

TOULOUSE

Rapport d'étonnement
du voyage d'étude
novembre 2018

Présenté par
les étudiants des Masters
GMT-MOUI
Accompagnés par
Thomas AGUILERA
Louis-Marie BELLIARD
Pierre BURBAN
Patrice DIATTA
Benoît FEILDEL

#1 La gouvernance toulousaine
est-elle adaptée à la
métropolisation ?
#2 Accompagner l'attractivité
de Toulouse Métropole
#3 Limites et perspectives de
la gestion du développement
toulousain



SciencesPo
Rennes

CHAIRE
TERRITOIRES ET
MUTATIONS DE
L'ACTION PUBLIQUE



Photo : Simon PANHALEUX

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les personnes que nous avons rencontrées et qui ont contribué à l'enrichissement de ce voyage d'étude :

Jocelyn Bourret

Doctorant Université Jean-Jaurès - LISST

Yann Cabrol

Directeur des coopérations territoriales AUAT

David Coirier

*Direction Contrat de ville et renouvellement urbain Toulouse Métropole
Chef de projet cohésion sociale et priorité transversale*

Frédéric Danné

Directeur Général Pôle Immobilier Résidentiel, groupe Carrère

François Delarozière

Directeur artistique de la compagnie La Machine

Olivier Duvernois

Directeur opérationnel SPLA Europolia

Séverine Graniou

*Direction Contrat de ville et renouvellement urbain Toulouse Métropole
Chargée du renouvellement urbain*

Antoine Grézaud

Ancien Directeur de cabinet et conseiller de M. Jean-Luc Moudenc

Marie-Christine Jaillet

Directrice de recherche au CNRS LISST

Frédéric Jussian

Directeur du Pôle des Publics de la Halle de la Machine

Ghislaine Lala-Alquier

Secrétaire Générale - DGD Transversalité, Démarche Progrès à l'Hôtel de Région Occitanie

Hervé Meynard

Directeur du contrat de ville à Toulouse Métropole

Julien Kébal

Chef du restaurant "Basso Com'Pôtes"

Sabine Lozier

Chargée de projet planification territoriale AUAT

Florence Mas

Directrice Régionale Normandie de la Caisse des Dépôts

Maïlys Miatello

Chef de projet renouvellement urbain à Toulouse Métropole

Nadia Sbiti

Architecte-urbaniste et Maître de conférences à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Bretagne

François Trichet

Responsable d'opérations SEM Oppidea

Jean-Pierre Wolff

Professeur des universités au Département de Géographie, Aménagement, Environnement de l'Université Toulouse II Jean Jaurès

Jean-Marc Zuliani

Professeur des universités à l'Université Toulouse II Jean Jaurès

L'Association l'AFEV et particulièrement Morgane Pages

L'Ecole Nationale supérieure d'Architecture de Toulouse et particulièrement Pierre Fernandez (Directeur), Jean-Henri Fabre, Daniel Estevez, Francine Zarcos (enseignants), Stéphanie Millot (documentaliste) et Marc Pottier

PRÉSENTATION DES MASTERS

Ce voyage d'étude a rassemblé, du 19 au 23 novembre 2018, deux masters de RENNES :

le **Master MOUI** de l'université RENNES 2, dirigé par Benoît FEILDEL. Le master Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Immobilière est un master d'urbanisme opérationnel visant à former des futurs spécialistes de la maîtrise d'ouvrage.

le **Master GMT** de l'Institut d'Études Politiques de RENNES, dirigé par Thomas AGUILERA. Le master Gouverner les Mutations Territoriales est, quant à lui, un master de politiques publiques s'articulant autour de deux axes : un premier centré sur la sociologie de l'action publique et les sciences sociales ; un second consacré aux méthodes de l'expertise, de l'évaluation, du diagnostic et de la prospective.

UN RAPPORT D'ÉTONNEMENT

Ce document, rédigé collectivement entre les deux masters, vise à restituer ce que nous avons compris du territoire toulousain. A travers les différentes rencontres, visites et travaux réalisés, nous avons tenté de saisir les principaux enjeux de la Métropole afin de construire une réflexion globale fondée sur les problématiques sociales, économiques et urbaines auxquelles doit répondre Toulouse. Finalement, ce rapport d'étonnement est le fruit d'une mise en pratique des enseignements reçus durant l'année.

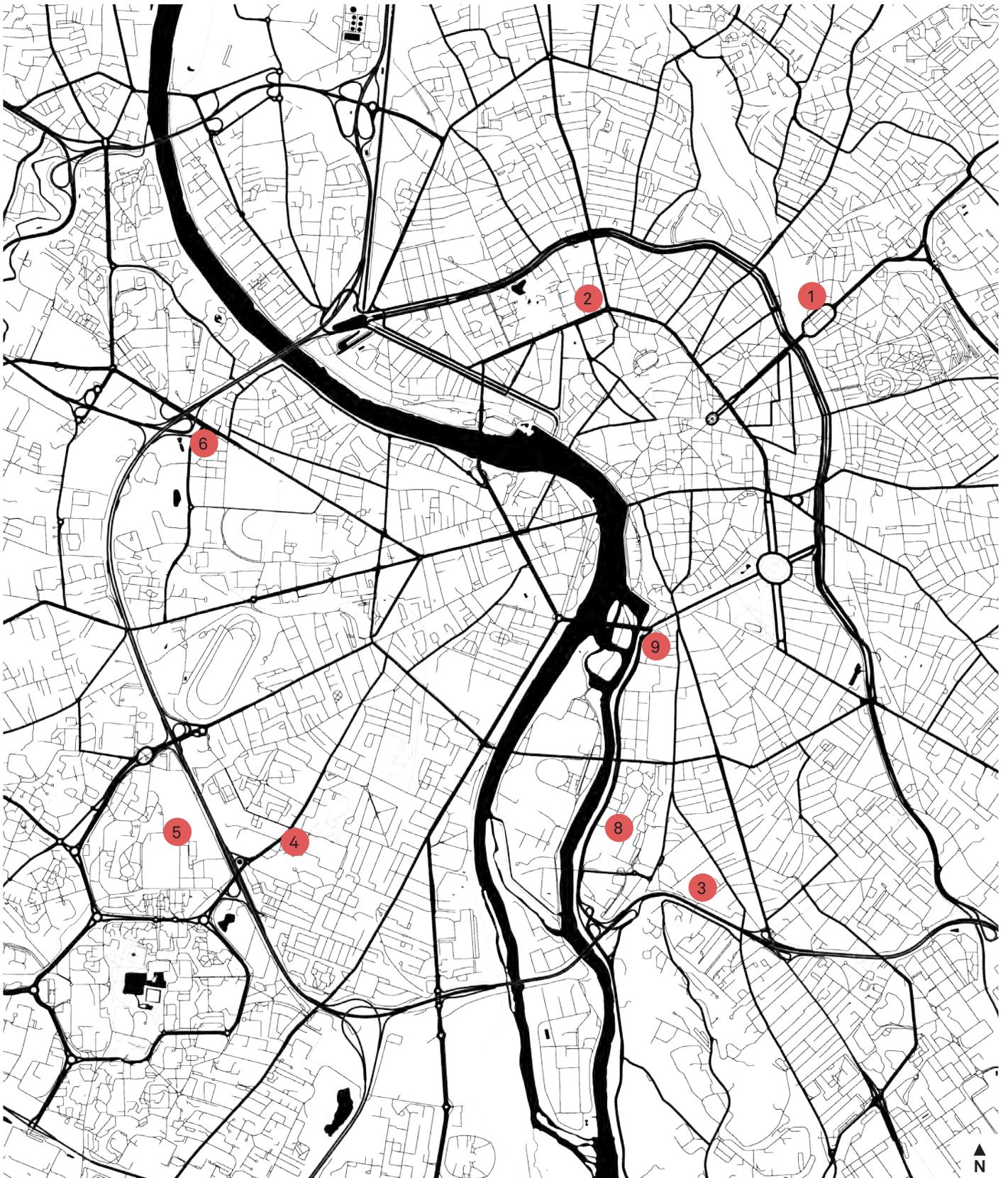
La découverte de ce territoire, la rencontre avec certains de ses acteurs, la présentation de quelques actions menées par des structures tant privées que publiques ont contribué à une

meilleure compréhension des notions de gouvernance, des dispositifs de politique publique et surtout nous ont permis de saisir les approches diverses des professionnels concernés par les grands enjeux métropolitains et régionaux.

Il est important de souligner que ces cinq journées passées à Toulouse ne nous ont pas permis de rencontrer l'ensemble des acteurs agissant sur ce vaste territoire donc notre point de vue n'apporte qu'une vision partielle de toutes les spécificités que comporte la Métropole. Néanmoins ce rapport d'étonnement tend à rapporter de manière fidèle les enjeux notables du territoire toulousain.



Claire Baffet



CARTE DE TOULOUSE (1) Toulouse métropole (2) Europolia (3) La Halle de la Machine (4) Centre Culturel Henri Desbals (5) Quartier du Mirail (6) Eco-Quartier La Cartoucherie (7) (8) ZAC Empalot Garonne (9) Hôtel de Région Occitanie

CARTOGRAPHIE DES VISITES

JOUR 1 - 19 NOV.

À Toulouse Métropole

Présentation Toulouse Métropole

M. Antoine Grézaud
Conseiller de M. Jean-Luc Moudenc

M. Hervé Meynard
Directeur du contrat de ville

M. David Coirier
Chef de projet Cohésion sociale et priorités transversales

Présentation AUA / Toulouse

Mme Sabine Lozier
Chargée de projet planification territoriale

M. Jean-Baptiste Baudin
Stratégies territoriales et mobilités

À Europolia / SPLA Toulouse Métropole

Présentation du projet Toulouse EuroSudOuest

M. Olivier Duvernois
Directeur opérationnel SPLA Europolia

À la Halle de la Machine

Présentation de la Halle de la Machine

M. Frédéric Jussian
Directeur du Pôle des Publics

M. François Delarozière
Directeur artistique de la compagnie La Machine

JOUR 3 - 21 NOV.

À l'Écoquartier La Cartoucherie

Présentation de la ZAC

M. François Trichet
Responsable d'opérations SEM Oppidea

À Mirail Université

Les enjeux d'aménagement autour de l'aérospatiale

M. Jean-Marc Zuliani
M. Jean-Pierre Wolff
Université Jean Jaurès

JOUR 2 - 20 NOV.

Au Centre Culturel Henri Desbals

Renouvellement urbain

M. Hervé Meynard
Directeur du contrat de ville

Mme Séverine Graniou
Chargée du renouvellement urbain

Cohésion et mixité sociale

M. David Coirier
Chef de projet Cohésion sociale et priorités transversales

Au Quartier du Mirail

Mirail

Mme Marie-Christine Jaillet
Directrice de recherche au CNRS LISST

Mirail-Université

Mme Nadia Sbiti
Architecte-Urbaniste et maître de conférences à l'ENSAB

Bagatelle

Mme Maïlys Miatello
Chef de projet renouvellement urbain à Toulouse Métropole

Mirail - Enjeux Éducatifs

M. David Coirier
Chef de projet cohésion sociale et priorité transversale

Association AFEV

Mme Morgane Pages
Colocataires solidaires

JOUR 4 - 22 NOV.

À Mirail Université

Toulouse vue par les géographes

Mme Marie-Christine Jaillet
M. Jocelyn Bourret
Université Jean Jaurès- LISST

À Carrere (Promoteur Immobilier)

Présentation de Cœur Garonne ZAC Empalot-Garonne

M. Frédéric Danné
Directeur Général Pôle Immobilier Résidentiel
Groupe Carrère

À l'Hôtel de Région Occitanie

Présentation de la Région Occitanie

Mme Ghislaine Lala Alquier
DGD transformation de l'action régionale

JOUR 1 - 19 NOV.

9-12h / Rencontre avec :

Toulouse Métropole

M. Antoine Grézaud
Conseiller de M. Jean-Luc Moudenc

La séance a commencé par une présentation générale des services de la mairie et de la métropole. Toulouse a la particularité d'avoir directement intégré la politique de la ville dans les services municipaux, permettant une plus grande implication de la personne du maire dans cette thématique. Il a aussi été question de l'interpénétration des sujets métropolitains et municipaux dans leurs instances respectives.

AUA/Toulouse

Mme Sabine Lozier
Chargée de projet planification territoriale
M. Jean-Baptiste Baudin
Stratégies territoriales et mobilités

Outre la présentation de la structure, les intervenants ont insisté sur l'élaboration d'un plan inter-SCOT d'aménagement qui dépasse bien des frontières administratives. Toulouse et son impact sur son territoire plus ou moins proche ont été des facteurs décisifs dans cette nouvelle organisation. Elle permet une meilleure cohésion entre les différents territoires.



Sabine Lozier
Photo : Ronan Corcuff

14-17h / Rencontre avec :

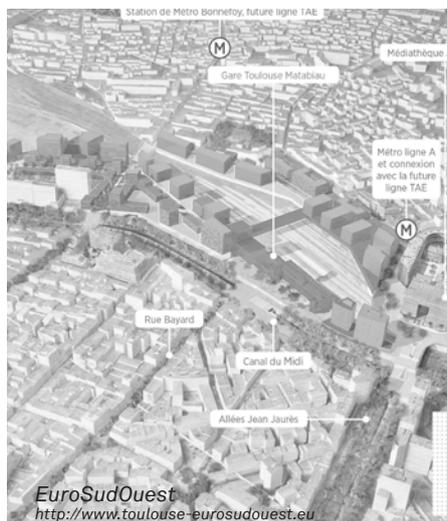
Toulouse EuroSudOuest

M. Olivier Duvernois
Directeur opérationnel SPLA Europolia

La SPLA Europolia créée en 2010 par Toulouse Métropole et la Région Midi-Pyrénées assure la maîtrise d'ouvrage du pôle multimodal EuroSudOuest. Dans un contexte de renouvellement urbain d'une friche ferroviaire, l'opération d'aménagement constitue un projet majeur de développement économique. Les acteurs aux intérêts divergents travaillent sur un projet étendu sur trente ans. La tour Occitanie cristallise les tensions et témoigne de difficultés à concilier les différentes échelles et temporalités du projet.

ENJEUX :

- Développer une procédure de concertation efficace pour permettre l'appropriation du projet par les différents publics concernés;
- Identifier les moments clés et les intérêts particuliers des acteurs autour de la table pour assurer le bon déroulement de l'opération sur le temps très long du projet;
- Définir une approche programmatique fine pour intégrer l'opération dans le quartier et assurer le rayonnement de l'opération à l'échelle escomptée.



EuroSudOuest
<http://www.toulouse-eurosudouest.eu>

La Halle de la Machine

M. Frédéric Jussian
Directeur du Pôle des Publics
M. François Delarozière,
Directeur artistique de la compagnie La Machine

La Halle de la machine, dernier projet de la compagnie, est située au bord de l'ancienne piste de l'Aéropostale, ancêtre d'Air France. Elle abrite environ 200 machines, dont le célèbre Minotaure qui fait écho à l'histoire du site. L'échange a porté sur le projet artistique de la compagnie de la Machine qui consiste à créer un univers atypique composé de machines urbaines et spectaculaires.

ENJEUX :

- Articulation du projet culturel avec l'opération de renouvellement urbain de l'écoquartier de Montaudran Aerospace;
- Inscription du projet artistique de La Machine dans la stratégie d'attractivité du territoire métropolitain toulousain;
- Rôle de l'événementiel culturel dans la valorisation des milieux urbains;
- Rendre plus visible une identité culturelle toulousaine par la réalisation d'évènements (spectacles de rue notamment) et de machines iconiques.



"Le Minotaure"
Photo : Thomas Aguilera

JOUR 2 – 20 NOV.

9-12h / Rencontre avec :

Politique de la ville et Développement social des quartiers

M. Hervé Meynard

Directeur du contrat de ville

Mme Séverine Granjou

Chargée du renouvellement urbain

M. David Coirier

Chef de projet Cohésion sociale et priorités transversales

La politique de la ville a débuté à Toulouse dans les années 1980. Le territoire de Toulouse Métropole compte 16 quartiers « prioritaires » majoritairement situés sur la commune de Toulouse et représentant 13% de la population toulousaine.

Le quartier du Mirail est le symbole de la politique de la ville toulousaine : 60% des logements sociaux toulousains se situent au quartier « Grand Mirail ». Il s'intègre dans une spécificité toulousaine où l'ensemble des quartiers prioritaires sont bien desservis et possèdent un haut niveau d'équipements publics.

Le quartier est en « chantier permanent » pour répondre à plusieurs enjeux : réduire la part de logements sociaux dans le quartier et favoriser la mixité sociale ; réguler les trafics et améliorer la sécurité

; redorer l'image du quartier en renonçant à des formes urbaines considérées comme typiques et stigmatisantes. Pour ce faire, la Métropole a pour levier d'action la démolition-reconstruction. 30% des logements démolis vont être reconstruits sur site, le reste est réparti à l'échelle de la métropole. Cependant, la majorité des habitants expulsés demandent à être relogés dans leur quartier d'origine.

Les subventions aux associations des quartiers prioritaires ont été sanctuarisées et des initiatives de réinsertion par l'emploi se sont développées mais sont insuffisantes pour déraciner la pauvreté et la précarité.

Une expérimentation est actuellement menée par le Conseil départemental, l'Education nationale et les services de la ville avec des collégiens de la Reynerie. Depuis deux rentrées, les élèves des écoles du secteur font la navette quotidiennement jusqu'aux collèges de centre-ville. Après démolition d'un collège, deux autres seront reconstruits pour 2022 à la bordure du Mirail et d'un quartier limitrophe, en parallèle d'une modification de la carte scolaire. Les nouveaux collèges devront accueillir chacun 300 élèves habitant le Mirail et 300 élèves des quartiers limitrophes.



David Coirier
Photo : Thomas Aguilera



Rencontre avec AFEV
Photo : Thomas Aguilera

14-17h / Rencontre avec :

Mirail

Mme Marie-Christine Jaillet

Directrice de recherche au CNRS

Mirail-Université

Mme Nadia Sbiti

Architecte-Urbaniste et maître de conférences à l'ENSAB

Bagatelle

Mme Maïlys Miatello

Chef de projet renouvellement urbain à Toulouse Métropole

Mirail - Enjeux Éducatifs

M. David Coirier

Chef de projet cohésion sociale et priorité transversale

Association AFEV

Mme Morgane Pages

Colocataires solidaires

L'association l'AFEV a pour but premier la rencontre de « 2 jeunesses » : les jeunes des quartiers prioritaires de la ville (QPV) et les étudiants. L'AFEV propose différentes actions comme l'accompagnement individuel ou encore les Kolocations à Projets Solidaires. Les Koloc's sont un dispositif permettant d'offrir aux étudiants ou jeunes travailleurs un logement à loyer modéré en échange d'un investissement associatif dans le QPV où ils emménagent à raison de 5h par semaine. Sur Toulouse, on compte 112 Kapseurs dont 94 sur le quartier de la Reynerie.

ENJEUX :

- Permettre des rencontres entre des milieux sociaux d'origine différente;
- Favoriser la reconduction des kolocs sur plusieurs années afin d'ancrer le projet associatif dans le territoire, car Une année universitaire est parfois insuffisante pour un projet d'intégration sociale;
- Lancer des kolocs en logement « diffus » dans un quartier de « ville dortoir » tel que Colomiers pour renforcer le lien social entre les habitants.

JOUR 3 - 21 NOV.

9-12h / Rencontre avec :

Éco-quartier La Cartoucherie

M. François Trichet

Responsable d'opérations SEM Oppidea

L'éco quartier de la « Cartoucherie » c'est 3 tranches d'aménagement dont la première déjà achevée va jusqu'à la Halle ; faisant partie du Tiers lieu qui représente la Mémoire et l'Histoire du site ; et dont la dernière sera terminée en 2025.

Plusieurs bureaux d'études et d'architectes conseils travaillent depuis une dizaine d'années sur ce projet. De plus, cet éco quartier à l'image paysagère mi-urbain mi-végétal, met en exergue deux thématiques représentatives de cette image que sont la mobilité et la biodiversité. La Cartoucherie est pleinement investie dans le respect des piliers d'un écoquartier que sont le développement durable, le social et l'économie.

ENJEUX :

- Maintenir un vocabulaire paysager sur l'ensemble des tranches de l'écoquartier;
- Créer du lien social avec le Tiers Lieu;
- Accueillir une population variée : actifs, étudiants, retraités.

Les enjeux d'aménagement autour de l'aérospatiale

M. Jean-Marc Zuliani

M. Jean-Pierre Wolff

Université Jean Jaurès

Le système productif industriel de l'aéronautique à Toulouse est issu d'une histoire longue de spécialisation mais reste en transformation constante.

Le site de Blagnac, représente le 1er pôle industriel de France du fait de la présence d'Airbus et de nombreuses entreprises aéronautiques qui lui sont affiliées.

Si l'implantation du géant européen s'est faite grâce à l'appui et à la synergie des forces locales, la présence de cette industrie est également devenue un enjeu à la fois économique, stratégique et de gouvernance pour les acteurs publics locaux.

En effet, cette organisation productive suppose une logistique interurbaine bien maîtrisée notamment parce que les travailleurs d'Airbus, qui représentent 3 emplois par habitant, engendrent d'importants flux concentrés au Nord/Ouest de Toulouse, conduisant souvent à la saturation du réseau routier.

Pourtant, une politique cohérente sur la problématique des mobilités n'a pas été mise en place du fait des alternances politiques et de l'influence qu'ont certains acteurs économiques comme Airbus dans les prises de décision.

Le projet "Commute" l'illustre parfaitement : différentes solutions sont envisagées pour améliorer les flux de mobilités mais divisent encore les parties prenantes, comment arriver à un consensus ?



Rencontre avec François Trichet
Photo : Ronan Corcuiff



Jean-Marc Zuliani & Jean-Pierre Wolff
Photo : Thomas Aguilera

JOUR 4 - 22 NOV.

14-17h / Rencontre avec :

Cœur Garonne ZAC Empalot-Garonne

M. Frédéric Danné

Directeur Général Pôle Immobilier Résidentiel
Groupe Carrère

Le groupe Carrere coordonne plusieurs constructions de logements et de commerces. La notion de contrats public-privé a été abordée lors de cette rencontre. Le quartier d'Empalot souffrait d'un déficit d'image, marqué par son parc social vétuste et ses tensions urbaines. Le groupe Carrere a accepté de prendre part à l'opération portée par la SEM Oppidea, sous certaines conditions. Le groupe a demandé des garanties à la collectivité qu'en cas de non vente des logements, ils seraient remis au bailleur Toulouse Habitat. En définitif, ce contrat spécifique a permis de répondre aux attentes de la ville notamment celle de la mixité sociale. Cette réussite pose la question de l'avenir des ensembles urbains et de la valorisation de ces acteurs par les institutions.

ENJEUX :

- Structurer l'offre de service et de commerce sur le site
- Faire d'Empalot un quartier à part entière de la ville
- Favoriser la mixité sociale



ZAC EMPALOT GARONNE
Photo : Simon Panhaleux

Région Occitanie

Mme Ghislaine Lala Alquier

DGD transformation de l'action régionale

La Région Occitanie est confrontée au défi de son attractivité puisqu'elle prévoit un gain d'un million d'habitants supplémentaires d'ici 2030. Dynamique, cette nouvelle Région n'en est pas moins confrontée à des enjeux financiers et managériaux, liés à la récente fusion du Languedoc-Roussillon et des Midi-Pyrénées. Un travail transversal, fondé sur une gouvernance centrée sur la concertation et l'innovation managériale, est donc réalisé.

ENJEUX :

- Enjeu financier : selon Ghislaine Lala-Alaquier, l'augmentation des dépenses de fonctionnement de la Région se situe dans la la moyenne des dépenses de fonctionnement des régions fusionnées (rapport de l'IFRAP)
- Enjeu culturel qui consiste à créer une identité commune à l'ensemble du territoire
- Enjeu concurrentiel entre Toulouse et Montpellier
- Enjeu lié aux mobilités, l'Occitanie étant la région la plus éloignée de Paris avec minimum 5h de train



Hôtel de région Occitanie
Photo : Thomas Aguilera

9-12h / Rencontre avec :

Toulouse vue par les géographes

Mme Marie-Christine Jaillet

M. Jocelyn Bourret

Université Jean Jaurès- LISST

Pour mieux comprendre les enjeux de la métropole, un regard de géographes et de sociologues a été nécessaire. Entre périurbanisation, explosion démographique, dynamisme économique et enjeux patrimoniaux, les questions soulevées ont été nombreuses. Ceci étant, le discours reflétait toujours l'importance qu'a la métropole sur son territoire proche mais aussi éloigné ce qui pose le problème de la mobilité durable mais aussi de l'environnement dans lequel s'inscrit la ville. Toulouse répond donc à bien des problématiques qui posent la question de la durabilité du modèle actuel.

ENJEUX :

- Garantir une cohésion entre Toulouse et son territoire proche
- Répondre aux questions du changement climatique
- Accompagner la croissance démographique



Jocelyn Bourret & Marie Christine Jaillet
Photo : Thomas Aguilera

AVANT-PROPOS

Un travail pluridisciplinaire

Les contributions de chacun ont permis de nourrir une réflexion transversale sur la dynamique de la métropole toulousaine et plus particulièrement de sa métropole.

Ce rapport d'étonnement est le fruit de la participation de 37 étudiants issus de deux Masters rennais.

Le Master de L'Institut d'Etudes Politiques de Rennes intitulé « Gouverner les mutations territoriales » forme ses étudiants dans une approche sociologique de l'action publique.

Le second Master MOUI « Maîtrise d'ouvrage urbaine et immobilière » de l'Université Rennes 2 a une orientation davantage opérationnelle et tend à former des chargés d'opération d'aménagement du territoire.

Malgré nos différentes formations, nous nous accordons tous à dire que cette expérience fut enrichissante sur le plan

professionnel.

Afin de combiner l'approche sociologique et urbanistique nous avons fait le choix d'énoncer une problématique permettant de condenser l'ensemble des interventions. Pour cela, il nous a semblé opportun de dégager les thèmes communs et marquants de nos rencontres.

Une notion ressort principalement : **l'attractivité.**

Évoquée systématiquement par les interlocuteurs lors de nos rencontres sur le terrain, c'est naturellement qu'elle est apparue en premier sur le tableau lors de notre brainstorming collectif pour la rédaction de ce rapport afin de caractériser les transformations de la métropole de Toulouse.



Réunion du rapport d'étonnement
Photo : Claire-Aline Serrault

INTRODUCTION

La forte attractivité de Toulouse : un enjeu de gouvernance pour la métropole

La ville rose est l'une des deux capitales de la région Occitanie et le chef-lieu du département de la Haute-Garonne. Avec plus de 745 000 habitants, Toulouse est aujourd'hui connue pour être une métropole européenne dynamique et attractive. Son dynamisme économique entraîne inévitablement une croissance importante de la population.

La métropole a gagné en moyenne 19 710 habitants en plus chaque année entre 2010 et 2015 et se classe parmi les trois premières villes les plus dynamiques de France après Paris (+62 000 habitants par an) et Lyon (+25 000 hab/an). En somme, un indicateur positif pour le développement d'une commune mais qui demande de nouveaux défis à relever.

Simplement, on peut définir l'attractivité comme étant la capacité du territoire à attirer des individus et des entreprises sur son espace.

A en croire, les chiffres ci-dessus, cette capacité est très importante sur le territoire toulousain et entraîne une forte concentration de population avec des besoins croissants, impliquant une gestion, une régulation par les acteurs locaux afin d'assurer le « fonctionnement » du système complexe que représente alors le territoire.

En effet, face à cet accroissement de population, des enjeux en termes de logement, de transports, de services publics comme l'éducation, la justice, la santé publique apparaissent.

“Il s'agit d'interroger le mode de gouvernance de l'attractivité toulousaine à plus long terme.”

En somme, il s'agit de répondre à ses problématiques par la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes afin de prendre des décisions consensuelles et lancer des actions concertées. Telle est la définition de la gouvernance au cœur de notre rapport d'étonnement avec la notion d'attractivité.

Plus précisément, on entend par parties prenantes les acteurs publics comme la Région Occitanie, les départements, les EPCI, Toulouse Métropole et les Universités toulousaines mais aussi les acteurs privés qui structurent le territoire comme Airbus et également les acteurs associatifs comme l'AFEV ou la Halle des Machines. On voit donc apparaître par cette multiplicité d'acteurs, une interpénétration à différents niveaux de gouvernements soit une gouvernance multi-niveaux qui modernise les réseaux d'action publique afin de répondre à l'enjeu complexe de l'attractivité.

Cependant, au vu de la rapidité de la croissance démographique se pose la question de la durabilité. Il s'agit en effet d'interroger le mode de gouvernance de l'attractivité toulousaine à plus long terme : qu'est-ce qu'une ville durable ?

- Une ville capable de se maintenir dans le temps
- Une ville qui continue d'offrir une qualité de vie à ses habitants
- Une ville qui met en jeu un projet environnemental, économique, social et politique.

Ainsi, la problématique centrale qui ressort de ce travail commun est la suivante :

Dans quelle mesure le mode de gouvernance toulousain permet-il une attractivité durable ?

Il s'agit d'abord d'étudier les spécificités du territoire pour ensuite comprendre comment réguler les solidarités humaines et territoriales. Enfin, l'étude se centrera sur les limites et les perspectives de la gestion du développement toulousain pour penser un aménagement plus durable.



Réunion du rapport d'étonnement
Photo : Claire-Aline Serrault

I. LA GOUVERNANCE TOULOUSAINE EST-ELLE ADAPTÉE À LA MÉTROPOLISATION ?

I.1. Les défis de l'attractivité toulousaine

Caractériser le territoire

Le 27 décembre dernier, l'INSEE publiait sa dernière étude de recensement de la population. Une fois encore, celle-ci vient confirmer le dynamisme notamment démographique de la ville rose. Toulouse compterait aujourd'hui 475 438 habitants ce qui en fait la quatrième ville de France après Paris, Lyon et Marseille mais aussi la ville qui a accueilli le plus de nouveaux arrivants entre 2011 et 2016 (environ 5 600 par an).

Ce phénomène s'inscrit dans le temps long et ne touche pas que la ville de Toulouse puisque depuis dix ans, l'aire urbaine a vu sa population augmenter de 15 000 habitants chaque année, la faisant passer de 1,3 à 1,5 millions ces cinq dernières années.

Ce dynamisme démographique serait en lien direct avec l'attractivité économique de la métropole toulousaine. En effet, en 2015, la métropole recensait en son sein 326 140 emplois dont 30% seraient des emplois de cadres¹.

Toutefois, les emplois restent très concentrés puisque les secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire, du tourisme et surtout de l'aéronautique sont surreprésentés. L'aéronautique et son acteur principal Airbus constitue l'employeur majoritaire.

Airbus est effectivement le premier site industriel français et il génère à lui seul 40 000 emplois directs et 20 000 emplois indirects.

Il est à noter que la métropole toulousaine peut également se targuer d'être une métropole universitaire puisque en 2015, l'Académie de Toulouse avec ses 32 400 inscrits à l'université était la troisième plus grosse académie de France hors Paris, se positionnant ainsi juste derrière Lille et Lyon. Toujours en 2015 la métropole était deuxième en termes de laboratoires de recherche.

Finalement, il semblerait que tous les indicateurs de l'attractivité toulousaine soient au beau fixe.

Un dernier chiffre semble tout de même

Comprendre l'image et l'identité du territoire

Au-delà de ces dimensions objectives d'attractivité, on retrouve également des caractéristiques plus subjectives. La métropole dispose d'une forte capacité de séduction. Elle renvoie l'image d'une ville accueillante, jeune, dynamique qui propose un art de vivre.

Cette image a été mise en avant par de récentes campagnes de promotion telles que « Toulouse a tout » ou « So Toulouse », visant à améliorer son

“Toulouse renvoie l'image d'une ville accueillante, jeune, dynamique qui propose un art de vivre.”

important à analyser : la superficie. Toulouse est la deuxième plus grande ville de France en termes de superficie avec ses 11 830 hectares (soit environ 1 300 hectares de plus que Paris).

Cela peut aller dans le sens d'une attractivité croissante puisqu'il s'agit de la plus grosse ville de la Région, elle concentre donc la valeur ajoutée.

Mais cela peut aussi être vecteur de difficultés car plus un territoire est attractif, plus il est porteur d'inégalités et plus un territoire est grand, plus il est difficile de gouverner d'éventuelles inégalités socio-spatiales.

attractivité en s'appuyant sur le tourisme et le développement économique.

Elles s'inscrivent dans la lignée des politiques de marketing territorial qui cherchent à faire exister un territoire sur le plan national et international.

Sa stratégie d'attractivité se déploie également dans le domaine culturel, avec l'installation de la Compagnie des Machines sur le site de Montauban. En faisant venir une compagnie internationale, à forte notoriété, la ville cherche à la fois à aménager ce nouveau quartier mais surtout à se doter d'une nouvelle attraction culturelle qui lui permet d'embellir son image. En effet,

la capacité d'un territoire à savoir capter des talents venus d'ailleurs, notamment des talents artistiques, est un des objectifs majeurs du marketing territorial².

Dans ce type de politique, les projets comme celui de la Halle des Machines ont un rôle important pour promouvoir le territoire, attirer du monde et l'événementiel, que l'on retrouve à travers le spectacle d'inauguration « Le Gardien du Temple », devient un vecteur de mobilisation et d'image.

Si l'image peut être considérée comme la somme des croyances, des idées et des impressions que l'on se forge à propos d'un territoire, l'identité se réfère davantage à la situation et l'histoire de la ville. Or, un territoire pour être mis en valeur, doit pouvoir s'appuyer sur son identité et sur des valeurs partagées.

Les revers d'une image puissante

Toulouse offre à voir une ville forte, diversifiée et dynamique. Elle est célèbre pour l'ensemble de ses monuments, le Capitole, la Basilique Saint-Sernin, le couvent des Jacobins, le canal du midi offrant un véritable paysage de "carte postale".

Les aménagements en cours ou récemment réalisés sur le territoire nous exposent à des situations aux antipodes les unes des autres. D'une part, la ville de Toulouse dénombre 16 quartiers prioritaires qui sont, paradoxalement,

très bien desservis en transport en commun et qui se caractérisent aussi par une forte concentration d'équipements publics. Cet hyper aménagement des territoires sensibles implique une forme de ségrégation des populations. Celles-ci ont en général un regard très positif sur leur habitat et leur environnement, notamment grâce à cette offre de service mais également grâce à la qualité de la configuration de leur logement principalement par l'agence de l'espace. En revanche, les Toulousains ne vivant pas dans ces quartiers ne perçoivent pas la qualité des bâtis mais seulement l'enfermement des habitants dans des quartiers de relégation. L'enjeu de la politique de la ville réside alors en la réintroduction de mixité sociale et intergénérationnelle dans ces quartiers devenus stigmatisant pour la majorité de la population extérieure à ces quartiers.

D'autre part, la ville est confrontée à la limitation de l'étalement urbain qu'elle solutionne par une densification via la dynamique de renouvellement urbain. Les solutions nécessaires à la ville résident également dans la pérennisation de la maîtrise du foncier et de l'étalement urbain pour une attractivité durable.

1. Toulouse Métropole en chiffres, Observatoire de Toulouse Métropole 2017

2. Meyronin Benoît, *Marketing territorial : enjeux et pratiques*, 2e édition, Paris, Magnard-Vuibert, 2012, p.225

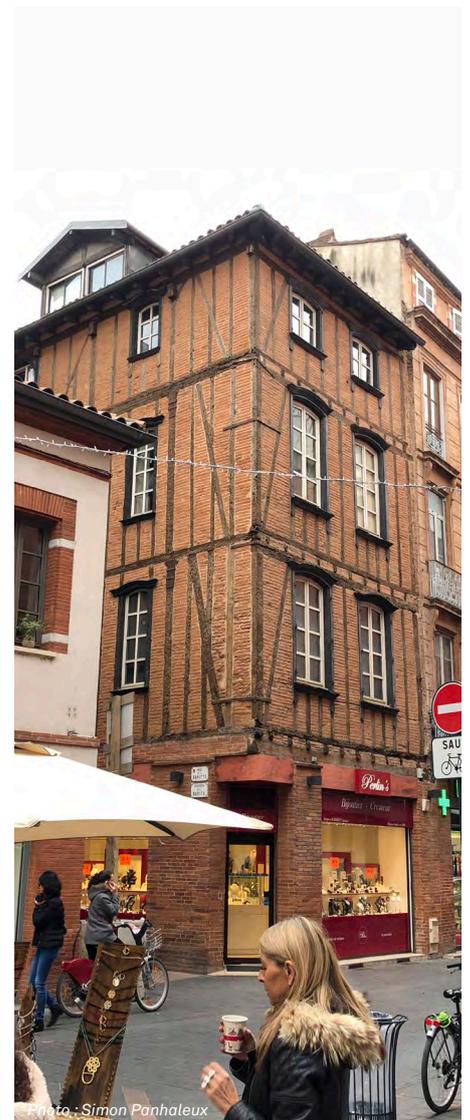


Photo : Simon Panhaleux

I. LA GOUVERNANCE TOULOUSAINE EST-ELLE ADAPTÉE À LA MÉTROPOLISATION ?

I.2. La fragmentation urbaine de la métropole

De l'étalement urbain à la maîtrise urbaine?

Depuis la moitié du XXème, la Ville de Toulouse n'a cessé d'attirer de nouveaux habitants. Forte de son attractivité, l'aire urbaine s'est étendue pour répondre à la demande croissante de logements. La ville voit croître des projets de villes nouvelles comme le Mirail (Mirail-Université, La Reynerie et Bellefontaine). Aujourd'hui, le vieillissement du parc de logements comme le regard négatif porté sur ce territoire posent la question du renouvellement urbain, aussi caractérisé comme l'unique alternative à l'étalement.

Rennes et Toulouse se sont développées de manière totalement différente, liée à leur politique de maîtrise foncière.

La forte croissance démographique de l'aire urbaine de Toulouse s'est traduite par un étalement urbain important. Les géographes parlent d'un "processus de dépassement permanent des limites de la ville"³. Toulouse se caractérise par une densité de population assez faible par rapport à son empreinte spatiale. Il en résulte que la ville de Toulouse fait aujourd'hui face à d'importantes recompositions en termes de réseaux de transports, d'infrastructures, de logements et d'industries.

Dès les années 1980, Rennes a adopté une politique de développement spatial pour maîtriser son foncier et son étalement urbain. En adoptant un

“ Une fracture socio-spatiale s’installe progressivement entre la ville-centre et la périphérie. ”

modèle de développement spatial, celui de la ville archipel⁴, Rennes semble s'être prémunie de certaines difficultés observables à Toulouse. Il convient cependant de nuancer le caractère comparable de ces deux territoires. En terme démographique, Toulouse est la 4ème aire urbaine de France, Rennes se classe en 10ème position.

Une fracture socio-spatiale se dessine progressivement entre la ville-centre et la périphérie. Le développement urbain, parfois géré dans l'urgence a créé des inégalités et des incohérences territoriales que les pouvoirs publics s'emploient aujourd'hui à résorber par de grands projets d'aménagements. L'accent est mis sur les politiques de rénovation urbaine, les quartiers sont démolis ou réhabilités (Le Mirail Universitaire, Empalot, Reynerie, Bagatelle. La réflexion se porte aussi au delà du bâti, à travers la notion de relégation sociale.

Une relégation en question

Le problème de la relégation fait aujourd'hui écho aux problématiques soulevées par les quartiers prioritaires au sens des politiques publiques

(aujourd'hui les Quartiers Politiques de la Ville).

Ces territoires de relégation abritent une population dont la présence n'est pas désirée ailleurs. Face à une pression démographique croissante, les grands ensembles représentaient des solutions de logements modernes. Cependant, à l'exemple du Mirail, ces grands ensembles vont connaître une évolution accélérée avec le départ des classes moyennes vers l'accession en maison individuelle dans d'autres espaces périphériques, le remplacement de ces partants par d'autres strates sociales et la dégradation de l'image. D'où une vision des grands ensembles comme un espace repoussoir, un «entre-soi» subi. Cette relégation sociale s'apparente donc à une ségrégation subie qui rassemble une population autour de sa non-intégration au reste de la ville.

Le motif ethnique, en plus de celui d'une relative pauvreté, peut apparaître comme une raison à cette relégation spatiale, avec une difficulté d'intégration due à une « différence ». Ce sentiment de non-appartenance pousse la population à l'immobilité, d'où la naissance d'une réelle fracture socio-spatiale dans la

ville de Toulouse. Cela renforce d'autant plus sa mise en retrait et favorise la représentation d'un « nous » illusoire. En effet, l'unité des quartiers comme le Mirail / Bellefontaine / Empalot n'existe qu'à travers la représentation qu'en donne les politiques publiques.

D'un point de vue structurel, les fractures socio-spatiales rennaises se remarquent d'une rue à l'autre. Les inégalités semblent plus diffuses dans le tissu urbain. L'exemple Toulousain nous montre un zonage plus important et un clivage centre-périphérie plus marqué. La relégation de certaines strates sociales se fait à l'échelle d'un quartier dans son entièreté. En observant les interventions de renouvellement urbain, cette fracture semble également se retrouver à l'échelle de l'îlot. Les constructions de résidences et d'îlots clôtés apparaissent comme une nouvelle forme d'entre soi, de fracture.

L'attractivité, processus à double tranchant, pose donc plusieurs défis interrogeant les modalités de gouvernance sur le territoire.

3. Laborie Jean-Paul & Sigal Frédéric, *Desserrement des activités et étalement urbain à Toulouse*, Sud-Ouest européen, 31 | 2011, p.80

4. Chapuis Jean-Yves, *Rennes : La Ville archipel et son corollaire : La Ville des proximités*, Annales des Mines - Responsabilité et environnement, 2008/4 (N° 52), p. 37-43



Quartier du Mirail
Photo : Ronan Corcuff

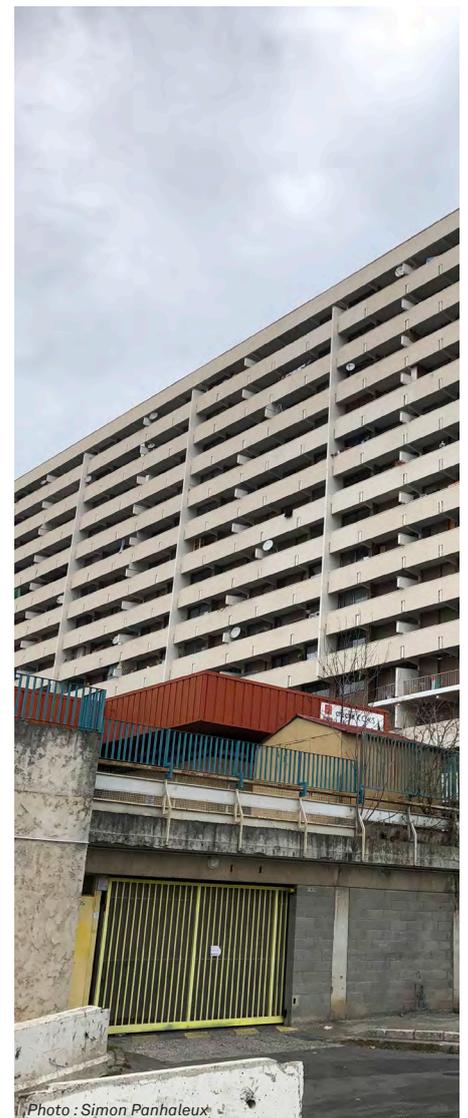


Photo : Simon Panhaleux

I. LA GOUVERNANCE TOULOUSAINE EST-ELLE ADAPTÉE À LA MÉTROPOLISATION ?

I.3. Gouverner Toulouse : entre laisser-faire et pragmatisme économique

Les difficultés de la gouvernance toulousaine

La gouvernance toulousaine est complexifiée par des facteurs politiques et d'échelle.

Il faut d'abord noter que l'aire urbaine de Toulouse dépasse le cadre de la métropole, ce qui pose la question de l'intégration des acteurs extra-métropolitains dans les affaires toulousaines, et les conséquences que cela peut avoir au niveau institutionnel. Dans une dimension plus politique, la diversité partisane locale peut aussi être vue comme un facteur de complexité (aujourd'hui, Toulouse Métropole est à droite tandis que le Sicoval et le Muretain Agglomération sont à gauche). Au-delà de ces divergences politiques, ces institutions sont bel et bien en concurrence au niveau local et pour des enjeux internes à l'aire métropolitaine, comme l'atteste le transfert de l'entreprise Sanofi du Sicoval vers Toulouse Métropole. La même logique de compétition est présente autour du débat portant sur la fusion Département / Métropole, la métropole plaidant notamment pour un transfert des ressources du secteur social.

Au niveau régional, les deux capitales (Montpellier et Toulouse) s'entendent lorsqu'il s'agit de défendre la prise en compte du fait métropolitain dans les schémas régionaux mais restent rivales lorsqu'il s'agit de leur propre développement : elles étaient par

exemple concurrentes pour attirer sur leur territoire l'oncopole, finalement attribué à Toulouse.

Pour autant, la coopération entre les acteurs est souhaitée voire encouragée à une échelle plus large.

Les questions d'aménagement amènent certains EPCI, hors du périmètre du Département, à travailler avec Toulouse Métropole.

En 2001, le préfet de région a impulsé l'Interscot, qui regroupe aujourd'hui 437 communes et 11 agglomérations en Occitanie. Ce document synthétise des problématiques communes à tous ces territoires et cherche à y apporter des réponses adaptées. Les conseils généraux, régionaux et les EPCI concernés ainsi que l'État ont porté ce projet dans un groupement d'intérêt national qui a pris fin en 2015.

Face au succès de la démarche, le GIP a été renouvelé jusqu'en 2025 pour intégrer de nouveaux territoires.

Ainsi pour mieux encadrer le dynamisme toulousain et garder la compétitivité du territoire, les acteurs publics du territoire, au sens large, se sont regroupés malgré de plausibles divergences politiques.

Toutefois, une esquisse de gouvernance interventionniste dans le champ du développement et de l'attractivité économique tend à se dessiner.

Malgré les difficultés constatées au niveau du jeu d'acteurs et des échelles d'intervention, les acteurs toulousains savent s'accorder sur les

projets de développement économique stratégiques. Il nous semble par conséquent qu'il existe une "Union sacrée" métropolitaine lorsque des projets à dimension nationale et internationale sont en jeu.

Le schéma économique métropolitain qui prévoit la restructuration tertiaire du quartier de la gare, mieux connu par ses contestataires comme le projet TESO (Toulouse Euro Sud-Ouest) a ainsi été adopté à l'unanimité⁵. Similairement l'aménagement en faveur de la plateforme aéronautique et aéroportuaire que domine Airbus, depuis longtemps soutenu par l'État, se confirme pour l'avenir selon les géographes que nous avons rencontrés, MM. Zuliani et Wolff.

La notion de "coalitions de croissance urbaine" construite notamment autour du développement économique nous paraît pertinente pour rendre compte de ces majorités transpartisanes à la métropole sur les sujets économiques et sur le long terme tandis qu'au contraire les sujets à dimension municipale sont relativement plus politisés à l'image des questions de transport.

Ainsi la gouvernance économique est certes ordonnée pour réguler l'attractivité mais bute face au défi des solidarités.

5. **Toulouse Métropole, Schéma de développement économique, d'innovation et de rayonnement métropolitain (SDEIRM) : adoption du schéma d'organisation des territoires de l'économie de Toulouse Métropole, Délibération n° DEL-17-0095 (23/02/2017).**

“Pour mieux encadrer le dynamisme toulousain et garder la compétitivité du territoire, les acteurs publics du territoire, au sens large, se sont regroupés malgré de plausibles divergences politiques.”

II. ACCOMPAGNER L'ATTRACTIVITÉ DE TOULOUSE MÉTROPOLE

II.1. Le développement économique de Toulouse, facteur de solidarités territoriales ou de compétition locale ?

Le développement économique de Toulouse crée des enjeux de solidarités territoriales à trois niveaux : celui de la Région face notamment à l'émergence des deux métropoles, celui du Département par rapport à son rôle de collectivité des solidarités, et au niveau métropolitain sur la question de l'intégration communautaire.

Région Occitanie et enjeu de cohésion des territoires

La question de la solidarité territoriale se pose à l'échelle de la Région du fait de la formation d'un territoire particulièrement vaste et encore relativement pauvre malgré l'attractivité toulousaine. Il y a également la volonté pour la Région de mettre à l'équilibre des compétences politiques entre les deux métropoles de Toulouse et Montpellier en tant que capitales régionales. Deux principes ont été ainsi adoptés entre la Région et les territoires : la contractualisation de projets et une approche coordonnée des différents dispositifs. Des contrats territoriaux triennaux (2015-2017) ont été mis en place en lien avec les Départements, les communautés de communes et d'agglomérations. Les premiers contrats 2018-2021 ont été conclus avec 12 territoires pour un montant de 10,5 M€. Des contrats régionaux uniques permettent aussi de financer des programmes de développement

économiques, culturels, sportifs ou encore de rénovation énergétique. Enfin, la programmation Leader (volet du FEADER), permet de soutenir les territoires ruraux en partenariat avec 38 groupes d'action locales (GAL). Cependant, malgré les controverses sur les modalités de calcul utilisées, force est de constater que la fusion des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, marquée par un refus de faire un choix net entre les métropoles toulousaines et montpellieraines, est loin d'avoir entraînée une diminution des dépenses de fonctionnement.

Quelle collectivité pour les solidarités ?

Dans de nombreux territoires français, le Département voit son rôle s'amenuiser face aux Régions et aux métropoles. Il garde un rôle prépondérant dans les territoires ruraux, où son statut de collectivité des solidarités lui permet d'investir des enjeux multiples en mobilisant des notions relativement floues telles que la "solidarité territoriale" ou le "développement rural". Dans les territoires très polarisés cependant, les Départements sont fortement concurrencés par les métropoles et les Régions. Or le territoire de la Haute Garonne semble être un exemple marquant de ce que Romain Pasquier appelle le "scénario darwinien" de l'évolution de la décentralisation française¹, où

les Départements font les frais de l'importance croissante prise par les Régions et les métropoles. Comme on l'a vu, Toulouse Métropole tente de mettre en place une dynamique économique forte, mais tente aussi d'élargir ses compétences, en ayant comme exemple à moitié avoué le modèle lyonnais de la différenciation. Pour s'adapter à ce positionnement sur l'attractivité économique porté par Toulouse mais aussi par Montpellier, on peut imaginer que la Région Occitanie se repositionne sur la thématique de l'équilibre et de l'aménagement du territoire. La Haute Garonne serait alors prise en tenaille et concurrencée sur sa compétence des solidarités territoriales. Pour l'instant, une forme de complémentarité semble assurer un équilibre entre une Région Occitanie en cours de reconfiguration et des départements qui constituent autant d'assises territoriales dans ce territoire très vaste, pour ne pas apparaître comme une collectivité hors-sol. Mais cet équilibre va-t-il perdurer, une fois que métropoles et région auront stabilisé leur champs et modalités d'intervention ?

Toulouse Métropole : une simple “boîte aux lettres” pour des reversements communautaires ?

De manière plus localisée, on peut s'interroger sur les éléments de solidarité territoriale autour de Toulouse et son agglomération.

On peut ainsi se demander si le système politico-administratif local permet un ruissellement des richesses issues de l'attractivité de Toulouse vers ses communes partenaires ? Certes, il y a une certaine cohérence d'action à travers la Planification urbaine au sein de la métropole (outils comme le SCoT – 5 EPCI- et PLUih) mais finalement les coopérations se font parfois davantage avec certaines villes à une heure de route (Cahors ou Montauban) de Toulouse plutôt qu'avec sa périphérie, par exemple via le dialogue métropolitain.

Surtout, la structure des dépenses réelles de fonctionnement de la métropole² nous montre qu'au total 57% de celles-ci, soit 448 millions d'euros, sont des reversements à des acteurs publics tiers³. C'est plutôt le signe d'un EPCI peu intégré, où le degré de coopération est faible. Une comparaison des coefficients d'intégration fiscale (CIF) entre Métropoles françaises confirme cette impression⁴ : Toulouse est en effet, avec Marseille, la métropole française où le coefficient d'intégration fiscale est le plus faible (0,38). Or le CIF, au travers du rapport entre la fiscalité

levée par une commune-centre et la totalité de la fiscalité levée par les communes d'un EPCI, constitue un bon indicateur de la répartition des compétences au sein d'un EPCI.

Toulouse Métropole est donc un EPCI peu intégré, où la solidarité s'exerce par des versements financiers et une péréquation intra-communautaire, mais pas par une répartition des compétences.

L'une des grandes orientations stratégiques de la métropole est de renforcer la cohésion sociale en favorisant l'intégration des quartiers. Des solidarités territoriales se créent donc en matière de politiques sociales, principalement au sein de la métropole mais aussi dans sa périphérie avec, parmi les 16 quartiers prioritaires que compte la métropole, quatre quartiers en dehors de Toulouse (Blagnac, Colomiers, Cugnaux).

1. **Pasquier Romain**, *Métropoles et Régions : un match à l'issue incertaine*, Place Publique, novembre-décembre 2013

2. **Toulouse Métropole**, *Budget Primitif 2018*, Conseil de Métropole du 15 décembre 2017, p.21

3. 234 millions d'euros de reversement aux communes et 214 millions d'euros de contributions et subventions.

4. **Toulouse Métropole**, *Rapport d'Orientations Budgétaires 2018*, Conseil de la Métropole du 9 novembre 2017, p.30



Toulouse Métropole
Photo : Simon Panhaleux

II. ACCOMPAGNER L'ATTRACTIVITÉ DE TOULOUSE MÉTROPOLE

II.2. Intervenir face au revers de l'attractivité dans les quartiers

Assurer une mixité sociale

La question de l'attractivité de Toulouse Métropole renvoie directement à ses quartiers populaires et à l'enjeu de mixité sociale.

Le territoire toulousain attire depuis longtemps, et continue d'attirer des populations diverses, dont certaines défavorisées.

Celles-ci voient dans la métropole des opportunités nombreuses, en termes d'emploi, d'accès aux services et de qualité de vie. Ces populations pauvres, dont des populations immigrées d'Algérie et du Maroc, n'ont souvent pas d'autres choix que de s'installer dans les quartiers populaires de Toulouse Métropole, où ils logent dans des habitats à loyers modérés.

Lors de notre voyage à Toulouse, nous nous sommes particulièrement intéressés et rendus dans les quartiers de la Reynerie, du Mirail et de Bagatelle. Ces quartiers concentrent les problématiques économiques et sociales, à tel point que le taux de pauvreté y est le plus élevé de France, et inférieur à 60% du revenu médian. De même, 13% des habitants de Toulouse

vivent dans un quartier pauvre.

Ce qui est d'ailleurs particulier à Toulouse, c'est que ces quartiers ont bénéficié de l'implantation de nombreux équipements publics (espaces culturels et bibliothèques, stations de métro et autres services publics), qui n'ont pourtant pas suffi à les désenclaver et diversifier leurs populations. En raison de cette situation, ils pâtissent d'une image négative et d'un déficit d'attractivité à l'échelle de Toulouse Métropole, les empêchant d'entrer dans des dynamiques plus positives. Face à ces enjeux, ils font l'objet d'une action publique emblématique, la politique de la Ville, dirigée personnellement par Monsieur Jean-Luc Moudenc, président de Toulouse Métropole.

Différents modes d'actions

Cette intervention publique, fidèle aux attentes de l'Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain (ANRU), se donne pour objectifs d'apporter plus de mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la ville, une diversité d'occupation et une nouvelle attractivité. Il s'agit ainsi principalement de réduire la proportion de logements très sociaux (PLAI) au profit de logements locatifs

publics aux loyers un peu plus élevés (PLUS et PLS), voire de logements privés (locatifs et en accessions à la propriété). Pour cela, la solution retenue a été la démolition-reconstruction: il est prévu de détruire 3 000 logements sociaux sur l'ensemble des quartiers prioritaires de la métropole d'ici 2030.

Ces démolitions seront suivies de reconstructions de logements moins abordables, comme expliqué plus haut. Toutefois les reconstructions ne se font pas directement après la démolition. En effet, la volonté de la ville est aussi parfois d'attendre, car les projets

“L'intervention publique se donne pour objectifs d'apporter plus de mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la ville, une diversité d'occupation et une nouvelle attractivité.”

qui sont trop rapidement construits ne se vendent pas, leur image étant trop marquée par celle du bâtiment précédent.

Les enjeux de mixité sociale s'expriment aussi directement au travers de la politique éducative dans certains quartiers prioritaires. Ainsi, face au constat de ségrégation sociale dans le

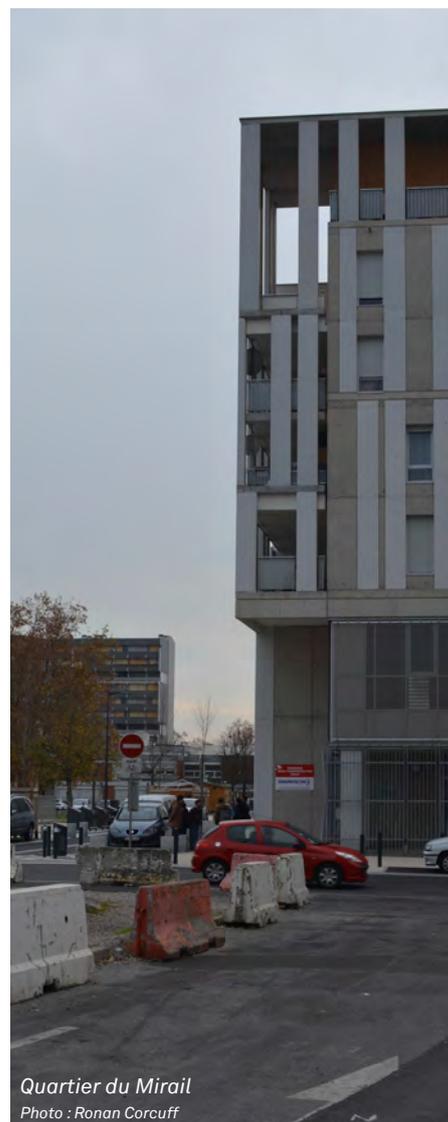
“Le territoire toulousain attire depuis longtemps, et continue d'attirer des populations diverses, dont certaines défavorisées.”

“Les enjeux de mixité sociale s’expriment aussi directement au travers de la politique éducative.”

collège Raymond Badiou du quartier de la Reynerie et du collège Bellefontaine classés REP+, où 80% des élèves sont issus de milieux dits défavorisés, le Conseil départemental de Haute-Garonne a décidé de démolir ces établissements. Leurs reconstructions sont prévues d’ici 2022, après avoir été déplacés avec un objectif d’une redéfinition de la carte scolaire permettant d’attirer des élèves issus d’autres quartiers de la ville, mais aussi de communes de la périphérie toulousaine, afin d’atteindre des objectifs de mixité sociale. Un des enjeux de cette politique éducative est aussi de changer l’image de ces établissements qui connaissent de forts phénomènes de contournement de la carte scolaire. Un dispositif surprenant est mis en place dans l’attente de la reconstruction des établissements impactant directement le quotidien des élèves. Si les élèves des classes de quatrième et troisième terminent leur cycle scolaire au sein des deux établissements, les élèves des classes de sixièmes et de cinquièmes eux ont été répartis dans d’autres collèges de la métropole. Il a été choisi de répartir les élèves dans une dizaine de collèges “favorisés” plus éloignés de leur lieux de résidence afin d’éviter d’accentuer des problèmes de mixité sociale dans les collèges les plus proches des quartiers.

Cette politique éducative fonctionne avec le partenariat d’associations comme l’AFEV, habituée à intervenir dans les établissements de l’éducation prioritaire, qui continue de le faire dans les collèges de Reynerie et de Bellefontaine avec les derniers élèves, et qui accompagne également les élèves issus de ces quartiers dans leurs nouveaux établissements. L’AFEV, très impliquée dans les questions éducatives, intervient directement dans ces établissements, notamment sur les pauses méridiennes, pour permettre aux élèves de s’intégrer dans leurs collèges et d’éviter qu’ils y soient discriminés.

Cette situation de transition ne l’est pas pour ces collégiens et pose de nombreuses questions sur le traitement différencié des élèves, entre les niveaux mais aussi entre les quartiers, et nous semble induire une certaine violence sociale.



Quartier du Mirail
Photo : Ronan Corcuff

II. ACCOMPAGNER L'ATTRACTIVITÉ DE TOULOUSE MÉTROPOLE

II.3. Le recours à des acteurs non-institutionnels pour la fabrique de la ville

C'est peut-être au cœur du quartier que la solidarité sociale est la plus perceptible. En effet, il s'agit d'un terrain d'action invitant des acteurs engagés et divers. Ce sont des espaces qui offrent la possibilité de réfléchir à de nouveaux contrats public-privé.

Le recours aux promoteurs

Le quartier d'Empalot fait partie de ces territoires et en 2009 la SEM Oppidea fut chargée de porter une opération de rénovation urbaine sur ce quartier dans le cadre d'une politique de renouvellement urbain. Ce quartier, bien que bénéficiant d'une localisation proche de l'hypercentre, souffrait d'un déficit d'image, marqué par un parc social, des bâtiments insalubres et des tensions urbaines. Cette situation explique la difficulté de la SEM à trouver des opérateurs privés pour aménager une parcelle. Bien que les promoteurs ne soient pas usuellement intéressés par ce type d'opération, le groupe Carrère accepta malgré tout d'y prendre part mais sous des conditions particulières. Cela se traduit par des garanties accordées par la collectivité, notamment la possibilité, en cas de non-vente des logements, de les remettre au bailleur Toulouse Habitat.

En définitive, ce contrat spécifique a permis de porter les attentes de la ville notamment en termes de mixité sociale. Cette réussite pose la question de l'avenir des ensembliers urbains et de la valorisation de ces acteurs par

les institutions ou non. Pour l'heure, le groupe Carrère n'a pas réalisé d'autres contrats de ce type. Ce type d'opération pose de nouveaux questionnements : le recours à un partenaire unique gérant l'ensemble d'une opération a-t-il réellement apporté un gain financier ou une facilité dans la conduite d'opérations ? Peut-on considérer cet exemple d'opération comme renouvelable pour toute opération de renouvellement urbain dans des quartiers concernés par les politiques de la ville ?

Le recours aux associations

Toulouse s'inscrit dans la dynamique nationale qui encourage les métropoles à aménager des écoquartiers, des opérations structurées autour des piliers sociaux, environnementaux et économiques.

L'écoquartier de la Cartoucherie illustre cette dynamique, en prenant place sur une ancienne friche militaire. C'est un espace où le devenir d'un des bâtiments préexistants faisait l'objet de questionnements. Les membres de l'association Cosmopolis ont ainsi proposés de prendre en charge les locaux en amont du projet et sa gestion pérenne. Finalement, a contrario du quartier Empalot, la réhabilitation de ce bâtiment n'a pas été motivée par des logiques commerciales conventionnelles et a permis à l'aménageur d'envisager des usages originaux pour cet espace.

Cependant, certains domaines d'action

restent encore peu investis par la collectivité.

Pour combler ces manques éventuels, des associations se positionnent sur des interstices particuliers. C'est l'objectif porté par l'association AFEV, reconnue d'intérêt national, qui permet une cohésion sociale à l'échelle d'un quartier voire d'un bâtiment. Dans le quartier du Mirail, l'association a ainsi établi un programme en coopération avec le CROUS : des étudiants payent un loyer avantageux en échange d'un engagement dans la vie quotidienne du quartier. Ainsi, dans le cadre des projets de l'ANRU, constituant un dispositif normé, le travail engagé de cette association permet de fédérer la vie de quartier autour d'actions concrètes au plus près des habitants et permettre la réussite du renouvellement urbain.



Présentation de la ZAC EMPALOT GARONNE par Frédéric Danné
Photo : Ronan Corcuff



ZAC EMPALOT GARONNE
Photo : Simon Panhaleux



ZAC LA CARTOUCHERIE
Photo : Simon Panhaleux



Présentation de la ZAC LA CARTOUCHERIE par François Trichet
Photo : Ronan Corcuff

III. LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA GESTION DU DÉVELOPPEMENT TOULOUSAIN

III.1. Une nécessité de développer une politique active en matière de mobilités urbaines

Toulouse a développé plusieurs initiatives en matière de transports en commun et de mobilités actives. Néanmoins, ces projets avancent à petits pas, en témoigne l'histoire du tramway dans la ville qui a d'abord desservi les espaces périphériques avant de s'étendre progressivement au centre-ville.

Le manque de coopération entre les intercommunalités nous a semblé être un frein au développement de solutions ambitieuses et innovantes à l'échelle de l'agglomération en matière de mobilités. Le choix de privilégier le métro au détriment du tram et du bus laisse une place importante à l'automobile au sein de la ville. Des projets ambitieux pourraient être envisagés afin de limiter l'usage de la voiture individuelle comme réorientation de l'aménagement du centre-ville vers davantage de mobilités actives.

COMMUTE, un projet de décongestion du trafic automobile encore faiblement étendu

Pendant ce séjour nous avons identifié une perspective : le projet COMMUTE regroupe des acteurs publics et des grandes entreprises et vise notamment à décongestionner le trafic autour de Blagnac. Il nous paraît être une initiative pertinente en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de

régulation du trafic automobile. Il serait intéressant de poursuivre cette idée.

De plus, les réseaux cyclable et piéton autour des sites aéronautiques et aérospatiaux du nord-ouest et du sud-est de l'agglomération semblent pouvoir être améliorés. Les cartes ci-contre montrent en effet des aménagements cyclables et piétons discontinus sur le site de Blagnac. Un plan de développement des espaces cyclables et piétons ambitieux pourrait permettre aux salariés, notamment ceux qui vivent en ville, de moins utiliser la voiture. Cependant, ce projet nous semble manquer d'une vision globale et de long terme.

La gestion collaborative public/privé de la mobilité urbaine autour des zones aéroportuaires et aéronautiques est intéressante mais peut générer une certaine inéquité entre les territoires dans la mesure où le projet COMMUTE se centre seulement sur certains espaces du territoire toulousain.

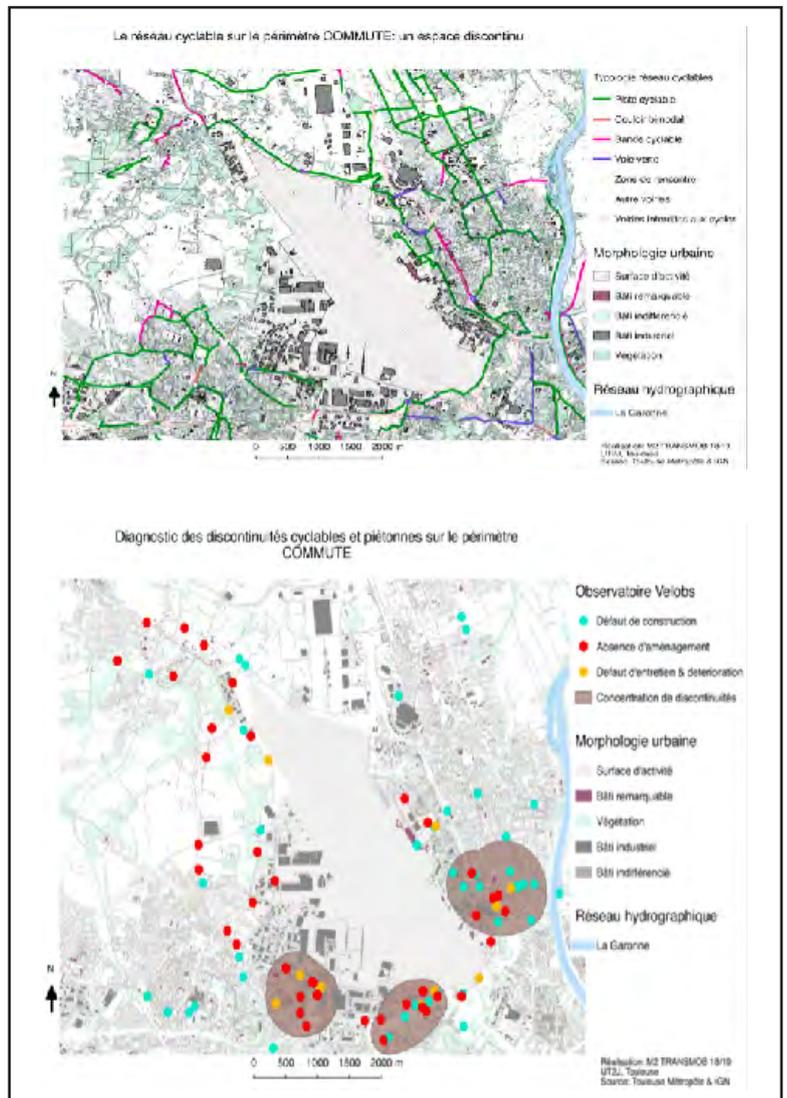
Cela montre aussi un manque de vision à long terme car Toulouse prend alors le risque de desservir uniquement certaines zones qui, peut-être, ne seront plus pertinentes à l'avenir.

Un réseau ferroviaire insuffisant dans les zones périurbaines

De même, en matière ferroviaire, la région a fait le choix de desservir plutôt les zones rurales que le périurbain,

ce qui, en milieu urbain, favorise la voiture individuelle au détriment des transports en commun. Sur les tronçons existants, un trajet nécessite parfois de posséder un abonnement Tisséo ainsi qu'un abonnement SNCF. Il serait donc pertinent selon nous de continuer à réfléchir à l'étoile ferroviaire, sur un réseau ferroviaire périphérique, en améliorant notamment la coopération entre le Conseil Départemental et Toulouse Métropole.

Par conséquent, améliorer les réseaux ferrés, cyclables, piétons, le tram et le bus à haut niveau de service sur l'ensemble du territoire toulousain nécessiterait beaucoup de travaux mais ne semble pas insurmontable en comparaison à la construction de la troisième ligne de métro ou de l'autoroute de contournement Est.



III. LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA GESTION DU DÉVELOPPEMENT TOULOUSAIN

III.2. D'une rénovation urbaine en pointillés à une vision globale et partagée

La politique de rénovation urbaine à Toulouse - des quartiers en mouvement constant

Nous avons ressenti une différence dans la gestion de la rénovation urbaine à Toulouse par rapport à la politique mise en oeuvre à Rennes. Dans ce second cas, dans les quartiers prioritaires, pour répondre à la problématique des logements inadaptés aux modes de vie ou normes actuelles, la solution de la réhabilitation est souvent préférée.

En visitant les quartiers du Mirail (La Reynerie, Bagatelle, Bellefontaine), nous avons remarqué qu'un certain nombre de démolitions ont été réalisées, sont prévues, ou sont en réflexion dans ces quartiers. Nous avons compris que ce moyen d'action représente une aide aux familles en difficulté, et une réponse à un déficit d'image de ces quartiers et aux formes urbaines stigmatisantes des immeubles. Nous avons cependant perçu des limites à cette politique de renouvellement :

- Les logements voués à la démolition sont en partie des logements de qualité, à bas coût. En démolissant et reconstruisant, il sera impossible de retrouver un aussi bon rapport qualité prix dû à des coûts de construction très élevés. De plus, les familles sont aujourd'hui parfois relogées dans des logements moins qualitatifs.
- En échangeant avec l'AFEV, nous

“ Nous avons cependant perçu des limites à cette politique de renouvellement.”

avons appris que dans certains cas, les habitants avaient exprimé leur envie de rester dans leur logement. Par exemple, l'idée de démolition de l'immeuble du Petit Varèze a finalement été abandonnée au vu de la mobilisation de contestation qui s'était organisée au sein des habitants.

- De multiples projets de démolition semblent être prévus, et ils occasionnent une forte impression de mouvement constant au sein de ces quartiers. Nous avons perçu qu'un grand nombre de rumeurs existaient au sujet des plans de démolition, qui reflèteraient une peur des habitants de perdre leur logement et d'être envoyés dans un autre quartier. Dans un quartier mouvant, en chantier permanent, il nous semble difficile de s'investir, de se l'approprier et de réellement habiter le quartier. L'incertitude qui en résulte implique une forme de précarité, qui pourrait renforcer la précarité économique et sociale dans laquelle les habitants de ces quartiers se trouvent généralement déjà.

Utilisée avec parcimonie, la démolition peut bien sûr représenter une solution pour des logements dans un état de forte insalubrité, ou quand la forme urbaine l'impose - pour ouvrir une perspective par exemple et proposer les espaces plus aérés. Il ne s'agirait cependant pas d'utiliser ce moyen d'action de manière

systematique, au vu des coûts sociaux, économiques et environnementaux qu'elle suscite. L'enjeu est alors de travailler à partir d'une vision globale et de voir le développement d'un quartier dans son ensemble, dans le contexte général de l'aménagement de la ville.

L'intervention des acteurs privés - la difficulté d'une vision partagée du projet urbain

Les politiques de renouvellement urbain ont pour objectif d'introduire de la mixité et de la diversité au sein des quartiers qualifiés de prioritaires. La stratégie porte avant tout sur le changement des formes urbaines et la diversification de l'offre des produits logements parmi lesquels la construction de logements en accession. Ce type de produit n'est bien entendu pas spécifique aux quartiers prioritaires et la question de la concurrence entre ces offres au sein de la Métropole peut-être posée.

Pour faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes, relancer la construction et permettre une diversification de l'offre de logements

dans ou à proximité de certains quartiers de la politique de la ville, une bande de 300 m a été érigée au sein de laquelle une TVA de 5,5% a été définie. Ce dispositif interroge les rapports qu'entretiennent ces opérations de logements privés implantées à la frange avec les politiques de la ville. En effet, sous la forme d'une urbanisation diffuse, ces opérations et les offres de logement qu'elle proposent, qui peuvent correspondre aux attentes de populations résidant dans les quartiers ou à proximité, concurrencent directement les opérations menées au sein des périmètres. Ces opérations témoignent aussi de certaines difficultés à tisser du lien avec les quartiers existants proches. Cela peut s'expliquer en partie par le peu de contraintes exprimées par la collectivité dans la réalisation de ces opérations. D'autre part, sans le suivi reconnu d'un bailleur social au quotidien, il semble que ces opérations à la parcelle puissent à moyen terme révéler des problèmes d'entretien et de gestion. Ainsi, c'est la portée et le périmètre des politiques publiques de renouvellement urbain qui sont alors interrogées.

L'étude de l'intervention du Groupe Carrère dans le quartier Empalot est intéressante à analyser pour illustrer l'évolution des procédures d'aménagement et de montage d'opération et le jeu des acteurs privés. Ce quartier caractérisé par une grande misère sociale souffre d'un certain déficit d'image. Le défi a alors été d'introduire

de la mixité de logements grâce à une offre de logements privés. L'ensemblier urbain et la collectivité s'accordent sur la nécessité d'une opération qui contribue à créer une centralité et participe à l'attractivité du quartier. Le promoteur endosse ce rôle mais sous certaines conditions pour assurer la réussite de l'opération. L'échec possible de la commercialisation est anticipé par un accord de rachat des logements par un bailleur social. La prise de risque par le promoteur est minimisée. Il convient de rappeler que l'emplacement du quartier Empalot a tenu un rôle important dans la réussite de l'opération.

Cette expérience interroge les conditions de réussite d'opérations de renouvellement urbain et d'intervention des opérateurs privés. La faisabilité de ce type d'opérations pour des sites moins attractifs est questionnée. Un ensemblier urbain serait-il en mesure d'intervenir, dans un quartier prioritaire plus enclavé ?

Ces sujets révèlent la nécessité d'une approche globale des politiques urbaines et de logement. Pour anticiper les effets des différentes concurrences et permettre le succès des réalisations, le rôle joué par les opérateurs privés doit aussi être questionné. La coopération entre les acteurs de l'ensemble du territoire, la portée et les objectifs des documents d'urbanisme (PLUI, PLH...) et le récit partagé par les élus, caractéristiques de l'expérience

rennaise sont autant d'éléments à interroger.

III. LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA GESTION DU DÉVELOPPEMENT TOULOUSAIN

III.3. L'environnement, un enjeu au coeur des politiques publiques d'aujourd'hui et de demain.

La question de l'environnement a été abordée lors de notre visite de la Cartoucherie ou encore dans le projet d'EuroSud Ouest qui, étonnamment, présente certaines innovations plus concrètes que dans l'écoquartier avec notamment des objectifs sur la construction bois. Il n'est plus du tout étonnant d'associer l'écologie de manière transversale aux politiques de l'habitat, du transport et plus largement de l'aménagement du territoire. Cependant, le constat actuel montre que cette politique environnementale s'inscrit dans des actions ponctuelles et parfois symboliques qui peuvent également faire les frais de clivages politiques entraînant l'abandon de certains projets tels que celui de la trame verte. Ainsi, nous n'avons pas eu le sentiment de retrouver cette dimension durable dans les politiques de la ville et notamment celle de la rénovation urbaine des quartiers prioritaires comme celui du Mirail. Donc si le territoire Toulousain montre des initiatives en faveur de l'environnement, dans quelle mesure celles-ci peuvent s'inscrire dans le temps long ?

Par cet exemple, il s'agit d'intégrer la notion de politique environnementale de manière globale en l'incluant dans une politique de l'habitat en redonnant l'image d'un quartier par une identité verte. Cette dimension implique donc une articulation étroite entre différentes politiques publiques et acteurs, qu'ils soient privés et/ou publics, et citoyens

“La rénovation urbaine pourrait représenter une transition écologique du quartier Mirail qui substituerait à l'image insécuritaire et défavorisée par une identité d'éco-quartier attractive.”

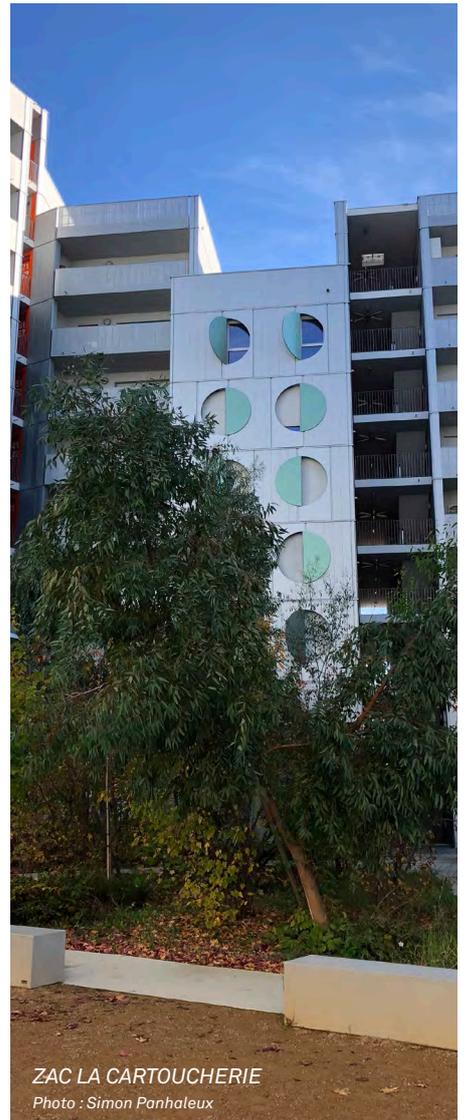
afin d'atteindre un objectif commun.

Bien que prévues, les réhabilitations du bâti ne semblent pas toujours prioritaires sur la démolition, qui n'est plus un « tabou ». Davantage mise en avant, la rénovation urbaine pourrait pourtant représenter une transition écologique du quartier du Mirail permettant l'obtention d'une identité d'éco-quartier attractive. En effet, au delà de son urbanisme fonctionnaliste qui n'est plus adapté, le quartier du Mirail détient plusieurs éléments caractéristiques d'un éco-quartier, au niveau de son offre de transports en commun, de son potentiel d'espaces végétalisés à l'endroit des vastes parkings ainsi que de la réhabilitation thermique des bâtiments. Ce dernier aspect est un avantage même en comparaison d'éco-quartiers récents comme celui de la Cartoucherie, le cycle de vie des bâtiments neufs ne pouvant pas défier le bilan écologique forcément inférieur d'une réhabilitation de grands ensembles existants.

Dans la continuité de cette réhabilitation, il s'agirait de proposer aux habitants un cadre de vie plus agréable par des politiques publiques intégratrices et durables :

- Proposer un accès aux mobilités par des parcs VélôToulouse et/ou des tarifs préférentiels pour l'abonnement Tisséo indexés sur les revenus des personnes
- Promouvoir des pratiques éco-responsables (tri sélectif, covoiturage, alimentation en circuit court, jardin partagé, etc.)
- Etablir un cahier des charges précis pour l'appel d'offre de la réhabilitation afin d'impliquer des acteurs privés conscients des finalités et enjeux poursuivis
- Organiser des concertations avec les habitants du quartier concernant leurs souhaits et visions du futur quartier (au travers par exemple des Comités de quartier)
- Impliquer des associations pour l'accompagnement de ces changements, par exemple l'association Terres Toulousaines.

Par cet exemple, nous avons souhaité démontrer que la notion de politique environnementale ne peut s'imaginer sur le long terme en tuyau d'orgue mais doit au contraire être abordée de manière transversale en l'intégrant aux différentes politiques que ce soit dans les domaines de l'habitat, du sanitaire, du social, de la mobilité ou encore de la culture.



CONCLUSION

Faire émerger des solidarités

Cette découverte de Toulouse nous a permis de soulever plusieurs interrogations sur son territoire. En effet, la ville rose, de part son attractivité, fait face à de multiples enjeux à des échelles et des temporalités différentes. Ainsi, au regard des visites de terrain que nous avons effectuées, et des professionnels que nous avons rencontrés, nous n'avons pas vu émerger un mode de gouvernance toulousain qui permettrait de transformer, de façon durable, les fruits de l'attractivité en solidarité. En effet, nous avons pu constater que la vision programmatique

de même menée une politique de renouvellement urbain – alternative à l'étalement urbain - dans une logique de faire « table-rase » avec des opérations de démolition-reconstruction. Le modèle de gouvernance de Toulouse Métropole est particulier, et se définit par un système en « coopération » : en effet, il peut exister une compétition entre les acteurs locaux pour des projets d'envergure métropolitaine, mais lorsqu'il s'agit de projets à échelle macro, les acteurs s'entendent mutuellement sur les objectifs à défendre.

“Aujourd’hui, l’attractivité de Toulouse est un facteur de dynamisme, mais qui tend néanmoins à devenir un élément fragmentant la Métropole.”

de la métropole toulousaine s'adapte de façon individualisée à chaque projet. Il n'existe cependant pas de modèle idéal de gouvernance de l'attractivité ; et c'est ce qui génère *in fine* des incertitudes sociales et économiques, notamment au sujet des projets de démolition-reconstruction en lien avec les programmes de l'ANRU.

Aujourd'hui, l'attractivité de Toulouse est un facteur de dynamisme, mais qui tend néanmoins à devenir un élément fragmentant la Métropole. On a pu également observer une certaine fracture socio-spatiale, notamment en périphérie, et dans les Quartiers Prioritaires de la Ville, où est tout

On peut donc affirmer que Toulouse Métropole a la capacité d'assumer et de mener à bien les politiques publiques. Le prisme des ressources que possèdent la ville de Toulouse, a fait émerger certains questionnements sur différents points. Particulièrement sur le modèle de gouvernance avec la question de l'attractivité et de la solidarité.

Ce travail à différentes échelles territoriales a permis de mettre en exergue des outils de régulation, tout en assurant des solidarités territoriales et humaines. L'objectif étant de fédérer les habitants de Toulouse et d'assurer la mixité sociale entre et au sein des différents quartiers.



Photo : Ronan Corcuff

Etudiants du master GMT

BERNARD Clement, BERTRON Anaïs, BLUTEL Nicolas, COISNE Coline, DODARD Aubin, FOIRET Constance, IMMELE Thibault, LACHAISE Mauranne, LANDRE Alban, LE PRIGENT Angèle, LISSOT Jeanne, MARBOEUF Coralie, PETTON Theo, SERRAULT Claire-Aline, TASSÉ Gaëlle, VARONAKIS Amandine

Etudiants du master MOUI

ARNAUD Cécile, BAFFET Claire, BASTH Axel, BERTRAND Paul, BORTOLINI Thomas, CORCUFF Ronan, FLOC'H Guirec, GESRET Charles, GOURDELIER Mylène, GUNGAH Seshna, HALLIER Mathilde, LANDES Jeanne, LETELLIER Dorine, LIN Bryan, MOCQUET Baptiste, PANHALEUX Simon, PAUMIER Arthur, RICADAT Maïa, RICHARD Noémie, ROLLAND Clémence, ROY Alice, VINCENT Julie



Photo : Ronan Corcuff



Photo : Ronan Corcuff



Photo : Ronan Corcuff



Photo : Claire-Aline Serrault



CHAIRE
TERRITOIRES ET
MUTATIONS DE
L'ACTION PUBLIQUE



MASTER
MAÎTRISE
D'OUVRAGE
URBAINE &
IMMOBILIÈRE



UNIVERSITÉ
RENNES 2

