

UFR SES-Département de Géographie- Aménagement-Environnement

État d'Avancement de Master 1

Politique de la ville : Les enjeux du renouvellement urbain dans le "Cœur de Ville" de Saint-Gaudens

Réalisé par **Émilien ROUAULT**

Sous la direction de Monsieur **Fabrice Escaffre**,
Maître de conférences en Aménagement et Urbanisme
à l'Université Toulouse-Jean Jaurès

Et de Madame **Delphine Vialan**,
Chef de Projet Politique de Ville
à la Communauté de Communes du Saint-Gaudinois

Master 1 Villes et Territoires
Parcours Villes, Habitat et Politiques d'Aménagement

Université Toulouse Jean-Jaurès
Septembre 2015

Remerciements

J'aimerais pouvoir remercier sincèrement tous les agents de la Communauté de Communes du Saint-Gaudinois avec qui mes rapports furent excellents.

Je remercie également Monsieur Claude Barbolosi, Direction Générale des Services ainsi que Monsieur Jean-Raymond Lépinay, Président de la Communauté de Communes du Saint-Gaudinois de m'avoir intégré à la structure pendant 3 mois

Je tiens aussi à remercier Luc Molina ainsi que l'équipe du Service Local de l'Habitat pour leurs connaissances qu'ils m'ont fourni ainsi que les diverses explications.

Je remercie également Monsieur Fabrice Escaffre pour ses conseils à propos de la structure de l'état d'avancement et de la bibliographie et je le remercie aussi pour les corrections qu'il a pu apporter.

Enfin, je tiens à remercier chaleureusement ma Maître de stage, Delphine Vialan, pour m'avoir soutenu durant ces 3 mois et pour les connaissances qu'elle m'a apportées sur le fonctionnement de la politique de la ville.

Sommaire

INTRODUCTION	4
Le renouvellement urbain dans les centres anciens des petites et moyennes villes	4
I) La mise en place de la politique de la ville : Des inégalités entre quartiers	6
A) Les années 1980 : Les programmes d'interventions sur les quartiers « en difficulté »	9
B) Les années 2 000 et la loi Borloo	14
II) Des territoires disparates sur le plan de l'habitat et de la démographie	16
A) Tour d'horizon des territoires	16
B) Portrait de l'EPCI du Saint-Gaudinois	18
C) Saint-Gaudens, une commune en difficulté ?	19
D) Le Quartier "Cœur de Ville" et sa situation préoccupante	21
E) Outils de planification et programmes d'actions	31
III) Le Contrat de Ville du Saint-Gaudinois, outils unique de la nouvelle politique de la ville	34
A) Présentation du Contrat de Ville du Saint-Gaudinois	34
B) Démarche mise en place pour l'élaboration du diagnostic	36
C) Les différentes actions prévues par le Contrat de Ville	37
D) Le Contrat de Ville, un outil pertinent ?	40
CONCLUSION	44
BIBLIOGRAPHIE	45
ANNEXES 1	48
ANNEXES 2	51

INTRODUCTION

Le renouvellement urbain dans les centres anciens des petites et moyennes villes

Les centres anciens des petites et moyennes villes en France ont toujours participé à l'identité des villes pour leurs rattachements à l'histoire même de la ville mais aussi parce qu'ils sont identifiés comme les lieux où les principales fonctions urbaines sont rassemblées (fonctions administratives, commerciales, résidentielles, culturelles, tertiaires...) La délimitation spatiale du centre ancien est facile dans le cas des petites villes car elles ont peu évolué et leur développement périphérique est resté relativement faible. La délimitation est plus complexe dans le cas des grandes villes. En général, elles ont connu de grandes périodes d'expansion et d'extension qui ont fragmenté la ville et qui ont créé plusieurs quartiers anciens centraux et péri-centraux.

Les centres anciens sont principalement identifiables de par leur fonction et leur morphologie urbaine (forme physique et spatiale propre à la ville comme par exemples la densité du bâti et l'architecture). Comme nous avons pu le voir, ces centres ont leur propre fonctionnalité.

Ces quartiers centraux connaissent depuis une cinquantaine d'années un processus de dévalorisation et de perte de dynamisation qui ont engendré des situations démographiques, sociales et économiques difficiles en "Cœur de Ville". Il est important de noter que se sont souvent des îlots ou quelques rues du centre-ville qui sont concernés par la dégradation et l'abandon. Ce phénomène peut s'expliquer par les différentes mutations urbaines que les petites et moyennes villes ont connues ces dernières années.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette crise des espaces centraux. Dans un premier temps, les centres anciens ont été délaissés à cause de l'ancienneté du bâti qui ne répond plus aux normes d'habitabilité d'aujourd'hui. Les habitants à la recherche de logements confortables ont abandonné les immeubles anciens des centres-villes, ce qui a pour conséquence de faire augmenter le taux de vacance. A partir d'un certain niveau de dégradation du parc ancien et de son architecture, c'est l'ensemble du "Cœur de Ville" qui voit son image se dégrader.

Un autre facteur concerne l'abandon des espaces centraux au profit du périurbain. A partir des années 1970-1980, le phénomène d'extension des villes caractérisé par les maisons individuelles a vu le jour. Les ménages étant à la recherche de pavillons répondant aux normes d'habitabilité et de confort et cherchant un cadre autre que l'urbain ont alors quitté les centres anciens des villes y compris dans les petites villes dites "rurales". Ce départ des populations pour les espaces périurbains vient accentuer la vacance et la dégradation des logements en centre ancien. Ce phénomène est combiné avec celui de la paupérisation des centres-villes. En effet, les populations les plus précaires n'ont pas d'autres choix que de rester dans les centres anciens, faute de moyens.

On peut également évoquer le développement d'une nouvelle offre commerciale à l'extérieur des villes qui vient concurrencer et bouleverser l'activité commerciale déjà ancrée dans les centres anciens. Enfin, les difficultés de circulation en centres anciens (difficultés de

circulation, l'étroitesse de voirie, sens unique de certaines rues et problèmes de stationnement par exemple) représentent un autre facteur expliquant le déclin de ces secteurs de villes.

Ainsi, les centres anciens n'ont pas su d'adapter aux évolutions sociétales et aux nouvelles aspirations en matière de logement, ce qui les a rendu obsolètes.

Bien que depuis les années 1960 les centres anciens soient l'objet de reconquête par les pouvoirs publics qui mènent des opérations de revitalisation dans les centres villes, leurs situations restent à l'heure d'aujourd'hui préoccupante, notamment dans les petites et moyennes villes. Des phénomènes de dévalorisation s'observent également dans les banlieues des grandes villes où la politique de la ville s'efforce d'apporter des solutions pérennes notamment au travers d'opérations de rénovation urbaine. Cependant, ces opérations de grandes envergures ne concernent pas les centres anciens des petites et moyennes villes qui semblent être oubliées. Ce n'est qu'avec la nouvelle géographie prioritaire portée par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 que la nouvelle politique de la ville se recentre sur des espaces différents que ceux des grandes villes. Une centaine de communes prioritaires nouvelles, jusqu'à aujourd'hui oubliées de la politique de la ville, notamment des petites et moyennes villes en milieu rural, y sont intégrées. C'est ainsi que la ville de Saint-Gaudens, sous-préfecture de la Haute-Garonne, voit son quartier ancien "Cœur de Ville" ciblé quartier prioritaire politique de la ville. Ce quartier, connaissant de nombreuses difficultés démographiques, économiques et sociales doit être revitalisé, renouvelé par le biais d'une politique sociale et urbaine adaptée au travers du nouveau Contrat de Ville, outil principal de la politique de la ville en 2015. Étant spécialisé dans le domaine de l'habitat et des politiques d'aménagements, ma mission a consisté à participer avec Madame Delphine Vialan, chef de projet politique de la ville à la Communauté de Communes à l'élaboration du contrat de ville du Saint-Gaudinois, notamment sur le pilier cadre de vie et renouvellement urbain concernant le quartier "Cœur de Ville". La mise en place de cette politique nouvelle est la conséquence d'une situation de précarité de la population de Saint-Gaudens et plus spécifiquement dans le quartier du "Cœur de Ville". Cet état d'avancement doit permettre d'identifier les divers enjeux et problématiques que l'élaboration de ce Contrat de Ville a révélé tant en termes de cadre de vie, de renouvellement urbain et de logement. Au cours de cet état d'avancement, nous tenterons d'apporter des réponses aux questionnements suivants :

Quels sont les enjeux du renouvellement de l'habitat du Quartier Prioritaire de la Ville repérés par le contrat ?

Au-delà de l'amélioration de l'habitat, quels sont les effets attendus par le renouvellement urbain ? Quelles sont les politiques opérationnelles en faveur de l'habitat et le logement qui ont déjà été mises en œuvre pour ce territoire ? Comment le contrat de ville prend-t-il en compte le long terme ? L'intervention sur le bâti en QPV répond-t-elle à une échelle pertinente ?

Afin de pouvoir apporter des éléments de réponses à ces questionnements, le plan s'articulera de cette façon :

La première partie traitera du déroulement historique de la politique de la ville, tout en s'efforçant de mettre en exergue les problèmes spécifiques des centres anciens. Nous verrons également les liens entre cette politique et les centres anciens.

La seconde partie se concentrera à établir un diagnostic démographique et sur l'habitat en ce qui concerne les différents territoires (EPCI, ville, quartier prioritaire). La seconde sous partie sera consacrée aux opérations envers l'habitat qui ont été réalisées à Saint-Gaudens.

Enfin, la troisième partie abordera le contrat de ville du Saint-Gaudinois et les interventions qu'il prévoit. La deuxième sous-partie abordera les préconisations et les diverses limites rencontrées lors de l'élaboration du contrat de ville.

I) La mise en place de la politique de la ville : Des inégalités entre quartiers

Nombreuses sont les définitions concernant la politique de la ville. Depuis son existence vers la fin des années 1970¹, elle a suscité espoirs, déceptions et critiques ce qui a amené l'État à la remanier, la modifier afin de pouvoir répondre à ses objectifs principaux.

Cette politique est apparue dans un contexte qu'il nous faut rappeler. Au cours de cette première partie de l'état d'avancement, nous essayerons de montrer comment les espaces périphériques des grandes villes ont bénéficié la politique de la ville à l'instar des petites et moyennes villes comme Saint-Gaudens.

A la sortie de la seconde guerre mondiale, l'État français doit dans l'urgence reloger² les populations, ce qui engendre une accélération des opérations de construction. Une dizaine d'années plus tard, principalement entre 1955 et 1958, les grands ensembles d'habitat social (Habitat à Loyer Modéré), essentiellement localisés dans la périphérie des villes, font leur apparition et doivent permettre de reloger les classes moyennes. Bien que leur forme architecturale et les matériaux utilisés pour les construire ne soient pas de bonnes qualités, ils bénéficient d'un confort non négligeable lors de cette période³ et permettent d'apporter une réponse à la crise du logement d'après-guerre⁴ participant ainsi à la résorption des îlots d'habitat insalubre. A l'inverse, les petites villes situées dans des espaces ruraux subissent de plein fouet l'exode rural. Leurs centres villes sont peu à peu désertés et l'habitat se dégrade rapidement au fil des années. Ces quartiers commencent à connaître des dysfonctionnements et problématiques urbaines et sociales qui remettent en question leur fonction première : un lieu de vie dynamique. Ces dysfonctionnements sont identifiés. Les quartiers anciens en souffrance se manifestent avec des problématiques telles que la perte de la population, le manque d'activité économique des commerces et services, une vacance importante des

¹ Sa première affirmation remonte entre 1976 et 1980 avec la procédure dite « Habitat et vie sociale » (circulaire du 3 mars 1977) visant à réhabiliter une cinquantaine de grandes cités HLM déclassées avec l'aide de l'État.

² On estime qu'au moins un quart du parc immobilier est dans un état critique

³ Chaque appartement comportait des sanitaires, de l'eau courant et du chauffage

⁴ Ce propos est à nuancer avec le célèbre appel public de l'abbé Pierre pendant l'hiver 1954 qui dénonce le mal-logement de plus de 3 millions de personnes (Fondation Abbé Pierre)

logements avec des dégradations plus ou moins avancées du bâti et des phénomènes d'exclusion.

L'État se lance également dans des grands projets de rénovation des quartiers anciens dans les grandes et moyennes villes. C'est le début de la rénovation urbaine lancée à partir de 1958. Elle consiste en d'importantes opérations de démolition des îlots insalubres des secteurs centraux, remplacé par de nouveaux îlots, de larges avenues et une nette séparation entre l'espace des piétons et celui de l'automobile. Ces opérations conduisent généralement au déplacement des familles ouvrières qui peuplaient les quartiers populaires des centres anciens vers les grands ensembles localisés en périphérie.⁵

C'est aussi dans les années 1960 qu'une alternative pour contrer la destruction massive des sites anciens a émergé. La loi Malraux de 1962 relative à « la protection du patrimoine historique et esthétique de la France » a été mise en place. Cette loi instaure un nouveau dispositif de protection du bâti ancien en centre-ville, les Secteurs Sauvegardés. Ce dispositif avait pour objectif de requalifier le patrimoine historique, architectural et urbain, de moderniser les logements anciens et d'assurer une qualité d'occupation conforme au mode de vie en évitant la destruction de ces quartiers amorcée par la rénovation urbaine des années 1950, notamment dans les quartiers des petites et moyennes villes.

Dans les années 1970, l'image des grands ensembles change. On passe ainsi d'un type de logement vecteur de progrès à un logement avec une connotation négative. Quels sont les éléments politiques, sociaux et économiques qui ont amené ce changement ?

En premier lieu, la crise économique due aux chocs pétroliers des années 1970 va profondément agir sur les schémas de peuplement présents dans les cités HLM. Rappelons également que les grands ensembles accueillent essentiellement les classes moyennes ayant un emploi. Il s'agit essentiellement d'individus issus des petites et moyennes villes des milieux ruraux et venus dans les agglomérations urbaines pour y travailler. Les groupes les plus défavorisés, quant à eux, étaient localisés dans les logements des centres dégradés et insalubres de ces grandes villes. Vers 1973 on estime que la crise du logement est résolue grâce à la construction des grands ensembles ce qui va entraîner l'arrêt des constructions de la part de l'État avec la circulaire Guichard. A cela s'ajoute la mise en place de politiques de soutien d'accession à la propriété. C'est là que le processus de relégation s'enclenche. Les classes moyennes quittent les grands ensembles pour habiter en pavillon dans les lotissements périurbain⁶ ainsi que pour le parc locatif privé des quartiers anciens et centraux réhabilités tandis que le processus de départ des catégories défavorisées des centres villes s'accélère car les prix locatifs des HLM ont été revus à la baisse. Ils rejoignent ainsi les habitants qui n'ont pas pu quitter les grands ensembles. Avec la venue de ces classes, les territoires des grands ensembles qui étaient au départ vus comme une étape à l'accession à la propriété deviennent des territoires d'exclusions, de relégations.⁷ Ce processus a également été observé dans les centres anciens des petites et moyennes villes. Les classes moyennes présentes dans ces centres⁸ partent pour s'installer dans des maisons individuelles situées en périphérie de ces

⁵ J-C Driant, <http://www.unaf.fr/spip.php?article14718>

⁶ Politique d'Albin Chalandon

⁷ Beaud, 2007

⁸ Ce qui n'est pas le cas dans les centres des grandes villes qui concentrent à cette période essentiellement des classes défavorisées

petites et moyennes villes et/ou dans les communes voisines. Les catégories défavorisées, faute de moyens, n'ont pas d'autres choix que de rester dans les logements des centres anciens. Ce phénomène a ainsi participé à l'augmentation de la vacance et à l'insalubrité des logements. Peu de politiques envers ces quartiers des petites et moyennes villes ont été mises en place dès l'arrivée de ce processus de dépréciation des centres anciens.

Il faut d'abord comprendre qu'il y a une relation entre ségrégation et grands ensembles. Ces derniers n'ont pas été détruits immédiatement car c'était des logements récents et que le parc de logements national n'était pas assez abondant et pas assez confortable pour que les pouvoirs publics se permettent de les détruire. C'est également à cette période qu'on note l'apparition du thème de la mixité sociale est lié aux évolutions du peuplement des grands ensembles d'HLM. La question de la mixité sociale est « une question qui monte avec l'arrivée des pauvres dans le parc social ». Doit-on « mieux répartir les pauvres ou mieux les accueillir »?⁹

C'est au début des années 1970 qu'on assiste à une ouverture du parc HLM à un public nettement défavorisé, ce qui a comme conséquence de faire naître la thématique de la ségrégation à travers une certaine appréhension des effets que pourrait produire la concentration d'une population précaire et défavorisée. Cette crainte est illustrée par une circulaire datant de 1971 demandant aux préfets « d'éviter des rassemblements trop importants de ces familles dans un même groupe d'immeubles ». Les contraintes imposées par la crise naissante conduisent à une réduction progressive des concours de l'État et la poursuite de l'encouragement à l'épargne privée. L'État appuie son argumentation sur les premiers signes sérieux de la résorption d'une pénurie quasiment séculaire. Le rapport Consigny de 1971 marque ainsi une rupture, en critiquant le caractère peu redistributif des aides à la pierre¹⁰, les inégalités face aux régimes d'aides à la personne et l'absence de politique à l'égard des populations dites « spécifiques » (jeunes actifs, personnes âgées, handicapés).

A partir de là, le discours sur les politiques du logement change progressivement. L'année 1973 est la dernière année où plus de 60 % de la production bénéficie d'aides directes de l'État (HLM ou primes à l'accession). Dès 1974, la tendance s'inverse et quatre ans plus tard, la construction neuve a perdu presque 100 000 unités et la part du secteur libre dépasse 50 %.

Le milieu des années 70 est marqué par un ensemble de réflexion sur les changements nécessaires à la politique du logement. Certains élus considèrent que la pénurie quantitative est terminée et que le problème du logement n'est plus quantitatif mais qualitatif. On considère également que les aides doivent d'avantage s'orienter vers des aides personnelles en prenant en compte plusieurs critères comme le revenu à l'encontre des aides à la construction. C'est dans ce contexte-là que l'on assiste à plusieurs mutations importantes. Ainsi, l'amélioration de la qualité des logements devient un enjeu sociétal, ce qui la rend prioritaire et impose des normes strictes. La rénovation urbaine, qui avait essuyé plusieurs critiques concernant les conséquences sociales des transformations des quartiers populaires est progressivement remplacée par des politiques de réhabilitation.

⁹ A quoi sert la rénovation urbaine ? Jacques Donzelot

¹⁰ Ensemble des aides accordées par l'État et qui sont destinées à favoriser l'investissement immobilier sous forme de prêts aidés ou de primes.

La loi du 3 janvier 1977 met ainsi en place les Aides Personnalisées au Logement (APL) qui sont toujours en place aujourd'hui. Elle permet d'aider les ménages à assumer le coût de leur logement. Elle modifie également la distribution des aides à la pierre afin de réduire leur montant et de les rendre plus accessibles. Les aides à la pierre sont réduites à deux catégories de prêts : les prêts à l'accession à la propriété (PAP, prennent fin en 1995) et les prêts locatifs aidés (PLA, prennent fin en 2000) pour le secteur HLM. Enfin, elle modifie les actions concernant les politiques intervenant sur l'habitat déjà existant.

En ce qui concerne l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (l'ANAH, créée en 1971), l'État apporte un nouveau plan concernant l'amélioration de l'habitat ancien ainsi que les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) dans le but de faciliter l'intervention de l'Agence dans les périmètres prioritaires. Elle est d'une durée de 3 à 5 ans. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires. L'OPAH est l'outil principal pour le renouvellement et la réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées, d'adaptation de logements pour les personnes âgées ou handicapées. Il est important de préciser qu'une OPAH intervient seulement sur l'habitat privé ancien. Son efficacité provient du partenariat EPCI - État-ANAH

En complément de l'OPAH classique, il existe une gamme d'OPAH thématiques pour des problèmes d'habitat spécifiques : OPAH renouvellement urbain (RU) ; OPAH revitalisation rurale (RR), OPAH copropriétés dégradées.

Ces OPAH interviendront également dans les centres anciens des petites et moyennes villes ainsi que les OPAH Renouvellement Urbain (OPAH RU) dont les objectifs doivent notamment concourir à la résorption de l'habitat indigne. Le recours à une OPAH RU est nécessaire lorsque le diagnostic préalable révèle la présence d'îlots et/ou révélant d'importants problèmes d'habitabilité liés aux friches urbaines, à la vacance ou à l'extrême vétusté des immeubles. Nous aurons l'occasion de revenir plus en détail sur ces types d'opérations.

Pour ce qui est des grands ensembles, la fin des années 1970 marque la dégradation très prenante des quartiers populaires. Ces espaces apparaissent comme délabrés et en décalages avec les autres espaces composant une ville (peu de place à la convivialité et à la rencontre, urbanisation du tout automobile, peu d'espaces piétonniers).

A) Les années 1980 : Les programmes d'interventions sur les quartiers « en difficulté »

La loi du 3 janvier 1977 n'a pas eu que des effets positifs. En effet, le choix de favoriser les aides personnelles au logement (création de l'Aide Personnalisée au Logement, APL) a fait augmenter considérablement le budget envers les aides tandis que la production en logement social a brutalement baissé. Avec l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en 1981 (gauche), cette décennie est caractérisée par la construction des bases des politiques du

logement. On y observe plusieurs tendances : Les débuts de la décentralisation en 1983, les réformes concernant les aides qui vont progressivement s'adapter aux réalités économiques et sociales de cette décennie et les discussions (débats) en ce qui concerne le secteur locatif privé où la principale idée serait de mettre en avant un droit au logement.

1/ Les premiers pas de la décentralisation et l'émergence de l'objectif de mixité sociale

Le principe de la décentralisation, amenée par la Gauche au pouvoir dès 1981, repose sur le transfert de blocs de compétences de l'État vers les différents niveaux de collectivités territoriales, c'est-à-dire principalement envers les communes et les départements. Le premier acte de la décentralisation ne prend quasiment pas en compte le logement alors que les politiques sociales et l'urbanisme, qui sont pourtant indissociables de la question du logement, sont transférés vers les communes et les départements. Les communes, dont les petites villes, vont donc pouvoir commencer à mener leur propre politique local en matière d'urbanisme. Cependant, les problèmes de financement mettent un frein à ces ambitions.

En 1981 ont lieu dans la banlieue de Lyon de violents incidents qui inciteront les pouvoirs publics à mettre en place de nombreux dispositifs dont le plus célèbre concerne l'éducation avec les Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP). C'est aussi à partir de là que la politique de la ville naîtra avec la rédaction de 3 rapports : Le premier concerne l'insertion professionnelle et locale des populations jeunes. Ce rapport¹¹ donnera lieu à la création des Missions Locales et de la Délégation Interministérielle aux Jeunes. Le deuxième rapport, là aussi orienté pour la jeunesse, donnera naissance à la création des Conseils National et Communaux de Prévention de la Délinquance¹². Enfin le dernier rapport permettra de mettre en place les opérations de Développement Social des Quartiers¹³ (DSQ). La sélection des quartiers fait l'objet d'une discussion entre le préfet de région et le président du conseil régional. Les programmes DSQ sont cofinancés par l'État et la région. Placé sous l'autorité du maire, l'objectif de ce dernier est de tenter de "chercher à décloisonner les interventions sectorielles et à traiter les problèmes dans toutes leurs dimensions éducatives, sociales, économiques, préventive, d'abord dans une perspective de développement autocentré, puis dans une simple perspective correctrice au moyen du principe de discrimination positive"¹⁴. Les programmes DSQ sont inscrits dans les contrats de Plan État-Région¹⁵. C'est dans cette période que seront créés le Comité Interministériel pour les Villes et le Fond Social Urbain. Pour parvenir à mettre en place de la mixité sociale dans ces quartiers cumulant des difficultés sociales, culturelles et urbaines, le DSQ doit répondre à plusieurs objectifs : dans le cadre des quartiers désignés par la géographie prioritaire, il doit assurer leur requalification et tenter de désenclaver ces derniers. Il doit également tenter d'améliorer la vie quotidienne des habitants (éducation, insertion, emploi, santé, culture, logement, insécurité, discrimination). Enfin, le DSQ doit expérimenter de nouvelles modalités d'interventions publiques en se basant sur la

¹¹ Rapport Schwartz, 1981

¹² Rapport Bonnemaïson, 1982

¹³ Rapport Hubert Dubedou

¹⁴ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>

¹⁵ Les premiers contrats de plan État-régions concernent la période 1984-1988 et intègre le DSQ : 148 conventions concernant environ 170 quartiers.

contractualisation¹⁶, la participation des habitants et la transversalité¹⁷ institutionnelle. Il s'agit ici de la première forme de contractualisation de la politique de la ville. Cette démarche contractuelle dépasse désormais les seules questions d'amélioration de l'habitat et du cadre de vie pour intégrer une réflexion plus globale sur le développement social des quartiers.¹⁸ Cependant, les DSQ se concentrent essentiellement sur les espaces périphériques des grandes villes (banlieues) car c'est principalement dans ces espaces que les incidents ont éclaté.¹⁹

Dès 1988, l'ensemble des mesures sous regroupées sous le label « politique de la ville », même si la formule est bien trop globale puisque cette politique ne concerne ni toutes les villes ni toute la ville comme nous l'avons vu précédemment.

La nouvelle génération des opérations DSQ (Développement Social de Quartier) qui débutent en 1989 se voit élargie à d'autres sites et de nouvelles priorités ont été définies par l'État, comme l'emploi, la qualité de la réhabilitation, la participation de la population ou encore les relations entre le quartier prioritaire et l'ensemble de la ville. D'autres contrats verront le jour (conventions de quartier, conventions Ville Habitat...) ainsi que plusieurs programmes (projets urbains Banlieues 89...) Malgré les efforts de la part de l'État, des émeutes ont lieu à Vaulx-en-Velin en octobre 1990. Le président, François Mitterrand annonce dans son discours de Bron la création d'un ministère de la Ville qu'il confiera à Michel Delebarre. Par ailleurs, 13 sous-préfets sont nommés et sont en charges de la ville. L'État affiche ainsi sa volonté de poursuivre l'institutionnalisation de la politique de la ville au niveau local. En ce qui concerne les petites et moyennes villes rurales, les opérations concernant l'habitat se sont pour l'instant limitées à des OPAH, des Opération de Restauration Immobilière, des Résorption de l'Habitat Insalubre, des Maîtrises d'Œuvres Urbaines et Sociales... Ces opérations ne font pas parties de la politique de la ville et ne concernent que certaines zones (îlots) des quartiers anciens. Ces opérations seront décrites dans la partie suivante avec le cas de Saint-Gaudens.

En 1991, dans le cadre de la loi d'orientation pour la ville (Loi LOV), les Grands Projets Urbains entrent en vigueur. Elle a pour but de rechercher un développement plus équilibré du territoire urbain grâce à l'application du principe de mixité sociale des communes. C'est aussi la première fois qu'une loi oblige à la production de logements sociaux dans toutes les communes situées dans des agglomérations de plus de 350 000 habitants. En effet, jusqu'à cette date, les élus locaux n'étaient pas tenus par la loi de produire des logements sociaux sur leur commune. Cependant, la loi permet aux élus de s'en dispenser en échange d'une contribution financière. La loi sur la solidarité financière est également votée. Elle crée une dotation de solidarité que les communes dites "riches" doivent verser aux communes dites "pauvres" possédant des logements HLM.

Au niveau de l'habitat, la loi Besson va cibler les personnes en difficulté et va s'appuyer sur une logique de contractualisation entre les conseils généraux (acteurs sociaux issus de la décentralisation) et l'État. Les conseils généraux sont désormais acteurs des politiques

¹⁶ " Le fait de régler un ou plusieurs problèmes au moyen d'un contrat, Dictionnaire Larousse "

¹⁷ " Qui recoupe plusieurs disciplines ou secteurs. Dictionnaire Larousse "

¹⁸ Prémisse du Contrat de Ville

¹⁹ Cf Banlieue de Lyon

d'habitat avec une approche sociale. Se mettent également en place les Fonds de Solidarité Logement et les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD). Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées est élaboré par le Préfet de Département et le Président du Conseil Général, en association avec les partenaires du logement et de l'action sociale.

2/ 1989-1998 : les contrats de ville

Ils ont d'abord été testés pendant l'existence des contrats de DSQ. Il s'agit d'un acte d'engagement par lequel une ou plusieurs collectivités locales et l'État décident de mettre en œuvre un programme pluriannuel de développement social urbain. Il s'intègre dans le contrat de Plan État-Region. En 1993, ils succèdent aux contrats de DSQ et considèrent que les échelons de la ville et de l'agglomération sont les niveaux territoriaux les plus pertinents pour traiter de la question des quartiers en difficulté. Ces contrats de villes deviennent en 1994 l'outil phare de la politique contractuelle. Sur la période 1994-1998, 214 contrats sont signés et concernent 185 agglomérations du territoire français. Leurs objectifs sont de lutter contre les processus d'exclusion qui s'opèrent dans certains quartiers, de réinsérer dans la ville ces quartiers marginaux et de rénover le cadre de vie. Les actions du contrat de ville sont diverses et peuvent concerner plusieurs échelles. Par exemple, l'entretien des espaces publics et la réhabilitation de logements sont plutôt de l'ordre de l'échelle du quartier alors la mise en place de politiques de transports, d'emplois et de logements relèvent essentiellement du niveau communal, voir intercommunal. Ces contrats d'une durée de 5 ans ont été renouvelés entre 2000 et 2006. Cette deuxième génération de contrat de ville sera abordée un peu plus loin. Il est cependant important de préciser que certains sites ont dû bénéficier d'interventions plus importantes que le contrat de ville visant à agir à la fois sur l'aménagement urbain et le développement économique local. Il s'agit des Grands Projets Urbains qui ont été mis en place en 1992. Ils constituent ainsi un accroissement des opérations sur le bâti dans certains quartiers. Le Pacte de Relance pour la Ville vient préciser la géographie prioritaire en créant les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les Zones de Redynamisation Urbaine²⁰ (ZRU) et les Zones Franches Urbaines (ZFU)²¹.

En ce qui concerne le logement, une crise immobilière éclate en 1992 et laisse place en 1993 à une récession modifiant pour plusieurs années les modalités de fonctionnement du marché du logement français et particulièrement dans les villes où les marchés sont les plus tendus. Les prix des logements anciens ont fortement baissé, ce qui laisse entrevoir les signes de la reprise économique de la fin des années 1990 accompagnée d'une relance des aides publiques pour l'accession à la propriété. En effet, les statistiques relèvent une évolution importante vers la propriété privée. Les petites et moyennes villes ne sont pas épargnées par cette crise. A cause de la baisse des prix des logements anciens et des aides de l'État pour l'accession à la propriété, elles voient leurs populations (essentiellement les ménages

²⁰ Sous-ensemble des ZUS bénéficiant d'exonérations fiscales et sociales

²¹ Correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les caractères les plus dégradés et bénéficiant des mesures appliquées aux ZUS et aux ZRU mais aussi d'exonérations fiscales et sociales supplémentaires

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>

comportant des enfants) se déplacer vers les espaces périphériques pavillonnaires, où les communes ouvrent des terrains à l'urbanisation, ce qui a pour conséquence de faire augmenter les taux de vacances dans les logements des centres anciens.

L'évolution du marché du logement et des mobilités entre 1993 et 2000 semble favorable à une amélioration de la primo-accession²². Les politiques incitent les classes moyennes à quitter les logements sociaux en soutenant la production locative privée et en développant l'accession sociale à la propriété avec le prêt à taux zéro. Cela entraîne un accès facilité au parc social pour les ménages précaires. Cependant deux points apparaissent comme négatifs pour les bailleurs sociaux. D'une part, on observe un accroissement de la vacance dans le parc social, essentiellement dans les quartiers des grands ensembles où les ménages pouvant accéder à la propriété partent. Cela fait émerger un nouveau problème, celui de la difficulté à la relocation dans le parc social.

Le contrat de ville se concrétise par la circulaire de décembre 1998 qui en fait le contrat principal de la politique de la ville. Si certains dispositifs gravitent toujours autour du contrat de ville, il n'en reste pas moins que ce dernier « constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre le processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes »

La loi Chevènement de juillet 1999 rend la politique de la ville obligatoire pour les communautés d'agglomération et redynamise les contrats de ville à l'échelle de l'intercommunalité. La politique de la ville commence à voir sa gestion confiée à l'intercommunalité. D'ailleurs, la circulaire de décembre 1998 en fait le contrat principal de la politique de la ville. Ce dernier « constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre le processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes »²³ De plus, dans le cadre du Comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999, les Grands Projets de Ville sont instaurés et relaient les Grands Projets Urbains, en lien avec le programme national de renouvellement urbain. Le principe est de mettre en place des opérations pour participer au renouvellement urbain. Cependant, ce programme national de renouvellement urbain n'intervient pas dans les centres anciens des petites et moyennes villes. En ce qui concerne les opérations moins importantes, l'État met en place les Opérations de Renouvellement Urbain (ORU).

Au niveau des politiques du logement, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 met en avant le droit au logement.

²² Un primo-accédant est une personne ou un couple qui réalise un premier achat immobilier ou qui n'a pas été propriétaire de sa résidence principale durant les deux dernières années. Un propriétaire d'une résidence secondaire, mais louant sa résidence principale, sera donc considéré comme primo-accédant.
<http://www.logisneuf.com/definition-primo-accedant.html>

²³ Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006

En 2000, les contrats de ville sont renouvelés pour une période de six ans avec toutefois plusieurs modifications en termes de thématiques, de territoires d'intervention et de durée. Cette même année, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain est adoptée. Elle impose aux communes la construction de logements sociaux (seuil de 20%) afin de promouvoir la mixité sociale sans pouvoir s'en affranchir par le biais de compensations financières.

B) Les années 2 000 et la loi Borloo

C'est véritablement dans les années 2000 que la politique de la ville prend un tournant, notamment avec la loi Borloo du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui fait suite à plusieurs critiques de la politique de la ville précédente²⁴. Cette dernière se voit doter d'objectifs chiffrés. Cette loi s'étale initialement sur 5 ans (2004-2008) et fixe les objectifs, les moyens et les outils d'une politique globale en faveur des quartiers. Plusieurs objectifs sont fixés :

- 1) Rénover durablement l'habitat et le cadre de vie, notamment par le développement de l'offre de logement
- 2) Rétablir une certaine égalité territoriale et sociale en mobilisant les politiques publiques
- 3) Soutenir le développement d'activités économiques et la création d'emploi dans les ZUS,
- 4) Lutter contre la marginalisation des ménages.
- 5) Au niveau du logement, la loi prévoit de grandes opérations de démolition-reconstruction essentiellement dans le parc de l'habitat social. En effet, l'objectif est fixé à 200 000 destructions de logements, 200 000 reconstructions et 200 000 restructurations.
- 6) Création du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) qui doit être relayé par des programmes d'actions locaux. Il remplace les Grands Projets de Ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbains (ORU). D'une durée de cinq ans (2004-2008), il doit permettre une restructuration en profondeur et répondre aux enjeux de mixité sociale et de développement durable. Ces moyens peuvent être mobilisés par les territoires en ZUS et ceux ayant des caractéristiques identiques. Les financements peuvent être utilisés pour le réaménagement d'espaces publics, des voiries et des équipements publics et la construction d'un habitat de qualité (réhabilitation, démolition...) ²⁵. Le PNRU est géré par l'ANRU, qui lance des appels à projets auprès des communes et des intercommunalités pour le financement d'opérations de rénovation urbaine. Les financements ont lieu grâce au 1% patronal, à la Caisse des Dépôts et aux fonds européens. Le PNRU doit donc intervenir dans les quartiers situés en ZUS mais aussi dans des quartiers où les difficultés économiques et sociales s'accumulent et qui ne seraient pas forcément situés en secteur ZUS. Les opérations concernent la rénovation du parc de logements de ces quartiers (opérations de

²⁴ Rapport de la Cour des Comptes de 2002

²⁵ http://www.oriv-alsace.org/pages1/4-prod/dr_oriv_%20politique_ville_textes_reglementaires.pdf

réhabilitation, de démolition et reconstruction), la création d'équipements publics, la réorganisation des réseaux de voirie etc.

En 2005, des violences urbaines éclatent dans plusieurs quartiers de l'Hexagone. A la suite de ces violences qui semblent remettre en cause l'efficacité de la politique de la ville, les pouvoirs publics décident de renforcer les instruments de loi Borloo. Dans cette perspective-là, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 instaure la création de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSé) chargée de la conduite et du financement des actions menées en faveur des habitants des quartiers prioritaires, dans le cadre de la politique de la ville, ainsi que des actions de prévention de la délinquance et des discriminations.²⁶

Deux ans plus tard, les contrats de villes sont remplacés par les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS). L'objectif est d'améliorer la lisibilité du cadre et de rendre plus efficace l'action des acteurs locaux pour les quartiers en difficulté. Conclut pour une durée de 3 ans renouvelables (2007-2009), ces contrats ont été renouvelés jusqu'en 2014.

Cette même année-là, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (21 février 2014) est adoptée. Elle est en phase pour être le deuxième tournant de la politique de la ville. Elle définit de manière concise et claire la politique de la ville :

La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants.

Ses objectifs doivent poursuivre la rénovation urbaine, lutter contre toutes formes de discrimination et concentrer les finances de la politique de la ville sur un nombre de territoires restreint (1 200 quartiers désignés comme prioritaires). Comme vu en introduction, la nouvelle géographie prioritaire va se recentrer sur tous les types de territoires en difficultés, urbains comme ruraux. Les quartiers des petites et moyennes villes connaissant des difficultés vont donc pouvoir bénéficier des effets de la nouvelle politique de la ville.

Cette loi supprime également les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) pour les remplacer par les Contrats de Ville nouvelle génération. Ces contrats sont élaborés à l'échelle de l'intercommunalité et associent l'État, la ville concernée, le Conseil Régional, Le Conseil Départemental, la Caisse des Dépôts, l'Agence Régionale de Santé, Pôle Emploi, La Caisse d'Allocations Familiales, les diverses Chambres Consulaires, les Offices Public d'HLM, les bailleurs, les diverses associations, les citoyens... L'objectif est d'intervenir dans les volets urbains, sociaux, économique, de sécurité, de santé, d'éducation dans le but de réduire les écarts entre ces quartiers et les autres quartiers.

Nous avons donc vu à travers cette première partie que la politique de la ville a essentiellement concernée les grandes villes et leurs banlieues. Les espaces des petites et moyennes villes ont été concernés que très récemment et les politiques de l'habitat s'y sont limitées à quelques interventions. Avant de pouvoir aborder en détail le contrat de ville du Saint-Gaudinois, il nous faut d'abord dresser une présentation des différents territoires (EPCI, ville et quartier prioritaire) ainsi que plusieurs diagnostics en ce qui concerne les populations et l'état des lieux de l'habitat.

²⁶ Site web de l'ACSé

II) Des territoires disparates sur le plan de l’habitat et de la démographie

A) Tour d’horizon des territoires



Située en région Midi-Pyrénées, au Sud-Ouest du département de la Haute-Garonne, la commune de Saint-Gaudens bénéficie d’une situation géographique stratégique au centre des Pyrénées, à proximité de la métropole toulousaine et de l’Espagne. Elle est directement accessible depuis l’A64 (autoroute Toulouse-Tarbes-Biarritz) via l’échangeur n°18. Saint-Gaudens bénéficie également d’une liaison directe à l’Espagne par les RD 8 et RN 125 qui relie le Val d’Aran à l’A64.

Elle profite d’une desserte ferroviaire cadencée (ligne Toulouse / Tarbes / Pau / Biarritz) largement empruntée par les actifs du territoire travaillant notamment sur l’agglomération toulousaine et paloise. En matière de desserte aérienne, Saint-Gaudens profite de sa proximité géographique avec l’aéroport de Tarbes – Lourdes – Pyrénées et plus largement avec l’aéroport Toulouse-Blagnac.

La commune de Saint-Gaudens comptait 11 199 habitants au dernier recensement INSEE 2012, sur une surface communale de 33,18 km², soit une densité de population de l’ordre de

337,5 habitants au km². On peut noter que la commune a connu une perte de croissance depuis 1975. Néanmoins, elle retrouve une certaine dynamique depuis un peu plus de 10 ans même si la croissance démographique et résidentielle observée ces dernières années a été bien plus importante sur les communes périphériques que sur le pôle urbain lui-même²⁷. Ce phénomène de périurbanisation a eu des conséquences lourdes pour la collectivité et son centre-ville, notamment une augmentation de la vacance résidentielle et commerciale, une baisse de fréquentation des équipements et services publics, et des quartiers qui tendent à être fragilisés.

Intégrée dans une démarche intercommunale, Saint-Gaudens appartient à la Communauté de Communes du Saint-Gaudinois, créée en 1999 et regroupant à ce jour 21 communes²⁸ pour un total de près de 21 508 habitants (population municipale en 2012) et de ses 12 750 emplois (données INSEE 2012) avec une densité de 113.6 habitants au km². Dans une perpétuelle dynamique de développement urbain et économique observée ces dernières décennies, de grands projets se dessinent à l'échelle de l'agglomération Saint-Gaudinoise et les polarités « relais » se structurent sur le territoire autour du pôle urbain central de Saint-Gaudens.

Plus largement, la ville de Saint-Gaudens appartient au Pays Comminges Pyrénées qui compte 237 communes (réparties en 11 Communautés de communes) sur une superficie de 2 139 km² pour une population totale de près de 78 000 habitants, soit une densité de 36,1 habitants/km². Ce territoire est essentiellement rural avec plus du tiers des communes du Pays (89 communes) recensant moins de 100 habitants en 2011.

Le territoire du Pays Comminges Pyrénées est composé de 8 bassins de vie (Bagnères-de-Luchon, Aspet, Saint-Gaudens – 2ème bassin de vie de la Haute-Garonne en termes de population en 2011, L'Isle-en-Dodon, Boulogne-sur-Gesse, Montréjeau et Salies-du-Salat, Martres-Tolosane). Ils se caractérisent par une densité et une population inférieures à la moyenne des bassins de vie de la région Midi-Pyrénées.

D'une manière générale, le Pays Comminges Pyrénées relève d'une certaine cohérence relative à l'accès à l'emploi et aux services du quotidien. Cependant, les bordures du Pays se caractérisent par des territoires vécus où les échanges avec les espaces voisins du Gers, des Hautes-Pyrénées, d'Ariège et du Pays du Sud Toulousain sont importants. L'ouverture et la coopération apparaissent comme des éléments essentiels dans le développement du Comminges.

Si le Comminges n'apparaît pas comme un territoire périurbain de la métropole toulousaine, il n'en reste pas moins que son influence dans le quotidien des commingeois est grandissante. L'enjeu pour ce territoire sera bien de conserver son autonomie pour offrir à ses habitants tous les éléments nécessaires à leur vie quotidienne, tout en sachant tirer profit de la proximité et du dynamisme de la métropole toulousaine et de sa situation transfrontalière.

²⁷ Voir excel

²⁸ Aspret-Sarrat - Estancarbon - Labarthe-Inard - Labarthe-Rivière - Lalouret-Laffiteau - Landorthe - Larcac - Lespiteau - Liéoux - Lodes - Miramont-de-Comminges - Pointis-Inard - Régades - Rieucazé - Saint-Gaudens - Saint-Ignan - Saint-Marcet - Saux et Pomarède - Savarthes - Valentine - Villeneuve-de-Rivière

B) Portrait de l'EPCI du Saint-Gaudinois

Entre 1968 et 2012, la population de l'EPCI a connu une stagnation de sa population, essentiellement entre 1975 et 2007. En effet, lorsque l'on observe les variations annuelles moyennes de la population en %, on constate que le taux est proche de 0, notamment pour la période 1975-1982 et 1982-1990. Cela est confirmé par un solde naturel le plus souvent négatif et des taux d'entrées sur le territoire très faible.

Comme nous l'avons dit un peu plus haut, la population de l'EPCI en 2012 est de 21 508 individus. Les données INSEE nous montrent que cette population est plutôt vieillissante. En effet, lorsque l'on observe la population par tranches d'âges, on remarque que la catégorie la plus importante concerne la tranche des 45-59 ans avec 4 534 individus, soit un total de 21,1%. Cette tendance est confirmée avec la part des 60 à 74 ans qui représente 3 976 individus, soit une part de 18,5 % (deuxième part la plus importante). Cet EPCI est donc un territoire à tendance vieillissante, la part des moins de 30 ans représente à peine 30% de la part totale.

L'analyse de la population de 15 ans ou plus selon la catégorie socioprofessionnelle est d'ailleurs significative de cette tendance. En effet, sur un ensemble total de 18 306 individus pour l'année 2012, on constate que la part la plus importante concerne les retraités avec 35.2%, ce qui représente 6 445 individus. On peut également constater que la profession qui ressort le plus est celle des employés avec une part de 17.3%, soit un total de 3 169 individus. Selon l'INSEE, le taux de chômage est élevé, avec 15,3% de chômeurs sur l'ensemble de l'EPCI, soit 1 396 individus. Ce taux semble nous indiquer que ce territoire est en difficulté. Par ailleurs, on note également un taux de chômage très élevé puisque la part des femmes parmi les chômeurs s'élève à 54,9%.

Sur l'ensemble de l'EPCI, on recense 12 257 logements pour l'année 2012. Les résidences principales sont majoritaires avec plus de 10 178 unités (83 %), les résidences secondaires et logements occasionnels sont au nombre de 505 (4.1 %) et la vacance s'élève à 12.8% (données INSEE), ce qui représente un peu plus de 1 574 logements. Ce taux de vacance est très élevé par rapport à la moyenne nationale qui est de 7,1 %.²⁹ Par ailleurs, on dénombre plus de 8 347 maisons (68.1%) et 3 862 appartements (31.5 %). Le phénomène de la vacance a plusieurs explications. Le territoire est caractérisé par de forts taux de construction neuve sur la période récente qui sont à relier au développement d'une (sur)offre en logements locatifs mise en place grâce aux dispositifs de défiscalisation³⁰, ayant conduit à un déséquilibre des marchés locaux et à une augmentation de la vacance essentiellement sur la commune de Saint-Gaudens mais également dans les plus petites communes de l'EPCI.³¹

Les nombres de pièces en ce qui concerne les résidences principales (10 178) confirment qu'elles sont spacieuses. En effet, la part des 5 pièces ou plus est la part la plus importante avec 4 211 logements, soit plus de 41.4%. Les logements d'une seule pièce sont quant à eux

²⁹ INSEE 2012

³⁰ Dispositif "De Robien"

³¹ PDH

minoritaires avec seulement 223 logements, soit 2.2%. Cela traduit la présence de grandes maisons de campagnes au sein de ce territoire rural, récentes ou ancienne.

En ce qui concerne l'ancienneté du parc des résidences principales, on constate que la part la plus importante concerne les résidences construites entre 1946 et 1990 avec un taux de 53.8%. Ce taux traduit d'un parc relativement ancien. En effet, les résidences construites entre 1991 et 2009 ne concernent que 23.1% du parc total.

Pour ce qui est du statut d'occupation pour les résidences principales, on constate que la part des propriétaires est la plus importante avec 6 229 propriétaires (soit 61.2 %) contre 3 602 locataires (35.4%). Il est aussi important de préciser que la part des locataires résidant dans un logement HLM s'élève à 5.3% soit près de 542 individus et celle logeant gratuitement correspond à une part de 3.4% (347 individus)

Ce diagnostic nous permet d'affirmer que la communauté de communes du Saint-Gaudinois est un territoire vieillissant avec une part importante de personnes à la retraite et un taux de chômage élevé. Cela traduit des difficultés démographiques et économiques que ce territoire rencontre. Par ailleurs, la situation concernant le logement est aussi préoccupante puisque la vacance est également élevée et le parc logement relativement ancien.

Nous allons maintenant nous intéresser à la commune de Saint-Gaudens ainsi qu'au quartier concerné par le Contrat de Ville. Dans un premier temps, nous établirons une présentation de la ville puis de quartier "Cœur de Ville". Certaines données concernant la ville ne seront fournies que dans la présentation du QPV afin de pouvoir faire des comparaisons avec les données de ce dernier.

C) Saint-Gaudens, une commune en difficulté ?

La commune de Saint-Gaudens est située dans le département de la Haute-Garonne en région Midi-Pyrénées. C'est la deuxième sous-préfecture du département et par ailleurs la capitale du Pays Comminges-Pyrénées. La commune de Saint-Gaudens selon les chiffres de l'INSEE, compte près de 11 199 habitants selon l'INSEE en 2012. Saint-Gaudens, jusqu'aux années 1999, a perdu de la population car le solde migratoire et le solde naturel étaient nuls ou négatifs. Ces résultats traduisent d'un manque d'attractivité de la commune. Cependant, on observe depuis les années 2000 un solde migratoire positif. Cela s'explique par l'arrivée de nouvelles populations due en partie à sa proximité avec Toulouse, capitale régionale. Cette population arrivante est assez hétérogène car elle comporte des jeunes ménages venus s'installer en raison du cadre rural ainsi que des prix de l'immobilier attractif et des personnes plus âgées voulant apprécier également le cadre et des maisons de retraites. Ainsi dans l'ensemble, l'évolution démographique depuis une quarantaine d'années est relativement stable.

Comme pour l'EPCI, Saint-Gaudens connaît un vieillissement de sa population. Une partie conséquente de la population locale est âgée. Un indice de vieillissement parmi les plus forts de la région Midi-Pyrénées. Sur la population totale de la ville de Saint-Gaudens, la part des retraités est de 37% et 30% de la population a plus de 60 ans. Concernant les activités professionnelles, la population locale est composée principalement de retraités avec une forte

augmentation depuis 1999, de personnes sans activité professionnelle et d'ouvriers. Nous verrons que ces caractéristiques de la population saint-gaudinoise peuvent avoir un effet sur la demande en logement en centre-ville.

La commune de Saint-Gaudens est le poumon du territoire rural de par son dynamisme économique. Elle a pour tradition une vocation de pôle de commerces et de services structurant son aire urbaine. La ville regroupe plus de 8 500 emplois liés à l'industrie (usine de pâte à papier Fibre Excellence) mais aussi liés à son activité tertiaire. En effet, la commune regroupe de nombreux emplois dans le domaine du commerce, de l'artisanat et de l'administratif qui sont localisés principalement dans le "Cœur de Ville". Saint-Gaudens dispose de nombreux services économiques et administratifs présents en centre-ville qui exercent une polarité, bien au-delà de la seule ville centre. Cette position lui confère un rayonnement et une attractivité importante. Saint-Gaudens est la seule commune urbaine de l'intercommunalité et elle joue un rôle moteur dans l'économie de la communauté de communes du Saint-Gaudinois.

L'économie de Saint-Gaudens provient principalement du secteur tertiaire. En 2009, la commune de Saint-Gaudens compte 37,3 % d'emplois liés aux commerces et 46,7% d'emplois dans l'administration. Ces commerces sont principalement situés dans le centre-ville et plus particulièrement dans le secteur dynamique du "Cœur de Ville" à proximité de la place principale, Jean Jaurès et à l'entrée de la ville, rue de la République. Ces activités sont principalement des commerces de biens à la personne (boutiques de prêt-à-porter, immobiliers, opticiens, fleuristes, hôtels...), des commerces concernant l'alimentation et de la restauration. Il semble intéressant de noter que depuis quelques années, il n'y a eu aucun renouvellement de l'offre commerciale dans le centre-ville de Saint-Gaudens.

Malgré cela, la commune connaît un taux de chômage élevé de 16 % en 2009.

Ainsi, au regard de ces données sociodémographiques, il semble nécessaire de dresser également un portrait sur le logement à Saint-Gaudens.

La commune de Saint-Gaudens regroupe près de 6 800 logements en 2009. Concernant le statut d'occupation sur la commune de Saint-Gaudens, 47,9 % sont des propriétaires (2 629 personnes) et 45,3% sont locataires (2 899)³². En 40 ans sur le territoire communal, le nombre de logements a augmenté d'environ 67 % alors que la population locale est restée stable. Cette forte augmentation de logements dans la commune est ressentie surtout pour la période comprise entre 1999 et 2006 où près de 1000 logements ont été construits. Cette dynamique de construction apparaît comme forte même si elle est en dessous de la moyenne départementale. Sur la zone économique de Saint-Gaudens, la production en logement neuf a quasi doublée. La construction en collectif domine sur cette zone même si l'individuel constitue une part importante de la production.

Ce constat pose la question de la construction massive de logements qui a été en inadéquation avec la faible évolution de la population locale. En effet, cette construction massive ne semble pas être justifiée au regard de l'évolution de la population. Ces constructions ont eu pour conséquence une offre inadaptée par rapports aux besoins de la

³² INSEE 2009

population. Ce phénomène est principalement dû à l'adoption de mécanismes de défiscalisation de l'immobilier comme la loi « De Robien ». Ce dispositif a été mis en place en avril 2003 et remplacé depuis janvier 2010 par la loi Scellier. Il délivre des avantages fiscaux qui sont placés sous conditions. Des particuliers qui acquéraient un logement destiné à la location à usage d'habitation principale pouvaient amortir leur investissement jusqu'à 65% du montant de l'acquisition. Cet effort de construction s'est accompagné d'une augmentation de la vacance, dont le taux est passé de 8% en 1999 à 13% en 2009. Nous détaillerons l'explication de cette augmentation lors de la présentation du QPV.

On constate donc un poids de la production « De Robien » dans la construction neuve très élevé et assez proche de la dynamique des zones périphériques de Toulouse alors que la dynamique démographique est beaucoup plus faible. Le poids de l'offre « De Robien » dans le marché locatif privé atteint 20% et rejoint en cela les secteurs proches de la périphérie Toulousaine.

680 logements ont été construits entre 2003 et 2006, soit 168 logements par an. Saint-Gaudens a connu un développement fort entre 2004 et 2005 puis la production a diminué pour devenir nulle en 2007. Ainsi, la production neuve est marquée par une très forte spécialisation du de Robien. L'offre est très concentrée dans la ville centre de Saint-Gaudens, induisant des phénomènes de concurrence interne.

Cette offre est orientée vers le collectif, ce qui ne vient pas diversifier l'offre déjà présente et se localise essentiellement en périphérie éloignée de la ville centre (vers la route nationale et autour du pôle hospitalier où l'offre est dense dans un environnement pavillonnaire.)

Les logements dits « De Robien » sont assez caractéristiques : Il s'agit essentiellement d'immeubles R+3, R+4 dans des résidences sécurisées et peu insérées dans le tissu urbain.

Le parc est essentiellement ancien car construit en grande partie entre 1946 et 1990 (59.4%). Le parc de logement à Saint-Gaudens, en 2009 compte plus de 6 800 logements. Les résidences principales sont dénombrées à 5 765, ce qui représente 81,8 % de la part totale en ce qui concerne les types de logements. On recense 188 résidences secondaires (2.7 %) et le taux de vacance concerne 1 097 logements soit près de 14.1%. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce taux élevé dont notamment une offre ne correspondant pas à la demande ou encore des conditions d'habitabilité peu adaptées (inconfort, insalubrité etc.).

Ce rapide portrait de la commune de Saint-Gaudens a permis d'identifier certaines problématiques. La commune a connu une forte augmentation de la construction de logements en inadéquation avec l'évolution de sa population. De plus, cette commune a caractère rural possède une surface importante à bâtir ce qui a engendré de nouvelles constructions dans les secteurs périphériques. Ce phénomène est en partie responsable de la vacance, notamment celle concernant le centre ancien.³³ C'est ce territoire qui a été retenu comme Quartier Prioritaire de la politique de la Ville en ce qui concerne le contrat de ville.

³³ On pourrait évoquer un phénomène de périurbanisation au sein de la commune de Saint-Gaudens

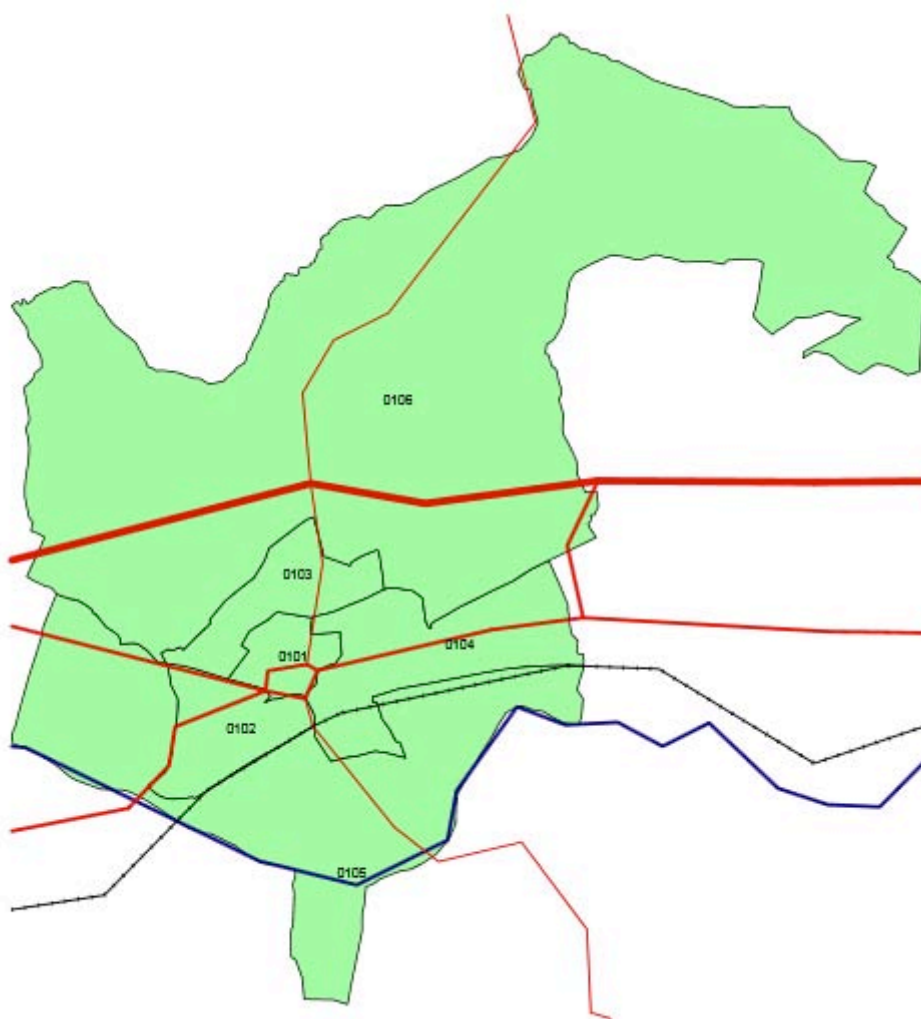
D) Le Quartier “Cœur de Ville” et sa situation préoccupante



Source: BD ORTHO ING – CGET

1 / 5 280

Année 2014



Source :INSEE, carte IRIS

- 1 : Cœur de Ville
- 2 : Ouest
- 3 : Nord
- 4 : Est
- 5 : Saint-Gaudens-Garonne
- 6 : Saint-Gaudens Coteaux

Il s'agit d'un quartier ancien situé dans le centre-ville de la commune de Saint-Gaudens, commune centre de la Communauté de communes du Saint-Gaudinois. Ce quartier prioritaire "Cœur de Ville" accueille 1580 habitants pour une revenu fiscal annuel de référence de 11 250 € / habitant. Le quartier prioritaire se compose de l'IRIS 101 à 82 % et de l'IRIS 104 à 15 %.

La géographie du quartier prioritaire "Cœur de Ville" représente 10 % de la population totale de la ville et un peu plus de 7 % de la population de l'EPCI.

Le "Cœur de Ville" concentre moins de personnes âgées de plus de 60 ans (30 %) et plus de 15-29 ans (22%) que sur le reste du territoire (entre 13 % et 18 %).

Les familles monoparentales (1 ou 2 personnes) sont sur-représentées au regard des moyennes départementales et régionales. Les ménages composés d'une seule personne sont

majoritaires en “Cœur de Ville” avec un taux de presque 66 % contre 49 % pour la ville et 39 % pour le territoire communautaire. La part des mono-parents représente environ 30 % du nombre total de familles de Saint-Gaudens, comme pour le territoire intercommunal.

La part des ménages pauvres sur la ville-centre représente plus de 25% de la totalité des ménages et a augmenté de 44 % entre 1999 et 2011. 54 % des ménages du bassin de vie ne sont pas imposables (41 % pour la Haute-Garonne). Le revenu moyen par foyer fiscal est d'environ 18 850 € contre 23 000 € pour les moyennes départementale et nationale (21 000 € en Région Midi-Pyrénées). Le “Cœur de Ville” présente un revenu moyen par foyer fiscal de 11 200. La ville de Saint-Gaudens présente 17% de chômeurs (14% sur l'EPCI) et plus de 30% d'inactifs sur sa population totale. En “Cœur de Ville” cette proportion double avec un taux de chômage de 28.5%³⁴.

Le QPV “Cœur de Ville” a une part d'allocataires CAF percevant le RSA supérieure à 35%. Sa part d'allocataires CAF dont le revenu est constitué au moins à 50% de prestations sociales est supérieure à 40 %. Enfin, la part d'allocataires CAF percevant une aide au logement est comprise entre 75 % et 80 %. La situation des habitants du “Cœur de Ville” concentre les difficultés et tendances inquiétantes de son territoire urbain mais aussi rural (vieillesse, précarité, chômage, parents isolés, etc.).

Le “Cœur de Ville” de Saint-Gaudens est principalement un pôle de commerces et de services. Son rayonnement économique du à son activité commerciale et administrative (présence des locaux de la Communauté de Communes et de ceux de la Mairie) lui offre la place d'un pôle central et structurant du territoire rural. De plus, le centre ancien regroupe majoritairement tous les équipements publics et privés dont dispose la commune (équipements sociaux, médicaux et paramédicaux). La ville ancienne détient un réel potentiel patrimonial et contient les ensembles les plus anciens de Saint-Gaudens. Le centre-ville présente des monuments historiques tels que l'Église de Saint-Gaudens. Il détient également des édifices non protégés tels que les maisons anciennes et les places (place Jean-Jaurès) L'aménagement spécifique du “Cœur de Ville” donne une identité spécifique à Saint-Gaudens. Les maisons de ville dans le cœur de Saint-Gaudens sont de toutes les époques, du Moyen-âge à nos jours. Malgré un patrimoine architectural et urbain riche et varié, ces édifices souffrent et se dégradent au fil des années.

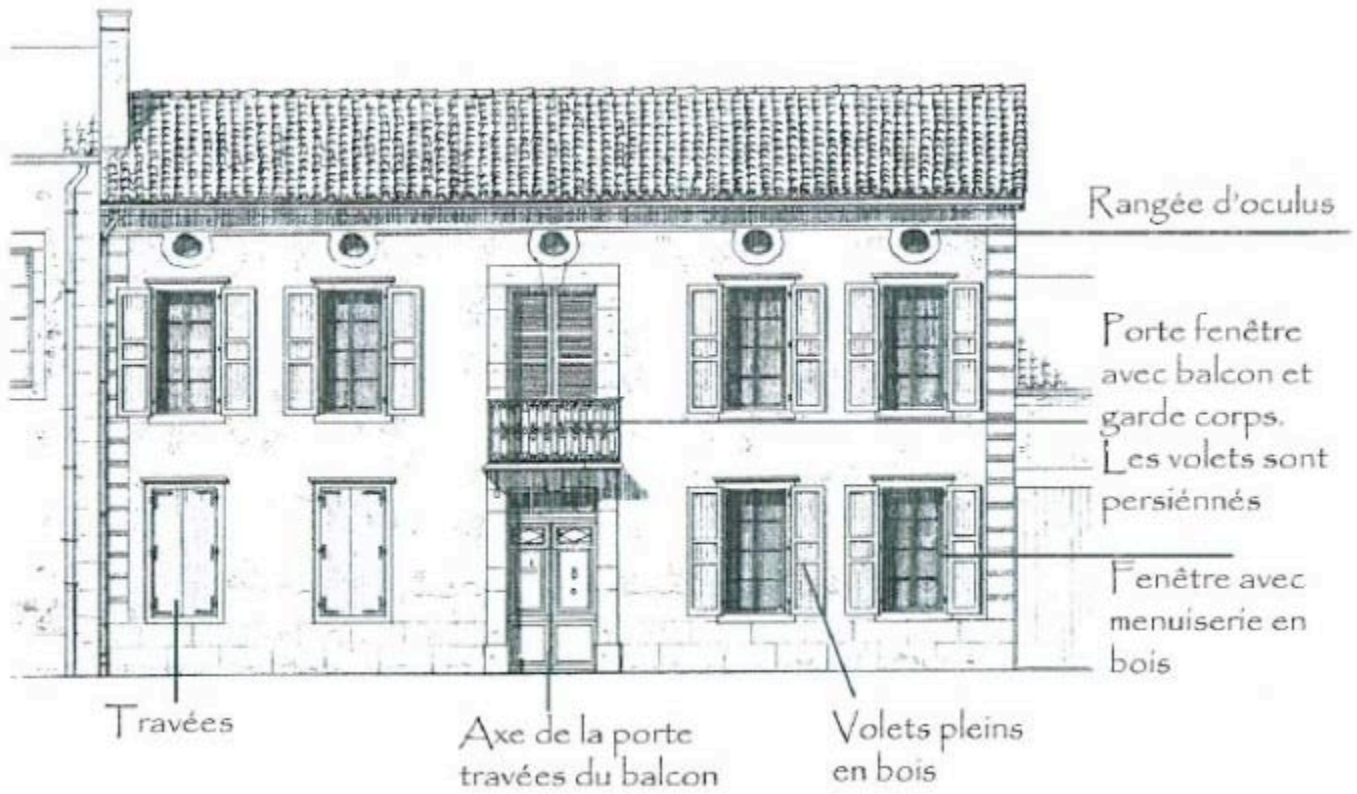
³⁴ INSEE et CGET 2010



*La Collégiale Saint-Pierre située en plein centre-ville
Photographie par Philippe Fourtané*



*La place emblématique de Saint-Gaudens
Place Jean-Jaurès
Photographie par Christian L*



Étude sur le patrimoine architectural, urbain et paysager de la ville de Saint-Gaudens, 2004.



*Rue Victor-Hugo où la vacance commerciale est flagrante
Photographie par E. Rouault*

urbaine qui est la dévalorisation de son centre ancien et principalement de la rue Victor-Hugo et ses rues adjacentes. Ces rues anciennes qui représentent les symboles du centre ancien de Saint-Gaudens présentent des questionnements pour la dynamique du centre-ville. La rue Victor-Hugo, ancienne rue principale commerçante, permettait l'animation du centre-ancien. Aujourd'hui, c'est une pénétrante du "Cœur de Ville". Cependant depuis quelques années, ce secteur de ville a connu une forte évolution et la rue Victor-Hugo et ses rues adjacentes ont perdu leur identité et leurs fonctions se sont dégradées.

En matière d'habitat, le centre-ville est marqué par un taux de vacance conséquent, soit plus de 15% du parc de résidences principales.

Le parc de logement à Saint-Gaudens, en 2009 est de 6 800 logements dont 1 750 sont situés en centre-ville (25%). Les résidences principales représentent 84 % de résidences principales de ce parc immobilier. Il s'agit d'un parc ancien construit entre 1948 et 1975, le parc privé étant composé principalement de logements individuels. Le nombre de logements individuels en centre-ville est de 309 soit 8,8% de la totalité des logements individuels de la commune, ce taux étant faible au regard des moyennes supra-communales.

En ce qui concerne le "Cœur de Ville" (1 332 résidences principales au total), la part des propriétaires représente 28.9%. Il s'agit du taux le plus bas de la ville. Pour ce qui est de la part des locataires, on observe le phénomène inverse. En effet, la part des locataires s'élève à 69.6% (928 individus), ce qui représente le taux le plus haut de la ville.

Le Quartier du "Cœur de Ville" est donc aujourd'hui un quartier essentiellement constitué de locataires.

Dans le détail, on constate que le "Cœur de Ville" présente le plus fort taux de vacance avec 21.7% (381 logements sur 1 756) alors que Saint-Gaudens-Garonne a le taux le plus bas avec 2.2% (4 logements vacants pour un total de 194 logements dans ce quartier). Cette vacance élevée est, comme nous l'avons déjà dit, explicable par les opérations De Robien. Ces opérations étaient toutes localisées à Saint-Gaudens, principalement dans le secteur périphérique de la ville. La vacance était alors beaucoup moins importante en centre-ville, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui car un transfert de population s'est opéré du centre-ville vers la périphérie à la suite de ces opérations

Pour la ville de Saint-Gaudens, les logements 1 pièce représentent 3% de la part totale (177 logements), les deux pièces, 14.4% (837 logements), les trois pièces, 24.8% (1 442 logements), les quatre pièces, 25.7% (1 491 logements) et les cinq pièces ou plus, 32% (1 858 logements). On peut constater que c'est surtout les logements de trois, quatre et cinq pièces qui représentent plus des trois-quarts du total des résidences principales. En ce qui concerne les 4 et surtout les 5 pièces, il s'agit essentiellement de maisons individuelles plutôt excentrées par rapport au centre-ville.

Le taux de logements comportant une seule pièce s'élève à 7.8% (104 logements) dans le "Cœur de Ville" et s'affiche comme le taux le plus élevé pour cette catégorie parmi les 6 IRIS. Il en va de même pour les logements de deux pièces où leur taux s'élève à 29.5% (393 logements) dans le "Cœur de Ville". Le taux de logements comportant trois pièces est aussi élevé avec une part de 36% (333 logements). Ce quartier est donc essentiellement composé d'appartements. Les résidences de type maison individuelle se situant alors dans les quartiers périphérique de la ville (Saint-Gaudens-Coteaux, Saint-Gaudens-Garonne) qui possèdent les taux les plus importants de logements comportant 4, voir 5 pièces ou plus. Le taux le plus

important pour les logements de quatre pièces concerne Saint-Gaudens-Garonne (41.4%) et le quartier Ouest (34.9%). Il en va de même pour les logements de cinq pièces ou plus où l'on observe un fort taux à Saint-Gaudens-Coteaux (62.6%). Il y a donc une typologie de logement différente selon l'Iris dans lequel on se situe.

Le Parc Social de Logements

Concernant le parc public, le bassin de vie compte 874 logements sociaux dont 532 à Saint-Gaudens à peu près équitablement répartis entre logements collectifs et logements individuels. Ce parc s'est développé ces dernières années principalement sur Saint-Gaudens : 66% des logements sociaux ont, en effet, été construits entre 2000 et 2009.

Sur la commune de Saint-Gaudens, le parc social représente 10% du parc de logements. En "Cœur de Ville" ce parc représente seulement 2% des logements. Également à noter la présence de logements d'hébergement d'urgence en "Cœur de Ville" appartenant au Foyer des jeunes travailleurs et au Centre d'hébergement d'urgence « le Relais ».

La part des locataires en HLM dans le "Cœur de Ville" représente 4.2%. Ce taux n'est pas le plus important de la ville, le quartier « Saint-Gaudens-Garonne » présentant un taux de 32.9%. Enfin, la part des personnes logées à titre gratuit s'élève à 1.5% dans le quartier du "Cœur de Ville". Comme pour le taux de locataires en HLM, il ne s'agit pas du taux le plus haut qui est détenu par le Quartier Nord avec 12.9% (120 individus).

Répartition territoriale des logements par bailleurs sociaux :

- Une centaine de logements, gérés par La Cité des Jardins, implantés à Saint-Gaudens et dans des petites communes alentours (ex : Rouède) ;
- 80 villas (du T3 au T5) à Saint-Gaudens et 96 villas à Montréjeau (du T2 au T5) gérés par Erillia ;
- 328 logements, implantés dans 12 communes du territoire, dont 35 logements à Saint-Gaudens, gérés par le Groupe des Chalets. Il s'agit à 50% de petits logements (T1 et moins),
 - 232 logements gérés par Promologis, dont 202 à Saint-Gaudens (36% de logements individuels) et 30 à Montréjeau. Les logements correspondent principalement à des T3 et T4 (plus de 75% dans chacun des sites), mais sont également proposés quelques T1 (4% de l'ensemble du parc), T2 (13%), T5 et plus (22%).
 - Des logements pavillonnaires gérés par Colomiers Habitat, implantés notamment à Valentine et Montmorin.
- 60 logements de type T4 gérés par la mairie de Saint-Gaudens (patrimoine communal)

La participation des bailleurs sociaux sur l'ensemble du territoire de l'EPCI est dû au fait que l'échelle du contrat dépasse celle du "Cœur de Ville". Par ailleurs, la politique du logement social est un élément central des politiques du logement.

La typologie du parc public est composée à presque 40% de 4 pièces (patrimoine ville de Saint-Gaudens), de 3 pièces (37%). Les 2 pièces et les 5 pièces sont présents pour 12% environ du parc, les 1 pièce sont peu nombreux (2% du parc). Ce parc connaît un taux de vacance faible (4%) en revanche, le taux de rotation³⁵ de 18% assez haut (moyenne régionale : 13,5%). Le taux de vacance atteint 3,3% (3,8% à l'échelle régionale)

La commune de Saint-Gaudens présente un nombre élevé de demandeurs d'aide énergie du Fond Solidarité Logement (FSL) (400 demandes en 2013 soit entre 6% et 8% des ménages de la commune), sachant que ces demandes peuvent concerner le logement locatif HLM et le logement privé. Compte tenu des critères d'éligibilité, cette demande concerne presque exclusivement des locataires très modestes (au quotient social inférieur à 697 € par mois). Elle permet de repérer le parc locatif privé social de fait et le parc locatif social dont la qualité thermique est mauvaise

Le mauvais état du parc de logements privés, combiné à son occupation par des populations fragiles, explique ces situations de vulnérabilité énergétique. Toutefois celle-ci n'est pas limitée au parc locatif privé, elle concerne aussi les propriétaires occupants : jeunes accédants, encore très endettés, ayant acquis une maison en mauvais état, personnes âgées vivant avec de faibles retraites vieillissant dans un patrimoine ancien peu ou mal entretenu, etc.

Synthèse :

Le marché immobilier du saint-gaudinois est marqué par de nombreux paradoxes dérégulant son organisation :

- Un centre ancien dégradé accueillant des logements sociaux "de fait"
- Des logements sociaux vacants nécessitant de lourdes réhabilitations,
- Une demande et un besoin en logements sociaux importants,
- Un parc de logements privés défiscalisés mal calibré pour le secteur et ne correspondant pas à l'évolution de la population
- Le parc public souffre peu de vacance.
- Le parc privé défiscalisé (De Robien) a contribué à déstabiliser l'équilibre le marché immobilier local et qui, effectivement, semble concurrencer le parc social public.

Maintenant que nous avons pu établir un diagnostic sur la situation de l'habitat au sein de l'EPCI, de la ville de Saint-Gaudens et du QPV, il s'agit maintenant d'aborder les outils et les programmes menés en faveur de l'habitat sur ce territoire. Dans un premier temps, nous traiterons des outils de planifications territoriales et des outils de programmation, puis aborderons les opérations concrètes qui ont été mises en place sur le territoire de Saint-Gaudens.

³⁵ Le taux de rotation indique la fréquence à laquelle les locataires quittent un logement

E) Outils de planification et programmes d'actions

Avec le développement de l'agglomération toulousaine et l'amplification des échanges de part et d'autre des Pyrénées, le Pays du Comminges (regroupement de 11 intercommunalités) veut affirmer son identité territoriale. De plus, le Pays du Comminges connaît depuis 2000 un regain démographique après plusieurs décennies de déclin démographique. Cette évolution doit obligatoirement s'accompagner d'un projet global afin de pouvoir apporter plusieurs réponses aux futures problématiques ainsi qu'à celles d'aujourd'hui. C'est pourquoi le Comminges s'est lancé dans l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territorial (SCOT), outils indispensable pour l'aménagement d'un territoire.

Le SCOT est un document qui fixe à long terme les orientations générales de l'organisation d'un territoire notamment en matière de maîtrise de l'urbanisation, d'accueil des nouveaux habitants et ses impacts en terme de logement et d'équipements, d'offre de transport collectif, de préservation des espaces naturels et agricoles, de zones d'activités économiques et commerciales.³⁶

Bien que le SCOT du Comminges soit encore en phase d'étude, plusieurs objectifs pour le logement ont d'ores et déjà été identifiés. Ainsi, le futur SCOT prévoit d'adapter la taille et la qualité des logements pour les personnes âgées et les populations fragiles (jeunes, ménages modestes) ainsi qu'aux besoins de l'ensemble des ménages. Le SCOT préconise également le partage entre Saint-Gaudens et les autres communes du rôle de structuration et d'attractivité urbaine qu'elle ne doit pas s'accaparer même si elle joue le rôle de ville centre.

Le SCOT s'appuie également sur les projections démographiques de l'INSEE qui montrent qu'à l'horizon 2040, la part des seniors sera égale à celle des actifs sur le territoire du SCOT, ce qui accentuerait le phénomène de vieillissement du territoire. Il préconise donc l'adaptation du territoire, notamment en termes de logement, d'équipements, de services et de transports.

Un Programme Local de l'Habitat est un outil en matière de politique du logement au niveau local. Il est le document essentiel d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire. Il doit indiquer les moyens fonciers prévus par les communes dans le but de réaliser plusieurs objectifs en accord avec les orientations du SCOT. Un de ses objectifs est de mettre en œuvre des actions concernant le renouvellement urbain et la maîtrise du foncier. Un PLH est révisé tous les 6 ans en fonction des évolutions des territoires. Chaque EPCI du Pays du Comminges est tenu d'en élaborer un. Cependant, celui du Saint-Gaudinois est actuellement en cours d'élaboration.

Au niveau de la commune de Saint-Gaudens, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est également en cours d'élaboration afin de pouvoir remplacer le Plan d'Occupation des Sols (POS). La ville de Saint-Gaudens travaille en prestataire de service avec le bureau d'études CITADIA CONSEILS afin de pouvoir élaborer le PLU et le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Le PADD définit les orientations du projet d'urbanisme ou

³⁶ www.commingespyrenees.fr

d'aménagement de la commune. Il expose donc un projet politique adapté et répondant aux besoins et enjeux de la commune et aux outils mobilisables par la collectivité. Les axes du PADD doivent :

- Conforter le rôle de ville centre dans le Pays,
- Encourager et poursuivre les actions engagées en faveur du renouvellement urbain du centre dans le cadre notamment de la politique de la ville (centre ancien)
- Adapter l'offre en logements aux besoins, à la demande et aux moyens des générations actuelles et futures
- Développer un parc de logements suffisant et adapté en nombre pour répondre à l'objectif de croissance démographique à l'horizon 2026 et adapté aux spécificités locales.
- Promouvoir un projet urbain durable et économe en espace pour la ville.

Les enjeux du futur PLU sont, quant à eux, de réduire les zones à urbaniser et de mieux densifier le tissu bâti à proximité des équipements. Il doit pouvoir également maîtriser la pression foncière pour mettre en corrélation l'augmentation de population et les équipements dans un souci d'obtenir une organisation cohérente du territoire communal.

Le Plan Départemental de l'Habitat de la Haute-Garonne (PDH) est un document qui sert de support d'information, de concertation et de coordination sans acquérir pour autant de portée juridique. Le PDH est élaboré conjointement par l'État, le Département et les EPCI ayant adopté un PLH ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration de celui-ci. Ce sont les organes constitutifs de son comité de pilotage. D'une part, il reprend les objectifs conformes à celles qui résultent des SCOT et des PLH et il définit les orientations dans les autres secteurs non couverts par un PLH ou par un SCOT, sur la base des analyses des marchés du logement et la connaissance des besoins en logements.

En ce qui concerne le territoire du Comminges, le PDH préconise le maintien de la hausse de la croissance démographique et de renforcer son attractivité territoriale. Par ailleurs, il reprend les éléments du SCOT en réaffirmant la nécessité d'adapter le parc du logement aux personnes en difficultés, notamment en ce qui concerne les personnes âgées et met en avant la nécessaire résorption de la vacance dû à la suroffre en logements défiscalisés.

Pour répondre aux futurs besoins en logements, le PDH doit prévoir la mise en place d'un Programme Local de l'Habitat que nous avons abordé un peu plus haut.

Un premier constat nous permet d'affirmer que les outils de planification de l'urbanisme et du logement sont engagés mais non aboutis et donc non applicables. L'enjeu pour le territoire sera donc de construire cette politique de planification en cohérence avec les objectifs de la politique de la ville.

Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS)

Entre octobre 1991 et septembre 1994, une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) a été engagée sur la ville de Saint-Gaudens. Une MOUS a pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées dans le cadre du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). A Saint-Gaudens, elle s'est portée sur 3 sites de logements appartenant à la municipalité, 25 pavillons de la Cité Rouget de l'Isle, 23

pavillons à la Cité des Gavastous et 40 appartements dans une copropriété, la Résidence St-Gaudinois comprenant 100 lots. Une première étape a consisté à l'identification des problèmes concernant les 3 sites. Le constat a relevé un mauvais état technique des bâtiments (étanchéité et évacuation des eaux usées, dysfonctionnements thermiques et phoniques), des équipements à l'intérieur des logements hors normes (électricité, chauffe-eau) voir inexistant dans certains cas, un manque d'aménagement extérieurs (abords, stationnement...), des problèmes de voisinages, des impayés de loyer, un phénomène d'exclusion envers les habitants de ces 3 sites, des problèmes d'hygiène, une homogénéité des logements (unique présence d'appartements de types T4), manque de clarté en ce qui concerne l'entretien des logements et la gestion locative.

Sur ces bases, un projet de réhabilitation a été engagé en ce qui concerne la Résidence St-Gaudinois (intervention sur l'état des façades, sur la sécurité des occupants...) et qui a été souhaitée par les locataires ainsi que par les copropriétaires. La cité des Gavastous a nécessité des opérations de réhabilitations. Cependant, les opérations de réhabilitation prévues sont moins importantes que celles de la Résidence St-Gaudinois. En effet, les travaux n'ont concerné que les façades, la menuiserie et également une mise aux normes (électricité, chauffage...). La cité de Gavastous, quant à elle, est caractérisée par la présence d'une population relativement démunie. Les locataires ont fait part au service urbanisme de la ville de leur volonté de rester sur ce site afin de devenir propriétaire. Les travaux se sont donc concentrés sur la mise aux normes des logements avec des travaux en ce qui concerne les abords (clôtures, murets...) afin de pouvoir améliorer le cadre de vie des habitants souhaitant rester sur le site.

Opérations Façades

La ville de Saint-Gaudens mène depuis 20 ans une politique d'amélioration de l'aspect esthétique de l'habitat dans la commune. Que ce soit en centre-ville ou dans le secteur diffus (hors centre-ville), des Opérations Façades sont menées par le service habitat de la communauté de commune et par le service urbanisme de la municipalité. La commune qui engage une Opération Façades participe au financement des travaux sous forme de subventions. Ces subventions sont cumulables avec les autres aides publiques. Par exemple, en septembre 2012, une opération, avenue de l'Isle, a bénéficié d'une subvention de 1467,02€ pour un montant de travaux de 2 934,03€. Ces opérations sont généralement menées conjointement à une Opération Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Ces opérations menées par l'État, l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) et une collectivité locale (commune, communauté de communes), auxquels peuvent être associés d'autres partenaires (conseil départemental, conseil régional...) sont destinées à la réhabilitation du parc de logements anciens privés, locatifs ou occupés par leur propriétaire.

C'est un outil de coordination de l'action publique et de l'initiative privée pour améliorer les logements dans le cadre d'un projet de développement du territoire concerné. L'ANAH apporte des subventions aux propriétaires bailleurs ou occupants, sous certaines conditions. Ces aides peuvent être complétées par les collectivités.

Le conseil départemental de la Haute-Garonne, délégataire des aides à la pierre, souhaite avoir une politique commune sur tout son territoire de délégation. Pour cela, il met en place un dispositif opérationnel, le Programme d'Intérêt Général (PIG).

Ce PIG a 2 thématiques : la lutte contre la précarité énergétique et le maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées. Le Conseil Départemental laisse la possibilité à la Communauté de communes du Saint-Gaudinois de s'impliquer sur un dispositif OPAH qui intègre en plus du PIG des thématiques supplémentaires comme la lutte contre l'insalubrité, la lutte contre la précarité énergétique (Habiter Mieux), les logements dégradés, les travaux de mise en sécurité ou les transformations d'usage.

De plus, afin de simplifier les démarches de l'utilisateur, dans le cas d'une OPAH, l'opérateur mandaté prend aussi en charge les thématiques du PIG départemental et sera donc le seul interlocuteur de l'utilisateur. Le dispositif OPAH remplacerait complètement le PIG. Le périmètre de l'OPAH comprendrait l'ensemble des EPCI membres de l'Entente Habitat³⁷. Cependant, il faut noter que la mise en place d'une OPAH n'est effective que si les acteurs privés (propriétaires...) souhaitent y prendre part. La plupart du temps, ces derniers peuvent exprimer leurs réticences pour plusieurs raisons malgré les subventions proposées dans le but de réhabiliter le parc privé.

Nous pouvons donc affirmer que plusieurs opérations concernant différentes échelles ont été lancées en faveur de l'habitat et du logement. Cependant, la plupart d'entre elles sont encore au stade d'élaboration. Les opérations déjà réalisées sont plutôt ponctuelles et ne prennent pas en compte le temps long ce qui traduit la faiblesse des politiques du logement et de l'habitat sur le territoire du Comminges. A la vue de l'état du parc de logement, et notamment en ce qui concerne celui du "Cœur de Ville", Saint-Gaudens a récemment été intégrée dans la nouvelle géographie prioritaire de la loi de programmation à la ville du 24 février 2014 afin de pouvoir redynamiser ce quartier par le biais d'un nouveau contrat de ville que nous allons dès à présent aborder.

III) Le Contrat de Ville du Saint-Gaudinois, outil unique de la nouvelle politique de la ville

A) Présentation du Contrat de Ville du Saint-Gaudinois

L'une des innovations apportées par la loi Lamy consiste en l'instauration de contrats de ville conclus à l'échelon intercommunale entre l'État et ses établissements publics et les communes et EPCI à fiscalité propre concernés. Les départements et les régions en seront également signataires. Ils pourront en outre être signés par la Caisse des Dépôts et Consignations, les organismes HLM, les Sociétés d'Economie Mixte, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de la mobilité. Ces contrats sont signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux et calé

³⁷ Regroupement de plusieurs intercommunalités du Comminges qui ont mis en place un service local de l'habitat sous forme d'Entente pour accompagner les propriétaires privés sur la rénovation des logements

sur la durée des mandats qui sont de 6 ans. Ils sont actualisés tous les 3 ans si les évolutions observées le justifient.

La loi Lamy instaure la répartition suivante des compétences entre EPCI et ville:

- L'EPCI compétent en matière de politique de la ville assure le diagnostic du territoire, la définition des orientations, l'animation et la coordination du contrat de ville, la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale
- La ville, quant à elle, assure la mise en œuvre du contrat de ville, la contribution aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat de ville

Une instance de pilotage est instituée afin d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer le contrat de ville. Son organisation et son fonctionnement sont précisés par les signataires du contrat. Son organisation et son fonctionnement sont précisés par les signataires du contrat de ville. Son contenu constitue un projet intégré pour la population et bâti sur trois piliers : le social, l'urbain et l'économique. Les actions relevant de chacun de ces champs d'action sont articulées entre elles pour favoriser une cohérence globale.

C'est dans le cadre de la loi Lamy que le contrat de ville du Saint-Gaudinois a vu le jour pour la période 2015-2020 (6 ans). Ce contrat de ville s'appuie sur la construction d'une vision commune à long terme : un projet de territoire. Nous aurons l'occasion de revenir dessus.

La Communauté de communes du Saint-Gaudinois a engagé un travail avec la commune, directement concernée, ainsi qu'avec l'ensemble de ses partenaires institutionnels et associatifs. Il s'agit de positionner cette politique en appui à une démarche de cohésion sociale s'appuyant sur la mobilisation des acteurs de droit commun compétents.

L'objectif est d'élaborer le cadre contractuel de la politique de la ville avec la nécessité d'articuler les démarches entre le volet urbain, humain, économique et de structurer des projets territoriaux articulant trois échelles territoriales : quartier ("Cœur de Ville"), commune et intercommunalité.

Le contrat de ville sera donc conclu entre l'État, la Communauté de Communes du Saint-Gaudinois, la Ville de Saint-Gaudens, le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, le Conseil Départemental de la Haute-Garonne. Sont également signataires, compte tenu des orientations stratégiques retenues, la Caisse des Dépôts, l'Agence Régionale de Santé (ARS), Pôle Emploi, la Caisse d'Allocations Familiales de la Haute-Garonne, la Mission Locale, les Chambres consulaires que sont la Chambre de Commerces et d'Industrie de la Haute-Garonne et Chambre des Métiers et de l'Artisanat, l'Office Public HLM de la Haute-Garonne et les bailleurs sociaux : Promologis, La Cité Jardins, Les Chalets.

Ce contrat a nécessité un processus en trois temps :

Phase 1 : Diagnostic territorial et état des lieux des actions conduites et mobilisation des partenaires

Phase 2 : Définition des enjeux territoriaux et orientations stratégiques

Phase 3 : Formalisation du contrat de ville

Dans le cadre de cette démarche, un travail d'articulation a été mené à trois échelles :

- l'intercommunalité en termes de synthèse et de mise en perspective des travaux ;
- le niveau communal pour travailler au plus près avec les acteurs locaux sur les enjeux territoriaux.
- le quartier « “Cœur de Ville” » pour définir et répondre au plus près des besoins des habitants et usagers du “Cœur de Ville”.

Le diagnostic territorial participatif a permis de mettre en exergue les caractéristiques, les besoins, les enjeux et les ressources du quartier prioritaire et du territoire dans lequel il s'inscrit. Il a permis de tendre vers une vision globale du territoire, pour identifier les principales forces qui l'animent et, sur ces bases, définir une stratégie territoriale opérationnelle en direction du quartier prioritaire.

Il a eu deux fonctions majeures :

- Il a constitué une phase nécessaire d'identification des besoins du quartier prioritaire et de leurs habitants et des moyens mobilisables pour y répondre, qu'il s'agisse du droit commun de l'État et des collectivités territoriales ou des moyens spécifiques de la politique de la ville;
- Il a permis d'impliquer un maximum d'acteurs autour d'enjeux discutés collectivement pour mobiliser les partenaires du contrat de ville aux différentes échelles territoriales concernées (agglomération, communes, quartier prioritaire). Le diagnostic territorial a constitué une opportunité d'apprentissage et de qualification des acteurs sur la mise en œuvre du nouveau contrat de ville.

B) Démarche mise en place pour l'élaboration du diagnostic

Juillet 2014 : Démarrage des réflexions en interne de la collectivité avec un souci de formation, à la politique de la ville, du personnel de la communauté de communes dès septembre.

Aout-Septembre 2014 : Négociation État - Communauté de communes - Ville sur la géographie prioritaire. Définition de la gouvernance et de la méthode d'élaboration du contrat de ville.

13 novembre 2014 : Réunion plénière de lancement de la démarche d'élaboration du contrat de ville. Elle a permis de présenter les contours du quartier retenu au titre de la Politique de la Ville, ainsi que des éléments de la gouvernance, de la méthode et de calendrier.

17 novembre 2014 : Recrutement de la chargée de mission « Contrat de ville » et suite à la définition de la méthode d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du contrat de ville en régie.

Décembre 2014 : Mise en place de l'équipe-projet réunissant les services de la Communauté de communes du Saint-Gaudinois, des services de la Sous-Préfecture, des services de la ville de Saint-Gaudens. Ces réunions ont été suivies, presque systématiquement, par une réunion du « Comité Stratégique », émanation politique de l'équipe-projet. L'objectif étant d'avancer collectivement et d'ajuster la méthode et le calendrier en tant que de besoin. Pour cela, la communauté de communes a fait le choix d'adhérer au Groupement d'Intérêt Public « Ressources et Territoires », et de bénéficier ainsi de l'expertise de son équipe.

Février 2015 : La ville de Saint-Gaudens, assistée par un bureau d'études engage la définition du projet de rénovation urbaine dans un contexte de sélection par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine des Nouveaux Projets de Rénovation Urbaine (NPRU) d'Intérêt Régional.

Novembre 2014 à Mars 2015 : Recueil d'éléments de diagnostic auprès des acteurs et définition des enjeux par l'organisation de deux sessions de travail sous forme de 7 « comités thématiques », animées par la Communauté de Communes, appuyée par les services de l'État. Ces comités ont permis aux organismes et institutions publiques d'échanger avec les acteurs de terrain que sont les associations agissant en "Cœur de Ville" et sur le territoire à plus large échelle, mais également avec les citoyens qui se sont mobilisés ou encore avec les professionnels de certains domaines. Cette mobilisation générale et partenariale a été permise par l'organisation d'un événement de lancement de la démarche d'élaboration du contrat de ville officiellement le 13 novembre 2014 et a donné lieu à une réunion plénière de cadrage à l'invitation de la CCSG, de la Préfecture de Département et de la Ville de Saint-Gaudens. A cette occasion et sur la base du volontariat, les participants ont eu à s'inscrire dans les différents comités thématiques.

Les thématiques traitées sont les suivantes: L'amélioration du cadre de vie et rénovation urbaine, thématique sur laquelle notre attention sera portée, l'accès à l'emploi et le développement économique, l'action sociale et cohésion sociale, la réussite éducative, culture, sports et loisirs et vie associative; santé et prévention et prévention de la délinquance.

C) Les différentes actions prévues par le Contrat de Ville

Comme nous l'avons vu précédemment, les problématiques liées au quartier "Cœur de Ville" sont l'inadéquation entre l'offre en logements et la demande de la population locale (population vieillissante), un taux de vacance du parc privé très élevé dû au parc défiscalisé qui est venu directement concurrencer celui du "Cœur de Ville" et qui par la suite a entraîné sa dégradation.

Le contrat de ville, dans un souci de redynamisation du "Cœur de Ville", énonce plusieurs programmes et opérations.

Il préconise ainsi d'engager l'élaboration d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) à l'échelle de la communauté en tant que garant d'un équilibre social de l'habitat et d'un accès universel à un logement décent et adapté et d'une maîtrise de l'urbanisation.

Le contrat de ville prévoit également de lutter contre l'habitat indigne et d'agir sur la vacance commerciale et résidentielle en procédant dans un premier temps à un état des lieux à la parcelle de l'état du bâti, de la propriété foncière et de l'occupation des bâtiments puis dans un second temps mettre en place l'identification des îlots d'intervention du quartier prioritaire et enfin procéder à l'identification des outils opérationnels et fonciers adaptés aux différents besoins et permettant d'intervenir sur l'habitat dégradé (OPAH Renouvellement Urbain³⁸, Opération de Restauration Immobilière³⁹, Résorption de l'Habitat Insalubre⁴⁰).

La démarche d'OPAH-RU s'inscrivait, elle, dans une logique d'approche plus large puisqu'elle permet de financer une étude pré opérationnelle beaucoup plus complète et donc de prendre davantage en compte la dimension urbaine globale d'intervention sur le quartier concerné, ainsi que la conduite d'opération qui en découle. Pour autant, les subventions ne concernent que les interventions sur l'habitat en termes de travaux d'amélioration ou de restructuration.⁴¹

A l'échelle du Pays du Comminges, le contrat de ville recommande de :

- Réhabiliter le parc privé (logements anciens, vacants, indignes) par le biais de taux de subvention incitatifs et l'animation d'une procédure publique volontariste.
- Créer une offre de logements sociaux par le biais de petites opérations réparties sur l'ensemble du territoire, tout en étant attentif au choix des types de financement dans la mesure où les niveaux de revenus sont peu élevés sur le territoire. Le loyer moyen par m² se situe à 4,98 €/m² (5,12 €/m² à l'échelle régionale).

Il est bien sûr important de préciser que le contrat de ville ne prévoit pas que des actions envers le bâti pour permettre au "Cœur de Ville" de se redynamiser. Il préconise ainsi la continuité des fonctions commerciales, touristiques et de services du quartier "Cœur de

³⁸ Une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain (OPAH-RU) est un dispositif d'aides visant à encourager, sur un territoire donné, la restauration des logements privés et l'amélioration de leur confort. Fondée sur un contrat entre les différents acteurs publics et privés, elle offre aux propriétaires l'opportunité de bénéficier d'aides financières et d'un suivi technique pour réaliser leur projet de réhabilitation. L'opération peut durer jusqu'à 5 ans.

<https://www.ville-troyes.fr/323-opah-ru.htm>

³⁹ Il s'agit d'opérations d'aménagement telles que : travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles lourdement dégradés. Engagés à l'initiative des collectivités publiques, les travaux de restauration sont déclarés d'utilité publique (DUP) puis notifiés aux propriétaires qui doivent les exécuter dans un délai fixé.

<https://www.ville-troyes.fr/323-opah-ru.htm>

⁴⁰ Procédure visant à la suppression de l'habitat insalubre. Elle repose sur un régime spécial d'expropriation à l'égard des propriétaires d'immeubles déclarés insalubres. Ces immeubles, une fois expropriés, font l'objet d'une réhabilitation ou d'une démolition. Les occupants de ces immeubles bénéficient d'un droit de relogement.

⁴¹ Rapport "Le traitement des quartiers anciens dégradés dans le cadre du PNRU"

Ville”, d’améliorer les déplacements et la mobilité notamment grâce à l’élaboration d’une politique globale des déplacements et d’une adaptation des réseaux de transports à l’échelle de la ville et de l’intercommunalité. En effet, le plan de circulation actuel de Saint-Gaudens présente quelques dysfonctionnements en matière de circulation et ne facilite pas les déplacements motorisés des différents usagers du centre ancien.

Ainsi, dans le cadre de la politique de renouvellement urbain et de requalification de certains quartiers dégradés du centre-ville, la collectivité propose de modifier le plan de circulation de certaines rues. Cette réorganisation du sens de circulation dans le périmètre du centre ancien proposé par la Mairie doit permettre de faciliter les déplacements et les flux automobiles dans le centre-ville, tout en participant à la requalification et au renouvellement de la Rue Victor Hugo et de ses rues adjacentes en réinjectant une partie des circulations urbaines vers la rue Victor Hugo. Néanmoins ce dernier point porte au débat entre les commerçants de la rue Victor Hugo et les institutions qui souhaiteraient que cette rue soit piétonnisée alors que les commerçants voudraient une augmentation du passage automobile dans un souci d’attractivité.

D’autres actions sont prévues comme l’amélioration de l’accessibilité au “Cœur de Ville” ainsi que la requalification et la hiérarchisation de certains espaces comme les places (la Place Nationale Jean Jaurès, la place Saint-Raymond, la Place Napoléon...), les squares, les jardins, les deux halles et qui contribuent à l’identité et à l’animation du centre ancien.

Le contrat prévoit également l’amélioration des liaisons en apportant un intérêt particulier au traitement des entrées du “Cœur de Ville”, en particulier sur la partie Nord-ouest du QPV. Par ailleurs, le diagnostic mené dans le cadre du contrat de ville constate que les deux entrées de ville situées à l’Ouest et à l’Est du centre historique présentent des dysfonctionnements importants en matière de circulation routière et de liaisons douces. Pour répondre à ces dysfonctionnements, la municipalité a pour projet d’aménager un giratoire autour de la Place du Maréchal Juin qui permettra de fluidifier le trafic automobile, les transports en commun et les liaisons douces et de sécuriser les différents usagers de la route tout en renforçant les éléments de signalétiques.

La 2^e entrée de ville de Saint-Gaudens est située à l’Ouest du centre-ville accessible depuis l’Avenue du Maréchal Joffre et l’Avenue du Maréchal Foch. Ce carrefour de circulation est concerné par une dégradation importante du bâti (vacance, délaissement, façades peu qualitatives, etc.) et par une absence totale de végétal. La municipalité identifie sur ce secteur un enjeu prioritaire de requalification, de réaménagement et de valorisation de cette entrée de ville. D’autant plus, que cette entrée de ville permet un accès au direct au centre-ville, via la Rue Victor Hugo. Ainsi, l’avenue Joffre et la dernière partie de la rue Victor Hugo seront réaménagées.

Enfin, le contrat de ville prévoit la mise en place d’une Gestion Urbaine de Proximité pour le quartier “Cœur de Ville”.⁴² Un des enjeux de cette GUP doit être de pouvoir pérenniser les

⁴² C’est l’ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d’un quartier (Définition de la note de cadrage de l’État du 2 juin 1999). Cette démarche doit avoir pour conséquence une amélioration de la vie quotidienne des habitants des quartiers concernés.

investissements menés par le Projet de Renouvellement Urbain (PRU) et d'envisager ainsi la gestion future du projet. *“L'expérience des interventions urbaines a montré que leurs bénéfiques sont de courtes durée si une attention soutenue n'est pas portée au devenir de ces quartiers. Les acteurs locaux doivent se remobiliser afin de consolider les acquis des PRU et d'améliorer durablement les conditions de vie des habitants.”*⁴³. La gestion urbaine de proximité est un levier essentiel dans les quartiers de la politique de la ville. Elle se définit comme une réponse qualitative que les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux peuvent apporter aux attentes de la population, pour améliorer la qualité du cadre et des conditions de vie.⁴⁴

Le contrat de ville du Saint-Gaudinois prévoit donc le développement d'une gestion urbaine de proximité partagée et concertée avec les habitants pour le “Cœur de Ville”. Lors des entretiens préalables à l'élaboration du contrat, les habitants et les commerçants ont surtout mis en avant les incivilités observées au quotidien. Elles relèvent aussi bien des comportements des automobilistes (occupation des places de parking, occupation d'espaces non appropriés, comportements routiers) que des relations quotidiennes tendues car marquées, selon les personnes rencontrées, par un manque de respect et des comportements irrespectueux (bruit, nuisances, absence de propreté...). Est également prévu la rédaction d'une charte des bonnes pratiques dans le cadre de la GUP et qui doit constituer :

- Un axe assurant une gestion de droit commun renforcée dans le QPV (réactivité des actions d'entretien et de propreté de l'espace public, gestion des encombrants dépôts sauvages, anticipation sur les travaux et les gênes occasionnées etc.)
- Un axe concernant la mise en œuvre des projets ou opérations de renouvellement urbain (développer une pédagogie de projet, assurer une information régulière auprès des habitants, valorisation des habitants, etc.

La volonté de la part des acteurs de vouloir mettre en place une GUP prouve que la période de “l'après contrat” a bien été intégrée. Il s'est également posé la question du temps long concernant le contrat de ville ainsi que la question d'un projet global et commun. En effet, nous avons pu constater que le contrat de ville se concentre essentiellement sur le “Cœur de Ville” de Saint-Gaudens. Cependant, ce dernier annonce dès son préambule qu'il s'appuie sur la construction d'une vision commune à long terme : un projet de territoire.

D) Le Contrat de Ville, un outil pertinent ?

Le projet de territoire est un document par lequel une collectivité définit son avenir en matière de développement et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources. Il détermine les actions qui permettront d'assurer le développement et

⁴³ “La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires”

⁴⁴ Gestion urbaine de proximité : Évolution des enjeux et des pratiques d'acteurs

l'aménagement homogène du territoire, partagées par l'ensemble des communes appartenant à l'EPCI concerné.

L'élaboration d'un projet de territoire devrait avoir des effets sur tout le territoire de la communauté de commune alors que les effets du contrat de ville ne se limitent qu'au périmètre du quartier "Cœur de Ville". Il doit pouvoir apporter des changements pérennes.

Le contrat de ville pose les bases du futur projet de territoire en prévoyant la mobilisation des outils et des dispositifs de droit commun dans une démarche partenariale.

Le projet de territoire doit garantir une stratégie de développement maîtrisée et partagée, un projet socioculturel, et une attractivité territoriale renforcée, notamment en y développant les activités touristiques. La Caisse d'Allocations Familiales s'est déjà proposée comme partenaire pour le projet de territoire. Elle devra notamment participer à la réduction des inégalités sociales sur le territoire. Il paraît également important d'identifier les types de populations qui bénéficieront directement des effets du projet de territoire. Le projet de territoire doit aussi définir quelle(s) fonction(s) le "Cœur de Ville" de Saint-Gaudens pourrait avoir. À la vue de la disparition des commerces, de la dégradation du bâti, il apparaît clair que le "Cœur de Ville" a perdu son rôle principal dans la cohésion territoriale. Sa revitalisation semble être une des composantes majeures du futur projet territorial qui permettra de conforter et de valoriser ses fonctions stratégiques de bourg rural. Sa redynamisation par l'amélioration de son parc ancien doit aussi passer par une diversification de son offre adaptée à tous types de ménages (jeunes ménages, personnes âgées...). Il apparaît également pertinent que le projet de territoire se doit, dans un premier temps, de définir les stratégies concernant l'habitat dans le but d'élaborer un PLH comprenant des éléments de réponses.

D'autres acteurs préconisent également la mise en place d'un véritable projet urbain à l'échelle de la ville, dépassant le périmètre du QPV. Ce projet urbain doit intégrer la présence d'un centre ancien dégradé spatialement mal occupé, en perte d'attractivité, d'économie, de commerces, où la paupérisation et le vieillissement de la population ne font qu'accroître des phénomènes de dévitalisation. Le projet urbain mobiliserait des acteurs tels que l'ANAH, les collectivités et les bailleurs sociaux. Son objectif est d'amener la ville à avoir une vision sur le long terme où le contrat de ville y serait pris en compte en tant qu'étape à la réalisation du projet urbain. Le projet urbain doit également faire rayonner la ville de Saint-Gaudens. Avec ce projet urbain, on vise plus 2025-2030, contrairement au contrat de ville qui s'arrête en 2020. Il faut donc savoir quelles seront les orientations de la ville en 2030 afin que le projet urbain puisse se positionner correctement. Il faut également un projet pluriannuel et mobiliser des outils d'observations et d'évaluations. Les acteurs préconisant ce projet urbain évoque aussi l'idée d'un schéma directeur permettant d'éviter les opérations ponctuelles ne prenant pas en compte les évolutions des espaces.

Enfin, la mise en place d'un Programme National de Requalification des Quartiers Anciens dégradés (PNRQAD) pourrait sembler pertinente pour la ville de Saint-Gaudens et son "Cœur de Ville", à condition que l'État, l'ANAH et l'ANRU consentent à intégrer le quartier "Cœur de Ville" en quartier prioritaire et que ce dernier puisse bénéficier de leurs subventions. Il

s'agit d'un programme d'aide à la refonte d'espaces urbains dégradés permettant de multiples retombées positives : logements et transports durables, dynamisme économique, mixité sociale... Le PNRQAD vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers, tout en favorisant la mixité sociale et en recherchant un meilleur équilibre entre l'habitat et la présence d'activités de services. Il concentre des moyens ciblés permettant d'éradiquer les îlots d'habitat les plus dégradés, de réhabiliter des logements privés de produire des logements sociaux, de développer des services et des équipements et d'aménager les espaces publics. Le PNRQAD met donc en place un programme ambitieux de reconquête des centres villes en déclin.⁴⁵

Le contrat de ville du Saint-Gaudinois est un outil pertinent et ambitieux mais il a rencontré de nombreuses difficultés lors de sa préparation. La première a concerné son financement car le "Cœur de Ville" de Saint-Gaudens est hors périmètre ANRU, ce qui signifie que les opérations sur le bâti prévues par le contrat ne bénéficieront pas des subventions de cette agence qui s'élèvent à 50%. Ce manque de subventions a posé un problème de financement ainsi qu'un frein aux ambitions de la Communauté de Communes. De plus, l'absence des subventions de l'ANRU met entraîne une inégalité entre les territoires bénéficiant des aides ANRU et les territoires comme Saint-Gaudens qui n'en bénéficient pas alors qu'un des principaux objectifs de la loi Lamy est de concourir à l'égalité territoriale. L'absence de l'ANRU a également posé le problème du suivi méthodologique en ce qui concerne le renouvellement urbain bien que l'ensemble du contrat de ville se soit appuyé, au niveau méthodologique, sur les préconisations de l'État (décrets, circulaires, kit méthodologique...)

La problématique concernant le renouvellement urbain a aussi été un point difficile puisqu'il s'agit ici d'une problématique différente de celles que l'on peut retrouver dans un quartier urbain avec des logements sociaux de types "barres d'immeubles." En effet, le quartier prioritaire de Saint-Gaudens est un quartier ancien où l'habitat privé domine et est situé en plein cœur de la ville, comme son nom l'indique. Des opérations de démolitions sur ce quartier historique auraient sans doute affectés le patrimoine de la ville et son identité même. La méthodologie a aussi été compliqué à mettre en place puisque la politique de la ville a longtemps concernée les banlieues des grandes villes à l'instar des centres anciens des petites et moyennes villes qui sont, comme nous l'avons vu, des territoires et des mécanismes différents de ceux des banlieues.

Nous avons également pu relever des problèmes de gouvernance à l'échelle de l'EPCI qui ont mis un frein à l'élaboration du contrat de ville. Par ailleurs, nous avons pu constater tout au long du stage des problèmes de coordination entre les différents acteurs du contrat de ville ce qui a rendu son élaboration difficile.

Un autre point que nous pouvons soulever est l'absence dans le contrat de ville de la mise en place d'outils permettant une maîtrise foncière. Ces outils semblent aujourd'hui indispensables dans les politiques urbaines. Certains acteurs préconisent la mise en place

⁴⁵ <http://www.territoires.gouv.fr/le-programme-national-de-requalification-des-quartiers-anciens-degrades-pnrqad>

d'un Établissement Public Foncier (EPF) à l'échelle régionale et qui serait un outil majeur afin d'élaborer des stratégies foncières et urbaines.

CONCLUSION

La réalisation de cet état d'avancement a permis d'identifier les diverses problématiques auxquelles Saint-Gaudens et son quartier « "Cœur de Ville" » étaient confrontées. Nous pouvons ainsi dresser un constat de ce que nous avons retenu.

La nouvelle politique de la ville ne concerne plus seulement les quartiers d'habitats sociaux des grandes villes et s'étend dans les quartiers en difficultés des petites et moyennes villes. On constate que la précarité et l'insalubrité dans ces quartiers, qui sont composés d'un parc privé, sont encore plus importantes que celles des logements sociaux des zones d'interventions traditionnelles de la politique de la ville. Il faut également noter que la politique de la ville autorise la construction de logements sociaux dans les quartiers prioritaires seulement par le biais d'une dérogation. Serait-il pertinent d'engager des démarches dans le but d'obtenir cette dérogation pour le "Cœur de Ville" afin de diversifier le parc du logement ? Par ailleurs, le développement d'un parc de logement inter-générationnel dans le but d'attirer des ménages de tous les âges permettrait de favoriser la cohésion et la mixité sociale

Nous avons également pu constater que ces territoires des petites et moyennes villes ont été mis à l'écart pendant plusieurs années par la politique de la ville qui s'est essentiellement concentrée sur les banlieues périphériques des grandes villes. Les espaces des petites et moyennes villes, tels que les centres anciens, ont subi les diverses mutations qui se sont opérées lors de la deuxième moitié du 20^e siècle. En l'absence de projets de grandes envergures, ces espaces se sont peu à peu détériorés et les quelques opérations menées n'ont pas suffi à éviter leurs dégradations. En une soixantaine d'années, les inégalités entre ces territoires et ceux des grandes villes se sont considérablement agrandies. L'inscription récente des centres anciens des petites et moyennes villes à la nouvelle politique de la ville a pour but de réduire ces inégalités territoriales grâce à l'élaboration du nouveau Contrat de Ville.

Ainsi, le Contrat de Ville du Saint-Gaudinois doit, par le biais du renouvellement urbain, lutter contre les phénomènes de vacances, résorber les bâtis vétustes dans un souci de requalifier le quartier "Cœur de Ville" au niveau de l'habitat afin de le rendre attractif. Ce renouvellement doit également participer au drainage de nouvelles populations afin de répondre aux objectifs de mixité sociale de la politique de la ville. Plus généralement, le contrat de ville doit apporter des solutions aux problèmes économiques, démographiques et sociaux identifiés dans le quartier "Cœur de Ville" afin de pouvoir réduire les inégalités avec les autres quartiers de la ville de Saint-Gaudens et permettre ainsi sa revitalisation. Le quartier "Cœur de Ville" de Saint-Gaudens doit pouvoir conforter ses fonctions de centre ancien afin de devenir un espace influent au niveau de la ville, de l'intercommunalité et à l'échelle du Pays du Comminges dans un souci d'affirmation du territoire face à celui de la métropole Toulousaine.

Ce Contrat de Ville a été réalisé dans un contexte de contrainte financière qui touche l'ensemble des EPCI. L'absence de l'ANRU et de ses subventions pour l'élaboration du Contrat de Ville du Saint-Gaudinois n'a fait qu'accroître ces difficultés. Cette absence est due à la concurrence des autres centres anciens inscrits à la nouvelle politique de la ville. La Communauté de Commune a cependant fourni des efforts avec la construction de la

Médiathèque de Saint-Gaudens et les nouveaux locaux de pôle emploi. Cette dynamique aurait pu être soutenue et développée avec l'opportunité de la politique de la ville. De plus, le contexte politique a changé et la nouvelle municipalité semble être engagée sur une politique de rigueur économique. Au niveau de l'habitat, un des prochains enjeux va être de mobiliser les investisseurs privés et de faire prendre conscience aux élus qu'il faudrait éventuellement passer de politiques incitatives à des politiques coercitives afin d'obtenir des résultats satisfaisants et pérennes.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

Donzelot Jacques, *A quoi sert la rénovation urbaine*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2012, 237 p.

Loche Bernard, Talland Chantal, *Quand les quartiers réinventent la ville (les acteurs de la rénovation urbaine)*, coll. « acteurs de la société », éditions Autrement, 192 p., 2009.

La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires. Étude du comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, Coordination scientifique : Jean-Claude Driant et Yoan Miot, La documentation française, 189 p.

Choay Françoise, Merlin Pierre, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses Univ. de France, 1988 - 863 p.

ARTICLES

Jazouli Adil, Loubière Antoine, Questions à la politique de la ville, Revue Urbanisme n° 380, septembre-octobre 2011, <http://www.urbanisme.fr/issue/report.php?code=380>

Christophe Czaika, « Politiques foncières, des années d'inertie à rattraper » *Gazette des communes*, semaine du 16 au 22 février 2015.

Tellier Thibault, « Plus de temps pour préparer les contrats de ville », *Maires de France*, Novembre 2014.

Rezki Sabrina, 2005-2015 : « Les logements « De Robien » à l'heure du bilan » *Gazette des communes*, 2015.

Thomas J.- Ch., « Le contrat de ville entre en phase concrète », *la Dépêche du Midi* 23/06/2015.

« La carte de la pauvreté s'étend dans les campagnes », AFP, Libération, 17 juin 2014.

ÉTUDES, DIAGNOSTICS, LOIS

« CONTRAT DE VILLE DU SAINT-GAUDINOIS 2015-2020 : Quartier du “Cœur de Ville” ». Communauté de Communes du Saint-Gaudinois, 86 p.

« Diagnostic immobilier : Le secteur du Saint-Gaudinois : Eléments de synthèse. » CG 31 - DPVJH - Observatoire de l'Immobilier Social, 2009, 5 p.

« Diagnostic préalable à la mise en place d'un pig sur le territoire de délégation des aides a la pierre du Conseil Général de la Haute-Garonne », Conseil Général Haute Garonne – DCDS – Service politique de la ville, logement social, habitat – 26 mai 2014, 47 p.

Leplaidier Julien, Sauvayre Anne, De Baecque Vincent, Mellet Alain, « Le traitement des quartiers anciens dégradés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine », Mai 2011. FORS-Recherche sociale / Fédération des PACT, 62 p.

Faure Lydie, « Élaboration du « porter à connaissance » de l'État pour le SCOT du Pays de Comminges Pyrénées ». Note relative aux enjeux de l'État. Direction départementale des Territoires, Service territorial Sud, 3 p.

Dehondt L., « Note concernant la nécessité d'une politique de rénovation urbaine d'envergure à Saint-Gaudens : Quartier Prioritaire. » SLCD/Equipe projet QPV, 29 août 2014.

DRE Midi Pyrénées, « Étude sur l'impact du dispositif « De Robien » en Midi-Pyrénées », octobre 2008, 32 p.

Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine Version commentée, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 45 p.

« Gestion urbaine de proximité : Évolution des enjeux et des pratiques d'acteurs », Note de cadrage, sous la conduite du SGCIV, Mai 2012.

« Plan départemental de l'habitat de la Haute-Garonne 2012-2017, Déclinaison des Orientations », Pays Comminges-Pyrénées. 20 p.

SITES WEB

<http://www.insee.fr/fr/>

<http://www.gouvernement.fr/action/la-nouvelle-geographie-prioritaire>

<http://www.anru.fr/index.php/fre/Programmes/Programme-National-pour-la-Renovation-Urbaine>

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>

http://raymond.kohler.free.fr/site-web/documents/politique_de_la_ville.pdf

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_dossier_ressources_politique_ville.pdf

<http://www.unaf.fr/spip.php?article14718>

http://www.resovilles.com/media/downloads/DossiersThematiques/PolitiqueVille_note.pdf

Thèse

Cordier Mathilde, *De la politique du logement aux politiques locales de L'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*. Th. Univ : Architecture, space management. Université Paris-Est, 2011.

ANNEXES 1 :
TABLEAUX CONCERNANT LA PRESENTATION DE L'EPCI
DONNEES INSEE

CSP	2012	%
Ensemble	18 306	100
Agriculteurs exploitants	164	0,9
Artisans, commerçants, chefs entreprise	696	3,8
Cadres et professions intellectuelles supérieures	887	4,8
Professions intermédiaires	2 088	11,4
Employés	3 169	17,3
Ouvriers	2 116	11,6
Retraités	6 445	35,2
Autres personnes sans activité professionnelle	2 742	15

EPCI population de 15 ans ou plus selon la catégorie socioprofessionnelle

Chômage	2012
Nombre de chômeurs	1 396
Taux de chômage en %	15,3
Taux de chômage des hommes en %	13,8
Taux de chômage des femmes en %	16,9
Part des femmes parmi les chômeurs en %	54,9

EPCI taux de chômage

Année	1968	1975	1982	1990	1999	2007	2012	Variation de la population de 1968 à 2012
Population	19 314	20 169	20 129	20 140	19 714	20 925	21 508	
Densité moyenne (hab/km²)	102	106,5	106,3	106,3	104,1	110,5	113,6	

EPCI variation de la population de 1968 à 2012

Indicateurs démographique	1968 à 1975	1975 à 1982	1982 à 1990	1990 à 1999	1999 à 2007	2007 à 2012
Variation annuelle moyenne de la population en %	0,6	0	0	-0,2	0,7	0,6
<i>due au solde naturel en %</i>	0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
<i>due au solde apparent des entrées sorties en %</i>	0,6	0,1	0,2	0	1,1	0,8
Taux de natalité (‰)	12,4	10,3	10,3	9,5	9,4	10,6
Taux de mortalité (‰)	11,8	11,9	12,1	12,2	12,7	13

EPCI variation de la population %, solde naturel, entrées, natalité et mortalité

Tranches d'âge	2012	%
Ensemble	21 508	100
0 à 14 ans	3 148	14,6
15 à 29 ans	3 193	14,8
30 à 44 ans	3 471	16,1
45 à 59 ans	4 534	21,1
60 à 74 ans	3 976	18,5
75 ans ou plus	3 185	14,8

EPCI population par tranches d'âges en 2012

Types de logements	2012	Pourcentage
Ensemble	12 257	100
Résidences principales	10 178	83
Résidences secondaires et logements occasionnels	505	4,1
Logements vacants	1 574	12,8
Maisons	8 347	68,1
Appartements	3 862	31,5

EPCI types de logements

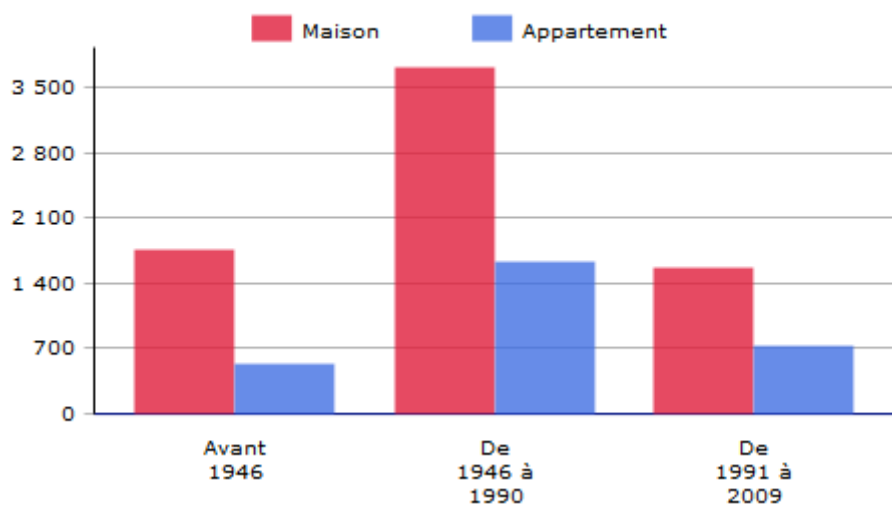
Résidences Principales	2012	Pourcentage
Total	10 178	100
1 pièce	223	2,2
2 pièces	965	9,5
3 pièces	1 901	18,7
4 pièces	2 876	28,3
5 pièces ou plus	4 211	41,4

EPCI, nombre de pièces pour les résidences principales

Ancienneté Résidences Principales	Nombre	Pourcentage
Résidences principales construites avant 2010	9 982	100
Avant 1946	2 298	23
De 1946 à 1990	5 376	53,8
De 1991 à 2009	2 309	23,1

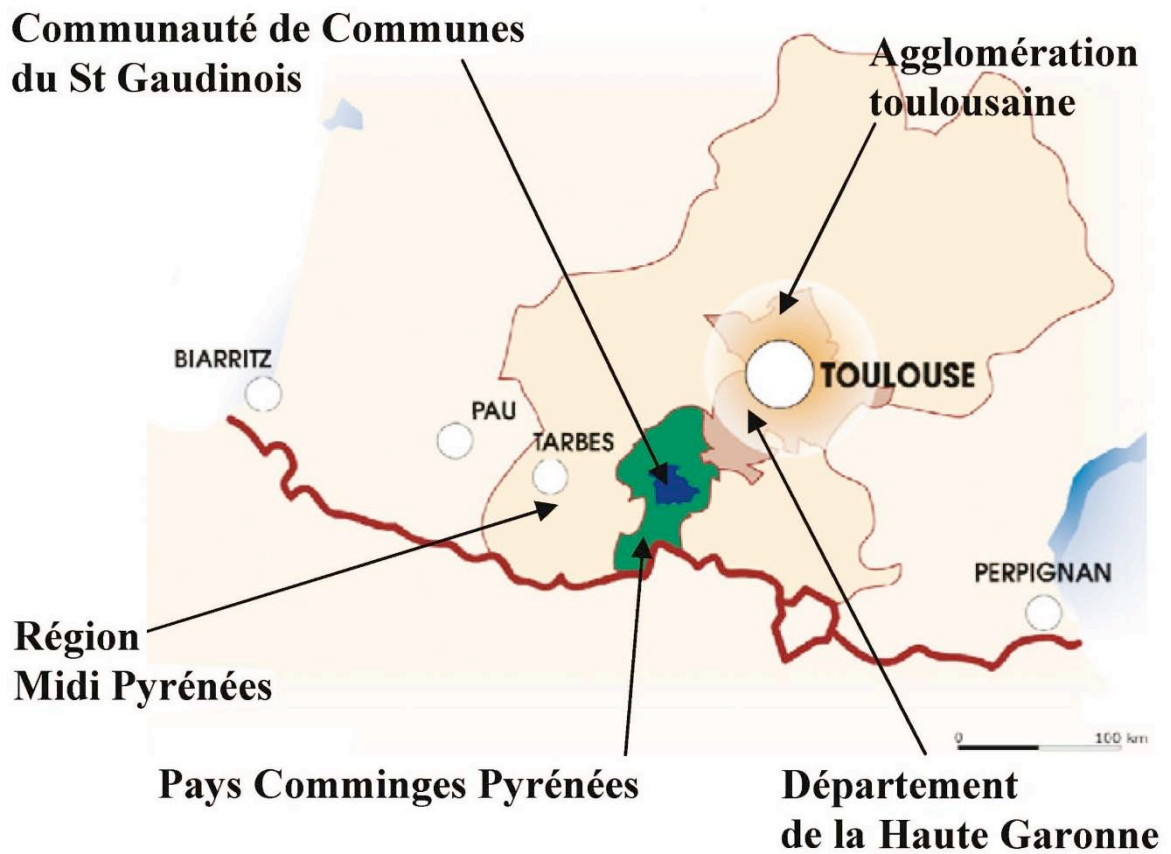
EPCI ancienneté du parc des Résidences Principales

LOG G1 - Résidences principales en 2012 selon le type de logement et la période d'achèvement



ANNEXES 2 :
CARTOGRAPHIE

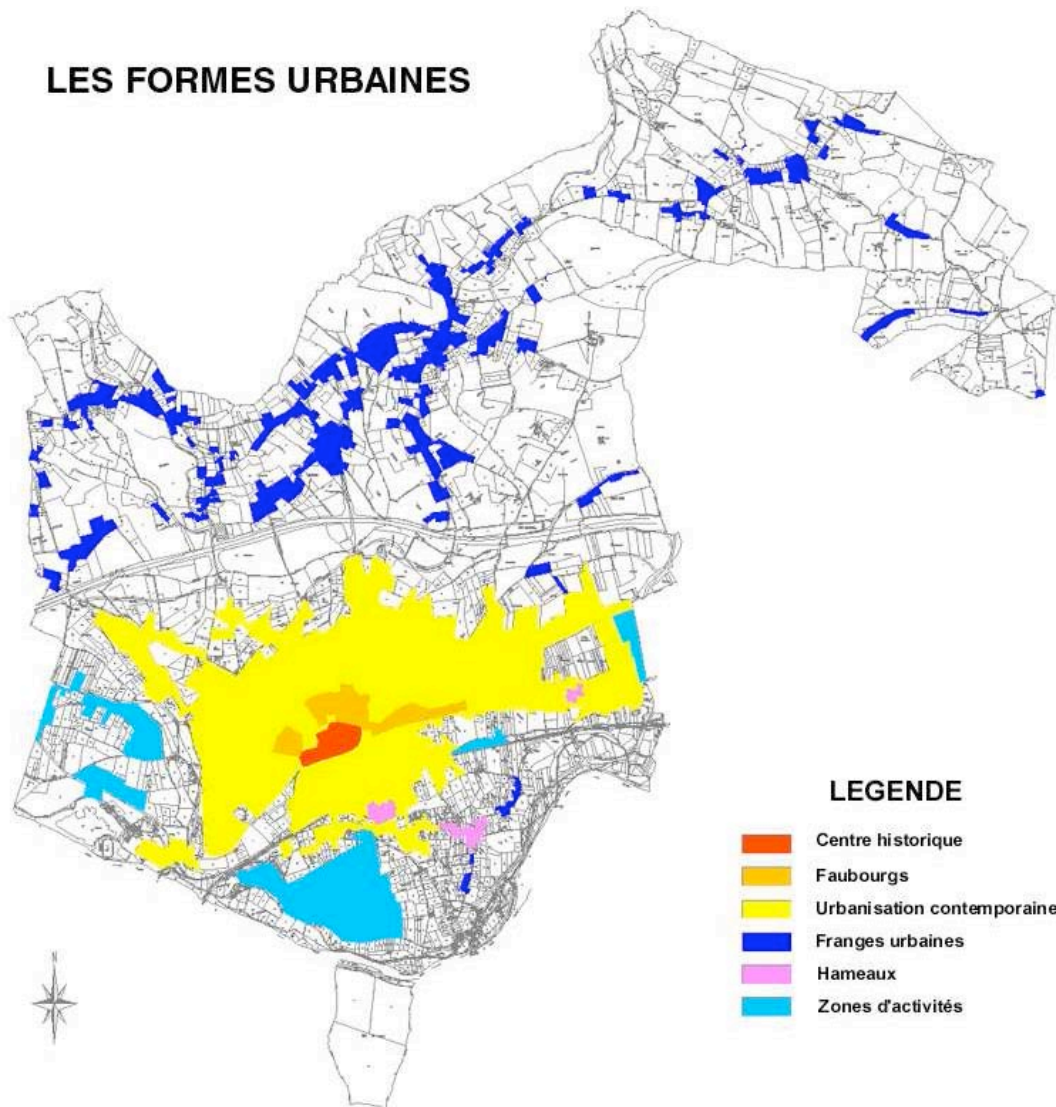
CARTE DE LA REGION MIDI-PYRENEES



Source : Etude économique du Conseil Général

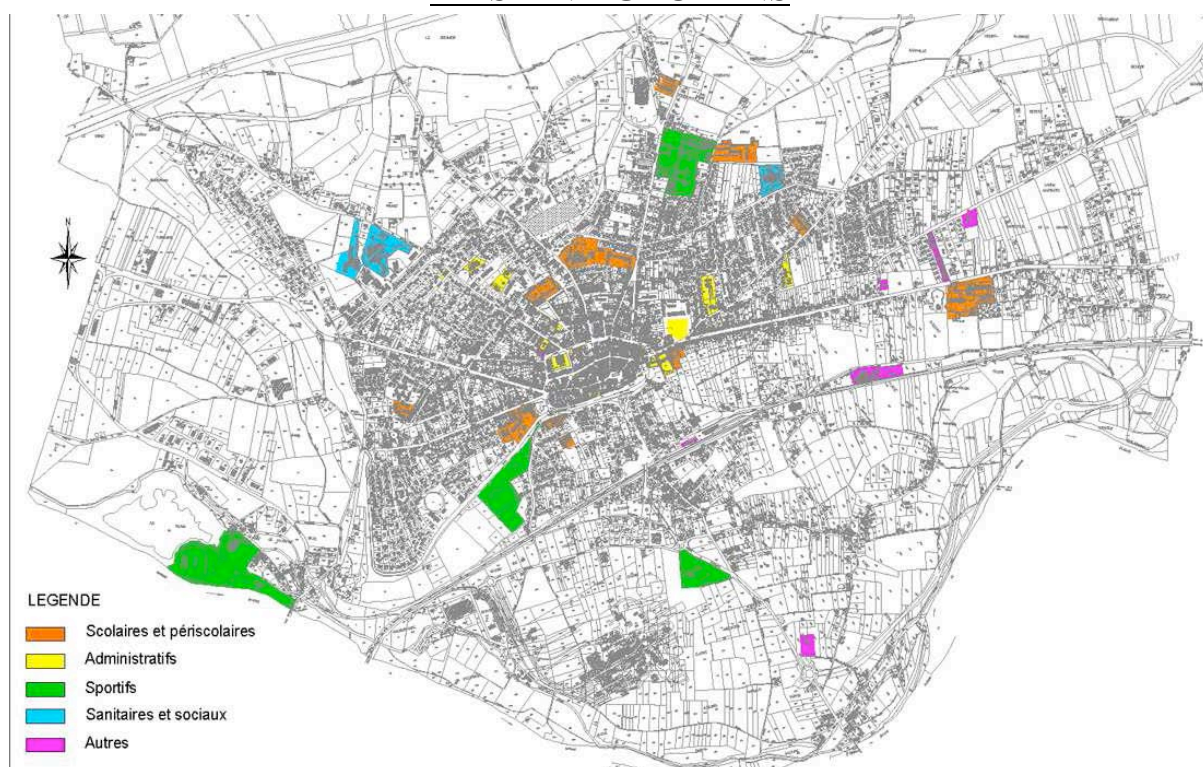
LES DIFFÉRENTES FORMES URBAINES DANS LA COMMUNE DE SAINT-GAUDENS

LES FORMES URBAINES



Source : BD ORTHO®IGN – CGET

LES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS DANS LA COMMUNE DE SAINT-GAUDENS



Source : Carte K. Pétersen – 2010

- stades (Sède, Sarragat, J. Ribet et Saudet)
- gymnases (Comellas, Pilat et Gare),
- boulodrome municipal - salle de danse,
- parcours de santé - circuit de Cross de Liéoux,
- salles de boxe, escrime - tennis club,
- piste de karting
- salle polyvalente,
- centre équestre - piste de skate,
- Circuit de Buggy - judo club,
- stand de tir - club de billard,
- dojo municipal - club canin,
- auberge de jeunesse
- Camping de Saint-Gaudens,
- Centre de loisirs - Piscine municipale,
- Centre aéré - Centre culturel,
- Bibliothèque - Art contemporain,
- Médiathèque communautaire boulevard J. Bepmale,
- Ecole de musique - M.J.C.,
- Musée - Théâtre J. Marmignon,
- Syndicat d'initiative.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
Le renouvellement urbain dans les centres anciens des petites et moyennes villes	4
I) La mise en place de la politique de la ville : Des inégalités entre quartiers	6
A) Les années 1980 : Les programmes d'interventions sur les quartiers « en difficulté »	9
1/ Les premiers pas de la décentralisation et l'émergence de l'objectif de mixité sociale	10
2/ 1989-1998 : les contrats de ville	12
B) Les années 2 000 et la loi Borloo	14
II) Des territoires disparates sur le plan de l'habitat et de la démographie	16
A) Tour d'horizon des territoires	16
B) Portrait de l'EPCI du Saint-Gaudinois	18
C) Saint-Gaudens, une commune en difficulté ?	19
D) Le Quartier "Cœur de Ville" et sa situation préoccupante	21
E) Outils de planification et programmes d'actions	31
III) Le Contrat de Ville du Saint-Gaudinois, outils unique de la nouvelle politique de la ville	34
A) Présentation du Contrat de Ville du Saint-Gaudinois	34
B) Démarche mise en place pour l'élaboration du diagnostic	36
C) Les différentes actions prévues par le Contrat de Ville	37
D) Le Contrat de Ville, un outil pertinent ?	40
CONCLUSION	44
BIBLIOGRAPHIE	45
ANNEXES 1	48
ANNEXES 2	51