

LA MÉTROPOLE DANS TOUS SES DÉBATS

2019 - TOME 2 -





Le Conseil de développement de la Métropole (Codev) est une instance issue de la société civile composée de membres bénévoles venus d'horizons très divers. Consulté lors de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques, il s'intéresse donc à tout ce qui touche au développement, au sens large, de la métropole, qu'il soit économique, social, démocratique, ou culturel. Force de propositions, il a aussi pour fonction d'alerter, de susciter un autre regard sur la réalité métropolitaine, décalé ou plus prospectif. Il a également pour vocation de participer au débat public.

Aussi avons-nous pris l'initiative, en plus des conférences que nous organisons régulièrement sur les grands sujets de société, d'ouvrir un nouvel espace de débat pour aborder des questions touchant à l'actualité vive de la métropole, qu'il s'agisse, pour cette année 2019, de l'avenir d'Airbus au regard des interrogations qui peuvent peser sur l'aéronautique, ou de l'injonction à la densité, désirée ou rejetée, ou encore du devenir géopolitique des métropoles dans leur rapport aux autres collectivités et territoires ou encore des grands défis qui les attendent dans la décennie à venir. Autant de sujets venus à l'agenda de notre métropole, qui suscitent questionnements et controverses et que le Codev entend ainsi contribuer à éclairer.

Tenus dans des lieux publics, ces temps d'échange et de discussion sur «ce qui fait débat» dans la métropole ont avant tout pour objet de donner la possibilité à celles et ceux qui le souhaitent d'exprimer leur point de vue, de développer leurs arguments et de proposer leur analyse. Leurs participants changent selon les sujets abordés, parfois experts de la question, parfois soucieux d'entendre une diversité de positions ou de simplement s'informer, parfois aussi acteurs ou militants de terrain venus témoigner et formuler leurs interrogations, voire marquer leur opposition.

Ouvrir un tel espace, c'est bien souvent permettre l'expression d'attentes, mais aussi d'incompréhensions ou d'interpellations adressées à l'action publique et à ses protagonistes. Par cette nouvelle scène de débat, le pari qu'a donc fait le Codev, c'est de favoriser l'expression des controverses que suscitent les métropoles et certains des projets portés par notre Métropole, puis d'en faire un compte rendu, en veillant à retranscrire, aussi fidèlement que possible, les différents arguments échangés. Ces compte rendus n'ont pas vocation à «faire le tour» de la question ni à épuiser la controverse : ils reflètent avant tout les points de vue des personnes présentes qui ont pris la parole.

Mais le débat n'a de sens que s'il permet de mettre en circulation son contenu pour que chacun-e puisse s'en saisir. Aussi, l'autre objectif poursuivi par le Codev est-il de mettre ces compte rendus à la disposition des élu-es et services qui ont à fabriquer et aménager au quotidien la Métropole ; ils peuvent être utiles à la conduite des affaires publiques, car ils instruisent de l'état d'esprit et des interrogations d'au moins une partie de nos concitoyens – mieux que par un simple sondage d'opinion. C'est enfin de les livrer à l'ensemble de nos concitoyens comme une pierre à l'édifice d'un débat démocratique argumenté.

En aucun cas, ces textes n'expriment, sur les sujets abordés, le point de vue ou la position du Codev qui, par cette initiative, entend seulement nourrir la scène démocratique métropolitaine et assumer sa part dans l'animation du débat public.

Marie-Christine Jaillet

Présidente du Codev Toulouse Métropole

SOMMAIRE

4



**LA GÉOPOLITIQUE DE LA MÉTROPOLE :
AVEC OU CONTRE SA PÉRIPHÉRIE**
JANVIER 2019

16

**AIRBUS, MOTEUR ÉCONOMIQUE
DE L'AGGLOMÉRATION :
Y A-T-IL ENCORE DU KÉROSÈNE
DANS L'AVION ?**
MARS 2019



28



**TOULOUSE, MÉTROPOLE DYNAMIQUE :
FAUT-IL CONSTRUIRE PLUS DENSE, CONSTRUIRE
PLUS LOIN OU RALENTIR LA CROISSANCE ?**
AVRIL 2019



LA MÉTROPOLE DANS TOUS SES DÉBATS

LA GÉOPOLITIQUE DE LA MÉTROPOLE : TOULOUSE AVEC OU CONTRE SA PÉRIPHÉRIE

31 JANVIER 2019

En janvier 2019, le Codev Toulouse Métropole a organisé un café-débat, ouvert aux habitants de la métropole, portant sur l'institution métropolitaine.

Introduite par Laure Ortiz, professeure de droit à Sciences Po Toulouse et membre du Codev, la séance a été suivie d'un débat regroupant une centaine de personnes : habitants de Toulouse, mais aussi de la périphérie toulousaine (des territoires du Sicoval et du Muretain), "représentants" des Gilets jaunes, élus occupant des responsabilités à des échelons territoriaux divers (conseillers municipaux, conseillers métropolitains, conseillers départementaux), étudiants et membres du Codev.

Le Codev remercie l'ensemble des participants au débat et rappelle que le texte qui suit est le reflet des opinions qui s'y sont exprimées. Il ne s'agit, en aucun cas, d'une prise de position du Codev.

Le Codev a invité les citoyens à réfléchir à l'institution métropolitaine qui reste relativement méconnue des français, alors que le gouvernement a renoncé à mettre en place un scrutin métropolitain pour 2020, pourtant inscrit dans la loi depuis 2014, qui aurait permis aux habitants d'élire directement les conseillers métropolitains.

Quelles sont les relations entre Toulouse et les autres communes au sein de la Métropole ? Comment porter un projet métropolitain à 37 communes et comment intégrer les habitants dans ce projet commun ? Alors que la démocratie représentative est en crise, y a-t-il un risque de rendre l'action publique encore moins lisible pour les habitants ? Faut-il redessiner le périmètre de la Métropole ? Faut-il consolider la Métropole aux dépens des communes et/ou du département ? Et comment « rester connectés » avec les territoires plus lointains de la région, qu'il s'agisse de villes moyennes ou de territoires plus ruraux ?

DISTINGUER LA MÉTROPOLE DE LA MÉTROPOLE

Toulouse Métropole compte parmi la vingtaine de Métropoles de droit commun mises en place depuis 2015 sur le territoire français. Il s'agit d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) situés sur un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Les communes membres partagent un projet et délèguent à cet établissement une grande partie des compétences dont elles ont la charge : urbanisme, transports, développement économique, logement... Depuis 2015, Toulouse Métropole rassemble donc 37 communes du cœur de l'agglomération toulousaine.

Car la Métropole administrative – avec un "M" majuscule – s'inscrit dans un territoire plus vaste, la métropole – avec un "m" minuscule – qui correspond à une zone de concentration urbaine,

économique et démographique décrite depuis longtemps par les géographes français. La métropole toulousaine est une des plus dynamiques de France en termes d'activité économique – la seule à avoir continué à créer des emplois depuis la crise de 2008 – ou en termes de croissance démographique, parmi les plus rapides de France. Elle accède ainsi, petit à petit, au statut de métropole de rang européen du fait de son pôle de compétence dans l'aéronautique et le spatial.

L'enjeu pour la Métropole avec un grand "M" est donc multiple : il lui faut gérer les conséquences indirectes du dynamisme de la métropole, qui se traduit par une augmentation de la congestion routière, de la pression foncière ou encore de la pénurie de logements abordables ; elle doit

aussi prévenir un décrochage entre les "gagnants" et les "perdants" de la métropolisation : si on crée plus d'emplois à Toulouse que dans d'autres villes, le taux de chômage y est paradoxalement aussi largement au-dessus de la moyenne française ; elle doit

enfin faire face à des fractures au sein de son territoire, puisque dans une agglomération qui se porte globalement bien, les problèmes d'exclusion et d'extrême pauvreté sont bien réels et concentrés dans certains quartiers.

DES PÉRIMÈTRES ADMINISTRATIFS QUI NE CORRESPONDENT À RIEN ?

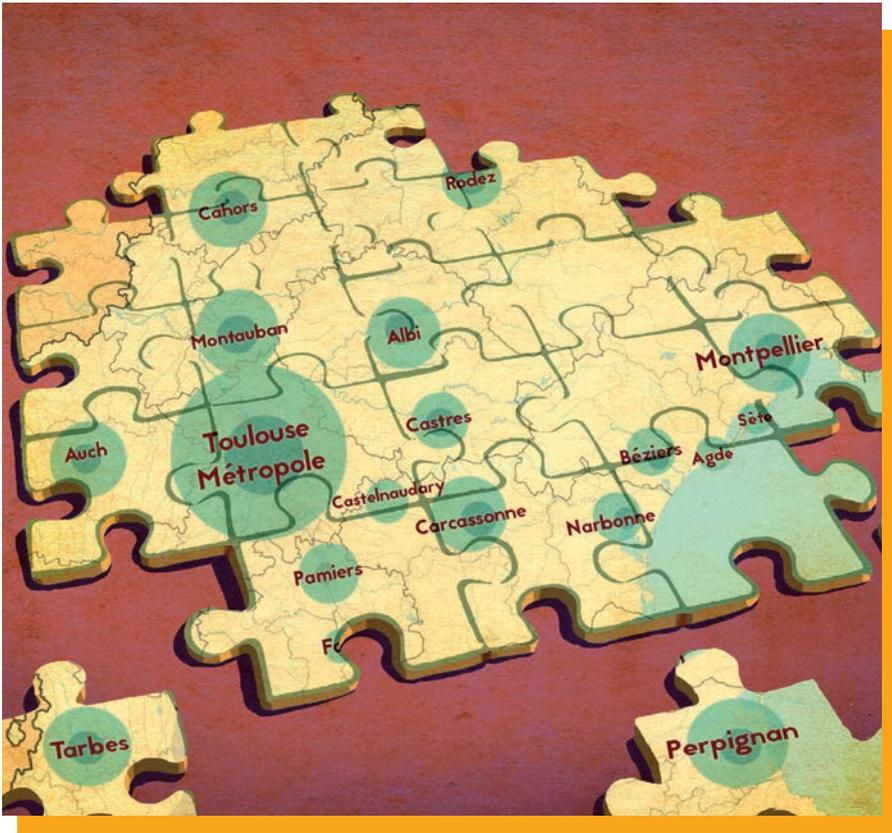
Les premières réactions des participants au débat sont venues d'habitants du Muretain et du Sicoval – donc hors du périmètre de Toulouse Métropole – qui travaillent, consomment et se divertissent dans la métropole : *« Pourquoi avoir dessiné un périmètre aussi peu opérationnel qui ne permet pas de régler les problèmes que les habitants rencontrent au quotidien, notamment en matière de transports ? Pourquoi ne pas faire une "super Métropole" recouvrant un territoire dans un rayon de 40 km autour de Toulouse ? »*.

Si plusieurs participants ont regretté que l'État n'ait pas profité de la réforme de 2014 pour redessiner Toulouse Métropole en y intégrant des communes limitrophes de la ville de Toulouse au sud et à l'est, de nombreux autres sont venus relativiser cette critique sur le périmètre. En effet, chaque problème posé, chaque projet ou chaque politique publique mis en œuvre correspond à un périmètre donné distinct et ces périmètres évoluent dans le temps.

Il est donc vain de vouloir trouver LE périmètre administratif parfait. Par ailleurs, l'étalement urbain de l'agglomération est tel que le bassin d'emploi¹ toulousain recouvre plus de 700 communes et 50 EPCI différents, par-delà les limites administratives du département de la Haute-Garonne. Il n'est évidemment pas impossible d'organiser une coopération intercommunale à cette échelle. Quant à l'élargissement des limites actuelles de la Métropole aux communes limitrophes, une grande partie des participants s'accorde pour dire que c'est une évolution qui semble logique à terme. Mais il faut commencer par régler les problèmes internes à l'insitution, notamment son déficit démocratique et le manque de coopération entre les communes, avant de songer à en augmenter la taille.

**« POURQUOI NE PAS FAIRE
UNE "SUPER MÉTROPOLE"
RECOUVRANT UN TERRITOIRE
DANS UN RAYON DE 40 KM AUTOUR
DE TOULOUSE ? »**

¹ Zone statistique établie par l'Insee à l'intérieur de laquelle ont lieu la quasi-totalité des déplacements quotidiens domicile-travail d'un territoire.



La solution à la question de l'adéquation des périmètres et des problèmes semble se trouver du côté d'une meilleure culture de la coopération entre les territoires. C'est déjà le cas du Plan de déplacement urbain (PDU), réalisé par Tisséo, qui rassemble les trois principaux EPCI de l'agglomération. Faut-il imaginer "une intercommunalité d'intercommunalités"? Faut-il mettre en place des dispositifs labellisés par l'État – comme les pôles d'équilibre territorial ou les pôles métropolitains – pour articuler

les compétences de la Métropole toulousaine avec le Sicoval et le Muretain, mais aussi avec les villes moyennes "à une heure" qui composent la très discrète – trop pour certains – association du Dialogue métropolitain toulousain? Quelle que soit la voie choisie, il semble évident que la solution n'est pas seulement législative ou réglementaire. Il faut espérer que l'ensemble des acteurs développe une capacité à échanger et à élaborer un projet partagé en laissant de côté "l'esprit de clocher".

UNE INSTITUTION ENCORE JEUNE

Si d'autres Métropoles françaises ont développé de longue date une culture de la coopération intercommunale, ce n'est pas le cas à Toulouse. En effet, la plupart des grandes agglomérations françaises ont le statut de communautés urbaines depuis les années 1960 et les mécanismes de coopération y sont à l'œuvre depuis plusieurs décennies. Toulouse a atteint ce niveau d'intégration seulement en 2008, en même temps que Nice et quelques années après Nantes (2001) et Marseille (2000). Plusieurs participants expliquent ce "retard" par l'histoire de Toulouse, agglomération de taille modeste il y a 50 ans et qui n'a jamais vraiment eu à faire front commun face à une crise économique ou un péril imminent : *« Toulouse est une métropole qui s'est faite autour du succès d'Airbus, la douceur de vivre a fait le reste ».*

Une autre particularité de la Métropole toulousaine soulignée par les participants peut expliquer le déficit de coopération : le différentiel de taille entre la commune-centre et les communes de la périphérie. Du fait de son poids démographique, financier ou politique, Toulouse prend le dessus sur les autres communes. Depuis plusieurs années, l'Institution a, par exemple, accéléré la réorganisation des services au niveau de l'intercommunalité et, par souci d'efficacité, ce sont surtout les services de la mairie de Toulouse et de la Métropole qui ont été "fusionnés" (RH, finances, communication...).

Cette stratégie a permis une réorganisation plus rapide, sans passer par une négociation à 37 communes. Mais elle a eu comme effet pervers de donner à penser aux communes périphériques que la Métropole était *« pilotée par la mairie de Toulouse ».*

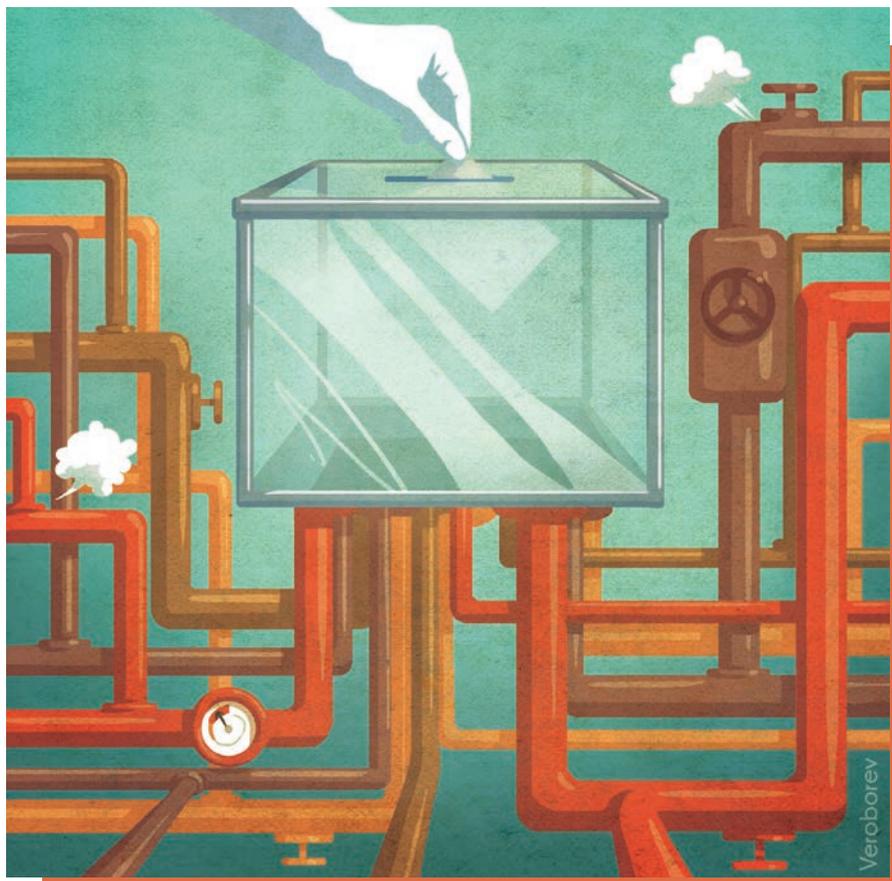
**« TOULOUSE EST UNE MÉTROPOLE
QUI S'EST FAITE AUTOUR DU SUCCÈS
D'AIRBUS, LA DOUCEUR DE VIVRE
A FAIT LE RESTE. »**

Une Métropole est le fruit d'un projet politique partagé qui débouche sur la mise en commun de moyens humains et financiers. Mais en raison de son faible coefficient d'intégration fiscale – indicateur qui mesure la mise en commun des moyens budgétaires – Toulouse Métropole est bonne avant-dernière, juste avant Marseille, ce qui semble conforter les participants dans l'idée *« qu'à Toulouse, il y a un refus des communes de la jouer collectif ».* À rebours de cette vision, un élu d'une commune de la périphérie a tenu à souligner le chemin parcouru ces dernières années par les élus et les services pour améliorer le fonctionnement de la Métropole. Il a également insisté sur les négociations entre centre et périphérie : *« Ces évolutions internes ont bien lieu même si elles ne sont pas directement visibles de l'extérieur ».* La culture de la coopération entre communes est-elle en train de faire son chemin ?

LE DÉFI DÉMOCRATIQUE DE LA MÉTROPOLE

La question du déficit démocratique est sûrement celle sur laquelle la Métropole a attiré le plus d'observations du public. Du point de vue légal, l'affirmation des Métropoles par la loi est allée paradoxalement de pair avec la consolidation politique du niveau communal. Le parlement a, en effet, été incapable de trouver un consensus sur la mise en œuvre de la loi Maptam et d'accoucher d'une modalité d'élection au suffrage universel direct dans les Métropoles

à temps pour l'élection de 2020. Finalement, on en restera au système de fléchage, qui fait apparaître sur un même bulletin les candidats à l'élection municipale et, parmi eux, ceux qui siègeront au conseil métropolitain. L'échelon métropolitain, dont les décisions sont pourtant décisives pour la vie quotidienne des habitants de l'agglomération, restera un « *objet administratif non identifié et incompréhensible* » pour la grande majorité d'entre eux.



Parmi les participants au débat, tous s'accordent à dire que la Métropole était la grande absente de la campagne électorale de 2014 et certains regrettent de ne pas pouvoir choisir pour qui voter sur la base d'un programme politique métropolitain. C'est particulièrement vrai pour les habitants des communes autres que Toulouse, les habitants/électeurs de la commune centre ayant le privilège de voter indirectement aussi pour élire le président de la Métropole – puisque c'est le maire de Toulouse qui a assuré ce rôle jusqu'à présent.

Un conseiller métropolitain présent au débat explique que cette question

du suffrage universel n'a que très peu d'écho chez les élus. En effet, soit les Métropoles gardent le statut d'EPCI et la commune reste la circonscription de base, soit les Métropoles deviennent collectivités territoriales et cela a plusieurs conséquences politiques, comme le non-cumul des fonctions de maire et président de la Métropole ou la possibilité que toutes les communes de la Métropole ne soient pas représentées au conseil métropolitain. Mais surtout, la mise en œuvre du suffrage universel dans la Métropole pourrait être perçue comme une suppression symbolique de l'échelon communal.

LA COMMUNE, LIEU DE RÉINVENTION DU LIEN DÉMOCRATIQUE ENTRE LA MÉTROPOLE ET L'HABITANT ?

Face à la menace d'une dissolution des communes dans la Métropole, les défenseurs de l'échelon communal avancent l'argument de la proximité. Les citoyens ne se tournent pas vers la Métropole en cas de besoin et les maires ont encore une position privilégiée dans l'imaginaire collectif. La Métropole est, de son côté, souvent perçue comme une instance technocratique, relativement opaque dans son fonctionnement et qui associe peu les acteurs du monde associatif ou du monde économique. Ces derniers se plaignent d'avoir plus de mal à s'informer sur les projets en cours ou à identifier des interlocuteurs au sein de la Métropole, alors que le maire est lui un interlocuteur bien repéré par les entrepreneurs ou les associations.

D'autres participants sont venus relativiser cette vision qu'ils trouvaient caricaturale, expliquant que le lien de confiance n'est pas qu'une question d'échelle. Les départements ou les Métropoles peuvent faire des choses remarquables en matière de participation et certaines communes peuvent être de petits régimes autoritaires, la proximité seule n'étant pas une condition suffisante d'une vraie concertation. Le débat démocratique doit avoir lieu à toutes les échelles, et pas seulement sur des questions mineures ou sur des modalités abusivement qualifiées de "participatives".

« LE DÉBAT DÉMOCRATIQUE DOIT AVOIR LIEU À TOUTES LES ÉCHELLES. »

Quoi qu'il en soit, le besoin de réinventer le lien entre les élus et les habitants/citoyens semble d'autant plus important dans un pays qui voit les chiffres de l'abstention progresser à chaque élection et où les responsables politiques sont la cible de mécontentements inédits, incarné par le mouvement des Gilets jaunes notamment, dont certains participants au débat se sont revendiqués. S'il n'est pas approuvé par l'ensemble de l'assistance, tous sont cependant convenus de la nécessité de tenir compte de cet avertissement : *«Il va falloir revoir le logiciel, même si les modes d'expression des Gilets jaunes peuvent être considérés comme trop violents, le soutien dont ils bénéficient dans l'opinion publique veut dire quelque chose, il faut en tenir compte».*

«IL APPARTIENT AUX MÉTROPOLES DE DEVENIR DES LABORATOIRES D'INNOVATION POLITIQUE.»

Côté participation citoyenne, il appartient donc aux Métropoles de devenir des laboratoires d'innovation politique. Il ne faut compter en la matière que sur le dynamisme des initiatives locales, car le projet de loi sur le renforcement de la démocratie semble être passé définitivement à la trappe. Certaines Métropoles en France ont mis en place des structures de participation originales. La Métropole de Lyon, par exemple, n'a pas fait disparaître les communes : elles jouent un nouveau rôle d'animateur de la démocrat

tie locale. Pourquoi ne pas profiter du contexte actuel pour repenser l'articulation communes-Métropole à Toulouse ? À la Métropole, la responsabilité de mettre en œuvre un projet cohérent pour l'agglomération et aux communes – et aux mairies de secteur de la commune centre – un rôle mieux affirmé d'interlocuteur pour les habitants et d'animateur de la vie locale, en lien avec les services de la Métropole.



LA MÉTROPOLE VA-T-ELLE ABSORBER LE DÉPARTEMENT ?²

L'idée que Toulouse puisse s'inspirer du modèle lyonnais et fusionner avec une partie du département de la Haute-Garonne est depuis plusieurs mois dans les cartons. À Lyon, la Métropole a intégré sur son territoire l'ensemble des services et compétences du département. Celui-ci n'a donc plus aucune existence et

s'est replié sur le Beaujolais. Le gouvernement a longtemps émis des signaux contradictoires concernant son soutien à une évolution des plus grandes Métropoles françaises sur ce modèle, entretenant le suspense. Mais la plupart des territoires concernés semblent pour l'instant avoir rejeté cette possibilité.



² En amont du débat, l'idée que la Métropole puisse absorber une partie du Département était encore en discussion. Depuis la tenue du débat, la Métropole et le Département ont officiellement déclaré avoir abandonné cette possibilité. Nous avons fait le choix de retranscrire, malgré tout, les échanges sur le sujet ayant eu lieu lors du débat.

De nombreux participants au débat, dont certains étaient des conseillers départementaux, ont souligné que les Métropoles et les départements sont deux échelons qui n'ont pas été pensés à la même époque ni sur les mêmes logiques. Ils se sont par conséquent montrés très hostiles à cette idée de fusion, qui pose la question de l'égalité entre la Métropole et les territoires non métropolitains. La loi de 2015 ne parle pas d'équité entre les territoires, et ce flou sur la répartition des compétences entre les communes, la Métropole et le département n'encourage pas les élus à opter pour la fusion. Par ailleurs, en raison de la jeunesse de l'intercommunalité toulousaine pointée plus haut, comment peut-on évoquer une fusion alors que la Métropole n'a pas encore une gouvernance très solide ni un territoire très cohérent par rapport à l'agglomération ?

D'autres participants ont tenu à relativiser cette vision jugée un peu caricaturale qui voudrait que les départements soient les garants de la cohésion territoriale, là où les

Métropoles seraient des établissements visant seulement le développement économique, la compétitivité et le rayonnement international.

« COMMENT PEUT-ON ÉVOQUER UNE FUSION ALORS QUE LA MÉTROPOLE N'A PAS ENCORE UNE GOUVERNANCE TRÈS SOLIDE NI UN TERRITOIRE TRÈS COHÉRENT PAR RAPPORT À L'AGGLOMÉRATION ? »

Si l'on ne peut nier les difficultés d'une partie des populations périurbaines ou rurales, il ne faut pas pour autant oublier que les métropoles concentrent les populations les plus précaires, notamment dans les grands quartiers d'habitat social des années 1960 ou dans les bidonvilles réapparues plus récemment. Par ailleurs, si la Métropole a effectivement des compétences en matière de développement économique et de rayonnement international, au même titre que la région, elle a aussi des responsabilités plus "sociales" à travers la politique de la ville et la compétence logement.

LA MÉTROPOLE ET LES TERRITOIRES PÉRIPHÉRIQUES : SOLIDARITÉ OU COMPLÉMENTARITÉ ?

La crise des Gilets jaunes a attiré l'attention sur un autre enjeu de la construction des Métropoles, celui des solidarités entre la Métropole et l'ensemble de son territoire régional. Quelques participants ont remis en cause les images caricaturales relayées à cette occa-

sion. Ils ont souligné le fait que les Métropoles ne sont pas des locomotives qui tirent derrière elles le reste du territoire régional comme un poids mort. Les villes moyennes de la région Occitanie et les autres territoires industriels constituent un tissu économique indispensable

au dynamisme de la capitale de région. Les zones plus rurales fournissent, quant à elles, à l'agglomération toulousaine des ressources agro-alimentaires, une biodiversité, des espaces récréatifs ou de loisirs, ou encore par exemple un flux de jeunes étudiants indispensables au fonctionnement de la Métropole.

**«IL Y A DES TERRITOIRES "GAGNANTS"
ET D'AUTRES "PERDANTS"
DANS LA PÉRIPHÉRIE TOULOUSAINE.»**

Par ailleurs, il faut se méfier de l'idée d'une France périphérique vampirisée par ses Métropoles, même s'il ne faut pas ignorer le déclassement de certains territoires et les difficultés de leurs habitants. La métropole toulousaine irrigue l'ensemble du territoire régional, mais de façon très variable. Il y a des territoires "gagnants" et d'autres "perdants" dans la périphérie toulousaine. La loi a mis en place des dispositifs (les Pactes) dont les Métropoles peuvent se saisir pour dialoguer avec leur environnement régional. Certains ont ouvertement critiqué le fait que le contenu de ces pactes est dicté par la Métropole, de façon unilatérale, face à des territoires ne disposant pas de la même ingénierie ou des mêmes ressources, et sans arbitrage du Département ou de la Région. Toulouse Métropole s'est saisie de cette incitation à développer de telles alliances et contrats de réciprocité : deux pactes sont déjà en train d'être mis en place avec les Portes de Gascogne (Gers) et l'agglomération Tarbaise. Il est encore trop tôt pour juger leurs effets, mais tous les participants au débat semblaient approuver cette recherche de complémentarité entre la Métropole et le reste du territoire régional.







LA MÉTROPOLE DANS TOUS SES DÉBATS

AIRBUS, MOTEUR ÉCONOMIQUE DE L'AGGLOMÉRATION : Y A-T-IL ENCORE DU KÉROSÈNE DANS L'AVION ?

7 MARS 2019

En mars 2019, le Codev Toulouse Métropole a organisé un café-débat, ouvert aux habitants de la métropole, sur la thématique du géant aéronautique Airbus.

Le texte qui suit est le reflet des opinions qui s'y sont exprimées. Il ne s'agit pas d'une prise de position du Codev.

Le café-débat a été introduit par Jean-Marc Zuliani, maître de conférences spécialiste du système productif aéronautique et aérospatial toulousain à l'université Jean-Jaurès.

L'événement a réuni un public composé de nombreux acteurs du monde aéronautique (représentants et salariés d'Airbus et d'entreprises sous-traitantes de taille variées), habitants curieux, association contre les nuisances aéroportuaires, collasologues, membres du Codev.

Le Codev les remercie d'avoir participé à ce débat.

Les annonces récentes sur l'arrêt du programme A380 ont attiré les projecteurs sur ce fleuron industriel européen qu'est Airbus. Il s'agit d'une marque associée à Toulouse et d'un employeur incontournable localement et au niveau régional, mais aussi d'un acteur industriel sur lequel les habitants de la métropole ne savent finalement pas grand-chose au regard de son importance pour le territoire. Si le Codev reconnaît la longue histoire commune qui lie l'entreprise à l'agglomération toulousaine, il s'interroge depuis plusieurs années sur les effets de cette spécialisation économique et, en particulier, sur les risques d'un scénario "à la Détroit" en cas de difficulté du secteur aéronautique. Le Codev a donc convié les pessimistes, les optimistes, les curieux, les représentants d'Airbus (et de ses sous-traitants) et un maître de conférences spécialiste de l'aéronautique à s'interroger sur les perspectives d'avenir du champion industriel local.

COMBIEN Y A-T-IL ENCORE DE KÉROSÈNE DANS L'AVION ?

Les premières interventions des participants ont repris au pied de la lettre la métaphore du titre du café-débat, en se posant la question des effets sur l'industrie locale de la raréfaction des hydrocarbures dans un futur proche. En effet, fin 2018, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a annoncé un probable *supply crunch* d'ici à 2025. Ce pic de production de pétrole, similaire à celui qui avait précédé la crise de 2008, s'expliquerait par un sous-investissement : les projets approuvés de production de pétrole conventionnel ne représentant que la moitié du volume nécessaire pour équilibrer le marché jusqu'en 2025, et les pétroles non conventionnels ne suffisant pas à prendre le relais.

Les acteurs de l'aéronautique ont bien entendu pris ces annonces très au sérieux. La diminution de la consommation des appareils est une de leurs principales préoccupations, et la firme travaille à la mise au point de nouveaux *winglets* – ailettes verticales au bout des





ailes améliorant l'aérodynamisme –, de réacteurs plus performants ou encore à l'utilisation de moteurs électriques pour les manœuvres au sol. Le secteur améliore également la gestion du trafic pour raccourcir les temps de vol ou mise sur la troisième génération de biofuels – les caractéristiques de la seconde génération ne permettant qu'une utilisation très marginale pour l'instant.

**« QUELLE QU'EN SOIT LA FORME,
LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES VONT
FORCÉMENT FINIR PAR RATTRAPER
LE TRANSPORT AÉRIEN (...) »**

Malgré tout, les pistes avancées ont peiné à convaincre les plus pessimistes, les économies de carburant risquant de ne pas compenser le pic de production de pétrole à venir. En effet, le kérosène représente environ 30 % des coûts d'exploitation pour des compagnies aériennes classiques. Une hausse soudaine du prix du baril

impacterait directement les résultats des compagnies aériennes et indirectement les carnets de commandes des aviateurs. Cette dépendance aux prix du baril est d'autant plus source d'inquiétude que la croissance du marché de transport aérien a été soutenue ces dernières années par le développement des compagnies *low cost*, qui sont encore plus sensibles au prix du kérosène que les compagnies classiques.

Par ailleurs, plusieurs participants ont souligné qu'au-delà de la question économique, la question climatique suppose, selon le GIEC, « *de laisser dans le sol 80 % des hydrocarbures connus pour éviter un réchauffement climatique de plus de deux degrés* ». Le transport aérien est responsable d'environ 2,5 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales. Une partie de la salle a rappelé que l'Organisation d'aviation civile internationale (OACI) avait engagé le plan Corsia visant à limiter l'accroissement de l'empreinte carbone du trafic à partir de 2021, Airbus visant même la neutralité carbone en cumulant les compensations aux économies de kéro-





sène. D'autres ont dénoncé le manque d'ambition de cet accord et regretté que l'Association internationale du transport aérien (AITA) ait réussi à obtenir que le secteur soit exclu des accords de la COP21.

Quelle qu'en soit la forme, les enjeux écologiques vont forcément finir par rattraper le transport aérien et plu-

sieurs participants ont posé la question de l'avenir de l'avion. De façon générale, la prospective industrielle ne doit pas se réduire à extrapoler les tendances existantes : *« Si on se contente de prolonger les courbes, on finit par se prendre un mur »*. L'aéronautique toulousaine a montré à deux reprises, avec le Concorde et l'A380, que chercher à faire toujours plus rapide ou plus gros finit par se solder par un échec industriel. Faire de la prospective suppose de pressentir les ruptures et d'explorer de nouveaux modèles économiques. Dans cette optique, un ingénieur retraité d'Airbus a proposé de "ressortir des cartons" un projet de dirigeable pour le transport de passagers : un engin avec une vitesse commerciale plus lente qu'un avion classique, mais plus rapide que le train ou la route, et surtout avec des coûts d'exploitation très bas et une empreinte carbone faible.

AIRBUS, RÉACTEUR ÉCONOMIQUE DE L'AGGLOMÉRATION

Si les échanges sur la dépendance du secteur aéronautique aux hydrocarbures ont profondément divisé la salle, les participants ont en revanche unanimement reconnu l'histoire longue qui lie Toulouse à Airbus, sans qui la métropole n'aurait pas acquis le rang qu'elle occupe ni connu le dynamisme qui a été le sien ces dernières décennies. La branche Airbus aéronautique, à elle seule, représente en effet environ 24 000 emplois dans la métropole, auxquels s'ajoutent 3 000 emplois pour la branche Airbus du spatial et des services satellitaires.

La métropole toulousaine concentre en effet les activités en amont de conception de développement des programmes, leur fabrication à proprement parler avec l'assemblage final et, en aval, les services de vente et de prestations à la clientèle (assistance, formation et soutien logistique).

« LA BRANCHE AIRBUS AÉRONAUTIQUE REPRÉSENTE ENVIRON 24 000 EMPLOIS DANS LA MÉTROPOLE (...) »

En incluant les emplois directs et indirects générés aujourd'hui par l'aéronautique et le secteur spatial sur le périmètre de Toulouse Métropole, on arrive à un total variant selon les comptages entre 50 000 à 100 000 emplois, ceux-ci induisant environ 100 000 à 150 000 emplois de plus dans l'économie résidentielle (construction, commerce de détail, services publics...).

En volume, les dépenses du groupe auprès de fournisseurs de l'ex-région Midi-Pyrénées représentaient 5 milliards d'euros en 2018. Outre la manne financière qu'il représente, ce montant indique aussi que la dépendance entre Airbus et

l'économie régionale est à double sens. Si Airbus est implanté solidement dans la région toulousaine au point d'y établir, en 2013, le siège central du groupe, ce n'est pas parce que le coût du travail est plus faible à Toulouse qu'ailleurs, c'est parce que l'avionneur trouve dans la région toulousaine les compétences dont il a besoin : des écoles d'ingénieurs en aéronautique aux laboratoires en sciences de l'ingénieur, en passant par les systémiers et équipementiers ou encore les bureaux d'études. L'existence de cet écosystème constitué sur un temps long et difficilement déplaçable est la meilleure raison pour qu'Airbus reste à Toulouse.



AIRBUSVILLE : UN SITE INDUSTRIEL AU CŒUR DE L'AGGLOMÉRATION

L'histoire d'amour entre Airbus et Toulouse n'est pas aussi idyllique pour les riverains du pôle aéronautique. Ces derniers, organisés en association, ont en effet fortement critiqué les différents désagréments subis par les habitants : pollutions sonores, pollution atmosphérique, risque d'accident, congestion routière... «*Airbus c'est bien, c'est des emplois, mais ce sont aussi des nuisances*». En effet, le site Airbus est un des sites industriels les plus étendus de France avec 650 ha dans le pourtour aéroportuaire, transformé le jour en une véritable "ville Airbus" de 45 000 personnes, avec toutes les migrations pendulaires que cela suppose.

« LE SITE AIRBUS EST UN DES SITES INDUSTRIELS LES PLUS ÉTENDUS DE FRANCE AVEC 650 HA DANS LE POURTOUR AÉROPORTUAIRE, TRANSFORMÉ LE JOUR EN UNE VÉRITABLE "VILLE AIRBUS" DE 45 000 PERSONNES (...) »

Pour ce qui est des nuisances dues au trafic aérien, les représentants d'Airbus ont d'abord pointé du doigt la faible prise en compte du site Airbus, pourtant stratégique, dans les différents schémas d'aménagement et plans d'urbanisme. En effet, on peut s'interroger sur l'implantation relativement récente de quartiers résidentiels aux abords du site, notamment à Colomiers.

Par ailleurs, il convient de ne pas confondre les activités d'Airbus et le fonctionnement de l'aéroport de Toulouse Blagnac. Ce dernier a connu une augmentation de trafic de près de 50 % ces dix dernières années, avec un total de 90 000 mouvements commerciaux pour 9 millions de passagers en 2018, au regard duquel les nuisances suscitées par les activités d'Airbus semblent faibles.

Enfin, concernant la congestion des voies de circulation, Airbus et plusieurs autres acteurs du pôle aéronautique se sont réunis autour du projet Commute qui vise à fluidifier le trafic, réduire l'impact environnemental et améliorer la qualité de vie des actifs et des riverains du pôle d'activité. Airbus appelle, par ailleurs, depuis des années à la création d'une ligne de métro desservant cette zone. Les partisans de la troisième ligne de métro, baptisée Toulouse aéro express (TAE), ont ainsi pu rappeler qu'elle permettrait de desservir la première zone d'emploi de l'agglomération. Ses détracteurs ont, de leur côté, critiqué «*ce cadeau fait à Airbus*».

DU GROUPE INDUSTRIEL À LA FIRME MULTINATIONALE : UN CHANGEMENT DE BUSINESS MODEL ?

La discussion a également porté sur les évolutions rapides des *process* industriels et de la stratégie du groupe Airbus ces vingt dernières années. En effet, depuis la fusion du constructeur public Aérospatiale avec des partenaires privés européens pour devenir EADS, le groupe a connu de nombreuses fusions, acquisitions et restructurations jusqu'en 2017, environ 3/4 de l'actionnariat relevant désormais de fonds privés internationaux.

Mais l'évolution de l'actionnariat n'est pas la seule explication de l'évolution de la stratégie du groupe. Les transformations du marché ainsi que les technologies disponibles ont conduit la direction à diminuer la part de la recherche et développement "pure" au profit des activités de production ou de l'amélioration des modèles existants. De fait, l'A350, sorti en 2013, est un avion très récent au regard des cycles de conception extrêmement lents du secteur, mais aucun nouveau programme ne semble en projet au sein de la firme depuis. La matière grise locale travaille désormais à l'amélioration des programmes existants, à une plus grande efficacité des chaînes de production ou encore sur les services clients, c'est-à-dire des innovations qui ont une rentabilité à court et moyen termes plus importante que le lancement d'un nouveau modèle d'avion. L'augmentation des cadences de production vise environ 80 A320neo par mois d'ici 2021, et

Airbus cherche de nouvelles marges de rentabilité comme opérateur de maintenance auprès de ses clients (développement de la plateforme de maintenance prédictive Skywise).

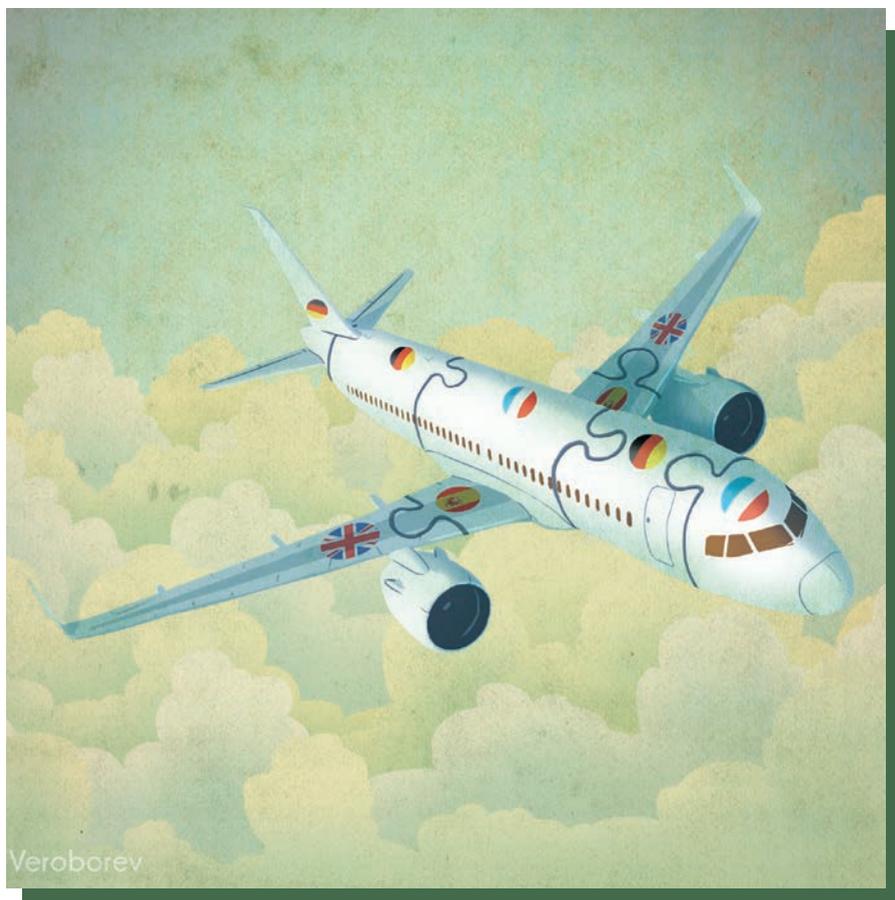
L'évolution de la stratégie Airbus a également débouché sur une augmentation du recours aux sous-traitants par l'externalisation de systèmes entiers du produit final – moteurs, voilures, trains d'atterrissage... – à une quarantaine de "firmes pivots". Ces firmes sous-traitantes de grande taille ont elles-mêmes recours à un grand nombre de sous-traitants plus petits, si bien qu'aujourd'hui, 80% de la valeur d'un avion vendu par Airbus relève de la sous-traitance. Cette structuration en plusieurs rangs de sous-traitants s'explique par la croissance de l'entreprise et la nécessité de rationaliser les relations avec les fournisseurs dans un contexte d'augmentation de la production. Ce réseau de sous-traitants français a cru de près de 10% sur la dernière décennie et a vu se développer de solides entreprises de taille intermédiaires.

«L'ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE AIRBUS A DÉBOUCHÉ SUR UNE AUGMENTATION DU RECOURS AUX SOUS-TRAITANTS (...)»

Mais cet important niveau d'externalisation a aussi fait l'objet de critiques, plusieurs participants ayant même appelé à une ré-internali-

sation de certaines activités. Plus précisément, certains ont pointé le risque d'une perte de savoir-faire en interne et de maîtrise sur des segments stratégiques, d'autres ont critiqué les impacts de cette stratégie sur le tissu économique local. En effet, la restructuration des activités s'est traduite par plusieurs plans sociaux, mais surtout par une pression accrue sur les sous-traitants, qui se sont plaints de devoir assumer les conséquences des choix de la firme sans avoir de visibilité sur les

orientations prises. L'annonce soudaine de l'arrêt de la production de l'A380, par exemple, a pris de court certains chefs d'entreprise participant au débat. Si Airbus ne semble pas trop fortement impacté par cette décision qui entraînera la suppression de "seulement" 3700 emplois dont 320 à Toulouse, les sous-traitants mobilisés sur cet avion « se retrouvent à démarcher en urgence de nouveaux clients au Canada ou au Japon pour essayer de survivre, mais ce n'est pas facile de se délocaliser ».



AIRBUS ET LES TURBULENCES DE LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

L'aéronautique est un secteur d'activité mondialisé et extrêmement concurrentiel. Il est aujourd'hui dominé par le duopole Boeing-Airbus, qui se consolide avec la disparition ou l'absorption progressive de leurs concurrents plus petits, alors que les nouveaux entrants sur le marché sont assez rares. Si la firme chinoise Comac pourrait, à terme, rebattre les cartes, elle connaît pour l'instant des difficultés de développement sur les moyen-courriers et il est peu probable qu'elle investisse le marché des long-courriers avant 2030.

Comme tout secteur mondialisé, l'aéronautique est partie prenante de la géopolitique. La guerre commerciale que se livrent actuellement les États-Unis, la Chine et, dans une moindre mesure, l'Europe ne risque-t-elle pas de limiter l'accès à ces deux marchés primordiaux ? Au niveau européen, le Brexit va-t-il forcer l'avionneur à trouver d'autres fournisseurs pour les éléments fabriqués en Angleterre ? Quelles pressions la Chine va-t-elle exercer pour obtenir la certification des appareils chinois par les Européens ? Mais surtout, quel sera l'impact de l'enquête en cours sur les commissions non déclarées par le service commercial d'Airbus et que se passera-t-il si le gouvernement américain fait pression ? En effet, le principe d'extra-territorialité des lois américaines, utilisé comme arme de guerre économique, a déjà permis aux USA de déstabiliser de grandes entreprises concurrentes de groupes améri-

cains comme Alstom, Alcatel ou BNP-Paribas. Outre le niveau du montant des amendes, certains participants ont finalement manifesté la crainte que « *les cadres de la division commerciale d'Airbus ne soient décapités suite à ce scandale* ». Autant de questions formulées par les participants au débat, auxquelles il était évidemment difficile de répondre pour les représentants d'Airbus du fait de la complexité des enjeux et de la confidentialité autour des affaires en cours.

**« L'AÉRONAUTIQUE EST AUJOURD'HUI
DOMINÉ PAR LE DUOPOLE BOEING-
AIRBUS, QUI SE CONSOLIDE AVEC
LA DISPARITION OU L'ABSORPTION
PROGRESSIVE DE LEURS
CONCURRENTS PLUS PETITS (...) »**

À Toulouse, l'optimisme est pour l'instant de rigueur et les carnets de commande sont remplis. L'A380 ne représente qu'une faible part des activités d'Airbus, le gros de la production du site étant constitué d'avions monocouloir moyen-courriers de la famille A320, avion le plus vendu dans l'histoire de la firme. Ce type d'appareil est également produit à Hambourg. Plus récemment, Airbus a implanté des chaînes d'assemblage en Chine et aux États-Unis : une stratégie qui permet d'éviter certaines formes de protectionnisme et d'avoir accès à deux marchés en fort développement.



Ces sites américains et chinois sont, pour l'instant, uniquement voués à répondre aux besoins de leur marché intérieur respectif. Mais il semblerait, qu'à partir de 2025, un accord permette aux Airbus produits en Chine d'être commercialisés ailleurs dans le monde. Qu'advierait-il des sites hambourgeois et toulousain ?

« LA GUERRE COMMERCIALE QUE SE LIVRENT ACTUELLEMENT LES ÉTATS-UNIS, LA CHINE ET, DANS UNE MOINDRE MESURE, L'EUROPE NE RISQUE-T-ELLE PAS DE LIMITER L'ACCÈS À CES DEUX MARCHÉS PRIMORDIAUX ? »

Si la délocalisation des activités de production d'Airbus ne semble pas d'actualité, plusieurs salariés d'entreprises sous-traitantes ont attiré l'attention sur les délocalisations en cours chez les fournisseurs. Pour s'aligner sur la politique de maîtrise des coûts, ces derniers sont, en effet, de plus en plus nombreux à faire produire en Europe de l'Est (Pologne, Roumanie, Bulgarie) et au Maghreb (Tunisie et Maroc). Pour l'instant, le phénomène touche plutôt les sous-traitants historiquement implantés dans plusieurs villes moyennes de la région (Ratier, Daher-Socata, Figeac Aéro...). Mais à terme, c'est l'écosystème productif local, celui-là même qui avait permis le développement de l'Aérospatiale et qui avait attiré Airbus, qui pourrait être affaibli par ces délocalisations.

MONO-INDUSTRIE OU DIVERSIFICATION? LEÇONS ET PISTES DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR

Airbus est un constructeur qui a su exceller dans un secteur en pleine expansion mais très concurrentiel. Les acteurs de la région toulousaine ont contribué à ce succès et l'agglomération en a recueilli les fruits. Mais de nombreuses interrogations subsistent sur l'avenir du transport aérien, sur les effets de la guerre économique en cours ou sur la concurrence entre les différents sites Airbus. Comment éviter le piège d'une économie locale trop spécialisée qui pourrait un jour connaître un scénario « à la Détroit » ?

Les représentants d'Airbus sont convenus que « *la mono-industrie, c'est une fragilité* » tout en rappelant « *qu'on ne peut pas refaire l'histoire et qu'avant la question de la diversification, il faut poser la question du soutien à l'existant* ». À ce sujet, de nombreux participants n'ont pas manqué de mentionner la fierté ressentie par les Toulousains à l'égard d'Airbus et le soutien affiché de longue date par les élus locaux, quel que soit leur bord politique. Un soutien, qui s'est récemment illustré par la signature d'un pacte entre l'entreprise et Toulouse Métropole, visant à maintenir l'attractivité et la pérennité des sites toulousains d'Airbus Group et de ses partenaires.

D'autres ont remis en question cette forte influence sur la décision politique locale, surtout sur les politiques liées à l'innovation et à la recherche. Pour eux, tout miser sur Airbus est une démarche stratégique sûre à moyen terme, à défaut d'être audacieuse à long terme. Elle conforte trop la "logique de silo" de la filière aéronautique et ne soutient pas assez l'émergence de nouvelles filières. Les activités satellitaires, qui sont dans l'ombre de l'aéronautique, alors que Toulouse est un des centres mondiaux du domaine, semblent, par exemple, avoir un potentiel de diversification beaucoup plus important que l'aéronautique. En effet, ces technologies peuvent proposer des solutions dans une grande variété de secteurs quand l'aéronautique dépend exclusivement du marché du transport aérien. L'automobile est également un secteur où le savoir-faire toulousain, en matière de systèmes embarqués, pourrait s'illustrer à un moment où il est en pleine recomposition et où les constructeurs investissent massivement dans le développement de véhicules intelligents.

**« DE NOMBREUSES INTERROGATIONS SUBSISTENT
SUR L'AVENIR DU TRANSPORT AÉRIEN,
SUR LES EFFETS DE LA GUERRE ÉCONOMIQUE EN COURS
OU SUR LA CONCURRENCE ENTRE
LES DIFFÉRENTS SITES AIRBUS. »**





LA MÉTROPOLE DANS TOUS SES DÉBATS

TOULOUSE, MÉTROPOLE DYNAMIQUE : FAUT-IL CONSTRUIRE PLUS DENSE, CONSTRUIRE PLUS LOIN OU RALENTIR LA CROISSANCE ?

9 AVRIL 2019

En avril 2019, le Codev Toulouse Métropole a organisé un café-débat, ouvert aux habitants de la métropole, portant sur l'étalement urbain.

La séance a été introduite par Pierre Roca d'Huyteza, urbaniste-architecte avant d'être prolongée par un débat animé qui a réuni un public très varié dans sa composition : membres du Codev, élus, architectes, urbanistes, étudiants, habitants de Toulouse, mais aussi de sa périphérie et de territoires ruraux du sud du département.

Le Codev remercie l'ensemble des participants au débat. Le texte qui suit est le reflet des opinions qui s'y sont exprimées. Il ne s'agit, en aucun cas, d'une prise de position du Codev.

À l'image des autres villes de l'arc Sud-Ouest, Toulouse compte parmi les aires urbaines les plus attractives de France. Attirés par la promesse d'un tissu économique dynamique, d'un cadre de vie agréable et souvent avec le projet de pouvoir s'offrir la maison tant attendue, ils sont de plus en plus nombreux à venir s'installer à Toulouse ou dans sa périphérie. Outre sa contribution au dynamisme de la métropole, cette croissance se traduit par une augmentation de la pression foncière, une densification des espaces centraux de l'agglomération et un étalement urbain important, synonyme de congestion routière. Le Codev a donc souhaité interroger le modèle de développement de l'agglomération face à la "contrainte" que représente son attractivité. Faut-il respecter la préférence des Toulousains pour la maison individuelle et laisser la périurbanisation se poursuivre au détriment de l'environnement et des conditions de circulation ? Les attentes des habitants sont-elles susceptibles d'évoluer en faveur de la densité ou faut-il imposer la ville dense ? Peut-on canaliser cette croissance, et si oui, comment s'y prendre ?

UN CONSENSUS SUR LES MÉFAITS DE L'ÉTALEMENT URBAIN QUI NE SE TRADUIT PAS SUR LE TERRAIN

Dans les mondes professionnels de l'urbanisme, de l'architecture ou de l'aménagement – très représentés lors du débat –, il existe un consensus sur les problèmes liés à l'étalement urbain et sur les bienfaits de la densité. Pour le dire vite, l'étalement consomme des espaces naturels et agricoles, ce qui engendre des problèmes liés à l'imperméabilisation des sols ou à la perte de biodiversité. Il suppose par ailleurs des



paysages périurbains structurés par des mobilités presque exclusivement automobiles qui génèrent congestion routière, pollution atmosphérique et perte de qualité de vie.

Ce constat n'est pas aussi tranché chez les habitants et décideurs de l'agglomération. Ils sont chaque année encore très nombreux à faire le choix de la maison individuelle, quitte à habiter plus loin et à s'imposer des allers-retours quotidiens en voiture. Les élus, peut-être plus sensibilisés aux coûts individuels et collectifs de l'étalement, manifestent une certaine prudence, mais n'en restent pas moins attentifs à l'aspiration de leurs concitoyens. Si le principe général de protection des espaces naturels et agricoles est à peu près acquis, sa traduction concrète localement est plus problématique : il est politiquement risqué pour un élu de s'opposer aux envies pavillonnaires de ses habitants/électeurs ou, pire encore, d'inciter à densifier l'existant pour éviter l'étalement.

« IL EXISTE UN CONSENSUS SUR LES PROBLÈMES LIÉS À L'ÉTALEMENT URBAIN ET SUR LES BIENFAITS DE LA DENSITÉ. »

Ainsi, la plupart des documents d'aménagement et d'urbanisme mettent en avant la nécessité de densifier la ville et de limiter l'artificialisation des sols mais peinent à infléchir la tendance. En France, l'inertie des processus qui alimentent l'étalement

est telle que celui-ci se perpétue, même en l'absence de demande au niveau macro-économique : l'artificialisation des sols progresse aujourd'hui beaucoup plus vite que la population ou le PIB. Sur le territoire toulousain, à l'occasion de la réalisation de son premier Plan local d'urbanisme intercommunal, la Métropole a défendu une logique de densification modérée, qui respecterait l'identité de chaque quartier et de chaque commune, mais ne ralentirait l'étalement que de 10 %.

« IL EST POLITIQUEMENT RISQUÉ POUR UN ÉLU DE S'OPPOSER AUX ENVIES PAVILLONNAIRES DE SES HABITANTS/ÉLECTEURS (...) »

Dans la grande agglomération toulousaine, on constate *« un certain manque de fermeté »* quant à la préservation des terres agricoles dans la plupart des secteurs de l'agglomération, à l'exception notable du Sicoval, au sud-est de l'agglomération, où les espaces agricoles et naturels à préserver demeurent intouchés ou leur consommation rigoureusement compensée. Sur le territoire du Schéma de cohérence territoriale (SCoT), la consommation foncière s'est ralentie, mais elle reste importante, l'agglomération occupant le haut du tableau national en matière d'étalement urbain. Ainsi, 600 hectares ont malgré tout été consommés en dehors des périmètres où le SCoT était supposé canaliser l'urbanisation.

LA DENSITÉ EST-ELLE UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?

L'urbanisation dense, présentée comme le remède à l'étalement tant décrié, n'a pas bonne presse auprès des Toulousains. Une élue toulousaine a tenté de rappeler que la densité était la seule façon d'accueillir les nouvelles populations de l'agglomération en préservant les espaces naturels. Mais les autres participants au débat ont accumulé les exemples de quartiers où, selon eux, l'application du principe de densité avait détérioré le cadre de vie.

Une bonne partie de ces exemples se situent dans le secteur nord de l'agglomération, à cheval sur les faubourgs de la commune de Toulouse et sur les communes limitrophes, un secteur historiquement dédié au maraîchage et occupé par des petites toulousaines, mais qui a connu une urbanisation rapide ces dernières décennies. Si bien qu'aujourd'hui, la plupart des axes routiers structurants du secteur sont bordés de résidences en R+4 : si ces quartiers assument largement leur part dans la fonction d'accueil, les aménagements et autres aménités synonymes d'urbanité font cruellement défaut. Plus particulièrement, les critiques portent sur la qualité médiocre des espaces publics – « *Il n'y a même pas de trottoirs pour aller à l'école à pied, comment avoir laissé faire une telle densité sans même faire de trottoirs ?* » – et sur l'absence d'alternatives crédibles à la voiture.

Or, pour être désirée ou du moins mieux acceptée, la densité doit être associée à des bénéfices : des logements biens conçus, des espaces publics propices à la vie de quartier et à la balade, une

offre d'équipements publics adaptée ou la possibilité d'accéder facilement à ceux disponibles dans le reste de la ville. Qu'est-ce qui explique que la densification de l'agglomération toulousaine se soit faite sans espaces publics, sans continuité des trames vertes ou encore sans cheminements dédiés aux modes doux, même aux abords des écoles ? De nombreux participants ont mis en cause les outils réglementaires utilisés, qui valorisent trop exclusivement selon eux le seul critère de densité des constructions. Ainsi, il semble que « *la ville intense permet de faire tout et n'importe quoi* » et que « *retenir le seul critère de densité pour réguler l'urbanisme d'un secteur n'a pas de sens, il faut prendre chaque quartier pour se demander comment il peut s'accommoder de la densité* ».

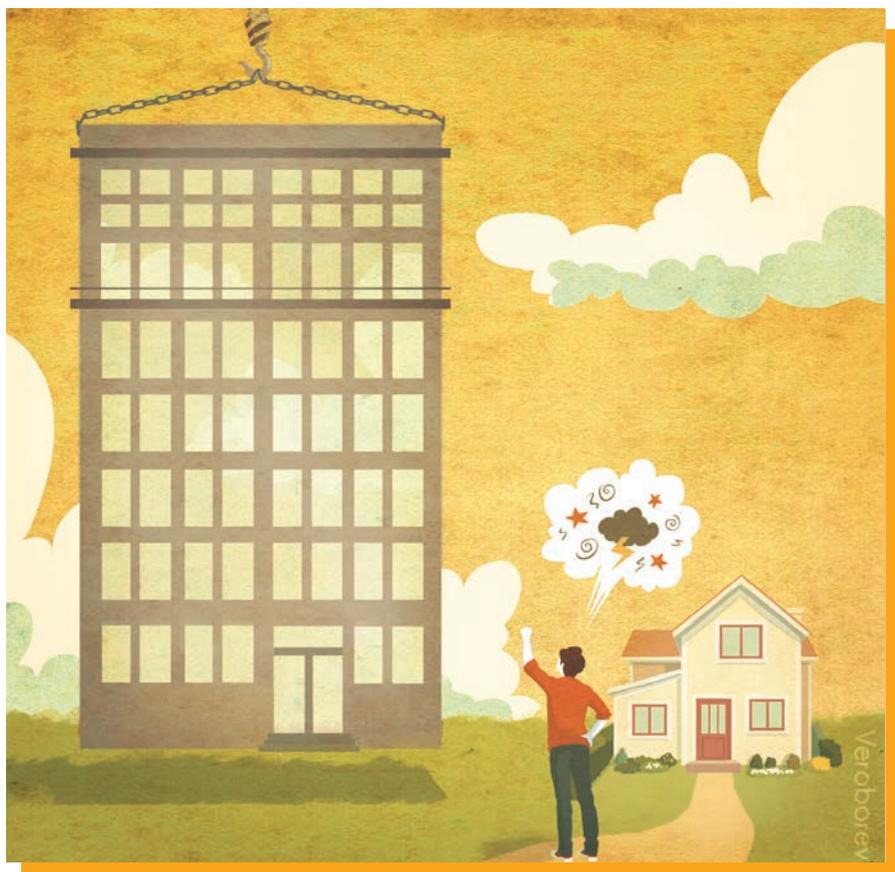
« L'URBANISATION DENSE, PRÉSENTÉE COMME LE REMÈDE À L'ÉTALEMENT TANT DÉCRIÉ, N'A PAS BONNE PRESSE AUPRÈS DES TOULOUSAINS. »

La densification actuelle, induite par la forte pression foncière, se traduit par une homogénéisation des formes urbaines : « *Un promoteur rachète trois toulousaines et construit une résidence en R+4 à la mode du moment* ». Les nouveaux quartiers voient s'aligner les petits collectifs, qui finissent par occuper l'espace disponible dans un *patchwork* sans cohérence apparente. À l'inverse, « *dans les faubourgs des années 70, il y a toujours de grands parcs à côté des constructions, il n'y a pas ce sentiment d'étouffement, car le coefficient d'oc-*

cupation des sols était finalement faible sur les parcelles», même si on construisait plus haut qu'aujourd'hui. Mais l'urbanisme des années 1960-70 ne jouit pas non plus d'une bonne image auprès du public. Entre ces deux modèles repousoirs, quelle est la solution ? Pour l'ensemble des participants, il faut s'inspirer des formes urbaines plus anciennes, qui arrivent à concilier densité et qualité de vie. De nombreux Toulousains ignorent, par exemple, que le très prisé quartier des Chalets est aussi le quartier le plus densément peuplé de la ville. Le modèle à suivre pourrait donc être un *mix* entre

un urbanisme de maisons de ville et de petits collectifs avec des espaces publics agréables et des commerces de proximité en bas d'immeuble, des cheminements piétons et cyclables arborés et des jardins en fond de parcelle ou de petits espaces verts de quartiers.

«LE MODÈLE À SUIVRE POURRAIT DONC ÊTRE UN MIX ENTRE UN URBANISME DE MAISONS DE VILLE ET DE PETITS COLLECTIFS AVEC DES ESPACES PUBLICS AGRÉABLES (...)»



UN CLIVAGE ENTRE CENTRE HISTORIQUE ET FAUBOURGS QUI PEINE À SE RENOUVELER

La plupart des participants ont accueilli favorablement l'idée d'une reproduction dans d'autres parties de la ville des conditions qui ont fait la qualité de vie d'un quartier dense, comme celui des Chalets. Mais ils ont été plusieurs à mettre en garde contre d'éventuels effets pervers ou limites d'une action en ce sens.

Attention d'abord aux syndromes de la "ville musée" pour touristes et de la gentrification qui accompagnent souvent la piétonisation et les opérations d'amélioration des espaces publics. Certains accusent la transformation du centre historique ces trente dernières années de s'être faite «*sur le dos*» des catégories populaires : «*Si on regarde la carte de l'agglomération, la fuite des plus modestes vers la périphérie, hors quartiers politique de la ville, est flagrante*», «*il y a aussi la question de l'âge ou des ménages avec enfants*». Ainsi, l'injonction à la densité ne doit pas être portée de façon caricaturale par «*des CSP++ du centre-ville contre les maisons individuelles des "ploucs"*»; on peut très bien faire de la maison individuelle et dense». Le problème n'est pas tant l'étalement que «*l'éparpillement façon puzzle*». À Toulouse, «*on est pas très bons à l'échelle des programmes, parce qu'on a pas de vision urbanistique à l'échelle du territoire de la Métropole*», alors que «*quand on fixe des règles claires, les promoteurs les respectent, ils sont capables de faire de la qualité*».

Où sont les espaces de qualité en dehors du centre-ville? Comment créer de l'attractivité accessible pour tous? L'idée serait de porter la même attention aux espaces du quotidien que celle dont bénéficie le centre ancien patrimonial qui «*est en train de devenir un superbe musée pendant que les faubourgs sont en train de perdre leur âme*». Certes, des endroits comme les parvis de Saint-Étienne ou Saint-Sernin attirent de nombreux touristes, mais on pourrait imaginer que les moyens et l'ingénierie de la Métropole soient aussi consacrés à des lieux plus ordinaires, mais tout aussi fréquentés par les Toulousains. On pourrait, par exemple, essayer d'étendre des règles propres au centre-ville dans les cœurs de quartier, en matière d'esthétique ou de réflexion urbanistique avec ce qui est fait depuis plusieurs années par l'équipe de Joan Busquets sur le projet centre. D'autres proposent de répertorier les éléments de patrimoine de façon plus systématique à l'échelle de la Métropole pour «*protéger ce qui peut l'être dans les faubourgs et les communes périphériques*».

«ON NE PEUT PAS, À LA FOIS, VIVRE EN MAISON INDIVIDUELLE SUR UN TERRAIN DE 1 000 M² SANS VIS-À-VIS ET ESPÉRER AVOIR UNE STATION DE MÉTRO AU BOUT DE LA RUE, TOUT EN DEMANDANT DE BAISSER LES IMPÔTS»

Enfin, parce que la rue reste la base d'une réflexion sur le projet urbain, certains participants ont rappelé que *« cela ne coûte rien de passer des quartiers à 30, voire à 20 km/h »*, et que cela invite les piétons à se les approprier. De façon plus générale, parce qu'une rue qui ressemble à une autoroute n'est jamais agréable, la densification des faubourgs doit s'accompagner d'une amélioration systématique de

l'offre en transports en commun. Mais il serait aberrant d'investir dans des infrastructures lourdes de transport, sans qu'il y ait un contrat tacite avec les habitants qui acceptent, en retour, de modifier leur mode de vie : *« On ne peut pas, à la fois, vivre en maison individuelle sur un terrain de 1 000 m² sans vis-à-vis et espérer avoir une station de métro au bout de la rue, tout en demandant de baisser les impôts »*.



Verbovex

TOULOUSE, UNE MÉTROPOLÉ TRÈS (TROP ?) ATTRACTIVE

Le café-débat a ensuite pris un tour inattendu, lorsque de nombreux participants ont déclaré que, plutôt que d'avoir à choisir entre ville dense et ville étalée, ils préféreraient que l'agglomération toulousaine ralentisse sa croissance. En effet, *« pourquoi chercher à devenir la 3^e Métropole de France si on n'arrive déjà pas à s'accommoder des gens qui sont là ? »*. Si la dynamique continue au même rythme, il faudra construire chaque année de quoi loger 16 000 habitants de plus et les infrastructures et équipements qui vont avec. Cette demande continue, et la pression qu'elle génère sur le marché immobilier, conduit les acteurs publics et les opérateurs privés à devoir répondre sans délai au détriment de la qualité.

**« POURQUOI CHERCHER À DEVENIR
LA 3^e MÉTROPOLÉ DE FRANCE
SI ON N'ARRIVE DÉJÀ PAS
À S'ACCOMMODER DES GENS
QUI SONT LÀ ? »**

Est-il souhaitable de contrôler la croissance de l'agglomération ? Un grand nombre de participants y semble favorable tandis que d'autres rappellent que face à l'hypertrophie de l'Île-de-France, *« il faut permettre aux métropoles de se développer pour l'équilibre, je suis donc content de voir Toulouse se développer »*. Par ailleurs, les collectivités ont-elles le pouvoir de contrôler le niveau

de leur attractivité ? Sur ce point, il semble évident qu'une réflexion au niveau de la Métropole n'est pas suffisante et qu'il est difficile d'empêcher les nouveaux venus de s'installer à Toulouse, si c'est leur choix. L'attractivité de Toulouse tient à celle de son marché du travail et il paraît *a priori* peu réaliste que des responsables politiques cherchent à limiter volontairement la création d'emplois. Mais le défi, rappelé par un élu en charge de l'économie dans une intercommunalité de l'agglomération, est de trouver le moyen de redynamiser les villes moyennes de la région pour qu'elles absorbent une part plus importante de croissance.

En effet, Toulouse attire des entreprises parfois au détriment d'un territoire proche. L'exemple a ainsi été donné d'une entreprise récemment délocalisée à Francazal, qui avait hésité à choisir Tarbes comme site. Si on raisonne localement et à court terme, c'est une bonne chose pour la Métropole. Mais peut-être aurait-on pu considérer les effets positifs indirects du développement des villes moyennes, à plus long terme. Comme cela a été rappelé par un membre du Codev du Comminges : *« Il y a un déséquilibre entre les moyens des acteurs des territoires périphériques et la puissance de feu de la Métropole en matière d'attractivité »*. Le projet d'un développement régional plus harmonieux pourrait aussi être porté par les élus de la Métropole.

QUELS OUTILS POUR MIEUX RÉPARTIR L'URBANISATION ?

Comment rediriger la croissance de la métropole toulousaine vers les territoires périphériques en perte de vitesse ? Cette question pourrait faire l'objet d'un dialogue avec la Région Occitanie, dont les compétences sont complémentaires de celle de la Métropole en matière de développement économique. Certains ont aussi fait part de leur désir, sans y croire vraiment, que le Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) devienne un vrai document de politique publique. Mais pour beaucoup, la Région est encore une collectivité affaiblie par les dernières réformes : *« Sur ce point, la fusion Languedoc et Midi-Pyrénées n'a pas aidé ».*

Un autre élément essentiel à la bonne distribution de la croissance autour de la métropole réside dans la possibilité de se mouvoir facilement des pôles d'emplois vers les autres zones de l'agglomération. Le potentiel sous-utilisé des transports ferrés notamment a été relevé à de nombreuses reprises, tant au niveau du périmètre des transports urbains qu'inter-urbains : *« Tant que les transports ferrés ne seront pas gérés par Tisséo, il n'y aura pas d'offre*

de transport efficace », *« l'articulation entre métropole et périphéries passe par les transports en commun et plus particulièrement par le train »*, *« il faut renforcer le réseau ferré au niveau régional, avec des trains plusieurs fois par jour pour Albi, Montauban, etc. ».*

Quelles que soient les solutions choisies, tous les participants au débat se sont mis d'accord sur le fait que la Métropole devait assumer ses responsabilités en matière d'accueil de population en s'efforçant d'en minimiser les effets négatifs sur l'environnement et la qualité de vie. Ils ont aussi tous appelé de leur souhait une meilleure articulation entre espaces ruraux, villes moyennes et Métropole au niveau régional. Un système bien pensé permettrait d'atténuer la pression qui s'exerce sur le cœur de l'agglomération et de mieux distribuer la croissance dans l'espace. Ce système serait aussi plus résilient. Les très grandes villes tirent en effet leur prospérité d'un système économique mondialisé qui fonctionne bien pour l'instant, mais *« comme nos grands-parents, on survivra aux crises en cultivant des poireaux dans le jardin ! ».*

**« LES TRÈS GRANDES VILLES
TIRENT EN EFFET LEUR PROSPÉRITÉ
D'UN SYSTÈME ÉCONOMIQUE MONDIALISÉ
QUI FONCTIONNE BIEN POUR L'INSTANT (...) »**





CODEV

**Conseil de développement
TOULOUSE MÉTROPOLE**

Arche Marengo B323
1, allée Jacques Chaban-Delmas
31500 Toulouse
Tél. 05 31 22 92 13

Le Codev Toulouse Métropole est une instance transversale et pluridisciplinaire, un lieu d'expertise citoyenne : par ses travaux et ses débats, il contribue à la réflexion des élus sur les politiques et les projets métropolitains. Force de proposition auprès de Toulouse Métropole, il contribue également au débat public.

Retrouvez nos publications sur :
<https://codev-toulouse.org>

