

# UNE TRAJECTOIRE MÉTROPOLITAINE L'EXEMPLE DE TOULOUSE

Sous la direction de Fabrice Escaffre et Marie-Christine Jaillet



# SOMMAIRE

## Introduction

### **Toulouse : une trajectoire métropolitaine**

Samuel Balti, Fabrice Escaffre, Marie-Christine Jaillet

10

## Partie I

### **La construction sociale et politique d'une métropole**

#### Chapitre 1

### **Le territoire métropolitain**

Samuel Balti, Fabrice Escaffre, Marie-Christine Jaillet

29

#### Chapitre 2

### **Les fragilités urbaines d'une métropole attractive**

Jocelyn Bourret, Fabrice Escaffre,  
Marie-Christine Jaillet et Anne Péré

69

#### Chapitre 3

### **Le plan climat-énergie territorial ou la ville durable à l'heure métropolitaine**

Alice Rouyer

103



## **Partie II**

### **La métropole, entre économie et société de la connaissance**

#### **Chapitre 4**

##### **Le système industriel des hautes technologies et de l'innovation : trajectoire récente**

Jean-Marc Zuliani

131

#### **Chapitre 5**

##### **La Cantine numérique de Toulouse**

Emmanuel Eveno, Mathieu Vidal

181

#### **Chapitre 6**

##### **La connaissance : moteur de la construction d'une société métropolitaine**

Samuel Balti, Mariette Sibertin-Blanc

211

## Introduction

# TOULOUSE : UNE TRAJECTOIRE MÉTROPOLITAINE

**Samuel Balti, Fabrice Escaffre, Marie-Christine Jaillet**

*Étudier la ville « en marche », la ville « en train de se faire ».* On perçoit bien ce que l'exercice avait de périlleux. Le temps de la fabrique urbaine oscille en effet entre gestion du quotidien et temps long du projet. Ses échelles ne se réduisent pas aux seuls périmètres institutionnels. Les projets de Toulouse Métropole, analysés ici, affectent un territoire qui dépasse celui de l'intercommunalité qui les porte. Et de surcroît, la ville n'est pas que « territoire », elle est tout aussi bien affaire de « réseaux » dont l'impact sur la fabrique urbaine, s'il est moins facilement appréhendable que les transformations matérielles qui marquent le territoire, n'en est pas moins bien réel.

Outre l'exigence d'un dialogue chercheurs / acteurs, le cadre proposé par le programme Popsu 2 intégrait deux autres dimensions. D'abord, l'obligation de retenir, par ville, trois des cinq thèmes du « menu » proposé (économie de la connaissance, développement durable, gares, fragilités urbaines et gouvernance). Pour Toulouse, le choix s'est porté sur l'économie de la connaissance, le développement durable et les fragilités urbaines. Ensuite, la perspective, pour chacun des thèmes, d'une analyse croisée entre les villes<sup>1</sup> du programme. Cette dimension ne sera pas directement mobilisée ici, mais nul doute qu'elle a influé sur le cours des travaux toulousains.

Ces différents éléments ont déterminé l'orientation et la forme de cet ouvrage. Appuyé sur des recherches conduites durant une période strictement bornée et sur trois thèmes, il se démarque de l'exercice monographique pour adopter une orientation plus « dynamique », s'intéressant aux transformations et aux processus par lesquels une ville s'efforce de devenir « métropole » ou de l'être davantage, en traitant de quelques « objets » précis qui participent de la métropolisation. Ainsi, il s'attache à décrire et comprendre un moment particulier de la trajectoire métropolitaine de l'agglomération toulousaine, de 2010 à 2014, dans un contexte politique

national de valorisation des métropoles et de reconnaissance de leur rôle dans le retour attendu de la croissance : celles-ci se sont vu attribuer un statut, des moyens pour soutenir l'investissement et des compétences pour asseoir leurs capacités<sup>2</sup> d'action. C'est bien sur ce fonds de scène que les grandes villes « entrées en métropolisation » ont cherché à étoffer leurs attributs par des stratégies adaptées afin de maximiser leurs atouts dans la concurrence intermétropolitaine qui se joue aux échelles nationale, européenne et mondiale. Ce n'est pas l'ensemble de cette stratégie qui sera analysée ici, mais plusieurs pans de sa composante urbaine qui se décline par un (des) projet(s) encadré(s) par une vision plus stratégique.

Avant d'en présenter plus précisément la structure, arrêtons-nous sur le parti pris de cet ouvrage pour l'explicitier.

## S'intéresser à la métropolisation plutôt qu'à la métropole...

Reconnaissons d'abord que le terme « métropole » fait référence à des villes qui n'ont rien de commun, quand ce même terme désigne à la fois les « villes globales » que sont Paris ou Londres et, comme c'est le cas en France, des capitales régionales, qui, même pour les plus grandes, Lyon par exemple, ne sont, comparées aux précédentes, qu'à peine des villes « moyennes ». Et même si l'on s'en tient à la situation française, la définition de la notion de métropole est loin d'être stabilisée<sup>3</sup>.

Une première étape vers une possible clarification exigerait au moins de distinguer deux manières d'appréhender la métropole : la considérer soit comme relevant d'une logique institutionnelle, soit comme résultant d'un ensemble de dynamiques socioéconomiques<sup>4</sup> ?

La première a conduit l'État à utiliser ce vocable en 1965 pour dénommer les grandes villes capitales de région, « métropoles d'équilibre », afin de lutter contre la concentration du développement en région parisienne, puis à le remobiliser avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). Par décret, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la loi Maptam est venue transformer en métropoles les grandes agglomérations françaises de plus de 400 000 habitants, organisées en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en les dotant de larges compétences. Elle est venue inscrire dans le paysage politique français de nouvelles entités institutionnelles dont le pouvoir est destiné à s'affirmer.

La seconde conduit à s'intéresser aux phénomènes qui caractérisent la métropolisation. Ils peuvent s'apprécier à partir d'un certain nombre de notions. Celles-ci structurent le champ de l'analyse de la métropolisation dans les divers registres qui la composent : le registre de l'économie, caractérisé par les processus d'attractivité, d'innovation, de croissance et de polarisation du développement ; mais également le registre de l'urbain et de la société urbaine structuré par les processus de périurbanisation et d'étalement urbain, de fragmentation sociale et de ghettoïsation,

d'appariement électif et de « clubbisation »<sup>5</sup> ; ou encore le registre du politique, marqué par la recomposition des modes de gouvernance, le renforcement de l'intercommunalité et de nouvelles modalités d'exercice de la solidarité... Leur addition et leurs combinaisons servent de cadre problématique au décryptage de ces phénomènes territoriaux complexes que sont les grandes villes métropolisées ou en voie de l'être. L'analyse de la métropolisation paraît ainsi déjà bien outillée, par exemple sur « l'économie de la connaissance »<sup>6</sup> ou par la figure de « la ville à trois vitesses »<sup>7</sup>.

C'est ce parti d'analyse que nous avons adopté : porter intérêt aux processus par lesquels une ville se « métropolise », c'est-à-dire se transforme pour occuper une place particulière (centrale ?) dans le développement actuel. Les différents phénomènes mentionnés ci-dessus sont observables dans la plupart des grandes villes. Ils participent d'une tendance à leur homogénéisation, au point qu'elles paraissent connaître des destins, sinon identiques, du moins largement apparentés<sup>8</sup>. Cependant, pour autant qu'elle soit devenue leur horizon commun<sup>9</sup>, la métropolisation ne se déploie pas partout, ni tout à fait au même rythme, ni de manière uniforme. Elle doit en effet s'accommoder de la « personnalité » singulière de chaque ville, de son histoire au long cours, mais également de ses « capacités » propres qui la mettent en situation d'anticiper, d'accélérer, d'accompagner ou de freiner le processus de métropolisation. Ces « capacités » tiennent à son héritage économique et social, au poids et au rôle des « forces » sociales qui l'habitent, aux dispositions de ses élites, au fonctionnement et aux aptitudes de la sphère politique locale, etc. Le processus de métropolisation obéit donc aussi à une « partition locale ». C'est cette hypothèse qui justifie notre choix d'avancer la notion de « trajectoire » pour analyser ce que le déroulement du processus de métropolisation a de singulier, dès lors qu'il s'applique à une ville en particulier.

## En analysant la trajectoire métropolitaine de Toulouse...

Chaque ville en voie (en cours) de métropolisation déploie sa propre trajectoire. Elle le fait tant localement que régionalement, à l'échelle nationale ou à celle du monde. Le tracé qu'elle dessine est jalonné par un certain nombre d'événements fondateurs ou refondateurs. Il n'est cependant pas linéaire, il peut connaître des bifurcations, des phases d'accélération ou, au contraire, de mise en veille. C'est bien à cette analyse du « chemin parcouru » par l'agglomération toulousaine que cet ouvrage invite, dans des espaces de « consistance » et d'échelles variées : une économie ancrée dans un environnement régional, mais élargie à l'échelle mondiale dans laquelle la métropole toulousaine essaie de conforter sa place ; un territoire local, le sien, au sens géographique et géopolitique du terme, qu'elle s'efforce de structurer, mais également des réseaux dans lesquels elle cherche à s'insérer ou qu'elle anime, voire, domine ; un espace social segmenté, mais dans le même temps traversé et irrigué par des logiques de flux et de mobilités ; ou encore des milieux naturels locaux inscrits dans

des continuités écologiques plus larges... Si la trajectoire métropolitaine de Toulouse peut être décrite, observée factuellement, appréciée à partir d'indicateurs, elle est aussi vécue, mise en mots, voire en récit <sup>10</sup>, par ses acteurs locaux comme par ses habitants.

Mais ce qui nous intéresse ici plus particulièrement, c'est la manière dont les projets urbains et les stratégies territoriales peuvent influencer sur cette trajectoire. Quelle part y prennent-ils ? Que doivent-ils aux acteurs locaux, au premier rang desquels les élus, mais également aux « techniciens » de l'urbanisme, aux acteurs économiques ou aux habitants ? En quoi ces projets, lorsqu'ils visent à définir une stratégie urbaine, participent-ils à réorienter la trajectoire d'une ville en voie de métropolisation, à en faciliter le chemin ? Dans un contexte où l'action publique est marquée par l'incertitude <sup>11</sup>, où elle s'attache à « une mise en équilibre permanent » <sup>12</sup>, les acteurs locaux ont-ils encore le pouvoir d'agir sur la trajectoire de leur ville, en organisant un système d'action plus efficace ou/et en développant des projets qui peuvent influencer le cours de sa trajectoire, la réinterpréter ou lui donner un autre sens <sup>13</sup> ?

## À un moment particulier de son histoire

Pour saisir la trajectoire d'un objet, il faut observer son point de départ et d'arrivée, la succession des positions occupées dans l'espace à la suite des diverses impulsions qu'il reçoit <sup>14</sup>, les traces laissées par ce mouvement, susceptibles d'aider à sa reconstitution *a posteriori*. Transposée à celle d'une ville, l'analyse restera ici plus modeste, en particulier parce qu'elle n'a pas l'ambition de reconstituer l'ensemble de la trajectoire de Toulouse, en mobilisant les traces archéologiques et les diverses sources (écrits, cartes, etc.) qui permettraient de remonter à ses « origines » et de dérouler, dans le temps long, l'histoire singulière de cette ville, les différentes étapes de sa « fabrication ». On se contentera ici de porter le regard sur un moment particulier de son histoire récente au cours de laquelle elle se « métropolise ». Il existe bien sûr des traces et des témoignages de cette « métamorphose » : déclarations d'acteurs mais aussi d'habitants ; documents de planification, diagnostics préalables aux projets et schémas de développement ; iconographie produite à des fins d'analyse ou de communication territoriale, etc.

## Appréhender la stratégie urbaine, sans la mythifier

Idéalement, la définition d'une stratégie urbaine devrait précéder celle du projet qui se déclinerait ensuite, logiquement, en une série de programmes urbains. Ces opérations, concrètes, limitées territorialement, concrétiseraient le projet en « objets et formes urbaines » <sup>15</sup>. Dans la réalité, les relations entre stratégie, projet et programmes sont rarement linéaires et hiérarchiques. Elles sont plus complexes et procèdent plutôt par itération. Non seulement la stratégie, dans sa capacité à orienter le projet, est réinterrogée par les conditions même de réalisation de celui-ci, mais sa prétention <sup>16</sup> même à organiser l'action doit être considérée avec une

certaine distance. Les documents qui rendent compte de la définition d'une stratégie sont souvent le fruit d'exercices *a posteriori* qui cherchent à établir ou reconstituer une cohérence, à donner un sens (une perspective) à un ensemble d'actions dont l'impulsion n'obéit pas toujours, tant s'en faut, à une vision préalable. Il faut se méfier d'une conception « prométhéenne » de la stratégie urbaine qui prétendrait embrasser la totalité de la ville, donnant à penser que l'action publique peut en maîtriser toute l'organisation.

Et ce, d'autant plus que la définition de la stratégie urbaine, lorsque l'on s'y efforce sérieusement, et qu'il ne s'agit pas simplement d'un exercice de communication, n'est pas l'apanage d'un seul acteur dans la posture d'un démiurge, mais le résultat d'échanges et de confrontations entre des élus, des techniciens, des acteurs publics, des acteurs socioéconomiques, des investisseurs privés, mais également des associations d'usagers, et de plus en plus des collectifs d'habitants. Ces échanges s'opèrent sur de multiples scènes. Certaines sont connues : « scènes » du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme intercommunal, du programme local de l'habitat, du plan de déplacements urbains ; d'autres s'ouvrent, celle, par exemple, du plan climat-énergie territorial, introduisant dans le jeu de nouvelles préoccupations ; quelques-unes sont aussi plus informelles.

Il faut d'autant plus se garder d'une vision prométhéenne que ce qui fait la ville ne se réduit pas à la ville administrée, organisée, planifiée, projetée. Si la recherche, lorsqu'elle est mobilisée dans le cadre de l'action publique, est plutôt conduite à se pencher sur celle-ci, elle ne peut ignorer que nul projet, aussi ambitieux soit-il, ne saurait embrasser la totalité de la ville vivante. Une partie de la ville, là où elle se fabrique aussi, ses vides, ses interstices, ses délaissés, lui échappe...

### Quelques jalons de la trajectoire métropolitaine toulousaine

Parmi les trajectoires métropolitaines, celle de Toulouse est généralement caractérisée par son dynamisme, depuis qu'à partir des années 1960 s'y est développée une économie portée par l'innovation scientifique et technologique. On a cependant longtemps dit d'elle qu'elle était en retard, ayant en quelque sorte endossé une « ambition métropolitaine » sans en avoir tout à fait l'ampleur du regard ni la « vêtue » urbaine : pas de vraie vision partagée, pas de tradition affirmée de coopération intercommunale, pas d'ambition urbaine déclinée par une urbanisation ou des bâtiments remarquables, nulle « œuvre » architecturale dont on parle... Néanmoins, sans ces attributs, elle a connu un des plus forts développements économique et démographique des villes françaises... Alors qu'en conclure ? Que la définition d'une stratégie ne serait une nécessité que pour les villes « en crise » qui doivent s'attacher à reconstruire leur attractivité ? Qu'elle est moins utile quand les ingrédients du développement sont là, comme c'est le cas pour Toulouse, qui a, de plus, bénéficié du soutien de l'État dans la durée <sup>17</sup> ? Cela reviendrait-il à dire que le processus de métropolisation s'y est déroulé sans intervention de la sphère locale ? Non bien sûr. À bas bruit, sans coup

d'éclat, les acteurs locaux ont accompagné, impulsé pour partie, la mutation de l'agglomération toulousaine, ajoutant aux caractéristiques de la grande ville de province, capitale de sa région, un certain nombre d'attributs métropolitains. Ils ont su nouer des alliances au moment où il le fallait.

Jusqu'à la fin des années 1950, Toulouse est une ville qui ne comporte pas de grande industrie, hormis la fabrication de poudres et explosifs par la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) et celle d'engrais chimiques par l'Office national des industries azotées (ONIA), installées l'une et l'autre aux franges sud de la ville. Mais elle dispose déjà de quelques-uns des ingrédients qui feront son développement économique futur : la présence d'une faculté des sciences, des activités aéronautiques depuis le début du <sup>xx</sup>e siècle <sup>18</sup>. En 1962, l'agglomération n'est encore constituée que de deux communes, Toulouse et Blagnac, qui regroupent environ 330 000 habitants. L'étendue de la commune centre, lui permet de contenir l'accueil de nouvelles populations et d'absorber la croissance urbaine <sup>19</sup>. Cette organisation spatiale contraste alors avec celles des principales villes françaises où l'urbanisation, faute d'espace suffisant dans la ville centre, se développe en périphérie, dans les communes de première couronne.

Une première impulsion survient au début des années 1960 avec l'octroi du statut de « métropole régionale d'équilibre » dans le cadre de la politique d'aménagement portée par la Datar. L'État, relayé par la communauté scientifique locale, mise alors sur Toulouse pour y décentraliser les activités spatiales et aéronautiques. La décision est prise en 1963 d'y localiser le Centre national d'études spatiales (CNES) ainsi que l'École d'aéronautique et l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). Observant cette trajectoire, Guy Jalabert <sup>20</sup> a déjà mis en évidence ses principales composantes territoriales, économiques et scientifiques. Les dynamiques technopolitaines s'y appuient sur de puissants acteurs industriels – en particulier ceux de l'aéronautique et du secteur spatial –, sur la recherche scientifique et les universités et, plus particulièrement, sur un noyau de compétences <sup>21</sup> dans le champ des mathématiques appliquées et de l'informatique <sup>22</sup>. De leur côté, les acteurs locaux se mobilisent pour créer un environnement propice à l'installation d'activités scientifiques.

La population de la commune centre et de sa première couronne augmente alors de manière significative. Toulouse offre des réserves foncières qui permettent d'accueillir des opérations d'envergure, caractéristiques de l'urbanisme des Trente Glorieuses <sup>23</sup> : un campus universitaire, s'installe au sud, à Rangueil (il deviendra le principal pôle de rayonnement scientifique de la ville) ; et surtout une quasi ville nouvelle, Le Mirail <sup>24</sup>, est planifiée au sud-ouest pour pallier les besoins en logements des classes moyennes.

Moins frappée par la crise des chocs pétroliers, l'économie toulousaine poursuit son développement dans les années 1970, en prenant appui sur les ressources locales du système scientifique <sup>25</sup>. Une industrie des

satellites se structure autour du CNES et de nombreux sous-traitants informatiques, puis de firmes du secteur spatial (Matra, Alcatel). L'industrie aéronautique est renforcée en accueillant les usines d'assemblage du consortium Airbus. Le pôle urbain s'étend alors à 27 communes et l'aire urbaine en englobe 61<sup>26</sup>. L'attrait de l'accession à la propriété d'une maison individuelle pour les classes moyennes et l'utilisation généralisée de l'automobile vont progressivement transformer les campagnes environnantes de Toulouse<sup>27</sup> en les « périurbanisant ».

La décennie suivante est souvent associée à une nouvelle étape de la trajectoire métropolitaine<sup>28</sup>. Deux évolutions vont notamment être décisives : d'une part, la transformation des usines d'électronique et d'informatique en centre de recherche et de développement ; d'autre part, le passage au numérique de l'industrie aéronautique avec le programme de l'A320. Dans le même temps, l'État accompagne les coopérations entre entreprises et organismes de recherche et la création de plusieurs grands laboratoires. L'essor des activités spatiales et aéronautiques, tout comme la décentralisation de Météo France en 1982, ont également renforcé les besoins en services informatiques, suscitant la création de nombreuses PME dans ce secteur<sup>29</sup>. Un système productif local se structure en quelques années autour des activités innovantes et de haute technologie : dès le début des années 1980, il se déploie en dehors de la commune centre avec l'aménagement de parcs scientifiques et technopolitains<sup>30</sup>. Non seulement la périphérie toulousaine attire les activités économiques, mais elle polarise les trajectoires résidentielles, au point que le nombre d'habitants des 57 communes qui constituent la banlieue en 1990 a presque triplé depuis 1968<sup>31</sup>.

Un des caractères marquants de la métropolisation de Toulouse réside dans l'étalement de son agglomération, corollaire d'une croissance démographique qui ne se dément pas. Il s'accompagne d'une division sociospatiale particulièrement marquée. Ainsi, l'impulsion initiale, réactivée par la politique des « métropoles d'équilibre », a-t-elle rencontré un terrain favorable tant du fait de l'histoire économicoscientifique locale que des conditions géographiques (disponibilité foncière). Mais, relevant plusieurs carences, notamment l'absence de siège décisionnel des grandes entreprises ou la relative faiblesse de la construction intercommunale, Guy Jalabert diagnostique encore en 1995 « l'incomplétude » de la métropole toulousaine.

Malgré la crise de 2008 et les mutations structurelles qui, dès le début des années 2000, ont impacté l'emploi dans le secteur aéronautique, la trajectoire métropolitaine de Toulouse s'est poursuivie. Issue de la fusion entre les constructeurs européens, EADS, devenu Airbus Group depuis 2014, a réorganisé sa chaîne de production selon une organisation réticulaire qui conforte la place de Toulouse<sup>32</sup>. Aux activités d'Airbus Industrie et d'Astrium Aerospace correspondent aujourd'hui deux pôles majeurs de l'agglomération : au nord-ouest, celui de Toulouse-Blagnac-Colomiers et, au sud-est, celui de Toulouse-Labège. L'essor de l'un comme de l'autre a

été favorisé par les politiques locales attentives à répondre aux besoins des industriels par l'aménagement des parcs d'activités et la construction de logements et d'équipements susceptibles d'accueillir leurs salariés.

De son côté, la croissance démographique n'a pas faibli : plus de 20 000 habitants supplémentaires sont recensés chaque année durant les années 2000, dont près de 5 500 pour la seule commune de Toulouse<sup>33</sup>. L'aire urbaine continue, quant à elle, de s'étendre en franchissant les limites de la région Midi-Pyrénées, avec l'absorption à l'est de plusieurs communes de l'Aude. Les données issues du dernier recensement de l'Insee montrent bien à quel point la tendance s'est accentuée : 111 communes supplémentaires ont intégré l'aire urbaine entre 1999 et 2010<sup>34</sup>.

À l'instar d'autres grandes villes françaises, mais plutôt plus tardivement, l'intercommunalité s'est progressivement développée, dans la périphérie d'abord (création du Sicoval, Syndicat intercommunal de la Vallée de l'Hers en 1975), puis avec la mise en place autour de Toulouse d'un district qui s'est ensuite transformé en communauté d'agglomération<sup>35</sup>. La planification y a aussi été mise à niveau et élargie<sup>36</sup>. Deux lignes de métro<sup>37</sup> et des projets urbains ont vu le jour : un Grand Projet de ville, de nouveaux quartiers comme Andromède, Borderouge. Et, pendant ce temps, les moteurs technoscientifiques et résidentiels du développement ont continué de fonctionner<sup>38</sup>.

### 2010-2014, une nouvelle étape ?

C'est à ce point de la trajectoire que l'observation *in itinere*, dans le cadre du programme Popsu 2, s'est engagée, peu après l'arrivée au pouvoir municipal d'une majorité de gauche, suite aux élections municipales de 2008, rompant avec une trentaine d'années de continuité politique, au centre droit<sup>39</sup>. Ce changement politique a-t-il ouvert une ère nouvelle ? A-t-il eu pour effet de réorienter la trajectoire métropolitaine de Toulouse ? Ce serait sans compter avec les inerties économiques, territoriales et institutionnelles qui n'autorisent pas semblable réorientation. Pour autant, il n'a pas été sans effet, *a minima* dans la « méthode politique », mais également par une certaine inflexion dans une trajectoire métropolitaine, déjà amorcée depuis plusieurs décennies, par la vigueur du développement et la capacité des élus à répondre à ses besoins.

Ce qui paraît caractériser cette période et justifie que l'on puisse parler de « nouvelle étape », c'est sans doute la volonté explicite d'affirmer Toulouse comme une des métropoles françaises « qui comptent », de la conforter par une organisation de la coopération intercommunale et de l'action publique adaptée aux enjeux, de la doter d'un projet urbain capable d'encadrer les opérations d'aménagement par une vision stratégique. Plus que par une franche bifurcation (que d'autres grandes villes françaises ont pu connaître<sup>40</sup>), cela s'est traduit par des inflexions sensibles : une volonté de mieux contrôler le développement urbain, de développer la maîtrise publique de l'aménagement, de réajuster l'offre de transport en commun,

de faire émerger un nouveau récit métropolitain<sup>41</sup>. Ce moment particulier de l'histoire locale, où les élus se saisissent de la trajectoire métropolitaine de leur agglomération, pour l'asseoir plus fortement, s'inscrit dans un contexte national de renforcement des métropoles. Mais dans le même temps, la concurrence entre métropoles, d'une part, s'est accrue, dans un environnement marqué par la montée des incertitudes ; d'autre part, elle est moins régulée par l'État puisqu'il procède lui-même par « appels à projets », lesquels avivent des situations de concurrence. Aussi, ce qui ne manquait pas nécessairement à la métropole toulousaine jusque-là, peut finir par lui faire défaut... En résulte sans doute pour partie la mobilisation des acteurs locaux pour la mettre à la hauteur des enjeux et la doter des attributs dont disposaient déjà nombre de ses « concurrentes ». Ce moment particulier se caractérise, enfin, non sans résistance ou rejet, par l'éveil de la société locale à la dimension métropolitaine de la ville et par l'évidence d'introduire davantage de cohérence dans une urbanisation et un développement qui se sont faits pour partie, dans la ville centre comme en périphérie, « au fil de l'eau ».

Parmi les inflexions notables, entre 2008 et 2014, des démarches « participatives » ont été conduites dans plusieurs domaines de l'action publique : la culture avec les Assises culturelles<sup>42</sup>, les mobilités avec les Assises de la mobilité et le projet urbain avec La Fabrique toulousaine. Plusieurs programmes ont été remis en chantier, comme celui de Borderouge ou de l'écoquartier de la Cartoucherie. Mais surtout l'affirmation de la place de Toulouse dans l'économie de la connaissance a conduit les élus à faire de la diffusion et de l'appropriation de la connaissance un enjeu de société. La volonté d'inscrire l'ensemble des Toulousains dans une société de la connaissance s'est accompagnée de la définition d'un certain nombre de projets urbains aux appellations évocatrices : Arc des sciences, Quai des savoirs, en relation avec un festival des savoirs partagés (La Novela). Elle s'est également incarnée dans l'essaimage de tiers-lieux, appuyés, à l'instar de La Cantine, sur le secteur du numérique<sup>43</sup>. De manière plus classique, le projet et la stratégie urbaine se sont fondés sur le renouvellement des exercices de planification (plan local de l'habitat en 2011 et plan de déplacements urbains en 2012) et l'engagement de nouvelles démarches, plan climat-énergie territorial en 2012 intégrant les enjeux climatiques, et plus largement de la transition écologique.

L'analyse de ce « moment » de la trajectoire toulousaine s'est inscrite dans les interrogations plus générales proposées par le programme Popsu 2 sur les dynamiques urbaines métropolitaines. Elle a donc contribué à les éclairer, en particulier, en déchiffrant ce que recouvre localement l'économie de la connaissance, en reconstituant la manière dont les métropoles se saisissent de l'injonction au développement durable<sup>44</sup>, enfin en explorant les fragilités qu'elles génèrent, non pas celle bien identifiée aujourd'hui avec les effets d'une ségrégation qui aboutit à la formation de quartiers de « relégation », mais celle, plus ordinaire, suscitée par les tensions générées par l'urbanisation accélérée de certains territoires métropolitains.

## La structure de l'ouvrage

Il s'organise en deux parties comportant chacune un chapitre de contextualisation et deux autres directement appuyés sur des objets étudiés dans le cadre du programme Popsu 2.

La première partie s'ouvre ainsi avec un chapitre intitulé « Le territoire métropolitain » (chapitre 1) qui retrace les étapes du développement de « l'agglomération toulousaine » soit un ensemble sociospatial qui atteint désormais 5 000 kilomètres carrés. Ce sont en particulier l'organisation du peuplement, les transformations des modes de vie et d'habiter d'une « ville à trois vitesses » qui y sont d'abord étudiées, avant que les principales étapes de la construction politique du territoire n'y soient analysées. Cette construction s'est accélérée depuis 2009 avec la création d'une communauté urbaine, devenue depuis métropole, réunissant 37 communes et 700 000 habitants et s'appuyant sur une coopération intercommunale dont l'intégration s'est affirmée avec l'élargissement de son périmètre et le renforcement des modalités de coopération.

Le chapitre 2 analyse la stratégie métropolitaine de Toulouse au prisme des *fragilités urbaines* inhérentes à sa forte attractivité, dans le Nord toulousain. Ce secteur géographique de la métropole intègre des faubourgs, des quartiers des années 1960 à 1970 ou plus récents, mais aussi des tissus pavillonnaires, pour certains, en voie de densification. Le développement urbain, massif et récent, y est confronté aux appréciations des habitants et aux orientations de l'action publique. Sont ainsi explorées des formes à la fois plus ordinaires et plus diffuses de fragilité, fruit d'une urbanisation composite, « sous tension » ; résultant également de la coexistence de populations aux attentes et trajectoires fortement différenciées, de passage pour certaines, ancrées, voire « assignées » pour d'autres.

Dans le chapitre 3, c'est la *métropole durable* qui est abordée au regard du plan climat-énergie territorial toulousain. Ce document participe en effet à l'actualisation des instruments qui servent de référence aux orientations communautaires en matière de développement durable. Ce faisant, il participe à la constitution d'un « milieu local d'expertise » qui contribue à estomper les frontières partisanes, communales, sectorielles... Il constitue aussi un espace d'acculturation à de nouveaux paradigmes de l'action publique métropolitaine.

La seconde partie réunit des contributions qui abordent différentes dimensions de *métropole de la connaissance*, en raison de son caractère central dans le développement métropolitain toulousain et de sa place affirmée dans la stratégie urbaine.

Le chapitre 4 précise la trajectoire récente du système industriel des hautes technologies et de l'innovation à Toulouse, esquissé dans cette introduction. Il montre en particulier comment ce système évolue entre spécialisation renouvelée et diversification en devenir.

Les deux chapitres suivants éclairent deux dimensions spécifiques de la *métropole de la connaissance* qui tentent de construire une société du même nom.

S'appuyant sur l'étude de La Cantine numérique, le chapitre 5 analyse la place, le rôle et les formes du versant numérique de l'économie et de la société métropolitaines de la connaissance à Toulouse. Enfin, le chapitre 6 s'intéresse plus spécifiquement à la manière dont la volonté de diffuser la culture scientifique a conduit à l'associer tant à la stratégie culturelle qu'au projet urbain. ■

locales pour construire des réponses ; d'autre part, accompagner une impulsion nouvelle en s'émancipant de certains standards de l'action culturelle et en expérimentant des formats situés aux interfaces de la culture, des savoirs et de la science.

### Des équipements pour renouveler l'offre

Parmi les projets emblématiques, figure la réalisation de plusieurs équipements dont certains sont censés compléter la panoplie métropolitaine de Toulouse. La Ville de Toulouse décide de rattraper son retard dans le secteur des musiques actuelles et de construire à Borderouge son complexe labellisé (Metronum, 2013), avec une salle de concert d'une capacité de 500 places et des espaces de répétition qui offrent aux artistes locaux des outils de travail attendus depuis longtemps. Un atelier de création et d'exposition est en projet à Montaudran : il doit permettre d'héberger – et de retenir à Toulouse – une compagnie de théâtre qui fabrique des spectacles et des installations urbaines (La Machine, 2015). Dans le quartier des Sept-Deniers, une ancienne fabrique de papier à cigarettes fait l'objet d'une réhabilitation pour accueillir des associations culturelles et devenir un équipement dédié à la pratique artistique, à l'éducation populaire et à la diffusion de spectacles (Espace Job, 2011). Enfin, le réseau des médiathèques s'étoffe et s'étend aux quartiers populaires du sud-ouest toulousain (Grand M, 2012). Cette offre renouvelée d'équipements est complétée par quelques initiatives municipales de la périphérie toulousaine qui contribuent, depuis plusieurs années déjà, au redéploiement de la culture<sup>12</sup> : une médiathèque qui abrite un centre d'art contemporain à Colomiers (Pavillon Blanc, 2011), un musée sur l'aéronautique à Blagnac (Aeroscopia, 2013)<sup>13</sup>.

À côté de ces projets, dont la réalisation a été engagée, deux autres ont expérimenté des formats plus originaux. Le premier, la Maison de l'image, dédiée aux arts visuels et numériques, est présentée aux Toulousains comme un lieu dédié à la pratique artistique, au loisir et à l'éducation populaire, ainsi qu'à la création, la production et la diffusion. Cet équipement s'adresse aux habitants mais également aux acteurs de la connaissance et de la création ou encore à ceux du monde économique et associatif... Son implantation dans le quartier populaire de la Reynerie est pensée pour atténuer les effets de la fracture sociale et favoriser les rencontres avec les habitants. Le second, le Quai des savoirs, est destiné à devenir un lieu fédérateur des forces vives dans les secteurs de la recherche, des industries de pointe et des nouvelles technologies. L'objectif est de doter la métropole d'un lieu de mise en valeur de la culture scientifique qui puisse accueillir du public lors d'ateliers d'animation, d'expositions ou de conférences. En réinvestissant les bâtiments de l'ancienne faculté des sciences, l'équipement participe d'un projet plus vaste de requalification urbaine, le Quartier des sciences, lequel dessine un arc autour de polarités culturelles déjà identifiées (la faculté de médecine, le Muséum, le théâtre Sorano) ou émergentes (le futur auditorium projeté dans la maison d'arrêt de Saint-Michel). La définition de ce territoire de projet favorise l'extension de l'hypercentre



**Le Quai des savoirs.** © Ville de Toulouse. Patrice Nin.

toulousain vers le sud, dans un secteur stratégique au regard du tracé de la ligne de métro et du prolongement de la ligne de tramway. La première relie deux universités toulousaines, la seconde établit une connexion avec la troisième université.

Pour la Maison de l'image comme pour le Quai des savoirs, le caractère hybride et en partie indéterminé des fonctions attribuées aux espaces est recherché, et ce, afin de croiser l'usage ordinaire des habitants et l'excellence d'activités artistiques, scientifiques ou industrielles. Malgré leurs similitudes, ces deux projets vont connaître des sorts différents puisque le Quai des savoirs est inauguré au début de l'année 2016 et que la Maison de l'image a finalement été abandonnée quelque temps plus tôt suite au changement de municipalité. Les arbitrages budgétaires dans un contexte contraint ont pu expliquer cette décision, de même que les interrogations relayées par les acteurs de l'image et la difficulté des habitants à s'approprier le projet. Cela révèle les limites d'une démarche d'expérimentation insuffisamment expliquée. En outre, contrairement au projet de Quai des savoirs, qui a pu s'appuyer sur l'existence d'un réseau universitaire, scientifique et associatif déjà bien structuré, celui de la Maison de l'image a d'abord permis aux acteurs de l'image de se rencontrer pour lancer une réflexion, identifier des besoins et des pistes de travail. L'ambition de structurer un secteur de l'image composite, qui à Toulouse révèle l'existence de fractures historiques au sein de la société créative, était de fait importante, peut-être trop ? À



**Le Quai des savoirs.** © Ville de Toulouse. Patrice Nin.

cet égard, la « trajectoire » – le chemin parcouru en termes de structuration d'un territoire, les expériences individuelles et collectives, la convergence d'initiatives locales... – constitue une variable qui permet aux projets plus novateurs de mieux résister aux aléas de la construction métropolitaine.

### **Un dispositif éducatif pour faciliter l'accès à l'art et à la culture**

Au-delà d'une première approche plus classique, par les « équipements », l'analyse du projet conduit à mettre en évidence des initiatives originales dont la vocation est celle d'accompagner le partage de la culture et plus généralement de la connaissance. Intitulé à son origine « Parcours culturel gratuit », le dispositif « Passeport pour l'art », mis en place en 2009, vise à donner aux différents enfants des écoles toulousaines l'accès à l'art sur le temps scolaire <sup>14</sup>. Les parcours proposés par les institutions et acteurs culturels de la ville sont constitués de plusieurs séances permettant le contact avec la création et la pratique artistique. Destiné à l'ensemble des élèves, de la dernière année de maternelle au CM2, ce dispositif a enregistré une montée en puissance au fil des ans, passant de 3 000 élèves concernés sur la première année d'expérimentation à la généralisation du dispositif aux 20 000 élèves toulousains répartis dans plus de 200 écoles. Pour ce faire, en terme logistique, le pilotage municipal du dispositif est en échange permanent avec la Direction académique et les conseillers pédagogiques de l'Éducation nationale ; l'ensemble repose sur la gratuité de l'accès aux parcours, ainsi que la garantie d'un transport, également pris en charge par la Ville.

Ce dispositif reflète une démarche singulière où les principaux objectifs, qui sont ceux de l'éducation artistique et culturelle <sup>15</sup>, s'inscrivent dans un projet métropolitain. Plus largement, dans le contexte de retrait budgétaire de l'État ces dernières années, la situation toulousaine semble mettre en exergue le défi – ou le paradoxe ? – majeur auxquels sont confrontés les acteurs urbains, culturels et éducatifs locaux : décliner au sein des collectivités territoriales, à travers une compétence éducative limitée, un objectif républicain national, à savoir l'éducation artistique et culturelle des enfants scolarisés et, au-delà, le projet de démocratisation culturelle pour tous.

S'il existe des dispositifs d'éducation artistique dans toutes les villes, celui engagé à Toulouse s'est avéré un succès dans son appropriation par les communautés scolaire et culturelle <sup>16</sup>, assurant un développement mesurable de l'accès à la culture d'un grand nombre d'enfants scolarisés <sup>17</sup>. Toutefois, la pérennité de cette satisfaction partagée semble conditionnée doublement. D'une part, la généralisation du dispositif suppose la capacité des acteurs culturels à être suffisamment nombreux et systématiquement innovants dans leurs propositions pour répondre aux exigences municipales élevées. D'autre part, le passage de l'expérimentation à la généralisation en quelques années ne peut qu'interpeller quant à l'investissement en ressources humaines nécessaire, pour répondre à une telle ambition.

### Un festival pour partager les savoirs

Démarche de démocratisation de la culture scientifique, La Novela, dont la première édition a lieu en 2009 et la dernière en 2014, a été imaginée comme un festival des savoirs. Se déroulant mi-octobre, quelques semaines après la période des rentrées scolaires et universitaires et pendant une dizaine de jours, les manifestations s'y rattachant mettent en lumière des producteurs toulousains de savoirs (chercheurs, docteurs, ingénieurs), en les faisant parfois collaborer avec des artistes. La programmation repose sur une combinaison de plusieurs formats – débats, conférences, spectacles et installations visuelles –, afin de favoriser la diffusion des savoirs et de stimuler la curiosité des habitants. Les thématiques sont diverses et, pour certaines, s'ancrent dans une actualité scientifique locale (par exemple Spot Image <sup>18</sup>). L'ambition est de favoriser les rencontres de différents univers, mais aussi de mettre en lumière, voire en scène, la reconnaissance locale d'une recherche reconnue à d'autres échelles. Si, lors des premières éditions, la présence d'artistes était valorisée et pouvait rappeler des expériences locales précédentes couplant démarche artistique et valorisation scientifique, progressivement les producteurs de savoirs (et en l'occurrence, pour beaucoup, des universitaires) ont été les principaux acteurs de ce festival. À la variété des sujets abordés et des types de manifestation organisés, il convient d'ajouter que La Novela se produit en différents lieux situés, pour la plupart, à Toulouse : des campus universitaires, des lieux culturels ou des salles municipales mais également en dehors des équipements, dans l'espace public, la rue, des jardins...

## Les auteurs

Samuel Balti, Jocelyn Bourret,  
Emmanuel Eveno, Fabrice Escaffre,  
Marie-Christine Jaillet, Anne Péré,  
Alice Rouyer, Mariette Sibertin-Blanc,  
Najla Touati, Mathieu Vidal  
et Jean-Marc Zuliani.

Toulouse est une métropole attractive qui connaît, depuis les années 1970, un des plus forts développements économique et démographique des villes françaises. Son dynamisme repose sur une économie portée par l'innovation scientifique et technologique, soutenue par les politiques locales ; il a engendré un double mouvement de polarisation des activités et d'étalement urbain entraînant de profondes recompositions dans l'organisation des territoires.

Ce livre s'attache à étudier un moment particulier de la trajectoire de l'agglomération toulousaine – les années 2010 à 2014 – sur fond de valorisation du rôle économique des métropoles et de renforcement de leur construction intercommunale.

Comment Toulouse tire-t-elle son épingle du jeu ? Quels sont ses atouts pour advenir métropole ou pour l'être davantage ?

Pour apprécier le processus et les transformations à l'œuvre, le livre commence par décrypter le territoire métropolitain, ses atouts comme ses fragilités, puis se concentre sur les politiques de développement urbain durable. Sont ensuite abordées différentes facettes de l'économie et, plus largement, de la société de la connaissance – centrale dans l'affirmation de la stratégie urbaine toulousaine comme dans la compétition qui engagent les métropoles françaises aux plans national, européen et mondial.

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – Popsu – met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions associés aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion auprès du public concerné.



ISBN : 978-2-281-11998-5  
editionsdumondeur.com

