



Métropole d'équilibre et urbaphobie : le cas de Toulouse, rose pastel et rose passé

Par Jean-Antoine Duprat
Délégué général du club national des réseaux de villes

Reçu le 19 février 2007

Toulouse, perçue comme des plus dynamiques parmi les grandes villes française, n'est toutefois pas épargnée par la controverse ni par l'urbaphobie. Rivalités entre communes, critiques de toulousains, sédentaires ou de passage, ternissent, dès que l'on se rapproche un peu du terrain, l'image de gaîté et de convivialité qui doit beaucoup au soleil du grand sud-ouest.

Au delà des critiques du quotidien (circulation difficile, environnement dégradé, logement rare et cher...) qui peuvent apparaître comme le mal nécessaire d'une expansion continue depuis plusieurs années, des craintes se font aussi jour quant à l'avenir de Toulouse dépendant encore pour longtemps de la bonne santé du secteur économique dominant : l'aéronautique.

Bref, au delà des apparences, tout n'est plus si rose, dans la ville rose, si tant est vrai que les couleurs aussi passent avec le temps ; et, au pays du pastel, le rose peut parfois sembler un peu passé.

Pour raviver les couleurs d'avenir, rien ne vaut un bon travail d'équipe avec ses voisins (quoi de plus naturel en terre de rugby !) notamment pour transformer l'essai métropolitain.

A travers l'observation historique Toulouse (Tolosa :) apparaît comme une ville fière, indépendante et volontiers rebelle. L'histoire de Toulouse et de son expansion est d'abord celle d'une ville qui se développe en comptant davantage sur ses atouts que sur les synergies avec son territoire. L'appellation de métropole, au sens étymologique de ville-mère, pour qualifier Toulouse a un enracinement (les racines sont des réseaux enfouis, comme l'histoire) historique dont nous nous contenterons de ne rappeler que quelques nœuds importants.

Une ville plus « belliqueuse » que maternelle

Les premières implantations ont été commandées par la volonté de contrôler le passage sur la Garonne. L'émergence de Toulouse comme centre principal des Volces Tectosages se situe entre le IV^e et le III^e siècle av. J-C.

A partir de cette souche d'habitat préhistorique, puis celtique, avec la conquête romaine à la fin du II^e siècle av. J-C, la ville se développe sur une rive droite en terrasse au dessus du fleuve, dont elle ne subit pas les caprices. La rive gauche, qui regroupe les quartiers pauvres, est au contraire souvent ravagée par ses débordements.

Toulouse est intégrée à la province de Narbonnaise, une des quatre provinces qui divise la Gaule à partir de 27 av. J.-C. sous l'empereur Auguste. Elle rivalise d'influence avec Narbonne qui est alors la ville principale de la province Narbonnaise (à laquelle elle a donné son nom) qu'elle finit par dépasser.

Après le chute de l'Empire romain d'occident, Toulouse devient la capitale du royaume des wisigoths à partir de 419 avant d'être conquise, en 507, par le roi des Francs, Clovis I^{er}.

Son caractère de résistance s'affirme lorsqu'elle résiste victorieusement au siège des Sarrasins en 721. Sous les carolingiens, Toulouse devient même la capitale du royaume d'Aquitaine de 781 à 877. A partir de 849, date de fondation du Comté, les comtes de Toulouse affirment leur indépendance et prennent en 936 le titre de ducs d'Aquitaine, incarnant ainsi un esprit d'indépendance occitan, dont la spécificité perdure jusqu'à nos jours avec notamment l'attachement à la langue occitane.

Toulouse la catholique, depuis que Saint-Sernin (la basilique de porte son nom) y a introduit le Christianisme vers 250 apr. J-C, développe au Moyen Âge son influence religieuse et intellectuelle. Mais les mauvais choix stratégiques de l'époque, le soutien aux « hérétiques albigeois », est sanctionné du prix de la soumission du Comte de Toulouse.

Loin de se soumettre, la ville manifeste à nouveau son esprit d'indépendance en résistant avec un certain succès aux croisés, pourtant en nombre très supérieur.

Toulouse décrite par Charles Petit Dutailis¹ comme « une cité belliqueuse » avec des capitouls soldatesques, résiste au redoutable Simon de Montfort, vainqueur des albigeois, qui est tué lors du siège de la ville en octobre 1217 ; elle vassalise certains petits seigneurs voisins ; ou encore pour oblige, en 1247, son seigneur Raymond VII, le comte de Toulouse, de respecter ses droits et libertés et notamment laisser à ses habitants le libre choix des capitouls.

Après la croisade contre les albigeois, la ville doit pourtant et se soumettre au pape et voit son rôle confirmé dans la « réseautance » religieuse moyenâgeuse. L'Eglise y installe le centre méridional de l'Inquisition, avec les bras réguliers de l'ordre des Dominicains.

Cette perte d'indépendance, dont le corollaire est la paix retrouvée, apparaît compensée par un nouvel essor commercial et intellectuel, qu'illustre la création de l'université, en 1229, avec comme finalité la lutte contre l'hérésie et qui contribue, dès cette époque, au rayonnement intellectuel de la cité.

Peu de temps après la normalisation religieuse, arrive la mise sous tutelle politique. En 1271 le comté de Toulouse est intégré au domaine royal et la ville de Toulouse perd la plupart de ses libertés municipales, acquises de longues luttes et symboles de son indépendance comme le gouvernement des capitouls.

Une approche « métropolitaine » à nuancer

Que ce soit au plan religieux, intellectuel, urbanistique la qualification de « métropole » jalonne l'histoire de Toulouse avec toutes les nuances qu'il convient d'accorder, selon les cas, à l'usage de ce terme. Ainsi, en 1317, l'évêché de Toulouse est érigé en métropole, siège de l'évêque métropolitain.

Le parlement de Toulouse, institutionnalisé en 1450, acquiert pour sa part le second rang dans le royaume après celui de Paris et il joue un rôle important dans la lutte contre les huguenots durant les guerres de religion.

L'affirmation du rôle institutionnel s'accompagne d'un renouveau intellectuel, ainsi en 1323 est créée l'Académie des jeux floraux qui récompense chaque année les vainqueurs de joutes poétiques, par des fleurs d'or et d'argent. Sous la Renaissance le développement du « Pastel » engendre une véritable petite industrie centrée sur Toulouse qui développe ses réseaux commerciaux à travers l'Europe, exportant notamment le pastel en Angleterre, l'Espagne ou encore Pays-Bas.

Centre d'une riche région agricole Toulouse devient un marché de toute première importance avec le développement connexe d'industries textiles et de l'habillement.

¹ Petit Dutailis C., *les communes françaises*, Albin Michel, Paris 1970, p. 302 et 303 ;

Les guerres de religions portent un coup dur à cet essor. Même si, pendant la Réforme, beaucoup de huguenots se réfugient à Toulouse la ville reste fidèle aux catholiques et la défaite des protestants, en 1562, est suivie de plusieurs milliers d'exécutions.



Plan de Toulouse au début du XVII^e siècle

Au XVIII^e siècle, la construction du canal du Midi contribue à nouveau à dynamiser Toulouse et à renforcer son rayonnement. En 1790, Toulouse prend le titre de métropole de l'arrondissement du sud, qui comprend alors Auch, Tarbes, Oloron, Pamiers, Narbonne, Perpignan, Cahors, Albi et Rodez. Mais ce ressort est réduit une première fois en 1802 puis à nouveau en 1821, la province de Toulouse étant ramenée à un territoire avec pour villes principales : Montauban, Carcassonne et Pamiers. Avec la III^e République l'anticléricalisme l'emporte et la ville devient un bastion du radicalisme dont la *Dépêche de Toulouse* apparaît comme le quotidien.

L'essor économique contemporain :

Il prend racine au début du XX^e siècle quand l'État, au moment de la Première Guerre mondiale, décide, pour des raisons stratégiques, d'éloigner les industries sensibles des zones frontalières de l'Est de la France. Ainsi Toulouse voit s'implanter des industries chimiques (dont l'usine AZF est un exemple) la société nationale des poudres et des explosifs, l'office national industriel de l'azote. A la même époque, sous l'impulsion de Latécoère, émerge l'industrie aéronautique qui prend un nouveau souffle avec la Seconde Guerre mondiale. Symbolisée par des entreprises comme Breguet ou Sud-Aviation, elle ne cesse dès lors de se développer et d'entraîner avec elle l'essor économique de la ville, dont Airbus Industrie et l'Aérospatiale sont les fleurons, mais aussi avec tous les risques découlant d'une situation de quasi mono industrie.

Le difficile apprentissage de l'intercommunalité :

La volonté de simplifier l'organisation administrative et de favoriser l'émergence d'une nouvelle gouvernance sous-tend la décentralisation. Les caractéristiques d'un bon gouvernement local apparaissent liées à l'échelle retenue, à sa nature, à son organisation, à ses compétences, l'intérêt général de l'intercommunalité et du système en « réseautance »¹ dépassant, par sa valeur ajoutée, la simple somme des intérêts particuliers de chacun de ses membres, en l'occurrence de chaque commune. L'approche devant être multiple, à la fois historique, juridique, économique, sociale, politique, sociologie...et transversale. Mais des rêves de coopération idéale à leur concrétisation, les chemins sont autant pavés de controverses, stimulées par la complexité institutionnelle, que de bonnes intentions.

La complexité institutionnelle

¹ Duprat J.A., « Réseautance » territoriale de Babylone à internet, Arnaud Franel éditions, Paris, novembre 2006 ;

L'espace métropolitain toulousain, n'échappe pas à l'empilement structurel, généralisé en France, qui a deux caractéristiques majeures : un traitement privilégié des campagnes, notamment en matière d'équipement, par rapport à leur poids relatif vis-à-vis des zones urbaines (les 10% de communes les plus peuplées concentrent quatre-vingt pour cent de la population) ; une discrimination démocratique positive des zones rurales en matière de représentativité.

Les dispositions législatives de l'acte II de la décentralisation relatives aux transferts des compétences et au principe de subsidiarité, dans une approche écartant toute subordination hiérarchique d'un échelon territorial à un autre, contribue à maintenir une complexité organisationnelle, qui fait de plus en plus figure d'exception française dans le tissage urbain européen en « réseautance ». A Toulouse, le phénomène est encore accentué par le climat de rivalités chroniques. Des ses premiers pas, qui remontent aux années soixante, l'organisation de l'intercommunalité se heurte aux réflexes persistants d'indépendance de la ville-centre qui, nous l'avons vu, ont un ancrage historique profond, et Toulouse ne fait guère d'efforts pour enclencher une dynamique intercommunale. Cela tient notamment au fait que la ville historique n'a pratiquement pas de banlieues et donc de problèmes qui en résulte, du moins jusqu'à la décennie soixante-dix. Le pourtour est un maillage de communes, alors à dominante rurale marquée et qui, pour leur part, affichent en retour une certaine méfiance vis-à-vis de la ville centre, dont elles craignent les tendances expansionnistes et dominatrices.

En 1974 est créé le Syndicat intercommunal des COteaux et de la VALlée de l'Hers ; puis, en 1992, à partir du SICOVAL, dans un réflexe protectionniste de méfiance durable vis-à-vis de la métropole toulousaine, la consolidation d'une intercommunalité indépendante s'organise autour de Labège, au Sud-Est de l'agglomération Toulousaine. Pour sa part Toulouse (même après l'élection de Dominique Baudis) ne prend pas l'initiative de créer une intercommunalité disposant de compétences communautaires dans une finalité de projets fédérateurs de nature à regrouper l'ensemble des communes de l'aire urbaine

En 1992, après d'âpres discussions, Toulouse ne réussit à s'associer qu'avec une quinze de communes voisines pour créer le district du Grand Toulouse. Le district de Toulouse se crée ainsi sans le SICOVAL, pas plus qu'il ne réussit à fédérer les nombreux autres syndicats de communes spécialisés, dont les périmètres se juxtaposent ou se chevauchent dans la nébuleuse toulousaine.

En 2000 le district accueille quand même six nouveaux membres et joue un rôle important dans l'apprentissage de l'intercommunalité¹. Il apparaît comme un laboratoire d'expérimentation de l'intercommunalité qui débouche même sur l'engagement de projets d'envergure (AeroConstellation, IMT), premières réalisations d'un avenir envisagé avec des objectifs communs.

Au bénéfice des lois de 1999 le district est transformé, le 1^{er} janvier 2001, en communauté d'agglomération de 21 communes mais l'effet d'entraînement est limité puisque seulement quatre autres communes se joignent en 2003 à la nouvelle intercommunalité.

La communauté d'agglomération du grand Toulouse...

Le territoire du Grand Toulouse, qui apparaît comme la sixième agglomération française, compte 25 communes² soit 651 000 habitants selon l'estimation de 2004 (dont les deux tiers dans la seule commune de Toulouse), dans une aire urbaine d'un million d'habitants dont le taux annuel de croissance démographique est de 1.23% sur une superficie de 380 km².

¹ Il faut souligner, à cet égard, combien l'apprentissage est un élément essentiel de l'évolution et l'organisation des systèmes adaptatifs complexes ; l'apprentissage, dont la pratique indispensable passe par l'expérimentation et la modélisation, est directement lié à l'observation et à l'échange d'informations à travers et dans les réseaux du systèmes. Une combinaison de succession de choix binaire (0 et 1) qui permettent d'avancer par bifurcation constituant dans leur ensemble les ramifications du processus de décision qui peut être schématisé par un arbre. Voir notamment sur ce point Murray Gell Mann « *le quark et le jaguar* » pré-cité.

² Aucamville, Aussonne, Balma, Beauzelle, Blagnac, Brax, Castelginest, Colomiers, Comebarrieu, Cugnaux, Fenouillet, Fonbeauzard, Gagnac-sur-Garonne, Launaguët, Mondonville, Pibrac, Pin-Balma, Quint-Fonsegrives, Saint-Alban, Saint-Orens-de-Gameville, Seilh, Toulouse, Tournefeuille, L'Union, Villeneuve-Tolosane



...et l'occasion manquée pour la communauté urbaine

Au sein de l'aire urbaine la cohésion est loin d'être aussi forte que les déclarations officielles tendent à le prouver.

Faute d'entente, en plus du Grand Toulouse, trois communautés d'agglomération se partagent le territoire de l'aire urbaine : la communauté d'agglomération du Muretain (59 000 habitants) ; la communauté d'agglomération du SICOVAL (58 000 habitants, avec Labège-Innopole) La communauté de communes de la Save au Touch (30 000 habitants). Résultat de cette fracture territoriale, principalement causée par les méfiances toujours perceptibles vis-à-vis de la villes centre, relayées par des dissensions politiques, faute de pouvoir fédérer autour d'un projet commun, lors de la transformation du district en communauté d'agglomération, Toulouse ne peut accéder au statut de communauté urbaine¹.

A partir de l'aire urbaine de Toulouse, la démarche, que l'on peut qualifier de systémique métropolitaine, qui vise à prendre en compte les relations entre les éléments (neufs aires urbaines réparties entre cinq départements différents) peut être jalonnée à travers plusieurs initiatives : le schéma directeur de l'agglomération toulousaine (SDAT) approuvé en 1998 ; puis, en 2003, l'actualisation du projet d'agglomération. S'il n'y a pas encore vraiment de finalité partagée, les coopérations semblent pouvoir émerger en matière de mobilité, d'infrastructures de déplacement, d'éducation, de santé, de culture, de développement durable.

L'opportunité métropolitaine contemporaine

Dans les années soixante l'Etat avait lancé la politique dite des « métropoles d'équilibre ».

L'agglomération parisienne était alors accusée de dominer, voire d'écraser¹ géographiquement, le reste de la France, en laissant loin derrière les autres grandes villes. A l'époque, la finalité était déjà de donner à d'autres grandes villes que Paris les moyens de proposer aux entreprises et aux populations de

¹ La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 définit une communauté urbaine comme « un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » il y en a quinze au plan national, dont les deux tiers ont une population inférieure à celle de l'aire urbaine toulousaine.

¹ Gravier Voir J.F. ,Paris et le désert français, Flammarion, Paris, 2° édition 1958.

leurs agglomérations des services comparables à ceux que seul la capitale pouvait alors leur offrir et qui justifiaient, par là-même, les phénomènes de concentration urbaine autour de la capitale.

Huit agglomérations² étaient ciblées, en faveur desquelles était engagée une politique volontariste d'aide aux implantations économiques, au logement, aux équipements (infrastructures autoroutières, ferroviaires, etc.) au développement universitaire, de la culture et des loisirs.

A cette occasion Toulouse avait été identifiée par la DATAR comme « métropole d'équilibre », avec pour finalité de contribuer à structurer le territoire français et ainsi compenser le développement galopant de la région parisienne, l'Etat s'efforçant d'accompagner le mouvement par un début de délocalisations notamment en relation avec sa vocation aéronautique réaffirmée (Sup Aéro, le Centre national d'études spatiales, CNES, Météo France)

Malgré l'essoufflement de la politique des métropoles d'équilibre, la notion de métropole est réapparue dans les années quatre vingt dix dans différents dossiers tels que le rapport "les chemins de 2010 " du conseil économique et social de la région Midi-Pyrénées, ou encore le Projet d'Agglomération "Toulouse Métropole 2015 " produit des réflexions du syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT).

Le concept de "Région Métropole " a alors été mis en avant comme permettant, à la fois, d'éviter les effets négatifs de la métropolisation et de contribuer à créer une "métropole multipolaire", relevant davantage de la notion de réseau, avec pour finalité d'atteindre une masse économique critique suffisante pour compter davantage au plan international.

Plus récemment deux initiatives viennent relancer l'avenir métropolitain de Toulouse : le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (SCIADT) du 18 décembre 2003, qui décide de susciter l'émergence de démarches métropolitaines à travers un appel à projet, et la préparation des SCOT.

La vision de l'évolution métropolitaine, au sens de cet appel à projet, s'appuie sur une définition de Marcel Roncayolo, professeur à l'EHESS, citée dans le préambule du document présentant l'appel à coopération métropolitaine : « Une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion ».

Cette visions correspondent bien à la situation toulousaine.

Les racines du projet toulousain :

Le projet présenté par les collectivités toulousaines propose une approche stratégique qui s'efforce de trouver son ancrage dans plusieurs initiatives antérieures, comme celle du comité économique et social régional de Midi-Pyrénées identifiant, dès 1993, « l'enjeu du réseau de villes métropolitain » et proposant « la mise en oeuvre d'une politique partagée de gouvernance et l'ingénierie technique. »

Cette prise en compte de l'enjeu métropolitain, dix ans avant la réponse formalisée à l'appel à projet lancé par l'Etat, peut apparaître comme le début d'un apprentissage de reliance et de travail en réseau qui s'enrichit de plusieurs réflexions intéressantes.

Ainsi, en 1995 apparaît, dans le projet d'agglomération « Toulouse-Métropole » sous titré « un cap pour le long terme » la finalité de « constituer une région-métropole forte ».

L'image de « constellation » qui émerge alors prône « la promotion d'un système urbain polycentrique, fondé sur les centres urbains régionaux existants ».

Elle se veut une rupture avec la notion de « nébuleuse », qui apparaissait davantage comme un « pastel » pour évoquer le paysage urbain, que comme la volonté de repérer les interactions entre les acteurs et les champs de coopération possibles dans une démarche prospective. Il faut toutefois se rappeler qu'à l'époque l'intercommunalité n'avait ni l'ampleur ni la pratique découlant des lois de

² Lille, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes.

1999.

Une première tentative d'élargissement du système portée par la "Conférence de l'aire urbaine" aboutit, en janvier 2005, à la signature d'une charte interscote, qui propose quelques objectifs partagés en matière de répartition de la croissance démographique et de l'emploi.

Cette charte concerne 4 SCOT (440 communes au total) Ces SCOT sont portés par des syndicats intercommunaux¹. Mais au moins autant de SCOT restent en dehors. C'est le cas des communautés de : Montauban et Trois Rivières (33 communes) ; L'Albigeois (36 communes) en relation avec le Gaillacois et le Carmausin ; Castres-Mazamet (33 communes) ; Pamiers (23 communes) ; Saint-Gaudens (20 communes).

Autant de villes qui ont des relations ambiguës, voir souvent marquée de méfiance, avec la ville centre.

La marqueterie des territoires de projet

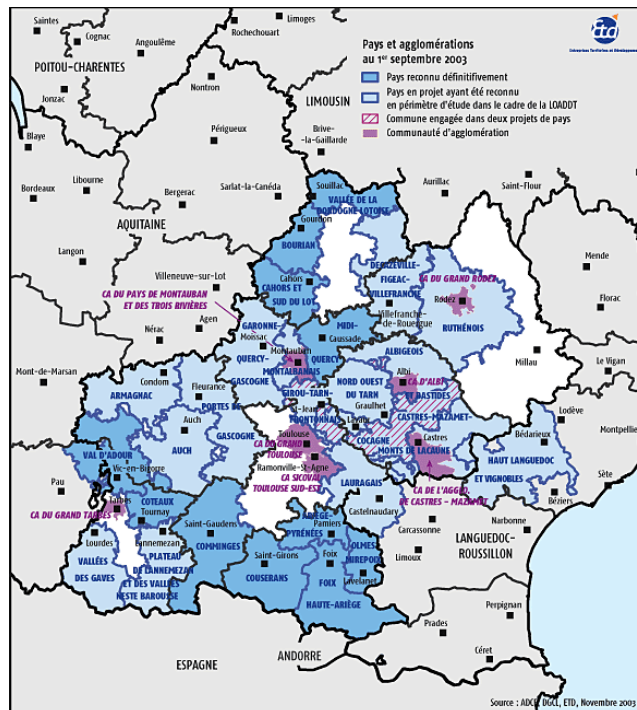
Le territoire à vocation métropolitaine est une marqueterie de territoires de projets que constituent notamment les sept Pays (il y a aussi les parcs naturels régionaux) issus de la Loi Voynet.

Au total, en Midi-Pyrénées sont créés outre les 32 pays et les 6 communautés d'agglomération, 6 Parcs naturels régionaux, 11 pôles touristiques. Ces regroupements qui peuvent dépasser les limites administratives départementales ou régionales contribuent à renforcer la complexité territoriale.

Cet émiettement et l'absence de coordination entre l'ensemble des ces pièces du puzzle territorial montre, au delà des ambitions affichées et des déclarations lénifiantes de la réponse à l'appel à projet, combien le chemin qui reste à parcourir est encore long pour que le système métropolitain s'organise.

En effet, au-delà des bonnes intentions affichées, les clivages souvent politiques demeurent avec, hormis les conflits d'intérêt factuels, des racines culturelles et historiques qui ancrent les rivalités entre les territoires.

Image de la complexité territoriale en Midi-Pyrénées

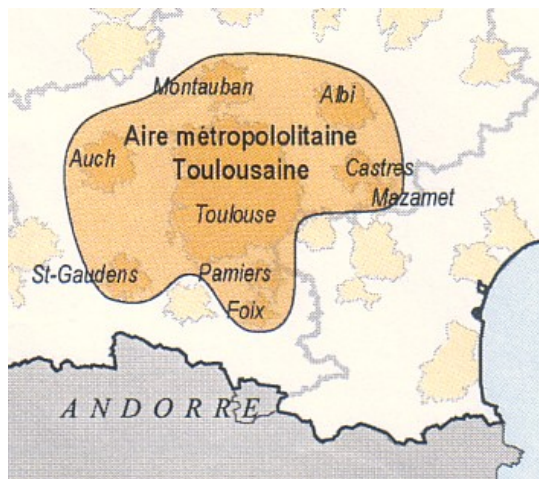


Face à cette complexité territoriale de la constellation métropolitaine toulousaine le principal enjeu celui d'organiser une bonne gouvernance gagnant/gagnant, grâce à laquelle chacun aura le sentiment de contribuer utilement au système métropolitain dont il retirera en retour des avantages concrets.

¹ Le secteur centre (118 communes) ; le secteur du Sud Toulousain (99 communes) ; le secteur Nord Nord-Est (62 communes) ; le secteur Sud-Est (61 communes).

Dans ce contexte, le lancement de l'appel à projet métropolitain (à l'issu du CIADT du 18 décembre 2003) apparaît comme une nouvelle chance de surmonter l'occasion manquée de création d'une communauté urbaine en passant directement à la « réseautance » métropolitaine.

Cette finalité métropolitaine est affichée par l'ensemble des communautés d'agglomérations et de communes ayant répondu à l'appel à projet aux côtés de Communauté d'agglomération du Grand Toulouse¹. Le système métropolitain émergent n'apparaît pas comme une structure, mais comme un réseau de structures reliées.



La démarche métropolitaine proposée par l'Etat va au delà de l'intérêt qu'aurait pu présenter la communauté urbaine pour organiser les coopérations entre Toulouse, sa couronne urbaine et les villes voisines distantes, dont le maillage n'est pas sans rappeler celui de l'arrondissement métropolitain du début du XIX^e siècle sans Carcassonne (voir supra).

De ce point de vue la réponse à l'appel à projet métropolitain qui a été porté par l'ensemble des intercommunalités de l'aire urbaine de Toulouse à laquelle se sont jointes plusieurs villes moyennes de sa zone d'influence constitue une opportunité de répondre aux critiques acerbes et persistantes que l'on retrouve principalement dans trois domaines : économique ; des transports ; de la maîtrise du foncier. Les critiques formulées apparaissant tant au niveau des relations entre acteurs institutionnels, encore marquées au sceau de la méfiance réciproque, qu'au niveau de la perception de la ville par ses habitants, ce que l'on peut appeler : les points noirs de la ville rose.

La méfiance des acteurs institutionnels

Les trois enjeux majeurs du développement métropolitain sont : le rayonnement économique ; la maîtrise du foncier ; l'organisation des transports

Mais les solutions proposées sont souvent perçues par les voisins du grand Toulouse comme bénéficiant surtout à la ville centre en terme de : concentration économique ; sélection par le foncier ; centralisation des transports

Pour ne prendre comme exemple que le domaine économique, Toulouse est souvent accusée de servir avant les autres, tendance qui trouve ses racines dans une histoire récente. On l'a déjà dit, l'essor économique actuel de Toulouse est dû, pour une part essentielle, à sa tradition aéronautique forgée

¹ Communauté d'agglomération de Montauban et des Trois Rivières ; Communauté d'agglomération de l'Albigeois ; Communauté d'agglomération de Castres-Mazamet ; Communauté de communes du Pays de Pamiers ; Communauté de communes du Pays de Foix ; Communauté de communes du Saint-Gaudinois ; Communauté de communes du Grand Auch ; Communauté d'agglomération du Sicoval ; Communauté d'agglomération du Muretain ; Syndicat Mixte pour entreprendre et mettre en œuvre la révision du schéma directeur de l'agglomération toulousaine

depuis le début du XX^e (Latécoère, Labinal...) renforcée avec les délocalisations engendrées par la guerre avec le repli des usines aéronautiques, mais aussi chimiques loin des frontières de l'Est.

Cette vocation aéronautique et aussi spatiale (Astrium, Alcatel Space) a été couronnée au niveau européen par le choix de la capitale de midi-pyrénéenne en vue de l'assemblage du gros-porteur Airbus 380, avec en prime l'arrivée de chercheurs de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera).

Aujourd'hui le secteur aéronautique emploie à lui seul 36.000 personnes, dont le tiers pour la seule galaxie Airbus (Airbus Central Entity, Airbus France, ATR).

Les délocalisations de Sup Aéro au Centre national d'études spatiales (CNES) et à Météo France, ont consolidé cette dynamique.

Mais ce qui jusqu'à la fin du XX^e siècle est apparu comme un incontestable et puissant moteur de développement révèle sa fragilité à l'aube d'un XXI^e siècle sur lequel pèse le risque de pénurie d'énergies fossiles.

Dans ce contexte, la vulnérabilité d'une économie en position de mono-industrie s'affirme dès que l'on évoque les restrictions du transport aérien qui découleraient de la nécessité d'économiser le pétrole et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Plusieurs voix s'élèvent pour contester l'attitude de décideurs, du national au local et du secteur public au secteur privé auxquels. On leur reproche d'avoir décidé que le « Grand Toulouse » serait la capitale européenne de l'aéronautique. Un « groupe local », par exemple, regrette que tous les moyens soient bons à ces décideurs pour arriver à leurs fins ; évoque les troubles qui ont accompagné la construction de l'usine d'assemblage de l'A380 et de l'itinéraire à grand gabarit.

Ces voix dénoncent l'augmentation du trafic aérien toulousain, les vols d'essais des Airbus auxquels vont bientôt s'ajouter ceux de l'A400M (avion militaire européen). Elles regrettent aussi la mauvaise compréhension du mot « durable », auquel est nettement préférée la notion initiale de « soutenable », sous-tendue par plusieurs questions récurrentes posées par les sceptiques qui se demandent :

Est-il soutenable économiquement de baser l'essor d'une région sur une mono-industrie ?

Est-il socialement réaliste d'organiser une société autour de cette mono-industrie et cela ne risque t'il pas de déboucher à terme sur une crise du même type qu'ont connu les régions du Nord de la France (fermeture des aciéries, etc.) ?

Est-il viable pour l'environnement de continuer à développer une industrie aéronautique autour du pôle urbain toulousain en augmentant sans cesse les nuisances sonores et en détériorant la qualité de l'air ?

Face à ces problématiques, les idées de solutions ne manquent pas, comme utiliser les compétences régionales pour développer des industries proches des techniques aéronautiques, mais rentrant dans des choix de développement durable, par exemple la construction d'éoliennes.

Pour sa part le projet métropolitain s'efforce d'apporter sa contribution à la diversification industrielle. Pour limiter le risque du tout aéronautique, il propose le développement d'autres secteurs de pointe comme celui de la recherche liée à la santé, avec en tout premier lieu le projet de cancérôpôle implanté sur le site de l'ancienne usine AZF, détruite fin 2002 par une formidable explosion qui a retenti jusqu'à Albi !

Mais, là encore, les méfiances et rivalités politiques sont toujours d'autant plus présentes que le site choisi est sur le territoire de Toulouse ! En outre soulignent certains ultra-verts, il y a une forte contradiction en la volonté de favoriser la circulation automobile, en multipliant les rocade (il y a dans le projet métropolitain un projet de super-périphérique) donc la pollution, et celle de construire un cancérôpôle dont la finalité est justement de lutter contre le cancer !

Ces critiques et rivalités, qui limitent les coopérations institutionnelles, ne sont finalement que la traduction représentative, via les élus, des critiques des toulousains se souche ou d'implantation.

Les points noirs de la « ville rose »

Voici quelques exemples d'exaspérations manifestes, mais aussi de jugements plus nuancés, autour des points noirs : circulation, insécurité, pollution, logement, que de la ville rose, souvent accusée d'égoïsme, n'est pourtant pas la seule métropole à se voir reprocher et dans lesquels on peut discerner des relents d'urbaphobie.

Toulouse est souvent accusée d'être « égoïste », comme le dit Béatrice (septembre 2006), qui critique pêle-mêle : « *Les embouteillages, les commerçants, la saleté, le nombrilisme de la population et des élus.* »

Maxie (octobre 2006) est très remonté : « *Je hais cette ville ! C'est stressant. Il n'est pas du tout agréable de s'y promener, trop de monde, le centre ville minuscule est saturé de gens, on piétine, petits trottoirs. Trop de voitures, elle est polluée. Centre qui regorge de boutiques de fringues, à part ça, pas grand chose. C'est sale. Cette ville ne m'inspire rien et n'a aucune âme.* »

Une urbaphobie qui épargne, quelquefois, et ce n'est pas le moindre paradoxe, la plus métropolitaine des métropoles françaises : « *Vivement que je parte rejoindre Paris, la plus belle ville du monde...* » Cet autre avis de Pierre (août 2006) stigmatise pour sa part une « *Ville en chute libre sur beaucoup de plans... Toulouse et son insécurité grandissante ! Je vis ici depuis 11 ans. C'était parfait en arrivant... Depuis, le métro s'agrandit, la circulation s'intensifie, et l'insécurité est un sport municipal !!! Je me suis fait agresser il y a 5 mois en partant travailler. La ville ne fait rien pour assurer notre sécurité dans les rues du centre (où j'habite et où les attaques envers piétons et commerçants se multiplient. J'ai vécu plus de 35 ans à Paris et n'ai réellement jamais connu ça...* »

Le réquisitoire de Cécile (août 2006) est presque sans appel : « *Ce que je n'aime pas à Toulouse : presque tout. Pas d'air. Saleté de la ville. Politique culturelle affligeante (le musée des Abattoirs est le seul espace d'art contemporain). Des espaces verts honteux, délaissés, pas mis en valeur. C'est juste le reflet du refus toulousain d'intégrer et de s'agrandir, d'opérer ensemble et de s'ouvrir à l'étranger, à l'inconnu, c'est à dire de faire de la place (étroitesse des espaces, rareté des points de rencontre autre que confinés). Des rapports humains superficiels, de l'égoïsme, une mollesse intellectuelle effarante et énormément de suffisance. Ville fière et qui a peu à offrir, où qui le garde tellement pour elle qu'en son sein, étouffé, enfermé, cela a depuis longtemps fini par dépérir. Et pour résumer : manque terrifiant de civisme. Oui Toulouse est une ville fière et même arrogante. Oui elle a des défauts. Mais justement, autant certains ne voient que ses qualités, autant eux ne voient que ses défauts. Y a-t-il une ville en France qui peut se targuer d'être parfaite ? Non bien sûr. Et si on commence à critiquer, on trouvera toujours quelque chose à dire. Mais apprécier les choses, cela demande déjà un peu plus de courage.* »

Annie (août 2006) regrette qu'à Toulouse : « *Même quand on cherche à en sortir, il faut une certaine patience... Alors pour y rentrer ! Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'on ne vous y attend pas. Si vous avez déjà réussi à vous y installer décemment... vous n'êtes pas au bout de vos peines : transports, spectacles complets, longues files d'attente, copinage éhonté, pollution, chaleur, et quand vous voulez voir du vert ou du bleu : les retours de week-ends et la distance finissent par vous décourager à jamais ! Quand à l'autochtone, espérons que vous n'avez jamais besoin de quoi que ce soit...* »

Jacqueline (juillet 2006) critique une « *Ville très sale. Superficialité des habitants... un peu beaux et vulgaires. Le manque de ponctualité légendaire. Ville socialement coupée en deux : (airbus, les commerçants, les notables) et les autres. L'accueil. On ne s'y intègre jamais ! Loyers très chers, pour des appartements vétustes. Ville posée dans la monotonie et la platitude des champs de maïs. Le climat : trop de vent. Pas de L.G.V. avant 2016, et encore ! (Les élus préfèrent s'engueuler pour les ours et la corrida que de faire avancer ce dossier...).* Et aussi :

« Les "affaires" dont on ne connaîtra jamais la vérité... »

Frank (juillet 2006) dénonce « *Le coût immobilier et les loyers chers hélas et souvent surévalués.*

Trouver une place pour se garer en voiture est difficile, tout ce qui est en rapport avec la conduite et la voiture est difficile et beaucoup d'incivilités ». Également cité par Jean-Pierre (mai 2006) "*Le manque de propreté, l'incivilité, la circulation et le stationnement très difficiles.*"

Gaetane (avril 2006) regrette quant à elle de « *Ne pas pouvoir se garer en ville, même s'il y a le métro. Une certaine pollution. L'impossibilité de trouver à se loger à un loyer normal* ».

En écho Martin (janvier 2006) souligne : « *Se loger coûte cher, se garer est impossible en centre ville, et il faut utiliser les parkings qui sont chers. Il n'y a qu'une ligne de métro. Les crèches sont insuffisantes...* »

Beaucoup d'avis même plus nuancés ou positifs relèvent aussi ces points noirs persistants :

Pour Géraldine (mars 2005) Toulouse est « *Certainement la plus belle ville de France, des étudiants partout. La ville ne dort jamais, et ça fait la fête du mardi au dimanche. Toulouse est le toit de la fête, seule la capitale peut*

rivaliser. Le seul bémol : difficile de sortir seule la nuit. »

Pour Emilie (février 2005) « *Résidant à Toulouse depuis 6 mois, je trouve cette ville très belle, dynamique et d'esprit jeune! Cependant la circulation en ville est déconcertante, de même pour la propreté des rues.* »

Pour Alain (octobre 2004) :

« *La circulation est très difficile et les rocade sont trop souvent bloquées. Toulouse est une ville belle à visiter sans avoir à circuler en voiture mais difficile de marcher la tête en l'air car il y a trop de circulation.*"

Roger de Paris (août 2006) pour sa part aime à Toulouse « *Beaucoup de choses. L'âme de la ville, ses monuments, sa propreté (eh oui), ses habitants* » Il n'aime pas à Toulouse « *les voitures, les jaloux.* »

Mais il y a aussi des presque inconditionnels qui rejoignent l'image valorisante, présentée par la communication municipale et perçue de l'extérieur comme un fort attracteur de vie.

Comme cet avis (août 2006) de Pierre de Caussade, petite ville au nord de Montauban qui apprécie « *Une ville tout simplement fantastique dans laquelle je me rends à chaque fois avec grand plaisir et où je me plais énormément.* » Il insiste « *La ville en elle-même est magnifique (Capitole, la Garonne, la rose des bâtiments de la ville). L'ambiance est très jeune et les étudiants ne peuvent s'y ennuyer car les activités sont nombreuses. Le périphérique permet de se déplacer plus facilement mais pas tout le temps car il est souvent encombré ! On trouve tout ce que l'on veut à Toulouse, il y a toutes sortes de magasins très sympathiques dans lesquels flâner est un pur bonheur. Le climat est très agréable. On est à proximité de la mer ainsi que de la montagne et même de l'océan. Les bars, les boîtes sont très animées. L'ambiance y est festive ! Ville dynamique et tournée vers le futur !* »

David (septembre 2006) qui regrette « *Pour la forme* » les embouteillages, mais relativise « *vivant à Paris, cela me paraît vraiment secondaire. Après réflexion, la voiture est indispensable à Toulouse, la ville étant très grande. Toutefois, les transports ne sont pas trop mauvais. Mais on pourrait regretter que quelques villes de*

banlieues soient mal desservies, ce qui oblige à avoir une voiture. »

Pour conclure provisoirement sur cet échantillon de critiques citons Benoît (août 2006) qui relie inconvénients et avantages avec bon sens : « *Je suis obligé de reconnaître que la circulation est insupportable. Mais finalement, quelle ville y échappe ?* » ; et il propose : « *Il conviendrait donc de développer davantage les modes de transports alternatifs à la voiture.* »

Que les embarras de la ville, les difficultés de circulation, les atteintes au cadre de vie, soient dénoncés à Toulouse, comme dans la plupart des villes historiques françaises, il faut se rappeler que la ville n'a pas été construite autour de la voiture (comme aux Etats-Unis) pour la simple raison que la voiture est

un mal du XX^e siècle. Ville du sud-ouest elle a hérité de son passé un centre dense avec des ruelles étroites qui protègent tant du soleil que du vent et lui donne aussi tout son caché.

Aujourd'hui il n'est pas simple de concilier histoire et modernité des transports, ce que reflète bien des avis les plus nuancés qui, à la fois, saluent le charme du cœur historique et regrettent les embouteillages fréquents.

L'autre aspect mis souvent en exergue est l'insuffisance de la desserte en transports collectifs entre le centre et une périphérie qui s'étend de plus en plus loin et de plus en plus vite au rythme de quinze à vingt mille habitants supplémentaires par an, ce qui rejailli également sur les prix de l'immobilier en hausse continue et oblige la ville à repousser, sans cesse ses limites.

Le besoin de conciliation de toutes ces aspirations contradictoires, des habitants et des institutions qui les représentent, bien la nécessité d'une nouvelle gouvernance qui doit se développer à l'échelle du méta-système métropolitain.

Gouvernance en « réseautage » et valeur ajoutée métropolitaine

Si chacun des sous-systèmes souvent rivaux (villes, EPCI...) du méta-système métropolitain Toulousain n'a pas à renier sa spécificité historique ou culturelle, s'il peut conserver son identité, son indépendance de fonctionnement et sa propre finalité, ensemble, et c'est là le défi principal que doit relever ce méta-système émergent, grâce à un mode de gouvernance adapté en « réseautage », tous ces acteurs doivent savoir surmonter leurs rivalités pour définir des finalités supérieures, partagées d'intérêt métropolitain. Les projets à partager concernent des domaines aussi sensibles que le développement économique, la circulation, les transports, l'environnement, les services à la personne, la maîtrise du foncier, le logement... Les réponses à apporter pour relever ces défis ne seront pas uniquement la somme des intérêts particuliers de chaque sous-système, mais bien la construction solidaire de projets appropriés par tous, débouchant sur une véritable valeur ajoutée métropolitaine.
