

LES DIALOGUES URBAINS DE LA MÉTROPOLE TOULOUSAINNE

**L'An 02
de la Métropole**



CO DEV

Conseil de développement
TOULOUSE MÉTROPOLE

INTRODUCTION

Les dialogues urbains de la métropole toulousaine

Cette publication fait suite au mémento du Codev «Qui fait quoi pour aménager la métropole toulousaine?» qu'elle vient compléter. Après avoir listé les acteurs institutionnels, les outils, les territoires de la métropole, le Codev souhaite apporter un éclairage sur «ce qui fait lien», la gouvernance, les coopérations, et sur ce qui demain pourrait «faire métropole».

La métropole toulousaine est faite de cercles invisibles et de juxtapositions, de «gradients d'urbanité», perceptibles ou non, de couronnes périurbaines, de lieux partagés, d'interstices, de marges aussi, et de territoires de plus en plus vastes où les usages «métropolitains» se superposent dorénavant à l'ordonnement ancien entre villes et campagnes. Elle est aussi faite de proximités, revendiquées ou subies, et de réseaux, culturels, sociaux ou économiques, qui s'affranchissent souvent de la géographie.

Au cœur de ce système métropolitain, il appartient en premier lieu à Toulouse Métropole d'engager des «dialogues», des coopérations, des accords, des alliances, des diagnostics partagés: autant de dialogues à géométrie variable dont elle devra le plus souvent prendre l'initiative.

Ce texte est la restitution des travaux du groupe *Veille institutionnelle & territoires* et des réflexions engagées avec le Conseil de développement de Montpellier Méditerranée Métropole (CoDe 3M).

SOMMAIRE

P.4 CHAPITRE 1 L'AN 02 DE LA MÉTROPOLÉ RETOUR SUR LA RÉFORME TERRITORIALE

1. Une réforme au milieu du gué...
2. Consolider les métropoles ?
3. Nouvelles compétences pour Toulouse Métropole, nouvelles responsabilités

P.13 CHAPITRE 2 TOULOUSE MÉTROPOLÉ ET LA GRANDE AGGLOMÉRATION TOULOUSAINÉ

1. Ville-centre et «périphérie» :
le dialogue des 37 pour «faire métropole»
2. Métropole, Sicoval et Muretain : une Grande agglomération toulousaine
3. Quelle Métropole souhaitons-nous ?

P.21 CHAPITRE 3 AIRE URBAINE, PLAQUE MÉTROPOLITAINE...

1. L'aire urbaine, ou l'enjeu du périurbain
2. Le fait métropolitain

P.27 CHAPITRE 4 LA MÉTROPOLÉ TOULOUSAINÉ DANS LA NOUVELLE RÉGION

1. L'espace métropolitain et les villes à une heure de Toulouse
2. L'Occitanie, une région «fusionnée»
3. Région toulousaine et arc méditerranéen :
des armatures urbaines très différentes
4. Le rôle politique de la région Occitanie

P.38 CHAPITRE 5 TOULOUSE, MÉTROPOLÉ EUROPÉENNE À L'HEURE DE LA DÉCENTRALISATION ÉCONOMIQUE

1. Bordeaux, Montpellier, Barcelone, l'Europe, le monde...
2. Mieux coordonner les acteurs locaux

L'AN 02 DE LA MÉTROPOLE

Retour sur la réforme territoriale

(loi MAPTAM, loi relative à la délimitation des régions et loi NOTRe)

1 UNE RÉFORME AU MILIEU DU GUÉ...

Le 1^{er} janvier 2015, la communauté urbaine Toulouse Métropole est devenue « métropole » au sens de la loi MAPTAM : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Le transfert des compétences, principalement des départements (les conseils généraux, devenant conseils départementaux) vers les régions et les métropoles, devait constituer le levier majeur du « renforcement de l'efficacité de l'action publique » visé par la réforme territoriale (loi NOTRe).

La version finale de la loi NOTRe s'avère modérément ambitieuse : les départements sont finalement maintenus et recentrés sur l'action sociale, la gestion des collèges et de la voirie départementale, hors métropole. Seuls les transports routiers non urbains ainsi que les transports scolaires sont transférés aux régions.

Les métropoles, quant à elles, sont appelées à « récupérer » tout ou partie de l'ingénierie sociale actuellement gérée par les départements. Hors métropoles, les intercommunalités voient leur seuil démographique relevé à 15 000 habitants et leur rôle renforcé par le transfert obligatoire de nouvelles compétences communales.

Cette réforme complexe et morcelée, issue des lois de 2014 et 2015¹, et qui s'est largement écartée des projets de loi initiaux, rend assez opaque la stratégie de décentralisation qui la sous-tend.

1. LOI du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
LOI du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

DEUX MODÈLES D'ADMINISTRATION

La réforme territoriale devait résoudre deux questions : comment concilier la prise en compte de la diversité des territoires sans altérer le principe républicain d'unité et d'égalité ? Comment assurer la cohérence de l'action publique sans altérer l'interdit constitutionnel de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ?

Selon Laure Ortiz, professeure de droit à Sciences Po Toulouse, « deux modèles d'administration sous-tendent concurremment et concomitamment la réforme :

- **un modèle intégratif**, qui cherche à concentrer les compétences et simplifier les structures de décision, censé inspirer la création des métropoles,
- et **un modèle coopératif**, basé sur des niveaux territoriaux spécialisés et un rôle-clé de la région dans la coordination de l'action publique ».

Deux modèles de réforme donc : l'un par les structures, l'autre par les processus. Or, « dans la configuration de chacun de ces modèles autant que dans leur articulation, la réforme reste au milieu du gué, inachevée et précaire. Le modèle intégratif est altéré par la volonté de ménager les communes, sources exclusives de la légitimité politique ; le modèle coopératif est hypothéqué par la tentation incessante de résoudre la cohérence par la contrainte (tutelle ou hiérarchie) ».

Ainsi, « faute d'être une collectivité, la métropole (établissement public) se perd dans les méandres de la négociation d'attributions spécialisées. Quant au modèle coopératif avec la région pour chef de file de la cohérence, il est compromis par « l'artefact de la coordination » : une compétence au contenu juridique incertain, consistant à rationaliser des dispositifs pulvérisés entre une kyrielle d'acteurs, sans levier financier ni pouvoir normatif réel. Enfin, cette réforme, qui laisse en suspens la question de l'avenir des départements, est, à bien des égards, une réforme de l'État ».



QUINZE MÉTROPOLIS, BIENTÔT DIX-HUIT...

Onze agglomérations françaises sont devenues métropoles au 1^{er} janvier 2015 : outre Nice, (créée sur la base de la loi du 16 décembre 2010), il s'agit de Toulouse, Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Brest et Montpellier.

Le statut de métropole a également été accordé à Nancy au 1^{er} juillet 2016. Des dispositions spécifiques sont prévues pour le Grand Paris et la métropole de Marseille-Aix en Provence. Seule la métropole de Lyon a le statut de collectivité territoriale et exerce l'intégralité des compétences du département du Rhône sur son périmètre. Dijon, Orléans, Saint-Étienne et Toulon ont d'ores déjà postulé pour obtenir ce statut. Clermont-Ferrand et Tours ne pourraient-elles pas se porter bientôt candidates ?

Par ailleurs, un Pacte État-métropoles a été signé en juillet 2016, et cette démarche de mise en réseau des métropoles françaises a vocation à s'étendre à d'autres grandes agglomérations. Si ces mesures marquent assurément la reconnaissance du fait urbain, elles contribuent cependant à « diluer » progressivement ce qui fondait la spécificité initiale des métropoles.

Remarque : alors que trois métropoles d'exception ont été créées (Paris, Lyon, Marseille), pourquoi la loi n'a-t-elle pas également imposé une reconfiguration pour la métropole toulousaine « réelle », dont la gouvernance est aujourd'hui partagée entre trois établissements publics de coopération intercommunale : Toulouse Métropole, Sicoval et Muretain ?

UNE INTERCOMMUNALITÉ DE PLUS ?

L'affirmation des métropoles obligeait à revoir les fondamentaux de l'organisation politico-administrative du territoire : d'une part, sortir de la logique de cloisonnement, fragmentation et spécialisation des compétences dans l'aire métropolitaine ; d'autre part assumer la capacité inégale des aires urbaines à assumer effectivement des fonctions métropolitaines.

Or, d'une part, la loi maintient les métropoles dans le statut d'établissement public à fiscalité propre et, d'autre part, ouvre largement le statut de métropole. Certes, les métropoles se différencient des autres intercommunalités en ce qu'elles seules peuvent bénéficier du transfert de compétences départementales et régionales. Pour ce qui est des compétences départementales, à défaut d'avoir été négocié par convention, leur transfert à la métropole sera automatique à partir du 1^{er} janvier 2017, à l'exception de la construction et de l'entretien des collèges. Quant aux compétences régionales, la loi ne prévoit aucun transfert obligatoire aux métropoles et restreint le champ de celles qui peuvent être transférées ou déléguées par convention. L'État a par ailleurs la faculté de déléguer aux métropoles des compétences rela-

tives aux grands équipements et infrastructures, au logement et à l'habitat. La métropole dispose, en réalité, de compétences partagées avec les communes membres sur la base du critère de l'intérêt communautaire. Les compétences métropolitaines réelles, à terme, dépendront donc largement de la volonté politique des élus et de leur capacité à négocier leurs attributions avec l'ensemble des collectivités territoriales et avec l'État.

UN RENDEZ-VOUS DÉMOCRATIQUE MANQUÉ

Les métropoles, disait Bernard Jouve², sont des lieux directement affectés par la globalisation, « où se décompose le contrat social construit sur deux principes : la légitimité des élus et le principe d'une citoyenneté construite par l'État sur le registre universaliste ». Si on le suit, l'affirmation des métropoles devrait s'appuyer sur un volet d'innovation politique fort. Or, côté représentation politique, l'affirmation des métropoles par la loi est allée de pair avec la consolidation politique du niveau communal. Les conseils métropolitains ont été désignés par le système de fléchage dans le cadre communal, et risquent fort de continuer à l'être. Les communes, les maires, ont aussi un rôle à jouer dans différentes instances métropolitaines (conférences métropolitaines des maires) ou infra-métropolitaines (les conseils de territoires). Côté participation citoyenne, si les métropoles deviennent des laboratoires d'innovation politique, elles ne le devront qu'au courage de leurs élus ou au dynamisme politique de la société locale car la loi est muette sur le sujet et le projet de loi sur le renforcement de la démocratie semble être passé définitivement à la trappe.

UNE RÉGIONALISATION RAMPANTE ?

Face aux craintes d'une émancipation de métropoles puissantes et à la perspective d'une disparition des départements, la région se trouve investie d'un nouveau référentiel d'action qui semble en faire la « garante du pacte républicain » : d'une part, concilier la compétitivité économique et l'égalité des territoires et, d'autre part, concilier l'économique et le social à travers l'emploi et la formation.

Toutes ces compétences ont en commun, pour Laure Ortiz, « de reposer d'une part sur un faible pouvoir normatif (les schémas), d'être exercées en partage avec l'État et d'être axées sur une fonction essentielle de « coordination », aux contours pour le moins imprécis. » Sans véritable moyen politique, technique et financier supplémentaire, la coordination régionale risque d'être davantage le symptôme de l'hyperfragmentation de l'action publique (à l'instar de la formation) que la solution...

2. Bernard Jouve, La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté RFSP, vol. 55, n° 2, avril 2005, p. 317-337.

ET SI L'ÉTAT GARDAIT LA MAIN... ?

Il en résulte un modèle de gouvernance confus, qui oscille entre tentative de la régionalisation (faire de la région l'animateur et le chef de file de la gouvernance locale), permanence de la tutelle étatique, et tentative d'introduire un système authentiquement coopératif (la conférence territoriale de l'action publique, la mutualisation).

Cette réforme, qui s'avère au final peu décentralisatrice, a été aussi et d'abord une réforme de l'Administration territoriale de l'État. Paradoxalement, les périmètres régionaux étant devenus trop vastes, l'État réorganise ses propres services régionaux à l'échelon départemental, renforçant ainsi la maille départementale avec ses services déconcentrés.

DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE ?

La réforme, dans son ensemble, visait un objectif de rationalisation de la dépense publique dans l'optique de réduire le déficit des finances publiques. La fusion régionale entendait faire d'une pierre deux coups en renforçant la puissance d'action des grandes régions. D'une part, les économies d'échelle réalisées avec la fusion seront vraisemblablement « contrebalancées » par l'alignement « vers le haut » des politiques publiques et de la gestion des personnels. D'autre part, il faut rappeler que le budget de l'ensemble des régions de France ne représente que 30,2 milliards d'euros en 2015 (contre 32,5 milliards pour la seule Catalogne par exemple). Même « fusionnées », les régions françaises ne sauraient être comparées à leurs homologues européennes en matière de capacité d'action.

Enfin, la disparition de la clause dite de « compétence générale » pour les régions et les départements (actée dans la loi NOTRe) aura sans aucun doute des impacts forts : dans un contexte de réduction des dépenses publiques, les collectivités se recentreront sur leurs compétences propres.

Mais les problèmes d'enchevêtrement de compétences ne sont pas pour autant résolus par la spécialisation : la loi prévoit en effet le maintien de compétences partagées entre les communes, les départements, les régions et les métropoles (culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales, éducation populaire) ; se posera également le problème de la délimitation de certaines compétences départementales comme la « solidarité territoriale » ou encore les politiques d'insertion sociale par l'emploi.

Que deviendront les secteurs que les collectivités finançaient en partie par le biais de la compétence générale, et tout particulièrement les associations culturelles et sportives ?

2 CONSOLIDER LES MÉTROPOLES ?

La consolidation des métropoles passe vraisemblablement par trois conditions :

- La première est de sortir à terme de la logique de la super-intercommunalité et de réfléchir à mieux intégrer l'ensemble des compétences que la métropole doit prendre en main : on ne gouverne pas une métropole comme on gouverne une ville, même grande. La montée en puissance des métropoles dépendra en grande partie de l'interprétation que les élus métropolitains feront de la loi et des initiatives qu'ils prendront. Certaines, fortement impactées par la réduction de leurs capacités budgétaires, ne souhaiteront pas forcément acquérir de nouvelles compétences ou devront se concentrer sur leurs compétences obligatoires. D'autres se donneront les moyens de mener une stratégie claire d'affirmation de leur rôle. Il y aura donc un jeu politique de positionnement entre collectivités par rapport à telle ou telle compétence. Ce « Qui fait quoi » va dépendre essentiellement des élus métropolitains, dans la mesure où la loi est très flexible sur la faculté d'adhérer ou non aux propositions d'aménagement des compétences dans le cadre des conventions issues des conférences régionales de l'action publique. Mais il dépendra également des incitations ou sanctions financières qui assortiront le fait de jouer le jeu des délégations ou de les refuser.

- La deuxième condition est de ré-inventer les mécanismes démocratiques pour les adapter à la métropole, avec une gouvernance légitime, élue au suffrage universel direct, tout en maintenant des échelons communaux relais de démocratie directe. Il est possible que la crise des finances publiques locales amène les élus communaux à « métropoliser leur logiciel » et à renoncer progressivement à leur pré carré municipal.
- La troisième condition est de réfléchir à l'élargissement des périmètres qui ne reflètent pas la réalité métropolitaine vécue à Toulouse comme à Montpellier. Les deux métropoles « Maptam » consolidées devront simultanément imaginer des dispositifs leur permettant de structurer leur aire métropolitaine : le Dialogue métropolitain de Toulouse, l'arc languedocien Sète-Nîmes (prolongé jusqu'à Perpignan) pour Montpellier.

DES OPPORTUNITÉS POUR LES MÉTROPOLIS

En définitive, la loi ouvre des voies réelles de renforcement des métropoles. Il y a donc « une carte à jouer » pour elles et leur aire métropolitaine : le Dialogue métropolitain avec les villes à une heure de Toulouse, voire l'interSCoT élargi, et l'arc languedocien pour Montpellier. Ces deux vastes ensembles urbains disposent aujourd'hui d'une opportunité pour tisser entre eux des partenariats et définir ensemble un mode de relations avec la grande région Occitanie.

3 NOUVELLES COMPÉTENCES POUR TOULOUSE MÉTROPOLIS, NOUVELLES RESPONSABILITÉS

Toulouse Métropole s'est dotée de nouvelles compétences, transférées depuis les communes : la promotion du tourisme, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, les réseaux de chaleur, l'électricité, la gestion des crématoriums... Certains grands équipements ou institutions « toulousaines » sont devenus métropolitains dès 2016 : le Théâtre et l'Orchestre national du Capitole, le Théâtre national de Toulouse, la Cité de l'espace, le Quai des Savoirs, le Stadium, le Zénith, l'hippodrome de la Cépière, le Muséum d'histoire naturelle. Seules la Grainerie à Balma et L'Usine à Tournefeuille (arts du cirque et de la rue) avaient jusqu'ici le statut d'équipement communautaire.

LES ROUTES DÉPARTEMENTALES, LA POLITIQUE DE LA VILLE, LA GESTION DES INONDATIONS...

Dans le cadre de l'application de la loi NOTRe, le transfert à Toulouse Métropole des routes départementales situées sur son territoire (550 kilomètres et 142 ouvrages d'art) s'accompagnera de transferts de moyens financiers et de personnels.

La Métropole prendra également en charge les compétences en lien avec la Politique de la ville actuellement assurées par le Conseil départemental, à savoir le Fonds de solidarité logement (FSL), le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et la prévention spécialisée. Le transfert de ces compétences sera effectif à compter du 1^{er} janvier 2017. Par ailleurs, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (dite « GEMAPI ») reviendra à la Métropole au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

Dans un futur plus lointain, des compétences aujourd'hui départementales ou régionales pourraient également être attribuées à la Métropole sur son territoire.

2

TOULOUSE MÉTROPOLE ET LA GRANDE AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE

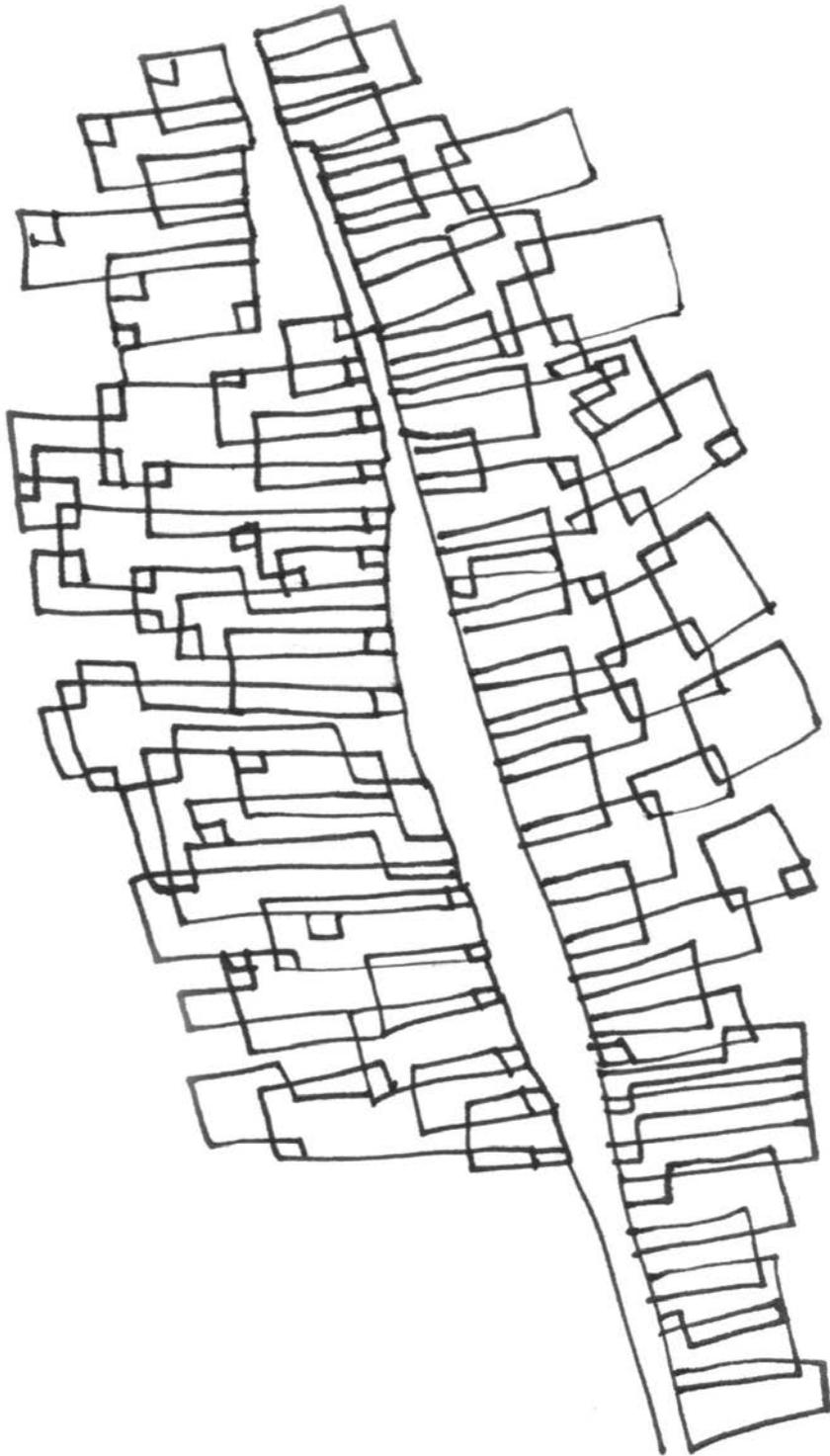
1 VILLE-CENTRE ET PÉRIPHÉRIE : LE DIALOGUE DES 37 POUR « FAIRE MÉTROPOLE »

À l'intérieur du périmètre des 37 communes de Toulouse Métropole, le rapport entre Toulouse et les communes périphériques devra à terme évoluer.

La loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), qui rend obligatoire les PLUi (Plan local de l'urbanisme intercommunal) pour les métropoles, précise bien que toutes les communes participent à un projet de territoire commun, mais dans les faits, on assiste plutôt à la juxtaposition négociée de projets communaux.

Par ailleurs, certains élus des communes périphériques ont l'impression de peu peser dans les décisions prises « à Marengo », au siège de Toulouse Métropole. Mais c'est surtout le cas pour les habitants de ces communes périphériques qui comprennent mal l'organisation de l'entité métropolitaine, les actions qu'elle mène, et déplorent la perte de contact et de proximité – souvent très idéalisés d'ailleurs – avec des services municipaux devenus communautaires et aujourd'hui « métropolitains ».

Prévue dans l'élaboration d'un PLUi, la Conférence intercommunale, qui regroupe l'ensemble des maires concernés, doit pourtant permettre à ceux-ci de peser davantage sur les prises de décisions. Signalons qu'elle existe déjà sous le nom de conférence des maires : c'est un espace de dialogue important, mais ce n'est pas l'organe délibératif de la Métropole.



QUEL DEGRÉ « D'INTÉGRATION » POUR TOULOUSE MÉTROPOLE ?

L'actuelle Métropole de Toulouse (« M37 ») a organisé ses services, réunis pour la plupart à Marengo. Le territoire métropolitain a de plus été subdivisé en cinq pôles territoriaux, qui constituent un guichet unique pour les 36 communes périphériques et pour les mairies de quartier toulousaines. La Métropole s'est mise « en ordre de marche », mais dans certains domaines, et notamment l'urbanisme, ces services métropolitains « cohabitent » toujours avec des services municipaux structurés, notamment dans les communes les plus importantes.

Par ailleurs, jusqu'où pousser l'intégration budgétaire, alors que la Métropole continue encore essentiellement à redistribuer aux communes ? Toulouse Métropole fonctionne actuellement sur un consensus à minima, et les politiques mises en œuvre sont encore bien en deçà des nouvelles possibilités offertes par la loi MAPTAM.

2 MÉTROPOLE, SICOVAL ET MURETAIN : UNE GRANDE AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE

UN DÉCALAGE AVEC LES INTERCOMMUNALITÉS PROCHES ?

Toulouse Métropole a été dotée de compétences nouvelles, ce qui n'est pas le cas des intercommunalités voisines.

Si la Métropole réussit l'intégration de nouvelles compétences et prouve ainsi « que cela fonctionne » – c'est-à-dire qu'une intercommunalité renforcée peut faire preuve d'une réelle efficacité en matière de services aux habitants sur fond « d'optimisation budgétaire » –, cette réussite pourrait donner envie – ou pas – aux intercommunalités proches de se rapprocher de la Métropole.

La réussite de la Métropole « petit format » (seulement 37 communes) va donc conditionner la constitution d'une métropole plus conforme aux réalités urbaines, qui engloberait à terme l'agglomération toulousaine dans son ensemble. Rappelons que c'est dans un cadre élargi à 114 communes qu'ont été établis les documents majeurs organisant l'urbanisme et les déplacements : le SCoT, Schéma de cohérence territoriale de la Grande agglomération toulousaine, et le PDU, Plan de déplacements urbains. Cette démarche intercommunale a également été développée dès 2005 à l'échelle de l'aire urbaine de Toulouse, dans le cadre d'une charte inter-SCoT avec les trois SCoT périphériques (Nord toulousain, Sud toulousain et Lauragais). Le territoire concerné, qui englobait tout le nord de la Haute-Garonne et même au-delà, correspondant mieux à la métropole telle qu'elle est vécue au quotidien par ses habitants.

RENFORCER LE DIALOGUE AU SEIN DE LA GRANDE AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE

En réunissant 114 communes et environ un million d'habitants, cette Grande agglomération toulousaine correspond au cœur de l'aire urbaine de Toulouse : c'est aujourd'hui un périmètre de planification territoriale, dont le bon fonctionnement est basé sur la coopération entre les principales intercommunalités politiques de la métropole toulousaine. Le SMEAT (maître d'ouvrage du SCoT) et le SMTIC (maître d'ouvrage du PDU) sont donc deux instances de gouvernance, sur un même périmètre, avec des objets différents, mais fortement liés dans la mesure où l'urbanisme et transports peuvent difficilement se concevoir séparément.

QUELS RELAIS POUR LES CITOYENS ?

Comment faire en sorte que les citoyens trouvent leur place dans une Métropole renforcée, en distinguant bien les trois échelons d'écoute – ou de « doléance » – et de proximité territoriale : le quartier, la commune, et la Métropole dans son ensemble, soit 37 communes pour un même projet.

Un dispositif pourrait alors être suggéré :

La création de conseils de développement locaux qui s'articuleraient avec le conseil de développement métropolitain (Codev Toulouse Métropole). Ces conseils locaux seraient liés aux communes ou à des regroupements de quartiers de Toulouse ; leur fonction principale serait de faire vivre la démocratie de proximité en faisant le lien avec les comités de quartiers (et les conseils citoyens si il en existe).

Ces conseils locaux existent déjà à Blagnac (CESEL Conseil économique et social environnemental local) ainsi qu'à Balma.

Les décisions prises par ces deux instances ont et auront un impact fort sur la vie quotidienne des « métropolitains ».

La voix de Toulouse Métropole reste prépondérante dans ces deux syndicats mixtes, la Métropole assurant une large part de leur financement. Des tensions récentes au sein de ces deux organismes témoignent cependant de la difficulté à « faire métropole » : tension sur le financement et le tracé des futures infrastructures de transport (prolongement de la ligne B, 3^e ligne de métro), tension également sur la notion de « développement urbain mesuré », perçue par certains territoires périurbains comme une limitation de leur développement imposée par le cœur de la métropole.

Le Codev suggère de mettre en place des rencontres plus « institutionnalisées » entre les deux instances SMEAT et SMTC-Tisséo, portant notamment sur la révision du SCoT et sur la mise en œuvre des « pactes urbains » destinés à assurer une meilleure cohérence urbanisme-transport. Ces rencontres constitueraient des temps propices pour préfigurer la gouvernance de la Grande agglomération toulousaine.

LA COURSE À L'IMPLANTATION D'ENTREPRISES...

Par ailleurs, la concurrence économique, quoique plus « feutrée », reste encore largement de mise entre Toulouse Métropole d'une part et le Sicoval d'autre part. Si les deux intercommunalités se présentent ensemble sous une même bannière aux grands rendez-vous internationaux de l'immobilier d'entreprise (MIPIM à Cannes, SIMI à Paris), la rivalité entre zones d'activité tertiaires reste vive sur le « terrain ».

Citons notamment Labège-Innopole et Montaudran Aerospace, mais aussi le futur « quartier d'affaires » dans le cadre du projet Toulouse EuroSudOuest autour de la gare Matabiau, ou encore la zone aéroportuaire de Blagnac-Andromède. Or il n'est pas certain que le marché de la métropole toulousaine puisse « absorber » facilement cette offre.

Toulouse Métropole doit prendre l'initiative de renforcer le « dialogue coopératif » avec les deux communautés d'agglomération voisines – Sicoval et Muretain – et avec les autres intercommunalités du SCoT sur les façons d'exercer et d'harmoniser les nouvelles compétences. Condition indispensable pour faciliter un jour le regroupement de toutes ces entités au sein d'une vraie métropole d'envergure européenne. Le « cœur » du système métropolitain au moins (les trois grandes intercommunalités, ou le pôle urbain a minima) devra être à terme politiquement intégré dans un souci d'attractivité, de réactivité et d'efficacité.

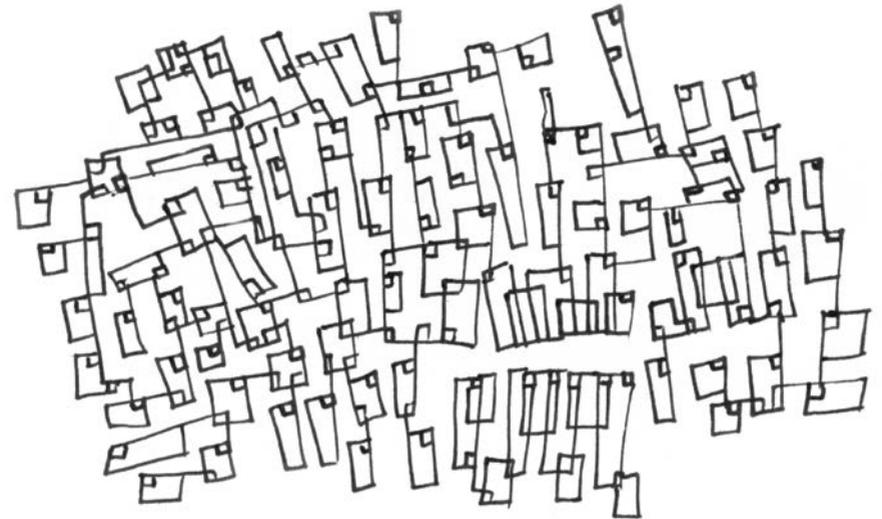
3 QUELLE MÉTROPOLE SOUHAITONS-NOUS ?

En définitive, quelle Métropole souhaitons-nous ? Une Métropole fortement intégrée, comme celle qui se structure actuellement à Lyon, ou plutôt une version a minima, c'est-à-dire une communauté urbaine renforcée sur un périmètre inchangé ?

Faut-il d'emblée fixer un cap ambitieux, au risque – réel – « d'effaroucher » les collectivités voisines, ou plutôt miser sur une évolution progressive, mieux admise, mais dénuée de vision à long terme ?

Les orientations budgétaires de Toulouse Métropole, qui privilégient encore une redistribution aux communes, semblent plaider pour une intégration très progressive de la Métropole. Il convient cependant de rappeler que ces arbitrages entre niveau communal et niveau communautaire sont observés attentivement par d'autres communes et pourraient leur donner envie – ou non – d'intégrer la Métropole...

Une certaine prudence demeure nécessaire. Mais à terme, seule une intégration relativement forte permettra de garantir un avenir européen à la Métropole.



UNE GOUVERNANCE « ÉCLATÉE »

Il convient d'analyser avec lucidité les difficultés provoquées par l'éclatement de la gouvernance du cœur de l'agglomération en trois EPCI (Toulouse Métropole, Sicoval et Muretain). Cette situation, qui nuit à la volonté de « faire métropole » et d'élaborer un « récit métropolitain » cohérent, s'est par ailleurs avérée contre-productive dans la structuration même du territoire métropolitain : positionnement de grands équipements, franchissement de Garonne, prolongement de ligne de métro...

Et le projet de 3^e ligne de métro va fortement modifier l'organisation des déplacements dans la Grande agglomération toulousaine tels qu'ils avaient été pensés dans le SCoT : il sera donc nécessaire de reconsidérer les lieux privilégiés du développement et de les renégocier.

Rappelons que dans la Revue territoriale métropolitaine de Toulouse publiée par la DATAR et la Préfecture Région Midi-Pyrénées en juillet 2013, était évoquée l'instauration d'un EPCI « Métropole » regroupant notamment, outre l'actuelle Métropole à 37 communes, le Sicoval et le Muretain, la communauté de communes de la Save au Touch et des intercommunalités du Nord toulousain, soit une agglomération de plus d'un million d'habitants.

Cette grande métropole toulousaine institutionnelle (sur le modèle de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ou du Grand Paris ?) ne semble plus être à l'ordre du jour...



QUELLE MÉTROPOLE SOUHAITONS-NOUS ?

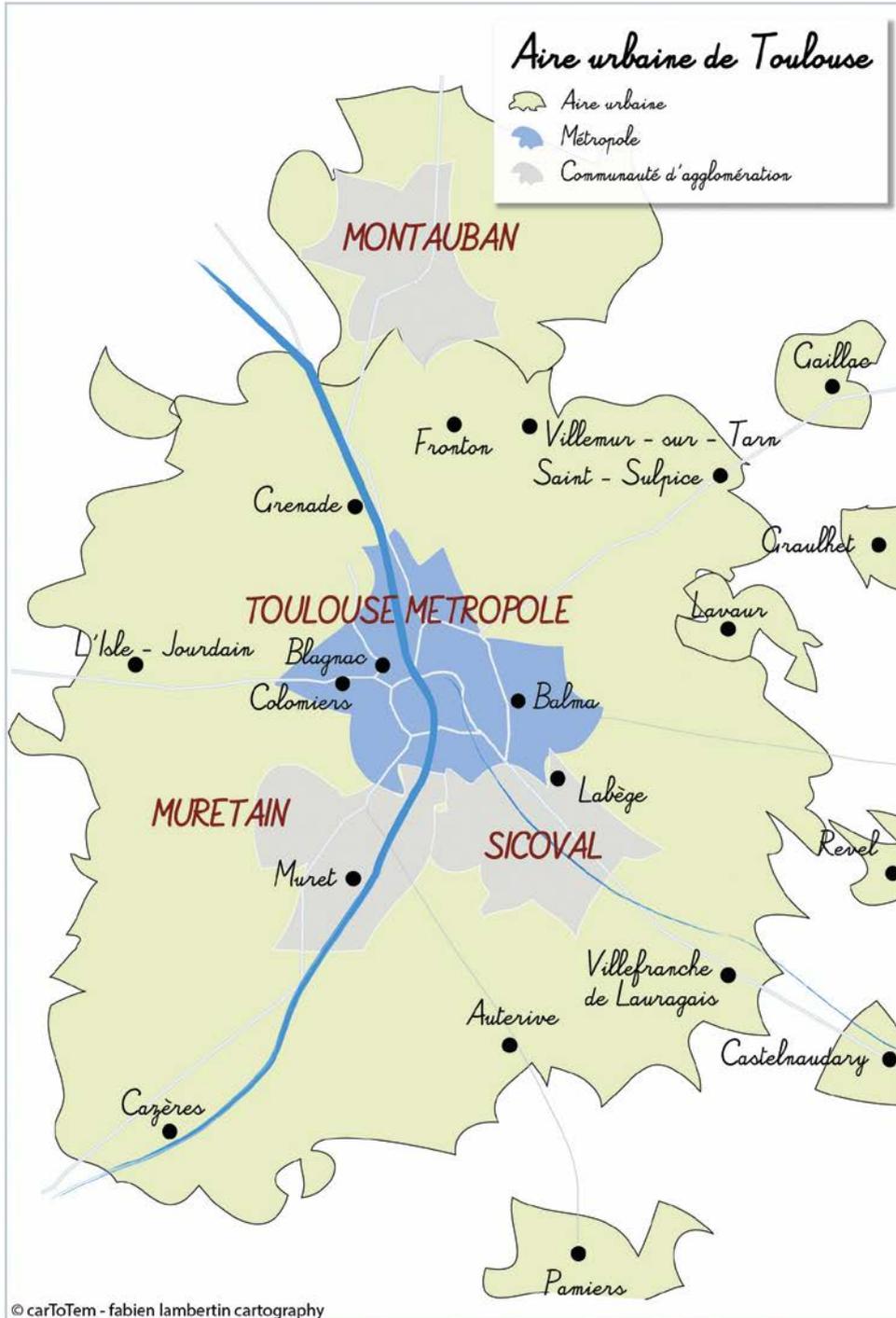
Deux scénarios sont envisageables :

• La métropole coopérative

Cette métropole « dialoguante » fédère Toulouse Métropole (la métropole institutionnelle composée de 37 communes) et les communautés d'agglomération voisines qui nouent ensemble des alliances de gouvernance. Les cadres existent déjà sous forme de deux syndicats mixtes : le SMTC-Tisséol et le SMEAT. La métropole coopérative présente l'avantage de respecter les projets de territoire existants. Basé sur la souplesse et la réactivité, ce dispositif « décentralisé » est séduisant, mais nécessite cependant une réelle coopération entre les trois intercommunalités, bien au-delà de simples ajustements techniques de bon voisinage. Or les tensions actuelles au sein de la Grande agglomération toulousaine témoignent de la difficulté à mettre en œuvre cette coopération.

• La métropole intégrée

Le Sicoval et le Muretain fusionnent avec Toulouse Métropole... En réunissant un million d'habitants, cette « super-Métropole » a le mérite de mieux épouser les contours de la métropole vécue au quotidien par ses habitants. Une autre reconfiguration est possible : seules les communes les plus urbaines du Sicoval, du Muretain et de la Save au Touch rejoignent Toulouse Métropole. Cependant, le risque redouté, tant par certains habitants que par de nombreuses communes périphériques, est la constitution d'une hyper-intercommunalité, « monstre » bureaucratique aussi inefficace qu'hypertrophié...



3

AIRE URBAINE, PLAQUE MÉTROPOLITAINE...

1 L'AIRE URBAINE, OU L'ENJEU DU PÉRIURBAIN

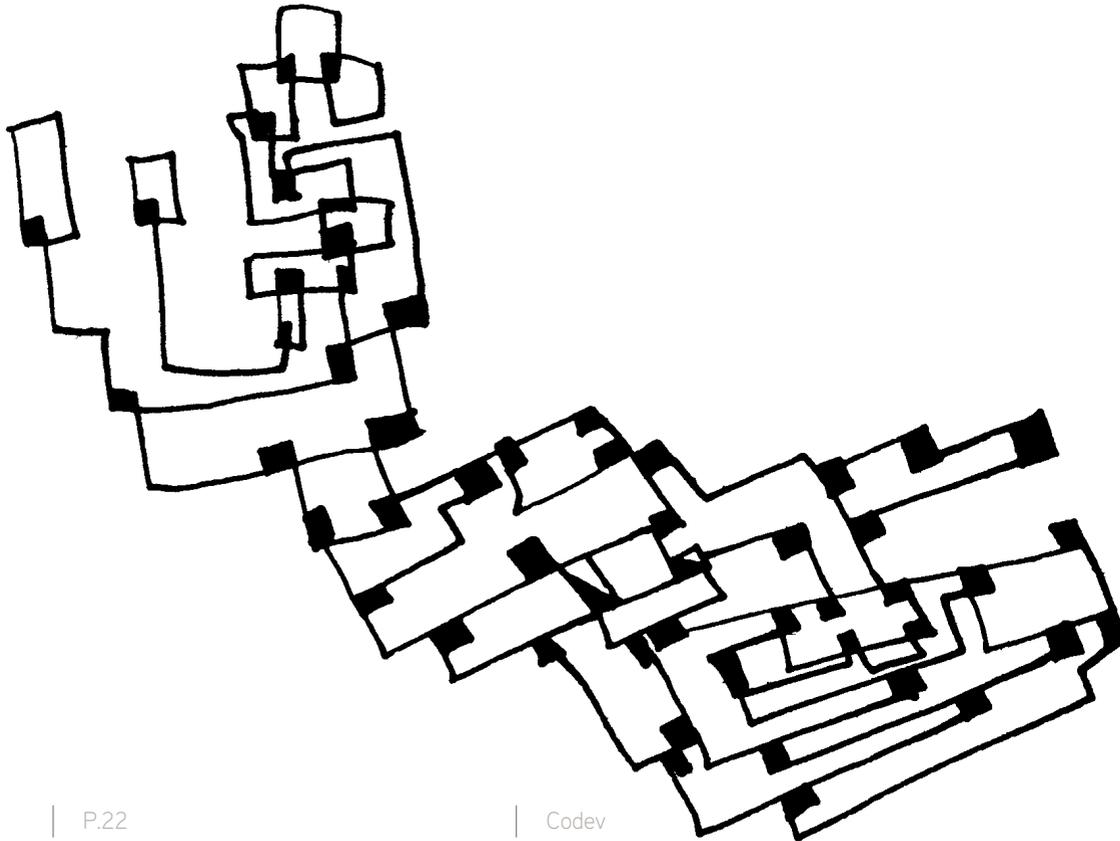
Les modes de vie ont évolué : on habite dans une commune, on travaille dans une autre et on consomme dans une troisième. Le périmètre institutionnel de Toulouse Métropole, soit 37 communes, n'est pas calibré pour concevoir et prendre en compte l'intégralité des pratiques et modes de vie à l'échelle de cette « métropole vécue ».

L'aire urbaine de Toulouse recouvre la moitié nord de la Haute-Garonne : elle concerne plus de 450 communes et « déborde » sur les départements voisins. Dans sa définition statistique, cette aire urbaine donne une appréciation plus juste de la métropole vécue, en se basant notamment sur les trajets domicile-travail.

Le Schéma de cohérence territoriale de la Grande agglomération toulousaine, qui réunit notamment Toulouse Métropole, le Sicoval et le Muretain, ne couvre que le cœur de l'aire urbaine. Trois autres SCoT entourent ce « noyau dur ». Approuvée en 2005, la Charte interSCoT de l'aire urbaine toulousaine avait pour objectif de mettre en cohérence ces quatre projets de territoire. À défaut d'établir une véritable gouvernance, l'intérêt de cet « exercice dialoguant » était d'appréhender – pour la première fois – l'aménagement de l'agglomération toulousaine à l'échelle de l'aire urbaine, soit la métropole vécue au quotidien par 1,2 million d'habitants.

Signalons la signature récente d'une «Charte pour un développement équilibré des territoires» à l'initiative du Conseil départemental de la Haute-Garonne; cette charte réunit notamment tous les territoires de Haute-Garonne qui entourent Toulouse Métropole, soit, outre le Sicoval et le Muretain, la communauté de communes de la Save-au-Touch ainsi que les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) qui correspondent aux trois SCoT mitoyens du SCoT Grande agglomération toulousaine: Pays Lauragais, Pays Tolosan et Pays Sud Toulousain. L'objectif est de co-construire une vision stratégique des territoires périphériques à la métropole toulousaine, soit l'aire urbaine de Toulouse, mais sans les 37 communes qui composent Toulouse Métropole...

L'aménagement des territoires périurbains de la métropole implique de facto une coopération forte entre Toulouse Métropole et le Conseil départemental de la Haute-Garonne. C'est un enjeu primordial dans une agglomération en forte croissance.



2 LE FAIT MÉTROPOLITAIN

L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE TOULOUSE

Processus de transformation des grandes villes, la métropolisation désigne le mouvement de concentration de population, d'activités et de valeur, notamment en matière d'innovation, de recherche et de développement économique.

La métropolisation a des impacts forts sur les territoires environnants, avec notamment la redistribution des fruits du développement. Au-delà même de l'aire urbaine de Toulouse, les villes moyennes comme Albi, Castres, Montauban ou Auch, situées «à une heure» de la capitale régionale, sont aujourd'hui concernées par la métropolisation. Ce vaste ensemble constitue l'aire métropolitaine de Toulouse, appelée également la «plaque métropolitaine».

LES VILLES À UNE HEURE DE TOULOUSE

Se pose dès lors la question du rapport de la métropole toulousaine à son aire métropolitaine et aux agglomérations proches («les villes à une heure»: Albi, Montauban, Cahors, Castres, Auch, Pamiers, Carcassonne, etc).

Dans cette optique, l'association du Dialogue métropolitain qui réunit Toulouse Métropole, le Sicoval, le Muretain, et les communautés d'agglomération de l'espace régional proche, explore la constitution d'un pôle métropolitain en étoile, associant la Grande agglomération toulousaine et les villes moyennes dans son orbite.

Aujourd'hui, la métropole n'est plus perçue comme «prédatrice» mais plutôt décrite comme une porte d'entrée vers l'international, un territoire qui innove et crée des richesses, un lieu où des populations variées se rencontrent. Elle est aussi perçue comme un «moteur» susceptible d'entraîner du développement à l'échelle régionale. Néanmoins, si l'image de la métropolisation a changé, les conditions de mise en œuvre des outils de soutien à l'innovation ou d'accompagnement de l'urbanisation, par exemple, sont héritées des antagonismes passés entre Toulouse et sa région. Comment tirer profit des complémentarités des villes à une heure de Toulouse, comment travailler avec elles et avec l'échelon régional sur ces questions?

Dans la perspective d'une forte augmentation démographique, ne faut-il pas d'ores et déjà penser à une répartition plus équilibrée du système productif métropolitain ? Mais le desserrement des activités économiques ne se décrète pas, et les marchés hors métropole toulousaine s'avèrent souvent insuffisants pour les entreprises.

UN AXE TOULOUSE-ALBI ?

Les villes moyennes « à une heure de Toulouse » sont de fait d'ores et déjà dans l'orbite de la Métropole et constituent des maillons du système métropolitain ; c'est pourquoi il convient de développer leurs capacités à attirer des activités et des populations, ceci afin d'éviter la « thrombose » du cœur de la métropole : la qualité de vie est un avantage compétitif de la métropole toulousaine mais un développement « au fil de l'eau » pourrait fortement compromettre cet atout. Cette qualité de vie est aussi un atout reconnu des villes moyennes proches.

Ces villes proches de Toulouse entretiennent cependant des liens de nature différente avec la métropole et évoluent de façon différenciée. Ainsi, si l'aire urbaine de Montauban semble appelée à se « fondre » à moyen terme dans celle de Toulouse, le corridor Gaillac-Albi conserve une certaine spécificité. Avec son tissu universitaire (Champollion, École des Mines), son acquis culturel et touristique (classement Unesco) et une identité plus marquée, Albi semble plus à même d'établir avec la métropole un partenariat « équitable ».

Par ailleurs, la proximité de la métropole n'est pas forcément synonyme de retombées positives en termes de dynamisme socio-économique et certaines communes de périphérie éloignée (la « quatrième couronne ») connaissent déjà des problèmes sociaux. De même, l'urbanisation rapide et peu contrôlée des corridors qui relient Toulouse aux villes moyennes de sa zone d'influence pourrait se traduire demain par des déficits en matière de services et d'infrastructures, générant des enjeux forts en termes d'aménagement.

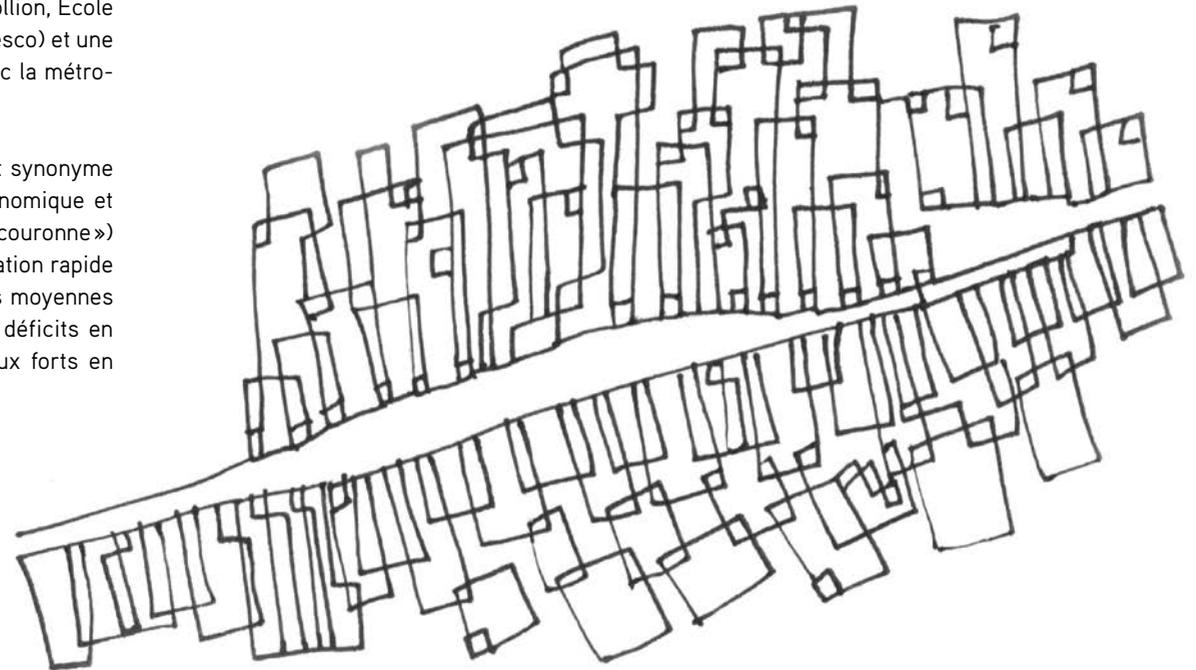
ORGANISER L'AIRE MÉTROPOLITAINE ?

Si le SCoT de la Grande agglomération toulousaine et l'interSCoT (qui couvre le Nord de la Haute-Garonne) permettent d'organiser le développement de la partie la plus urbanisée de la métropole toulousaine, il n'existe à ce jour aucun dispositif pour coordonner l'aménagement de la plaque métropolitaine dans son ensemble.

Cependant, l'interSCoT évolue et pourrait à l'avenir réunir tous les SCoT du « Grand bassin toulousain », soit une douzaine de territoires de projet mitoyens. Cette initiative tendrait à mieux organiser le développement de la plaque métropolitaine.

Le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui devra tenir compte des spécificités de cette vaste aire métropolitaine toulousaine, pourrait aussi jouer un rôle important dans sa structuration.

Par ailleurs, la gestion des transports routiers et scolaires non urbains est une compétence régionale depuis 2017. Un redéploiement des cars interurbains, jusqu'ici organisés selon des réseaux départementaux, pourrait permettre une meilleure desserte de l'aire métropolitaine.



4

LA MÉTROPOLE TOULOUSAINE DANS LA NOUVELLE RÉGION

1 L'OCCITANIE, UNE RÉGION « FUSIONNÉE »

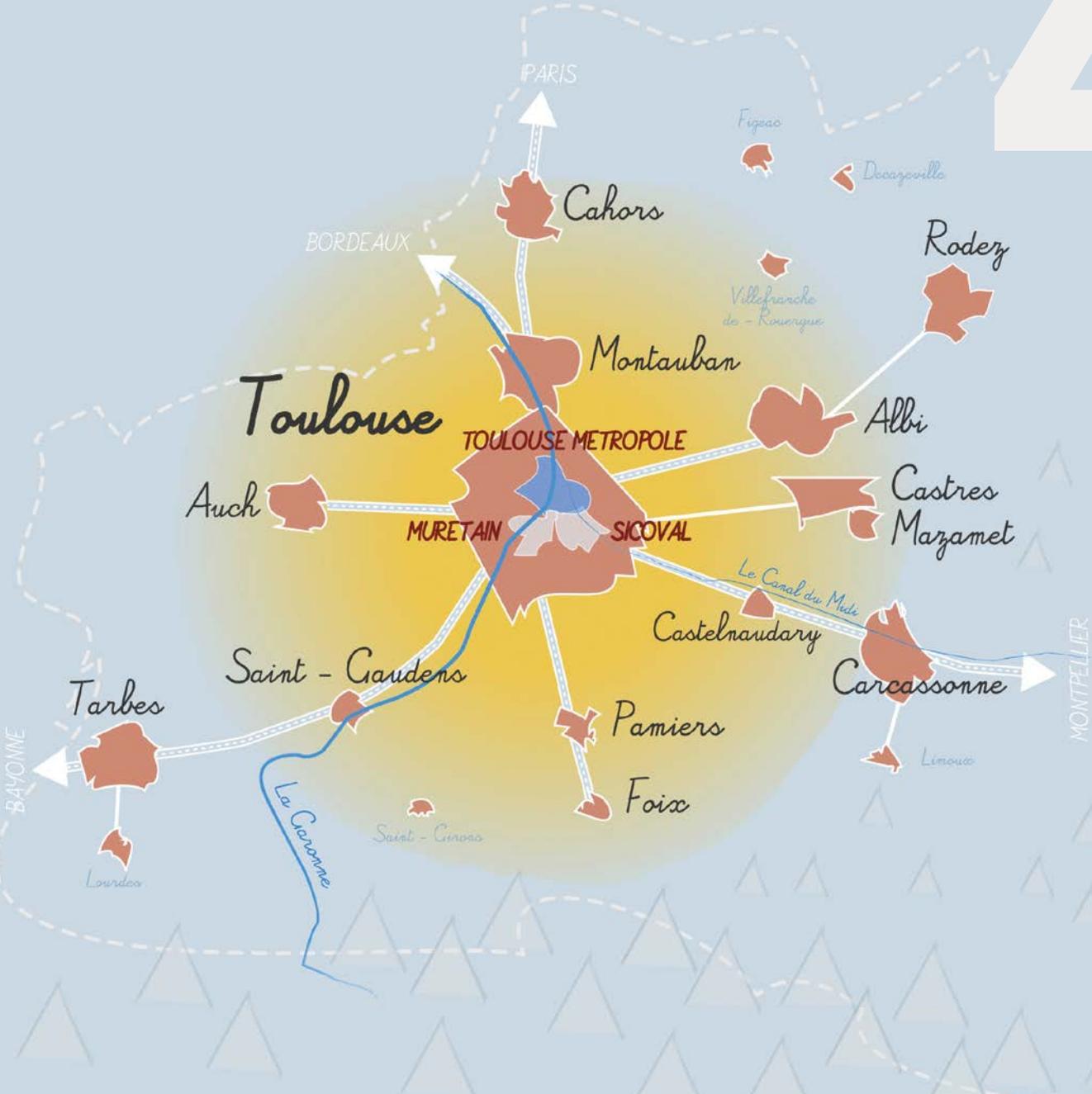
Le 1^{er} janvier 2016, les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont fusionné pour donner naissance à la région Occitanie; une région « bicéphale » qui comporte deux métropoles: Toulouse et Montpellier.

Par leur poids démographique et économique, par leur attractivité et leur rayonnement, ces deux grandes agglomérations urbaines étaient déjà, de fait, des acteurs du développement régional, leur propre développement ayant des effets d'entraînement pour l'ensemble du territoire régional.

Par les nouvelles compétences que leur donne la loi MAPTAM, ces deux métropoles voient leur capacité d'intervention s'accroître, quand bien même leur périmètre institutionnel, relativement restreint, ne reflète pas la réalité d'une métropole « vécue ».

La nouvelle région est dotée quant à elle de compétences élargies, notamment dans le domaine économique et l'aménagement du territoire. Elle devra cependant se mettre progressivement en « ordre de marche » pour être parfaitement opérationnelle, et ce processus d'harmonisation pourrait prendre plusieurs années.

C'est une nouvelle donne pour Toulouse Métropole, qui devra créer de nouveaux liens avec Montpellier et simultanément établir un dialogue constructif avec le Conseil régional.



UNE RÉORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT

L'État a d'ores et déjà réorganisé ses services dans la région : Toulouse a été désignée chef-lieu de la nouvelle région, mais certaines administrations régionales s'installeront à Montpellier qui accueillera ainsi l'Agence régionale de santé, la Drac (culture), la Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, ainsi que la Chambre régionale des comptes.

Les deux académies sont maintenues mais un rectorat régional académique est créé à Montpellier.

QUELLES RELATIONS ENTRE LES DEUX MÉTROPOLES ET LA RÉGION ?

Il existe une tension réelle entre la vocation redistributive assignée par la loi NOTRe aux régions qui doivent veiller aux équilibres territoriaux et la volonté de la loi MAPTAM de favoriser le dynamisme des métropoles pour leur permettre d'affronter la compétition internationale, étant entendu que ce dynamisme a vocation à irriguer ensuite le reste du territoire régional. Le risque est celui d'une sorte « d'indifférence conflictuelle » : d'un côté des métropoles focalisées sur leur périmètre et très vigilantes quant à leurs prérogatives, notamment économiques, et de l'autre une Région affirmant d'une part son statut de « chef de file » en matière économique, et focalisée d'autre part, au nom de son souci d'égalité des territoires, sur les seuls espaces « ruraux » et les villes moyennes.

Ce scénario de l'indifférence ou du conflit, souvent évoqué, n'est pas une fatalité, et les conseils de développement des deux Métropoles militent pour un autre scénario : celui d'une coopération intelligente.

2 RÉGION TOULOUSAINE ET ARC LANGUEDOCIEN : DES ARMATURES URBAINES TRÈS DIFFÉRENTES

L'armature urbaine polycentrique de Midi-Pyrénées reste clairement dominée par Toulouse, tandis que celle de Languedoc-Roussillon présente un continuum – le cordon littoral ou arc languedocien – où Montpellier bénéficie plutôt d'un statut de « primus inter pares » : elle doit composer avec des villes, certes moins « métropolitaines », mais importantes qui contestent régulièrement son leadership : Nîmes, Perpignan, voire Béziers. La conurbation littorale est fragmentée et ce polycentrisme de Languedoc-Roussillon, segmenté plus que maillé, présente une relative faiblesse, d'autant plus que certaines villes moyennes sont en crise. En Midi-Pyrénées, les partenaires de Toulouse (Albi, Montauban, Castres...) ont en revanche acté la métropolisation.

Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon étaient toutes deux gestionnaires de l'extrémité Sud de la « diagonale du vide » qui traverse la France du nord-est au sud-ouest en passant par le Massif central. Cet espace rural commun constitue dorénavant le centre géographique de la nouvelle région Occitanie.

Par ailleurs, des forces centrifuges sont déjà à l'œuvre : on voit ainsi certaines villes moyennes situés aux marges du système métropolitain se tourner vers l'extérieur : Nîmes « regarde » vers Avignon voire Marseille, Perpignan vers Barcelone, tandis qu'en Midi-Pyrénées, Tarbes fait système avec Pau ; Rodez est également en connexion avec le Massif Central.

TOULOUSE-MONTPELLIER : PAS DE RÉELLE CONCURRENCE

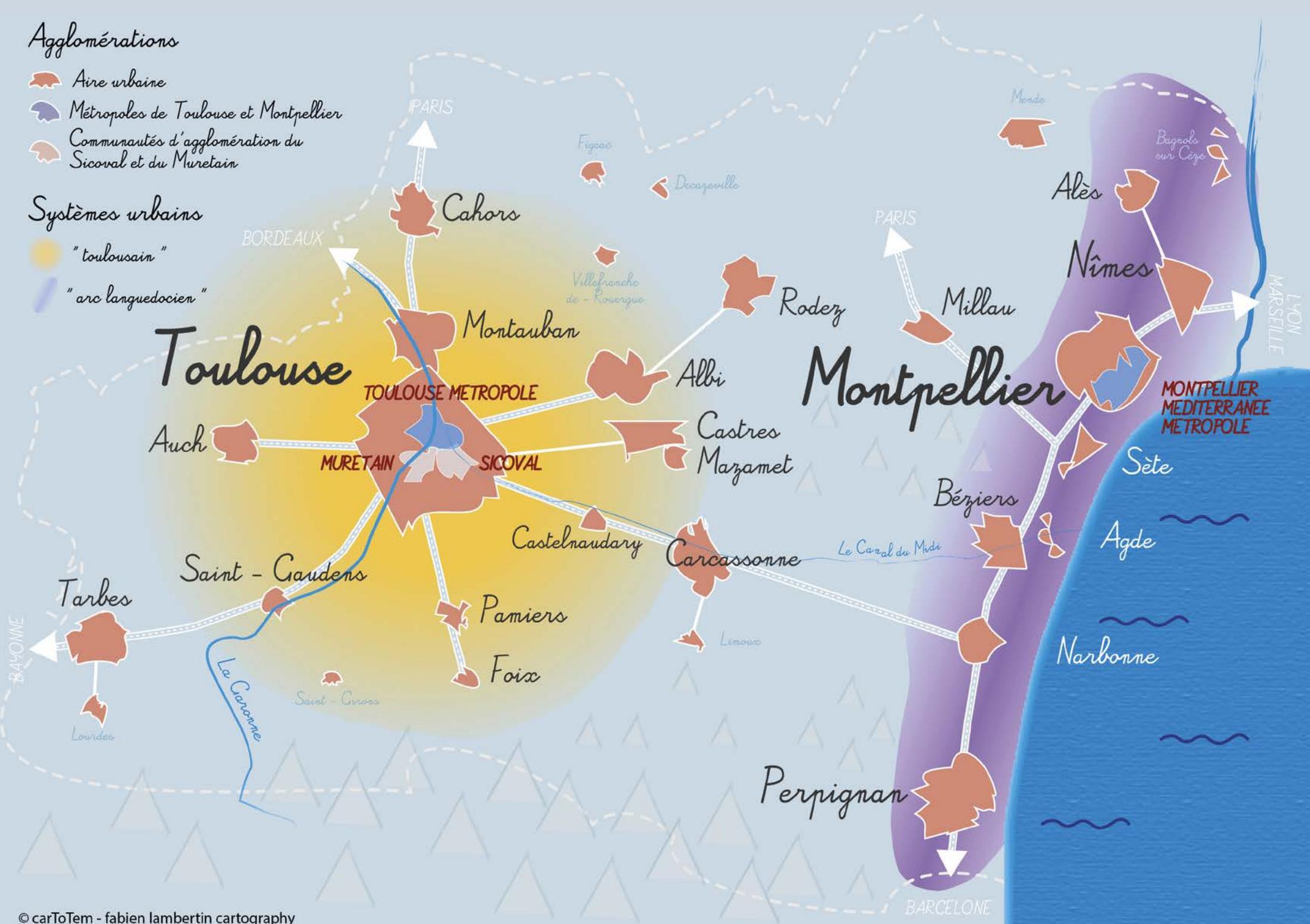
Il n'y a pas de réelle concurrence entre Toulouse, métropole européenne, et Montpellier, métropole régionale. Les deux villes présentent toutefois des profils similaires quant à leurs fonctions administrative et universitaire.

Agglomérations

-  Aire urbaine
-  Métropoles de Toulouse et Montpellier
-  Communautés d'agglomération du Sicoval et du Muretain

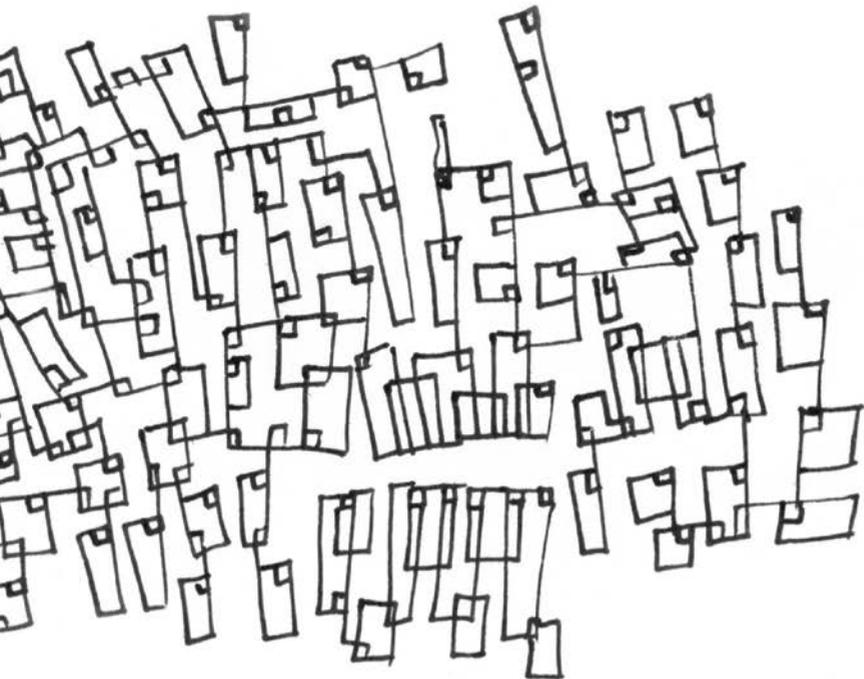
Systèmes urbains

-  "toulousain"
-  "arc languedocien"



Montpellier et Toulouse sont toutes deux très attractives à l'échelle nationale (moins de 20% de la population de Montpellier y est née) et l'attractivité des deux départements (Haute-Garonne et Hérault) est relativement équivalente. La nouvelle région pourrait de plus attirer de très nombreux retraités, originaires notamment d'Europe du Nord, dans les prochaines décennies. Les deux métropoles et la zone littorale doivent d'ores et déjà anticiper cette croissance démographique et préparer les mutations à venir.

Le profil des actifs qui viennent s'installer dans les deux métropoles est différent: il y a par exemple davantage de salariés du public à Montpellier. Si les fonctions assurées sont globalement les mêmes (administration, éducation...), Toulouse se distingue nettement sur deux autres fonctions, peu présentes à Montpellier: la fabrication (environ 8% de l'emploi à Toulouse) et les fonctions de conception/recherche (presque 10%). En Languedoc-Roussillon, ce sont les nouveaux arrivants qui constituent en grande partie le «carburant» de l'économie locale, notamment grâce aux emplois de service, mais certaines villes moyennes languedociennes connaissent des situations de crise et comptent parmi les plus pauvres en France.



3 LE RÔLE POLITIQUE DE LA RÉGION OCCITANIE

L'élargissement du territoire régional généré par la fusion pourrait conduire à un changement dans la signification même de ce qu'est la région. Celle-ci devrait à terme se libérer de son rôle d'équipementière productrice de schémas directeurs et s'incarner à travers des projets de territoires en matière de formation, d'économie ou d'innovation. En la matière, les groupements de collectivités, et surtout les deux métropoles, Toulouse et Montpellier, devront être pleinement impliquées et se mobiliser activement pour créer des synergies.

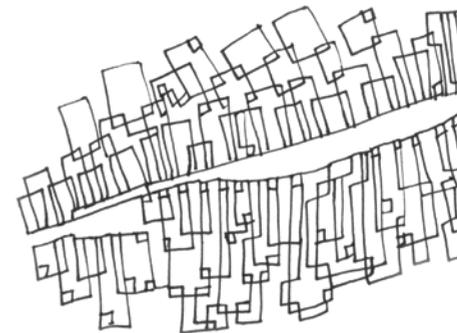
Par ailleurs, la nouvelle région peut créer une opportunité de détendre le dialogue territorial encore très marqué par la tension entre Toulouse et le reste de l'ancienne région Midi-Pyrénées.

LE DIALOGUE DES TERRITOIRES

La loi MAPTAM prévoit la mise en place dans chaque région d'une Conférence territoriale de l'action publique, présidé(e) par le ou la président(e) du Conseil régional.

La région Occitanie a de plus mis en place, de sa propre initiative, une «Assemblée des territoires», composée de 158 élus issus des différents territoires (pays, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, parcs naturels régionaux, communautés d'agglomération, métropoles...).

Ces deux dispositifs (l'un officiel, se réunissant une fois par an, le second plus «informel et dialoguant») viennent juste d'être installés. Ils constituent pour la Région l'opportunité d'affirmer son rôle de chef de file en matière d'aménagement du territoire.



LES MÉTROPOLIS SERONT-ELLES SOLIDAIRES DE LEUR ESPACE RÉGIONAL ?

La Région met en place :

- des politiques territoriales, qui jouent en faveur des territoires ruraux
- des politiques sectorielles, qui jouent, de facto, en faveur des métropoles

Quant à l'État, garant des solidarités verticales par des mécanismes de redistribution, il est moins présent. Les régions affichent un positionnement « redistributif » dans le discours, mais leurs actions sont souvent métropolitaines de fait, à l'exception notable des trains TER, mais dont le maintien coûte cher.

Des solidarités horizontales restent à construire, mais comment construire politiquement, à une échelle aussi vaste, des complémentarités entre économie résidentielle et économie productive ?

Les deux métropoles institutionnelles, encore « inachevées » (37 communes à Toulouse, 31 à Montpellier), ont des difficultés à mettre en place une réelle dynamique à l'échelle de leur système métropolitain :

- Toulouse a amorcé une réponse avec le Dialogue métropolitain, mais les espaces ruraux ne participent pas à cette dynamique qui ne résout pas la dichotomie entre espace métropolisé et espace non-métropolisé.
- Le « Parlement des territoires » créé récemment autour de Montpellier rassemble quant à lui 57 intercommunalités, représentant plus de 2,5 millions d'habitants, de Perpignan à Mende... Mais dans les faits, les systèmes locaux qui composent cette conurbation littorale demeurent relativement cloisonnés et les moyens se concentrent sur Montpellier.

Il convient cependant de rappeler que les métropoles définies par la loi MAPTAM n'ont guère de « pouvoir » en dehors de leur périmètre, si ce n'est la capacité politique de nouer des alliances, d'établir avec les services de l'État des contacts directs et de dialoguer avec les principaux acteurs économiques de leur territoire.

URBAIN VERSUS RURAL : VERS UN « TROC TERRITORIAL » ?

Les territoires ruraux participent aussi des aménités métropolitaines, ils en sont une composante. Citons l'exemple d'Aurillac, située à l'extrémité ouest de la grande région Rhône-Alpes-Auvergne, qui négocie d'ores et déjà un contrat de réciprocité avec la métropole lyonnaise : un « troc territorial » où l'une apporterait des fonctions métropolitaines (étudiants, ingénierie urbaine...) en échange « d'aménités rurales » : produits de qualité, tourisme vert, loisirs etc.

Sera-ce le rôle de la Région d'organiser ce troc ? Ne faut-il pas aussi accompagner une relative déconcentration du système productif comme cela a été le cas dans le secteur de l'aéronautique autour de Figeac ?

Les métropoles peuvent-elles se « déculpabiliser » à bon compte et laisser le Conseil régional assurer seul la maintenance des équilibres territoriaux ?

QUEL « POINT DE VUE » POUR LA MÉTROPOLIS TOULOUSAINE ?

La Grande région ouvre de nouvelles opportunités territoriales, et Toulouse pourrait être tentée « d'aller y faire son marché » en ne sélectionnant que ce qui l'intéresse : l'Aude, Perpignan, un port... et des accords avec Montpellier. Toulouse et Montpellier tissent d'ores et déjà des liens en forme d'alliance. Elles veulent pouvoir peser face à la grande région, notamment sur :

- la gestion des contrats de plan
- la politique des sites universitaires
- le schéma régional de développement économique

La métropole toulousaine pourrait choisir ensuite de ne pas jouer le jeu régional, se contentant de bâtir localement un espace métropolitain à sa convenance, tout en consolidant son espace-monde, c'est-à-dire des relations bilatérales « à la carte » avec d'autres métropoles françaises et étrangères. Si ce scénario semble dans un premier temps avantageux, il peut s'avérer à long terme extrêmement contre-productif pour la métropole. C'est la région dans son ensemble qui doit être attractive pour sa qualité de vie et son dynamisme économique, car c'est le seul moyen d'éviter un développement trop rapide et non maîtrisé de l'agglomération toulousaine.

LE COUPLE MÉTROPOLE-RÉGION

La Région et les métropoles disposent d'outils à leur service, à l'instar des agences de développement économiques; une plus grande coordination entre ces différents outils serait souhaitable, notamment dans les domaines de l'économie, de l'innovation, mais aussi de l'environnement et de l'énergie.

Ainsi, Madeeli, l'agence régionale du développement économique, de l'export et de l'innovation, a été créée dès 2015 sous forme associative (fusion de Midi-Pyrénées Expansion et Midi-Pyrénées Innovation). Elle est financée principalement par la Région Occitanie et l'Europe.

So Toulouse, l'agence d'attractivité et de tourisme de Toulouse Métropole est née, en 2016, de la fusion de trois entités: Toulouse Convention Bureau, l'Office de Tourisme de Toulouse et Invest in Toulouse (anciennement agence de développement économique). C'est un outil de marketing territorial pour vendre la destination Toulouse sous l'angle touristique, patrimonial et économique (salons, congrès, accueil d'entreprises).

Mais au-delà de la promotion du territoire métropolitain, se posera la question des stratégies à mettre en place, en cohésion avec les dispositifs régionaux, et notamment le schéma de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Le réseau des agences d'urbanisme pourrait également jouer un rôle pour développer le dialogue entre les territoires urbains de la région et accompagner les collectivités dans une meilleure compréhension du « fait métropolitain ».

Par ailleurs, la Région va se doter prochainement d'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET); c'est un document prescriptif, qui a donc une incidence sur le développement de la métropole toulousaine. Ce schéma doit faire l'objet d'une co-élaboration en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), dont l'avis est cependant consultatif.

Toulouse Métropole (de même que les autres intercommunalités qui composent l'agglomération toulousaine) devra donc établir un dialogue constructif avec la Région pour s'assurer d'une bonne prise en compte des intérêts métropolitains dans ce schéma.



5 TOULOUSE, MÉTROPOLE EUROPÉENNE À L'HEURE DE LA DÉCENTRALISATION ÉCONOMIQUE

1 BORDEAUX, MONTPELLIER, BARCELONE, L'EUROPE, LE MONDE...

Un autre dialogue existe également, celui qu'une *métropole* (qui aurait donc réussi ses dialogues internes et atteint la «taille critique» pour mériter cette appellation) entretient avec les autres métropoles en France et dans le monde: il s'agit là encore de coopération, mais aussi de rayonnement et de concurrence.

Toulouse, comme la plupart des capitales régionales, entretient un lien «organique» très fort avec Paris et l'île de France: à l'organisation «jacobine» traditionnelle (tutelle administrative, politique, économique...) du territoire national, s'ajoute de plus une dimension plus récente liée aux spécificités de l'appareil productif toulousain et aux grandes décentralisations des années 60.

Ainsi les fonctions dites «métropolitaines», davantage présentes à Toulouse que dans d'autres agglomérations françaises de taille comparable, induisent une forte demande pour des liaisons fréquentes et directes vers la région-capitale. Cette demande de lien vers Paris explique l'engagement fort des collectivités – notamment la Métropole et la Région – pour faire «avancer» le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse. Un projet qui permettrait de plus de rapprocher les deux capitales régionales du Sud-Ouest, systématiquement décrites comme rivales, mais de fait fortement complémentaires.

La métropole toulousaine entretient en effet de longue date des liens économiques avec Bordeaux et l'Aquitaine, notamment dans le domaine du spatial et de l'aéronautique (pôles de compétitivité Aerospace Valley et Agri Sud-Ouest innovation).

LA COOPÉRATION AVEC MONTPELLIER, ET LE «DÉSIR» DE BARCELONE...

Avant même la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, de nombreux acteurs plaidaient pour un renforcement des liens de la métropole toulousaine vers la Méditerranée, Barcelone d'une part, Montpellier, Marseille et même Lyon d'autre part. Une volonté légitime de diversifier les «dialogues» de la métropole toulousaine, considérée comme historiquement rattachée au système méditerranéen, même si les réalités économiques et le réseau ferroviaire aujourd'hui saturé qui lie Toulouse à la Méditerranée viennent tempérer cette analyse. Ainsi, le «désir de Barcelone», fortement mis en avant, n'a pas nécessairement été suivi de liens avérés ou de relations fortes.

La création de la région Occitanie a cependant changé la donne et incite à un rééquilibrage vers la métropole montpelliéraine; malgré un contexte pesant, marqué par les affrontements à distance sur la répartition des implantations des services déconcentrés de l'État comme des services régionaux, les deux anciennes capitales régionales ont su dépasser une logique de compétition territoriale et engager dès 2015, un dialogue.

UN ACCORD-CADRE ENTRE LES DEUX MÉTROPOLES D'OCCITANIE

Un accord-cadre a été signé début 2016 entre Toulouse Métropole et Montpellier Méditerranée Métropole. Il plaide pour une reconnaissance du fait métropolitain et des dynamiques territoriales qu'il génère au sein de la grande région, et liste des pistes de collaboration concrètes entre les deux métropoles, notamment dans les domaines suivants: les transports et la mobilité, le développement économique et l'innovation, le rayonnement international, le tourisme, la culture, le développement universitaire et la recherche, le développement durable.

Cet accord entre les deux métropoles constitue un premier pas important vers la construction d'une culture commune de la coopération et la création d'une «intelligence économique entre les forces vives de chaque territoire».

Les conseils de développement des deux métropoles (CoDe 3M et Codev Toulouse Métropole) souhaitent enrichir cette démarche de partenariat, tant sur la méthode que sur le fond des actions envisagées.

2 MIEUX COORDONNER LES ACTEURS LOCAUX

Redonner la main à l'échelon local ne peut se résumer à un transfert de quelques compétences de l'État aux régions ou aux intercommunalités; il s'agit aussi de créer des instances reconnues et dotées de moyens financiers pour établir des synergies entre le tissu économique local, les services déconcentrés de l'État, les diverses agences régionales ou métropolitaines. Le rôle de la société civile qui détient de l'expertise dans ce domaine (universitaires, syndicalistes, acteurs associatifs, etc.) est essentiel dans l'élaboration des stratégies les plus pertinentes.

Il apparaît donc nécessaire de développer, au niveau local, des moyens d'appréhender les enjeux économiques, comme le font, au niveau national, le Commissariat général à l'égalité des territoires et le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France stratégie). Ceci afin de permettre aux acteurs du territoire de disposer d'une information fiable sur les mutations locales en cours. Confronter les tendances locales aux contraintes de l'économie mondiale et aux grands choix globaux imposés par la transition écologique est nécessaire pour ne pas se lancer sur de fausses pistes.

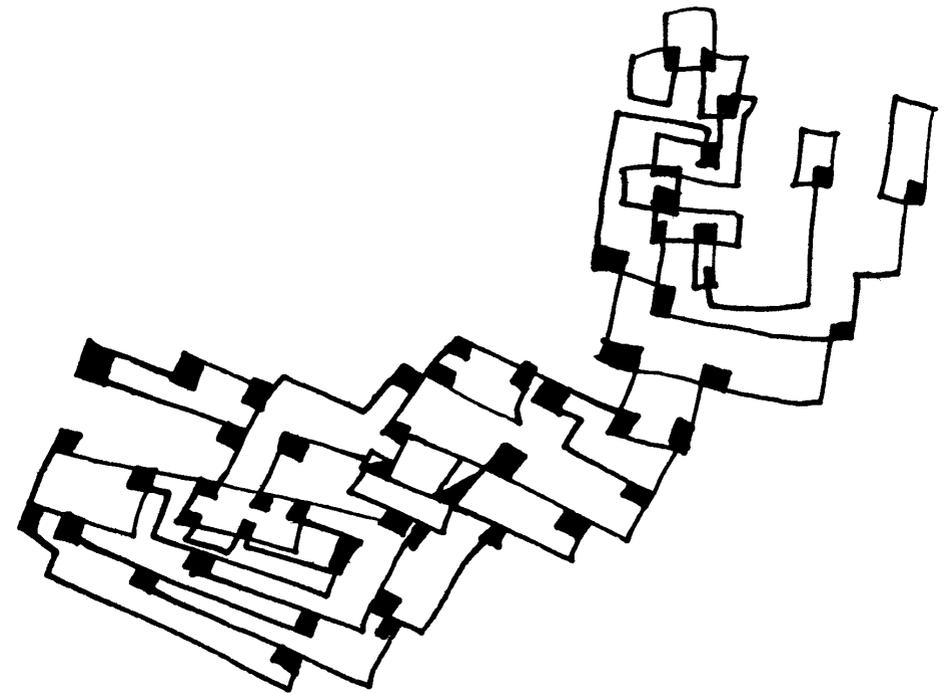
DES ESPACES D'INITIATIVES TERRITORIALES ?

Le rapport de Jean-Pierre Aubert sur les mutations économiques propose de créer pour cela des Espaces d'initiatives territoriales (EIT), dans la logique de la Conférence territoriale de l'action publique en charge de la coordination politique de l'ensemble du territoire régional. Donner à tous les acteurs concernés par le développement économique la possibilité de se coordonner peut non seulement améliorer la capacité d'initiative, mais produit une acceptation sociétale des mutations bien plus efficace que dans les propositions *top/down* habituelles. Si elles détruisent parfois des emplois, les mutations technologiques peuvent aussi générer de nouveaux emplois. C'est cet état d'esprit, cette capacité d'anticipation, tant pour les individus que pour les entreprises, qui doit être le socle des prises de décision, car même les filières les plus puissantes ne sont pas forcément à l'abri des turbulences économiques et des mutations technologiques.

CLUB D'ANALYSE ÉCONOMIQUE : L'EXEMPLE DE LA RÉGION

Comme le souligne Gabriel Colletis dans le rapport sur les mutations technologiques, l'expérience du club d'analyse économique dans le cadre du dispositif DRIME (Dispositif régional d'information sur les mutations économiques, piloté par l'agence de développement Midi-Pyrénées) a rempli sa mission d'expertise croisée. Ces lieux de réflexions et d'analyse, s'ils doivent être bien coordonnés avec les autres dispositifs d'accompagnement de l'économie, ont le mérite, grâce à leur autonomie, de pouvoir produire des réflexions anticipatrices.

Une structure similaire, permettant la rencontre des principaux acteurs locaux concernés par la dynamique économique, serait également à construire au niveau de la Métropole, étant donné son importance dans le développement économique régional.

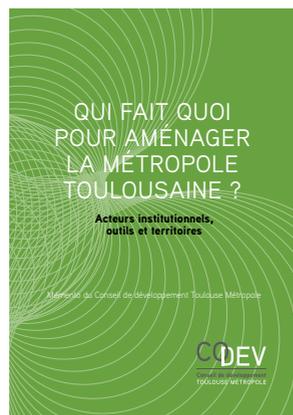


Ouvrir de nouvelles scènes démocratiques

La réforme territoriale est en train de rebattre les cartes des collectivités locales, leurs relations, voire leur nature.

Pour accompagner ces mutations, la mobilisation des acteurs locaux, notamment économiques, est déjà engagée. Mais dans ce grand «maelström» institutionnel, il apparaît indispensable de donner une place accrue aux citoyens. Cela suppose d'ouvrir de nouvelles scènes démocratiques et d'organiser plus intensément le dialogue entre les différentes sociétés locales.

Le risque existe en effet que cette reconfiguration de l'assise territoriale se fasse non seulement sans les citoyens, mais vienne bouleverser leurs repères, participant d'une insécurisation dont on sait qu'elle fragilise la démocratie.



Voir également le mémento du Codev :

Qui fait quoi pour aménager la métropole toulousaine ?

Quels en sont les rouages ? Métropole, communes, communautés d'agglomération... qui sont les acteurs publics du développement urbain dans une métropole en pleine croissance démographique ? Ce mémento s'adresse autant au «profane éclairé» qu'au nouvel élu, aux citoyens curieux comme à tous ceux qui souhaitent «en savoir en peu plus» sur l'organisation de la métropole toulousaine.

CODEV

Conseil de développement
TOULOUSE MÉTROPOLE

*Le Codev remercie pour leur expertise bienveillante :
Mireille Bruyère, Gabriel Colletis, Philippe Estèbe, Michel Grossetti, Robert Marconis,
Emmanuel Négrier, Laure Ortiz, Philippe Raimbault, Clarisse Schreiner
et les nombreux contributeurs.*

Décembre 2016

Rédaction : François Saint-Pierre et Pierre Lépagnot
Maquette : Direction de la communication – Toulouse Métropole
Illustrations pages 20, 26 et 30 : CarToTem
Illustrations noir & blanc et pages 18 et 38 : Fabrice Clapiès
Réalisation : Studio Pastre
Impression : imprimerie Ménard à Labège

Codev Toulouse Métropole - Conseil de développement

Arche Marengo - B323
1, allée Jacques Chaban-Delmas
31500 Toulouse
05 31 22 92 13
codev@toulouse-metropole.fr
www.codev-toulouse.org

Les dialogues urbains de la métropole toulousaine

Cette publication fait suite au mémento du Codev « Qui fait quoi pour aménager la métropole toulousaine ? ». Après avoir listé les acteurs institutionnels, les outils, les territoires, le Codev souhaite apporter un éclairage sur « ce qui fait lien », la gouvernance, les coopérations, les dialogues, et sur ce qui demain pourrait « faire métropole ».

Codev Toulouse Métropole

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

www.codev-toulouse.org

