver une capacité d'autofinancement. La période récente de pandémie a grevé le budget des villes par l'augmentation de leurs dépenses en soutien à la vie locale. Dans un contexte de concurrence fiscale entre communes, les villes moyennes ont tendance à réduire la fiscalité dans un contexte électoral et pour conserver ou améliorer leur attractivité. Elles doivent néanmoins conserver des ressources suffisantes pour mettre en œuvre leurs politiques et missions et assumer les charges des équipements de centralité.

Les villes moyennes oubliées des aides nationales

Les villes moyennes, délaissées par les politiques publiques et les financements que celles-ci pouvaient leur apporter, ont oeuvré chacune seule face aux mutations politiques, structurelles, économiques et sociales pour maintenir sa place de pôle au sein de son territoire. L'État, bien qu'il soutienne financièrement les villes par un système de péréquations financières, la présence de services publics et de redistributions sociales, ne participe en principe plus à la définition des stratégies économiques et de développement du territoire qui sont de la compétence de la ville. Les villes moyennes ont dû relever le défi de gestion de leur nombreuses missions déléguées selon une capacité budgétaire qui est bien moindre que celle des métropoles. Elles ont donc une marge de manœuvre financière réduite et adoptent une gestion de manque de ressources.

Une gestion néo-libérale généralisée

Les lois de décentralisation, les réformes territoriales et de modernisation de l'administration et les réformes de maîtrise des dépenses et du déficit public ont introduit un modèle de gestion d'entreprise privée et de performance dans les administrations publiques. Les logiques néo-libérales ont été ensuite reprises par les gouvernements urbains. L'urbanisme n'est plus conçu dans un but de redistribution et de lutte contre les inégalités mais est caractérisé par une mise en concurrence des territoires et des acteurs, censée favoriser le développement (Pinson, 2020). La ville gouverne par des projets attractifs et compétitifs qui permettent le développement de leur environnement proche. La ville est alors considérée comme un bien marchand qui permet de générer des profits pour les investisseurs ; les biens immobiliers sont conçus comme des produits financiers de placement gérés par des acteurs privés.

La libéralisation des échanges et la diminution de la redistribution des ressources de l'État conduisent à une forte concurrence entre les villes, chacune cherchant à attirer entreprises et classes sociales privilégiées.

La ville est devenue un acteur économique à part entière, une ville entrepreneuriale qui privilégie les partenariats public-privé. Elle met en place une politique de développement, d'accueil des activités économiques, et recherche des retours rapides sur ses investissements.

La distribution des ressources de l'État ne s'opère donc plus en fonction de normes nationales, pas plus qu'elle n'est conditionnée par une négociation locale. Plus sûrement, elle résulte d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux.

Le gouvernement à distance de l'état des territoires. Politique nationale de la ville et décentralisation

L'État entretient avec les villes moyennes un partenariat de gouvernement à distance (Epstein, 2005, 2008/2). Ce dernier est un modèle de gestion néo-libéral des territoires mis en place par l'État. Après l'acte II de décentralisation de mars 2003 et en anticipation de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003, ce modèle a marqué le basculement de la politique de la ville d'une logique de programme national vers une logique de projet territorial.

Le programme national dont les objectifs et contenus sont décidés au niveau central est porté par une agence autonome, l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). La déclinaison locale de la politique est exercée par des appels à projets (AAP) en direction des villes.

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales déterminent des projets locaux pour leurs territoires en toute autonomie. Cependant elles soumettent leurs projets de démolition à l'approbation de l'ANRU, laquelle dispose d'un pouvoir de sélection discrétionnaire qui incite au dynamisme et à l'innovation.

Il en résulte une mise en concurrence nationale des territoires via les AAP, pour l'accès aux ressources de l'agence devenue guichet unique. Dans une période de restrictions budgétaires, le dispositif permet alors à l'État de restreindre ses dépenses budgétaires en organisant une gestion de la pénurie. D'un saupoudrage au niveau national, il passe à une politique de financements ciblés et limités, mettant ainsi en place un modèle de gestion néolibérale

La gestion de la politique de la ville n'a pas été confiée aux services déconcentrés de l'État, mais à une agence nationale, ce qui marque la volonté de rompre avec une organisation administrative à destination des villes qui autorisait un lien direct des élus et administrations locales vers l'administration d'État. Ce choix réduit l'influence des services de l'État territoriaux sur les choix de politique nationale.

Paradoxalement, tout en respectant l'autonomie des territoires accordée par la décentralisation, le système restreint l'autonomie du choix de projet des élus qui doivent se conformer aux attentes nationales, à l'approche et aux objectifs prédéfinis par l'agence afin de minimiser le risque de rejet de leur dossier et de se voir refuser pour plusieurs années l'accès aux ressources de l'État. L'importance de l'accès des collectivités locales aux ressources nationales s'est accentuée avec la diminution de leur autonomie financière et leur participation au redressement des finances publiques.

Organisé dans des délais très brefs, l'AAP incite fortement les collectivités locales à organiser des réseaux et des partenariats efficaces et à mobiliser les ressources des acteurs du territoire pour définir un projet partagé puis pour piloter sa mise en œuvre. Il invite à la mise en place d'une gouvernance urbaine (Le Galès, 1995).

Ainsi, alors que la décentralisation devait accroître la liberté et les responsabilités locales dans l'élaboration de leurs projets et voir le retrait de l'État des partenariats locaux, elle a abouti par la mise en concurrence de l'AAP à une réponse massive et consensuelle des villes au programme PNRU et à sa mise en œuvre indifférenciée. L'encadrement des opérations par un système centralisé de pilotage par indicateurs par les services déconcentrés est venu réinscrire l'État dans sa capacité à influencer et orienter les collectivités locales selon sa politique nationale (Epstein, 2005). Sur ce modèle de nouvelle gestion publique, diverses agences portent aujourd'hui les politiques nationales. L'État a

eu tendance à multiplier le dispositif ces dernières années, le Conseil d'État et l'Inspection générale des finances ont recensé l'existence de 103 à 1244 agences, selon la définition choisie.

Le programme ACV participe également à un modèle de gestion de « *gouvernement à distance* » (Epstein, 2005).

L'état institutionnalise l'action collective et territorialise ses politiques nationales. La politique nationale ACV est une nouvelle forme de cadrage et de contrôle de leur action territoriale par des dispositifs d'encadrement financier et de mise en concurrence pour l'accès aux ressources de l'État. (Aust et alii, 2013).

Sur le même principe de compétition et souvent sans aides financières à la clé, l'État réaffirme son rôle dans la gouvernance territoriale en s'appuyant sur des instruments comme les labels, prix, et trophées. Ces distinctions qui certifient le respect de normes et cahier des charges allant parfois au-delà des exigences réglementaires, sont également déclinées par les régions ou encore des organismes privés. Par ces récompenses, l'État attribue des mérites au territoire ou à un projet qui y est développé. Les labels et prix prisés par les villes, distinguent leur engagement, leur dynamisme et le caractère exemplaire du territoire et sont la source d'attractivité, de communication valorisante et de visibilité nationale. Par chaque ville primée qui devient une référence pour l'autre, le système entretient la concurrence et l'émulation vers une mise à niveau. Comme de nombreuses villes petites et moyennes, Montauban arbore ses marques et labels, images d'attractivité touristique et d'activisme écologique: Grand site d'Occitanie, Ville et village fleuris, ville d'art et d'histoire, terre de jeux 2024, Ville gourmande, Qualité tourisme, Citergie, Tourisme handicap, Accueil vélo, Jardin remarquable, tables et auberges de France, Bienvenue à la ferme et enfin l'Ecolabel européen.

Ainsi, si le gouvernement à distance est une opportunité pour l'État d'organiser ses politiques nationales au niveau local, la participation des villes aux différents appels à projets des politiques de la ville et de rénovation urbaine répond également à une logique opportuniste d'obtenir des financements devenus rares en soutien à leurs projets. Cependant la stratégie de la politique locale coïncide-t-elle avec la stratégie nationale ?

ACV, une reproduction de la politique des métropoles ? Un levier ou un piège ?

Les choix des projets réalisés par les élus de Montauban guidés par le programme ACV reprennent les politiques mises en place lors des années 1980 et 1990 pour la redynamisation et la rénovation des centres des grandes villes alors en perte de vitesse : la rénovation des logements par une OPAH ou OPAH-RU, la revitalisation des commerces par la piétonisation des rues, la recherche d'enseignes attractives, la mise en place d'animations commerciales, l'embellissement et la patrimonialisation du centre ville pour attirer la nouvelle clientèle des touristes, un accès facilité au centre-ville par la construction de parcs de stationnement et la mise en place de transports en commun. Les centres des métropoles concentrent le patrimoine, les catégories supérieures, les sièges d'entreprises, les pouvoirs politiques et symboliques.

Les choix des élus de Montauban associés au dispositif ACV complété des volets ORT et OPAH-RU, focalisent l'action sur l'objectif de l'attractivité du centre-ville et reprennent l'exemple des grandes villes perçues comme des « espaces gagnants ». Selon Daniel Béhar, les villes moyennes doivent inventer leurs coopérations et leurs stratégies propres adaptées à leurs spécificités et les politiques nationales ne doivent pas les inciter à reproduire les stratégies menées par les métropoles.

Dans un système de gouvernement à distance, l'État adopte une stratégie de mise en concurrence des villes moyennes par des appels à projet. Les villes moyennes sont depuis longtemps entrées dans ce système de concurrence. Le gain d'un appel à projet ou d'un nouveau label offre à la collectivité locale une visibilité sur la scène nationale et des images positives de dynamisme et d'innovation sur lesquelles elle appuie sa communication et son attractivité.

Le programme ACV est une opportunité pour l'État de redynamiser l'aménagement de son territoire en ciblant les villes moyennes. Il offre un partenariat de financement privilégié des projets et études et laisse la collectivité choisir les projets territoriaux qu'elle veut mener.

Au travers des appels à projets transparait également la volonté de l'État de reprendre en main la politique d'aménagement du territoire. Cependant si l'État décide de la réglementation de cette

politique, il n'a plus la compétence de sa mise en œuvre et les réponses aux appels à projets nationaux dans l'objectif de répondre au cahier des charges sont formatées.

Les effets ou méfaits ? de la mise en concurrence des villes

Même si les indicateurs de contrôle de la réussite des actions sont peu contraignants, la pénurie des financements nationaux invite en toute logique à des projets structurants pour le territoire et inscrits dans une stratégie, au risque de ne plus avoir accès à ces ressources. Mais une telle stratégie est-elle facilitée par le dispositif mis en place ?

Lors du montage du dossier de l'appel à projet ACV, les villes ne disposent que d'un temps de préparation réduit. Montauban en est le parfait exemple. La ville a élaboré son dossier de candidature dans un délai court de six mois ; dérisoire au regard des enjeux et de la nécessité d'une réflexion transversale à l'échelle territoriale pour déterminer des projets structurants et une stratégie à long terme. Dans une mise en concurrence des rares ressources nationales, les villes parent-elles au plus pressé par une liste de projets sans liens avec une stratégie de territoire mais répondant aux critères nationaux ?

A terme toutes les villes moyennes ne risquent-elles pas d'échouer dans la réalisation des actions inscrites à leur programme ?

L'action publique, quel partenariat entre services de l'État et collectivités locales ?

La politique publique est une politique interministérielle, intersectorielle et inter-collectivités. Elle est verticale et transversale et demande une collaboration entre les responsables publics nationaux et locaux pour une action, des financements communs et des efforts conjoints pour surmonter le mille-feuille des collectivités territoriales. Cette politique partenariale passe par un accord contractuel, une volonté de mettre en commun des moyens humains et financiers afin d'atteindre des objectifs communs. L'État définit la politique nationale et délègue aux collectivités sa gestion et sa mise en œuvre dans l'intérêt général des citoyens.

Au niveau local, le préfet, représentant de l'État, et les services déconcentrés de l'État sont les interlocuteurs de la mise en œuvre de la politique publique et de l'application des dispositifs législatifs et réglementaires. Ils coordonnent et exercent un contrôle sur la mise en œuvre des politiques nationales par les collectivités. Ils participent à la gestion des politiques nationales et au contrôle des aides financières publiques. Leur rôle important d'observation et de connaissance du territoire départemental constitue un appui pour l'établissement de stratégies et politiques territoriales. Avec la décentralisation le rôle des services de la DDT s'est amenuisé, son ingénierie ne possède plus le rôle d'acteur principal d'aménageur du territoire. Son rôle s'est orienté vers l'instruction de demandes d'autorisation des projets, les conseils en amont aux porteurs de projets publics et privés dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire et de développement durable.

L'action ACV est aussi une occasion pour l'État de communiquer au sujet de ses actions vers les collectivités territoriales, dans le jeu politique qui oppose souvent le local au central

Quel est le rôle des services de l'État dans le contexte des politiques de la ville de l'État et du dispositif ACV ?

Des services amoindris et contournés

L'État dans les actes I et II de décentralisation et la loi organique relative aux lois de finances a marginalisé les services déconcentrés de l'État. Par le transfert de compétences aux collectivités locales, ces derniers ont perdu la co-gestion des politiques publiques. Les services ont également perdu une large part de leurs compétences et de leurs ressources par des coupes importantes de personnel et de fusions de services, qui coordonnaient jusque là le partenariat État-collectivités. Ainsi dans certains endroits du territoire, les missions sont difficilement voire plus du tout assumées, faute de moyens et de ressources humaines et matérielles. Cette fragilisation a également réduit leur autonomie par rapport à l'État central dans la mise en œuvre de la politique nationale au niveau local.

Le système de gestion des politiques nationales par des agences autonomes qui soumettent les villes à des AAP nationaux, contourne les services de l'État dans une position d'acteur principal et les limite à la coordination de la politique avec les partenaires locaux. Ces services ne sont pas consultés dans le choix des lauréats et ne participent plus à la définition de la politique nationale à l'échelle locale. Dans le cadre des actions ACV, leur rôle se restreint à la coordination des acteurs, au contrôle de l'agenda et de la réalisation des actions qui subordonne le versement des aides.

Des services au service des acteurs et du territoire.

Le rôle des services de la DDT est de mettre en œuvre la politique d'aménagement de développement durable des territoires notamment en aidant les porteurs de projets en amont et d'instruire les demandes d'autorisation dans ses domaines de compétences.

Leurs missions sont d'importance pour la prospective du territoire, par l'observation, la connaissance fine et la cartographie du territoire qu'ils détiennent. Les élus locaux notamment de communes de petite taille ou dont l'intercommunalité ne disposent pas d'ingénierie compétente, ont recours aux conseils et expertises des services déconcentrés. Néanmoins leur capacité d'expertise s'amointrit avec la diminution des effectifs et des moyens alloués par l'État.

Un rôle pédagogique et de contrôle. Un pouvoir coercitif limité.

L'ingénierie de la DDT joue un rôle principal dans l'explication, l'acculturation et la diffusion d'exemples concrets de réalisations de la politique nationale, pour inciter les élus locaux et porteurs de projets privés volontaires à mettre en œuvre au niveau local des politiques nationales de plus en plus complexes.

Les services dans leurs mission de contrôle disposent d'un pouvoir de coercition envers les collectivités, en cas de défaut dans l'application des règlements nationaux. Les rapports et avertissements issus de la veille de la mise en œuvre locale de la politique de l'État est l'un des leviers que les services de l'État détiennent. Par des notes et porter à connaissance, ils informent le préfet des manquements, retards et faiblesses des collectivités locales dans l'application des politiques nationales. Le rôle du préfet est alors de rappeler à l'ordre la collectivité ou de leur proposer une aide. Les échanges de ce niveau deviennent éminemment politiques.

Les services de l'État ne disposent plus de pouvoir d'influence sur les agences ou sur l'adaptation de la politique nationale. Mais selon la citation à suivre, leur ténacité peut modifier leur position vers un rôle d'acteur ; l'écrit laisse toujours des traces :

« Récemment, Rémi Dormois (2016) a montré comment les acteurs de la main gauche de l'État, en charge des politiques de l'habitat dans une ville en déclin, n'ont pas seulement subi et appliqué la politique portée par les agences nationales (Anru, Agence nationale pour la rénovation urbaine, et Anah, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat). « La direction départementale de la Loire, comme d'autres DDT, a su faire du rapport aux deux agences une ressource stratégique pour demeurer un partenaire central des politiques locales du logement et de l'aménagement [...]. Elle a pu ainsi obtenir des adaptations locales aux règles d'intervention établies par les deux agences.⁵⁰ »

Entre deux. Une place à trouver

Les services de la DDT sont dans une position inconfortable, entre des collectivités qui tiennent à l'autonomie de leur administration et à la définition de leur politique locale et l'État qui impose l'application de sa politique nationale. Ils sont à la frontière de l'expression de tensions et d'intérêts parfois contradictoires en fonction des contextes locaux, sociaux, financiers, électoraux et politiques. Une confiance est à mettre en place, mais elle ne se décrète pas et se construit sur le long terme avec des partenaires volontaires attentifs et ouverts.

La position des services de l'État semble être dans un « entre deux », comme garants locaux de la politique nationale et ingénierie peu consultée de sa mise en œuvre par les collectivités locales.

50 Raimbault N. et Reigner H. (2018), La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : Coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines, in [en ligne] *Métropoles*, ENTPE ; ENS éditions, 2018.

La DDT est une administration fermée sur elle-même et peu accessible au public, alors que ses agents pourraient partager leurs connaissances et compétences lors d'échanges avec les habitants et citoyens sur les nouvelles politiques de développement durable et de transition écologique.

En tant qu'ingénierie référente, ils sont parfois conviés par les maires à participer avec d'autres organismes publics ou privés, à des réunions et séminaires au sujets de la politique nationale. Mais ce rôle pédagogique, s'il est autorisé lors de manifestations organisées par les élus locaux, n'entre pas dans le cadre de leur mission dans une relation directe avec le public. Pourtant dans le domaine de l'éducation routière, les services jouent un rôle pédagogique auprès des enfants en intervenant dans les écoles et collèges.

Au vu des bouleversements actuels climatiques, géopolitiques et économiques, la politique nationale porte l'injonction d'une mutation accélérée de la société et demande de modifier le modèle urbain et par là même les modes de vie. Cette volonté se heurte à celle de maintenir l'ancien modèle de vie basé sur la croissance et ancré dans les mentalités, les habitudes et les mécanismes de fonctionnement des élus et de leur électorat. Le changement porte aussi en lui peurs et incertitudes. La mission des services de la DDT est un travail nécessaire difficile, exigeant et pédagogique de longue haleine, pour éclairer la nécessité, les avantages et les chemins possibles de cette mutation dans l'objectif d'une appropriation de la politique nationale par les élus et la population. L'arrivée d'une population métropolitaine, plus encline à un mode de vie dans un sens modéré de la consommation ou plus fortement tourné vers la transition écologique, aidera peut être à initier des changements de comportements auprès de la population locale mais aussi à terme comme cela a été observé dans les villes des espaces périurbains, aidera à avoir une influence par le vote et mener peut être à une alternative par une prise du pouvoir local ?

Les changements acceptés sont exprimés par le vote d'une partie mûre de la population des métropoles depuis plus longtemps exposée à des mutations et évolutions de société. Mais la population et les usagers des villes moyennes n'ont pas accès aux avantages de la métropole en termes d'opportunités, de mobilités, d'emplois et de services. Elle considère ces mutations comme l'édification de la « ville des bobos », la gentrification l'apanage de la classe moyenne. Néanmoins une population informée ou concertée à laquelle des alternatives sont proposées, comme à Cahors acceptent plus volontiers ces changements. La mutation du mode actuel de fonctionnement des villes moyennes et de leurs territoires vers un mode de développement écologique et vertueux reste un véritable défi qui ne peut être atteint sans l'aide de l'État et sans une gouvernance urbaine voire territoriale élargie avec la participation des services de la DDT.

Quel devenir pour Villebourbon ?

Par ses atouts, Villebourbon quartier populaire ne manquera pas d'attirer des investisseurs privés et de se gentrifier peu à peu, que la ville intervienne ou non pour améliorer son cadre de vie, Le mouvement est déjà en cours. La temporalité de son renouvellement, suivant le concept de jardin de la Ville Haute, dépend de la volonté de la ville d'intervenir par des projets d'aménagements publics et des espaces des bords du Tarn, mais aussi de faire du quartier-gare un pôle des mobilités du centre-ville et de son territoire. Par aménagement, il ne faut pas entendre une intervention systématique sur l'espace et les lieux, investis et modifiés par des travaux, au risque de la standardisation. La ville a également besoin de lieux ouverts à des possibles pour les habitants, de lieux gratuits, à investir, sauvages et inaccessibles.

Le quartier-gare Villebourbon est situé dans un entre deux, que la ville n'a pas encore investi dont la ville n'a pas encore saisi la place. Entre centre-ville et futur pôle LGV, entre centre-ville et campagne, entre ville et jardin.

Quelle trajectoire pour Montauban ?

« Dans l'avenir, la proximité de la métropole toulousaine, qui n'a joué jusqu'ici qu'un rôle d'inhibition dans la croissance, peut aboutir au déversement d'une partie de son trop-plein de population : la banlieue est aussi, à tout prendre, une forme de développement...⁵¹ »

« ... soit se fondre dans une nébuleuse, soit briller de leur éclat singulier dans une constellation⁵² »

Les enjeux de la ville de Montauban dépassent son espace, ce sont des enjeux d'aménagement du territoire, Montauban doit se construire avec son agglomération, les communes de ses bassins de vie et d'emploi et la métropole toulousaine dans le cadre d'une gouvernance urbaine. Sans co-construction avec les communes environnantes, le plus grand risque pour Montauban serait de se retrouver concurrencée par les bourgs environnants, multi-polarisés, offrant une meilleure qualité de vie, celle du village imaginaire, profitant de la ville-centre, de ses réseaux et du futur pôle-gare TGV. Ces bourgs proposeraient un mode de vie centré sur la résidence. Par l'amélioration de leurs équipements et services, ils garantiraient un cadre de vie urbain de qualité. La fréquentation de la ville centre ou de la métropole deviendrait alors ponctuelle pour des besoins spécifiques.

Les collectivités de Montauban et des villes moyennes doivent selon leur contexte, inventer un nouveau modèle urbain, innover et partager un développement équilibré. Une ville volontaire qui mobilise les partenariats locaux et ses habitants, selon une stratégie commune, claire et annoncée rend plus attractif son territoire et l'ouvre aux investissements. Elle doit être attentive et exigeante dans la qualité de ses interventions et aménagements au risque de décevoir ses habitants et de devoir à terme les améliorer et de nouveau investir. Le principal est d'expérimenter, d'acquérir de l'expérience pour progresser dans les prises de décisions, dans une attitude partenariale. La ville de Montauban doit se construire avec ses habitants, auxquels toutes les actions de fabrique de la ville sont destinées.

La trajectoire urbaine et les actions concrètes à réaliser sont de véritables défis liés à des choix politiques, des choix d'organisation et à des capacités financières. L'État doit accompagner les villes moyennes par des financements, un l'accès à de l'ingénierie et ouvrir sa politique nationale à des axes choisis localement pour définir une stratégie de territoire. En ce sens, les services déconcentrés de l'État ne seraient-ils pas des acteurs bien placés ?

Stratégie, outils, et partenariat pour une action en faveur des habitants.

51 Idrac M. (1973), « Les problèmes de développement de Montauban », in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 44, fascicule 4, 1973. Villes moyennes. pp. 397-414.

52 Commerçon N. et Goujon P. (dir.) (1997), *Villes moyennes, espace, société, patrimoine*, Presses Universitaires de Lyon, 490 p.

Montauban est actuellement dans des « entre deux ».

Entre deux tailles, entre la métropole et la petite ville.

Entre espace rural et espace métropolitain.

Montauban des aspirations contraires et inconciliables ?

Entre ville hyperconnectée et environnement préservé,

Entre ville dynamique et cadre de vie apaisé,

Entre règlements d'urbanisme obsolètes et règlements aux normes ambitieuses,

Entre gouvernement opaque et tendu et gouvernance urbaine ouverte et apaisée,

Entre marché et régulation.

Les édiles portent le choix de son devenir.

La ville doit choisir entre deux modèles urbains,

Entre l'absorption par la métropole, sa disparition de la ville au profit du règne de l'urbain (Choay, Koolhaas), espace de la mobilité en voiture, espace à la croissance peu régulée par le public, gérée par le marché produisant des lieux valorisés et des lieux banalisés,

Et la ville durable et de la transition écologique, l'inclusion de la « ville-jardin » au développement maîtrisé et responsable, de « taille humaine » qui conserve ses spécificités, son identité, préserve ses ressources, ses espaces naturels et articule les espaces ruraux et urbains sans que la pression résidentielle et économique déstabilise son territoire.

Où la trajectoire se situe-t-elle entre ? Comme espace de transition, un espace autre à inventer.

« les entre-deux constituent des espaces où il se passe quelque chose. Là, les « deux » importent moins que le « entre », qui est avant tout mouvement.⁵³ »

53 Le Gall J. et Rougé L. (2014), « Oser les entre-deux ! », in *Les carnets de la géographie* [en ligne], juillet 2014, <https://journals.openedition.org/cdg/496>

L'expérience du stage

Retrouver le milieu universitaire a été pour moi des moments enrichissants, d'apprentissage, de rencontres et d'expériences. Ces études m'ont permis de me confronter à de nouvelles méthodes de travail, parfois avec difficulté et de m'extraire de mes habitudes et mes à priori. Apprendre et progresser est enthousiasmant et énergisant.

Néanmoins le sentiment qui subsiste du stage que j'ai effectué à la DDT est un d'incomplétude. Les interrogations successives, allers-retours permanents de croisements entre recueils d'informations et entretiens, et les changements d'échelles d'observation, n'ont pas suffi à une compréhension et une analyse complète des mécanismes et imbrications du système montalbanais. En prenant du recul, les questions des entretiens manquaient de précisions et de profondeur, les réponses étaient partielles, partiales ou demandaient à être précisées. Une réponse éclairait et permettait d'étayer le propos, mais souvent emmenait un autre questionnement qui demandait une réponse que le temps ou le contexte ne permettait pas d'obtenir. Ou encore une dernière information, venait contrebalancer le discours, mais il fallait conclure.

Mon étiquetage « service de la DDT » a sans doute fermé des portes de services et conduit à des réponses policées ou négatives par devoir de réserve et conflits d'intérêts. Une certaine opacité règne à Montauban qui est plus profonde encore quand on approche le gouvernement de la ville. Au fur et à mesure de l'avancement de cette enquête, le sujet de l'étude des leviers et freins à l'émergence de projets destinés à la redynamisation du quartier Villebourbon se dirigeait vers un sujet de politique nationale et de gouvernance locale plus complexe à appréhender et retranscrire. La fabrique de ville ne se laisse pas appréhender facilement. Il me semble ne pouvoir émettre dans ce travail que des hypothèses, raison pour laquelle en introduction je parle de faisceaux d'indices sur lesquels j'effectue une analyse subjective. J'essaie néanmoins de restituer une vision juste.

Ce stage dans les services de la DDT m'a permis d'observer le travail des services de la direction départementale du Tarn et Garonne, sans pouvoir en appréhender tous les aspects tant les missions et domaines de la politique de l'État sont nombreux et la gestion de la politique nationale parfois complexe. Le sujet transversal du stage et la proximité du personnel de nombreux bureaux m'a offert la possibilité de les questionner et d'effectuer des recherches sur une partie des thèmes qui fabriquent la ville, la politique de l'habitat, la politique « Petite Ville de Demain », les autorisations d'exploitation commerciale, les mobilités douces, la production d'énergie renouvelable, les risques naturels, la publicité, les ressources financières des villes et ainsi de tenter d'embrasser la complexité et les mécanismes du système de la ville.

En raison de leur emploi du temps chargés, je n'ai pas pu profiter pleinement des connaissances et expertises des agents dans leur domaine.

Bibliographie

Ouvrages

Ascher F. Béhar D., Etchegoyen A. et Fraisse R. (1998), *Ville et développement, le territoire en quête de sens*, éditions Textuel, Paris, 95 p.

Ascher F. (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, éditions du jour, série Intervention, Paris, 104 p.

Charmes É. (2011), *La ville émiétée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF, Paris, 288 p.

Gerber S. (2022), *Montauban-Villebourbon, histoire urbaine d'un faubourg*, éditions Région Occitanie / Pyrénées Méditerranée, collection Focus, 160 p.

Mangin David (2004), *La ville franchisée : Formes et structures de la ville contemporaine*, éditions de la Villette, Paris, 400 p.

Mangin D. et Panerai P. (1999), *Le projet urbain*, éditions Parenthèses, Marseille, 1999, 195 p.

Panerai P., Demorgon M., Depaule J.-C. (1999), *Analyse urbaine*, éditions Parenthèses, Marseille, 189 p.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Science Po, Paris, 418 p.

Pinson G. (2020), *La ville néolibérale*, Paris, PUF, collection La ville en débat, 160 p.

Articles scientifiques

Aust J., Crespy C., Renaud Epstein R., Hélène Reigner H. (2013), « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », in *Sciences de la Société*, Presses universitaires du Midi, 2013, pp.3-21.

HAL Id: hal-01687580 <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01687580>

Barroca Bruno et Hubert Gilles (2008), « Urbaniser les zones inondables, est-ce concevable ? », in *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 11 / 2008, mis en ligne le 06 novembre 2008.

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/7413>

DOI : 10.4000/developpementdurable.7413

Berroyer S., Fol S., Quéva C. et Santamaria F. (2019), « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », in *Belgeo* [En ligne], 3/2019, mis en ligne le 08 mai 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/33736> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.33736>

Béhar D. (2011), « Bricolage stratégique et obligation d'innover », in *Revue Urbanisme*, n°378, pp. 50-51.

Bonnin-Olivaira S. (2016), « Les petites villes dans la périurbanisation. De l'influence métropolitaine à l'ancrage local dans l'aire métropolitaine toulousaine », in *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [en ligne], 32 | 2016

Bouvard C., Frocrain P., Gervais É., Rais Assa C., Gomel C. (2022), « Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement durable ? », *France Stratégie* [En ligne], La note d'analyse de France Stratégie, 2022/2 n° 107, pp. 1-19.

Barroca B. et Hubert G. (2008), « Urbaniser les zones inondables, est-ce concevable ? », in *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 11/2008, mis en ligne le 06 novembre 2008.

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/7413>

DOI : 10.4000/developpementdurable.7413

Dauphiné A. et Provitolo D. (2007), « La résilience : un concept pour la gestion des risques », in *Annales de géographie*, 2007/2 n° 654, Armand Colin, p. 115-125.

- Dégardin F. (2002), « Urbanisation et inondations : de l'opposition à la réconciliation », in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 79e année, 2002-1 (mars), Géomorphologie et géographie aujourd'hui, Eau et territoire, pp. 91-103.
 URL: https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_2002_num_79_1_2260
 DOI : <https://doi.org/10.3406/bagf.2002.2260>
- Delage A. (2018), « Gare au standard ! Les nouveaux quartiers de gare TGV, produit d'appel pour des territoires en mal de reconnaissance ? », in *Les Annales de la recherche urbaine*, N°113, 2018. La ville standardisée, pp. 150-165.
 DOI: <https://doi.org/10.3406/aru.2018.3280>
https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_2018_num_113_1_3280
- De Roo P. (2011), « Des charnières territoriales à conforter », in *Revue Urbanisme*, mai/juin 2011, pp. 5-9,
- Demazière C. (2014), « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », in *Métropolitiques* [En ligne], 29 janvier 2014.
 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Pourquoi-et-comment-analyser-les.html>.
- Demazière C. (2017), « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », in *Érès* [En ligne], Espaces et sociétés, 2017/1 n° 168-169, pp.17-32.
<https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2017-1-page-17.htm>
- Deraëve S. (2015), « Les villes intermédiaires françaises face aux mutations des systèmes productifs : enjeux et stratégies territoriales », in *Bulletin de l'association de géographes français* [En ligne], 92-4 / 2015, mis en ligne le 22 janvier 2018.
 URL : <http://journals.openedition.org/bagf/1090>
 DOI : 10.4000/bagf.1090
- Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », in *Esprit*, Novembre 2005, No. 319 (11), éditions Esprit, pp. 9-111.
 URL: <https://www.jstor.org/stable/24256234>
- Epstein R. (2015), « La gouvernance territoriale : une affaire d'État « La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », in *L'Année sociologique* (1940/1948-), 2015, Troisième série, Vol. 65, No. 2, Les Figures de la coordination (1), Presses Universitaires de France, 2015, pp. 457-482.
 URL: <https://www.jstor.org/stable/43998639>
- Epstein R., (2008) « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », in *Esprit*, 2008/2 (Février), pp. 136-149.
- Escaffre F., « Métropolisations et redéfinitions des centralités urbaines », in *Belvedere*, 0/décembre 2016, pp. 12-14.
- Feral F. (1957), « Les industries alimentaires de Montauban : Minoterie, biscuiterie et pâtes alimentaires », in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 28, fascicule 1, 1957. pp. 105-11.
 URL : https://www.persee.fr/doc/rgpso_0035-3221_1957_num_28_1_1446
 DOI : <https://doi.org/10.3406/rgpso.1957.1446>
- Fol S. et Cunningham-Sabot E. (2010), « « Déclin urbain » et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », in *Annales de la géographie*, juillet-août 2010, 119^e année, n° 674, Armand Colin, pp. 359-383.
- Jaillet M.-C. (2004), « L'espace périurbain : univers des classes moyennes », in *Esprit*, *La ville à trois vitesses : gentrification, régulation, périurbanisation*, n°303, avril-mai 2004, pp. 40-61.
- Gralepois M. et Guevara S. (2015), « L'adaptation aux risques d'inondation façonnée par les métiers de la ville », in *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 6, n°3/décembre 2015, mis en ligne le 18 décembre 2015.
 URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11014>
 DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11014>

- Idrac M. (1973), « Les problèmes de développement de Montauban », in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 44, fascicule 4, 1973. Villes moyennes. pp. 397-414.
 URL: https://www.persee.fr/doc/rgpso_0035-3221_1973_num_44_4_
 DOI : <https://doi.org/10.3406/rgpso.1973.3377>
- Languillon R. (2020), « Les villes moyennes entre imaginaire et complexité », in *La Fabrique de la cité* [En ligne], note du 01.07.2020.
 URL:<https://www.lafabriquedelacite.com/publications/les-villes-moyennes-entre-imaginaires-et-complexite/>
- Le Galès P. (2005), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », In *la revue française de science politique*, 45-1, 1995, pp. 57-95.
- Le Gall J. et Rougé L. (2014), « Oser les entre-deux ! », in *Les carnets de la géographie* [en ligne], juillet 2014,
 URL: <https://journals.openedition.org/cdg/496>
- Pardé M. (1930), « La crue catastrophique de mars 1930 dans le Sud-Ouest de la France », in *Revue de géographie alpine*, tome 18, n°2, 1930. pp. 343-393.
 URL : https://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1930_num_18_2_4534
 DOI : <https://doi.org/10.3406/rga.1930.4534>
- Pardé M. (1930), « Les inondations désastreuses de mars 1930 », in *Annales de Géographie*, t. 39, n°219, 1930. pp. 244-248.
 URL : https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1930_num_39_219_10084
 DOI : <https://doi.org/10.3406/geo.1930.10084>
- Pinson G. (2006) , « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », in *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po, 2006/4 Vol. 56, pp. 619-651.
- Oberlé C. (2020), « Les mutations du *centre invisible* : les villes petites et moyennes et leurs stratégies de transformation » , in *Allemagne d'aujourd'hui, association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui* [En ligne], 2020/4 N° 234, pp. 83-96.
 URL : <https://www.cairn.info/revue-allemande-d-aujourd-hui-2020-4-page-83.htm>
- Raimbault N. et Reigner H. (2018), « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : Coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », in [en ligne] *Métropoles*, ENTPE ; ENS éditions, 2018.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02164091/document>
- Rode S. (2012), « Le chêne ou le roseau : quelles stratégies de gestion du risque d'inondation en France ? », in *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 603, mis en ligne le 25 avril 2012.
 URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/25299>
 DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.25299>
- Rode Sylvain, Gralepois Mathilde , Daniel-Lacombe Éric, « Les transactions entre la ville et l'inondation pour un urbanisme plus résilient. La Houille Blanche », in *Revue internationale de l'eau*, EDP Sciences, 2018, pp. 34-40.
 URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02284252>
- Santamaria F. (2012), « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », in *Norois* [En ligne], 223/2012, mis en ligne le 28 février 2014.
 URL : <http://journals.openedition.org/norois/4180> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.4180>
- Santamaria F. (2000), « La notion de « ville moyenne » en France, en Espagne et au Royaume-Uni, in *Annales de Géographie*, 109e Année, No. 613 (mai-juin 2000), Armand Colin , pages 227 à 239.
 URL : <https://www.jstor.org/stable/23455805>

Articles de presse en ligne

Delage A. et Rousseau M., (6 décembre 2021), Derrière l'« exode urbain », l'accaparement foncier ?, Le *Nouvel Observateur* [En ligne].
<https://www.nouvelobs.com/societe/20211206.OBS51837/derriere-l-exode-urbain-l-accaparement-foncier.html>

Documents

Aua/T, Observatoire local des loyers de l'agglomération toulousaine. Les niveaux de loyer en 2021, avril 2022, 60 p.

Ville de Montauban, (2021), *Bilan de lutte contre l'habitat indigne 2021*.

Urbanis, (janvier 2021), *Bilan OPAH-RU année 1*.

Grand Cahors – ANAH, (janvier 2021), *Bilan OPAH-RU « Coeur d'agglomération du Grand Cahors » 2015-2020*.

Caisse des dépôts et consignation, (mai 2019), *Villes petites et moyennes, évolutions et stratégies d'action, comparaison internationale*, les Cahiers de la recherche.

Cour des comptes, Rapport public thématique, (octobre 2020), *Les villes moyennes en Occitanie, Crises et adaptations*.

CEPRI, Rapport du CEPRI, (février 2015), *Comment saisir les opérations de renouvellement urbain pour réduire la vulnérabilité des territoires inondables face au risque inondation. Principes techniques d'aménagement*.

Cerema, (octobre 2016), *État des lieux et diagnostic du risque inondation, Périmètre de la SLGRI Montauban – Moissac*.

DDT 82, (2014), Programme de prévention des risques naturels prévisibles inondations, approuvé le 27 août 2014.

DDT 82, (juillet 2018), *Convention cadre pluriannuelle Action coeur de ville de Montauban*.

DDT 82, (2019), *Convention de l'OPAH-RU « Vivre la ville » 2019-2014*

D'une ville à l'autre, agence d'urbanisme et d'architecture, Roca d'Huiteza architecte - urbaniste, (mai 2008), *Projet de renouvellement urbain des quartiers Sapiac et Villebourbon: demain, une ville jardin et le parc des rives ?*

GrandTour – Art et paysage, (novembre 2019), *Plan guide paysager de Montauban*.

Intencité, Ouishare, (juillet 2018), *Étude stratégique et opérationnelle pour l'attractivité du centre ville de Montauban*.

Insee, (2014), *Zone d'emploi de Montauban*, Dossier Midi-Pyrénées n° 2.

Insee, (2015), *Aire urbaine de Montauban*, Dossier Midi-Pyrénées n° 4.

Insee, (octobre 2019), Flash Occitanie n°92.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4224825>

Insee – aua/T, (juillet 2017), *Toulouse dynamise l'emploi dans son réseau de villes moyennes*, Analyses Occitanie n° 47.

Lavarde C., Commission des finances, (12 octobre 2021, mis à jour le 17 décembre 2021), *L'essentiel sur la proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*.

<http://www.senat.fr/lessentiel/pp120-325.pdf>

Marty C., (juin 1999), Service urbanisme, habitat et eau, *Plan de prévention des risques naturels du Tarn. Bassin du Tarn. Note de présentation, PPR Tarn*.

Mutations, (janvier 2011), *Étude de piétonisation, projet urbain du centre ville de Montauban*.

PACT, (septembre 2011), *Étude pré-opérationnelle de l'OPAH-RU « Coeur de ville et villages » 2012-2017*.

Plan d'aménagement et de développement durables du PLU de Montauban, version du 30 novembre 2016.
Plan local d'urbanisme de la ville de Montauban, version du 25 juin 2018.
Projet de plan des déplacements urbains de la communauté de Montauban les trois rivières, 7 décembre 2005.
Programme local de l'habitat du communauté d'agglomération Montauban trois rivières 2010-2020, modification n°1.
Programme local de l'habitat du Grand Montauban 2022-2028.
PUCA, (septembre 2014), Villes et inondations : prévention, adaptation et résilience, *Les quatre pages PUCA*, n°18.
Pôle Emploi Occitanie – Statistiques, études et évaluations, Diagnostic territorial, (avril 2022), *Bassin d'emploi de Montauban*, 19p.
Parcourir les territoires, Urbactis, (2010), *Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montauban*.
Soliha, (juin 2018), *Évaluation de l'OPAH-RU « Coeur de ville et villages » 2012-2017*.
Taillandier architectes associés, Objectif Villes, Grandtour, (juin 2019), *Projet urbain Montauban 2030*.
Voinchet B., architecte, (mai 2008), *Plan de sauvegarde de mise en valeur de la ville de Montauban, Rapport de présentation*.

Sitographie

ADEME, agence de la transition écologiques.
<https://ademe.fr>

Agence immobilière La Forêt.
<https://www.laforet.com/agence-immobiliere/montauban>

Agence nationale de la cohésion des territoires.
<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr>

Agence d'urbanisme et d'architecture de Toulouse.
<https://www.aua-toulouse.org/>

Cadastre.gouv
<https://www.cadastre.gouv>

CEREMA.
<https://www.cerema.fr/fr>

Cour des comptes.
www.ccomptes.fr

Demande de valeur foncière.
<https://app.dvf.etalab.gouv.fr/>

INSEE.
<https://www.insee.fr>

La centrale des marchés.
<https://centraledesmarches.com/marches-publics>

La Dépêche du Midi.
<https://www.ladepeche.fr/>

Le Petit Journal.
<https://www.lepetitjournal.net>

Notaires de France, immobilier et statistiques.
<https://immobilier.statistiques.notaires.fr/>

PUCA
<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/>

Annexe 1

Liste des entretiens

Liste des entretiens semi-directifs :

Entretien, manager du commerce, avril 2022, notes.
Entretien, chef du service habitat, DDT82, avril 2022, notes.
Entretien, chercheur en sociologie, avril 2022, notes.
Entretien, habitant 1, avril 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, agent immobilier 1, avril 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, maître d'ouvrage 1, Nautica, avril 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, co-président d'association, avril-mai 2022, notes.
Entretien, directrice des services de l'habitat, GMCA, avril 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, responsable foncier, DDT 82, mai 2022, notes.
Entretien, agent immobilier 2, avril 2022, notes.
Entretien, agent immobilier 3, avril 2022, notes.
Entretien, maître d'ouvrage 2, Nautica, avril 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, directrice des services de l'urbanisme, Ville, mai 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, responsable pôle promotion Occitanie, Mésolia, mai 2022, notes.
Entretien, maître d'oeuvre 1, mai 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, ABF, mai 2022, notes.
Entretien, agent immobilier 4, avril 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, architecte conseil, CAUE, mai 2022, enregistrement retranscrit.
Entretien, responsable d'opération, TGH, mai 2022, notes.
Entretien, chef d'unité SPPDD/CT, DDT46, mai notes.
Entretien, directrice de projet et chargée de projet, Urbanis, mai 2022, notes.
Entretien, maître d'oeuvre 2, mai 2022, notes.
Entretien, chef d'unité SGSVD/HL, DDT46, mai notes
Entretien, chef d'agence, juin 2022, notes.
Entretien, chef de bureau service habitat, juin 2022.
Entretien, architecte - urbaniste, juin 2022, notes.
Entretien, habitant 3, juillet 2022, notes.
Entretien, maître d'oeuvre 3, juillet 2022, notes.
Entretien, Directeur et responsable d'opération, août 2022, notes.

Entretiens des entretiens informels

Entretien informel, présidente d'association, mars 2022.
Entretien informel, commerçant forain, avril 2022.
Entretien informel, chargé d'inventaire du patrimoine, mai 2022.
Entretien informel, maître d'oeuvre 3, juin 2022, notes.
Entretien informel, adjointe à la direction CCAS, juin 2022, notes.
Entretien informel, adjointe du service habitat, DDT 82, juillet 2022, notes.
Entretien informel, personnel service de l'eau, juillet 2022, notes.
Entretien informel, stagiaires d'entreprise, juillet 2022.