

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

DGALN/Plan Urbanisme Construction Architecture

URBANISME DE PROJET EN CHANTIER (UPEC)

**EUROPOLIA**

**Société Publique Locale d'Aménagement de Toulouse Métropole**

## **Le Parc des Expositions de Toulouse Métropole**

*Première phase d'un projet de territoire en devenir*



*L'accès au Parc des expositions depuis le parvis (octobre 2012). Source : OMA/ SPLA Europolia*

**MONOGRAPHIE**

A handwritten signature in black ink, likely belonging to the architect or author of the monograph.

*Marché à procédure adaptée  
P11.32-1502561954 du 14/11/2011*

**Juin 2013**

## REMERCIEMENTS

Nous remercions vivement l'ensemble des acteurs qui ont bien voulu contribuer à cette recherche du PUCA sur l'Urbanisme de Projet en Chantier

Notamment :

L'équipe d'Europolia (SPLA) : Alain Garès (directeur), Anne Fraisse (directeur du projet PEX), Bernard Keller, président de la Commission Développement économique de Toulouse-Métropole, président du Comité de suivi du Parc des expositions, maire de Blagnac et conseiller général

Joseph Carles : vice-président de la SPLA Europolia

Sébastien Dalle, Nadège Bergouts

Anna Roche (Oppidea)

L'équipe OMA (Clément Blanchet, N. Guyot)

Les élus de la communauté urbaine de Toulouse Métropole (CUTM) : Pierre Cohen, Claude Raynal

Philippe Mahé (DGS)

Les services de la CUTM : Nicolas Gigot

ZAC de Laubis : Vincent Toulza et Emmanuelle Chabrier (CUTM)

European X – Laubis - AR357 (architectes urbanistes : Hervé Ambal) Ecologie Urbaine (Sophie Lebreton)

L'AUAT : Yvan Castera et Patrick Contart

OTIE : Christine Mansinas

Jean-Luc Taupiac (Airbus), Patrick Vassal (GL Events, DSP du PEX)

### *Ont participé à l'étude :*

#### **GERU :**

**89 rue Barrault**

**75 013 –PARIS**

**☎ 01 45 88 15 15**

Nicole Kerhuel, chef de projet

*En appui technique : François Goussot, architecte DPLG, ingénieur ICPC*



*L'accès au parc des expositions depuis le parvis (octobre 2012)*

*Source : OMA/ SPLA Europolia*

# SOMMAIRE

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b><u>CONDITIONS D'EMERGENCE DE PROJETS URBAINS INNOVANTS</u></b>                 | <b>1</b>  |
| 1.1      | LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE UPEC  | 1         |
| 1.2      | LA PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE ADAPTEE AU CAS DU PARC DES EXPOSITIONS           | 3         |
| 1.3      | LES HYPOTHESES  | 4         |
| 1.4      | LES CHOIX METHODOLOGIQUES   | 4         |
| 1.5      | L'ORGANISATION DU RENDU DE LA MONOGRAPHIE   | 5         |
| <b>2</b> | <b><u>DE L'OUTIL TECHNIQUE AU PROJET DE TERRITOIRE</u></b>                        | <b>7</b>  |
| 2.1      | UNE CULTURE DE PROJET DE TERRITOIRE EN RUPTURE AVEC LES PRATIQUES LOCALES         | 7         |
| 2.1.1    | L'URBANISME DE PROJET AU BANC D'ESSAI AUTOUR DE L'A380                            | 7         |
| 2.1.2    | UNE THEORISATION DU MANAGEMENT DE PROJETS URBAINS COMPLEXES                       | 9         |
| 2.1.3    | UN PROJET QUI SE CONSTRUIT AUTOUR D'UNE VISION POLITIQUE PARTAGEE                 | 10        |
| 2.2      | UNE EVOLUTION DE LA DEMARCHE DE PROJET AVEC LE PEX                                | 12        |
| 2.2.1    | UN COMITE TECHNIQUE STRATEGIQUE MOBILISANT LES REFLEXIONS DES ACTEURS ECONOMIQUES | 12        |
| 2.2.2    | LE CHOIX DU SITE : OU ?   | 13        |
| 2.2.3    | UNE STRATEGIE D'INTERVENTION A PLUSIEURS ECHELLES SPATIALES ET TEMPORELLES        | 15        |
| 2.2.4    | LA DEFINITION D'UN PROGRAMME ET D'ENJEUX AMBITIEUX                                | 16        |
| 2.2.5    | UN CONCOURS INTERNATIONAL DE MAITRISE D'ŒUVRE ARCHITECTURALE ET URBAINE           | 18        |
| 2.2.6    | UN CONTRAT DE MAITRISE D'ŒUVRE ARCHITECTURALE ET URBAINE                          | 23        |
| 2.3      | UN PROJET DE BATIMENT POLYVALENT  | 24        |
| 2.3.1    | UNE FLEXIBILITE D'USAGE   | 24        |
| 2.3.2    | UNE CONCEPTION ECONOMIE EN ESPACES D'EMPRISE ET DURABLE                           | 26        |
| 2.3.3    | LA RUE CENTRALE, UN ESPACE DE CONVIVIALITE  | 27        |
| 2.3.4    | UNE EVOLUTION DU PROJET AU COURS DE SA MISE AU POINT                              | 29        |
| 2.4      | DE L'EQUIPEMENT AU PROJET DE TERRITOIRE   | 32        |
| 2.4.1    | AU-DELA DE L'EQUIPEMENT, CONSTRUIRE UNE VISION DU DEVENIR DU SITE ELARGI          | 32        |
| 2.4.2    | DES ORIENTATIONS PROGRAMMATIQUES EVOLUTIVES                                       | 35        |
| 2.4.3    | LES INVARIANTS  | 37        |
| 2.4.4    | UNE LOGIQUE DE CLUSTERS A VOCATIONS DIFFERENTES                                   | 38        |
| 2.4.5    | UNE STRATEGIE « D'INFRASTRUCTURE »  | 39        |
| <b>3</b> | <b><u>UN SYSTEME D'ACTEURS PUBLICS</u></b>  | <b>41</b> |
| 3.1      | UN PORTAGE POLITIQUE PAR LA COMMUNAUTE URBAINE DE TOULOUSE-METROPOLE              | 41        |
| 3.1.1    | L'EMERGENCE DE LA COMMUNAUTE URBAINE AUTOUR DU PORTAGE DE GRANDS PROJETS          | 41        |
| 3.1.2    | UN PORTAGE POLITIQUE QUI NE FAIT PAS CONSENSUS                                    | 42        |
| 3.1.3    | UNE AUTONOMIE RELATIVE AU DETRIMENT D'UN PROCESSUS DE COOPERATION                 | 43        |
| 3.2      | LA CREATION D'UN OUTIL AD HOC : LA SPLA   | 44        |
| 3.2.1    | LA CREATION DE LA SPLA, FER DE LANCE DE PROJETS INNOVANTS                         | 44        |
| 3.2.2    | LA CONFORTATION D'UNE CULTURE DU PROJET URBAIN                                    | 45        |
| 3.2.3    | LE DISPOSITIF DE CONDUITE DU PROJET PEX   | 45        |
| 3.3      | UN PORTAGE TECHNIQUE PAR LES SERVICES COMMUNAUTAIRES                              | 46        |
| 3.3.1    | UN APPUI SUR LES SERVICES TECHNIQUES DE LA CUTM                                   | 46        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 3.3.2      | UNE SPECIALISATION DES SERVICES SELON UNE ORGANISATION VERTICALE .....            | 47        |
| 3.3.3      | UN OUTIL FONCIER RECENT : L'EPFL .....  | 48        |
| <b>3.4</b> | <b>UN COFINANCEMENT PUBLIC IMPLIQUANT DES ARBITRAGES STRATEGIQUES.....</b>        | <b>48</b> |
| 3.4.1      | QUATRE PARTENAIRES INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS A COORDONNER .....               | 48        |
| 3.4.2      | DES PROCEDURES DE DELIBERATION ENTREtenant L'INCERTITUDE SUR LE PROJET .....      | 49        |
| <b>3.5</b> | <b>UNE EXPERIMENTATION DE MAITRISE D'OUVRAGE UNIQUE .....</b>                     | <b>49</b> |
| 3.5.1      | PLUSIEURS MAITRES D'OUVRAGE AUTOUR D'UN PROJET UNIQUE .....                       | 49        |
| 3.5.2      | LA MISE EN ŒUVRE D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE UNIQUE.....                             | 50        |
| <b>3.6</b> | <b>UNE COPRODUCTION ENTRE LA SPLA ET LES SERVICES DE L'ETAT.....</b>              | <b>51</b> |
| 3.6.1      | UNE PRATIQUE DE RETRO PLANNING.....   | 51        |
| 3.6.2      | DES CIA QUI VALENT PRE INSTRUCTION DU DOSSIER .....                               | 51        |
| <b>3.7</b> | <b>LES NEGOCIATIONS AVEC LES ACTEURS PRIVES .....</b>                             | <b>52</b> |
| 3.7.1      | UNE ADAPTATION DU PROJET SUSCITEE PAR AIRBUS .....                                | 52        |
| 3.7.2      | DES AJUSTEMENTS DU CONTRAT DE DSP NEGOCIES AVEC LA SPLA .....                     | 55        |
| <b>4</b>   | <b><u>DES PROCEDURES REGLEMENTAIRES AU BANC D'ESSAI .....</u></b>                 | <b>65</b> |
| <b>4.1</b> | <b>LA REFORME DES ETUDES D'IMPACT.....</b>  | <b>65</b> |
| 4.1.1      | UNE EVOLUTION DE LA REGLEMENTATION EN COURS D'ETUDE INTEGREE AU PROJET .....      | 65        |
| 4.1.2      | DES APPROFONDISSEMENTS DEMANDES DES LE DEMARRAGE DES ETUDES .....                 | 66        |
| <b>4.2</b> | <b>LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE DOCTRINE ENVIRONNEMENTALE ERC .....</b>        | <b>66</b> |
| 4.2.1      | LE RENFORCEMENT DES MESURES D'APPLICATION D'UNE LEGISLATION ANCIENNE.....         | 66        |
| 4.2.2      | EVALUATION DE L'IMPACT D'UN PROJET SUR LES HABITATS ET ESPECES PROTEGEES.....     | 67        |
| 4.2.3      | L'ESTIMATION DES MESURES COMPENSATOIRES .....                                     | 71        |
| 4.2.4      | UN COMPROMIS PRENANT EN COMPTE LES CONTRAINTES DE DELAIS DE MISE EN ŒUVRE .....   | 74        |
| 4.2.5      | UNE MUTUALISATION DES MESURES COMPENSATOIRES .....                                | 76        |
| 4.2.6      | LA RESPONSABILITE DU MAITRE D'OUVRAGE EST RENFORCEE.....                          | 76        |
| <b>4.3</b> | <b>UNE ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE .....</b>  | <b>77</b> |
| 4.3.1      | DES REUNIONS INTER-ADMINISTRATIONS POUR PRE-INSTRUIRE LE DOSSIER DU PEX .....     | 77        |
| 4.3.2      | LA PRISE EN COMPTE DU PERMIS DE CONSTRUIRE DANS L'ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE .....   | 77        |
| 4.3.3      | LE PERMIS DE CONSTRUIRE SERA FINALEMENT INTEGRE A L'ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE ..... | 78        |
| 4.3.4      | UN RETRO PLANNING EXIGEANT DANS UN CONTEXTE ENCORE INCERTAIN .....                | 79        |
| <b>4.4</b> | <b>DES VIDES JURIDIQUES SOURCES D'INCERTITUDES .....</b>                          | <b>80</b> |
| 4.4.1      | L'INCERTITUDE SUR LA NECESSITE D'ETUDES SOCIO-ECONOMIQUES POUR LE TRAMWAY .....   | 80        |
| 4.4.2      | L'INCERTITUDE AUTOUR DES DECISIONS INDIVIDUELLES DU PREFET.....                   | 81        |
| 4.4.3      | LA REFORME ATTENDUE DU DROIT DE L'EXPROPRIATION .....                             | 81        |
| <b>5</b>   | <b><u>CONCILIER DES LOGIQUES D'APPROCHE CONTRADICTOIRES .....</u></b>             | <b>83</b> |
| <b>5.1</b> | <b>ARBITRAGE ENTRE LES SCENARIOS DE DESSERTE ET IMPACT ENVIRONNEMENTAUX .....</b> | <b>84</b> |
| 5.1.1      | LES TROIS SCENARIOS DE DESSERTE DU PEX ENVISAGES.....                             | 84        |
| 5.1.2      | DEROGATIONS A L'ICTAVRU ET PRISE EN COMPTE DES USAGES DE LA VOIE .....            | 85        |
| 5.1.3      | LA PRIORITE DONNEE A LA FLUIDITE DE LA CIRCULATION .....                          | 86        |
| 5.1.4      | UNE CONVERGENCE DES SERVICES TECHNIQUES VERS LA POSITION DU CONSEIL GENERAL ..... | 87        |
| 5.1.5      | UNE REMISE EN CAUSE DE CE CHOIX PAR LES ELUS DES COMMUNES CONCERNEES .....        | 89        |
| 5.1.6      | L'IMPACT SUR LE QUARTIER DE LAUBIS A SEILH.....                                   | 90        |
| <b>5.2</b> | <b>MESURES COMPENSATOIRES ET DEVELOPPEMENT URBAIN PERIPHERIQUE .....</b>          | <b>90</b> |
| 5.2.1      | LA REALISATION DU PEX NECESSITE LA SIGNATURE DU CONTRAT D'AXE 21.....             | 90        |
| 5.2.2      | LES ARBITRAGES ENTRE LES ENJEUX ENTERINES PAR LE SCOT.....                        | 92        |
| 5.2.3      | LES MESURES COMPENSATOIRES CONTRARIENT LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT .....         | 92        |
| 5.2.4      | UN TRANSFERT DE PIXELS EST SOUHAITE POUR PRESERVER LE POTENTIEL ECONOMIQUE.....   | 94        |
| 5.2.5      | LES MESURES COMPENSATOIRES INCOMPATIBLES AVEC LES ACTIVITES AGRICOLES .....       | 94        |
| 5.2.6      | LES CORRIDORS ECOLOGIQUES A MOBILISER POUR LES MESURES COMPENSATOIRES .....       | 95        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>5.3</b> | <b>LA MAITRISE DES PLUS VALUES FONCIERES.....</b>                                  | <b>97</b>  |
| 5.3.1      | LES BESOINS DE MAITRISE FONCIERE ET L'AFFICHAGE DES PROJETS.....                   | 97         |
| 5.3.2      | LES RISQUES ACCRUS DE DERIVE DES PRIX.....   | 100        |
| 5.3.3      | MESURES COMPENSATOIRES ET MISE EN COMPATIBILITE DU PLU.....                        | 100        |
| 5.3.4      | LA RECUPERATION DE LA PLUS-VALUE FONCIERE SUR GAROSSOS.....                        | 101        |
| <b>6</b>   | <b><u>VERS UNE DEMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE.....</u></b>                            | <b>103</b> |
| <b>6.1</b> | <b>UN DEBAT SUR LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DE LA METROPOLE .....</b>              | <b>103</b> |
| 6.1.1      | LES ATELIERS DE LA FABRIQUE TOULOUSAINNE .....                                     | 103        |
| 6.1.2      | UNE INTERROGATION DE LA SPLA SUR LES MODALITES PERTINENTES DE LA CONCERTATION      | 104        |
| <b>6.2</b> | <b>LA CONCERTATION REGLEMENTAIRE : FAVORISER UNE ADHESION AU PROJET .....</b>      | <b>104</b> |
| 6.2.1      | L'OCCASION DE LA SAISINE DE LA CNDP.....   | 104        |
| 6.2.2      | LA CONCRETISATION D'UNE STRATEGIE D'APPROCHE.....                                  | 105        |
| 6.2.3      | LES APPORTS DE LA CONCERTATION .....   | 106        |
| <b>6.3</b> | <b>AMORCES DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A L'ECHELLE D'UN QUARTIER .....</b>         | <b>108</b> |
| <b>7</b>   | <b><u>CONDITIONS ET CONTRAINTES DE L'URBANISME DE PROJET .....</u></b>             | <b>109</b> |
| <b>7.1</b> | <b>UN ENSEMBLE DE CONDITIONS FAVORABLES PREALABLES .....</b>                       | <b>109</b> |
| 7.1.1      | LA CREATION D'UN OUTIL AD HOC : LA SPLA.....                                       | 109        |
| 7.1.2      | UNE MAITRISE D'OUVRAGE UNIQUE POUR L'ENSEMBLE DU PROJET.....                       | 109        |
| 7.1.3      | UNE STRUCTURATION FORTE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE.....                              | 110        |
| 7.1.4      | UNE EVOLUTION DU PROJET « EN MARCHANT » .....                                      | 110        |
| 7.1.5      | LA PROPOSITION D'UN SCHEMA PROGRAMMATIQUE SOUPLE .....                             | 111        |
| 7.1.6      | LE PASSAGE D'UNE DEMARCHE SEQUENTIELLE A UNE APPROCHE MODULAIRE .....              | 111        |
| 7.1.7      | UN PORTAGE POLITIQUE FORT.....   | 113        |
| 7.1.8      | ASSOCIER LES ACTEURS PRIVES AU PROJET A PARTIR DE VALEURS PARTAGEES .....          | 113        |
| <b>7.2</b> | <b>OBSTACLES ET FREINS A LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET URBAIN .....</b>             | <b>114</b> |
| 7.2.1      | DES OBSTACLES D'ORDRE POLITIQUE .....  | 114        |
| 7.2.2      | DES FREINS D'ORDRE REGLEMENTAIRES.....   | 118        |
| 7.2.3      | DES FREINS D'ORDRE CULTUREL.....   | 121        |
| 7.2.4      | UNE GESTION DES RISQUES PRUDENTE.....  | 123        |
| 7.2.5      | LA SECURISATION FINANCIERE DU PROJET.....  | 127        |
| <b>7.3</b> | <b>UNE DIFFICILE MAITRISE DES DELAIS MALGRE LEUR ANTICIPATION .....</b>            | <b>132</b> |
| 7.3.1      | UNE VOLONTE PERMANENTE DE MAITRISE DES DELAIS .....                                | 132        |
| 7.3.1      | UNE SUPERPOSITION INFLATIONNISTE DES PROCEDURES NOUVELLES .....                    | 133        |
| <b>7.4</b> | <b>LA GESTION DES INCERTITUDES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GUIDE URBAIN.....</b> | <b>135</b> |
| <b>8</b>   | <b><u>ANNEXES.....</u></b>   | <b>139</b> |
| <b>8.1</b> | <b>ANNEXE 1 : PERSONNALITES RENCONTREES ET SIGLES .....</b>                        | <b>139</b> |
| 8.1.1      | LES PERSONNALITES RENCONTREES .....  | 139        |
| 8.1.2      | Liste des illustrations .....  | 140        |
| 8.1.3      | SIGLES ET ABBREVIATIONS.....   | 141        |
| 8.1.4      | PRINCIPALES LOIS ET DECRETS CONCERNANT LE PEX .....                                | 142        |



# 1 CONDITIONS D'EMERGENCE DE PROJETS URBAINS INNOVANTS

---

## 1.1 LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE UPEC

En lançant plusieurs recherches sur sites dans le cadre du programme « Urbanisme de projet en chantier » (UPEC), l'objectif du PUCA était d'identifier, à travers plusieurs monographies de projets en cours d'élaboration, quelles étaient les conditions favorables d'émergence et de réalisation de projets innovants. Le suivi sur site devait se faire sur une période relativement courte (six mois à une année). Il devait permettre notamment d'identifier les innovations apportées dans les méthodes de gestion de projets complexes, ainsi que les obstacles rencontrés, les freins à la mise en œuvre de ces projets. Ces remontées d'observations contextualisées seront en effet susceptibles d'éclairer les décideurs au niveau de l'Etat central sur les modifications et ajustements à apporter aux dispositifs législatifs et réglementaires en vigueur. En effet, ces projets urbains novateurs se mettent en place dans un contexte législatif et réglementaire évolutif accéléré, du fait de la mise en application des nombreux articles des lois sur le Grenelle de l'environnement.

Dans le cadre de ce projet collectif, le GERU s'est vu confier deux sites d'études :

- la ZAC Seguin Rives de Seine, avec deux sous-opérations aux caractéristiques contrastées :
  - le Trapèze, dont l'urbanisation par macrolots mixtes résulte d'un long processus de négociations entre la collectivité locale, le propriétaire Renault, et un consortium de promoteurs privés,
  - l'Ile Seguin, projet emblématique se positionnant comme site majeur du Grand Paris et où grands équipements privés et publics conféreront à ce site une aura et une attractivité internationales.

L'enjeu est dans ces deux cas de comprendre comment, à travers un partenariat entre acteurs publics et privés, fondé sur la négociation, un projet urbain peut émerger et répondre à l'intérêt général.

- Le site de Toulouse Métropole, où la SPLA Europolia, poursuit l'expérimentation de nouveaux modes de gouvernance, rompant avec les démarches séquentielles des pratiques courantes locales. Deux opérations sont suivies dont l'avancement est inégal :
  - Le nouveau Parc des expositions sur Aussonne et Beauzelle, intégrant à la fois réflexion sur un bâtiment multifonctionnel et sur un projet de territoire avec son prolongement dans une « bande active ». Le suivi porte sur la mise au point du projet avant enquête publique.
  - le projet Toulouse EuroSudOuest, réflexion sur la recomposition du quartier de Matabiau autour de l'arrivée de la LGV. Ce projet complexe, qui fait intervenir dans un premier temps des acteurs publics et parapublics en étroite coordination, en est au stade des études préalables.

Avec ces deux sites, ce sont de nouvelles approches de l'urbanisme en termes de projets de territoires qui sont mises en œuvre et qui sont confrontées à des superpositions de réglementations complexes voire contradictoires avec lesquelles elles doivent composer.

### **Les objectifs du programme de recherche UPEC : une veille sur site**

L'objectif du PUCA est de faire remonter les difficultés rencontrées dans le cadre du montage et de la mise en œuvre de projets innovants. Il s'agit avant tout d'une veille sur les projets. Elle permettra au Ministère de prendre éventuellement les dispositions pour résoudre les difficultés rencontrées<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce suivi n'est pas une AMO et ne vise pas à réaliser des expertises, ni à formuler des propositions et des solutions pour résoudre les problèmes mis en évidence lors du suivi. Il a néanmoins permis de mobiliser les services centraux lors de blocages intervenus pour la définition de mesures compensatoires pour le Parc des expositions de Toulouse Métropole. Voir annexe 8.4.1.

### Plusieurs thèmes transversaux devaient être plus particulièrement développés sur les différents sites :

- **le jeu des acteurs** en présence aux différentes échelles spatiales et temporelles des projets, notamment les modalités de négociation et d'implication des acteurs privés et publics, les arbitrages et compromis obtenus, les recompositions du système d'acteurs en cours de projet, l'impact sur l'évolution des projets concernés, les conditions de la mise en œuvre qui en résultent. Quelles sont les conditions et les leviers d'une coproduction du renouvellement urbain sur des sites à enjeux stratégiques ? Quelles modalités innovantes de participation avec les riverains des projets et/ou les futurs usagers ?
- **La programmation, aux différentes échelles spatiales et temporelles**, l'évolution des périmètres d'étude des projets et des périmètres opérationnels, l'intégration des enjeux métropolitains et des intérêts locaux, l'élargissement des problématiques initiales notamment au traitement des franges urbaines des projets d'équipements. Seront également abordés les contradictions et les tensions émergentes entre modes d'approches innovants de projets urbains complexes et l'empilement autonome de contraintes réglementaires : quelles contraintes viennent freiner les volontés de rupture avec les méthodes d'approche conventionnelles (contraintes spatiales et temporelles) ? Quelles modalités de gestion de la densité et son impact sur les documents réglementaires ? Comment assurer la traduction des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle dans le programme ? Quelles modalités de gestion du projet urbain dans la durée, assurant une flexibilité potentielle en fonction de l'évolution du marché ? Dans des projets complexes dominés par les politiques et les techniciens, quelle parole laissée aux usagers résidents et aux contribuables ?
- **Le montage économique des projets et la question du foncier**, les modes de la récupération de la plus-value liée à l'aménagement selon les procédures retenues. Quelles réflexions sur les modalités de gestion ultérieure d'espaces de statut juridique varié en phase de fonctionnement, notamment dans le cadre de l'imbrication d'espaces et de surfaces publics et privés.

### La commande du PUCA

Un affinement des questionnements a été demandé par le PUCA en juin 2012.

*Chacune de vos études traite de projets urbains partagés entre acteurs publics et privés. () C'est sur cette spécificité que nous devons travailler. Je vous demanderais donc de bien prendre comme point de départ le **projet urbain** () Votre travail doit réellement s'attacher à analyser la manière dont l'introduction des acteurs privés en amont modifie les logiques d'acteurs, les processus d'élaboration du projet, les performances qui pilotent le projet, les logiques économiques ... Je vous demanderais de compléter (vos recherches) sur les points moins développés jusqu'alors.*

#### **Le projet urbain ne parle plus d'acteurs mais introduit l'idée de fonctions**

*Si l'on regarde les acteurs non pas par leurs « attributs » (Maîtrise d'ouvrage, Maîtrise d'œuvre, aménagement, construction issus du schéma classique de répartition des risques) mais via un cadre d'analyse basé sur des fonctions : stratégie / portage politique / portage technique / réalisation, quels sont les apports de chaque acteurs et particulièrement des acteurs économiques ?*

*Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine (vue comme dispositif, organisation souvent complexe, réseau de relations et d'interactions entre les acteurs de la ville... vu comme une attitude collective) évolue-t-elle par **l'intégration des acteurs économiques** ?*

*Dans le travail de définition de la stratégie du projet, quels sont les **domaines d'expertises mobilisés** (économique, organisationnelle, appliquée aux formes urbaine et aux espaces publics, de définition des objets urbains et de leur programmation, d'élaboration du récit, de gestion des risques, techniques classiques) ? A quel moment, par qui ? Quelle part laissée / prise par les acteurs publics, par les acteurs économiques ? Quelle légitimité leur est reconnue, dans quelle limites, avec quels leviers agissent-ils ?*

*La participation des habitants, l'existant, le déjà là, le à côté : comment s'inscrivent les projets partagés dans une **démarche qui associerait les habitants aux décisions qui les concernent** pour qu'ils se sentent davantage impliqués ? Comment les acteurs privés intègrent le temps à l'évidence long nécessaire à la consultation, au travail avec les habitants ?*

#### **Réussir un projet urbain demande de passer d'une démarche séquentielle à un processus concourant**

*Ces opérations d'urbanisme de projet viennent-elles bouleverser les phases classiques d'une opération d'aménagement que le projet urbain remettait déjà en question (constitution d'une maîtrise d'ouvrage urbaine, définition d'une programmation, avec définition des moyens techniques pour répondre aux besoins et des montages juridique ou financiers du projet, choix d'une procédure, sélection d'une maîtrise d'œuvre urbaine, définition d'un projet, sélection de promoteurs, passage à l'échelle architecturale, réalisation ...) ?*

*Quelles démarches de projet sont mises en place ? Relèvent-elles d'une approche fonctionnelle et technique (une ville mixte avec % logements, % bureaux, % commerces, équipements en conséquences), d'un opportunisme des acteurs en présence, d'une gouvernance politique construite autour du projet ...*

### ***Il n'est alors plus question de produit mais de projet***

*Le projet urbain s'affirme en opposition à l'aménagement vu comme produit à réaliser. Il est porté par un souhait de produire une démarche intellectuelle aboutissant à un projet partagé et des modes opératoires crédibles de mise en œuvre. Dans le cadre d'un projet partagé, Quelle "maïeutique" mise en place ? Quelle méthode suscitant la réflexion et l'engagement des partenaires du projet ? Par qui est-elle portée, à quel moment et avec qui ?*

*Dans le cas de projet urbain innovants (hors des projets classiques, nomenclaturés) : Quelles stratégies ont été mises en place entre la nécessaire évolutivité, adaptation liée à l'innovation et la présence d'acteurs privés (à la recherche de stabilité, aux comportements opportunistes)*

*Comment le projet s'inscrit-il dans une stratégie urbaine plus générale ? En quoi la présence des acteurs privés vient-elle influencer la traduction des objectifs définis aux échelles spatiale supérieures (PADD, PLU, PLH ...) ?*

*Comment ont été abordées (définition des objectifs, des moyens, des outils...) les questions de densité, mixité fonctionnelle et sociale, des performances environnementales ? Avec quels argumentaires ont-ils été travaillés, sont-ils différents qu'avant ?*

### ***Pour ce faire, il ne suffit plus de mettre en place des règles mais de travailler sur un cadre général***

*Dans quels champs c'est développé le projet entre la mise en place de règles, de contrats, de contraintes, d'objectifs, d'actions et des marges de manœuvre consenties, des sujets de négociations, des moyens non définis ? Comment ont été définis les champs négociables ou non négociables, à quels moments ? Comment a évolué le cadre de développement, avec quelles ruptures ?*

*Est-on toujours dans le schéma d'encadrement entre un processus de constitution d'informations sur le projet (qui produit une connaissance réductrice d'incertitude) et une action qui à mesure qu'elle se déploie limite les capacités de modification du projet ?*

*La production de l'information au centre de la démarche du projet urbain créait des inégalités qui dans le cas de projets urbain partagé peuvent être sources de conflits, d'incertitudes, d'avantages comparatif si elles ne sont pas partagées par tous.*

*Quels sont les outils opérationnels adéquats à un cadre ouvert où puisse s'installer le projet partagé ? Est-il possible de faire une analyse pertinente de ces plans guides et autres démarches non opposables ?*

*Dans un cadre administratif mouvant, comment les acteurs embarqués dans un projet encore incertain peuvent-ils s'assurer d'une certaine stabilité ? Cela les inquiète-t-ils ?*

*Quelles conditions ont été mise en place pour attirer les investisseurs ? Quelle offre publique, avec quelles règles du jeu initiales, dans quelles conditions, avec quelles réserves ?*

### ***Cela parce que nous sommes passé d'un monde décisionnel de certitudes vers une action publique basée sur l'ajustement***

*Le foncier : retracer une histoire du foncier du projet, du mode d'évaluation de son prix, son éventuel gel, des conditions attachées à l'achat de ce dernier et leurs évolutions et des conséquences réelles sur le projet.*

*Reste-t-on dans le paradigme de la création de valeur par l'octroi de droit à construire ? Si oui, à quel moment du projet ?*

***Les limites spatiales et temporelles du projet : comment ont-elles été établies, ont-elles bougées ?***

*Est-ce que les projets intègrent les crises comme éléments de programmation justifiant de plus de souplesses, d'évolutivité des processus de projet et, à terme, de l'aménagement réalisé ?*

Les questionnements propres à la recherche sur site ont ainsi été réorientés et adaptés pour pouvoir contribuer à enrichir cette problématique par des exemples concrets.

## **1.2 LA PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE ADAPTEE AU CAS DU PARC DES EXPOSITIONS**

La problématique qui sous-tend la démarche UPEC est de mieux appréhender comment se fait le passage d'un urbanisme de règles à un urbanisme fondé sur l'ajustement et la négociation entre partenaires :

- Quels sont les apports d'une démarche qui s'affranchit des pratiques qui privilégient le déroulement séquentiel (une procédure B suit une procédure A etc.) au profit d'une approche modulaire ?
- Avec quels effets sur la temporalité de ce type de projet ? Quels effets sur la maîtrise des délais qui représentent un enjeu économique ?
- Comment passer d'un projet d'objet technique (le Parc des expositions) à un projet urbain et plus largement, à un projet de territoire qui vise à maîtriser l'ensemble des retombées économiques, sociales, de préservation de l'environnement d'aménagements, tout en favorisant le lien social ?
- Comment rendre compatibles le temps long des projets de transformation d'un territoire et l'extrême instabilité de la réglementation ?
- Comment ces projets qui demandent des ajustements et une certaine flexibilité peuvent-ils s'accommoder des lourdeurs des procédures qui contraignent les marchés publics ?

### 1.3 LES HYPOTHESES

Un projet de territoire est un projet complexe qui, autour de réalisations spécifiques (grands équipements, aménagements d'espaces publics, construction de logements et d'immobilier d'entreprise) met en relation un système d'acteurs, avec des logiques d'action et des cultures spécifiques, qui entrent en interactions permanentes et ajustent leurs positions mutuelles, pour aboutir à des arbitrages et des compromis en fonction d'une vision partagée du devenir de ce territoire.

Les nouvelles lois qui renforcent la participation des habitants aux décisions sur des projets ayant un impact sur l'environnement, viennent, dans le cas de Toulouse, complexifier ce système d'acteurs en donnant plus de poids à des groupes jusqu'ici peu sollicités dans le cadre de projets importants.

En intégrant de plus en plus de fonctionnalités répondant aux exigences résultant des mutations économiques, technologiques et sociétales, les projets de territoire deviennent de plus en plus complexes. Comme le montre Joseph Carles<sup>2</sup> qui est à l'origine des projets innovants sur le site de Toulouse, et en a théorisé les conditions, ces projets ne s'accommodent plus de relations hiérarchiques verticales, où le projet est imposé par un leader, mais demandent la mise en œuvre d'un nouveau mode de gouvernance, plus horizontal (transversal), fondé sur le partage d'une vision commune et de valeurs. Un projet de territoire dépasse la somme des objets techniques dont il est constitué, il est un projet politique (vision du devenir, volonté des élus) et conduit à un partage du leadership en fonction des compétences spécifiques des différents acteurs chargés de sa mise en œuvre, qui ont adhéré aux valeurs qui sous-tendent le projet (selon une logique de questionnement systématique : quels sont les objectifs recherchés, pour quoi, pour qui?).

La gestion de projets complexes conduit à renouveler les modes de gouvernance : elle incite à passer d'une logique séquentielle, où chaque action est organisée en fonction de l'accomplissement de l'action précédente qu'elle commande, à une logique « d'ingénierie concourante » : le projet complexe est fractionné en sous-projets, en modules autonomes, qui avancent chacun à leur rythme et qui impliquent une maîtrise d'ouvrage forte qui fédère et organise ces modules en fonction d'une vision de projet partagée (un « axe référent »).

En rompant avec les méthodes séquentielles, linéaires, lourdes<sup>3</sup>, lentes, procédurales, mais prévisibles dans leurs effets, l'évolution du projet devient plus difficile à anticiper et à maîtriser. Cette nouvelle forme de gouvernance accroît l'incertitude.

L'ajout de nouvelles fonctionnalités en fonction du jeu des influences externes et des négociations entre acteurs entraînera une complexification du projet. Au contraire, par des prises de position politiques, sans relations directes avec les fondements du projet, « le jeu d'acteurs », conduisant à des arbitrages qui ne vont pas dans le sens des valeurs partagées, entraînera son appauvrissement et des « complications » dans sa mise en œuvre, qui peut même le remettre en cause. La logique du donnant – donnant<sup>4</sup>, qui est l'une des formes de négociations entre acteurs publics et privés, peut conduire à des arbitrages qui ne vont pas nécessairement dans l'intérêt du projet commun.

Des arbitrages peuvent être faits sur des orientations essentielles qui ne ressortent pas de la logique du projet lui-même et peuvent en compromettre les finalités et les effets. Des prises de position sur le projet, peuvent émerger, dictées par des logiques spécifiques et répondant aux intérêts propres à une commune, indépendamment de l'intérêt du projet commun. Cette logique divergente peut conduire à l'appauvrissement du projet complexe qu'il convient de sécuriser.

Dans ce jeu complexe d'acteurs, l'Etat régulateur introduit le temps court de l'évolutivité réglementaire, accroissant l'incertitude de projets qui se déroulent sur un temps long.

### 1.4 LES CHOIX METHODOLOGIQUES

Le suivi réalisé dans le cadre du programme «UPEC » sur le Parc des expositions, objet de cette monographie, s'est déroulé entre octobre 2011 et février 2013. Malgré ce temps relativement plus long que les autres projets UPEC, ce suivi ne permet pas de connaître l'aboutissement du projet<sup>5</sup>. Il permet néanmoins d'appréhender les avancées par rapport à des démarches plus classiques et les difficultés rencontrées liées à une vision et des pratiques de gouvernance

---

<sup>2</sup> Joseph Carles.- *Gouvernance des territoires et charte managériale*. Ed.Territoires-essai. 2007.

<sup>3</sup> Notamment, la procédure d'attribution des marchés publics est très formalisée, longue à mettre en œuvre, lourde et ne permet qu'une faible flexibilité dans le choix des prestataires et dans l'évolution de leur mission sur le temps long des projets.

<sup>4</sup> Thierry Vilmin et Marie Llorente : voir la théorie de la « barbichette », in : *Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite*. Programme UPEC. PUCA. 2012.

<sup>5</sup> Le dossier d'enquête publique DUP qui se tiendra en octobre 2013 devait être déposé en mars 2013.

en avance sur la culture des autres partenaires et à une réglementation venue souvent davantage freiner que faciliter la mise au point du projet.

Ce déroulement du projet du PEX doit, pour être compris, replacé dans son contexte particulier et l'historique des démarches de projets portées par Europolia, le maître d'ouvrage délégué.

Cette mise en perspective a été faite à travers la littérature disponible (ouvrages, articles de journaux, comptes rendus des débats lors de conseils municipaux), ainsi qu'à partir des documents spécifiques aux projets suivis :

- cahier des charges de concours, notes d'enjeux et de problématique ;
- contrat de maîtrise d'œuvre architecturale et urbaine pour le bâtiment du Parc des expositions et son environnement urbain ;
- délégation de service public pour la gestion du Parc des expositions (exploitant) ;
- documents diffusés lors des comités techniques, comité de suivi et lors de la concertation suite à la saisine de la CNDP ;
- évolution du bilan financier du projet ;
- évaluation par France Domaine des valeurs foncières des parcelles impactées par le projet ;
- études environnementales (Ecotone) rapprochées de la doctrine ERC du CGDD en cours d'élaboration ;
- étude POPSU<sup>6</sup> concernant les stratégies développées pour les ZAC Aéroconstellation et Andromède-Monges Croix du sud (2008) qui ont préfiguré la démarche de projet appliquée au Parc des expositions et pour Toulouse EuroSudOuest ;
- l'évolution de la législation et de la réglementation impactant directement le projet de Parc des expositions.

Cette approche documentaire a été complétée par la participation à plusieurs types de groupes de travail :

- plusieurs comités techniques, de suivi (et un comité de pilotage) ;
- réunions de la commission inter administrations (CIA) ;
- pour ce qui concerne le Parc des expositions, deux visioconférences ont été organisées par l'administration centrale pour débattre entre services concernés du mode d'évaluation et des variations dans l'application et la mise en œuvre des mesures compensatoires en cas de d'autorisation de destruction d'espèces protégées. Cette réflexion s'est faite dans le cadre de la mise au point en cours de la doctrine du CGDD<sup>7</sup> : éviter, réduire, compenser (19 octobre 2012 et 15 février 2013) ; lors de la première visio-conférence ont également été abordées les interprétations et l'évolution de la réglementation sur les voies rapides urbaines ;
- suivi des réunions de concertation publiques tenues dans le cadre de la recommandation de la CNDP (septembre et octobre 2012) pour le Parc des expositions, et dans le cadre de l'enquête publique sur le dossier de création de la ZAC Laubis à Seilh, en limite de la bande active étudiée pour le Parc des expositions.

Ce suivi de groupes de travail et de réunions publiques a été complété par des entretiens avec les principaux acteurs qui ont pu apporter leur éclairage sur des points particuliers en fonction de leur rôle spécifique dans le projet<sup>8</sup>.

Bien que limité dans le temps, ce suivi rend compte des innovations dans la gouvernance de projets urbains complexes et des difficultés rencontrées pour leur mise en œuvre, qui pourraient déboucher notamment sur une plus grande flexibilité des nouvelles exigences environnementales.

## 1.5 L'ORGANISATION DU RENDU DE LA MONOGRAPHIE

Les documents livrables de la veille UPEC comportent plusieurs types de documents :

- Une monographie détaillée sur le site, mettant en évidence les enjeux, les difficultés rencontrées et les solutions mises en œuvre. Elle est à usage interne du PUCA et pour les chercheurs intéressés. Elle sera validée par le directeur du projet urbain.
- Une synthèse en 15 pages de cette monographie sur site qui sera diffusée par le PUCA décrivant les principaux apports de la veille sur site. Le directeur du projet urbain en validera le contenu destiné à la communication.
- Une synthèse transversale de l'ensemble des monographies de site destinée au PUCA.

La présentation de la monographie sur site se répartit entre des constats sur le projet, des interrogations sur certains aspects concernant les thématiques transversales, et des observations personnelles sur les atouts et les contraintes d'un urbanisme de projet.

<sup>6</sup> CAGT, *Ville de Toulouse, SETOMIP, SEM constellation. Msh UTM UTI EAT.-Le programme Constellation. Les conditions et les effets d'une opération « exemplaire » en matière d'aménagement. Yann Ferguson. 2008. Programme de recherche POPSU. Toulouse. Sous la direction scientifique de Nicolas Golovtchenko.*

<sup>7</sup> CGDD : 130131 - *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels. ERC*

<sup>8</sup> Voir la liste des entretiens en annexe 8.1.

- Le chapitre 2 montre comment un projet d'objet technique évolue progressivement vers un projet de territoire. Cette démarche met en œuvre un ensemble de sous-projets qui se développent indépendamment structuré par un axe fort, illustrant le passage d'une démarche séquentielle à un processus concourant reposant sur une stratégie d'infrastructure. Cette démarche s'appuie sur une culture de projet urbain qui sera évoquée tout d'abord et qui sous-tend la démarche du PEX en s'en inspirant ou en le dépassant.
- Le chapitre 3 aborde l'impact des principaux acteurs publics et privés sur l'évolution du projet urbain. Il présente notamment le mode de gouvernance adopté pour contrôler et maîtriser l'évolution du projet dans sa première étape du bâtiment du Parc des expositions et de ses accès. Il pointe les apports et limites des négociations engagées avec les acteurs privés, en particulier entre la SPLA et la société privée délégataire de service public (DSP) pour l'exploitation du PEX. Il montre l'incidence des modèles économiques sous-jacents d'exploitation de l'équipement sur l'évolution du projet et son équilibre financier, le jeu d'acteurs et les enjeux des négociations autour de la répartition des surcoûts d'investissement et des charges d'exploitation entre la collectivité publique et le DSP.
- Le chapitre 4 aborde les innovations réglementaires introduites dans la conduite du projet : enquête publique unique, et évoque les difficultés rencontrées dans l'interprétation de la nouvelle doctrine ERC visant à préserver la biodiversité dans le cadre de projets importants ayant un impact sur l'environnement. Enfin, sont soulevées les difficultés inhérentes aux incertitudes juridiques nées d'une production foisonnante de nouveaux textes sans toilettage des articles liés dans les différents codes concernés.
- Le chapitre 5 développe certains aspects du projet, notamment la manière dont la conduite du projet a pu aborder, traiter ou se heurter à des logiques contradictoires. La non-résolution de certaines problématiques mises en avant entraîne des contraintes sur l'évolution ultérieure du projet (arbitrages entre scénarios de desserte du Parc des expositions, les mesures compensatoires liées à la protection de la biodiversité qui en résultent, la concurrence qu'elles entraînent avec les développements économiques prévus, et l'impact de l'affichage du projet sur les prix fonciers et leur difficile maîtrise.
- Le chapitre 6 essaye de montrer les difficultés et les ambiguïtés liées à la participation des habitants concernés par le PEX, et la gestion d'intérêts locaux face à des objectifs d'intérêt général métropolitain. Cette approche de la question est importante, dans une mouvance législative visant à accroître la démocratie environnementale, renvoyant à la difficile gestion des recours contentieux.
- La conclusion du chapitre 7 fait une synthèse des atouts qui favorisent le développement à long terme de ce projet urbain, et présente une série d'interrogations sur les obstacles rencontrés et propose quelques pistes pour les surmonter.

## 2 DE L'OUTIL TECHNIQUE AU PROJET DE TERRITOIRE

---

Il est difficile de comprendre l'innovation introduite par le projet du nouveau Parc des expositions de Toulouse-Métropole (qui sera désigné PEX par la suite) sans le resituer dans l'historique de la mise en place d'une démarche de projet de territoire, en rupture avec les pratiques locales.

Après avoir retracé les modalités d'émergences d'un nouveau modèle de gouvernance lors du projet Constellation développé dans la fin des années 1990, la transformation d'un projet de hall d'assemblage de l'A3XX devenu A380, en projet de territoire, nous verrons en quoi le projet du PEX à la fois ressemble et diffère de ses antécédents et comment il a évolué depuis l'ébauche de sa conception depuis 2007. Dans un premier temps, sera abordée l'évolution du projet de bâtiment multifonctionnel, puis, dans un second temps, l'approche du projet de territoire qui le prolonge et les conditions de sa mise en œuvre.

### 2.1 UNE CULTURE DE PROJET DE TERRITOIRE EN RUPTURE AVEC LES PRATIQUES LOCALES

Le développement du projet Airbus A380 en 1999 sur la commune de Blagnac, au nord-ouest de Toulouse, a été le banc d'essai de l'émergence d'une culture de projet complexe portée par trois acteurs principaux : le maire de Blagnac, Bernard Keller, élu depuis 1996, industriel (salarié d'Airbus), conseiller général, bien introduit dans les milieux gouvernementaux, son adjoint à l'urbanisme, Joseph Carles, maître de conférence en gestion et management territorial à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, théoricien de la gouvernance de projets complexes, et Alain Garès directeur de la SEM Blagnac Constellation, qui a développé et appliqué de nouvelles méthodes de management aux projets urbains.

#### 2.1.1 L'urbanisme de projet au banc d'essai autour de l'A380

##### **Une stratégie de développement organisée du SIVOM de Blagnac**

Le maire de Blagnac, à la suite de ses prédécesseurs, était le seul dans l'agglomération à développer une vision à long terme du développement de sa commune. Sa commune bénéficiait alors d'une importante taxe professionnelle procurée par la présence de l'aéroport international de Blagnac et de sociétés aéronautiques (Airbus/Eads, Air France). Il a mis dès 1996 en place un SIVOM<sup>9</sup> regroupant sa commune avec les cinq communes du nord-ouest toulousain, doté de la compétence aménagement, pour organiser leur développement commun. Il a été le premier à développer une solidarité financière intercommunale en partageant les recettes du foncier bâti issues des nouvelles opérations d'aménagement. Cette solidarité financière a joué un rôle dans la constitution d'une identité commune, d'un sentiment d'appartenance à une communauté de projet, tant des élus que des habitants.

Le SIVOM de Blagnac, a été l'un des premiers à développer de grandes opérations d'aménagement structurées, tout d'abord à vocation économique, puis mixtes, mêlant activités, logements individuels et collectifs, logements en accession à la propriété et logements sociaux, avec des équipements (ZAC du Ritouret et ZAC du Grand noble I et II) et à développer une politique systématique de réserves foncières (ZAD).

##### **Une absence de culture urbaine partagée par les autres communes de l'agglomération**

Contrairement à cette stratégie de développement portée par les communes du SIVOM de Blagnac, les autres communes de l'agglomération développaient chacune pour son propre compte, une juxtaposition de multiples opérations de lotissements pavillonnaires, refermés sur eux-mêmes, avec un entrelacs de voiries de dessertes internes, sans porosité avec leur environnement. Il n'y avait ni concours d'urbanisme ni concours d'architecture, les maires accordaient à tour de rôle la concession de la construction de lotissements ou d'opérations de logements à des promoteurs locaux. L'urbanisme au coup par coup résultait d'une entente entre élu local, propriétaire foncier et promoteur invité à choisir le site où il souhaiterait intervenir.

Par ailleurs, jusqu'en 2008, la ville centre de Toulouse, de tendance politique de droite, opposée à celle des autres communes de l'agglomération, et disposant d'un vaste territoire, n'avait nul besoin des autres communes pour gérer

---

<sup>9</sup> Le SIVOM de Blagnac est le seul en France à répartir la taxe foncière sur le foncier bâti récupérée sur les ZAC d'Andromède (Blagnac et Beauzelle) et de Monges-Croix du sud (Cornebarrieu). Les élus de ce SIVOM sont soudés par cette solidarité financière et revendiquent leur appartenance à ce SIVOM auquel ils s'identifient. Avec ces ressources, les communes sont en mesure de prendre directement en charge leurs propres équipements publics.

son développement. Un district constitué en 1992, regroupant une quinzaine de communes limitrophes, hors SIVOM de Blagnac, était doté de compétences à minima sans ambition de développement commun.

Cette absence de culture urbaine est à l'origine d'un « mitage » de la périphérie de la ville centre et de la disparition progressive des espaces agricoles au profit de l'étalement urbain. La seule vision partagée était le refus de la densité (« tabou ») et de toute forme de logements collectifs, qui renvoyaient au « repoussoir » que constitue l'expérience du Mirail. Ce quartier dense est en effet entré depuis 1975 dans un cycle d'opérations successives de réhabilitations dans le cadre des différentes formes qu'a prises sur cette durée la politique de la Ville. Dans ces conditions, tout projet de logements collectifs et/ou le développement de logements sociaux était vécu comme autant de risque d'attirer les populations issues du Mirail.

### **L'occasion offerte par la construction du hall d'assemblage de l'A380**

Fort de ses expériences initiales de premières ZAC d'aménagement<sup>10</sup>, de sa connaissance de l'aéronautique et des disponibilités foncières sur la commune, le maire de Blagnac a été à l'initiative du projet de la ZAC Aéroconstellation destinée à accueillir le hall d'assemblage de l'A3XX (devenu l'A380), le plus gros porteur de passagers de l'époque, concurrent direct de Boeing.

La conjonction de facteurs favorables : les disponibilités foncières, la vision ambitieuse du développement de sa commune du maire de Blagnac, a correspondu avec une demande de l'industriel Airbus de monter cette nouvelle usine sur Blagnac, se positionnant en concurrence avec d'autres grands sites internationaux (Hambourg, Séville) ou nationaux (Nantes, Bordeaux).

Cette mise en compétition et la mobilisation autour du projet d'Airbus ont été à l'origine de la création ad hoc de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) en 2001 pour offrir un soutien politique et une assise financière plus crédibles que le seul SIVOM de Blagnac, malgré le dynamisme de ce dernier.

Cette nouvelle communauté d'agglomération regroupait 25 communes, celles de l'ancien district aboli par la loi Chevènement et les communes autonomes du SIVOM de Blagnac, site du projet.

Le district de l'agglomération de Toulouse, n'ayant aucun poids effectif, se montrant peu intéressé à soutenir la candidature de Toulouse pour accueillir l'A380, il n'y avait aucune structure intercommunale en mesure de porter politiquement un tel projet économique et urbain. Le souhait des élus d'alors était surtout de limiter leur développement.

Le seul avantage qui a incité Toulouse à accepter la constitution d'une communauté d'agglomération à fiscalité propre était la possibilité de récupérer la taxe professionnelle unique (TPU) qui allait considérablement augmenter avec la venue de l'A380 et qui devenait trop importante pour le seul SIVOM de Blagnac Constellation (23 Millions d'€ attendus). Sans cette communauté d'agglomération, l'essentiel des ressources fiscales serait resté sur la commune de Blagnac et de Cornebarrieu.

Ce projet a ensuite mobilisé sur un délai exceptionnellement court de trois ans, trois acteurs principaux : la communauté d'agglomération du Grand Toulouse qui assurait le portage politique et la garantie financière, représentée par le maire de Blagnac, l'avionneur Airbus et l'Etat en tant qu'acteur (maître d'ouvrage de l'itinéraire à Grand gabarit Langon Toulouse RN224). Soumis à des contraintes de délais de livraison du premier exemplaire de l'avion, dont le respect avait conditionné le choix de Toulouse comme site d'implantation, ce projet industriel a bénéficié d'un soutien politique national et local exceptionnel (projet d'intérêt national), accélérant les procédures qui auraient sinon duré une dizaine d'années.

Compte tenu de sa faible expérience de projets de développements et d'aménagement dont elle avait pris la compétence, la Communauté d'agglomération a laissé agir les élus du SIVOM de Blagnac, qui avaient déjà la pratique de montage de projets complexes. Ainsi, le maire de Blagnac a pris la présidence de la commission d'aménagement de la CAGT, organisant un comité de suivi restreint. Ce comité restreint était à même de prendre les décisions rapidement et de faire délibérer les élus du conseil communautaire dans des délais compatibles avec les exigences du projet, en rupture avec les pratiques procédurières lentes habituelles.

Cependant l'ambition des élus de Blagnac était, au-delà de ce projet industriel, de développer un véritable projet de territoire, en recherchant un équilibre entre développement économique (les emplois créés par le nouveau site d'assemblage soit près de 10 000 dont 3000 emplois directs) et développement urbain : logements, équipements, espaces publics et de loisirs, tout en imposant des préoccupations environnementales strictes dans une logique de développement durable.

C'est ainsi que deux ZAC à vocation mixte ont été développées : la ZAC Andromède, sur 220 ha (4 000 logements, 200 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 70 ha d'espaces verts), sur les communes de Blagnac et de Beauzelle, et la ZAC Monges Croix du sud sur 57 ha (900 logements individuels autour d'un grand parc faisant la liaison avec le centre-ville) sur la commune de Cornebarrieu.

<sup>10</sup> Ritouret, Grand Noble.

Ce projet de territoire a été mis en œuvre par deux structures de gouvernance intervenant en parallèle<sup>11</sup> :

- Un groupement de SEM a été constitué entre la SETOMIP<sup>12</sup> et la SEM Constellation, dont cette dernière était le mandataire, pour piloter le projet avec Airbus. La SETOMIP, disposant d'effectifs de techniciens importants, intervenant selon ses démarches traditionnelles, sans volonté de remise en cause de ses méthodes de projet, en a assuré l'exécution. L'AUAT, alors agence d'urbanisme du district, qui intervenait depuis plusieurs années sur le secteur, sans compétence d'aménagement, a été chargée des éléments cartographiques.
- La maîtrise d'ouvrage de deux ZAC à dominante résidentielle, également d'intérêt communautaire et bénéficiant des aides de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, a été déléguée à la SEM locale Blagnac Constellation. L'une des raisons en est que la taxe professionnelle importante, attendue de la réalisation du projet d'Airbus, était désormais versée à la CAGT et ne bénéficiait plus à Blagnac qui était privé d'une de ses sources de soutien à sa politique de développement. Pour porter cette dynamique de projet, les élus de Blagnac ont recruté une équipe de projet restreinte mais compétente (urbanistes, architectes.). Alain Garès<sup>13</sup>, directeur de la SEM, recruté à cet effet, et actuellement directeur de la SPLA Europolia, et Anne Fraisse (actuellement directrice de projet du PEX) ont été à l'origine de cette structure de projet visant à rechercher des montages innovants et à optimiser les procédures. Cette équipe de projet restreinte pouvait s'appuyer sur des experts (assistance à maîtrise d'ouvrage, juristes).

Parallèlement, des réserves foncières pour l'extension future d'Airbus étaient organisées sur les communes de Cornebarrieu, d'Aussonne (ZAD dès 2003, avec une DUP réserves foncières) et de Beauzelle (ZAD de l'Enseigne, sans DUP).

Alain Garès a fait de ces deux ZAC un laboratoire d'une nouvelle culture urbaine et du développement durable. Cette culture de projet innovante se développait dans le contexte de l'élaboration concomitante de nouvelles règles d'urbanisme qui ont pu être testées par l'équipe projet de cette SEM (décrets d'application de la loi SRU<sup>14</sup>, mise en œuvre des premiers PLU à l'échelon national).

### 2.1.2 Une théorisation du management de projets urbains complexes

Le président de la SEM Blagnac Constellation, Joseph Carles<sup>15</sup>, a soutenu la démarche proposée par l'équipe dirigeante, de même que les élus de Blagnac. Il a forgé au cours de cette expérience la théorie et les principaux concepts du management d'opérations d'urbanisme complexes.

Pour Joseph Carles, les mutations en cours de la société<sup>16</sup>, qui passait à une phase post-industrielle, nécessitaient la mise en place d'autres méthodes de management de projet :

- Dans la société industrielle un projet pouvait se concevoir sous une forme verticale et hiérarchique, l'élu décideur, la SEM exécutant le projet, avec quelques réunions d'information. Dans la société postindustrielle, le mode de gouvernance devenait transversal, s'appuyant sur les compétences et le capital cognitif des différents acteurs impliqués et formant système.
- Il fallait passer du séquentiel (chaque phase du projet ne pouvant être engagée qu'une fois la phase précédente achevée) à l'ingénierie concourante (une gestion modulaire de sous-projets, chaque projet pouvant être décomposé en sous-ensembles à faire avancer de façon concomitante en fonction d'un axe fort qui serve de référence) ;
- Le leadership de chacun des sous-projets pouvait être confié à l'acteur reconnu comme le plus compétent dans son domaine d'intervention, sous le contrôle du pilote du projet.
- En même temps, la prévisibilité des projets classiques cédait le pas à la complexité et à l'incertitude, induisant **des comportements d'ajustement** en fonction de l'évolution de facteurs externes, sans pour autant renier les valeurs de référence. Dès lors il fallait organiser un système de gouvernance souple et flexible permettant de gérer le projet sur la durée.

---

<sup>11</sup> Cette répartition avait été préfigurée par une convention signée entre l'Etat, le district du Grand Toulouse (officiellement porteur du projet) et le SIVOM Blagnac Constellation (maître d'ouvrage effectif de l'opération d'aménagement) dès le 27 septembre 1999.

<sup>12</sup> SEM de la Ville de Toulouse.

<sup>13</sup> On notera que SICOVAL, où travaillait A. Garès, a été à l'origine de l'idée de la taxe professionnelle unique qui s'est ensuite généralisée en France.

<sup>14</sup> Solidarité et renouvellement urbains. Loi SRU 2000-1208 du 13 décembre 2000.

<sup>15</sup> Joseph Carles.- Gouvernance des territoires et charte managériale. Territorial éditions. 2007.

<sup>16</sup> Mutations économiques avec la mondialisation, technologiques et sociales.

### 2.1.3 Un projet qui se construit autour d'une vision politique partagée

#### Tout projet urbain (de territoire) est un projet politique

Selon Joseph Carles, tout projet de territoire est avant tout un projet politique. Il faut en effet le replacer dans une vision des élus de ce que peut devenir le territoire : à quel niveau territorial positionner le projet ? En effet, selon les choix opérés : projet au niveau local, national, voire international, la gestion du projet ne peut pas être la même.

Par conséquent, avant même d'engager toute approche technique, il fallait obtenir un consensus entre les différents protagonistes intervenant dans le projet : élus, urbanistes, architectes et promoteurs. Pour pouvoir construire des « **fondamentaux partagés** » il fallait répondre à deux questions centrales :

- pourquoi le projet ?
- pour qui ?

La vision partagée du territoire devait se construire à partir de la réponse apportée à trois questions :

- Quelle **identité** conférer au projet, en fonction des caractéristiques du site d'implantation envisagé ?
- Dans quelle **dynamique** économique locale s'inscrit-il ?
- Quel **équilibre** rechercher entre les **différentes fonctionnalités** (équipement public, immobilier d'entreprise, logements pour accompagner le développement et répondre aux besoins de se loger, préservation des espaces naturels et du développement durable) et quel équilibre rechercher entre les différentes **formes urbaines** ?

#### Tout projet doit être partagé et formalisé dans une « convention de sens »

Ce partage des valeurs doit ensuite être formalisé dans un document cosigné par les différents porteurs du projet (les élus, les professionnels, les services techniques de la communauté d'agglomération).

Ce référentiel partagé s'est construit « en marchant » et de manière informelle lors de la mise au point du projet d'Aéroconstellation, les acteurs étant relativement limités : communauté d'agglomération, Etat acteur, industriel Airbus. Pour les ZAC d'Andromède et de Monges croix du sud, il s'est traduit par la signature d'une **charte de valeurs, ou convention de sens**.

Cette charte des valeurs constitue le référentiel commun du projet auquel se reporteront les différents acteurs qui l'auront signée et qui permettront d'éviter les dérives de ce projet au cours du temps.

Dans cette charte élaborée en commun par l'ensemble des intervenants, sont rassemblées les différents objectifs et les valeurs qui doivent présider à la réalisation de ces objectifs.

Outre l'élaboration de nouvelles règles d'urbanisme, une autre innovation a été de mettre en place une AMO sur les sûretés urbaines : la SEM s'est appuyée sur un conseil spécialisé en sécurité des espaces publics (SURETIS, dirigée par un ancien inspecteur de police). Cette approche avait pour objectif d'organiser les espaces publics afin que les résidents et usagers soient et se sentent en sécurité, en prévenant les possibilités de développement de la délinquance. Cette intervention ne venait cependant que lorsque le projet se réalisait et non au stade des études de la réalisation de la ZAC. Cette approche nouvelle a permis de créer des espaces ouverts partagés contrairement aux pratiques de renfermement des opérations sur elles-mêmes (« gated communities »).

La définition d'une « **convention de sens** » fait la synthèse entre l'utopie (la vision du territoire) et un consensus des acteurs sur les finalités. Cette convention de sens dépasse les seules valeurs matérielles, elle cherche à valoriser le « bien vivre ensemble », le lien social, la valorisation du capital cognitif<sup>17</sup>. Il en résulte une « remise en cause des réflexes de conception de la ville ».

#### La mise en place d'une démarche stratégique : un nouveau mode de gouvernance des projets complexes

Selon la théorie de la gouvernance de projets complexes développée par Joseph Carles, c'est la confrontation entre les valeurs et les moyens mobilisables (dont les moyens techniques et financiers), dans un environnement donné et en fonction des finalités recherchées, qui permettent de définir le programme d'actions et par suite guider sa mise en œuvre :

---

<sup>17</sup> Joseph Carles : « On est revenu des modèles économiques. On est passé du capital industriel fordien, au capital financier puis maintenant au **capital cognitif** », avec un retour à la logique du « **chasseur-cueilleur** » c'est-à-dire, le travail sans sacrifier ses loisirs et sa vie personnelle, la préférence pour l'immédiateté du bien vivre et le partage plutôt que l'accumulation des biens.

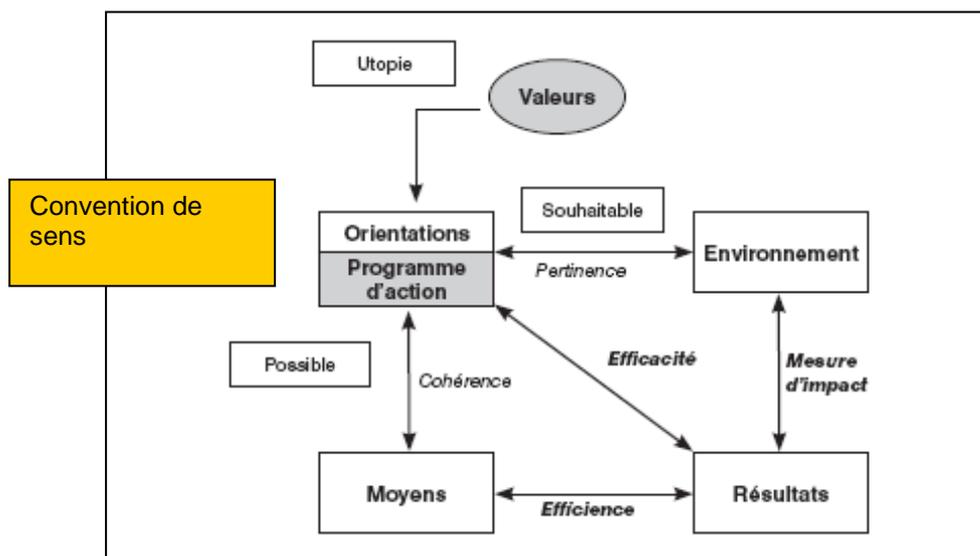


Figure 2.1 - Schéma de gouvernance de projets complexes, Joseph Carles <sup>18)</sup>

Un projet complexe implique un pilotage partagé, le leadership étant selon les niveaux organisés par les porteurs de compétences spécifiques.

Pour le projet Aéroconstellation, les industriels, comme l'Etat ou la SEM SETOMIP apportaient leur expertise, chacun dans leur champ, nécessitant d'aller au-delà d'une simple écoute : **il fallait « entendre » les logiques des autres**, c'est à dire les comprendre et adapter ses propres logiques en respectant les compétences des uns et des autres. Cette approche favorisait l'émergence d'un processus de coopération fondé sur « l'empathie ». **Cependant ce mode de travail coopératif entre des acteurs qui autrement ne « se parlent pas » s'est construit dans un contexte de compétition (contre Hambourg).**

La compétition a conduit à la **négociation** pour mieux prendre en compte l'environnement : création de waterways (canaux permettant la récupération des eaux pluviales) participant au paysage et au maintien de la biodiversité, insonorisation du dispositif des essais moteur, intégration paysagère d'un énorme bâtiment de 46 m de hauteur et de 500 m de long.

La méthode d'approche s'est donc caractérisée par une gouvernance **étayée sur un réseau**, constitué par le lien entre les différents acteurs. Il se construit à travers l'écoute de l'autre, l'échange, où l'on accepte d'autres conceptions et représentations de ce qui doit se faire.

*Le mode d'action passé qui est celui du « gouvernement », aussi bien dans l'entreprise que dans le champ public est saturé et doit laisser place à un modèle nouveau, celui de la « gouvernance ».*

*Ces principes de management s'écartent aussi de la posture selon laquelle les élus proposent le projet qui est adopté par la majorité sans débat et mis en œuvre par les parties prenantes sans la possibilité de s'en écarter.*

*La mise en place de la convention de gouvernance, c'est la conversion à la religion du réseau d'expertise, d'expériences, de savoirs, de connaissances, dans le respect de tous les membres.*

*Certes, accepter de partager le leadership institutionnel, donc politique, ne sera pas chose naturelle pour les élus qui devront pourtant s'y résoudre s'ils ne veulent pas voir leur collectivité s'isoler et perdre de son influence sur les grandes options stratégiques du projet de territoire.*

*Accepter de partager les informations, les savoir et les connaissances avec les partenaires du projet de territoire n'est pas non plus chose acquise. Pourtant, faute de création d'une **intelligence collective**, la position d'un territoire peut être fragilisée, car les facteurs clés de succès sont de plus en plus éphémères.*

*Ces changements ne seront possibles que si les élus, retrouvent leur mission originelle qui est celle de porter du sens et de défendre les valeurs qui leur semblent les mieux appropriées pour asseoir le contrat qu'ils passent avec les citoyens. Les contingences de gestion ont fait oublier aux élus qu'ils n'étaient pas les techniciens de la gestion locale mais qu'ils avaient mission de déplacer les barrières de l'impossible rationnel.*

<sup>18)</sup> Joseph Carles.- Gouvernance des territoires et charte managériale. Territoires éditions, 2007. p 163.

*Formaliser le mode de management de l'organisation dans une **charte** résultant d'une réflexion associant le plus grand nombre d'agents, ouvrir l'organisation aux initiatives de toutes les catégories, reconnaître la nécessité de l'expertise opérationnelle au même rang que l'expertise conceptuelle, sont autant de postures qui semblent en phase avec les attentes des collaborateurs.*

*Les cadres dirigeants doivent aussi encourager et faciliter la transversalité entre les directions, développer les démarches en mode réseau. Pour le dire autrement, il échoit au comité de direction de construire un réseau interne de savoir-faire et de compétences et de faire vivre ce réseau en passant de la **logique pyramidale à celle de l'intelligence collective**.*

*Joseph Carles. Gouvernance des territoires et charte managériale (p215). Territorial éditions, 2007.*

### **A partir de cette convention de sens, la mise en œuvre du projet**

Pour Joseph Carles, ce n'est qu'après un consensus obtenu sur les valeurs, qui doivent guider le projet, que peut être organisé le processus technique de mise en œuvre : les marchés de définition, les concours. D'abord la vision politique, puis le partage des valeurs, pour pouvoir mettre en place un projet de territoire. A défaut, le concours est organisé « sans savoir ce que l'on cherche », avec le risque d'aboutir à un projet technique banal.

La charte des valeurs partagées définit les **conditions d'intervention** et les invariants (ce qui est acceptable et non acceptable au vu de ces valeurs).

Cette approche de la gouvernance de projets complexes a été expérimenté sur la ZAC Aéroconstellation et sur les ZAC d'Andromède et de Monges-Croix du Sud, et a servi de référence pour le développement d'une culture urbaine sur l'agglomération de Toulouse<sup>19</sup>.

Même si elle n'est pas formalisée comme pour Andromède, la démarche de territoire est déjà présente dans le projet PEX : la définition du pourquoi et du comment a précédé l'organisation d'un concours international. Cependant, la réponse retenue pour le projet est allée au-delà des anticipations, initiant une démarche conceptuelle axée sur une recherche d'intégration urbaine du projet de bâtiment dans son environnement immédiat, proposant de réintroduire des liens entre des bouts d'urbanisation développés sans cohérence entre eux. La démarche séquentielle classique, encore présente dans la ZAC d'Andromède, a muté vers une ingénierie concourante.

## **2.2 UNE EVOLUTION DE LA DEMARCHE DE PROJET AVEC LE PEX**

Confrontée à l'obsolescence et à l'insuffisante capacité d'accueil de son ancien parc des expositions de l'île du Ramier (35 000 m<sup>2</sup> couverts pour 9 halls non modulables, dont le plus grand peut accueillir 3 000 personnes, 1 900 places de parking mutualisés avec des équipements sportifs), en plein centre de Toulouse, et ne pouvant le développer sur place (inondabilité, limites du foncier, éloignement des transports en commun), la Communauté urbaine de Toulouse Métropole (CUTM) et les autres collectivités locales (Région, Département) ont souhaité se doter d'un nouvel outil répondant mieux aux besoins des entreprises locales.

### **2.2.1 Un comité technique stratégique mobilisant les réflexions des acteurs économiques**

#### **La définition du projet : le pourquoi**

L'idée de la réalisation du nouveau parc des expositions de Toulouse Métropole a commencé à germer dès 2007.

Le déclencheur a été le manque exprimé par Airbus, d'un équipement permettant d'accueillir des **conventions professionnelles importantes**, eu égard au développement de l'entreprise. Le Palais des congrès ne permettait pas d'accueillir plus 1 000 à 1 200 personnes. Par ailleurs, d'autres besoins se manifestaient pour l'accueil de manifestations sportives ou culturelles de grande envergure, la capacité d'accueil du Palais des sports (4 900 places) et du Zénith se révélant également limitée.

Après des études de marché et la consultation des acteurs économiques, l'objectif a été de doter la métropole toulousaine d'un équipement permettant de la hisser au niveau des principaux sites d'accueil européens de grandes expositions, de congrès et de conventions, et développer par là même le tourisme d'affaires.

Les acteurs économiques locaux ont été consultés en amont du projet pour définir les attentes, les ambitions et le positionnement du nouveau parc des expositions dans le cadre d'un **comité technique stratégique** regroupant les

<sup>19</sup> Voir annexe 8.2.1. Andromède.

acteurs économiques, les collectivités locales, les organisateurs de manifestations sur l'agglomération, So Toulouse, GL Events en tant que DSP du parc des expositions actuel, Europe Organisation, la Chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR), le Comité de développement CODEV, les grands industriels, les hôteliers, la CDC, etc. Plusieurs réunions de travail se sont tenues pour débattre sur la programmation potentielle du parc. Toutes les questions ont été abordées : faut-il un nouvel équipement sur Toulouse, quelle concurrence avec les équipements existants, quelle jauge de la grande halle ?

**La question du « pour qui » s'est également posée.** Selon les cibles visées, les formes de réponse pouvaient être très différentes :

- si ce projet ne devait satisfaire que les entreprises locales, un simple aménagement des équipements actuels ou leur extension aurait pu suffire. Dans ce cas, cet outil pouvait être financé directement par les acteurs concernés (via la CCIR notamment) ;
- au contraire, si ce projet visait à positionner l'agglomération de Toulouse au niveau des villes d'affaires de dimension et à **visibilité internationale (européenne)**, et s'il était possible d'en faire un projet de territoire, ce projet devenait d'intérêt communautaire.

C'est ainsi qu'a émergé le projet de réaliser un nouvel équipement, premier élément d'un futur projet de territoire et devant porter les ambitions d'un développement durable s'appuyant sur les trois piliers : l'économique, l'environnemental, le lien social.

### 2.2.2 Le choix du site : où ?

L'AUAT<sup>20</sup> a été chargée par la ville de Toulouse en 2008 de proposer plusieurs sites potentiels pour la localisation du nouveau parc des expositions. L'agence a développé une approche multicritères technique et volontairement non politique, laissant aux élus le soin de réaliser les arbitrages.

Les études préalables ont porté sur dix sites potentiels en prenant en compte

- la taille du foncier disponible (au minimum entre 20 et 40 ha) ;
- la desserte du site, à la fois routière et par transports en communs ;
- la situation juridique du terrain ;
- la situation réglementaire du terrain : contraintes, servitudes, nécessité de réviser les documents d'urbanisme pour réaliser le projet, compatibilité avec le SCOT ;
- l'environnement mixte du projet, la possibilité de développer des hôtels, des services ;
- la proximité du centre-ville de Toulouse.

Deux sites ont été écartés d'emblée :

- l'aéroport de Montaudran : ce site était trop loin de l'aéroport de Blagnac et n'était pas desservi par les transports en commun en site propre (bus ou tramway) ;
- l'île du Ramier au centre de Toulouse: l'extension était impossible, du fait de l'inondabilité du site<sup>21</sup> et des difficultés d'accès routier. Par ailleurs, le stationnement était très insuffisant par rapport aux besoins<sup>22</sup> et cette localisation était trop éloignée des transports en commun malgré l'organisation de navettes depuis le métro.

Cependant, ces deux localisations auraient mieux convenu aux habitants de l'agglomération, car ils fréquentent les grandes manifestations, comme la Foire de Toulouse<sup>23</sup>. Elles ne correspondaient pas à la volonté d'avoir une visibilité à l'international et, lors des salons professionnels, la proximité de l'aéroport constitue un atout majeur.

Deux sites se trouvaient en revanche les mieux placés pour envisager l'accueil de cet équipement :

- Le secteur nord-ouest de Toulouse, sur le SIVOM de Blagnac : d'importantes réserves foncières de précaution avaient été mises en œuvre dès 2001 avec la délimitation de ZAD (Aéroconstellation, Enseigne). La partie nord d'Airbus présentait ainsi de disponibilités foncières libres de construction. Le site était particulièrement attractif avec le développement d'Airbus, la proximité de l'aéroport de Blagnac, la desserte par le tramway déjà mis en place dans le cadre du projet Constellation, la RD902 (deux fois deux voies), le projet de musée Aéroscopia dédié à l'histoire de l'aéronautique. Les terrains concernés étaient des friches agricoles (attentisme des propriétaires guettant l'opportunité de plus-values foncières) avec une dizaine de maisons et une ancienne ferme du 18<sup>e</sup> siècle transformée en habitation.
- La commune de Balma (à l'est de Toulouse) dont la ZAC de Gramont bénéficie d'une desserte par le métro.

<sup>20</sup> AUAT : Agence de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de Toulouse.

<sup>21</sup> Lors des crues décennales, l'eau atteint 1,70 m sur le site.

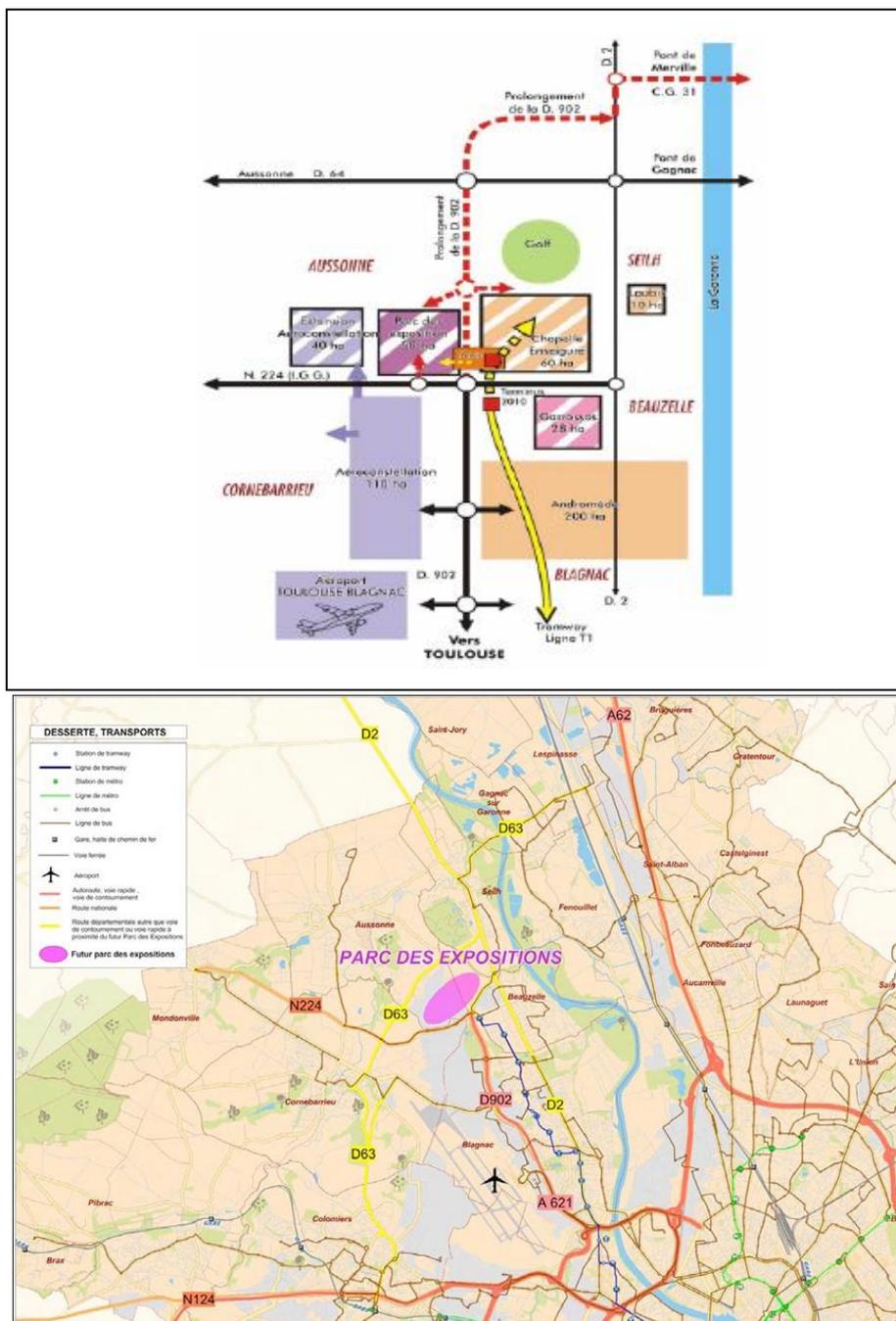
<sup>22</sup> Seulement 650 places sur 1 900 au total devant le parc des expositions, entraînant un engorgement des rues voisines.

<sup>23</sup> Entretien avec GL Events, septembre 2012.

Cette commune ne souhaitait cependant pas accueillir ce type de développement, car cela remettait en cause son projet de ZAC (programme important de logements et d'activités, dont des bureaux).

Blagnac confirmant sa volonté de poursuivre le développement économique et urbain de cette partie de l'agglomération, le site d'Aussonne et de Beauzelle a été retenu, les élus concernés étant favorables au projet. Cette localisation a été stabilisée dans le DOG (document d'orientations générales, opposable aux tiers) du SCOT de l'agglomération toulousaine par l'AUT dès 2009 (ce document a été approuvé définitivement en mars 2012).

Ce choix a été confirmé après les élections municipales de 2008, le nouveau maire de Toulouse, Pierre Cohen, faisant pression pour sortir le parc des expositions de Toulouse afin de récupérer l'île du Ramier pour la transformer en grand espace vert dans le cadre du projet de Parc Garonne. **Le PEX serait ainsi en lien direct avec le pôle aéronautique de l'A380 à proximité immédiate.**



**Figure 2.2 - Positionnement du projet de PEX dans son environnement**  
 Cahier des charges du concours. Présentation au comité de suivi du 17 décembre 2010 - Source : SPLA Europolia

## 2.2.3 Une stratégie d'intervention à plusieurs échelles spatiales et temporelles

Dès 2008<sup>24</sup> Anne Fraisse, pressentie pour prendre en charge le projet de Parc des expositions, proposait de mettre en place certaines actions destinées à permettre sa réalisation qui devait alors se concrétiser dans un délai court de 6 ans. « La complexité du projet et les différentes fonctions associées imposent la prise en compte d'échelles de réalisation différentes, dans le temps et dans le montage opérationnel, tout en conservant une cohérence d'ensemble ».

Sa note d'orientation proposait :

### 1/ La définition d'un périmètre d'étude

Une étude d'aménagement globale pilotée par le Grand Toulouse, devait permettre de prendre en compte plusieurs problématiques du secteur, interdépendantes et en assurer la cohérence

- L'accueil du Parc des expositions, en incluant ses accès (prolongement de la RD902 et de la ligne E, accès est du parc),
- les services associés sur les zones d'Enseigne et de Chapello,
- la réalisation d'une zone artisanale de qualité (Cassiopée, ZAD Aéroconstellation, localisation qui devait être précisée),
- la réalisation de logements à proximité de la desserte de tramway (secteur de Laubis),
- la requalification de la zone d'activité de Garossos à Beauzelle,
- la maîtrise des territoires aux abords de l'IGG, entrée ouest du site et de l'agglomération.

Un périmètre de principe était délimité. La charte de développement de Blagnac Constellation pouvait être utilisée comme point de départ pour lancer l'étude d'urbanisme.

### 2/ Un phasage de la réalisation

Ce schéma directeur devait intégrer des échelles de temps différentes pour la réalisation de ces projets : de court, à moyen et long terme.

A court terme plusieurs priorités étaient définies :

- le déplacement de l'usine des boues à proximité de la station d'épuration de l'Aussonnelle, et un aménagement paysager au nord de ces deux entités, avec dans le sud de ce secteur, la relocalisation de l'aire des gens du voyage et une future liaison avec la rive droite de la Garonne.
- Le lancement de l'opération des Laubis dans le cadre d'Europarc X (compatibilité et complémentarité avec le Parc des expositions), exprimant l'ambition d'une qualité d'aménagement dans ce secteur,
- La définition d'une zone d'activité de qualité visant à relocaliser les entreprises existantes ou à répondre à des demandes non satisfaites. Les disponibilités foncières en ZAD (Cassiopée) et dans le périmètre de la courbe de bruit pouvaient répondre à ces objectifs,
- La mise en œuvre des procédures foncières parallèlement à l'étude d'aménagement :
  - L'intégration de Chapello à la ZAD Aéroconstellation,
  - Création d'une ZAC sur Cassiopée et/ou sur une partie d'Aéroconstellation pour la zone d'activité qualitative,
  - Création d'une ZAC autour du secteur de Laubis pour maîtriser rapidement le foncier, incluant le secteur de la station d'épuration,
  - La création d'une ZAD le long de l'IGG pour maîtriser le foncier.

Ces procédures relèvent de la maîtrise d'ouvrage du Grand Toulouse.

Les échelles de temps différentes conduisaient à créer plusieurs modes d'intervention, tant pour les procédures d'urbanisme à mobiliser (ZAD, ZAC, périmètre de requalification pour Garossos, révision des PLU), que pour le montage juridique et financier de ces différentes opérations, dont les volumes financiers sont très éloignés. Pour ce dernier point la réflexion pouvait être menée parallèlement à l'étude d'aménagement.

### 3/ Une structure de gouvernance pour décider du programme : le rôle du Comité de pilotage

Des comités de pilotage incluant les communes, Blagnac Constellation et le Grand Toulouse, devaient être créés sur chaque opération, rendant compte pour les aspects décisionnels à la Commission de développement économique dans le cadre du Comité de pilotage « Parc des expositions » auquel serait associée la Commission Aménagement. Ce dernier Comité intégrerait le Conseil général et le Conseil régional en tant que de besoin ;

---

<sup>24</sup> Note de Anne Fraisse, SIVOM de Blagnac Constellation, 15 juin 2008, adressée à Bernard Keller, Président de Blagnac Constellation.

## Un projet d'intérêt communautaire

### *Les enjeux du projet (site internet Europolia)*

#### **Accueillir des événements professionnels et grand public d'envergure**

Toulouse est la 4<sup>ème</sup> ville de France sur le plan démographique. Elle se classe 7<sup>ème</sup> seulement pour l'accueil et l'organisation de grands événements publics et professionnels (salons, foires, conventions d'affaires, grandes manifestations sportives et culturelles, etc.). Toulouse souffre en fait d'un réel déficit d'équipements et d'espaces d'exposition. Pour se positionner au niveau des grandes métropoles françaises, pour répondre aux besoins de secteurs leaders comme l'aéronautique et le spatial, Toulouse doit se doter d'un nouvel équipement. Multifonctionnel, moderne, mieux desservi, développant 70 000 m<sup>2</sup> de surfaces couvertes et doté d'une aire d'exposition extérieure de 40 000 m<sup>2</sup>, le projet de nouveau Parc des Expositions répondra aux besoins et ambitions de Toulouse Métropole.

#### **Accentuer l'attractivité du territoire**

Le futur Parc des expositions offre bien sûr des perspectives de développement au tissu économique local. Les secteurs de l'aéronautique et du spatial notamment pourront augmenter leur visibilité à l'international. Il permettra également de créer de l'activité et des emplois notamment dans le domaine des services (hôtellerie, restauration, commerces).

Le PEX a été reconnu **d'intérêt communautaire** par délibération du 12 février 2010. Il renforce le développement du secteur. Il est porté par la nouvelle Communauté urbaine du Grand Toulouse, organisée en 2009 à partir des communes de la communauté d'agglomération<sup>25</sup>.

La structure opérationnelle effective de portage a été définie en 2010 : la Communauté urbaine du Grand Toulouse a créé avec le Conseil régional de Midi-Pyrénées la **société publique locale d'aménagement SPLA Europolia**, chargée de porter deux projets innovants : le projet du futur Parc des expositions et le projet autour de la gare LGV de Matabiau, tous deux projets d'envergure et complexes dont il était nécessaire de conserver la maîtrise dans la durée<sup>26</sup>.

### **Le déroulé dans le temps du projet (février 2013) :**

2008 : lancement des premières études pour la localisation du PEX (études de faisabilité)

2009 : le Grand Toulouse devient une communauté urbaine, décision de déménager le parc des expositions et choix du site d'Aussonne

2010 : élaboration du programme de l'équipement

2011 : lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre et choix d'OMA

2012 : saisine de la CNDP : concertation selon les formes proposées par délibération par la CUTM

2013 : poursuite et finalisation des études, enquête publique en octobre 2013 (nécessité du calendrier électoral)

2014 : début des travaux d'infrastructures

2015 : début des travaux du bâtiment

2017 (fin) : livraison du bâtiment et mise en service du PEX

2030-2032 : fin de l'urbanisation de la bande active environnant le PEX

### **2.2.4 La définition d'un programme et d'enjeux ambitieux**

A partir de la concertation initiale menée en 2008, l'étape de programmation a été conduite par l'équipe projet de la SPLA en cours de création, à travers Toulouse-Métropole. Cette équipe projet s'est appuyée sur une AMO spécialisée<sup>27</sup> et l'AUAT (Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine) qui ont abordé ce projet à la fois en termes de programmation et d'orientations générales d'urbanisme :

- L'AMO spécialisée dans les parcs d'exposition et l'événementiel a réalisé une étude de marché, et défini le positionnement économique du projet. Puis elle a précisé la jauge du projet et les différents programmes possibles, avec une capacité d'accueil pour grands spectacles de 12 000 personnes. Il fallait que ce projet remplace l'ancien parc des expositions, mais puisse préserver l'utilisation du palais des congrès et du Zénith actuels qui remplissent bien leurs fonctions.
- L'AUAT assurait la vision « grand angle » d'un projet de territoire portant sur le secteur élargi englobant le nord du projet jusqu'au sud de Blagnac. Plusieurs éléments d'environnement devaient être pris en compte : le projet de zone d'activités Cassiopée, la chaîne d'assemblage de l'A 380, la voie à grand gabarit, le

<sup>25</sup> Voir infra : les nouvelles compétences de la CUTM.

<sup>26</sup> Voir infra chapitre 3.2.

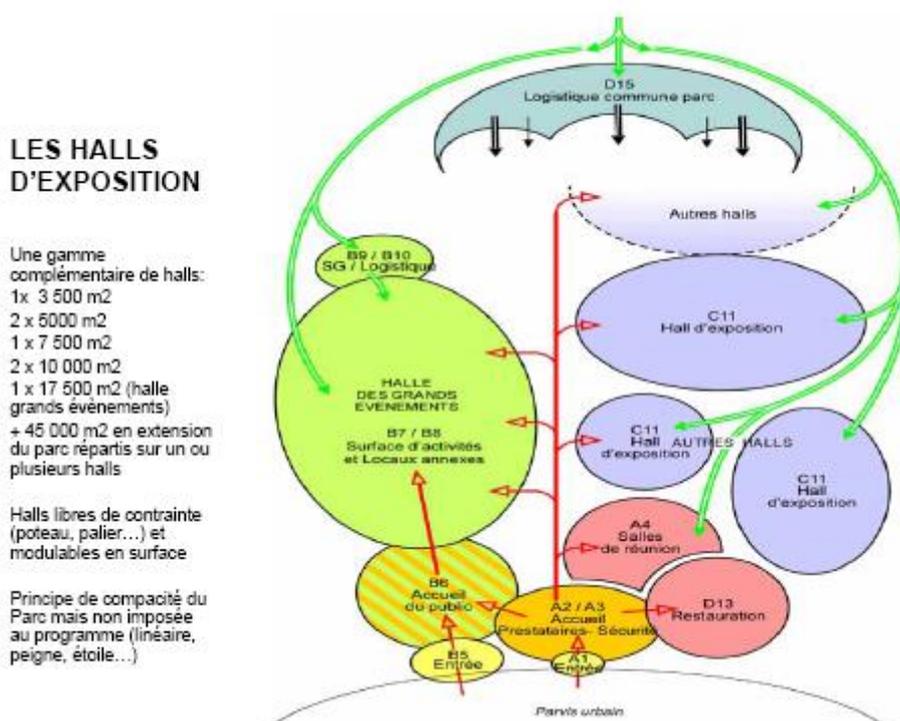
<sup>27</sup> Nelson Accompagnement et Inexia Menighetti Programmation. Voir annexe 8.2.2.

développement de nouveaux accès par le nord, l'accessibilité du projet de parc des expositions. Le SDAT précédent le SCOT prenait déjà en compte le principe d'une coulée verte est ouest, qui rejoignait la Garonne.

Il en est résulté le cahier des charges du concours d'architecture international pour cet équipement qui devait assurer en même temps le lien avec les territoires environnants.

Dès le stade de la programmation, le projet dépassait le seul objet architectural : il se voulait être un projet de **territoire et un projet à l'échelle urbaine** :

- à l'échelle du territoire, il visait une intégration dans le territoire, permettant **de structurer la nouvelle urbanisation**, d'apporter une valeur ajoutée pour les secteurs avoisinants (notamment par des réseaux cohérents, des liaisons nouvelles, des maillages qualitatifs : transports publics, mobilité douces, couloirs écologiques) ;
- **à l'échelle urbaine**, il devait jouer un rôle d'espace majeur dépassant la seule logique de l'objet architectural, pour œuvrer en tant qu'élément structurant, repère spatial, d'un nouvel ensemble urbain (identité spatiale, coordination entre urbanisation et parcours, diversité des espaces publics). La clarté et la cohérence du concept d'ensemble doivent permettre au PEX de fonctionner comme détonateur mais aussi **comme fil conducteur d'une véritable mutation urbaine à moyen terme**.



**Figure 2.3 – Exemple de schéma de fonctionnement des halls d'exposition (fiche fonctionnelle). La programmation proposée incitait à prévoir des réponses sous forme modulaire éclatée**

Source : SPLA Europolia- INEXIA-Ménighetti programmation, novembre 2010.

Ainsi, l'ensemble des grands thèmes de réflexion sur un projet urbain ambitieux sont déjà contenus dans le cahier des charges du concours de concepteurs, y compris la réflexion plus générale sur le développement futur du réseau routier qui irriguera et désenclavera le secteur nord-ouest de l'agglomération (prolongement de la RD902) et la cohérence à trouver avec le développement de l'aéroport de Toulouse Blagnac et de la gare de Matabiau (LGV), grands projets qui positionneront Toulouse parmi les métropoles européennes.

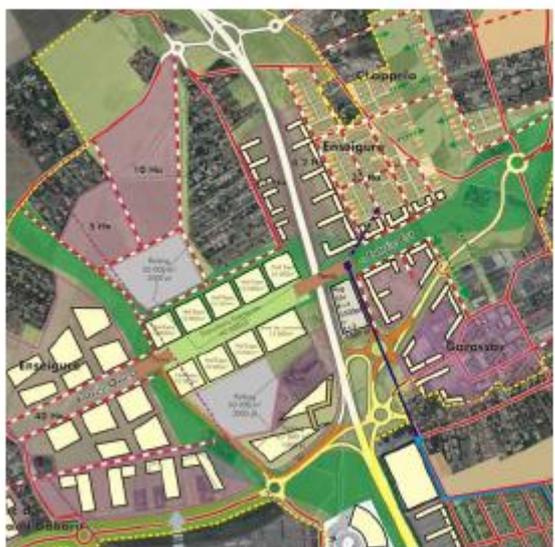
A l'échelle du bâtiment, la recherche d'une identité forte était indispensable à son rayonnement. Il était également demandé d'intégrer les principes de la haute qualité environnementale (HQE)<sup>28</sup> :

Le dossier du concours comprenait également un ensemble important de données complémentaires concernant l'environnement, les caractéristiques physiques du site (topographie, géologie des sols, etc.), ainsi que des données générales sur la biodiversité. Y figurait notamment un état des lieux cartographique général établi par le bureau

<sup>28</sup> Gestion des ressources, limitation des impacts environnementaux, confort des usagers, juste adéquation des moyens mis en place.

d'études Biotope pour le SCOT, donnant en annexe une liste des espèces protégées sur les communes de Beauzelle et de Seilh, mais non sur Aussonne<sup>29</sup>.

## L'arrivée du Parc des Expositions – Phases 1 & 2



100.000 m2 de surfaces couvertes dont le centre de convention

Un accès TC par le tram avec parvis sur RD 902 décaissée

Une desserte VP par le sud et le nord

**Figure 2.4 - Les principes d'une organisation spatiale du PEX dans son contexte urbain**

*Cahier des charges du concours Présentation au comité de suivi du 17 décembre 2010 - Source : SPLA Europolia*

### 2.2.5 Un concours international de maîtrise d'œuvre architecturale et urbaine

Une fois les contours du projet définis, un concours international de maîtrise d'œuvre a été lancé pour la conception et l'aménagement de l'équipement sur une surface de 90 ha (70 ha pour le projet en phase 1 et son parvis, 20 ha supplémentaires pour l'extension du parc).

Le programme du concours comprenait également un volet concernant l'étude générale d'aménagement du site environnant et l'étude des dessertes de cet équipement : infrastructures routières et extension du tramway. Il était donc nécessaire de constituer des équipes pluridisciplinaires fortes ayant également une attache avec des antennes locales pour un suivi du projet dans la durée. On retrouve là le principe développé précédemment de l'ouverture de l'accès de ce type de projet à l'international, conformément à l'ambition que se donnait le projet.

50 candidatures ont été déposées dont 7 prix Pritzker. Trois équipes ont été invitées à déposer un projet le 8 novembre 2010 :

- Valode et Pistre, associés à LCR Architectes et au bureau d'études IOSIS-EGIS de Toulouse.
- Atelier Christian de Portzamparc, associé à l'agence Azéma de Toulouse et au bureau d'études IOSIS-EGIS de Paris.
- OMA (Rem Koolhaas) –Rotterdam- associé à Sutter Taillandier et Puig Pujol – Toulouse- Bureau d'études: INGEROP

Le dossier de consultation envoyé en décembre 2010 comprenait le programme et un ensemble volumineux de pièces techniques. Tel qu'il était proposé, le programme conduisait à reproduire le concept de parc des expositions traditionnels avec une répartition dans les espaces d'une série de bâtiments environnés chacun par leur espaces de stationnement. Les offres devaient être remises en avril 2010.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Selon la SPLA Europolia, cette étude fragmentaire et générale serait l'une des raisons des difficultés rencontrées par la suite. Notamment, ne portant pas sur Aussonne, la présence de l'Édicnème criard n'était pas signalée (dossier de consultation).

<sup>30</sup> Un budget de concours de 600 000 € a été prévu et 150 000 € pour la maquette. Ce n'est qu'à ce prix que l'on peut attirer de grandes signatures (voir position de la Sem Val de Seine aménagement pour la ZAC Seguin Rives de Seine).

Les critères d'analyse des projets ont été les suivants (règlement de concours – classement par importance décroissante)

- 1- Respect du programme et qualités fonctionnelles
- 2- Qualité d'intégration urbaine et paysagère du projet et de sa desserte
- 3- Qualité architecturale des bâtiments
- 4- Performance environnementale
- 5- Respect des enveloppes budgétaires
- 6- Pertinence du planning et du phasage proposé

Le jury du concours s'est réuni le 10 juin avec projection de films sur les projets et rapports de la commission technique. Une audition des candidats a été réalisée le 20 juin 2011, pour recueillir les réponses aux questions posées par le jury.

## LES ENVELOPPES FINANCIERES

| En M€ HT                          | Enveloppe marché | Projet P |            | Projet E |            | Projet X |                    |
|-----------------------------------|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|--------------------|
|                                   |                  | Affiché  | Analysé    | Affiché  | Analysé    | Affiché  | Analysé            |
|                                   |                  |          |            |          |            |          | 106                |
| Bâtiment                          | 106              | 95       | 105        | 121      | 122        | 106      | (à valider)        |
| Parking silo                      |                  | 17       | 17         | 0        | 0          | 41       | 41                 |
| Infrastructures                   | 46               | 40       | 40         | 52       | 52         | 41       | 41                 |
| Tramway                           | 14               | 14       | 14         | 14       | 14         | 14       | 14                 |
|                                   | 166              | 166      | 176        | 187      | 188        | 202      | 202                |
| Parvis                            | inclus           |          | inclus     |          | 9          |          | inclus             |
| <b>Total travaux parc</b>         | <b>166</b>       |          | <b>176</b> |          | <b>197</b> |          | <b>202</b>         |
| Total opération parc (estimation) | 204              |          | 211        |          | 236        |          | 242                |
| Estimation prolongement RD 800 m  | 8                |          | 8          |          | 10         |          | inclus (à valider) |
| <b>Total travaux avec RD</b>      | <b>174</b>       |          | <b>184</b> |          | <b>207</b> |          | <b>202</b>         |
| Total opération avec RD           | 213              |          | 220        |          | 248        |          | 242                |

**Figure 2.5 - Des réponses relativement proches en termes de coût**

Source : SPLA Europolia. Présentations aux comités techniques et de suivi en 2010 et 2011

| En M€ HT                              | Enveloppe marché | Projet P |            | Projet E |            | Projet X |            |
|---------------------------------------|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
|                                       |                  | Affiché  | Analysé    | Affiché  | Analysé    | Affiché  | Analysé    |
| Bâtiment                              | 43               | 44       | 44         | 54       | 55         | 43       | 43         |
| Parking silo                          |                  | 8        | 14         |          |            |          |            |
| Infrastructures                       | 15               | 12       | 12         | 21       | 21         | 11       | 11         |
|                                       | 58               | 65       | 71         | 75       | 77         | 54       | 54         |
| <b>Total travaux parc TC</b>          | <b>58</b>        |          | <b>71</b>  |          | <b>77</b>  |          | <b>54</b>  |
| Total opération parc TC (estimation)  | 204              |          | 85         |          | 92         |          | 65         |
| <b>Total travaux parc TF + TC</b>     | <b>224</b>       |          | <b>246</b> |          | <b>273</b> |          | <b>256</b> |
| <b>Total travaux TF + TC + RD 902</b> | <b>232</b>       |          | <b>254</b> |          | <b>283</b> |          | <b>256</b> |
| Total opération TF + TC + RD 902      | 278              |          | 305        |          | 340        |          | 307        |

**Figure 2.6 - Un projet plus coûteux que l'enveloppe du marché : près de 300 M€**

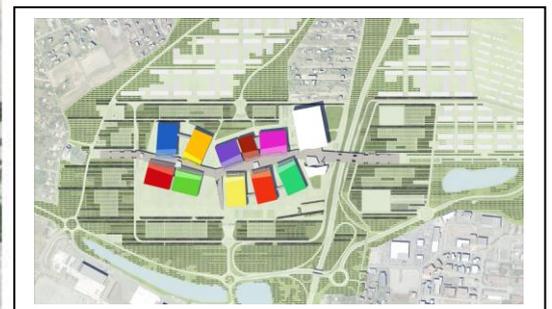
Source : SPLA Europolia. Juin 2011.

Note : OMA : projet X

Le choix du projet n'a pas été sans susciter des débats au sein de la communauté urbaine. Une partie des élus de la communauté urbaine défendait une approche classique proposée par l'un des candidats (des halls répartis dans l'espace, des marées de parkings).

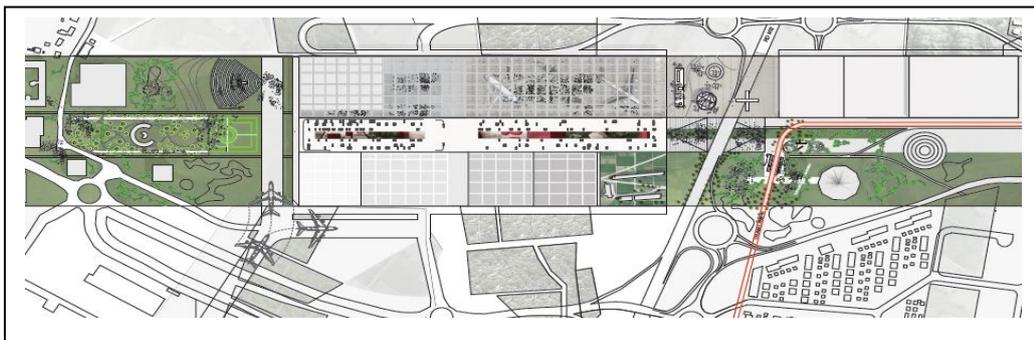


Projet E : Une « marée de parkings »... le risque des parcs d'exposition traditionnels



Projet P

Figure 2.7 - Projets E (en haut) et P (en bas)  
Source : Concours, Europolia



Projet X OMA



« Un concept urbain fort » selon le rapport d'analyse des offres  
 Figure 2.8 - Projet X - Source : OMA/SPLA Europolia

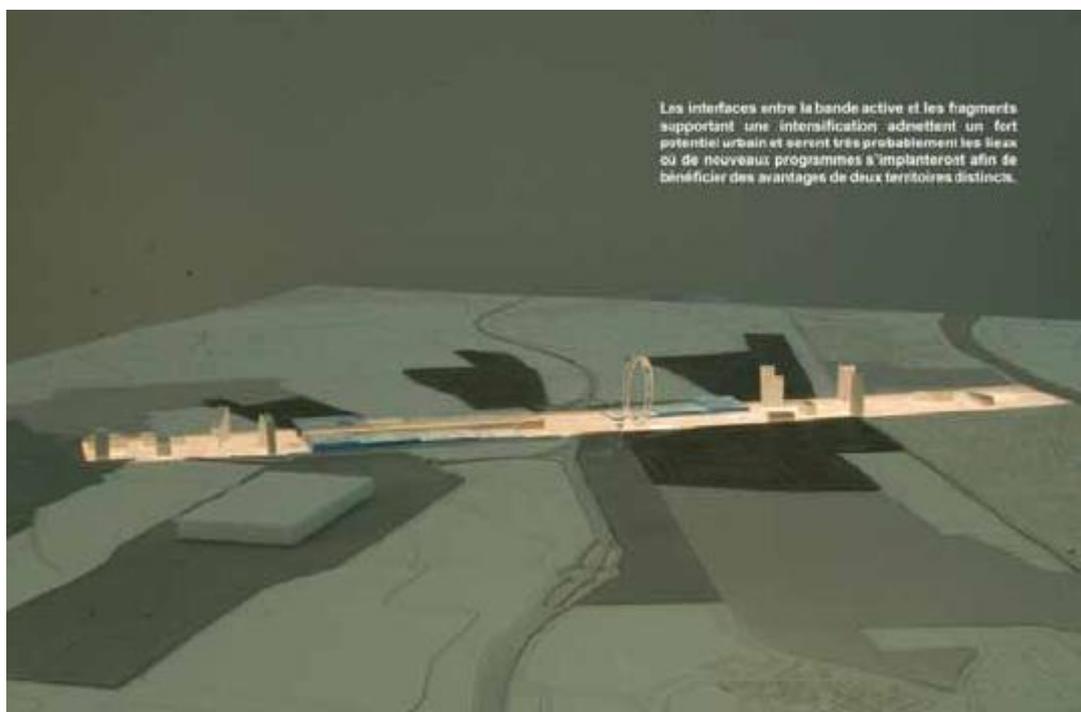


Figure 2.9 - Le concept de « bande active » élément intégrateur du projet dans son environnement actuel et prévu. Etude urbaine. Source : OMA/SPLA Europolia

**Les élus sensibles à la qualité environnementale et urbaine**, soucieux de limiter la consommation des espaces naturels et agricoles ont pu mettre en avant l'un des intérêts majeurs du projet OMA<sup>31</sup> : sa compacité et sa fonctionnalité, son caractère évolutif, sa meilleure intégration dans son environnement. De plus, le projet prenait en compte d'emblée le voisinage avec les bâtiments modernes de l'usine de l'A380, dont la volumétrie imposante marque le paysage local et d'éventuelles complémentarités de fonctionnement<sup>32</sup>. Cette offre était la seule à proposer une compensation des changements climatiques à l'échelle du projet par la réalisation de coulées vertes intégrées<sup>33</sup>.

Le prix de revient du bâtiment étant sensiblement équivalent dans les trois propositions retenues, c'est sur la qualité de la conception et sur les réflexions en termes de développement durable que les choix se sont faits.

**Le rapport d'analyse des offres mettait en évidence les apports suivants :**

- \* *Objet inventif et positionnant sur le marché du parc expo*
- \* *Ambiance générale de fonctionnement commercial*
- \* *Ouverture de la grande halle à l'extérieur*
- \* *Pertinence du fonctionnement halle / salles de commission / autres halls*
- \* *Aire d'exposition extérieure attractive*
- \* *Compacité de l'équipement*
- \* *Gestion des flux à revoir:*
- \* *Contrôle d'accès à préciser : accès au parking silo à étudier, dissociation des flux exposants et visiteurs impérative*
- \* *Accès à la halle de convention en configuration spectacle et fermeture du parc?*
- \* *Interrogation sur le fonctionnement de l'extension*
  
- \* *Concept urbain fort, support de la structuration des territoires alentour: bande active, fonctions support du parc, espaces paysagers d'accompagnement*
- \* *Possibilités de développement économique préservées*

**Les principales critiques des autres projets ont été :**

- \* *la fragmentation des halls d'exposition et leur difficile regroupement en cas de besoin, des liaisons entre halls insuffisantes*
- \* *un développement spatial trop important*
- \* *les importantes surfaces de parking extérieures à l'enceinte du PEX et parfois les distances avec les halls.*
- \* *des aires d'exposition extérieures exposées aux vents dominants.*
- \* *une difficile animation du mail central, la longueur du cheminement commercial*

**Intégration paysagère et urbaine**

- \* *peu de lien entre le PEX et son environnement (parking à l'est, impasse à l'ouest)*
  - \* *les couleurs des bardages trop prononcées pour le projet P.*
  - \* *des « nappes de stationnement » en surface avec des besoins importants de végétalisation*
- Source : comité technique du 30 mai 2012.

L'agence Office for Metropolitan Architecture (OMA) dirigée par l'architecte néerlandais Rem Koolhaas a donc été retenue en juillet 2011 pour la conception et l'aménagement du nouveau Parc des expositions. L'équipe a proposé une approche innovante mais raisonnée en termes de coût, avec une grande efficacité fonctionnelle et un parti pris de compacité limitant l'emprise foncière. Elle a imaginé un Parc des expositions de « nouvelle génération », à la mesure des ambitions de Toulouse, capitale de l'aéronautique. Le projet est dirigé par Clément Blanchet pour OMA, associé aux architectes toulousains Puig Pujol architectures et Sutter & Taillandier et au bureau d'études Ingerop.

La SPLA voulait un projet global : construction du PEX, réalisation des aménagements extérieurs et des dessertes, incluant les voiries dont le rôle dépasse celui du seul accès à l'équipement<sup>34</sup>. Le périmètre du projet après optimisation couvre 91 ha répartis sur deux communes (Aussonne et Beauzelle) dont :

- bâtiment : 13 ha après optimisation, le projet initial prévoyant une emprise de 21 ha ;
- espaces en enceinte (dont bassins d'orage, circulations) : 14 ha, soit au total 27 ha ;
- dessertes (tramway, routes, pistes cyclables, parvis, ...) : 64 ha.

Pour réaliser les accès, il était nécessaire de réaliser une extension du tramway T1 (1 km) et de créer 6 km de voies rapides (scénario d'accès mixte retenu par le Conseil général et la maîtrise d'ouvrage).

<sup>31</sup> Sur les 90 ha du programme, le projet OMA consommait en tout 70 ha avec 58 % d'imperméabilisation des sols. Les autres projets consommaient 87/88 ha avec entre 64 % et 75 % d'imperméabilisation des sols.

<sup>32</sup> OMA a été le seul parmi les candidats à dessiner des avions dans les halls d'exposition, ce qui a motivé les toulousains, mais qui, du point de vue d'Airbus, ne semblait pas réaliste compte tenu de l'envergure et du poids de cet avion.

<sup>33</sup> « C'est le seul projet sur les trois qui leur a paru intéressant, car d'une part il prenait en compte le site d'Airbus, apportait une réponse complémentaire à des besoins dont ceux de leur voisin, ce que ne faisaient pas du tout les autres qui proposaient des halls d'exposition éclatés, petits, de faible hauteur, pas adapté aux avions et des marées de parkings extérieurs. » Oppidéa.

<sup>34</sup> Mandat du Conseil général pour la réalisation des accès avant réincorporation au domaine départemental (prolongement partiel de la RD902).

Le parti de compacité pris par l'équipe de maîtrise d'œuvre permet de réduire de 50 % l'emprise au sol d'un tel équipement. Les 3 000 places de parking visiteurs sont concentrées dans un silo central de 4 niveaux en prise directe avec le mail de desserte des halls d'exposition situés de part et d'autre de ce mail.

Ce parti de silo intérieur rompt avec les pratiques courantes dans ce type d'équipement où les parkings visiteurs s'étalent tout autour des halls d'exposition. De plus l'équipement sera desservi par des accès routiers et l'extension du tramway (T1) et du réseau de bus (SMTC-Tisseo).

C'est une conception originale qui marque notre vision de l'événementiel dans une ville de dimension internationale. Finis les parkings qui s'étalent. Le projet se veut plus compact.

L'équipement est caractérisé par la compacité, la prise en compte des questions de développement durable, l'espace étant une donnée rare, il faut le préserver (...) et maintenir des espaces naturels. L'intégration du parc dans le site va être très réussie. La maire d'Aussonne affirme que l'équipement s'intègre bien dans l'environnement, elle y est très sensible. J. Carles. (Télévision locale, mai 2012).



**Figure 2.10 - OMA : une réflexion sur la compacité** pour limiter l'impact sur le site et améliorer les fonctionnalités de cet outil économique. 100 000 m<sup>2</sup> de surface utile, 6 000 places de stationnement à terme. Une emprise du bâtiment de 21 ha et 27 ha en enceinte avec les stationnements extérieurs. Une solution classique demanderait 80 ha.  
Source : SPLA Europolia /OMA



LE PEX

**Figure 2.11 - Maquette du PEX en phase finale**

Source : OMA/ SPLA Europolia, octobre 2012

## 2.2.6 Un contrat de maîtrise d'œuvre architecturale et urbaine

Après discussions et négociation, le contrat de maîtrise d'œuvre signé en décembre 2011, initialement prévu pour construire le PEX (maîtrise d'œuvre architecturale) et prendre en compte son environnement immédiat, objet direct du concours, a été complété par un contrat de maîtrise d'œuvre urbaine portant sur le site élargi.

**Il a été enrichi des réflexions sur la conception du projet et sur le développement durable** apportées par l'équipe lauréate. L'étendue des missions est à la hauteur des ambitions du projet. La mission confiée permet d'avoir une vue d'ensemble sur l'ensemble des aspects de ce projet : bâtiment, accès, environnement. Pour ce faire, un montage juridique spécifique avec délégation de maîtrises d'ouvrage a été prévu. Un important recours aux AMO selon leurs spécialités permet de s'entourer des meilleurs prestataires disponibles. Cette attention à la qualité des intervenants permet de suppléer à la faiblesse de la structure interne de la SPLA (petite équipe innovante) et à certaines rigidités culturelles des services techniques de la communauté urbaine.

Le contrat de maîtrise d'œuvre passée en loi MOP (mission de base), signé avec l'équipe pluridisciplinaire constituée autour d'OMA<sup>35</sup> constitue un cadre général qui comprend différentes missions qui permettent d'enrichir le projet :

- la construction d'un bâtiment destiné à être un parc des expositions en deux tranches (ferme et conditionnelle), assurant une flexibilité et une progressivité de réalisation, avec la description des différents éléments. La mission va de l'esquisse à la direction de l'exécution des travaux, l'assistance aux opérations de réception et de garantie de parfait achèvement. L'extension conditionnelle concerne 45 000 m<sup>2</sup> de surfaces d'exposition complémentaires.
- la définition des infrastructures nécessaires au parc : voiries, stationnements exposants et visiteurs, réseaux.
- Une **étude générale d'aménagement du site** portant sur un périmètre de 200 ha, situé sur les communes d'Aussonne, Beauzelle, Seilh, Cornebarrieu (mission EUP). A travers un schéma d'aménagement urbain, le maître d'œuvre devra définir **l'ensemble des orientations d'aménagement et de développement du site**. Il prendra en considération **l'articulation du projet avec son environnement** proche et ses incidences sur ce dernier. **L'étude urbaine et paysagère** débouchera sur l'élaboration du **schéma directeur sur 200 ha**. En tranche conditionnelle, il est prévu l'élaboration d'un **plan directeur détaillé** pour l'aménagement du site en lien avec le programme général arrêté en tranche ferme.
- Une mission d'étude **des dessertes**<sup>36</sup> : réseau viaire, extension du tramway, la conception des aménagements paysagers pour une intégration du projet dans le site.

Il est assorti d'un certain nombre de missions complémentaires, notamment d'une approche complète en termes de **développement durable**.

Il s'agit d'un projet complexe par les multiples fonctionnalités, sa flexibilité, et les perspectives d'usage qu'il ouvre<sup>37</sup>.

A travers ce contrat de maîtrise d'œuvre se profile également une décomposition du projet en plusieurs modules avec la possibilité d'avancer en parallèle sur chacun d'entre eux, encadrés par une structure forte et un projet suffisamment défini tout en restant flexible dans ses modalités de mise en œuvre.

## 2.3 UN PROJET DE BATIMENT POLYVALENT

### 2.3.1 Une flexibilité d'usage

Le projet est défini davantage comme un « parc des événements » qu'un simple parc des « expositions ».

Le futur Parc des expositions développe dans une première phase 70 000 m<sup>2</sup> de surfaces couvertes intégrant 40 000 m<sup>2</sup> de halls d'exposition, une halle de grands événements, un centre de convention, des espaces d'accueil et de logistique. Son organisation générale a été pensée pour accueillir foires, salons professionnels, conventions (notamment conventions aéronautiques), grands congrès (de 3 000 à plus de 15 000 personnes) et d'importants événements culturels et sportifs<sup>38</sup>, des salons de loisirs. L'équipement pourra accueillir plusieurs événements simultanément (18 000 à 20 000 personnes pourront y être accueillies dans le cadre d'événements et salons mixtes dans une même journée).

Le Parc comporte également une aire d'exposition extérieure (26 000 m<sup>2</sup>) dimensionnée pour accueillir tout type de salons et ouverte sur les espaces naturels environnants.

A terme, l'aire d'exposition extérieure actuelle sera couverte sur deux niveaux de 23 000 m<sup>2</sup> bruts chacun.

<sup>35</sup> Agence Office for Metropolitan Architecture (OMA) fondée par Rem Koolhaas. Le projet est dirigé par Clément Blanchet pour OMA, associé aux architectes toulousains Puig Pujol Architectures et Sutter & Taillandier et au bureau d'études d'ingénierie Ingerop. Font également partie de l'équipe de maîtrise d'œuvre, les compétences suivantes : paysagiste Battie i Roig scénographe Ducks Sceno, éclairagistes Grandeur Nature 8'18'', ergonomes Abilis, acousticien DHV.

<sup>36</sup> Cette étude n'était pas prévue à l'origine. Elle a été introduite dans le marché signé en décembre 2011, avant d'avoir une validation de la délégation de maîtrise d'ouvrage par le CG31, afin d'assurer une cohérence et une coordination entre les différents marchés et de maîtriser les délais de réalisation de l'ensemble. Point d'octobre 2011. Cette nouvelle mission et ses frais ont été introduits en septembre 2012 dans l'avenant au mandat de la SPLA.

<sup>37</sup> Voir les détails de la mission en annexe 8.2.3.

<sup>38</sup> Plus de 8 000 places assises en configuration minimale.

Le Parc comprendra alors 93 000 m<sup>2</sup> de surfaces couvertes et 31 000 m<sup>2</sup> de surfaces extérieures réorganisées dans la bande au sud et à l'ouest de la grande halle.

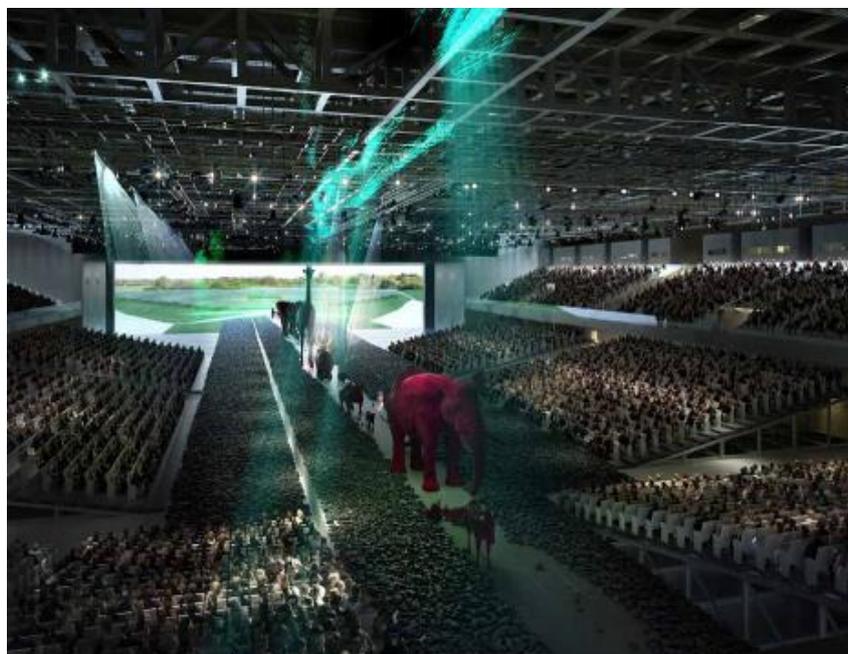
La configuration modulable de la grande halle permet de prévoir des spectacles, des expositions (+ 10 000 m<sup>2</sup>), des congrès et des conventions. Elle autorise une disposition avec une grande scène centrale.

« Elle représente une « machine exclusive », tout en permettant aussi de servir d'espace de prolongement des conventions, d'évènements de même compacité » (OMA).

*La jauge varie selon le fonctionnement envisagé : 12 000 personnes pour les spectacles, 8 300 personnes sous configuration de sports avec gradins fixes et mobiles, 430 stands en configuration exposition (supplément de 9 000 m<sup>2</sup>), 3 100 personnes en configuration pour congrès/banquets.*

Un centre de convention (11 000 m<sup>2</sup>), situé en mezzanine se développe sur trois niveaux. Il comprend au niveau intermédiaire plusieurs salles de taille variée<sup>39</sup> un lobby linéaire et des aires de restauration. Ce niveau est immédiatement relié au parking en silo. Au niveau haut, une salle de convention de 800 places donne sur une terrasse extérieure et un lobby linéaire haut avec vue sur la grande halle polyvalente. Ce centre peut fonctionner indépendamment de la halle des grands événements ou inclure cette dernière en cas de manifestations importantes. Des loges sont prévues pour les artistes.

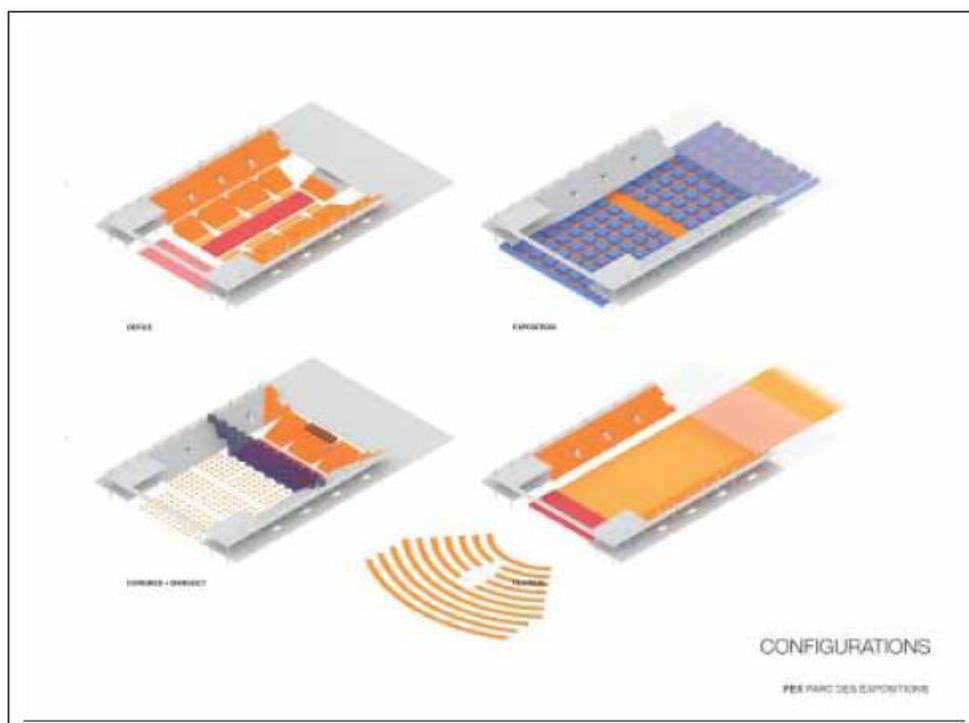
La hauteur de grande halle est de 24 m, selon le choix définitif de la structure. Elle s'harmonise avec les 46 m des bâtiments Lagardère destinés à la construction de l'A380, et situés de l'autre côté de la voie à grand gabarit RN224.



**Figure 2.12 - L'image emblématique de la halle des Grands événements**

Source : OMA/ SPLA Europolia

<sup>39</sup> 5 salles des conventions sont prévues : 3 x100 places + 2 x200 places.



**Figure 2.13 - Halle des grands événements, une pluralité de fonctions selon les configurations**  
*Source : OMA / SPLA Europolia*

Une halle des grands événements multifonctions selon son agencement (à la base, elle devait pouvoir recevoir des manifestations sportives, avec 24 m de hauteur (dont 16 m libres sous les poutres).

Le choix du polycarbonate pour les façades traduit la volonté de faire un bâtiment transparent, permettant de jouer un rôle la nuit ou lors d'évènements de grande attractivité, animant le paysage nocturne : avec cette lumière, « le bâtiment devient acteur dans la ville et paysage ». Les loges, placées en périphérie du bâtiment, peuvent également servir d'animation de mise en lumière la nuit.

### 2.3.2 Une conception économe en espaces d'emprise et durable

L'un des principes fondateurs du projet est d'intégrer les parkings et les circulations d'accès au cœur du projet afin de dégager les espaces extérieurs habituellement couverts de voitures et formant de fait une coupure forte avec les développements urbains existants.

*Le bâtiment est conçu plus comme une infrastructure que comme une architecture. Il intègre la question du paysage et du développement durable. (O. Clément. OMA).*

*Pour Rem Koolhaas ce sont les bâtiments de grande ampleur qui génèrent le développement et non l'inverse<sup>40</sup>.*

La conception d'un parking en silo sur 4 niveaux au centre du bâtiment, regroupant 4 500<sup>41</sup> places de stationnement dans le projet optimisé, a réduit considérablement l'emprise au sol du bâtiment : l'ensemble du projet dans son enceinte, hors accès, ne couvre que 27 ha au lieu des 70 ha de la programmation du concours majoré des 20 ha pour l'extension du PEX, soit 90 ha au total. Ce parking en silo est construit au-dessus d'un vaste mail central qui dessert l'ensemble des halls d'exposition, ces derniers ouvrant directement sur ce mail, ainsi que les salles destinées aux conventions et la halle des grands événements.

**La conception des voies d'accès routier au PEX** vise également à réduire la consommation d'espaces naturels (recherche de compacité) **et trois scénarios ont été étudiés**, dont les impacts sont variables sur l'environnement<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Selon le principe que c'est une offre qualitative qui crée la demande et non l'inverse.

<sup>41</sup> Initialement, le parking prévoyait 5 900 places réparties sur 5 niveaux (1 240 places par niveau fragmentées en 4 sections) avec accès ascenseur entre le mail et le premier niveau et des escaliers pour les autres niveaux ;

<sup>42</sup> Ils ont été soumis à une concertation auprès du public qui s'est déroulée entre le 12 septembre et le 12 octobre, avec plusieurs réunions publiques. Voir chapitres 5 et 6.

### 2.3.3 La rue centrale, un espace de convivialité

Oma étant coutumier des grands projets internationaux, « *il a fait mieux que le cahier des charges* <sup>43</sup> ». Il a tout de suite compris les enjeux d'un tel équipement, qu'il fallait construire de la convivialité et du « *être ensemble* », que la zone centrale devait donner accès à tous les services de l'équipement, avec une perméabilité des uns aux autres. Il a tout placé dans le même périmètre. Son concept a proposé d'emblée une rue commerçante qui serait le lieu de rencontre de tous les utilisateurs de l'équipement, plusieurs expositions ou congrès pouvant se tenir en même temps. De nombreux commerces, services (dont la billetterie), restaurants, bars et cafés, sont prévus le long de ce mail. **OMA a repris cette idée du « village »** au sein même du PEX, avec **l'axe central** qui organise les futurs développements urbains prévus en accompagnement.



*La rue centrale dessert les halls d'exposition et la halle des grands évènements*



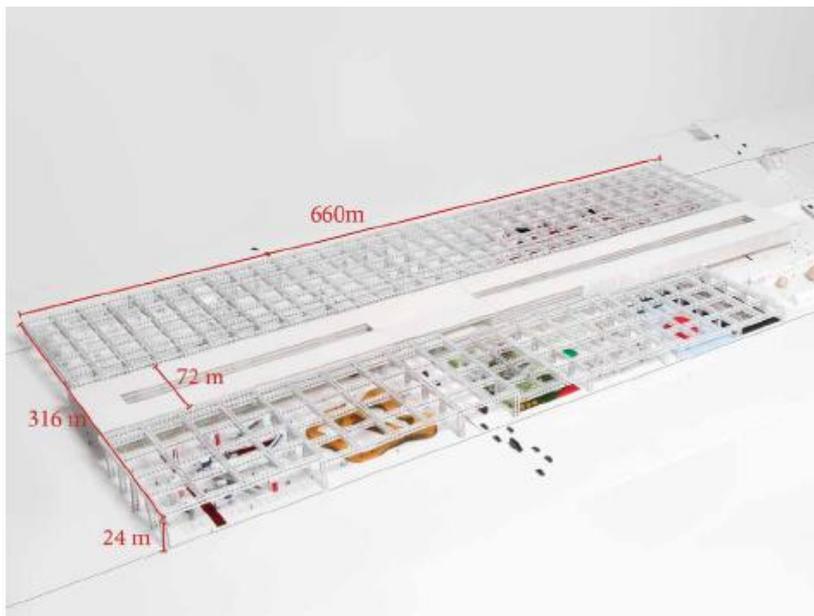
*Image de gauche : perspective depuis le premier niveau de parking sur la rue centrale (communication verticale). 60 places pour PMR sont prévues près des 4 ascenseurs desservant ce niveau +1.*

*Les plateaux de chaque niveau de parking en silo au milieu du bâtiment sont fractionnés pour une meilleure gestion. Ils comportent 4 niveaux dans le projet définitif au lieu de 6, avec une offre de près de 3 000 places.*

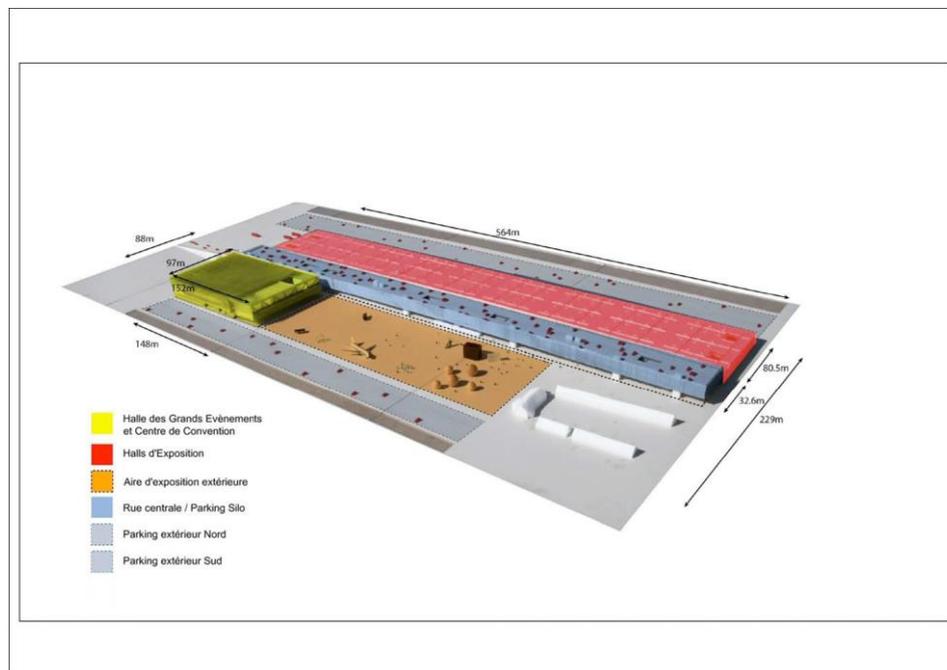
*Les parkings extérieurs sont réservés aux exposants (1 500 places dont 1032 places pour les véhicules légers). Ils peuvent être banalisés pour les spectateurs en soirée ou hors expositions.*

**Figure 2.14 - Détails sur la rue centrale du PEX, espace de rencontre et de convivialité**  
*Source : OMA / SPLA Europolia*

<sup>43</sup> *Entretien avec Joseph Carles. Février 2013.*



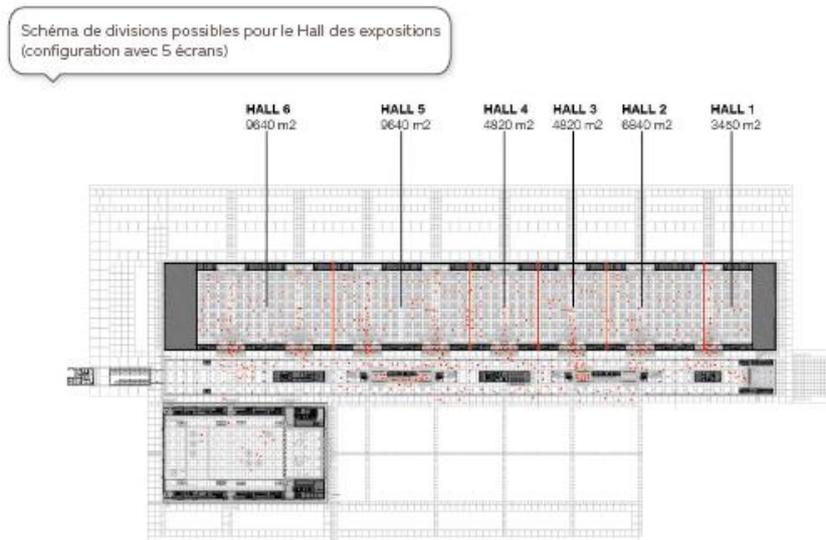
Projet initial (2011)



Projet en octobre 2012

**Figure 2.15 - Evolution de la rue centrale :**  
 De 72 m (en haut) à 32 m (en bas) de large et réduction de la longueur 660 m à 564 m.  
 Source : OMA / SPLA Europolia

OMA a ainsi monté un projet complexe en termes de fonctionnalités potentielles, « tout en restant très simple et fluide en termes d'usage et d'une certaine façon low-cost pour un bâtiment de cette nature ».



Les surfaces d'exposition d'une capacité de près de 40 000 m<sup>2</sup> sont disposées au nord de la rue centrale. Elles sont conçues pour être modulables par un dispositif de cloisons coulissantes et de rideaux acoustiques. Les 6 halls individualisables, de 3 500 m<sup>2</sup> à 9 800 m<sup>2</sup>, peuvent être regroupés en fonction des besoins des expositions. Un principe d'ouverture du PEX vers l'ouest a été prévu pour accéder à la grande halle. La hauteur libre a été portée de 7 m à 9 m suite à la demande du délégataire de service public chargé de l'exploitation. La rue centrale de 18 000 m<sup>2</sup> peut aussi le cas échéant servir d'espace d'expositions complémentaire.

**Figure 2.16 - Un espace d'expositions d'un seul tenant et modulable**  
Source : OMA / SPLA Europolia

### 2.3.4 Une évolution du projet au cours de sa mise au point

L'évolution du programme a été importante tout au long de sa mise au point. Elle résulte des contacts pris avec les différents acteurs concernés par le projet et des observations du futur exploitant désigné en mi 2012<sup>44</sup>.

- **un retournement du bâtiment : les halls d'exposition ont été repositionnés au nord du mail, la grande halle étant transférée au sud du bâtiment, face à Airbus.** Cette nouvelle disposition devrait permettre un meilleur fonctionnement de l'ensemble, l'utilisation du parking en silo comme « pare-soleil » pour les halls d'exposition. Cette option a également été choisie pour limiter les nuisances du bruit des spectacles et événements de la grande halle pour les lotissements riverains situés au nord de l'équipement, le côté de l'usine Lagardère d'Airbus n'étant pas résidentiel (passage de l'IGG) ;
- la largeur de la rue centrale (mail) est passée de 72 m x 660 m à 32 m x 564 m. D'une surface totale de 18 360 m<sup>2</sup>, elle permet d'accueillir au moins 12 000 personnes avant et après les spectacles ou les expositions. Lieu de rencontre de tous les visiteurs, elle fait office de « place du village » ;
- les dimensions du bâtiment ont ainsi été réduites au cours de la phase de mise au point de l'APS : passant d'une longueur de 660 m à 564 m et d'une profondeur de 316 m à 229 m, l'emprise au sol du bâtiment est passée de près de 21 ha à 13 ha en phase finale (phase 2). Une ferme ancienne, vestige du patrimoine architectural agricole, sera conservée et transformée pour compléter les surfaces dédiées aux manifestations dans un cadre exceptionnel ;
- l'introduction de loges pour accueillir les artistes (comme à l'Aréna de Montpellier<sup>45</sup>) ;
- **une réduction des surfaces de stationnement en silo** à la suite des scénarios d'exploitation. Plusieurs scénarios d'occupation ont été étudiés : foires, expositions, événements sportifs etc. Ces différents scénarios se sont traduits par des jours utilisateurs et des calculs de conditions de desserte et d'utilisation des parkings. Ces évolutions ont eu pour effet de supprimer encore 1 500 places de parkings de visiteurs par rapport aux 4 500 prévues, ces 1 500 places n'étant utilisées que **très peu de temps dans l'année** : 10 jours en moyenne avec des variations maximales entre 10 et 20 jours. Ces places surnuméraires sont coûteuses. L'option prise a donc été de réduire de deux niveaux le nombre d'étage du parking en silo et de rechercher des solutions plus

<sup>44</sup> GL Events, voir *infra* chapitre 3.7.2.

<sup>45</sup> A Montpellier l'Aréna a installé 25 loges qui contribuent aux recettes car elles se louent cher : 1,5 millions d'€ de recettes supplémentaires ; elles sont louées à l'année aux entreprises qui organisent les manifestations.

économiques pour gérer les surplus de besoins temporaires. Par ailleurs, ces 1 500 places de parking en trop ne seraient exigibles qu'après l'extension prévue du PEX donc en phase 2 du projet. L'étude a donc recherché les possibilités mutualisations de parkings avec les entreprises environnantes : l'usine Lagardère d'Airbus au nord de la halle de montage dispose ainsi d'un parking de 1 050 places, qui pourrait être utilisé pour de grandes manifestations. Un autre parking à l'ouest permettrait d'accueillir 1 800 places en tout à proximité du PEX ; le parking de Garossos pourrait également accueillir 300 places. Un parking en silo pourra être envisagé sur le parvis d'accès et serait construit dans le cadre de l'extension du PEX ;

- le dispositif d'entrée et sortie du parking a été placé axialement au bâtiment à son extrémité ouest ;
- une flexibilité d'usage des parkings exposants pouvant être transformés en places visiteurs (1 500 places) et de l'aire d'exposition extérieure (plus de 1 000 places de stationnement peuvent y être trouvées).



**Figure 2.17 - Le projet de PEX dans sa phase d'optimisation (novembre 2011)**

Au centre du bâtiment, le parking en silo sur six niveaux. De part et d'autre d'un mail central de 60 m de large, les halls d'exposition couverts et extérieurs et la salle des grands événements.

Source : OMA maître d'œuvre / SPLA Europolia



**Figure 2.18 - Optimisation octobre 2012 (retournement du bâtiment)**

Source : OMA / SPLA Europolia

- une approche en termes de **développement durable** : le bâtiment vise à obtenir la double certification HQE et le label international LEED<sup>46</sup> (Leadership in Energy & Environmental Design) NC. La recherche d'une certification LEED Gold (or, niveau intermédiaire) vise surtout à avoir un effet d'affichage et d'image assurant une commercialité plus facile pour « vendre » les surfaces à des exposants internationaux. Au contraire, la certification HQE n'a pas de reconnaissance internationale. Par ailleurs, alors que la certification HQE répond

<sup>46</sup> Le principe de la certification LEED est retenu en février 2013 avec l'AMO Franck Boutté qui la préconise. La certification BREEM a été abandonnée.

aux exigences de développement durable en se centrant essentiellement sur le bâtiment lui-même<sup>47</sup>, le label LEED développe une approche plus globale au niveau du site (environnement et accessibilité : diminution de la pollution lumineuse, solutions alternatives à la voiture, aménagements paysagers économes en eau, gestion des déchets, recyclage des matériaux, etc.). Enfin, pour HQE, l'approche des coûts est limitée à l'investissement pour le bâtiment, tandis que pour la certification LEED, l'approche se fait en coût global (investissement et fonctionnement) : le gestionnaire devra s'engager sur son mode de gestion ;

- une mutualisation des énergies est en cours de négociation avec Airbus et son gestionnaire COFELY (chauffage, eau chaude, électricité pour l'air conditionné) de même que les dispositifs incendie (eau sous pression) permettant d'optimiser l'utilisation de dispositifs sur capacitaires prévus pour les besoins de l'ensemble du complexe Airbus et des entreprises associées, actuellement géré en copropriété<sup>48</sup> ;
- un traitement paysager des abords du PEX prendra en compte la récupération des eaux pluviales.

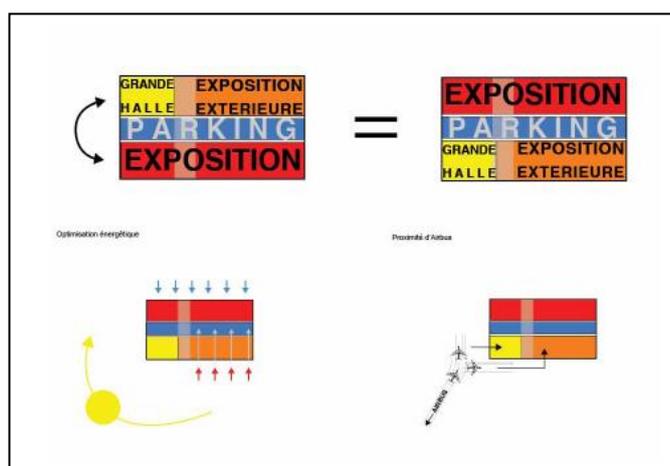


Figure 2.19 - Le retournement du projet pour une meilleure réponse architecturale

Source : OMA/ SPLA Europolia

|                                      | Programme 31 mai 2011 concours |                             | MI APS                       |  | Concertation 12-sept.-2012  | 23-oct.-2012 APS validé     |  |
|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|------------------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|--|
|                                      | Construction PEX               | Extension                   | Construction PEX             | Extension                              | Construction PEX            | Construction PEX            | Extension                              |
| Accueil et logistique                | 15 000 m <sup>2</sup>          | 5 000 m <sup>2</sup>        | 31 500 m <sup>2</sup>        |  | 15 000 m <sup>2</sup>       | 18 360 m <sup>2</sup>       |  |
| Halle grands événements              | 15 000 m <sup>2</sup>          | 40 000 m <sup>2</sup>       | 16 000 m <sup>2</sup>        |  | 15 000 m <sup>2</sup>       | 16 000 m <sup>2</sup>       |  |
| Halls d'expositions                  | 40 000 m <sup>2</sup>          |                             | 41 000 m <sup>2</sup>        | 40 000 m <sup>2</sup>                  | 40 000 m <sup>2</sup>       | 39 900 m <sup>2</sup>       | 23 000 m <sup>2</sup>                  |
| Espace Congrès                       |                                |                             | 9 500 m <sup>2</sup>         |  |                             | 10 000 m <sup>2</sup>       |  |
| <b>Total surfaces construites</b>    | <b>70 000 m<sup>2</sup></b>    | <b>45 000 m<sup>2</sup></b> | <b>98 000 m<sup>2</sup></b>  | <b>40 000 m<sup>2</sup></b>            | <b>70 000 m<sup>2</sup></b> | <b>84 960 m<sup>2</sup></b> | <b>23 000 m<sup>2</sup></b>            |
| <b>Surfaces exposition plein air</b> | <b>40 000 m<sup>2</sup></b>    |                             | <b>44 650 m<sup>2</sup></b>  | <b>31 000 m<sup>2</sup></b>            | <b>40 000 m<sup>2</sup></b> | <b>25 950 m<sup>2</sup></b> | <b>31 000 m<sup>2</sup></b>            |
| Stationnements exposants             | 1 500 places                   |                             | 1 500 places                 | à définir                              | 1 500 places                | 1 500 places                | à définir                              |
| Stationnements visiteurs             |                                |                             |                              |  |                             |                             |  |
| Est parvis                           | 1 500 places                   | 1 500 places                | Mutualisation Airbus (silo à |  | Mutualisation Airbus        | Mutualisation Airbus        |  |
| Ouest parvis                         | 3 000 places                   |                             | 3 000 places                 | 2 000 / 2 500 places (silo multimodal) | 3 000 places                | 2 940 places                | 2 000 / 2 500 places (silo multimodal) |

Figure 2.20 - Evolution de la programmation des surfaces 2011 à octobre 2012

Source : SPLA Europolia

<sup>47</sup> HQE : une certification lourde et coûteuse (CSTB-Certivéa), qui n'est reconnue qu'en France. Elle est en cours de modification pour les bâtiments tertiaires.

<sup>48</sup> Airbus dispose de la majorité des voix de l'AFUL qui rassemble les différents utilisateurs des services d'intérêt général (EIG) mis à disposition par la communauté d'agglomération, maître d'ouvrage, contre un loyer. Le bail qui lie l'AFUL à la CAGT est de 40 ans. L'importante participation d'Airbus dans l'AFUL facilitera les prises de décision de gestion mutualisées.

## 2.4 DE L'ÉQUIPEMENT AU PROJET DE TERRITOIRE

### 2.4.1 Au-delà de l'équipement, construire une vision du devenir du site élargi

Cette approche environnementale du bâtiment vise également son intégration paysagère et urbaine dans le site élargi, en cherchant des articulations avec les espaces naturels et urbanisés existants et en proposant des extensions (activités, zones résidentielles, loisirs) dans une large bande ouest-est allant du site du PEX aux berges de la Garonne. L'étude de maîtrise d'œuvre urbaine dont OMA est chargé est partiellement engagée (stade de la phase 2 sur 3). La dernière phase a été provisoirement suspendue en raison de la période électorale. Cette étude ne sera pas présentée dans le cadre de l'enquête publique portant sur la DUP et sur le permis de construire du bâtiment prévue en octobre 2013. D'une autre échelle temporelle et spatiale, sa mise en œuvre est plus longue, et la Communauté urbaine ne souhaite pas soulever des oppositions qui pourraient nuire au bâtiment lui-même.

Après le concours, l'idée nouvelle a été d'adjoindre au contrat de maîtrise d'œuvre de l'équipement du PEX une mission d'étude urbaine approfondie :

- l'interface entre le PEX et les espaces urbanisés environnants devait être assurée par le parvis. Ce dernier devait être conçu comme un espace public structurant, concentrant les accès piétons, par transport en commun (tramway et cars) et des taxis ;
- la conception des abords devait « engager l'ossature d'un projet urbain » : façade urbaine, maîtrise de l'espace consommé, gestion environnementale des aménagements, traitements urbains des infrastructures tous modes.

L'environnement du Parc des expositions se caractérise par une diversité d'occupation :

- au centre : des friches agricoles, dont une partie a déjà été acquise par la communauté urbaine ou l'EPFL ;
- au sud-est, une zone artisanale et commerciale partiellement obsolète à restructurer et requalifier ;
- au sud de la RN224 : le projet Aéroscopia<sup>49</sup>, musée de l'aéronautique, qui ouvrira en 2014 et les bâtiments de l'usine d'assemblage de l'A380 (300 ha, 2000 emplois directs dans l'usine) générant un trafic important ;
- au sud-ouest, des réserves foncières situées dans le cône de protection du bruit de l'aéroport, destinée à accueillir des activités (en projet depuis 8 ans) ;
- au nord : des petits lotissements pavillonnaires qui se sont développés au coup par coup ;
- à l'est de la bande active étudiée par OMA : la ZAC Laubis à Seilh : projet d'urbanisme innovant, en cours d'étude par AR357, équipe d'architectes toulousains, qui a fait l'objet d'un concours European X en 2010<sup>50</sup>, alliant densité (600 logements sur 9 ha) et mise en valeur des espaces naturels, une nouvelle conception de l'urbanisme local respectueuse du développement durable (maîtrise de l'étalement urbain) : « Tricoter son quartier ».

---

<sup>49</sup> *Maîtrise d'ouvrage : communauté urbaine, financement CUTM, communes de Blagnac et Airbus*

<sup>50</sup> *Le maître d'ouvrage : communauté urbaine, maître d'œuvre : AR357, jeune équipe d'architectes toulousains.*

## LES PERIMETRES DU CONCOURS

Une mission de composition urbaine

Une mission de maîtrise d'œuvre bâtiment, aménagement et dessertes (coordination des maîtrises d'œuvre) – périmètres jaune et rose-



Présentation des périmètres proposés pour le concours  
Source : SPLA Europolia, 2010

## Les grands principes de composition

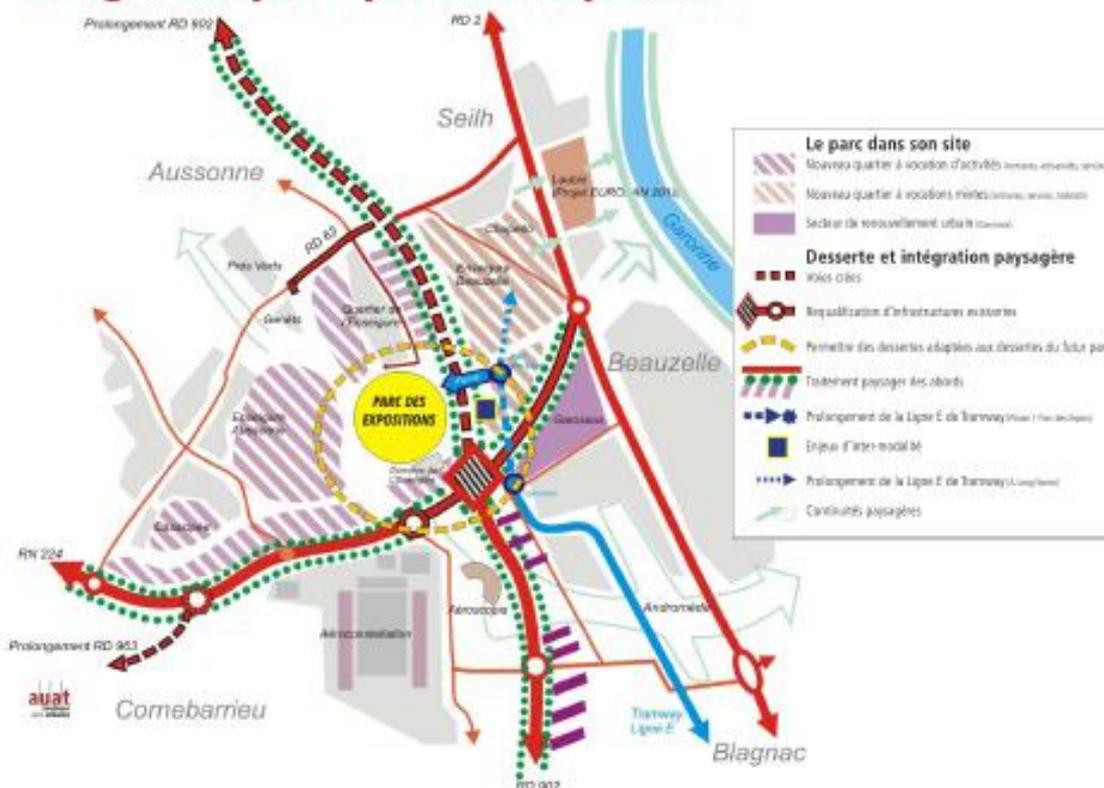


Figure 2.21 - Les grands principes de composition urbaine (phase concours)  
Source : SPLA Europolia

Le périmètre de la mission : 70 ha (pour le PEX et le parvis) + 20 ha pour l'extension du PEX.  
Le périmètre de l'insertion urbaine : 175 ha (concours) étendu à 220 ha.

## 2.2 LE PEX HORS ENCEINTE (programmation 2010)

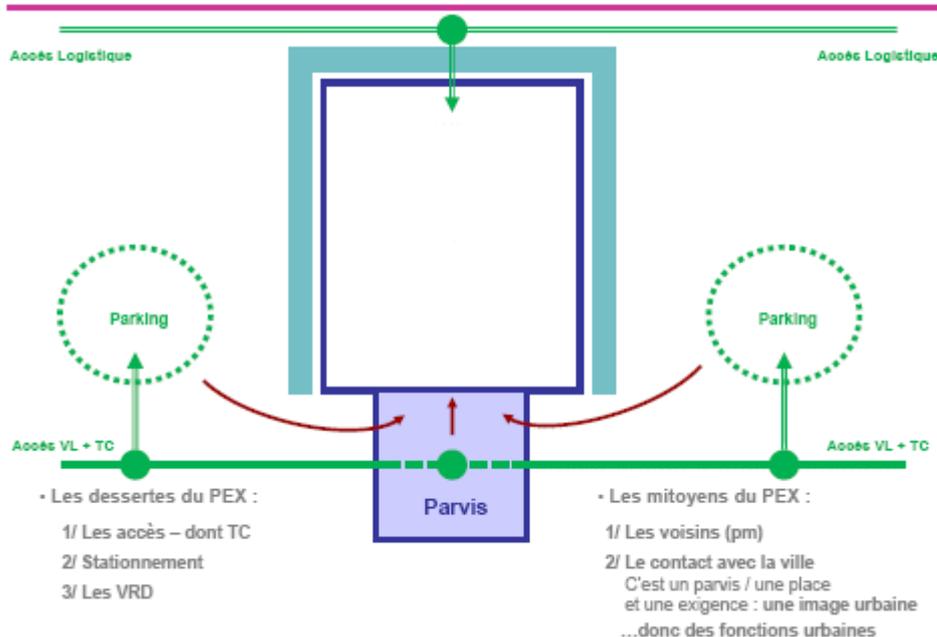


Figure 2.22 - Les emplacements de stationnement à l'extérieur de l'enceinte du PEX (programme du concours)

Source : SPLA Europolia

### L'étude urbaine engagée en parallèle avec le projet du PEX

Les deux études relatives l'une au bâtiment, l'autre à la « bande active », ont été engagées simultanément par OMA et ont progressé en parallèle. L'enjeu est de réaliser un véritable projet de territoire autour du PEX en intégrant les projets partiels en cours situés aux franges de cette bande active. C'est pourquoi un premier périmètre d'étude de l'ordre de 220 ha a été défini<sup>51</sup>, encore indicatif. Le périmètre définitif **dépendra des besoins et des projets à intégrer**.

Prenant en compte une logique de développement durable, ce projet a recherché la compacité des emprises, la préservation des espaces naturels, le développement économique et l'intensification urbaine afin de limiter l'étalement urbain.

L'étude urbaine est destinée

- à préciser les scénarios possibles de desserte du PEX (emprise des voies) ;
- à définir le passage de l'extension du tramway ;
- à concevoir, en fonction du scénario de desserte choisi, le traitement des espaces environnants, notamment le traitement des **franges avec les urbanisations existantes** ;
- à servir de base à une **concession d'aménagement** au sein de laquelle se déclineront **plusieurs procédures d'urbanisme** support du projet urbain défini, selon la temporalité qui lui sera donnée.

La SPLA souhaitait développer la dimension programmatique et disposer d'une programmation du secteur élargi autour du Parc des expositions.

Un **plan ou schéma directeur général** proposera une répartition des programmes sur le site, la stratégie à développer pour les espaces publics. Il déterminera l'aménagement de l'ensemble de la zone, l'épannelage et les gabarits du bâti et les caractéristiques de l'espace public. Une fois ce plan directeur d'intention validé, un **plan directeur détaillé** sera proposé, permettant de passer à la phase de montage de l'opération d'urbanisme. Un ensemble de modules autonomes sera défini dont la réalisation fera l'objet soit de procédures d'urbanisme classiques, soit de montages innovants faisant intervenir des acteurs privés. L'accès au foncier et sa maîtrise seront déterminants pour la concrétisation de cette phase.

Le périmètre d'étude, qui couvre 220 ha, est relativement large. Il englobe également les franges de ce périmètre : le nord de la ZAC d'Andromède au sud de ce périmètre et la ZAD et les développements urbains au nord du PEX. En effet, l'objectif d'OMA était de ne pas passer à côté d'enjeux forts en travaillant sur un périmètre trop restreint. Le périmètre d'intervention précis de la bande active ne sera délimité qu'à la fin de cette étude urbaine et fera alors l'objet d'une concession d'aménagement en faveur de la SPLA.

<sup>51</sup> Ce périmètre était initialement plus large et s'étendait sur 300 ha environ (octobre 2011), à l'échelle du grand territoire.



**Figure 2.23 - Première estimation de la SHON potentielle hors PEX tenant compte de l'intégration urbaine dans le site**  
 Source : OMA/ SPLA Europolia

En octobre 2012, une première étude de faisabilité estimait la constructibilité hors bâtiment du PEX à près 1,2 millions de m<sup>2</sup>, cette enveloppe comprenant des activités, de la logistique, des bureaux, des logements et des équipements à vocation métropolitaine ou de proximité. Pour respecter les caractéristiques actuelles du site, la **densité moyenne** sur la zone d'étude était volontairement limitée à 0,5<sup>52</sup>.

#### 2.4.2 Des orientations programmatiques évolutives

La démarche d'OMA est d'organiser une « bande active » autour du PEX et de « réfléchir à ce qui pourrait être fait dedans pour assurer à la fois l'intégration de l'équipement dans son environnement immédiat et de répondre à des besoins insatisfaits, tant en matière d'équipements publics et privés, d'activités et/ou de logements ». Cette bande active pourrait comprendre notamment de grands équipements attractifs à l'échelle de la métropole<sup>53</sup>.

#### Les principes méthodologiques

Initialement, dans le programme du concours, la bande active devait marquer et délimiter la fin de l'expansion démographique vers le nord.

Lors de sa présentation du 21 novembre 2011 devant la CIA<sup>54</sup> en préfecture, OMA a précisé qu'il s'était affranchi du cahier des charges du concours : « il s'agit d'un territoire très beau, avec beaucoup de caractère, des espaces naturels, des terrains agricoles, un caractère paysager attractif, on ne pouvait pas concevoir une ville traditionnelle autour du projet PEX comme incitait à le faire le cahier des charges du concours. Il fallait le concevoir autrement ». Le second enjeu était de donner un **dimension européenne** au projet.

<sup>52</sup> Coefficient d'occupation des sols : rapport de la SHON à la surface du terrain support du projet.

<sup>53</sup> L'équipe a développé ce concept de bande active à Londres, Copenhague, Seattle. Cependant, contrairement à la France, les grands équipements publics peuvent être financés par des fonds privés (exemple de Seattle où les équipements publics ont été financés par des fondations à capitaux privés dont Boeing).

<sup>54</sup> Commission inter administrations, regroupant les différents services administratifs de l'Etat concernés et qui suivra la phase d'élaboration du projet et assurera son instruction avant enquête publique.

Une bande active de la largeur du PEX se prolonge ainsi jusqu'à la Garonne : OMA veut proposer une « zone de rencontre avec l'existant, raccrocher ce qui se développe autour à cette bande active pour assurer une intégration du projet dans l'existant, traiter les franges urbaines ».

Compte tenu des espaces déjà urbanisés, il s'agit de faire de la bande active un axe de structuration et de distribution de tous ces territoires actuellement séparés. L'enjeu est de créer un « **espace de dialogue** » entre des activités existantes et qui sont autonomes.

Il s'agit enfin de penser ce territoire en fonction d'une réflexion urbaine : permettre que des projets futurs se développent dans cette bande active (idée de plan guide).

En préalable, une cartographie de l'ensemble des contraintes a été faite :

- les zones protégées, la mise en valeur des berges de la Garonne (Grand Parc Garonne), les biotopes existants, l'agriculture à protéger ;
- les corridors écologiques qui sont pris en compte en tant qu'atout du projet (SCOT) ;
- les conduites de gaz qui interdisent toute construction et les lignes de haute tension ;
- le travail sur les infrastructures de voirie intègre la voie à grand gabarit RN 224 (logistique d'airbus) et les contraintes des déplacements exceptionnels, le projet d'extension de la RD902 ;
- un parvis permet de relier le PEX avec les infrastructures de transport (bus, tramway) et de stationnement complémentaires concentrés sur un pôle multimodal ;
- le développement de services, d'activités, de logements ne peut se faire que dans la partie est du parc et de la voie rapide prévue RD902 ;
- la partie ouest est gelée du fait du cône d'envol de l'aéroport de Blagnac. Cette partie avec nuisances pourrait toutefois accueillir les activités économiques en lien avec Airbus ;
- en octobre 2012, le projet prend en compte les terrains réservés aux mesures compensatoires au titre de la préservation de la biodiversité<sup>55</sup>.

L'entrée de la réflexion se fait par le grand paysage : en effet, la mise en cohérence entre le PEX et son environnement doit se faire à grande échelle. Il n'est pas nécessaire d'urbaniser tout le périmètre : au contraire, il est nécessaire de « *préservé des paysages en attente* ».

### Une approche stratégique

La réponse au concours a été de **ne pas proposer un plan d'urbanisme traditionnel**, ni de proposer une volumétrie figée.

Le cahier des charges de la mission, renégocié entre OMA et la SPLA, ne vise donc pas l'élaboration d'un schéma « directeur », d'un « plan d'urbanisme figé, directif ». L'objectif est plutôt de définir des **orientations programmatiques** souples : « *il ne s'agit pas de dire : tel équipement se met ici, mais : il faudrait tel équipement* », puis de proposer un « **schéma programmatique** », ou schéma d'organisation des équipements et secteurs, tout en traitant les franges urbaines entre le PEX, la bande active et les urbanisations existantes. Des liaisons fonctionnelles sont recherchées entre les différents sous-secteurs (sans être nécessairement des voies routières).

Cette approche se fait par un questionnement systématique :

- **Quel type d'aménagement** peut-il être pressenti sur tel ou tel secteur ?
- Quel ordre de grandeur de la **SHON envisageable** (étude de faisabilité, densité) ?
- Où placer de façon préférentielle les différents éléments envisagés ?
- **Comment traiter les franges** : par exemple, comment raccrocher le développement du futur quartier de Laubis à Seilh<sup>56</sup>, conçu indépendamment du PEX, ou bien la zone d'activités privée de Garossos, lotissement d'activités économiques devenu obsolète, où chacun s'est installé « n'importe comment » sur sa parcelle, en rétrocedant la voirie dégradée à la communauté urbaine ?
- Quels sont les partenariats public-privé possibles pour la gestion des différentes unités ?

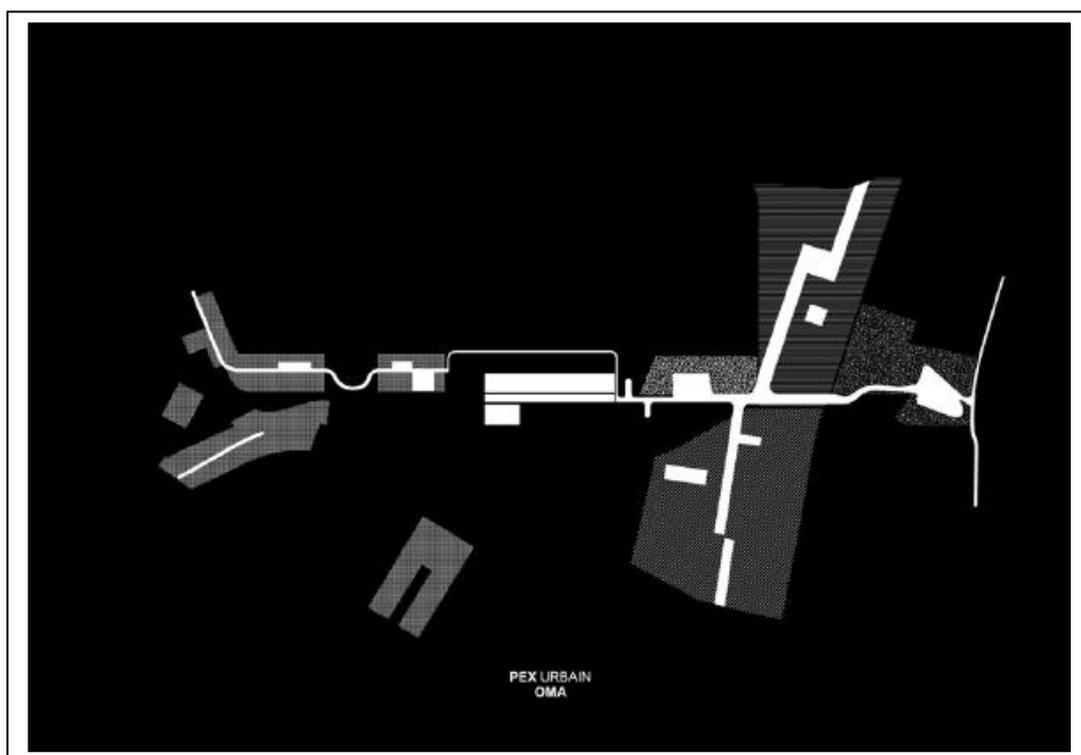
L'enjeu est d'assurer une cohérence d'implantation avec l'impératif de réussir la confrontation entre le local, le régional avec une ambition de tenir sa place dans les grandes métropoles européennes.

OMA propose un renouvellement des approches urbaines **en travaillant sur l'interrelation** entre les différents éléments du programme stratégique. La volonté a été de constituer « **une ligne non construite (bande active) qui assure un lien entre tous ces territoires métropolitains qui sont déconnectés** ».

<sup>55</sup> Voir infra 4.2.

<sup>56</sup> Voir 2.2.3 (stratégie initiale) et annexe 2 : 8.2.2 : le quartier de Laubis à Seilh, programme European.

L'environnement du PEX se structure ainsi à partir d'une « **colonne vertébrale** » constituée par les espaces publics et sur laquelle viennent se greffer des **noyaux de développement** potentiels (ou « **cluster** »). C'est cette colonne qui gère les différents éléments.



*Figure 2.24 - La colonne vertébrale du projet de territoire :  
une trame d'espaces publics et des cheminements piétons et cyclistes*

*Source : OMA/ SPLA Europolia (octobre 2012)*

L'axe autour duquel se structure l'ensemble du projet urbain (« épine dorsale » ou « colonne vertébrale ») est constitué par la trame piétonne, les pistes cyclables et les espaces publics et naturels. Cet axe traverse le site d'ouest en est sur 3 km de long, reliant le PEX<sup>57</sup> à la Garonne. Il s'agit d'éviter l'effet « barrière ». Ces invariants feront l'objet d'une prise en compte par les documents d'urbanisme (PLU). Ce réseau d'espaces publics et naturels relie les « clusters » entre eux et assure leur intégration urbaine.

Les types d'espaces publics alternent (espaces minéralisés, espaces plus sauvages autour du PEX) avec des circulations piétonnes aménagées. Une attention est apportée à la relation entre rez-de-chaussée et espaces publics et aux relations entre les clusters et le paysage environnant.

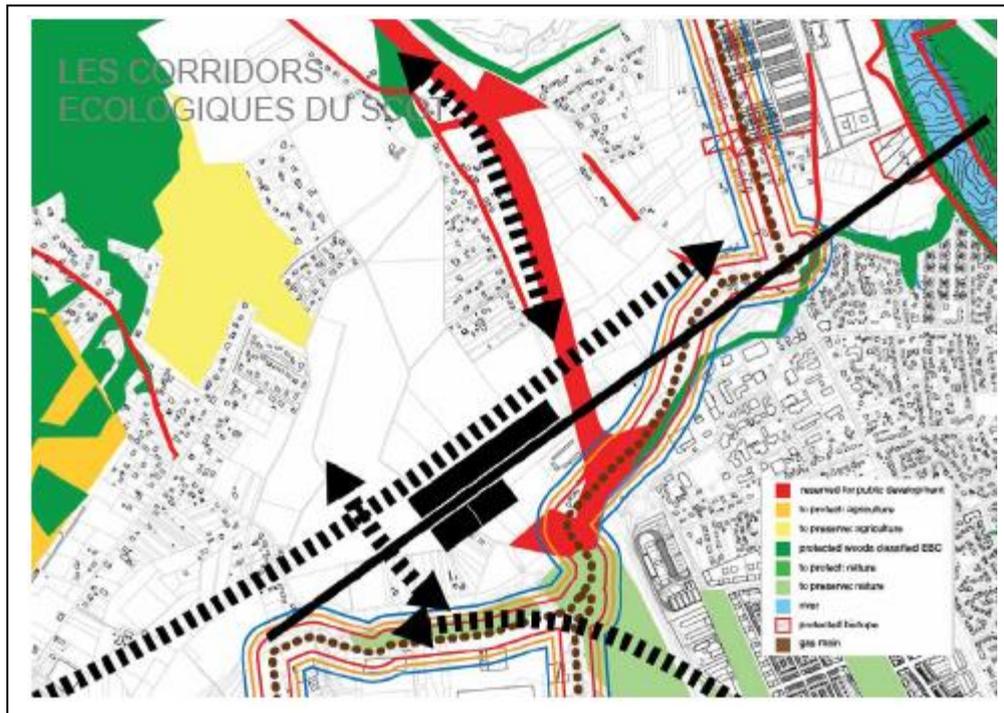
### 2.4.3 Les invariants

Plusieurs invariants structurent ce plan stratégique :

- les quartiers environnants : Garossos, les lotissements résidentiels, dont le futur quartier de Laubis ;
- les contraintes environnementales : la préservation des corridors écologiques ouest-est et nord-sud qui participent de la structure de la bande active et intègrent les circulations douces. Ces corridors écologiques sont prescriptifs (SCOT) ;
- les contraintes techniques à respecter : zones de bruit des voies rapides, passage des conduites de gaz, lignes de haute tension, plan d'exposition au bruit de l'aéroport, etc. ;
- la trame piétonne, notamment entre le pôle multimodal et le PEX ;
- les pistes cyclables qui relient en site propre le PEX et le quartier de Laubis, et se branchent sur le réseau existant sur Beauzelle. Ces cheminements se font en pleine nature, loin des voitures et des réseaux ;
- les espaces publics de liaison entre quartiers. Ces espaces publics permettent de mieux exploiter l'espace et de créer de la convivialité, et les zones de développement des activités. Ils relient entre eux les **différents clusters** qui ont chacun une identité spécifique avec un vocabulaire commun.

<sup>57</sup> Seule enceinte fermée pour des raisons de sécurité, mais longée par des cheminements piétons et cyclistes.

- Pour préserver les qualités d'un territoire écologique, des cheminements naturels continus et des coulées vertes sont préservés, **perpendiculairement à la bande active**, reliant Andromède et l'un des futurs clusters d'habitat « éco-quartier »<sup>58</sup> à travers Garossos.



**Figure 2.25 - Les contraintes du site :**  
voies rapides, corridors écologiques, conduites de gaz, lignes haute tension  
Source : OMA/ SPLA Europolia

#### 2.4.4 Une logique de clusters à vocations différentes

OMA a tout d'abord effectué un repérage de sites favorables à l'implantation des différents programmes potentiels prévus dans le cahier des charges. Il a également pris en compte les différents documents d'urbanisme **et les demandes des communes supports du projet** en termes de développement économique et de logements. Il a croisé une vision « **utopique** » du devenir du site « *la ville se fait par spéculation* » tempérée par le souci « *de s'inspirer de ce qui existe, de se mettre en continuité avec l'existant* ».

Cinq clusters spécialisés sont organisés et déclinés d'ouest en est, structurant la bande active et ses franges, venant compléter et conforter celui du Parc des expositions. Ces clusters sont reliés les uns aux autres soit par la nouvelle desserte du parc des expositions (prolongement de la RD902) soit par des pistes cyclables et des cheminements piétons (axe structurant).

Chaque cluster fait l'objet d'une première estimation de la réceptivité potentielle (faisabilité en SHON et SHOB) compte tenu des surfaces mobilisables et d'une étude d'épannelage (hauteurs). Des fiches d'identité par lot sont proposées. La variation des hauteurs est progressive en fonction des espaces adjacents, permettant d'assurer la transition avec les franges déjà urbanisées. Les densités définies sur chaque îlot varient entre moins de 0,45 et 3.

Cette faisabilité a été discutée avec le maître d'ouvrage. OMA avait initialement proposé une **densité très élevée**, avec une position plus radicale, notamment pour le cluster de l'innovation (A) et pour Garossos (D). Le programme a été réajusté sur demande de la SPLA afin d'assurer une **meilleure continuité avec l'existant et de tenir compte du statut de propriété foncière des différents terrains**<sup>59</sup>, en limitant autant que possible les expropriations. Certains espaces devaient être préservés, d'autres pouvaient être très denses. Il en est résulté une première estimation autour de 1 million de m<sup>2</sup> constructible sur les clusters en septembre 2012, densité qui a été réajustée suite aux compléments d'étude pour

<sup>58</sup> Voir infra cluster E « eco-living ».

<sup>59</sup> Les terrains du cluster A (Cassiopée) sont maîtrisés par la communauté urbaine, tandis que le lotissement de Garossos est une copropriété privée.

représenter 1,2 millions de m<sup>2</sup> de SHON en octobre 2012<sup>60</sup>. Pour la SPLA, il s'agit d'hypothèses plausibles pour chaque cluster et pour l'ensemble, une « *approche raisonnée* » à partir des échanges, des documents analysés, des études faites. Ces estimations ne sont qu'indicatives à ce stade. La construction sera répartie sur 20 ans en quatre phases de 2017 à 2032.

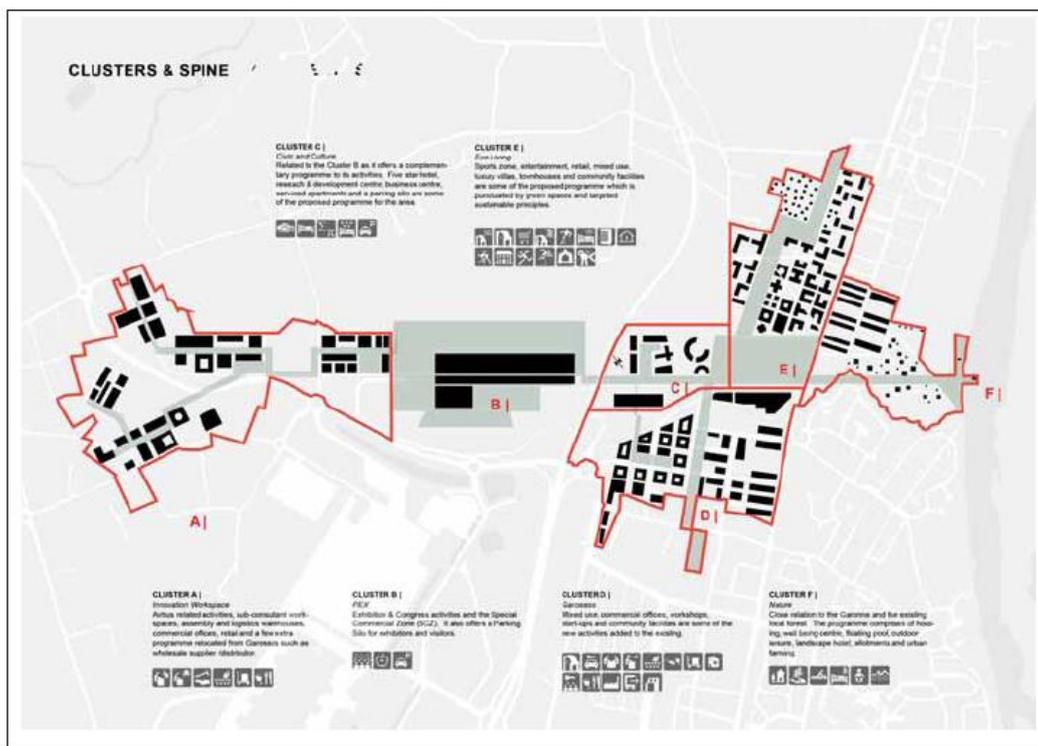


Figure 2.26 - Une logique de cluster autour de la bande active  
Source OMA/ SPLA Europolia, octobre 2012

Cette démarche fonde les principes généraux d'organisation de l'espace. Les éléments négociables sont, à l'intérieur des clusters ainsi délimités, **la densité et la typologie des types d'activités et d'habitat proposés** : « *la densité, n'est pas un problème, le schéma le permet* ». Il s'agit d'une pré-programmation qui demandera à être validée par une étude économique et ajustée en fonction de cette dernière.

Chaque cluster rassemble des fonctions relativement homogènes<sup>61</sup> : activités innovantes et logistique (A), dans la mouvance d'Airbus (cône de l'innovation), le PEX et la zone commerciale qui lui est associée (B), le pôle multimodal et le parvis qui regrouperait un programme d'activités et de services complémentaires au parc des expositions (C), la zone d'activité Garrossos (D) qui serait requalifiée, densifiée et transformée en pôle tertiaire et commercial (6 000 emplois potentiels), un quartier à vocation résidentielle combinant villas et petits collectifs avec leurs équipements, proposant un nouveau mode d'habiter écologique, une zone naturelle et de loisirs (F).

#### 2.4.5 Une stratégie « d'infrastructure »

Le schéma à l'origine du projet métropolitain a été d'initier un développement, de **définir une « stratégie urbaine »** sur ce site qui puisse être développée dans le temps, avec la recherche d'une mutualisation des espaces. L'approche se fait en termes de « **stratégie d'infrastructure** » : la question a été de savoir **comment assurer un lien** entre tous ces territoires, même si les projets se réalisent sur un temps long (2017-2032).

**Le projet de bande active d'OMA se veut évolutif à partir de principes généraux d'organisation.** Dans un premier temps, les grandes intentions et les lignes directrices ont été esquissées. Il s'agira de rendre possibles ces affectations, quitte à les modifier et les adapter au fur et à mesure.

<sup>60</sup> Ce qui correspond au programme de la ZAC Seguin Rives de Seine à Boulogne-Billancourt étudiée parallèlement.

<sup>61</sup> Voir Annexe 8.2.4.

Comme le notait le PUCA (Olivier Gaudron) en septembre 2011 :

Avec le PEX et la bande active, la SPLA essaie de concilier les différents enjeux du projet :

- assurer la réalisation des équipements dans les délais souhaités (l'ouverture du PEX est prévue en 2016-2017) ;
- construire une vision du projet urbain sur l'ensemble du site ;
- trouver un cadre permettant la concrétisation de cette vision ;
- assurer la cohérence des sites d'implantation ;
- récupérer la plus-value issue des investissements publics.

Pour y parvenir, la SPLA invente de nouveaux modes de faire en prenant le parti de mener de front plusieurs sous-projets (équipement, développement urbain alentour) tout en gérant les interactions entre eux.

Cette approche interroge à plusieurs titres :

- Quelle va être l'incidence sur le jeu des acteurs ?
- Quel partage avec d'autres acteurs davantage tentés par des procédures plus classiques ?

Quelle concurrence ou au contraire synergies entre projets (Laubis) et entre opérateurs potentiels (SPLA/ SEM Oppidea) et quels effets sur le partage des informations stratégiques ?

**Il est encore trop tôt pour y répondre. Les propositions d'OMA ne sont pas encore validées par la SPLA Europolia ni par la Communauté urbaine de Toulouse Métropole. Il ne s'agit encore que d'intentions et de principes d'aménagements thématiques.** Toutefois le contrat d'axe 21<sup>62</sup> signé entre SMTC/Tisséo et la CUTM prévoit un développement harmonisé de l'urbanisation (activités et résidentiel) selon les principes préconisés par le SCOT de l'agglomération toulousaine, et une prolongation de la ligne de tramway T1 jusqu'au niveau du quartier de Laubis à Seilh à l'horizon 2025-2030.



**Figure 2.27 - Un bâtiment autour duquel s'organisent les futures extensions urbaines prévues au SCOT**  
Axe ouest (au fond) est (en premier plan, vers la Garonne).  
Source : OMA/SPLA Europolia

<sup>62</sup> Voir infra 5.2.1.

## 3 UN SYSTEME D'ACTEURS PUBLICS

---

Parmi les conditions de réussite d'un projet urbain, le mode de gouvernance joue un rôle essentiel. Nous aborderons dans ce chapitre la structuration du système d'acteurs autour du projet PEX, les choix opérés en termes de gouvernance, le portage politique et technique dont il a bénéficié. Même s'ils n'ont pas encore été intégrés en tant qu'acteurs dans la mise au point du projet, les acteurs privés sollicités ont contribué également à l'évolution des options prises.

### 3.1 UN PORTAGE POLITIQUE PAR LA COMMUNAUTE URBAINE DE TOULOUSE-METROPOLE

#### 3.1.1 L'émergence de la communauté urbaine autour du portage de grands projets

La Communauté urbaine du Grand Toulouse, constituée en 2009 avec les 25 communes de la communauté d'agglomération dont elle est issue, dont les communes du SIVOM Blagnac Constellation, a décidé de réaliser le nouveau Parc des expositions **communautaire** sur les communes de Beauzelle et d'Aussonne, par délibération du 12 février 2010<sup>63</sup>.

L'analyse de l'émergence de la culture de projet initiée par Bernard Keller, le maire de Blagnac, et Joseph Carles a montré comment la réalisation du hall d'assemblage de l'A380 sur la commune de Blagnac était conditionnée par la mobilisation des élus locaux et la constitution de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse en 2001 pour porter ce projet d'ambition internationale. L'enjeu était d'offrir une visibilité et une capacité financière suffisantes pour rendre l'opération crédible<sup>64</sup>.

Les élections municipales ayant transformé le paysage politique (la ville centre étant passée à gauche) le passage à une communauté urbaine a été jugé nécessaire pour assumer la **compétence aménagement**. Un autre facteur pesant sur cette décision a été l'opportunité de bénéficier d'une Dotation globale de fonctionnement majorée pour l'intercommunalité et de réaliser des économies d'échelle dans la gestion des services communs (déchets, voirie, etc.)<sup>65</sup>. Cette communauté urbaine est en action depuis 2009 et a initié une réflexion sur l'avenir de l'agglomération et les grands projets prioritaires à développer.

Cette transformation lui permet désormais de mettre en œuvre un **PLU intercommunal** (compétence obligatoire et non plus optionnelle dans le cadre d'une communauté d'agglomération). Cependant cette mise en œuvre est très progressive, à l'occasion des révisions des PLU et des POS car **les élus restent attachés à leurs prérogatives**. Le PLU intercommunal ne sera élaboré qu'après les élections de 2014<sup>66</sup>.

La compétence d'aménagement lui étant maintenant reconnue, elle peut également se substituer à des services communaux insuffisants pour des projets d'intérêt communautaire (exemple de Seilh pour la ZAC Laubis). Cependant, les élus de chaque commune **veillent à garder la maîtrise de leur devenir** et ne pas le déléguer le droit des sols qui constitue leur marge de négociation et de pouvoir.

Les communes les plus importantes concentrent la majorité des voix. Les postes de président et de vice-président sont attribués en fonction du poids politique et des savoir-faire spécifiques des élus. Toulouse concentre à elle seule la majorité des voix moins une voix de la communauté d'agglomération.

Ainsi, le maire de Blagnac fait bénéficier la communauté urbaine de sa culture de projets urbains d'envergure, et pilote la commission de développement économique.

---

<sup>63</sup> Délibération 2010-02 DEE-01 du 12 février 2010.

<sup>64</sup> Voir supra en 2.1.1.

<sup>65</sup> Cette mesure temporaire risquait de disparaître dès que Nice se serait engagée dans une communauté urbaine.

<sup>66</sup> L'AUAT n'intervient plus, sauf au titre de prestataire ou de conseil, sur les PLU et se centre maintenant sur le SCOT et l'interSCOT.

### Une structure multipolaire

Pour rompre avec l'éclatement antérieur des différentes communes, si l'on met à part le SIVOM de Blagnac Constellation, le président de la communauté urbaine, Pierre Cohen, a voulu construire une communauté urbaine active en mobilisant l'ensemble des communes. Pour mener à bien cette tâche où tout était à construire, il a fait venir le DGS de la Communauté urbaine de Nantes, Philippe Mahé, qui avait lui-même monté cette Communauté.

Pour mobiliser les communes autour d'un **projet métropolitain**, le DGS a conçu une architecture de huit pôles :

- **six pôles territoriaux mixtes** rassemblant à chaque fois **une partie du territoire de Toulouse et des communes limitrophes**<sup>67</sup>. Dans chaque pôle ; des « **mairies annexes** » ou commissions locales ont été créés administrés par un élu de Toulouse et quelques adjoints (services techniques) et un maire par commune concernée du pôle. Ces missions locales sont chargées de traiter les problèmes locaux qui relèvent de leur compétence (comme les espaces extérieurs). Cette structure permet leur intégration dans le tout et le partage de politiques communes.
- **deux pôles autonomes** :
  - le pôle central de la ville centre ;
  - le **SIVOM de Blagnac Constellation**, bien structuré depuis 1996 et qui a porté la nouvelle culture de projet urbain, notamment avec le projet Constellation. Ce pôle ne comprend pas d'élus de Toulouse. Le SIVOM s'était doté des structures nécessaires pour attirer des entreprises (comme Airbus, A 380 avec 30 000 emplois), construire des logements et des locaux d'activités.<sup>68</sup>.

En plus de cette représentation locale (déconcentrée), chaque commune est représentée par son maire qui siège à la communauté urbaine.

Cette communauté urbaine a été élargie à 37 communes de l'agglomération toulousaine en 2011. 123 délégués siègent désormais au conseil communautaire. Il s'agit là d'une large assemblée délibérante. **Le bureau**, qui travaille en comité restreint, prépare les délibérations qui seront approuvées lors du conseil communautaire.

La Communauté urbaine du Grand Toulouse a pris le nom de Toulouse Métropole en septembre 2012, anticipant la réforme attendue des collectivités territoriales<sup>69</sup>. La communauté urbaine attend une « vraie reconnaissance de la Métropole Européenne »<sup>70</sup>, notamment en termes d'organisation des transports (échelon intermédiaire entre la région, le département et les communautés urbaines).

La mise en place d'une agence de développement de l'économie communautaire a été récemment votée par le conseil communautaire, outil autonome de prospection d'entreprises et de promotion de l'image européenne de Toulouse Métropole.<sup>71</sup>

### 3.1.2 Un portage politique qui ne fait pas consensus

Le projet du Parc des expositions est porté par la majorité des élus de la communauté urbaine de tous bords politiques. Le Parc des expositions va constituer une véritable vitrine pour la recherche et les industries de pointes de Toulouse : l'aérospatiale, la pharmacie (Sanofi), la santé (recherche contre le cancer notamment avec l'Oncopôle (ou Cancropôle, qui devrait être inauguré en fin 2013). Il va également permettre de développer le tourisme d'affaires qui est contraint actuellement par l'ancien parc des expositions et le palais des congrès dont la jauge tient Toulouse à l'écart des grands congrès et manifestations internationales. La vocation de projet est de hisser la métropole toulousaine au même niveau que Bordeaux et Lyon.

Dans cet ensemble d'élus motivés, le groupe Ecologie-les Verts vient cependant remettre en cause l'opportunité et la priorité d'un tel équipement. Pour ce groupe politique, le développement de l'économie sociale et solidaire répondrait mieux aux besoins locaux que de jouer la concurrence internationale avec le risque de ne pas trouver ses cibles. Les activités économiques, culturelles et scientifiques (université, R&D) locales n'auraient nul besoin d'un tel équipement

---

<sup>67</sup> Avant le changement de municipalité, rappelons que Toulouse vivait en autonomie et autosuffisance au sein d'une communauté d'agglomération surtout formelle.

<sup>68</sup> La commune de Blagnac avait envisagé de se rapprocher d'une partie de Toulouse, mais les autres élus locaux ne l'avaient pas souhaité, notamment pour préserver leur dispositif de péréquation fiscale (taxe sur le foncier bâti) que les autres communes de la communauté urbaine ne souhaitaient pas adopter.

<sup>69</sup> Acte III de la décentralisation, introduisant l'échelon de la Métropole dans l'organisation territoriale. La CCIR estimerait cependant qu'un seuil de 2 millions d'habitants serait nécessaire pour avoir une carrure internationale, niveau qui ne serait pas encore atteint. Conseil communautaire du 11 octobre 2012.

<sup>70</sup> Pierre Cohen, conseil communautaire du 11 octobre 2012.

<sup>71</sup> Une structure de métropole n'est cependant pas souhaitée par tous : elle impliquerait d'agréger la communauté d'agglomération des Muretins et SICOVAL qui souhaitaient préserver leur indépendance (à l'origine de la TPU taxe professionnelle unique).

prestigieux alors que l'équilibre financier du projet, jugé très cher pour les ressources communautaires, n'est pas garanti et risque de peser sur les contribuables.

#### ***L'opposition manifestée par le groupe Ecologie-Les Verts<sup>72</sup>.***

*Le principe même du projet comme les modalités de concertation-information envisagées ont été critiquées par le groupe Ecologie-Les Verts dans le cadre du Conseil communautaire de février 2012 préalablement à la saisine de la CNDP :*

- \* remise en cause de l'opportunité de délocaliser le parc des expositions actuel, le nouvel équipement n'étant pas jugé prioritaire. **Les alternatives** en termes de modernisation de l'équipement actuel, dans le souci de développement durable et d'efficacité de la dépense publique n'auraient pas été suffisamment étudiées (évaluation du bilan carbone des différentes alternatives, compte tenu des transports en commun, l'impact du stationnement automobile) ;*
- \* l'impact d'un tel investissement sur la mutation d'un territoire agricole, impactant le modèle économique et urbain de l'agglomération au cours des prochaines décennies (étalement urbain, insuffisance des transports en commun) ;*
- \* la concurrence avec les autres équipements de l'agglomération qui vont en souffrir (pertes de recettes) ;*
- \* l'impact sur les hôtels et restaurants du centre-ville ;*
- \* le décalage avec les besoins des acteurs économiques, culturels et scientifiques locaux (rejette le principe de la concurrence internationale au profit de l'économie sociale et solidaire locale).*

Certains clivages sont apparus entre élus, même si le principe du PEX n'était pas remis en cause, lors du choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre. **Le projet d'OMA ne faisait pas l'unanimité.** Certains élus défendaient des approches plus classiques, indifférents à cette recherche de compacité.

D'autres divergences ont émergé entre élus à l'occasion **du choix de scénario de desserte** viaire du PEX : les élus des communes impactées directement par le projet (Aussonne et Seilh, et dans une certaine mesure Blagnac) n'acceptent pas le scénario de desserte mixte du PEX qui a été adopté à la majorité de la communauté urbaine<sup>73</sup>. Ils avaient donné leur accord pour le scénario sud qui a été refusé par le Conseil général<sup>74</sup>. Le scénario mixte de leur point de vue va accroître le transit sur les chemins communaux vers la RD2, aggravant les nuisances pour les riverains. La communauté urbaine, pour ne pas perdre les aides du Conseil général et ménager ses relations avec lui s'est alignée sur cette décision du CG31.

### **3.1.3 Une autonomie relative au détriment d'un processus de coopération<sup>75</sup>**

Un consensus tacite opère entre élus communautaires sur le fait de laisser le vrai pouvoir décisionnel aux élus des communes concernées par le projet. Ainsi, même si les projets portés par la SPLA sont sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine :

- le maire de Toulouse est le vrai pilote du projet de Toulouse-Matabiau ;
- à l'inverse, pour le PEX, c'est le maire de Blagnac, en coordination avec les maires de Beauzelle, de Seilh et d'Aussonne, qui se concertent effectivement autour du projet, les autres élus les « *laissent faire* ».

Cette relative tolérance a ses limites pour la construction d'un projet de territoire : elle empêche les élus de se mobiliser à partir d'une vision partagée du projet urbain communautaire et d'entrer dans un **processus de coopération**. Le mode de décision fonctionne encore sur le principe de verticalité et la quête de légitimité, en cherchant à mobiliser le maximum des financements communautaires pour la propre commune dont l'élu est le représentant démocratique. Cet arbitrage se fait au détriment de la recherche de l'optimum pour le projet de territoire<sup>76</sup>.

Ainsi, la dynamique de coopération qui a joué de façon efficace pour faciliter le projet Airbus Aéroconstellation, avec un soutien fort du maire de Blagnac, trouve plus difficilement à être mise en œuvre pour le PEX. En effet, le projet

<sup>72</sup> Conseil communautaire du 9 février 2012.

<sup>73</sup> Voir chapitre 5.1.

<sup>74</sup> « Vous faite bien de dire que le tracé proposé a été choisi en fonction de Toulouse Métropole et du Conseil Général. Nous mairie, on n'est pas d'accord, ce n'est pas notre choix de scénario. Je n'ai pas eu de réponse au courrier envoyé à Toulouse Métropole pour demander pourquoi on n'avait pas tenu compte de nos avis et que ce qui a été choisi n'est pas ce qui a été présenté lors de la période de concertation. Nos arguments seront repris et versés au dossier de l'enquête publique », Comité de suivi PEX du 7 février 2013.

<sup>75</sup> Voir aussi : synthèse transversale : Gouvernance de projets complexes. PUCA/UPEC/GERU. Septembre 2013.

<sup>76</sup> Une part importante du budget de la Communauté urbaine issue de la fiscalité locale est rétrocédée aux communes membres pour leur donner des moyens autonomes. En 2011, l'attribution de compensation représentait 284 M€ soit davantage que le budget d'équipement de la communauté urbaine (232 M€) pour un budget communautaire global de 1,26 mds €.

Aéroconstellation représentait un enjeu national fort, « *la balance commerciale de la France en dépendait* », et le vrai pilote de l'opération était le secrétaire général de la préfecture<sup>77</sup>.

Les autres élus souhaitent également que les financements communautaires ne soient pas toujours fléchés vers le pôle le plus dynamique de l'agglomération, et que les retombées de cette croissance soient mieux réparties entre les différents pôles, notamment la création d'emplois. Les élus communautaires se positionnent ainsi en tant « qu'associés rivaux »<sup>78</sup>.

## 3.2 LA CREATION D'UN OUTIL AD HOC : LA SPLA

### 3.2.1 La création de la SPLA, fer de lance de projets innovants

Pour développer le projet de Parc des expositions, la Communauté urbaine et la Région Midi-Pyrénées ont créé en 2010 une structure autonome, une Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA), et conclu avec elle un mandat en mai 2011, pour lui déléguer la réalisation du projet en son nom et pour son compte, y compris la signature des marchés avec le maître d'œuvre choisi et pour les études préalable.

La SPLA, qui a pris le nom d'Europolia en septembre 2012, dispose d'un capital social de 900 000 €, détenu pour 70 % par la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole et pour 30 % par la Région Midi-Pyrénées.

Son objet est de développer des projets complexes qui font appel à des méthodes de gestion de projet innovantes. Elle sert en quelque sorte de banc d'essai à de nouveaux modes de faire qui seront ensuite repris en compte par la SEM Oppidea, outil plus traditionnel de la Communauté urbaine. Sa structure est très légère (une dizaine de personnes en 2012) et elle s'appuie essentiellement sur les services techniques de la communauté urbaine.

Elle peut aussi avoir recours à des AMO spécialisés dans les domaines qui concernent la mise en œuvre d'un projet complexe : en montage de projet, en matière de développement durable (HQE, LEED NC), des spécialistes dans la programmation et la gestion de parc des expositions notamment. Elle fait couramment appel à des services juridiques pour sécuriser ses orientations. Cette structure présente l'avantage, étant une émanation de la CUTM, considérée comme « in house »<sup>79</sup>, de pouvoir **assurer la continuité du suivi d'un projet depuis les études en amont jusqu'à la concession d'aménagement, sans devoir être remise en concurrence**, en cas d'évolution substantielle du projet dans le temps, comme dans le cas d'une concession d'aménagement classique.

L'inconvénient de cette structure publique réside dans le fait qu'elle ne peut pas directement ouvrir son capital à des **financements extérieurs privés** ni partager les risques financiers d'une opération d'aménagement. Cependant, un partenariat avec le privé peut s'envisager dans le cadre d'une participation dans une autre structure regroupant capitaux publics et privés. Rien n'interdit en effet dans les statuts d'avoir des filiales communes qui peuvent intégrer les acteurs privés et faire participer aux coûts (voir infra Airbus). Elle peut le faire dans le cadre de dispositifs spécifiques : les sociétés de projet Cela n'obligera pas la SPLA à changer ses statuts.

*Le critère de « contrôle public analogue » est sensible. Une jurisprudence récente a en effet annulé une délibération par laquelle un conseil municipal avait autorisé la conclusion d'une concession d'aménagement sans publicité ni mise en concurrence préalable (contrat « in house »). Le motif invoqué était l'insuffisance du critère de **contrôle public** « analogue à celui exercé par l'actionnaire sur ses propres services ».*

*Le fondement de cet arrêt était l'absence de **représentant propre de la commune** au conseil d'administration, malgré sa participation au comité technique et financier et au comité de contrôle de la SPLA, et la faible part de la commune au capital de cette SPLA : 1,76 %<sup>80</sup>. La cour d'appel de Lyon imposait un contrôle individuel, écartant la possibilité de pluri contrôle public. Le recours à une assemblée spéciale, qui ne fait participer ses membres qu'indirectement aux décisions du conseil d'administration empêcherait, selon cet arrêt, la reconnaissance d'un contrôle analogue. Disposer de moins 5 % de capital ne permet pas de requérir seul l'inscription d'un projet à l'ordre du jour d'une assemblée générale. Cet arrêt va à l'encontre de la jurisprudence européenne qui reconnaît la possibilité d'exercer un contrôle conjointement avec les autres actionnaires publics.*

<sup>77</sup> SPLA Europolia.

<sup>78</sup> Joseph Carles, *op.cit.*

<sup>79</sup> Le « in house » ou quasi régie permet à un pouvoir adjudicataire de confier sans formalités un contrat public à un prestataire sur lequel, notamment, il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

<sup>80</sup> Arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon du 7 novembre 2012, *Moniteur des travaux publics*, 28 décembre 2012, p 32. Jean-marc Peyrical.

La SPLA a un actionnariat public, contrairement aux SEM qui peuvent ouvrir leur capital à un actionnariat privé. C'est un outil d'aménagement très fréquents dans les autres pays, et peu développé en France malgré la nouvelle législation qui a autorisé ce type d'établissement.

La SPLA est venu rejoindre en juin 2011<sup>81</sup>, dans le cadre d'un GIE, qui permet la mise en commun des fonctions supports<sup>82</sup>, l'autre outil plus classique de la Communauté d'agglomération. La SEM Oppidea, est une SEM traditionnelle issue du regroupement des trois SEM locales : SETOMIP (SEM de la ville de Toulouse), SEC, SEM de Colomiers. Avec un effectif de 55 personnes, cette SEM intervient principalement pour le compte de collectivités territoriales et d'acteurs publics dans les domaines de l'aménagement (zones résidentielles et zones d'activités), la construction (promoteur) et le renouvellement urbain. Elle est notamment chargée de la poursuite de la mise en œuvre des ZAC Andromède et de Monges-Croix du sud. **Son capital est ouvert à des participations privées.** Elle ne bénéficie pas de financements extérieurs car elle intervient sur des projets classiques. **Elle est mise en concurrence lorsqu'elle candidate pour des projets de concessions d'aménagement.** Elle intervient sur mandat de la Communauté urbaine pour réaliser les opérations qui lui sont confiées. Son domaine de compétence est large : aménagement de ZAC à caractère économique, de logements ou mixtes, opérations de construction (promotion), opérations de rénovation urbaine. En 2011, la SEM a permis la construction de 2 000 logements sur des opérations publiques représentant le tiers de la production globale.

### 3.2.2 La confortation d'une culture du projet urbain

L'objet de la SPLA est de développer des projets complexes qui font appel à des méthodes de gestion de projet innovantes, en prolongeant la culture de projet urbain initiée dans le cadre des projets Aéroconstellation et de la ZAC Andromède.

Le directeur de la SEM Alain Garès, et Anne Fraisse, directeur du projet du PEX, avaient ainsi porté le développement de démarches innovantes, en rupture avec les pratiques locales<sup>83</sup>.

#### Un urbanisme de projet négocié

Alain Garès a appris lors de cette expérience que « *la meilleure manière de faire avancer les choses était de réunir les trente ou quarante personnes intéressés et de discuter du projet autour de la table* ». Des décisions étaient prises, des compromis étaient trouvés, inscrits dans des comptes rendus de réunion validés par les intervenants, permettant de figer la situation. Même si le document qui en résultait n'était pas opposable juridiquement, cet accord organisait les rapports de pouvoir dans un contexte de portage politique fort par un maître d'ouvrage qui soutenait la SEM. Même si la Communauté d'agglomération était maître d'ouvrage en titre, le véritable pilotage avait été laissé à la SEM Constellation.

#### Un transfert d'expériences vers d'autres opérateurs

Dans la lancée des expériences réussies, cette structure devait être le « fer de lance » de l'innovation dans le projet urbain : il lui était laissé toute latitude dans la prise de risque et dans l'expérimentation de nouvelles méthodes et procédures destinées à développer des projets urbains de qualité.

La SPLA sert enfin de médiateur entre les élus locaux et les services techniques de la communauté urbaine pour tous les problèmes qui sont soulevés lors de l'avancement des projets dont elle a la charge.

### 3.2.3 Le dispositif de conduite du projet PEX

Dès janvier 2011, la SPLA était chargée du pilotage du projet, en articulation avec le Grand Toulouse, pour les procédures foncières, le suivi de la procédure DUP et la modification des documents d'urbanisme, la relocalisation des entreprises, et le suivi du concours de maîtrise d'œuvre.

Le SIVOM de Blagnac Constellation, à l'initiative de ce projet, s'est dessaisi du portage du PEX, au profit d'un portage à un niveau plus cohérent avec l'ambition communautaire de ce projet (vocation de visibilité internationale).

La structure de gouvernance se répartit entre trois échelons de décisions<sup>84</sup> :

<sup>81</sup> Dissolution le 17 juin 2011 de la SEM Constellation devenue SPLA, de la SETOMIP et de la SEM Colomiers.

<sup>82</sup> Ce GIE dispose d'un effectif propre de 25 personnes. Voir l'organigramme en annexe 8.3.1.

<sup>83</sup> Voir supra 2.1.

<sup>84</sup> Cette organisation se retrouve pour le projet Toulouse-Euro-sud-ouest, seconde mission déléguée à la SPLA.

- **La préparation des options techniques : le Comité technique**

Techniciens et chefs de service se rassemblent régulièrement pour faire un point sur l'avancement des études relatives au projet. Cette structure comporte :

- \* une cellule technique du Grand Toulouse resserrée pour assurer des délais d'approbation des phases de conception extrêmement courts ;
- \* un directeur de projet SPLA et un référent par direction générale liée au projet (Développement économique, DG Finances, Administration Générale, DGDUD, DSU).

Sa périodicité est bimensuelle. Il se réunit à l'initiative de la SPLA.

Il est complété par un dispositif de décision à l'initiative partagée de la Communauté urbaine (DGS Philippe Mahé) et de la SPLA pour assurer l'arbitrage interne si nécessaire sous réserve des délais de validation. Sa périodicité est mensuelle.

- **Un dispositif de validation : le Comité de suivi**

Un comité de suivi rassemble périodiquement les élus en charge du projet, les techniciens de la communauté urbaine et la SPLA. Le maire de Blagnac qui cumule les fonctions de vice-président de la Communauté urbaine et de président de la Commission de développement économique de cette communauté, préside également ce comité de suivi.

Ce comité se rassemble à l'initiative du Grand Toulouse, avec animation par la SPLA.

Certaines décisions peuvent cependant se prendre au niveau de la maîtrise d'ouvrage en dehors du comité de pilotage : par exemple, le choix d'un scénario de desserte au vu des résultats des études de trafic se fera entre le DGS et le président de la communauté urbaine.

- **Un dispositif de partage des grandes orientations : le Comité de pilotage**

Cette instance rassemble les maîtres d'ouvrage qui arbitrent et prennent les décisions à partir des synthèses qui leur sont faites. Il se réunit deux fois par an, à l'initiative de la Communauté urbaine, avec animation par la SPLA<sup>85</sup>.

### 3.3 UN PORTAGE TECHNIQUE PAR LES SERVICES COMMUNAUTAIRES

#### 3.3.1 Un appui sur les services techniques de la CUTM

L'équipe projet de la SPLA travaille en coordination étroite avec les services techniques de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole. Leur participation aux réunions de suivi du projet PEX est variable selon les thèmes traités : que ce soient les comités de suivi, comités techniques ou réunions portant sur des thèmes spécifiques (comme le foncier).

##### **Une origine variée des techniciens**

La création de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse en 2001 a mis en commun les différents moyens techniques des différentes communes qui y ont adhéré. Ces services sont devenus opérationnels au cours du temps. Avec le passage en communauté urbaine en 2009, les services d'urbanisme et d'aménagement ont été renforcés pour assurer les nouvelles compétences obligatoires.

La stratégie de Toulouse a été d'intéresser les communes par la mutualisation des principaux services urbains assurés par la Communauté urbaine (notamment les déchets urbains). « *C'était un pari gagnant-gagnant* » : quand les communes isolées ne disposaient que d'effectifs réduits pour réaliser le travail, certains parfois avec seulement un cantonnier, la ville centre pouvait aligner 10 000 salariés.

C'est dans ces conditions que la ville centre a transféré 2 700 agents à la Communauté urbaine et les petites communes ont apporté environ 300 personnes : les effectifs de la communauté urbaine représentent ainsi au total près de 3 100 agents en 2012. Les seules communes bien dotées se limitant à Toulouse, Balma, Blagnac, Colomiers et Tournefeuille.

La culture urbaine des techniciens de ces communes était cependant très inégale selon les compétences développées au sein de chacune des communes : certains services étaient développés et très compétents (par exemple ceux de la ville de

---

<sup>85</sup> *Ce n'est pas le comité de pilotage qui choisit entre différents scénarios et hypothèses envisagés au cours de l'étude : par exemple, il lui sera présenté un seul scénario de desserte par tramway du PEX. Les décideurs ne doivent pas être « embrouillés » par les présentations de plusieurs possibilités pour lesquelles ils ne disposent pas nécessairement des compétences techniques. Le travail se fait avant. CR du comité technique du 2 mai 2013.*

Toulouse), avec une très forte capacité d'étude et des formations d'urbanistes et d'architectes, d'autres avaient une formation davantage administrative.

Ces services étaient par ailleurs habitués à réaliser des missions traditionnelles et peu portés à prendre des initiatives et mettre en œuvre des projets innovants. Ils connaissaient bien les élus avec lesquels ils travaillaient et avaient tendance à leur apporter les réponses que ces derniers attendaient.

### **La capacité nouvelle de réaliser des diagnostics archéologiques**

Pour mettre en œuvre le diagnostic archéologique rendu nécessaire par la localisation des terrains du PEX, la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole s'est dotée d'un service de réalisation de diagnostic préventif et de fouilles d'archéologie agréé par la DRAC<sup>86</sup>. Ce nouveau service a permis d'éviter de faire appel aux services internes de la DRAC, surchargés, gagnant ainsi plusieurs mois sur le processus et limitant les frais engagés<sup>87</sup>. Le diagnostic archéologique a été engagé sur les parcelles non bâties du territoire du futur Parc des expositions dès septembre 2012 pour limiter l'impact sur la végétation et les espèces naturelles (mesures d'évitement des impacts environnementaux). En cas de détection de vestiges archéologiques, une fouille complémentaire pourra être engagée, conduisant éventuellement à une modification du projet pour une meilleure conservation des découverts. Ces fouilles doivent être réalisées en s'assurant de la préservation des habitats et des espèces protégées.

Les fouilles se feront en plusieurs phases pour tenir compte notamment de l'accessibilité des terrains (refus de certains propriétaires).

La SPLA a réussi à négocier sur ce point avec certains propriétaires privés pour fouiller sur des terrains dont elle n'est pas propriétaire. Les services techniques ont fait un état des lieux de chaque parcelle avec l'huissier, donnant la garantie que les trous seraient rebouchés (les tests exigent de creuser tous les 10 m sur 50 ha). Les propriétaires ont accepté. Seul un agriculteur a demandé un dédommagement pour les cultures qui étaient dégradées.

### **3.3.2 Une spécialisation des services selon une organisation verticale**

Les services techniques communautaires sont organisés verticalement par thématique, avec peu de transversalités (service de l'urbanisme, service de voirie, service foncier, service juridique, notamment). Les chargés d'études et directeurs de ces services sont invités à participer à certaines réunions concernant le montage du projet de Parc des expositions, mais ils interviennent selon leur spécialité, avec rarement une vue d'ensemble sur le projet.

Dans quelques cas, l'ensemble des services concernés sont invités à participer à des réunions de présentation des projets, comme la présentation de l'étude urbaine par OMA en octobre 2012. Ces réunions constituent l'occasion pour eux de coordonner leurs interventions et d'avoir une vue d'ensemble du projet.

Cependant, de par leur culture initiale (ingénieur voirie, urbaniste, juriste, etc.) et du fait de leur cloisonnement par thématique, ils n'adhèrent pas tous aux méthodes développées pour le projet du PEX. Ils sont moins dans une logique d'écoute mutuelle et d'échanges d'informations, que dans une logique de défense de leur culture et de leur propre position. Il peut en résulter plusieurs blocages :

- Il y a ainsi **peu d'échanges d'informations** entre les services techniques de la communauté urbaine et la SPLA sur le quartier de Laubis à Seilh<sup>88</sup>, qui jouxte la bande active de l'étude urbaine d'OMA. Certains ajustements seront nécessaires pour organiser les accès à la RD2 depuis ce nouveau quartier en tenant compte des projets d'accès au PEX. Certains choix de localisation de mesures compensatoires pour le PEX peuvent impacter les projets de zones de loisirs et de maraîchage prévus dans le cadre du projet de Laubis<sup>89</sup>. Néanmoins, une mutualisation des mesures compensatoires a pu être mise en place, reflet d'une meilleure coordination entre deux projets développés séparément. Ce filtrage des informations se fait au détriment d'une bonne cohérence entre ces deux projets qui font partie de fait d'un même ensemble (la bande active d'OMA) ;
- le service chargé de la voirie a adopté la même position que le Conseil général et la DIRSO (Etat) sur le choix du scénario d'accès au PEX, à l'encontre du projet défendu par la SPLA. Raisonant en termes de fluidité de la circulation et ne prenant en compte que la réglementation en vigueur applicable aux caractéristiques des voies selon leur statut (ICTAVRU/ ARP), ce service ne prend pas en compte les impacts sur l'environnement que ce choix entraîne et le renforcement des mesures compensatoires qui en résulte. Le raisonnement en termes d'usage et de boulevards urbains multi-usages ne le concerne pas ;

<sup>86</sup> Direction Régionale des Affaires Culturelles.

<sup>87</sup> Del-12 053 du 9 février 2012, Conseil communautaire. Outre les avantages en termes de délais et de coût, ce service de la communauté urbaine était considéré comme permettant de valoriser les fouilles et la préservation du patrimoine historique de la ville, en lien avec musée Saint-Raymond de Toulouse. Les résultats seront validés par la DRAC.

<sup>88</sup> Projet lauréat d'European X en 2010.

<sup>89</sup> Voir infra chapitre 4.2.3.

- le contrôle de la diffusion de l'information est une variable stratégique car elle est source de pouvoir entre les différents acteurs. Ainsi, la SPLA n'a obtenu jusqu'en septembre 2012 que peu d'informations des services de la Communauté urbaine sur le projet de Laubis à Seilh, aux franges de la bande active. Réciproquement, la SPLA limite à l'essentiel la teneur des comptes rendus de réunion : ainsi des recommandations du Conseil général et des services techniques n'ont pas figuré dans le compte-rendu d'une réunion sur les scénarios d'accès au PEX tenue en juillet 2012. OMA ne les a donc pas intégrés dans les projets présentés le 25 octobre 2012 et a vu son projet urbain partiellement remis en question.
- Lors de cette réunion, les services techniques ont averti par ailleurs que si les solutions de variantes proposées par l'Etat n'étaient pas étudiées, « quelqu'un » pourrait demander de les étudier à l'enquête publique. Ces avis se retrouveraient dans le rapport du commissaire enquêteur, et par suite pourraient obliger OMA à engager des études complémentaires, ce qui retarderait le projet<sup>90</sup> ;
- par défaut de partage des valeurs du projet, la logique gestionnaire et comptable peut prévaloir sur l'intérêt du projet : ainsi la contestation du projet de labellisation LEED pour des raisons de dépassement budgétaire (de l'ordre de 1 à 2 %). Ces services ne prennent pas en compte le fait que ce label internationalement reconnu, peut jouer un rôle important pour attirer les investisseurs internationaux et retenir l'attention des organisateurs de grands événements ;
- les recours de grands propriétaires fonciers contre la proposition d'indemnisation de la SPLA retarde la prise de possession des terrains, et peuvent faire le jeu de la Communauté urbaine qui pourra ainsi différer le financement des acquisitions foncières, mieux étaler dans le temps les crédits d'acquisition et ainsi faire passer d'autres opérations, également prioritaires (comme le financement des transports en commun).

### 3.3.3 Un outil foncier récent : l'EPFL

Un Etablissement public foncier a été créé pour acquérir et assurer le portage temporaire du foncier nécessaire aux projets d'aménagement des communes de la Communauté urbaine. Ses recettes proviennent de la Taxe spéciale d'équipement<sup>91</sup>.

L'EPFL a pris le relais de la Communauté d'agglomération pour l'acquisition des terrains en ZAD à Aussonne pour le PEX. Environ 70 ha étaient déjà acquis en 2012. Il est cependant trop récent pour pouvoir jouer un rôle décisif sur les acquisitions futures pour le PEX. Aucun financement provisionnel dédié n'est réservé pour le PEX, permettant de saisir les opportunités de cession.

Le rôle des EPFL a été récemment conforté et étendu, avec la possibilité de créer des filiales et prendre des participations dans des sociétés. Cette opportunité n'est pas envisagée par la Communauté urbaine de Toulouse Métropole.

## 3.4 UN COFINANCEMENT PUBLIC IMPLIQUANT DES ARBITRAGES STRATEGIQUES

Si le soutien financier du projet communautaire du PEX est difficile à maintenir dans la durée par l'ensemble des élus de la CUTM, ces derniers revendiquant une part des aides communautaires pour leur propre commune, ce soutien est encore plus délicat à concrétiser à l'échelle géographique supérieure, la compétition autour des financements publics issus de la fiscalité locale étant encore accrue.

### 3.4.1 Quatre partenaires institutionnels et financiers à coordonner

Le projet de Parc des expositions est porté par quatre partenaires publics qui se sont engagés sur son co-financement:

- la communauté urbaine de Toulouse Métropole (CUTM), qui apporte la majorité des financements ;
- SMT-C Tisséo<sup>92</sup>: ce syndicat participe à la réalisation des infrastructures de déplacements sur le territoire de l'aire urbaine de Toulouse<sup>93</sup>. Il assure le financement de l'extension de la ligne du tramway T1 entre son

<sup>90</sup> Voir compte rendu en annexe 8.4.1.

<sup>91</sup> On notera que le projet Toulouse Euro Sud Ouest bénéficie depuis la fin 2012 d'une enveloppe financière globale dédiée plafonnée, sur laquelle il peut tirer chaque année pour des acquisitions foncières stratégiques.

terminus Aéroconstellation et le parvis d'accès à l'équipement ainsi que le confortement du réseau de bus nécessaire à son fonctionnement. Ce syndicat mixte est l'outil de la communauté urbaine de Toulouse métropole, cette dernière étant majoritaire dans son capital ;

- le département de la Haute Garonne : les services chargés des voies départementales se sont fortement impliqués dans les décisions concernant les accès au PEX. Le CG31 a délibéré sur le choix du scénario d'accès mixte le 17 octobre 2012, dont il assurera le co-financement via l'alimentation d'un fonds de concours (50 M€ soit 16 % du coût prévisionnel). Son engagement financier dans le projet n'avait cependant pas encore fait l'objet d'une délibération en début 2013 ;
- La région Midi-Pyrénées, qui participe au capital de la SPLA, s'est engagée sur une participation de principe dont elle n'avait pas encore précisé l'importance en début 2013. Elle s'investit cependant peu dans l'élaboration du projet, entérinant les décisions lors des réunions de présentation.

### 3.4.2 Des procédures de délibération entretenant l'incertitude sur le projet

Les organes représentatifs de la démocratie locale doivent respecter des procédures de délibérations qui peuvent entraîner des délais importants dans les arbitrages et maintenir des incertitudes prolongées sur la faisabilité du projet. Ainsi, ce n'est qu'en début 2013, que sont connus à peu près les financements potentiellement mobilisables, sauf la part de la région.

Par ailleurs les services techniques de la Communauté urbaine, de même que la SPLA<sup>94</sup>, avaient appris par la presse le choix fait par le Conseil général du scénario d'accès routier au PEX, décisif pour la configuration globale du projet et son impact sur l'environnement immédiat. La circulation de l'information semble donc difficile entre services. Si le choix du scénario est ainsi validé par la communication dans la presse locale, rien n'était dit sur son financement.

*Dans le texte complet du délibéré, le Conseil général indique clairement qu'il refusera le financement de l'accès sud<sup>95</sup>. Cet arbitrage réalisé par le département va orienter le projet vers un des scénarios les moins favorables en termes de qualité du projet urbain et d'impact environnemental, générant des surcoûts et des difficultés de mise en œuvre.*

## 3.5 UNE EXPERIMENTATION DE MAITRISE D'OUVRAGE UNIQUE

### 3.5.1 Plusieurs maîtres d'ouvrage autour d'un projet unique

Compte tenu de la nature des investissements à réaliser, plusieurs maîtres d'ouvrage différents sont concernés :

- La Communauté urbaine de Toulouse Métropole est maître d'ouvrage du projet de construction du PEX. Elle a délégué le pilotage opérationnel à sa SPLA.
- Les accès au PEX, par l'extension de la RD902, route de statut départementale, reviennent à la maîtrise d'ouvrage du Conseil général. Ce dernier est en charge de la construction et de l'entretien des voiries départementales.
- L'extension de la ligne 1 du Tramway relève de la SMTC-Tisséo, en charge de l'organisation des transports en commun sur l'aire urbaine de Toulouse.

Sans coordination forte et volontariste, chaque maître d'ouvrage développerait son projet selon sa propre logique, sa propre temporalité de décision (liées à ses priorités budgétaires, aux démarches administratives préalables), son propre maître d'œuvre et ses propres entreprises de travaux.

Surtout, chaque projet conduirait à une **enquête publique différente**, avec à chaque fois des risques de recours contentieux renouvelés, des DUP<sup>96</sup> séparées et des procédures d'acquisition des terrains échelonnées dans le temps.

<sup>92</sup> Syndicat mixte des transports en commun, Tisséo étant l'exploitant.

<sup>93</sup> La Communauté urbaine de Toulouse est passée à 14 sièges en début 2012 dans le syndicat mixte intercommunautaire sur l'aire urbaine de Toulouse. Elle contribue à son désendettement (versement de 10 M€ par an dans le cadre du PDU) et aux garanties d'emprunt.

<sup>94</sup> Pourtant, le président du comité de suivi du Parc des expositions, en même temps conseiller général, figure dans la liste des présents dans le compte rendu de la délibération du Conseil général du 17 octobre 2012.

<sup>95</sup> Voir infra 5.1.3.

<sup>96</sup> Déclaration d'utilité publique.

Sans coordination, le risque était important d'avoir une livraison du bâtiment du PEX alors même que ses conditions de fonctionnement ne seraient pas assurées : sans accès voirie et/ou par tramway.

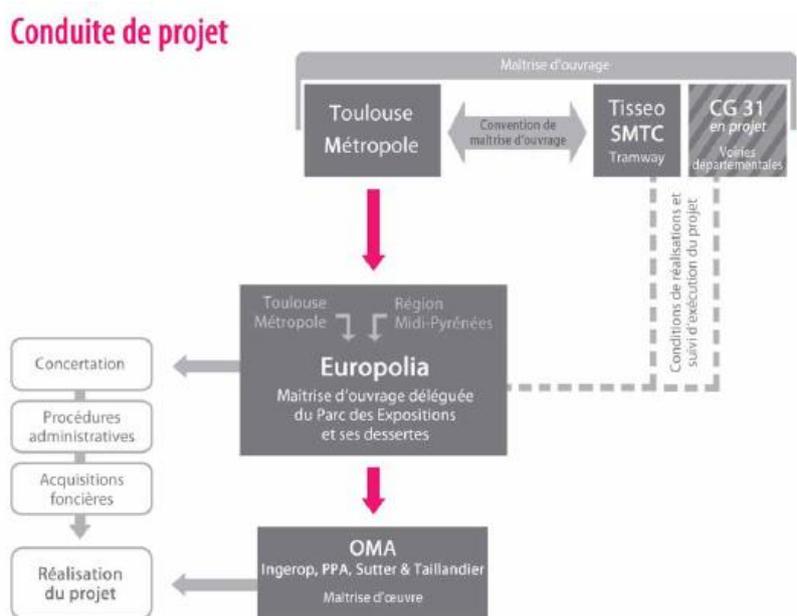
Par ailleurs, en amont de ce projet, il n'était pas possible d'avoir une vision claire du périmètre de l'ensemble du projet (et par suite du périmètre de la DUP) ni du tracé des routes d'accès le plus favorable qui faisait l'objet de la mission de maîtrise d'œuvre urbaine confiée à OMA.

### 3.5.2 La mise en œuvre d'une maîtrise d'ouvrage unique

Afin de consolider le pilotage de l'opération, la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du projet a été confiée, en accord avec le Conseil général de Haute-Garonne, la Région Midi-Pyrénées et le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC)/Tisséo, à la Communauté urbaine de Toulouse Métropole, qui l'a déléguée à la SPLA Europolia.

Une convention de maîtrise d'ouvrage unique a été confiée par ces collectivités locales à la SPLA<sup>97</sup>, chacune pour les équipements relevant de sa compétence (SMTC/Tisséo pour le tramway<sup>98</sup>, Conseil général pour les dessertes routières départementales et CUTM pour le bâtiment, les dessertes routières et les modes doux communautaires). Le Conseil général sera gestionnaire de l'extension de la RD902 à terme.

Cette maîtrise d'ouvrage unique permettait d'assurer la cohérence entre la réalisation de l'équipement et de ses dessertes, afin de mieux maîtriser les délais de réalisation et, surtout, de pouvoir **réaliser une enquête publique et une DUP unique**<sup>99</sup>. En initiant cette démarche innovante de regroupement des trois maîtrises d'ouvrage sous sa responsabilité, la SPLA souhaitait éviter les blocages inhérents à la juxtaposition de projets urbains ayant des modes de pilotage et des calendriers de décision différents. Avoir un seul pilote permettait de mieux synchroniser les projets.



**Figure 3.1 - La volonté d'une maîtrise d'ouvrage unique pour les trois projets du PEX**  
Source : SPLA Europolia, octobre 2012

<sup>97</sup> Voir annexe 8.3.2.

<sup>98</sup> Convention n° 2011-944 du 11 juillet 2011, entre le Grand Toulouse et Tisseo-SMTC relative à la maîtrise d'ouvrage unique pour la réalisation du prolongement de la ligne T1 du tramway pour desservir le Parc des expositions. Cette société d'économie mixte est à participation majoritaire de Toulouse Métropole : il s'agit donc en sorte d'une société « in house ».

<sup>99</sup> Ne réaliser qu'une seule enquête publique portant sur le PEX et ses dessertes, permettait de n'organiser qu'une seule procédure de concertation portant sur l'ensemble du projet, avec un discours unique et cohérent, évitant de démobiliser la population sur le projet par redondance des informations au gré de dispositifs de concertations successifs, et limitant les risques de recours.

### Un choix contraint

En octobre 2012, le Conseil général a imposé un choix de scénario de desserte (mixte) qui n'était pas le meilleur du point de vue de la SPLA. La Communauté urbaine a entériné ce choix.

Une fois réalisés ces accès, la partie de voirie correspondant à l'extension de la RD902 sera rétrocédée au Conseil général **qui en reprendra la gestion**, moyennant une « proposition » de Domanialité des voies. Le co-financement du Conseil général se traduira par un fonds de concours de 50 millions d'€<sup>100</sup> soit 16 % du budget global. L'ancien barreau RD2 longeant Garossos sera pour sa part déclassé en voie communautaire<sup>101</sup>.

Ainsi, la SPLA Europolia est juridiquement en mesure d'assurer la direction opérationnelle de l'ensemble du projet (bâtiment et dessertes tous modes) et la coordination entre tous les acteurs concernés.

## 3.6 UNE COPRODUCTION ENTRE LA SPLA ET LES SERVICES DE L'ETAT

### 3.6.1 Une pratique de rétro planning

Contrairement au projet Constellation (Airbus A380), où l'Etat participait au projet en tant que maître d'ouvrage (itinéraire à Grand Gabarit) où l'intérêt national du projet impliquait des procédures d'instruction dérogatoires pour maîtriser des délais impératifs, le rôle de l'Etat a été dans ce cas d'accompagner le montage du projet de Parc des expositions. Son rôle était normatif et régulateur : « *Au niveau de l'affichage, les collectivités territoriales ont l'initiative, mais l'Etat coproduit* ».

La complexité de montage du projet et le souci de maîtriser les délais a conduit la SPLA à initier une démarche de coproduction avec les services de l'Etat dès le démarrage du projet, juste après la phase du concours et du choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre.

Le principe instauré a été de présenter et discuter de l'avancement des études avec les différents services de l'Etat concernés, pour identifier en amont les difficultés et prévoir les compléments d'études nécessaires, dans un contexte d'évolution permanente des réglementations. En effet, les ordonnances, lois et décrets issus du Grenelle de l'environnement se mettent progressivement en place. Il fallait pouvoir gérer et s'ajuster, le temps court des évolutions réglementaires venant bousculer et réinterroger le projet qui se déroule sur un temps long.

Il fallait pouvoir identifier les acteurs du contrôle des autorisations nécessaires, les délais d'obtention de ces autorisations, assurer une sécurité juridique du dossier d'enquête publique, identifier les pièces à fournir, repérer les imbrications avec les autres demandes. Une technique de rétro planning a été mise en œuvre à partir du calendrier prévisionnel de l'enquête publique unique DUP projet pour tenir compte des délais propres à chaque étape de la constitution du dossier soumis à cette enquête.

### 3.6.2 Des CIA qui valent pré instruction du dossier

Des réunions inter-administrations ont été montées par la préfecture, environ tous les deux mois, en invitant les différents services concernés (préfecture, DREAL, DIRSO, DDT31, SDAGE, pompiers, etc.). La préfecture joue ainsi son rôle d'animateur interservices.

L'enjeu de ces comités inter-administrations est de présenter l'état d'avancement des études et de recueillir dès l'amont les réactions des différents services de l'Etat, et ainsi ajuster sans délai le contenu des études en fonction des lacunes et des exigences. Ces CIA font office de « guichet unique » et de mise au point du dossier.

Un autre enjeu est de caler le calendrier prévisionnel des études et de l'enquête publique et de la DUP qui permettra d'acquiescer le reste des terrains nécessaires au projet.

---

<sup>100</sup> Ce montant est à rapprocher du budget d'investissement pour les routes du CG31 de 78 M€ par an (modernisation du réseau, déviations, rectification de virages, recalibrage de chaussées, résorption de points noirs où se concentrent les difficultés de circulation, maintenance et réparation des ouvrages d'arts, sécurisation des traversées des villes et villages, entretien des chaussées et des accotements) sur un budget global de 317 M€ pour l'investissement et 108,4 M€ de dépenses totales pour les réseaux et infrastructures dont voirie (7,58% du total du budget).

<sup>101</sup> Le seul risque de ce montage est que le Conseil général ne veuille pas récupérer cet accès et qu'il reste à la charge de la Communauté urbaine si la réalisation ne respecte pas les normes imposées

Ces commissions sont l'occasion de discuter des interprétations faites des règles par les différents services et des arbitrages à trouver entre exigences contradictoires.

Cette commission a été également amenée à formuler un avis sur les projets de scénarios d'accès au PEX qui lui avaient été soumis en septembre 2012. Les différences d'interprétation des règles et des instructions entre les services centraux (ministères) et les services déconcentrés ont ainsi été mises en évidence<sup>102</sup>.

Cette phase de pré instruction du projet, engagée le 24 novembre 2011, s'achèvera en avril 2013. Après quoi, l'ensemble du dossier d'étude d'impact du projet PEX sera instruit de manière accélérée (en trois ou quatre mois) par les différents services. Là encore une recherche de facilitation de la démarche est proposée en prévoyant des livraisons de pièces nécessaires dès leur finalisation pour accélérer l'instruction d'un dossier complexe dans un contexte de modifications réglementaires qui accroissent les incertitudes.

### 3.7 LES NEGOCIATIONS AVEC LES ACTEURS PRIVÉS

Les acteurs privés ont été associés en amont du projet de Parc des expositions dans le cadre de comités techniques stratégiques chargés de définir le contenu et les ambitions de cet outil économique : positionnement sur le marché des équipements de ce type, enjeux, orientations de programmation. Ces éléments ont été ensuite repris et mis en forme par l'AMO Menighetti<sup>103</sup> et l'AUAT (Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine).

Ce projet étant à maîtrise d'ouvrage et financements publics, la SPLA n'a pas souhaité intégrer trop tôt les acteurs privés au titre de co-financeurs du projet ou dans la structure de gouvernance. Ces derniers risquaient de faire « *partir le projet dans tous les sens* ». La SPLA souhaitait garder la maîtrise du projet et encadrer fermement la mutation du secteur.

La SPLA assure entre temps une communication sur l'évolution du projet : elle organise des présentations à destination des acteurs économiques dont la CCIR, les chefs d'entreprise, les hôteliers, les services touristiques, transporteurs etc.<sup>104</sup>. Les acteurs économiques privés sont globalement favorables à un équipement qui contribuera à la dynamique économique locale. Ainsi, la CCIR<sup>105</sup> le MEDEF et le CODEV soutiennent ce projet.

L'ouverture plus large au partenariat privé se fera au niveau des investissements complémentaires au PEX (hôtels, services) qui seront réalisés sur des terrains acquis par la Communauté urbaine et aménagés avant leur cession, cette dernière étant assortie de prescriptions issues de l'étude de maîtrise d'œuvre urbaine d'OMA. Il en sera de même pour les différents clusters où interviendront promoteurs et investisseurs (activités, bureaux, logements). La Société de l'Aéroport de Toulouse pourra notamment intervenir pour le développement de projets hôteliers et de bureaux dans le secteur.

A ce stade du projet, deux acteurs privés contribuent à l'évolution du projet PEX : d'une part, un acteur extérieur au projet (l'entreprise Airbus, particulièrement intéressée par sa réalisation), d'autre part un acteur interne au projet (l'exploitant délégataire de service public qui sera chargé de sa gestion et de l'exploitation du PEX sur vingt ans).

#### 3.7.1 Une adaptation du projet suscitée par Airbus

Le responsable du patrimoine d'Airbus<sup>106</sup> s'est intéressé à double titre au projet du PEX : ce nouvel équipement répond à certains de ses besoins en espaces de conventions et de congrès, qui font défaut dans le secteur, et en vue de la possibilité de mutualiser certains services pour en partager les charges.

---

<sup>102</sup> Exemple de l'accès routier au PEX et interprétation de la « réglementation » ICTAVRU qui ne sont en fait que des instructions et des recommandations et non des obligations. Voir infra chapitre 5.1.4.

<sup>103</sup> Voir 2.2.1. Nelson Accompagnement et Inexia Menighetti Programmation

<sup>104</sup> Notamment dans le cadre de la concertation autour du PEX recommandée par la CNDP, une réunion spécifique de présentation du projet a été organisée dans les locaux de la CCIR le 25 septembre 2012.

<sup>105</sup> Chambre de commerce et d'industrie régionale : elle bénéficie d'une concession d'usage du domaine public de l'aéroport de Blagnac et en assure la gestion et le développement. Un schéma directeur du développement de la concession de l'aéroport a été réalisé en 2011 pour permettre de s'adapter à la croissance du trafic. Un programme de 200 000 m<sup>2</sup> de bureaux serait prévu (en juin 2012, les projets avaient évolué et envisageaient environ 500 000 m<sup>2</sup> de bureaux). La CCIR prévoit également le développement d'un pôle hôtelier sur l'aéroport.

<sup>106</sup> Entretien avec Jean-Louis Taupiac, septembre 2012.

Ses relations avec la SPLA sont facilitées par une relation directe avec les élus de Blagnac, avec lesquels il a monté la ZAC Aéroconstellation pour le projet d'Airbus A 380. Il connaissait déjà à ce titre l'équipe de la SPLA. De là une attitude ouverte à d'éventuelles négociations pour trouver des orientations satisfaisant aux intérêts des deux parties. Par ailleurs, les extensions en cours du site d'Airbus, notamment avec le développement de l'A 350, l'amène à poursuivre ses contacts avec le maire de Blagnac.

En effet, le site est en pleine expansion :

- le projet de l'A350 est en cours ;
- 538 commandes sont enregistrées en octobre 2012 pour l'A 380 représentant une part de marché de 50 % sur les longs courriers ;
- l'usine, qui emploie 1 000 salariés, va être développée pour atteindre 1500 salariés ;
- le site s'apprête à accueillir le déménagement du siège d'Airbus depuis la région Parisienne, avec près de 2 000 personnes prévues à court terme dont 300 du siège et les autres des sous-traitants. Cette évolution va se poursuivre avec l'arrivée de 1 000 à 2 000 salariés supplémentaires ;
- la forte attractivité du site et les disponibilités foncières expliquent la délocalisation de Safran qui s'installera sur la partie nord du site, proche de l'aéroport de Toulouse Blagnac<sup>107</sup>. La recherche des investisseurs et promoteurs aura lieu au premier trimestre 2013 et les bureaux devraient être livrés en fin 2014.

Le pôle aéronautique représente ainsi près de 35 000 à 40 000 emplois, dont plus de 20 000 sont des salariés directs d'Airbus et les autres des sous-traitants, avec un plan de charge garanti sur 20 à 30 ans. Il constitue une « ville dans la ville », expliquant des rapports privilégiés avec les élus locaux et la communauté urbaine de Toulouse-Métropole à laquelle il apporte une CET importante.

### **Une utilisation envisagée du centre de conventions et de la grande halle**

Airbus a bénéficié d'une présentation par la SPLA et Rem Koolhaas après qu'OMA ait été désigné comme lauréat de concours. L'avionneur est satisfait par le projet architectural du PEX qui s'intègre bien au complexe aéronautique par ses volumétries en correspondance avec celles de l'usine de Lagardère. L'équipement répond aux besoins de développement des entreprises de Toulouse.

Airbus utilisera les services du PEX pour deux types de prestations :

- 4 ou 5 conventions par an, réunissant 500 à 700 personnes, avec restauration ;
- une dizaine de manifestations plus importantes chaque année.

L'entreprise se « dépanne » actuellement en utilisant ou en prêtant à des tiers une partie des halls de montage de l'usine Lagardère pour des manifestations (réunions, conférences) ou des expositions. Ce pis-aller temporaire nécessite l'interruption provisoire de la fabrication, immobilisant pendant une semaine 12 000 personnes sur les 30 000 qui travaillent quotidiennement sur le site. Cet arrangement ne sera plus possible compte tenu de leur charge de travail croissante.

Même si elle ne s'est pas encore déclarée officiellement sur l'utilisation de cet équipement, le PEX répond à un besoin de centre de conventions pour les industriels de Toulouse, qui manquait déjà avant 2008.

Cependant, les représentations « artistiques » du projet laissent penser que les avions pourraient être exposés dans les halls de l'équipement. La faisabilité technique d'une telle utilisation semble peu réaliste. Les avions Airbus ne se déplacent « *pas aussi facilement que ne le laisseraient croire les images des halls d'exposition* ». Leur envergure est très importante<sup>108</sup>, les avions pèsent plus de 300 tonnes<sup>109</sup> et ne peuvent pas rouler sans mesures de précaution sur la RN224<sup>110</sup>, malgré une faible distance (300 m). Il serait plus réaliste d'exposer les avions sur le terrain Lagardère d'où ils seront très visibles.

### **Un partenariat de voisinage**

Un autre arrangement négocié entre Airbus et la SPLA serait de faire atterrir les avions affrétés pour les congrès et les expositions sur l'aire d'atterrissage privée d'Airbus, plus proche que l'aéroport.

Il serait également envisagé de faire participer Airbus au renforcement des voies d'accès au PEX, soit pour la voirie, soit pour le tramway, car l'entreprise draine beaucoup de trafic dans le secteur, qui se cumulerait avec le trafic propre au PEX.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Safran a fait une demande de permis de construire en fin 2012 pour un campus de 21 400 m<sup>2</sup> de bureaux accueillant 1 400 postes de travail et créant 1200 places de parking sur le site de 6 ha (sous les installations de l'A380).

<sup>108</sup> Envergure de 79,72 m pour une longueur de 72,72 m, une hauteur de 28 m, pouvant s'inscrire dans un carré de 80x80 m.

<sup>109</sup> 373 tonnes hors carburant, 560 tonnes maximum au décollage.

<sup>110</sup> La chaussée devrait être renforcée comme pour les taxiways.

<sup>111</sup> Cependant les scénarios étudiés n'ont finalement pas intégré la problématique d'accès des salariés à Airbus. Airbus était favorable aux scénarios nord et mixte proposés, ce qui a pu jouer dans la décision de la communauté urbaine (choix du scénario mixte en novembre 2012).

Le cofinancement avec un partenaire public avait déjà eu un précédent lors du montage de la chaîne de l'A 380 : Airbus a financé 450 millions € pour les structures et halls, la Communauté d'agglomération a financé le même montant pour la viabilisation et la réalisation des infrastructures. Une réflexion commune entre Airbus et la SPLA était donc à développer.

Par ailleurs, Airbus était demandeur d'une réflexion à mener par la SPLA et OMA sur une meilleure organisation des bâtiments de leur chaîne de montage, avec l'optique de développer leur emprise et d'y faire venir le siège social, en relation avec la réflexion sur le PEX et ses abords (octobre 2012).

### **Une mutualisation possible des sources d'énergie et des parkings**

\* des négociations étaient engagées entre Airbus/EADS et la SPLA pour envisager les moyens d'une mutualisation des ressources d'énergie excédentaires (chauffage<sup>112</sup>, ECS, électricité/air conditionné) et la protection incendie. Ces ressources énergétiques produites par COFELY, filiale de GDF-Suez Environnement, dans le cadre d'une l'AFUL<sup>113</sup> gestionnaire des EIG (Equipements d'intérêt général) de la ZAC Aéroconstellation mis à disposition par la CUTM, sont actuellement sur-capacitaires par rapport aux besoins effectifs d'Airbus et des autres utilisateurs du site comme Air France et STTS. Elles ont été prévues dans la perspective d'un agrandissement du site à long terme. Cette option de mutualisation des énergies intéresse les deux parties sous réserve de trouver un montage juridique adapté.<sup>114</sup>L'utilisation en cas de besoin de leur potentiel incendie, évitera au PEX de prévoir des milliers de m<sup>2</sup> de bassins dédiés à cet effet.

\*une mutualisation des parkings situés au nord de l'usine Lagardère serait également envisageable : la construction de la nouvelle usine à l'ouest du hall d'assemblage (A350) va entraîner la suppression d'un parking de 1 550 places. Restera mutualisable le parking de 1 200 places situé au nord du hall d'assemblage. Deux parkings de 400 et 500 places au sud des usines Lagardère seraient également accessibles en fin de semaine (du vendredi au dimanche soir). Une convention devra être passée par l'AFUL avec l'exploitant du parc : elle sera ajustée en fonction des besoins d'Airbus et de ses disponibilités dans l'année. Elle précisera les conditions d'utilisation et la tarification.

### **Le cône de l'innovation prévu par OMA pour anticiper les besoins d'Airbus**

Dans le cadre de la réflexion sur le projet urbain autour du PEX, OMA propose un cluster A, « Cône de l'innovation », avec d'importants bâtiments à vocation logistique et d'entrepôts flexibles (transformables)<sup>115</sup>. Ce cluster a initialement été prévu pour proposer une offre aux différents types d'entreprises sous-traitantes d'Airbus (grands halls logistiques, locaux pour bureaux d'études, etc.). Cependant, ce projet viendrait trop tard pour la société qui a développé une stratégie d'acquisition foncière depuis 2002 pour sécuriser son développement : création d'un pôle logistique à l'ouest de ses terrains, laboratoires de recherche et « start-up » concentrés au sud de l'entreprise sur Saint-Martin-du-Touch à proximité de leurs propres bureaux et sites de recherche et développement (optimisation d'un fonctionnement en cluster). La localisation de ce cluster serait trop éloignée du pôle de sous-traitants avec lesquels l'entreprise travaille. Les temps de transports, difficiles dans le secteur, sont essentiels à prendre en compte.

Du point de vue de l'entreprise, la mise au point de ce type de projet demanderait davantage de contacts avec les acteurs privés pour mieux ajuster l'offre de locaux aux besoins.

### **Une préférence pour le scénario « nord » d'accès au PEX**

En tant qu'employeur majeur de l'agglomération, Airbus participe à un groupe de travail avec la Communauté urbaine et le préfet pour adapter les infrastructures routières et les transports en commun aux besoins liés à l'accroissement des emplois générés par l'avionneur. Pour ne pas aggraver la circulation lors de l'exploitation du PEX, la préférence d'Airbus irait au scénario d'accès nord, dans la perspective d'une extension de la RD902 vers le nord du site (bouclage avec l'A62). Cette extension à long terme (2030) est essentielle pour le bon fonctionnement du site.

Dans cette logique, Airbus travaille sur un bouclage entre la RN224 et l'autoroute passant au sud-ouest de leur site.

Par ailleurs, un renforcement de la fréquence du tramway T1 semblerait incontournable, et la possibilité de rallongement des quais pour une plus grande capacité serait également à étudier.

Airbus est ainsi demandeur d'un renforcement de la coopération avec la SPLA pour s'assurer d'une bonne coordination entre leurs projets.

---

<sup>112</sup> Même si le PEX aura une toiture en panneaux photovoltaïques qui devrait lui permettre d'être autonome.

<sup>113</sup> Dans laquelle Airbus/EADS est majoritaire.

<sup>114</sup> Voir infra 3.7.2.

<sup>115</sup> Voir 2.2.4, cluster A.

### 3.7.2 Des ajustements du contrat de DSP négociés avec la SPLA

Souhaitant garder la maîtrise d'ouvrage du projet sans en assurer sa gestion et son exploitation (par exemple en régie), la SPLA a fait le choix d'une délégation de service public (DSP). Le choix du futur exploitant du PEX s'est fait en amont de la conception du projet, au stade de l'APS. Après mise en concurrence<sup>116</sup>, le choix de la CUTM s'est porté sur le gestionnaire du parc des expositions actuel, GL Events<sup>117</sup>, dont le contrat de concession initié en 2002 expirait en fin 2012. Il proposait la meilleure offre du point de vue de la programmation des différents types d'événements possibles, une bonne connaissance du milieu des expositions et des congrès qui lui permettait de proposer une offre d'occupation réaliste, et un niveau satisfaisant des redevances pour le maître d'ouvrage. Les réserves de la CUTM portaient sur une programmation culturelle plus faible, les garanties juridiques (clauses du contrat) et financières offertes qui semblaient peu élevées (1,5 an de redevance fixe). Cependant la négociation lors de la mise au point du marché n'a pas permis d'améliorer ce niveau jugé « peu satisfaisant et perfectible », ni le flou concernant l'enveloppe des investissements initiaux dans l'équipement. La convention de DSP, sous forme de contrat d'affermage avec clauses concessives contre une redevance d'occupation, a été signée le 5 septembre 2012 pour une durée de vingt ans.

#### Les modalités d'exploitation

La CUTM n'avait pas d'a priori entre une DSP et une régie directe. Cela dépendrait des offres faites. Elle excluait en revanche un partenariat public-privé : avec le PPP, la collectivité locale se sentait moins libre dans la conception du projet qu'elle souhaitait pouvoir ajuster, et si les conditions d'exploitation ne se révélaient pas satisfaisantes, il n'était pas possible de changer d'exploitant avant les termes du contrat<sup>118</sup>.

*Selon J. Carles (mai 2012, entretien télévisé), il s'agit « d'un dispositif à discuter, il faut écouter, faire évoluer, le contrat engage les deux parties. Cela demande des échanges, des discussions, des négociations. Le Président Cohen a précisé que si toutes les garanties n'étaient pas obtenues par la DSP, d'autres possibilités de gestion du parc sont ouvertes. Il est prématuré de dire qui sera choisi. Il faut les entendre, les écouter. Dans ces procédures, la négociation est essentielle. Cela permet de comprendre les choses. Le dossier n'en dit pas suffisamment. Cela permet notamment de mesurer l'envie du soumissionnaire, d'affiner le Partage entre prérogatives de la collectivité publique et celles de l'exploitant. Il faut définir des stratégies pour la gouvernance. La collectivité locale doit pouvoir avoir un droit de regard sur la stratégie événementielle. Le Président Cohen est très clair (...) Ce qui est déterminant... la capacité de définir une bonne gouvernance du choix de l'exploitant. Au 1er rang des choix, la compétence et la capacité à définir les choses ensemble. Ensuite les aspects financiers ».*

#### 3.7.2.1 Une intervention du délégataire en amont du projet

La mission du délégataire était de gérer la fin d'exploitation de l'équipement actuel et d'assurer la gestion et l'exploitation de celle du nouveau Parc des expositions, dès sa mise à disposition, prévue dans son contrat le 1<sup>er</sup> mars 2016.

Le délégataire s'est vu en outre confier une **mission d'assistance et de conseil** à la mise au point du projet du nouveau Parc des expositions, avant la finalisation de l'APD<sup>119</sup>. Ses avis étaient néanmoins **consultatifs**. Cette opportunité d'intervenir en amont du permis de construire était considérée par le délégataire comme un atout rare, car il pouvait apporter son expérience de gestionnaire de parc pour adapter le projet et en optimiser l'exploitation.

De plus, une signature quatre ans avant la mise en service était opportune. En effet, les délais de montages d'expositions impliquent que pour pouvoir assurer une mise en service de l'équipement en mars 2016, la prospection soit engagée dès 2013 ou 2014 (trois à quatre ans à l'avance).

#### 3.7.2.2 Des offres d'engagements financiers sur les dépenses de premier investissement et aménagement

Pour la mise en route de l'exploitation, une **enveloppe globale de 5,57 M€** était prévue pour la participation du DSP aux aménagements. Cette enveloppe concernait le **matériel d'investissement « dissocié de la construction »** nécessaire à l'exploitation du nouveau parc des expositions. Le reste des dépenses d'investissement était à la charge de la CUTM.

<sup>116</sup> Trois candidats ont soumissionné à l'appel d'offres : l'actuel exploitant du Parc des expositions et du palais des congrès, la chambre de commerce et d'industrie associée à la Dépêche du Midi, un organisateur d'événements anglais.

<sup>117</sup> La société privée gère déjà depuis 2002 l'actuel Parc et le centre des congrès Pierre Baudis. La société, dont le siège social est à Lyon, monte des événements depuis 10 ans et intervient aussi bien à Paris, en région (Lyon, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Metz, Nice) qu'à l'international (Barcelone, Italie, Brésil et Chine, JO de Londres).

<sup>118</sup> Généralement sur 30 ans, permettant à l'investisseur d'assurer son retour sur investissement. Voir à cet effet le contrat de partenariat signé pour la cité musicale de l'île Seguin. Monographie UPEC/PUCA/GERU, septembre 2013.

<sup>119</sup> Article 6.3 de la convention de DSP.

Outre une redevance annuelle, GL Events s'est engagé à assurer un plan d'entretien et de maintenance de 13,2 M€ sur 20 ans. Cette enveloppe financière comprend l'entretien courant, les réparations, la maintenance des bâtiments et des installations, dont 12,2 M € pour le nouveau parc des expositions. **Une enveloppe de 2,3 M€** était prévue pour le **renouvellement du matériel** et du mobilier sur les 20 ans de la durée du contrat de DSP.

Les investissements de renouvellement et de grosses réparations et la mise en conformité, restaient à la charge du propriétaire (CUTM).

Le risque financier de l'exploitation était assumée par GL Events : c'est pourquoi il prévoyait une redevance fixe de 23 M€ en € courants sur 16 ans d'exploitation du nouveau par cet une partie variable en % de la recette attendue.

**L'analyse des offres** pour la DSP par les services de la CUTM faisait apparaître deux contributions aux dépenses d'investissement initiales :

« Le candidat GL Events propose le **versement de deux contributions supplémentaires**, non comptabilisées dans le tableau, et dont la faisabilité juridique devra être justifiée par le candidat :

- une contribution financière spécifique de **3 M€ HT**, versée à la signature du contrat (donc très peu actualisée) « pour accompagner la collectivité dans les frais liés au projet qu'ils concernent l'investissement ou la future exploitation » ;
- le versement à la collectivité de dividendes lié à sa participation à hauteur de 10% dans le capital de la société dédiée qui sera créée, soit 0,7 M€ sur la durée de base du contrat ou 1,1 M€ sur sa durée optionnelle.

L'offre de 3 M€ HT **n'a cependant pas été reprise dans les termes du contrat définitif**, bien qu'elle ait joué un rôle dans le choix du délégataire. Sur la base de ces offres initiales, l'enveloppe globale pour des investissements initiaux à la charge du DSP pour le nouveau PEX aurait représenté **près de 9 M€**.

Pour les besoins de la gestion du nouveau parc des expositions, une société dédiée sera créée avec une participation de la Communauté urbaine de l'ordre de 10 % du capital. L'objectif est de pouvoir séparer la comptabilité du nouveau parc des expositions de celle du groupe GL Events.

### 3.7.2.3 Une équipe intégrée pour la gestion, l'entretien et la maintenance

La structure du groupement GL Events lui permet de faire intervenir un réseau de sous-traitants et d'équipes dédiées couvrant les différents marchés d'exploitation d'un parc des expositions permettant une sécurisation et des économies d'échelle sur les coûts de gestion : ce réseau concernait tant la sécurité et le gardiennage, que le chauffage et la climatisation, la détection incendie, etc.<sup>120</sup>.

### 3.7.2.4 Une première anticipation des modifications à apporter au projet du concours

#### **Un parc des expositions devenu insuffisant pour les besoins de Toulouse**

GL Events est exploitant de l'actuel parc des expositions du Ramier depuis 20 ans. Il assure des prestations de services événementielles complémentaires (stands, salons, corporate) et de services éphémères. 250 salariés travaillent sur l'organisation et le montage des salons. Cet équipement accueille 60 événements par an, dont 10 sont montés directement par la société. Ce sont aussi bien des salons professionnels que de grandes manifestations qui drainent la clientèle locale à 200 km à la ronde : la Foire de Toulouse.

Selon le DSP, cet équipement est devenu manifestement insuffisant pour les grands événements :

- du fait de la **rigidité de la conception des lieux** (6 halls de taille variable entre 3 700 et 6 700 m<sup>2</sup> reliés les uns aux autres par des sas difficilement modulables et trois halls indépendants), pour une surface totale de 35 000 m<sup>2</sup> d'expositions (40 000 m<sup>2</sup> avec les espaces logistiques et bureaux) ;
- et surtout en raison de l'**insuffisance des parkings au sol**, alliée à l'**éloignement des transports en commun** (métro) qu'une navette de bus spécifique ne permet pas de compenser. Ce dernier facteur explique la baisse de fréquentation récente de la Foire de Toulouse, passée de 200 000 à 100 000 personnes les dernières années.

#### **Les atouts du nouveau PEX<sup>121</sup>**

Le fait de pouvoir intervenir en amont du projet, au stade de l'APD<sup>122</sup> est rare mais nécessaire. Le contrat comporte une mission d'AMO sur l'organisation du PEX. Cela lui permet d'apporter son regard d'exploitant de salons :

- l'un des atouts du projet est la **grande halle modulable** qui permettra d'envisager des manifestations à fort rayonnement et de grandes expositions internationales. Avec la seconde phase prévue, l'équipement pourra avoir une **attractivité internationale** (une **jauge minimale de 100 000 m<sup>2</sup> est nécessaire**). Les halls d'exposition de part et d'autre du mail (rue centrale) sont modulables et flexibles.

<sup>120</sup> Voir les détails en annexe 8.3.3.

<sup>121</sup> Entretien avec GL Events du 26 septembre 2012.

<sup>122</sup> Avant-projet détaillé.

- Les conventions attirent entre 3 000 et 4 000 personnes et demandent une restauration complète. Les congrès fonctionnent par petites salles et petites unités de restauration. Il sera nécessaire de constituer des modules autonomes fonctionnels : les halls devront avoir par conséquent une salle de restauration associée.
- La séparation du parking des exposants telle qu'elle est prévue est adaptée.
- Les espaces logistiques doivent également être largement dimensionnés.
- La ferme constituera un atout important avec des lieux de repas et de réunion originaux.

### Les perspectives de développement

Le futur PEX permettra d'accueillir plusieurs types de manifestations simultanément (5 à 6) ce qui créera un fort potentiel d'attractivité et favorisera le chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaires actuel du Parc des expositions de 10 M€ pourrait ainsi passer à au moins 23 à 25 M€ par an.

Le nombre de jours d'ouverture ne variera pas sensiblement par rapport à celui constaté actuellement au centre de Toulouse, car les salons et expositions sont concentrés sur les mois d'hiver, l'automne et le printemps, hors congés scolaires avec des périodes phares où les différents sites sont en concurrence. L'équipement sera exploité 137 jours par an. Cependant, avec le montage et démontage des stands, l'équipement sera ouvert environ 200 jours par an hors restauration permanente.

L'apport en emploi du nouveau PEX sera néanmoins limité : la structure de gestion actuelle ne sera pas sensiblement impactée (37 personnes). Les nouveaux emplois porteront sur les emplois de manutention et de services : sécurité, montage, démontage, électriciens, standardistes, décorateurs. Près de 500 emplois à faible niveau de qualification seront ainsi créés, accessibles à la population locale.

### Les limites du projet

Les grandes manifestations régionales sont surtout destinées à la clientèle de l'aire urbaine. Elles vont entraîner d'importants déplacements en voiture particulière et nécessitent des **accès routiers aisés** et des **capacités de parkings suffisantes**. Compte tenu des manifestations attendues, le réseau routier actuel **serait saturé** 20 jours par an. Par ailleurs, des pics de fréquentation de plus de 17 000 visiteurs (dont 27 jours avec environ 17 000 visiteurs), sont à attendre pour 37 jours par an répartis sur plusieurs semaines.

Les déplacements en avion ou en trains seront surtout le fait des congrès, conventions et salons spécialisés.

**Une autre limite tient aux solutions d'accès** proposées par OMA : en septembre 2012, le scénario nord rendait GL Events dubitatif, car les voies d'accès passent très près des maisons, avec pour conséquence des nuisances pour les riverains. Il semblait moins bon du point de vue de la préservation de l'environnement.

Le scénario sud lui semblait préférable, mais une seule voie de sortie vers la RD902 pourrait être insuffisante pour assurer une sortie fluide du PEX à la fermeture des expositions. En effet, il y avait un risque de cumul avec la sortie des salariés d'Airbus. Deux voies lui semblaient a priori préférables. Les études de fonctionnement de l'ensemble devraient préciser le mode de fonctionnement (les rampes notamment).

S'il avait pu intervenir plus en amont du projet, il aurait préconisé deux accès, l'un en entrée et l'autre en sortie.

Il était donc nécessaire de vérifier le fonctionnement du dispositif, et s'assurer que la distance entre le parking et les halls d'exposition n'était pas trop importante.

### Les points de négociation envisagés avec le concepteur et le maître d'ouvrage

En septembre 2012, avant même d'avoir eu des réunions de travail avec le maître d'ouvrage, plusieurs points lui semblaient devoir être rediscutés :

- lors de la concertation, il était envisagé une grande cuisine centrale. En tant qu'exploitant, **il lui semblait plus opportun de prévoir plusieurs offices de traiteurs pour réchauffer les plats préparés dans des cuisines laboratoire extérieures, avec un circuit du sale et du propre**. L'exploitant fait en effet appel à des traiteurs qui ont leurs propres laboratoires en dehors du périmètre du PEX et qui viendront avec leurs camions, pour faire la dernière préparation et réchauffer les plats. Il se concertera sur le projet avec le collège des traiteurs de la SEM So Toulouse<sup>123</sup> ;
- une aire de production de repas sur le site était néanmoins envisageable, mais pas un restaurant permanent sur le site comme dans le Parc des expositions actuel du Ramier ;
- les zones d'expositions modulables étaient un concept intéressant. Cependant, le cahier des charges sur lequel il a construit son offre **prévoyait des cloisons coulissantes**. Les rideaux phoniques prévus par l'architecte ne lui semblent pas suffisants pour assurer une bonne isolation acoustique entre modules ;
- pour faire partie des sites d'exposition et de congrès internationaux il faut disposer d'infrastructures d'accès performantes aussi bien routières que par transports en commun. Il sera nécessaire d'organiser des **navettes directes depuis la gare et l'aéroport**, toutes les 10 minutes, le tramway **étant lent** et risquant d'être saturé. Cela ne concernera cependant que les salons professionnels et les congrès ou conventions. L'ajustement se fera par négociation avec Tisséo. Il faut pouvoir absorber des pics de fréquentation pendant 4 jours ;

<sup>123</sup> La SEM So Toulouse rassemble les professionnels de l'événementiel et du tourisme d'affaires (restaurateurs, traiteurs, hôteliers, prestataires de services, etc.).

- les 4 500 places de parking (y compris avec le parking exposant) seront saturées au moins 10 à 20 jours par an et il sera nécessaire **de trouver des compléments en périphérie du parc** (au moins 1 000 places sur les aires propriétés d'Airbus et sur le Pôle multimodal prévu) ;
- la structure hôtelière devra être adaptée : si elle convient pour les congrès, elle n'est pas adaptée aux conventions où tous les participants doivent loger à proximité. **Un gros porteur de 300 à 500 chambres** serait à envisager. Le problème est de pouvoir les remplir suffisamment souvent pour assurer leur rentabilité.

### 3.7.2.5 Une négociation « musclée » autour du partage des coûts d'amélioration du projet

#### Les négociations engagées entre GL Events et la SPLA

La négociation avec le délégataire du service public constitue pour la SPLA un bon indicateur des relations entre le public et le privé. La logique du délégataire sera de minimiser ses coûts d'investissement et de fonctionnement en jouant sur l'interprétation de termes du contrat imprécis. Ainsi, sur le plan de l'investissement initial, tout ce qu'il évitera de prendre en charge sera reporté sur le budget d'investissement du PEX. L'autre enjeu sera de transférer sur la CUTM un maximum de coûts d'exploitation selon les opportunités qui se présenteront, la rémunération effective du DSP dépendant de l'équilibre entre recettes et dépenses d'exploitation.

Cette interdépendance contractuelle génère depuis le mois de septembre 2012 des négociations serrées tant sur les options concernant l'investissement que sur le modèle économique de fonctionnement de l'équipement, ayant des effets sur les coûts d'exploitation. **Les arbitrages n'étaient pas encore finalisés au moment de la fin de ce suivi.**

#### Une stratégie de négociation directe avec la CUTM pour faire valoir ses positions

Dans un premier temps GL Events a eu des demandes très élevées en termes de prestations : il avait adressé directement ses demandes aux élus, puisque le président de la CUTM était signataire de la DSP. Un courrier avait été adressé dès décembre 2012 au vice-président de la CUTM et au directeur du service économique, avec lesquels il était en relation depuis plusieurs années dans le cadre de la gestion du parc des expositions du Ramier.

Le contrat de délégation de service public avait en effet été envoyé en copie au DGS, **sans copie à Europolia**. GL Events n'avait donc pas jugé bon de prendre contact avec la SPLA pour lui faire part de ses observations, espérant avoir satisfaction plus facilement avec les décideurs finaux. Pourtant, GL Events ne pouvait ignorer que la SPLA, ayant une délégation de maîtrise d'ouvrage du parc des expositions, était chargée à ce titre de suivre le dossier avec le futur exploitant (notamment avec sa direction locale).

Le courrier envoyé par la direction du groupe GL Events le 12 décembre 2012<sup>124</sup> **remettait en question les conditions mêmes de son contrat** : l'APS qui lui avait été présenté ne « correspondait pas au document qui avait été joint lors de l'appel d'offres et sur lequel il avait établi son offre ».

Deux réunions réunissant Europolia, les architectes et les autres intervenants sur le projet avaient déjà eu lieu, GL Events étant représenté par le directeur de l'immobilier du groupe, le directeur général du parc des expositions du Ramier (directeur local) et le directeur des bâtiments de cet équipement. Les critiques du projet par le DSP, au titre de sa mission de conseil à **portée consultative** en phase de conception du bâtiment, étaient suffisantes pour envisager une **remise en cause du contrat** de délégation tout juste signé :

- le projet ne correspondait pas aux caractéristiques du projet proposé dans le cahier des charges ;
- il ne correspondait pas non plus aux « standards métiers » d'équipements équivalents construits en France comme à l'étranger ;
- certaines caractéristiques du projet ne répondaient pas aux **nécessités d'exploitation** et aux exigences de la profession et remettaient en cause la **qualité de l'exploitation** et le plan de développement des activités prévues dans leur offre. Cette dernière avait été établie sur la base du dossier architectural initial reprenant les éléments issus du concours.

Ainsi, le projet dans son état actuel remettait en cause les conditions d'exploitation, mais également **l'image** même de l'équipement et son positionnement sur le marché. Plusieurs recommandations étaient formulées pour y remédier concernant principalement l'aménagement des halls d'exposition, l'aire d'exposition extérieure et les parkings.

*La formulation de ces critiques, s'appuyant terme à terme sur les énoncés de son contrat, permettait ainsi à GL Events d'ouvrir la voie à une éventuelle renégociation de son contrat, par avenant ou, à défaut d'accord par conciliation, par saisine du tribunal administratif, puisque les conditions d'exploitation prévues dans son offre n'étaient pas respectées<sup>125</sup>.*

<sup>124</sup> Le directeur général de la gestion des espaces.

<sup>125</sup> Article 4 du contrat : révision contractuelle : si la collectivité décide d'imposer au délégataire de nouvelles contraintes de fonctionnement, ou crée de nouvelles contraintes d'exploitation de nature à modifier l'économie générale du projet, en cas de modification des conditions économiques légales ou réglementaires produisant ses effets pendant la durée du contrat et conduisant à une modification substantielle de l'économie générale de celui-ci ; à tout moment pendant la conception du nouveau parc ; à la fin de la phase APD.

Le vice-président de la CUTM ayant fait suivre le courrier à la SPLA, le délégataire a changé de stratégie et continué les négociations directement avec cette dernière. Par la suite, la SPLA a assuré un rôle de régulation, se positionnant en tant qu'intermédiation entre GL Events et le maître d'œuvre OMA. Les négociations se sont ensuite tenues à la direction du groupe à Paris, montrant les enjeux financiers importants de cette affaire.

### Un partage des rôles qui écarte le concepteur de la négociation directe

La mission d'OMA ne l'habilitait pas à travailler directement avec GL Events. En tant que maître d'œuvre, son rôle était de proposer des solutions techniques aux problèmes que lui soumettait la maîtrise d'ouvrage.

La négociation s'est donc déroulée selon une triangulation : SPLA/DSP/OMA

- la SPLA, délégataire de la maîtrise d'ouvrage du PEX, est responsable de la qualité et de la fonctionnalité du projet. Il lui revient de proposer différentes options en termes de fonctionnement de l'équipement et d'arbitrer entre les solutions possibles pour maîtriser son budget d'investissement. Le DSP fait part de ses recommandations et observations à la SPLA ;
- la SPLA, après avoir **filtré ces recommandations** en fonction de leur recevabilité, demande à OMA d'étudier la faisabilité des demandes du DSP, de proposer des **solutions techniques** et d'en chiffrer les conséquences **financières** ;
- sur la base de ces éléments, la SPLA négocie avec le délégataire pour répartir entre eux **la prise en charge des surcoûts induits** par les modifications demandées. L'enjeu est important parce que ces négociations portent de fait sur le partage des coûts d'aménagement et de fonctionnement. En effet, tout ce que ne prend pas en charge le délégataire restera à la charge de la SPLA ;
- des arbitrages doivent ensuite être faits en fonction du budget global disponible, la décision finale revenant au président de la CUTM, maître d'ouvrage.

Une dizaine de réunions se sont ainsi tenues entre la SPLA et l'exploitant, entre septembre 2012 et mai 2013, tant à Toulouse qu'à Paris avec la direction générale. Elles ont abouti à des compromis et à des arbitrages. Elles se poursuivent et devraient déboucher sur un avenant au contrat au mois de septembre 2013.

#### 3.7.2.6 Les modifications de la structure de l'équipement : la conception des halls d'exposition<sup>126</sup>

Parmi les demandes de modifications et les recommandations de GL Events, celles relatives à la structure de l'équipement entraînent des surcoûts importants. Plusieurs demandes d'amélioration remettaient en cause le programme même du concours établi par Neelson Accompagnement et Inexia Menighetti Programmation, qui correspondait aux caractéristiques habituelles et aux pratiques observées pour ce type d'équipement<sup>127</sup>.

Plusieurs éléments étaient déterminants pour son exploitation :

- la hauteur des halls d'exposition sous poutre (hauteur libre) était jugée insuffisante : il demandait 12 m de hauteur libre sous poutre, alors que le programme du concours indiquait une hauteur libre uniforme de 7 m utiles sur toute la surface des 40 000 m<sup>2</sup> de halls d'exposition ;
- une bonne isolation acoustique entre halls d'exposition afin de pouvoir gérer plusieurs expositions simultanément : GL Events estimait indispensable de disposer de cloisons coulissantes mobiles. Ce même dispositif de cloisons mobiles était demandé par GL Events pour le centre des conventions ;
- une augmentation de la capacité d'élingage de la structure qui devrait être portée de 10 kg à 20 kg ;
- la suppression de poteaux dans les halls d'exposition qui avaient été rajoutés après le concours pour optimiser le projet du point de vue de la structure ;
- les autres demandes visaient à améliorer le confort d'exploitation : signalisation dynamique, alimentation des stands d'exposition intérieurs et extérieurs par des caniveaux apportant les fluides nécessaires (eau, électricité, assainissement), la création de canopées entre la rue centrale et les entrées des bâtiments (grande halle, centre des conventions, etc.) sous réserve d'une validation par les pompiers, pour « assurer un minimum de confort » aux visiteurs.

Selon les hypothèses envisagées, le cumul du coût entraînés par les demandes de GL Events aboutissaient à un premier niveau de surcoût compris entre 8 et 24 M€ HT arrondis (cloisons, canalisations, signalétique, élingage à 20 kg, options sur les poteaux et la hauteur des halls) pour un projet validé en APS le 29 octobre 2012 pour 148 M€ de coût total du bâtiment, dont 53 M€ pour les halls d'exposition seuls.

L'APS d'OMA tenait compte par ailleurs de certaines mises au point développées en accord avec maîtrise d'ouvrage et ses conseillers, en tenant compte de l'enveloppe financière allouée. Le projet était déjà optimisé au regard de ce programme et de l'enveloppe financière<sup>128</sup> et il était difficile de trouver des postes de réduction en compensation des travaux demandés.

<sup>126</sup> Voir les détails en annexe 8.3.3.

<sup>127</sup> Voir 2.2.4

<sup>128</sup> Des variations dans les hauteurs étaient proposées dès novembre 2011, l'appel d'offres du délégataire aurait dû les prendre en compte, il semblerait qu'il y ait eu des problèmes de transmission d'information.

### L'abandon de la canopée contribuant à l'image du PEX

Il était prévu lors du concours une canopée pour protéger les surfaces d'expositions extérieures en prise directe avec le parvis, lui conférant une qualité architecturale attractive : la couverture de cette aire extérieure, sur une surface de 17 000 m<sup>2</sup> et une hauteur sous poutre de 16 m permettait d'envisager une extension future sur deux niveaux. Cette option était valorisée à 7 M€. GL Events ne l'estimait cependant pas indispensable. Si elle améliorait l'image, les surfaces ne pouvaient pas pour autant être mieux louées n'étant ni couverte ni à l'air libre<sup>129</sup>.

**N'étant qu'en option**, hors chiffrage du coût du PEX, son abandon n'a pas permis de gagner sur les coûts du projet ni de réaffecter ces montants pour compenser les demandes complémentaires de GL Events.

### L'arbitrage réalisé par le président de la CUTM

A la suite des arbitrages réalisés par le président de la communauté urbaine de Toulouse Métropole le 22 mars 2013, la SPLA a fait part des choix opérés et demandé à OMA de prendre en compte ces évolutions du programme et des aménagement pour le développement de l'APD : la desserte en fluides des halls d'exposition par caniveaux sous dallage (le dispositif devra faire l'objet d'un accord avec GL Event), la capacité d'élingage des halls d'exposition sera portée de 10 à 20 kg/m<sup>2</sup>, la modification de la hauteur libre des halls d'exposition sera portée à 9 m en tout point (au lieu de 7 m), une suppression des poteaux *dans les modules de 4 000 m<sup>2</sup> (les poteaux seront conservés dans les aires libres (solution A))*<sup>o</sup>

La CUTM acceptait de prendre en charge les surcoûts à hauteur de 4,7 M€<sup>130</sup> portant le coût prévisionnel des halls d'exposition de 53 à 57,7 M€ soit une majoration de coût de 9 %. **Tout autre dépassement devait être assumé par GL Events.**

*Cette négociation met en évidence les difficultés de faire évoluer un projet pour son optimisation de fonctionnement et des coûts d'investissement tout en restant compatible avec les contrats de DSP passés sur la base du projet du concours. Quelle validité des menaces de recours au tribunal administratif : les promoteurs ne s'y risquent rarement parce qu'ils veulent rester en bon termes avec les élus qui ont l'arme absolue du permis de construire et peuvent les empêcher, en cas de litige, de poursuivre leurs activités sur la commune. Cela fait davantage partie d'un jeu d'acteurs et de rapports de force.*

#### 3.7.2.7 Des modèles économiques de fonctionnement divergents : la cuisine centrale

L'exemple des négociations sur la cuisine centrale illustre pour sa part l'impact du modèle économique de fonctionnement sur la conception du bâtiment et sur les conditions d'exploitation futures.

#### La programmation d'origine : une flexibilité des modes de gestion de la restauration<sup>131</sup>

Le projet proposé par OMA s'appuyait sur la programmation initiale du concours.

- une grande cuisine centrale était prévue pour les grands banquets et les conventions, associée à une aire logistique en bout du PEX. Elle pouvait également desservir les restaurateurs de la rue intérieure ;
- des cuisines complémentaires étaient implantées en périphérie des halls qu'elles desservaient. Le choix de leur implantation a été fait en associant des ergonomistes pour optimiser le fonctionnement et le circuit des transports des matières alimentaire (avec un chemin propre et un chemin sale) ;
- des locaux de préparation des repas étaient prévus pour les restaurateurs de la rue.

#### Une multiplication des offices complémentaires pour GL Events

Compte tenu de son modèle économique de fonctionnement de la restauration et des bars, le délégataire a demandé des modifications substantielles du projet de cuisine centrale. Le délégataire compte fonctionner avec un réseau de traiteurs extérieurs qui ont leurs propres laboratoires pour confectionner les repas et n'ont besoin que d'un espace limité pour réchauffer les plats. Dans ces conditions, il souhaitait un aménagement de **plusieurs offices complémentaires** non prévus dans la programmation initiale **à la place de la cuisine centrale prévue. Un restaurant central de 250 couverts compléterait ce dispositif.**

<sup>129</sup> Recommandation de GL Events : « si des arbitrages budgétaires devaient être opérés, la couverture pourrait être à notre sens rediscutée ».

<sup>130</sup> Cette évaluation sera intégrée à l'enveloppe APD, sans compléments d'honoraires, « s'agissant de modifications de dispositifs de conception possibles à ce stade du projet ». Lors du comité de pilotage du 18 avril, il a cependant été validé un avenant à prévoir au marché de maîtrise d'œuvre pour les aménagements de programme en enceinte et les infrastructures nouvelles hors enceinte. L'APD devrait être remis en juillet 2013 pour pouvoir faire partie des dossiers soumis à l'enquête publique, notamment le permis de construire. L'article 9.2 du CCAP précise qu'en cas de modifications dans la consistance du projet demandées par le maître d'ouvrage, leur incidence financière sur l'estimation prévisionnelle des travaux et sur le forfait de rémunération du maître d'œuvre seront chiffrés et un nouvel engagement sera fixé par avenant.

<sup>131</sup> Voir détails en annexe 8.3.1.

Cette conception du fonctionnement ne convient cependant pas à la SPLA. Elle souhaitait préserver la cuisine centrale pour pouvoir changer facilement de délégataire ou reprendre en régie l'exploitation de bâtiment. Le modèle économique de la cuisine centrale, permettant de préparer des repas sur place, était plus flexible et polyvalent. Les modifications demandées **ne devaient pas être trop spécifiques à un mode de gestion**.

La programmation a été revue par l'AMO Menighetti en novembre 2012 sur demande de la SPLA pour trouver un compromis avec les demandes de GL Events<sup>132</sup>.

### 3.7.2.8 Une interprétation ambiguë des éléments rattachés au bâtiment et le partage des coûts

D'autres demandes plus générales étaient formulées par le délégataire :

- Des demandes de cloisonnement (zone préparation froide, chaude et sale), de chambres froides, de vestiaires du personnel (disposition, surfaces).
- Des demandes d'équipements estimées être à la charge du maître d'ouvrage : hottes d'extraction aspirantes.
- Un travail sur les plans pour améliorer les conditions de fonctionnement des offices liés aux bars dans les halls d'exposition, la rue centrale, les offices/cuisine du centre des conventions, afin de mieux utiliser les espaces de terrasses en lien avec les foyers, les « catering » associés à la grande halle.
- Enfin, le délégataire demandait qu'un **cuisiniste professionnel** soit associé à la conception de ces éléments (maîtrise d'œuvre de conception de cuisines) qui sera chargé de rédiger toutes les spécifications techniques et graphiques, avec les courants forts, faibles, la plomberie, les faux plafonds, les revêtements de sols, les éclairages. « *L'association de cette compétence au sein de la maîtrise d'œuvre est un impératif* ».

Pour GL Events, ces améliorations sont considérées être **à la charge du maître d'ouvrage** : « *ces éléments sont directement attachés au bâtiment, ils devraient être prévus au programme pour permettre une exploitation des lieux* ».

**Pour la SPLA Europolia, ces investissements ne sont pas prévus dans le budget d'investissement du parc.**

Ces recommandations n'étaient pas encore chiffrées au moment de la monographie mais devaient faire partie de la négociation d'ensemble.

Les autres demandes d'adaptation pour l'APD concernent l'aménagement de loges, des locaux annexes et logistiques, les équipements intérieurs mobiles, l'équipement des offices et locaux stockage/logistique, les circulations entre les étages, la couverture de l'aire d'exposition extérieure, l'éclairage intérieur, l'occultation des halls d'exposition par l'installation de points d'accroche pour l'installation de rideaux d'occultation latéraux.

Les modifications apportées au programme concernent au total 6249 m<sup>2</sup> de surface utile et 2655 m<sup>2</sup> de surface extérieures.

**Parmi les éléments de négociations, certains aménagements apparaissent à la limite entre ce qui relève des aménagements et mobilier à la charge du maître d'ouvrage, d'autres portent sur des matériels qui pourraient être interprétés comme à la charge de l'exploitant (hottes des grands cuisines et offices).**

### 3.7.2.9 Des options techniques qui impactent la répartition de la charge des coûts d'exploitation

Parmi ses obligations portant sur la gestion et l'exploitation<sup>133</sup> du PEX, le délégataire est censé assurer toutes les charges<sup>134</sup> : **sécurité et de gardiennage** tant pour les visiteurs de l'équipement que celle des exposants et des matériels, nettoyage, hygiène, fourniture des fluides. Le délégataire assure également l'entretien courant des espaces verts faisant partie du périmètre de la délégation (tonte et arrosage) pour un montant limité (annexe 9 du contrat de DSP). Le délégataire assure ces obligations par sous-traitance ou avec ses équipes en interne<sup>135</sup>.

Là encore, le mode d'approche de ces obligations peut entraîner des impacts variables sur les dépenses à la charge du délégataire et sa rémunération nette.

#### **A/ Le gardiennage et la sécurité dans et hors enceinte du PEX**

La gestion du parc des expositions peut poser des problèmes si la sûreté et la sécurité sont insuffisamment prises en compte et assurées. La réalisation d'une Étude de Sûreté et de Sécurité Publique (ESSP) est une obligation légale pour un projet concernant un Établissement Recevant du Public (ERP) de première ou seconde catégorie, dès lors que ces projets s'inscrivent dans une agglomération d'envergure. En cas de défauts de prise en compte des différents aspects, il peut y avoir de graves conséquences.

<sup>132</sup> Voir 8.3.3.

<sup>133</sup> Article 6.1 (II), 6.9 et 13 et article 15, annexe 12 Contrat de DSP.

<sup>134</sup> Article 26. Ces charges figureront dans le compte d'exploitation prévisionnel.

<sup>135</sup> Voir annexe 8.3.4.

La SPLA a eu des séances entières de discussion sur l'engagement de GL Events sur ce point. Cette question est très sensible **et risque de poser des problèmes à l'enquête publique**. L'enjeu est fort, parce que le bâtiment pourrait être refusé pour insuffisance de traitement de la sécurité.

### **Un flou dans la délimitation entre espaces privés et publics**

Les différents éléments correspondant à la charge de l'exploitant s'entendent dans l'enceinte du PEX. Ils doivent cependant s'articuler, en particulier pour la sécurité et le gardiennage, avec les missions qui ressortent de la CUTM ou des élus locaux (espaces publics hors enceinte du PEX, comme notamment le parvis). La délimitation entre les espaces à la charge de la DSP et ceux à la charge des collectivités territoriales peut être floue.

### **Animer le parvis par des kiosques et des pergolas : quelle incidence sur la répartition des coûts de sécurité ?**

Lors du comité de pilotage d'avril 2013, l'abandon de la canopée en raison de son coût élevé était regretté par le président de la CUTM. Il était envisagé de retrouver cette ambiance en construisant des pergolas linéaires pour animer le parvis sur 280 m entre la station de tramway et l'entrée close du PEX.

La dimension du parvis, un espace de 15 000 m<sup>2</sup> représente près 1,5 fois la taille de la place du Capitole à Toulouse. Cette dimension se justifiait par les flux importants de visiteurs générés par les grandes manifestations (plus de 10 000 personnes sortant ensemble, la longueur du parvis jusqu'au tramway permettant de gérer de façon plus fluide l'écoulement de ce flux).

Des kiosques pour animation temporaire (5 kiosques de 6 m<sup>2</sup> soit 30 m<sup>2</sup>) pourraient être implantées qui seraient louées par GL Events afin que l'animation du parvis puisse être rentabilisée. Ce parvis serait l'amorce du projet urbain qui se développera tout autour (bande active).

Les autres éléments d'animation seraient apportés par les constructions prévues autour du parvis : les résidences, les hôtels, les bureaux et services. Un paysagement des espaces environnant le PEX était préconisé par OMA pour apporter une dimension qualitative et écologique au projet (25 ha).



**Figure 3.2 - Rendu du concours en mai 2011 : la canopée du projet OMA.**

*Une canopée (ou grille) prévue au-dessus des halls d'exposition extérieurs dans le prolongement du parvis.*

*Source : SPLA Europolia /OMA*

Le parvis sera donc un espace public avec une grande qualité de traitement. Même s'il est situé hors enceinte du PEX on y trouvera des commerces permanents ou éphémères, l'accueil d'activités temporaires en lien avec la programmation du PEX. La trémie passant sous la RD902 pour rejoindre la rue centrale du PEX est confortable avec 32 m de large au point bas, sur une longueur de 170 m (pente de 4 %). Les animations posent donc la question de la prise en charges des coûts de la sécurité : quel sera le statut du parvis par rapport à la prise en charge de la sécurité ?

De même, la sécurisation des accès au parc des expositions et à la grande halle devait prévoir des aménagements de zones tampons et de pré-contrôle. Notamment, la localisation des billetteries peut entraîner des effets différents sur l'imputation de la charge de la sécurité.

*Comment s'articuleront les interventions au titre du contrat de délégation de service public et celles qui relèveraient d'autres financements dont la CUTM ? Une mutualisation des coûts est-elle envisageable, ou bien, puisque le parvis se trouve hors enceinte du PEX, comme les traitements paysagers, ces coûts incombent-ils totalement à la CUTM ?*

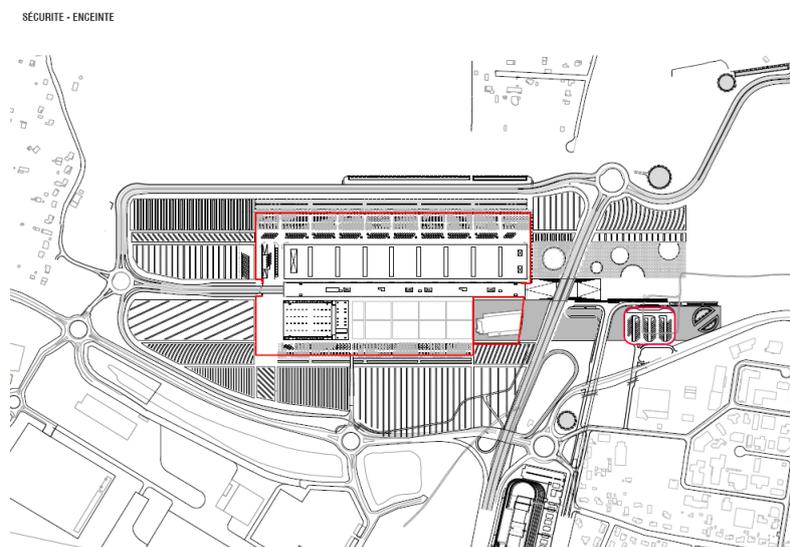
### **La localisation des billetteries**

*Soit les billetteries d'accès à l'est du parc des expositions (deux blocs à l'entrée est au lieu d'un seul) sont implantées à l'intérieur de l'enceinte close, auquel cas les coûts de la sécurité sont à la charge de GL Events, soit elles sont situées à l'extérieur de l'enceinte (en limite du parvis) : auquel cas la sécurité sera assurée par la communauté urbaine.*

*Une localisation interne à l'enceinte facilite cependant la sécurité des transferts de fonds.*

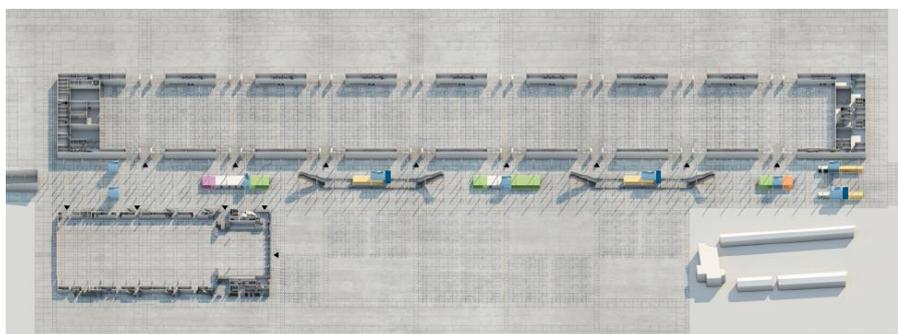
*Une alternative peut être une approche globale avec partage des coûts.*

La billetterie est actuellement répartie entre deux banques à l'entrée est du PEX, à l'intérieur de l'enceinte, deux autres billetteries étant localisées au milieu de la rue centrale au pied des escaliers menant aux parkings en silo. Cette répartition spatiale des billetteries a pour objectif de limiter les attentes lors des afflux de visiteurs aux points d'entrée dans le PEX « en proposant un environnement varié, porteur d'information et favorisant la socialisation ».



**Figure 3.3 – Les questions de sécurité des espaces publics et privés**  
*Délimitation des enceintes du PEX (en rouge)*  
*Source : SPLA Europolia /OMA*

La SPLA souhaiterait que le délégataire puisse s'impliquer davantage dans le projet. Le plan de sécurité est essentiel pour la gestion des équipements, notamment la gestion de l'interface entre l'intérieur et l'extérieur de l'enceinte du parc des expositions<sup>136</sup> : localisation des billetteries, occupations « imprévues » du parvis par les usagers, entretien et surveillance des espaces extérieurs, la sécurisation des accès, les accès des fournisseurs et pour la logistique, etc.



■ TICKET  
■ INFORMATION  
■ CAGE D'ESCALIER DE SECOURS  
■ ASCENSEUR  
■ BAR / CAFE  
■ BUREAUX  
▲ ENTREES PUBLICS DANS LES BATIMENTS

**Figure 3.4– Les questions de sécurité des espaces publics et privés : les billetteries (ticket)**  
*(En jaune) Source : SPLA Europolia /OMA*

### La sécurité interne et la répartition des charges d'exploitation

La question de la **sécurité interne** au PEX a également fait l'objet de négociations entre la SPLA et le DSP. Il semblerait que l'exploitant ait voulu reporter une partie des coûts de la sécurité en enceinte, dont il a contractuellement la charge, sur les équipes chargées de la sécurité extérieure du bâtiment. Il convient donc d'être vigilant sur les conséquences entraînées sur les décisions (éclairage, parkings, accès direct au centre de convention, surveillance des

<sup>136</sup> Voir annexe 8.3.4.

opérations de montage/démontage, contraintes imposées par le DSP aux organisateurs externes d'évènements, alarmes, vidéo-surveillance.

Il en va en effet de la qualité de vie dans l'équipement. Le développement de l'insécurité et de la délinquance dans ce site entraînerait **son délaissement par la clientèle potentielle**<sup>137</sup>.

Le délégataire semblerait attendre de la puissance publique qu'elle assure la sécurité dans le site et à l'extérieur. La SPLA est donc particulièrement vigilante sur ce point. En effet, le coût de la sécurité est important. Son engagement financier sera minimum si la puissance publique assure au maximum la sécurité.

## **B / La gestion des énergies**

Compte tenu de l'impact du coût des énergies dans les coûts d'exploitation, le programme exigeait outre une conception durable de l'équipement (isolation thermique, conception bioclimatique), le recours à des systèmes de production de chaud et de froid centralisés, plutôt que décentralisés. Des améliorations ont été apportées au projet avec la volonté de Certification LEED NC Gold, label de qualité reconnu à l'international, garant d'une maîtrise des charges d'exploitation<sup>138</sup> et pouvant être attractif pour les exposants et investisseurs.

Une possibilité de mutualisation de l'énergie et des fluides a été envisagée avec des entreprises extérieures (centrale d'énergies externes) sur le site d'assemblage de l'A380<sup>139</sup>. Elle permettrait de faire de substantielles économies dans la gestion tout en répondant aux exigences de performance énergétiques et de mobilisation des énergies renouvelables formulées pour le programme.

### **3.7.2.10 Des arbitrages conduisant à une potentielle renégociation du contrat par avenant**

De premiers arbitrages ont pu avoir lieu en ce qui concerne la structure des halls d'exposition, à partir des solutions techniques proposées par OMA et des estimations de coûts correspondantes. Le président de la CUTM s'est fixé une limite de 4,7 M€ pour répondre aux demandes du délégataire, laissant à ce dernier la charge d'aménagements supplémentaires.

D'autres négociations sont encore en cours pour ce qui concerne les cuisines et les offices, dont les coûts doivent encore être estimés, la répartition des charges de sûreté et de sécurité, et la gestion mutualisée des énergies.

Au cours des négociations, les demandes de GL Events seraient devenues plus raisonnables. Prenant conscience que le différentiel de coût serait à sa charge, des compromis ont été trouvés sur une partie des demandes. La SPLA continue à négocier avec la direction de GL Events. Elle se fait accompagner par un expert qui connaît bien le fonctionnement des parcs des expositions. Il est ainsi demandé au délégataire de modifier leurs pratiques de fonctionnement qui pourraient être optimisées et induiraient moins de transformations en référence à d'autres expériences que connaît l'expert.

### **Une divergence de points de vue sur le contenu des dépenses d'investissement à la charge de la DSP**

La SPLA a demandé à GL Events d'assumer davantage que les 5,6 M€ qu'il accepterait d'investir. 9 M€ seraient nécessaires, correspondant à l'offre faite lors de la candidature<sup>140</sup>.

### **Un avenant envisagé au contrat de DSP**

Alors que l'APD était déjà réalisé, OMA a été contraint de modifier à nouveau l'APS, puis cet APD et le permis de construire, retardant la finalisation du projet. Les conséquences financières des demandes concernant les cuisines et les offices n'étaient pas encore chiffrées en juin 2013. L'ensemble des coûts résultant des recommandations de GL Events sera chiffré avec davantage de précisions au niveau APD et synthétisé dès la mi-septembre, permettant à la direction générale du groupe de procéder à des arbitrages. Un avenant au contrat de DSP est envisagé pour prendre en compte ces arbitrages.

*Certaines demandes de GL Events ne correspondaient pas au cahier des charges du concours<sup>141</sup> (établi sur la base de la programmation). Selon les termes du contrat de DSP, elles relevaient de demandes à la seule initiative du délégataire et devaient à ce titre être assumées par le demandeur<sup>142</sup>. Par ailleurs, il avait dans son offre de base proposé une enveloppe complémentaire de 3 M€ HT, non reprise dans le contrat, voir supra.*

<sup>137</sup> Cette problématique se retrouve également sur le projet de grands équipements sur l'île Seguin à Boulogne-Billancourt.

<sup>138</sup> Mission d'AMO complémentaire de Franck Boutté, depuis février 2013.

<sup>139</sup> Voir 3.7.1.

<sup>140</sup> Voir supra en 3.7.2. 2.

<sup>141</sup> Réponse d'OMA du 18 février 2013.

<sup>142</sup> Chapitre 4. Article 18 et s.

## 4 DES PROCEDURES REGLEMENTAIRES AU BANC D'ESSAI

La mise au point du projet du PEX se fait dans un contexte d'évolution réglementaire particulièrement accéléré avec les décrets d'application des lois sur le Grenelle de l'Environnement. La SPLA en est cependant coutumière : elle a vécu de telles périodes d'instabilité réglementaire lors du montage du projet Aéroconstellation (elle a expérimenté les premiers PLU nationaux). Par ailleurs, elle est invitée à participer au titre des aménageurs innovants à la conception des nouvelles lois<sup>143</sup> ou à tester la mise en application de contrats de développement territorial (pour le projet Toulouse EuroSudOuest).

Quatre réformes importantes interfèrent avec le montage du projet du PEX : la réforme des études d'impact, la mise en application de la nouvelle doctrine environnementale ERC (éviter, réduire, compenser), la réforme des enquêtes publiques, la participation du public aux décisions individuelles pour les projets ayant un impact sur l'environnement. Il s'ensuit des arbitrages et des négociations pour permettre de sortir le projet dans de bonnes conditions, mais également un accroissement sensible des délais prévus à l'origine.

### 4.1 LA REFORME DES ETUDES D'IMPACT

#### 4.1.1 Une évolution de la réglementation en cours d'étude intégrée au projet

Le renforcement des mesures visant à une meilleure intégration des préoccupations environnementales dans les projets urbains constitue le principal apport du Grenelle de l'environnement et de ses décrets d'application.

L'étude de l'état initial de l'environnement pour le PEX a été engagée en 2011 sur la base des textes antérieurs du code de l'environnement.

La réforme des études d'impact<sup>144</sup> applicable à partir de juin 2012 entraîne le renforcement des études préalables prévues antérieurement à l'article R 122-3 du code de l'environnement. Les nouvelles obligations de l'article R 122-5 prévoient, notamment :

- la justification des mesures qui ne peuvent être compensées (7°),
- l'analyse des **effets cumulés** avec d'autres projets connus (4°) :
  - qui ont fait l'objet d'un document d'incidences au titre de l'article R. 214-6 et d'une enquête publique ;
  - ou qui ont fait l'objet d'une étude d'impact au titre du présent code et pour lesquels un avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement a été rendu public ;
- l'analyse des effets négatifs directs et indirects, à court, moyen et long terme (3) ;
- La prise en compte de données telles que le patrimoine archéologique, les continuités écologiques (2° sur la base du nouvel article L 371-1).

Fidèle à sa position d'expérimentation de nouvelles pratiques, la SPLA s'est portée volontaire pour intégrer par anticipation pour le projet du PEX les modifications apportées par la loi, avec notamment l'étude des effets cumulés à court, moyen et long terme de plusieurs projets. La SPLA s'est mise d'accord avec la DREAL sur le niveau d'affinement du cumul des effets à prendre en compte. Seules sont prises en compte les opérations connues et programmées et non les projets juste esquissés dont on ne peut connaître les impacts (comme la bande active, le devenir du secteur Chapello). Le projet du PEX constituait pour la DREAL l'opportunité de construire leur doctrine sur l'application de cette nouvelle loi et de tirer parti des analyses juridiques qui vont être faites à cette occasion.

Certaines obligations antérieures restent inchangées comme la police de l'eau.

<sup>143</sup> La SPLA fait partie du club Ville et aménagement, elle est invitée à participer au séminaire de mise au point des textes en cours d'élaboration par le cabinet de la ministre Cécile Duflot.

<sup>144</sup> Décret 2011-2019 du 29 décembre 2011, portant réforme des études d'impact.

#### 4.1.2 Des approfondissements demandés dès le démarrage des études

Les principales demandes d'approfondissement des services de l'Etat lors de la première réunion de présentation de l'avancement de l'étude au comité inter-administrations (CIA) du 24 novembre 2011 ont porté sur des aspects techniques<sup>145</sup> :

- études de trafic et de circulation induits par le fonctionnement du PEX, la prise en compte du cumul des besoins avec les convois exceptionnels de pièces d'avion, le fonctionnement du réseau à grande échelle dans le cadran nord-ouest de l'agglomération, notamment avec la prise en compte du projet d'extension de la RD902 (accès au PEX) et l'A62 vers le nord ;
- mesures de sécurité pour l'environnement induites par l'important volume du PEX, notamment du fait de la proximité des pistes d'envol de l'aéroport de Blagnac (risques aviaires, plan ORSEC, lignes de haute tension, conduites de gaz, sécurité publique ;
- préservation de l'environnement : berges de la Garonne, air et eau, consultation de **la nouvelle commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) fonctionnant depuis septembre 2011** pour avoir son avis<sup>146</sup> ;
- la préfecture mettait en garde la SPLA sur la prudence à adopter pour le traitement des recours (une association environnementale et un propriétaire). Il fallait pouvoir également assurer les financements nécessaires aux acquisitions foncières : tous les terrains en DUP pouvant faire l'objet d'une demande de droit de délaissement par le propriétaire.

### 4.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE DOCTRINE ENVIRONNEMENTALE ERC<sup>147</sup>

#### 4.2.1 Le renforcement des mesures d'application d'une législation ancienne

La protection de l'environnement est déjà ancienne : la Loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (faune et flore sauvage) interdisait déjà la destruction, le prélèvement et la capture de spécimens protégés<sup>148</sup>.

##### **Infractions à l'interdiction de destruction :**

*Arrêté de biotope du préfet : l'infraction est considérée comme une contravention.*

*L'infraction à l'article L 411-1 est un **délit et relève du juge pénal**. (L 415-3 Code environnement).*

*La constitution du délit de destruction ou d'altération du milieu particulier à une espèce protégée n'est pas subordonnée à un arrêté de biotope du préfet. Cette infraction est imputable à la fois à l'entrepreneur qui réalise les travaux et au propriétaire qui les ordonne sur son fonds (code Dalloz).*

Des dérogations peuvent toutefois être autorisées (L 411.2 4° du Code de l'environnement), à condition qu'aucune solution autre satisfaisante ne soit trouvée et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur **aire de répartition naturelle**.

*La jurisprudence relève le caractère flou de la notion d' «**aire de répartition naturelle** » : le conseil d'Etat estime que cette notion de territoire doit être appréciée à l'échelle européenne et non locale. Des espèces quasi menacées sur la liste nationale peuvent être à faible risque ou au contraire vulnérables au niveau régional en fonction de leur développement local. D'autres espèces d'intérêt mineur au niveau national peuvent être quasi menacées au niveau régional.*

Cette loi de 1976 semble avoir été peu suivie, ce qui a amené l'Etat à renforcer les exigences en matière de mesures compensatoires et organiser les contrôles et les sanctions.

<sup>145</sup> Voir annexe 8.4.1.

<sup>146</sup> La CDCEA de Haute-Garonne s'est autosaisie en mai 2013 pour porter un avis simple sur le dossier du PEX soumis à enquête publique (MCDU). Cet avis quel qu'il soit devra être intégré au dossier d'enquête publique (L 123-9 Code de l'urbanisme et L 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime). **Elle s'opposerait ordinairement aux mesures compensatoires qui empêchent d'exploiter les terrains agricoles de manière intensive.** Dans le cas du PEX, l'avis a été favorable et rendu rapidement mais des réserves ont été formulées par la Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne sur la préservation du potentiel d'exploitation agricole avec les mesures de gestion pressenties.

<sup>147</sup> Eviter, réduire, compenser. Voir les débats entre services : annexe 8.4.1.

<sup>148</sup> Selon les listes fixées par arrêtés ministériels (L 411-1 et L 411.2 du code de l'environnement).

Notamment, le guide méthodologique ERC<sup>149</sup> en cours de finalisation, apporte des éléments de doctrine et de méthodologie relatifs à l'estimation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts de projets d'aménagement sur les milieux naturels.

A cet égard, les expériences récentes comme celle du Stade du Grand Lyon<sup>150</sup> et le PEX, permettent de s'interroger sur plusieurs aspects méthodologiques de mise en pratique de la doctrine ERC. Ces expériences préfigurent la banalisation de cette approche aux projets d'aménagements significatifs.

## 4.2.2 Evaluation de l'impact d'un projet sur les habitats et espèces protégées

### 4.2.2.1 Un bilan des espèces et des habitats sur le site du projet PEX

L'étude d'impact réalisée par SOGREAH/ECOTONE sera achevée d'ici la fin mars 2013. Elle constituera l'élément central du dossier d'enquête publique qui se déroulera en octobre 2013. Cette étude comprend plusieurs volets : un **état des milieux naturels**, des mesures de la qualité de l'air, des mesures acoustiques, des comptages de trafic automobile, un diagnostic archéologique, des sondages géotechniques, des relevés hydrologiques, topographiques, des analyses du foncier.

**Le diagnostic de l'état initial des milieux naturels** a été réalisé par ECOTONE. Cette étude a été achevée en novembre 2011 après des inventaires sur le terrain réalisés en 2010 et en 2011 (19 jours de relevés répartis sur une année pour disposer de mesures en toutes saisons). L'étude a porté sur une année<sup>151</sup>, couvrant un cycle biologique complet des espèces. Il porte sur une aire d'investigations de 330 ha. Une zone réglementaire Natura 2000 est localisée en limite Est de ce périmètre d'étude, le long des berges de la Garonne, sans impacter le site du PEX.

Cette étude comprend l'analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, la faune, la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, les biens matériels, les continuités écologiques telles que définies par l'article L 371-1 du code de l'environnement, les équilibres biologiques, les facteurs climatiques, le patrimoine culturel et archéologique, le sol, l'eau, l'air, le bruit, les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments.

Son objectif est de faire apparaître les enjeux environnementaux présents sur le site : notamment la présence d'espèces animales ou végétales sensibles ou à préserver. Dans ce dernier cas, le projet, dans toutes ses composantes (bâtiment, voirie) **doit autant que possible** limiter ses incidences sur l'habitat de ces espèces. S'il n'est pas possible de les éviter complètement, **des mesures compensatoires doivent être trouvées**, en préservant sur d'autres sites des habitats propices à ces espèces.

| Cortèges      | Nombre d'espèces protégées (niveau >1) | Nombre d'espèces concernées par niveau d'enjeu |                |
|---------------|--|--|----------------|
|               |  | Niveau d'enjeu                                 | Niveau d'enjeu |
| Insectes      | 4                                      | 2  | 3              |
|               |  | 4  | 1              |
| Amphibiens    | 3                                      | 3  | 2              |
|               |  | 2  | 1              |
| Reptiles      | 2                                      | 2  | 2              |
| Mamifères     | 1                                      | 2  | 1              |
| Chauve-souris | 7                                      | 5  | 4              |
|               |  | 4  | 1              |
|               |  | 2  | 2              |
| Oiseaux       | 12                                     | 4  | 2              |
|               |  | 3  | 6              |
|               |  | 2  | 4              |
| Flore         | 8                                      | 4  | 2              |
|               |  | 3  | 2              |
|               |  | 2  | 4              |
| <b>Total</b>  | <b>37</b>                              |  | <b>37</b>      |

**Figure 4.1 - Bilan des espèces protégées et des niveaux d'enjeu**  
Source : SPLA Europlia, présentation en Visio conférence du 15 février 2013

<sup>149</sup> 130131 - Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels. ERC. Document provisoire, janvier 2013.

<sup>150</sup> Foncière du Montout - Olympique Lyonnais, Systra, Etat et Communauté urbaine du Grand Lyon, en tant que maîtres d'ouvrage.

<sup>151</sup> Etude partiellement réalisée en 2010 pour le compte du CG31 et qui a pu être prise en compte pour le PEX.

L'étude d'Ecotone a recensé plus de 80 espèces sur le site, dont 37 bénéficient d'un niveau de protection supérieur à 1 (8 pour la flore, 12 pour les oiseaux, 8 pour les mammifères, 3 pour les amphibiens, 2 pour les reptiles et 4 pour les insectes). Les niveaux d'enjeux de protection des espèces varient de 1 à 5.

Afin de réduire l'impact sur les espèces protégées plusieurs démarches complémentaires ont été assurées<sup>152</sup> :

- choix du projet architectural le plus compact lors du concours ;
- optimisation du projet au cours de l'année 2012 :
  - réduction de l'emprise du bâtiment (réduction de la longueur de 660 m à 564 m, réduction de la largeur de 70 m) ;
  - adaptation des contraintes de site : bassins d'orage favorisant la biodiversité, introduction d'espèces végétales locales pour les aménagements paysagers, limitation des zones imperméabilisées dans le projet, engagement dans la démarche de développement durable (certification LEED du bâtiment) ;
  - adaptation des travaux pour préserver la période de ponte (diagnostics archéologiques durant la période hivernale).
- Intégration du projet dans son contexte urbain :
  - choix des dessertes routières : alors que la SPLA et OMA privilégiaient le scénario d'accès sud au PEX, moins impactant sur l'environnement, le choix du scénario d'accès mixte par le CG31 et la Communauté urbaine n'a pas été le meilleur pour la préservation des zones à enjeux identifiées par Ecotone<sup>153</sup> ;
  - la définition de zones écologiques de compensation en relation immédiate avec le projet, une fois assurées les mesures d'évitement et de réduction des impacts. Le choix des terrains a été fait en ménageant les possibilités de développement urbain à l'est du site (par extension urbaine et renouvellement).

Une carte de synthèse identifiait les secteurs à enjeux très forts, forts, moyens et faibles, que cela concerne les oiseaux, les mammifères, l'habitat, la flore et les insectes.

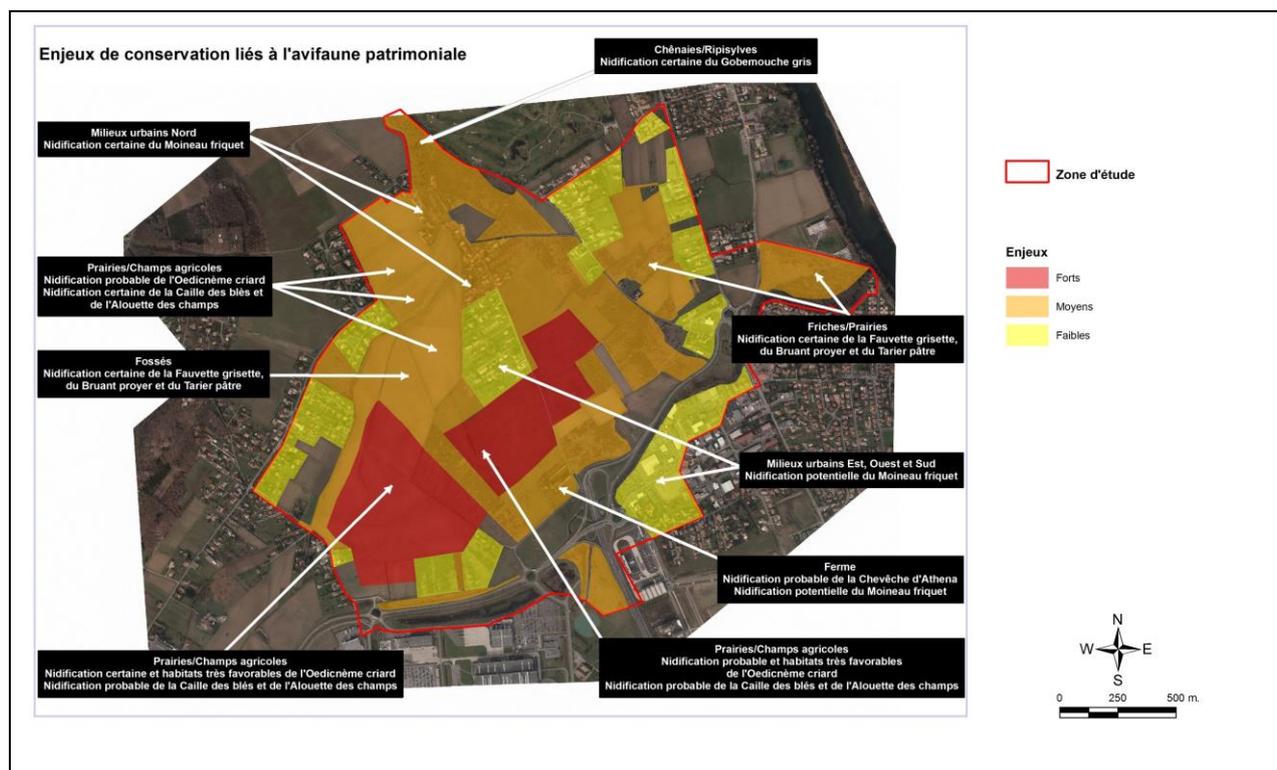


Figure 4.2 - Carte des enjeux des espèces protégées sur le site du PEX

Source : Ecotone/SPLA Europolia

Les principaux enjeux repérés sur le site étudié en novembre 2011 concernent ainsi :

\* l'habitat et la préservation de la nidification d'une espèce d'oiseaux protégée : l'**œdicnème criard**<sup>154</sup>, pour lequel **des traces d'habitat ont été observées** dans les secteurs de cultures céréalières au sud-ouest du périmètre d'étude et dans

<sup>152</sup> Données issues de la présentation du projet par Europolia lors de la Visio conférence du 15 février 2013.

<sup>153</sup> Voir infra : les arbitrages entre scénarios d'accès chapitre 5.1.

<sup>154</sup> Cette espèce ne figure cependant pas dans la liste de l'avifaune observée en 2010 et en 2011.

les friches prairiales du centre de ce périmètre, au nord du bâtiment PEX. Ecotone estime à **trois couples leur présence sur le site** (sur une population estimée à 10 000 couples en France, dont 4 000 dans les plaines centre ouest). Aucune trace n'a été repérée dans les zones de friches prairiales humides sur la commune de Beauzelle, site pourtant favorable ;

- \* la préservation de deux espèces d'oiseaux dont la population tend à régresser : **Cisticole des joncs** et **Cochevis huppé**. Ils ne figurent cependant pas sur les « Listes Rouges » des espèces à protéger et s'accommodent d'espaces ouverts et d'espaces urbanisés (lotissements) ;

- \* la protection de différents éléments de flore : « Rose de France », avec un enjeu très fort mais repérée dans des zones non impactées directement par le PEX, et, avec des enjeux moyens les espèces « Petite amourette » et « Vesce de Narbonne » dans le secteur de l'extension de la RD902 ;

- \* la protection de la faune : mammifères, insectes, et des habitats propices à leur reproduction (fourrés, prairies, friches agricoles, cultures céréalières) ;

- \* enfin quatre espèces de chiroptères (chauves-souris) qui utilisent ce secteur comme zone de chasse semblent venir d'un rayon de 26 à 30 km, aucun gîte malgré la présence d'habitats adaptés n'ayant été décelé sur le secteur.

Une autre espèce florale rare : la Cicendie naine est venue se rajouter à cette liste en novembre 2012. Cette espèce a été identifiée dans des études réalisées par le bureau d'études Biotope en 2008<sup>155</sup>. Bien qu'elle n'ait pas été repérée directement par Ecotone, ce dernier estime plus prudent de garantir sa préservation (cycles biologiques pluriannuels, difficultés de repérage).

#### 4.2.2.2 Une approche par l'habitat des espèces impacté

La démarche d'Ecotone est de faire un bilan de l'état actuel pour ensuite voir en quoi le projet va impacter l'environnement, les mesures à prendre pour éviter les destructions d'espèces protégées, les réduire, et enfin proposer les mesures compensatoires nécessaires (détermination des **impacts résiduels** une fois actées les mesures d'évitement et de réduction).

Les points sur lesquels subsistent des interrogations concernent plus particulièrement les méthodes d'estimation de l'impact d'un projet sur les espèces protégées (approche par l'habitat et/ou approche par les espèces ?), la méthodologie d'estimation des mesures compensatoires (notamment l'utilisation de ratios, l'approche par les équivalences écologiques) et la prise en compte des impacts financiers des mesures dans les arbitrages à réaliser entre solutions potentielles.

Ces interrogations ont pour objectif d'éclairer la mise en œuvre effective de certains points de la doctrine, l'enjeu étant d'arriver à des compromis qui, tout en respectant la préservation de la biodiversité, ne bloquent pas les projets d'aménagements complexes.

Nous prendrons comme analyseur le cas de l'Édicnème criard, espèce protégée d'intérêt patrimonial communautaire, qui pour le PEX, occasionne le plus de besoins de surfaces de compensation hors site.

La méthode d'approche développée par le bureau d'études Ecotone pour le PEX **part des habitats** qui seront détruits ou altérés par le projet en distinguant deux phases :

- habitat détruit définitivement par l'exploitation du bâtiment (bâtiment lui-même et emprise des voiries d'accès) ;
- habitat détruit temporairement par les travaux. Certaines surfaces pourront être restaurées.

Cette approche est conforme à l'article L 411-1 du Code de l'environnement.

Sont ainsi prises en compte l'ensemble des surfaces impactées par le projet correspondant à des **habitats favorables** a priori à l'Édicnème criard :

- les surfaces de cultures en friche où trois couples ont été effectivement observés sur la période de relevés 2010-2011 avec un statut de « nicheur » ;
- les zones de friches prairiales sèches et humides où cette espèce n'a pas été repérée, malgré un habitat très favorable.

Une première approche des surfaces impactées (bâtiment et voiries d'accès) mettait en évidence une sensible différence de l'impact selon les trois scénarios d'accès au PEX étudiés : entre 15 ha (scénario d'accès sud le moins impactant) et 27 ha pour le scénario nord le plus pénalisant.

---

<sup>155</sup> Biotope a réalisé les études environnementales du SCOT de la communauté urbaine de Toulouse (AUAT).

| Emprise Projet (PEX+RD902)  | Scénario d'accès Nord |       |                     | Scénario d'accès Sud  |       |                     | Scénario d'accès mixte |       |                     |
|---|-----------------------|-------|---------------------|-----------------------|-------|---------------------|------------------------|-------|---------------------|
|   | Superficies détruites | Ratio | Surface totale (ha) | Superficies détruites | Ratio | Surface totale (ha) | Superficies détruites  | Ratio | Surface totale (ha) |
| Cultures favorables à l'oediconème criard                               | 16                    | 4     | 64                  | 7                     | 4     | 28                  | 14                     | 4     | 56                  |
| Prairies favorables à l'oediconème criard                               | 11                    | 4     | 44                  | 8                     | 4     | 32                  | 9,5                    | 4     | 38                  |
| TOTAL   | 27                    |       | 108                 | 15                    |       | 60                  | 23,5                   |       | 94                  |
| 1 - Surfaces de milieux favorables à compenser pour l'oediconème criard |                       |       | 108                 |                       |       | 60                  |                        |       | 94                  |

**Figure 4.3 - Estimation de l'impact des scénarios de desserte du PEX sur les surfaces à enjeux**

Source : Ecotone / SPLA Europolia, septembre 2012

Le Conseil général, l'un des maîtres d'ouvrage du projet, ayant choisi le scénario d'accès mixte en privilégiant la fluidité de la circulation, la Communauté urbaine a validé ce choix.

Un affinement des impacts par Ecotone en fonction de l'évolution du projet selon l'hypothèse d'accès mixte a conduit à retenir en définitive près de 49 ha impactés se décomposant en :

- 26 ha en ce qui concerne les prairies (dont 19 ha en pertes d'emprises strictes et 7 ha pouvant être restaurés après chantier) ;
- 22,8 ha pour ce qui concerne les cultures (dont 17,2 ha en pertes directes et 4,6 ha pouvant être restaurés après chantier).

En effet, les habitats à préserver doivent être relativement variés pour cette espèce<sup>156</sup> Ecotone signalait qu'il s'agit cependant **du maximum de surfaces** potentiellement affectées.

#### Les limites de l'approche en termes d'habitat

Plusieurs questions se posent concernant l'interprétation de la réglementation :

- raisonnant en termes de nature d'occupation du sol et d'habitat plus ou moins favorables aux espèces, l'estimation de l'impact et des surfaces à maîtriser est étroitement dépendante **de la structure du parcellaire concerné** (et donc de la propriété foncière) et de son mode d'exploitation. Le site d'Aussonne ayant été le support d'une agriculture intensive, le parcellaire a une surface très importante (unités foncières de 10 à plus de 30 ha). A moins d'acquérir des fractions de parcelles, l'impact en termes de maîtrise foncière ou d'usage est donc plus important. Si le parcellaire avait davantage reflété une culture extensive et diversifiée, la nature des sols aurait été plus variée à surface égale. Les fiches réalisées par la DREAL Languedoc Roussillon sur l'Oediconème criard montrent en effet que l'habitat favorable concerne des **parcelles petites à moyennes et variées** dans leur occupation (cultures, élevage extensif ovin) pour optimiser la variété d'alimentation pour l'espèce ;
- seulement trois couples d'oiseaux nicheurs ont été repérés sur la zone de cultures céréalières (traces). Ne doit-on pas pondérer la surface d'habitat favorable par les surfaces « utiles » **ou utilisées effectivement** ? Ce qui conduit à aborder la question des **comportements des espèces étudiées et des besoins vitaux minimum**.

#### 4.2.2.3 Une relativisation par une approche par les espèces et leur comportement

##### La méthode d'approche partenariale du Grand Lyon

Le cas du Grand Stade dont la communauté urbaine du Grand Lyon est l'un des maîtres d'ouvrage montre qu'une approche par les comportements des espèces peut conduire à d'autres estimations d'impact :

Une Charte partenariale pour « *minimiser les impacts des aménagements sur l'environnement, la biodiversité, les ressources naturelles et le paysage et mettre en place de réelles compensations* » a été signée le 10 mai 2011 entre les quatre maîtres d'ouvrages concernés et les associations locales concernées « *reconnues pour leur expertise en matière de préservation des milieux, des espèces et des écosystèmes* ». L'objectif de ce partenariat était de « *mobiliser et partager leurs compétences et leurs connaissances pour définir, dans le respect de la réglementation en vigueur, les grands principes de prise en compte de l'environnement dans les projets, d'en suivre la mise en œuvre durant la réalisation et d'assurer le suivi de leur application une fois les ouvrages achevés* » (article I). Ce partenariat est constitué par un comité de pilotage composé des représentants des maîtres d'ouvrage associant les communes

<sup>156</sup> Lorsqu'une mesure compensatoire concerne une espèce, l'équivalence porte sur les habitats de l'espèce, qui ne se résument pas à un type de végétation mais incluent l'ensemble des exigences de l'espèce au sein d'un territoire (cf. art. L.411-1 et 2 du CE). La compensation vise à assurer une récupération naturelle des populations, elle-même liée à l'état de conservation de leurs types d'habitats à l'échelle de leur aire de répartition.

Pour une même espèce animale, la compensation peut porter sur différents habitats utiles à l'accomplissement de chaque phase de son cycle de vie (habitats de reproduction, d'hivernage, de nourrissage, de repos, etc.). Cependant et sauf argumentaire solide, la mesure compensatoire vise prioritairement une fonction similaire à celle de l'habitat impacté (ex : compensation d'un habitat de reproduction par un autre habitat de reproduction). Guide ERC.

concernées et par un **Comité scientifique et technique**<sup>157</sup> (article II). Ce comité scientifique et technique est « chargé de donner au comité de pilotage, et à travers lui aux maîtres d'ouvrage, son avis sur la prise en compte de l'environnement dans les différents ouvrages et opérations prévus, de lui faire des propositions d'amélioration, d'accompagner leur mise en œuvre et de suivre leurs effets après la phase travaux. Il se réunit régulièrement à la diligence du Grand Lyon ou à la demande de tout autre signataire » (article IV).

Les estimations des mesures d'évitement, de réduction et compensatoires nécessaires ont été définies à partir des **besoins biologiques des espèces** et de la **connaissance de leurs comportements**, en s'appuyant sur l'expertise de ce Comité scientifique et technique.

Le site concerné par la présence de l'Édicnème criard est un terrain de 22 ha, en limite d'urbanisation, occupé par des friches, des cultures maraîchères et une déchetterie. Un ou deux couples d'Édicnème criard ont été repérés sur ce site au cours de trois années d'observation. Il est prévu sur ce site un parking de délestage du stade de 4 000 places<sup>158</sup>. Il sera relié au Grand Stade par un tramway. La fréquentation sera donc occasionnelle.

L'approche des mesures compensatoires se fait par **les besoins biologiques de l'espèce** :

- un couple d'Édicnème a besoin de 1 ha pour la nidification ;
- pour ses besoins biologiques de nourrissage et de vol : 5 ha par couple sont nécessaires. Ce serait en quelque sorte la « surface utile » ou potentiellement utilisée pour un couple de cette espèce.

Appliquée au PEX, cette approche limiterait les impacts effectifs du projet à 15 ha au lieu des 48 ha estimés à partir des habitats favorables.

#### **Certaines méthodes préconisées par le guide ERC renvoient au comportement des espèces**

Certaines des méthodes indiquées par le guide ERC renvoient à d'autres approches faisant intervenir les connaissances sur les espèces croisées avec les modes d'habitat :

- MNHN : notion de surfaces favorables de référence par espèce.
- CNRS (F. Quétier) : surface d'habitat connecté disponible pour une espèce selon sa mobilité en termes de qualité, **de taille (surface de référence), de forme**, de lieux de reproduction disponibles, de risques de dérangement et de mortalité (routes, lignes électriques). Un recoupement est fait en termes d'approche « habitats » et sa contribution à la connectivité du site (en termes de trame verte et bleue).

Cette approche par les besoins biologiques des espèces répond aux exigences de l'article L 411-2 4° du Code de l'environnement : la dérogation à l'interdiction de destruction des habitats des espèces ne doit pas nuire au maintien dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées **dans leur aire de répartition naturelle**.

*La notion d'aire de répartition naturelle doit cependant être réinterrogée lorsque quelques traces témoignent de la présence de certaines espèces sur le site impacté par le projet. Un seuil minimal de densité n'est-il pas applicable ? L'aire de répartition naturelle concerne-t-elle les alentours du secteur impacté, les concentrations observées à l'échelle du département ou de la région, des aires de concentration plus larges ?*

### **4.2.3 L'estimation des mesures compensatoires**

#### **4.2.3.1 L'approche pour le PEX : combiner niveau des enjeux et intensité de l'impact résiduel**

Sur le PEX, les surfaces d'habitats favorables aux espèces détruites malgré les mesures d'évitement et de réduction seront compensées par des surfaces équivalentes pondérées par un **ratio évalué** en croisant le **niveau d'enjeu de préservation** de l'espèce pour laquelle il est demandé une dérogation, et l'**intensité** de l'impact résiduel (une fois réalisées les mesures d'évitement et de réduction tant au niveau du projet que du chantier).

Le niveau de compensation est inversement proportionnel à la rareté de l'espèce et de la menace de son extinction. On peut être ainsi amené à surcompenser la destruction immédiatement imputable au projet.

<sup>157</sup> Le comité scientifique et technique rassemble des représentants des quatre maîtres d'ouvrage ainsi que les associations locales concernées : LPO Rhône, FRAPNA Rhône, Fédération départementale des chasseurs du Rhône, Association Arthropologia. Ce partenariat est constitué pour 5 ans renouvelables ou évoluera vers un dispositif permettant le suivi à long terme.

<sup>158</sup> Le futur stade accueillera 58 000 visiteurs et disposera de près de 6 700 places dans son environnement immédiat.

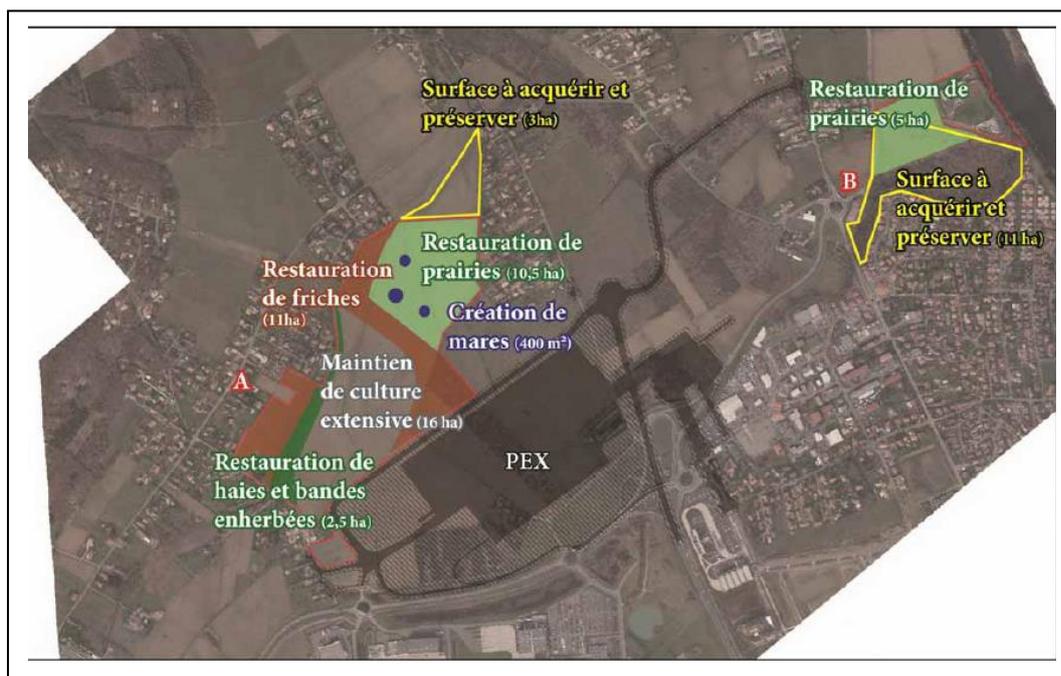
La **méthode est encore incertaine**, puisque selon Ecotone « *aucun référentiel national quant au « ratio de compensation » à appliquer n'existant* », elle conduit à appliquer « *des ratios de compensation « théoriques »* » à des surfaces d'habitats déjà très importantes du fait de la structure parcellaire locale. Il peut s'ensuivre des écarts importants entre les exigences selon les départements. Ainsi, les approches différentes selon les départements ou selon les autorités environnementales, peuvent aboutir pour la même espèce rare à des exigences variant de 1 à 10.

S'appuyant sur des discussions avec les associations spécialisées et les experts régionaux, Ecotone en a déduit l'hypothèse que l'espèce **ne pourra pas revenir sur le site**, en raison de la destruction de surfaces favorables jugées trop importantes compte tenu des espaces résiduels (au moins 60 ha seraient nécessaires<sup>159</sup>) et de leur configuration. En effet, selon Ecotone, cette espèce aurait besoin de vastes espaces ouverts (au moins 40 à 50 ha<sup>160</sup> par couple, 100 ha d'un seul tenant en mutualisant pour trois couples) sans couloirs étroits, et sans risque de dérangement par des voies de communication. Les 40 ha résiduels potentiels à l'ouest du bâtiment ne suffiraient pas pour les faire revenir.

Les mesures compensatoires pour l'Édicnème criard sont ainsi affectées d'un coefficient ou ratio calculé :

- les surfaces de cultures à remplacer sont affectées d'un coefficient d'ajustement de 1 (23 ha, qui sont en fait des friches),
- les surfaces de prairies (où l'espèce n'a pas été observée) sont compensées par un coefficient de 3 portant sur 27 ha.

Ainsi, pour environ 50 ha d'impact sur l'habitat favorable à trois couples d'Édicnème criard neutralisés par le projet (dont 30 ha pour l'enceinte du PEX) dans la phase chantier et dans la phase exploitation (cumulés et sans substitution parce que l'espèce ne reviendrait pas), **la surface de compensation jugée nécessaire est de l'ordre de 100 ha à trouver hors site (auxquels se rajoute un complément de 22 ha pour les autres espèces qui peuvent trouver partiellement une compensation sur le site). Les 40 ha disponibles au nord du PEX seront également nécessaires pour les autres espèces impactées.**



**Figure 4.4 - Localisation des mesures compensatoires sur site en décembre 2012 (40 ha)**  
Source : Ecotone /SPLA Europolia

Une mutualisation des mesures compensatoires a été possible pour le Bruant Proyer avec la ZAC Laubis sur Seilh<sup>161</sup>

<sup>159</sup> Ces 60 ha étaient trouvés sur le site dans l'hypothèse du scénario de desserte sud qui a été abandonné et qui évitait la traversée d'un espace naturel par la voirie d'accès.

<sup>160</sup> 50 ha représentent un cercle de 400 m de rayon et 100 ha un cercle de 570 m de rayon.

<sup>161</sup> Le dossier réalisation de la ZAC de Laubis est en cours d'étude par le service d'urbanisme de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole.

#### 4.2.3.2 *Le Grand Stade à Lyon, une approche inscrite dans une stratégie à l'échelle inter-EPCI*

Le rapprochement avec d'autres expériences met en évidence l'incertitude qui prévaut dans la détermination des mesures compensatoires, alors qu'elles peuvent avoir un impact financier important.

Dans l'approche du Grand Stade développée par le Grand Lyon, les mesures compensatoires sont fractionnées en plusieurs types de réponses **échelonnées dans le temps pour ce qui concerne leur mise en œuvre**.

Un dossier commun de demande d'autorisation de déplacement et destruction d'espèces a été élaboré et présenté en Conseil national de protection de la nature (CNP). Après avis du CNPN, un arrêté d'autorisation de dérogation a été signé par le Préfet pour chacun des maîtres d'ouvrage. Ces arrêtés sont mis en œuvre dans une démarche coordonnée :

1 – **réduction d'impact** sur le site : pour un à deux couples d'Édicnèmes criards repérés sur le site du parking des Panettes couvrant 22 ha, deux zones refuge **d'un ha chacune** sont prévues pour permettre à l'espèce de revenir nicher sur le site (mesure de réduction);

2 – **compensation provisoire différée** en limite de site : 10 ha complémentaires sont mis en gestion à proximité du site impacté sur du foncier déjà propriété de la communauté urbaine du Grand Lyon. Il se situe en limite de l'aire naturelle de répartition de l'espèce. Des contrôles sont prévus pour évaluer l'efficacité de la mesure. Cette mesure compensatoire repose sur un ratio de 3 pour 1 pour l'Édicnème criard.

Ces mesures s'appuient sur une approche en termes de besoins vitaux biologiques de l'espèce, validés par la Ligue de Protection des Oiseaux LPO du Rhône.

3 - pour les **futurs projets d'aménagement**, après échanges avec les agriculteurs locaux, une convention-type partenariale a été validée en octobre 2012 par le conseil de communauté. Cette convention organise le transfert auprès d'agriculteurs volontaires la mise en œuvre de mesures de compensation dans toutes les opérations susceptibles d'être concernées par la présence d'espèces protégées.

Le principe d'un travail commun avec les gestionnaires des opérations et les agriculteurs a été acté, visant à créer des conditions d'habitat favorables pour les espèces impactées par ces opérations. Pour l'Édicnème, le dédommagement des agriculteurs appliquant les mesures de gestion est négocié sur la base de 1000 € par ha et par an sur la durée d'engagement de 9 ans.

Pour le Grand Lyon, la mise en œuvre des mesures de gestion dans la durée reste cependant à améliorer.

4 – à plus long terme, une **offre de compensation mutualisée** est organisée à l'échelle des inter-communautés urbaines voisines dans le cadre d'un **Plan stratégique de sauvegarde et de préservation** de l'espèce à l'échelle de **l'est Lyonnais**. Ce plan, qui devrait être opérationnel à 5 ou 10 ans, repose sur deux principes :

- d'une part, la préservation d'environ **12 000 ha de foncier** classé en zones A ou N aux PLU d'un territoire portant sur l'ensemble de la plaine de l'est lyonnais (de Lyon à L'Isle d'Abeau) ;
- d'autre part, sur la création au sein des **emprises de toute opération d'aménagement**, d'espaces spécifiquement aménagés, de 5 000 m<sup>2</sup> pour 1 à 30 ha d'espaces consommés, favorable à la nidification de l'Édicnème (parcelles minimales de « **survie** » **de première ponte** réservées avant les travaux)<sup>162</sup>.

Le foncier est acheté systématiquement à cet effet. Le Grand Lyon a commencé à travailler avec des acteurs privés sur ces bases.

Cette mesure obligatoire systématise la pratique d'une réserve en amont du projet (mesures d'évitement). Le Grand Lyon développe ainsi l'idée de la « parcelle de survie ». « *On sait tout de suite qu'il faut y penser en amont du projet, être dans la capacité de trouver une solution. A cote du site, il faut ménager une réserve dans l'aménagement public avant tout pour assurer une ponte. On préserve ainsi l'habitat des Édicnèmes criards* ».

Pour le Grand Lyon, à l'initiative de cette démarche systématique, deux questions doivent cependant être résolues :

- Comment s'assurer que la parcelle de survie pour la ponte soit pérenne ?
- Cela n'induit-il pas après le déplacement d'une population s'il est avéré qu'il y en a une ?

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'Édicnème criard, un plan de sauvegarde a été travaillé avec les communautés de communes et communautés urbaines de l'est lyonnais et du Lauzon, la CAPI (Communauté d'agglomération des Portes de l'Isère). Un état des lieux sera fait dès le printemps 2013, qui sera suivi de la signature d'une convention avec les agriculteurs pour protéger la seconde ponte.

<sup>162</sup> Voir compte rendu de la réunion du 15 février 2013. *op.cité*.

*En appliquant cette démarche au PEX, les besoins pour l'espèce auraient été estimés à près de 15 ha, voir 45 ha avec facteur de compensation, qui auraient pu être trouvés en acquérant des parcelles supplémentaires sur le site à l'ouest du PEX qui seraient restaurés près de leur zone de repérage (prairies, cultures, friches). Cette espèce cohabitant avec les autres qui seront maintenues sur le site, l'hypothèse d'un retour serait plausible.*

### **Co-construire une position commune**

L'un des intérêts majeurs de cette approche est la **démarche partenariale** mise en œuvre pour arriver à un consensus sur les mesures compensatoires à mettre en œuvre alors que les points de vue divergeaient à l'origine. Pour le Grand Lyon, le groupe de travail environnemental, constitué par les maîtres d'ouvrage et les associations de protection de l'environnement, a été piloté par l'Etat. Il y a eu « co-construction d'une proposition de mesures » applicables par tous les acteurs impliqués dans le projet.

*Il faut resituer le projet dans son contexte : le Grand Stade n'est pas un projet consensuel. L'idée a été d'avancer sur la problématique avec les acteurs de l'environnement partenarial. Construire pour avancer ensemble : le projet impose de construire une problématique commune de travail sur l'environnement et mettre autour de la table l'ensemble des acteurs, aussi bien le « méchant » que les porteurs de valeurs et de problématiques environnementales. Ainsi certains acteurs ne peuvent être contre tous les autres. En cas de postures dissymétriques, ce mode de travail est pertinent. **Finalemment l'intelligence collective** a permis de définir une stratégie commune, on n'a pas des bouts de mesures, des fonciers par ci et par là. Le groupe de travail a débouché sur une proposition commune sur les mesures compensatoires à appliquer par tous. Fabienne Cresci, Grand Lyon.*

Cette démarche nécessite cependant du temps : deux ans se sont écoulés entre la signature d'une charte partenariale et la mise au point de la convention type partenariale.

## **4.2.4 Un compromis prenant en compte les contraintes de délais de mise en œuvre**

### **4.2.4.1 Les risques de refus du CNPN et les conséquences sur les délais**

Les mesures compensatoires ont été fixées à un niveau élevé par Ecotone afin **d'éviter de provoquer des refus** pour des mesures compensatoires qui auraient pu être **estimées insuffisantes** par le CNPN<sup>163</sup>. Les personnalités qui le composent sont fonctionnaires ou membres d'associations, scientifiques et universitaires. Ils ne raisonnent pas en termes économiques de coûts et de délais. Les associations qui siègent au CNPN sont en outre très exigeantes.

Ecotone s'est basé pour l'estimation des ratios **sur ce qui a été rendu comme avis du CNPN**.

La décision individuelle du préfet d'autorisation de la dérogation assortie des mesures compensatoires et de gestion prend en compte l'avis du CNPN. Il est rare que le préfet se prononce contre l'avis de ce dernier. Il s'appuie également sur les avis des experts régionaux.

Obtenir un refus, entraînerait la nécessité de reprendre l'étude d'impact et de proposer de nouvelles mesures de compensation. A partir de septembre 2013, cette décision du préfet ferait partie du dossier soumis à enquête publique<sup>164</sup> (l'avis du CNPN ne figure pas obligatoirement au dossier d'enquête publique).

### **4.2.4.2 Des alternatives potentielles hors site**

Ecotone propose près de 40 ha de mesures compensatoires sur les terrains agricoles situés au nord-ouest du PEX, le foncier appartenant déjà à la Communauté urbaine de Toulouse Métropole (directement ou par son EPFL), auxquels se rajoutent 15 ha sur le site de Seilh, qui seront mutualisés avec la ZAC Laubis (pour répondre aux besoins notamment du Bruant proyer). Des restaurations d'habitat (cultures, friches, prairies et mares) permettront de répondre aux différents besoins identifiés à l'exception de l'Édicnème criard.

Pour cette dernière espèce réputée ne pas pouvoir revenir sur le site par manque de surface suffisante<sup>165</sup>, Ecotone propose plusieurs sites alternatifs réputés favorables aux Édicnèmes :

- un site de 170 ha environ, au nord de la commune d'Aussonne : l'élue n'est cependant pas favorable à cette solution qui accumule les surfaces agricoles gelées aux fins d'assurer les mesures compensatoires du PEX ;

<sup>163</sup> Réunion de travail du 22 novembre 2012 : Artelia, Ecotone avec la SPLA.

<sup>164</sup> Loi sur la biodiversité en cours. Projet de loi(ou ordonnance) réformant la participation du public aux décisions individuelles devant paraître avant la date butoir du 1<sup>er</sup> septembre 2013 (voir chapitre 6).

<sup>165</sup> En raison de l'incertitude sur les comportements et des besoins vitaux de cette espèce. Le suivi des mesures de compensation permettra de lever le doute.

- une zone de cohérence écologique de 410 ha sur le plateau de Bouconne à Pibrac (10 km à l'ouest du site) où au moins 9 couples d'Édicnèmes ont été repérés. Ce site en limite de la forêt de Bouconne (ZNIEFF de type 1) est lui-même classé en ZNIEFF de type 2. Sur ce site, 122 ha seraient nécessaires dont 100 ha pour les besoins de l'Édicnème (trois couples à compenser), le reste des surfaces visant à compenser les besoins des autres espèces, estimés trop justes sur les ha prévus sur site.

La communauté urbaine s'orienterait vers cette seconde solution, le maire de cette commune étant favorable et pouvant servir d'intermédiaire avec les propriétaires fonciers concernés.

#### 4.2.4.3 Des outils de pérennisation des mesures compensatoires

La Communauté urbaine **n'envisage pas d'acquisitions foncières sur le site de Pibrac**, mais la négociation de mesures de gestion sur 30 ans permettant de maintenir ou de restaurer des habitats favorables (mesures de compensation) complétées, si nécessaire, par un arrêté préfectoral de Biotope qui viendrait pérenniser la vocation de ce site non constructible. Les mesures de gestion telles que les plantations de haies et la restauration des habitats devront être supportées financièrement par la communauté urbaine demanderesse.

Restent à négocier les compensations pour **gestion naturelle des sols**. Une convention sera signée entre les propriétaires exploitants et la communauté urbaine.

La SPLA envisageait en février 2013 une démarche en deux temps :

- un plan de gestion présentant les mesures compensatoires (contractuel) ;
- éventuellement, l'arrêté de protection des biotopes (réglementaire).

Les délais longs de cette mise en œuvre posent cependant le problème de **l'acceptabilité par les services de l'Etat**, dans les temporalités réglementaires. Cela dépend de l'interprétation des textes : si les mesures doivent être mises en place avant le démarrage des travaux (donc avoir un espace de substitution au moment de l'impact) peut-on envisager un plan d'actions sur plusieurs années ?

Aucune estimation du coût de ces mesures de gestion n'était encore possible, les négociations n'étant pas encore entreprises.

*Avec des mesures de gestion (hypothèse base 700 € par ha et par an, indemnité de manque à gagner appliquée sur Aussonne actuellement) sur 30 ans, à supposer que les propriétaires ou exploitants l'acceptent, le coût des mesures compensatoires externes serait de l'ordre de 2 M€ alors que l'acquisition de terrains pourrait représenter autour de 4 à 5 M€ pour trois couples d'Édicnèmes à assumer, en plus d'un budget d'acquisition sur site pour l'ensemble du projet de 29 M€. Si cette espèce pouvait être compensée sur le site du PEX, avec mutualisation avec les autres espèces, le coût global des mesures compensatoires représenterait 3 à 4 M€ (inclus dans le budget prévisionnel).*

*Sur le site de la communauté urbaine de Lyon, la convention type partenariale prévoit un coût maximal de gestion de 1 000 € par ha et par an sur 9 ans. Sur 30 ans, pour 100 ha, le coût serait de l'ordre de 3 millions d'€ venant se rajouter au budget d'acquisition prévu sur le site du PEX.*

#### **L'arrêté de biotope : une mesure d'accompagnement ?**

*Selon le guide ERC, l'arrêté de biotope ne peut être considéré comme une mesure compensatoire. Elle serait une mesure d'accompagnement.*

*Dans ces conditions, les mesures de gestion (agriculture raisonnée) pourraient être intégrées dans l'arrêté de biotope : le plan de gestion sur 30 ans prévoirait des modes d'exploitation compatibles avec le développement de l'espèce (fauche tardive, interdiction de l'emploi d'additifs de pesticides et d'engrais chimiques, mesures d'agricultures extensives).*

*La restauration du site à cet effet serait prévue : implantation de haies, de mares, de cheminements de traverse en ne gênant pas les exploitations agricoles.*

*Cependant, ces mesures devront être rendues « acceptables » par les agriculteurs locaux qui « ne voudront pas qu'on leur apprenne leur métier (...) ils se méfient plus de l'administration que des oiseaux Il faut prendre des précautions si vous voulez leur imposer des règles de gestion » (maire de Pibrac, Comité de suivi du 7 février 2013).*

## 4.2.5 Une mutualisation des mesures compensatoires

### 4.2.5.1 Une première approche de la mutualisation entre opérations : l'intégration de Laubis

La SPLA a demandé de pouvoir intégrer la future ZAC de Laubis dans l'état initial de l'environnement pour le PEX, une étude d'impact ayant déjà été réalisée.

Des territoires de compensation communs aux espèces moins sensibles que l'Edicnème criard ont pu être mutualisés selon la nature de la surface concernée (prairies rases, fourrés, milieux naturels).

### 4.2.5.2 Un projet de mutualisation élargi aux opérations d'aménagement sur la communauté urbaine

Compte tenu de l'importance de la zone de cohérence écologique de Pibrac, la négociation à l'occasion du PEX pourrait constituer une première étape de la **constitution de réserves de compensation** ayant pour vocation de répondre aux besoins des futurs projets d'aménagement envisagés sur l'aire de Toulouse Métropole, dont fait partie la commune de Pibrac. Les élus y seraient favorables, compte tenu des nombreux projets d'aménagement qui vont être soumis à des exigences analogues dans les prochaines années.

Cette problématique de la mutualisation se retrouve sur la Communauté urbaine du Grand Lyon<sup>166</sup> : une stratégie territoriale est en cours de définition pour « conforter des territoires sanctuarisés », environ 12 000m<sup>2</sup> de foncier dédié devant être réservé à l'accueil des espèces à protéger pour ne pas « miter le territoire pour chaque projet d'aménagement » appréhendé isolément.

La méthodologie d'approche reste à construire en cohérence avec les réflexions en cours sur la construction d'une trame verte et bleue dans le cadre du SRCE<sup>167</sup>.

*Prévoir dans une vision stratégique, des zones qui peut-être un jour serviront aux mesures compensatoires. Le SCOT doit définir des catégories nouvelles. Dans le Schéma régional tout est à construire. Alain GARES (Europolia)<sup>168</sup>.*

Cependant, pour Toulouse, l'échelle de l'interSCOT serait mieux adaptée que le SCOT aux enjeux, permettant une cohérence entre les politiques locales<sup>169</sup>.

L'échelle régionale pourrait être envisagée avec la préservation d'espaces naturels susceptibles d'être mobilisables pour des mesures compensatoires<sup>170</sup>.

## 4.2.6 La responsabilité du maître d'ouvrage est renforcée

Cette juste appréciation des mesures compensatoire, sans excès de mesures de précaution, est d'autant plus importante que la responsabilité du maître d'ouvrage va être renforcée ainsi que les mesures de contrôle, de suivi et de sanctions contre les défaillances.

Le maître d'ouvrage est responsable de la mise en œuvre des mesures qui accompagnent l'autorisation de dérogation préfectorale. Il doit choisir à cet effet les bons prestataires (notamment des opérateurs fonciers agréés pour offrir une offre de compensation).

La nouvelle réglementation, issue de la loi sur la biodiversité en préparation, prépare un dispositif de contrôle et de sanctions de la « non réalisation » ou de l'insuffisance d'efficacité des engagements pris. Une ordonnance sera prise d'ici juillet 2013, instaurant une **police de l'environnement**. Une garantie financière sera demandée au maître d'ouvrage pour gérer les mesures environnementales.

Le maître d'ouvrage doit proposer des mesures dans son dossier de demande d'autorisation, en expliquant l'efficacité attendue de ces mesures. Le suivi de cette efficacité sera réalisé par le maître d'ouvrage qui fournira les résultats

<sup>166</sup> Voir plus haut 4.2.3.4.

<sup>167</sup> Cependant, pour la DREAL de Midi Pyrénées, l'échelle territoriale du SRCE au 100 000 ° (schéma régional de cohérence écologique) ne permet pas de définir des moyens opérationnels de réserves foncières.

<sup>168</sup> Voir compte rendu de la réunion du 15 février 2013. op.cité.

<sup>169</sup> Le projet de loi ALUR dans son article 58 ter propose « un inter-SCOT, ayant vocation à constituer une vision commune et coconstruite des équilibres et objectifs d'aménagement du territoire, d'affectation de l'espace et de développement durable du territoire de l'inter-SCOT, pour la période de validité des schémas de cohérence territoriale.

<sup>170</sup> Voir aussi le projet de loi ALUR, article 68 : projet d'EPF d'Etat au niveau régional pouvant intervenir en plus des EPF locaux et en collaboration avec les SAFER et la région (sous réserve de compétence foncière de cette dernière) pour la préservation d'espaces naturels et agricoles. Limite : partage de la taxe spéciale spéciale d'équipement (plafonnée à 20 € par habitant).

périodiquement aux services de l'Etat. Un contrôle est prévu s'il ne respecte pas ses engagements. Ce contrôle visera à établir d'une part si les mesures compensatoires prévues ont été réalisées et, d'autre part, si elles ont atteint les objectifs fixés dans l'arrêté.

Il s'agira d'évaluer l'efficacité de la mesure et la faire évoluer si besoin est jusqu'à ce que les objectifs soient atteints.

Si les résultats ne sont pas atteints, **le maître d'ouvrage devra ajuster les mesures pour atteindre le résultat auquel il s'est engagé**. Les sanctions peuvent aller de travaux d'office réalisés aux frais du maître d'ouvrage, après mise en demeure non suivie d'effet, jusqu'au pénal en cas d'opposition manifeste (comme pour les ICPE<sup>171</sup>)

Le principe général est qu'on ne peut pas accepter la disparition d'une espèce (sous contrôle de l'Europe).

Le sujet des mesures compensatoires, avec l'évolution de la doctrine ERC et sa plus grande exigence, la visibilité de la SPLA sur le champ régional, impliquent, pour la préfecture, **que les modalités retenues soient exemplaires**. Ce dossier servira en effet de référent pour les études analogues ultérieures.

Dans le cadre de ce suivi, il serait judicieux de relever l'évolution de la présence de l'avifaune sur les espaces préservés à titre de mesures compensatoires autour du PEX : sur ces 40 ha, il serait intéressant de valider la théorie du « non-retour » possible de l'Édicnème criard par un bureau d'étude indépendant de celui qui a réalisé les observations initiales.

### 4.3 UNE ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE

L'une des innovations dans la gestion de projets complexes est la nouvelle procédure qui regroupe l'ensemble des enquêtes nécessaires pour un projet en une enquête publique unique. Le projet du PEX a été un banc d'essai pour le Département et la Région, le premier cas d'application de la nouvelle réglementation à un projet complexe.

#### 4.3.1 Des réunions inter-administrations pour pré-instruire le dossier du PEX

Dès les premières réunions du CIA, l'objectif de la démarche était de «se mettre d'accord» avec les services de l'Etat concernés sur le projet, avec une volonté d'optimisation des délais d'instruction des procédures.

Cette phase de pré instruction devait permettre aux services concernés de s'acculturer petit à petit au projet, permettant ensuite d'aller plus vite dans les décisions, quitte à « artificialiser la procédure »<sup>172</sup>.

Dans la mesure où l'information est remontée régulièrement en préfecture, celle-ci se charge de la diffuser aux différents services de l'Etat concernés. Cette proposition de service de « guichet unique » avait pour but de prévenir les risques d'oublis et par suite les recours pour vice de procédure. Les acteurs à saisir deviennent en effet de plus en plus nombreux et il est difficile de se maintenir au courant des évolutions en temps réel.

L'enquête publique unique a pour but premier de gagner du temps et évite surtout de multiplier les risques de recours des tiers inhérents à chaque enquête publique<sup>173</sup>.

#### 4.3.2 La prise en compte du permis de construire dans l'enquête publique unique

Dès les premiers CIA, la SPLA a souhaité inclure également le dossier de permis de construire du bâtiment dans l'enquête publique unique, allant encore plus loin de l'élargissement de la loi. En effet, réaliser une seconde enquête publique au moment du dépôt du permis de construire du PEX entraînait un délai supplémentaire de 8 mois avant de pouvoir engager les travaux. Cette proposition a été faite par l'AMO ordonnancement, le code de l'urbanisme donnant la possibilité de joindre les principaux éléments du permis de construire aux éléments de l'enquête publique.

La préfecture n'était cependant favorable à cette prise en compte :

- en effet, le permis de construire relevait d'une démarche spécifique qui devait faire l'objet d'une enquête publique spécifique, le bâtiment du Parc des expositions étant classé ERP<sup>174</sup> de première catégorie ;

<sup>171</sup> Installations classées pour la protection de l'environnement.

<sup>172</sup> Prévoir une réunion le lendemain de la présentation pour accélérer la prise de décision, tout en respectant le formalisme pointilleux des procédures.

<sup>173</sup> C'est notamment pour cette même raison que la SPLA, au niveau du projet PEX, a voulu mettre une place une maîtrise d'ouvrage unique pour la construction du bâtiment et de ses accès (routiers et par tramway).

- pour pouvoir déposer un permis de construire, le maître d'ouvrage doit déjà disposer de la maîtrise foncière des terrains supports. Généralement les acquisitions interviennent après l'EPDUP ;
- la mise en compatibilité des PLU doit avoir été faite au préalable ;
- pour être intégré à l'enquête publique, le permis doit être complet (dossier de demande au niveau APD). De plus, après l'enquête, il ne peut plus être modifié, sauf à recommencer une autre enquête publique. Le pari est risqué avant la mise au point finale du projet ;
- l'enquête publique devant initialement avoir lieu en juin 2012, il semblait impossible, sans prendre de risques, d'y inclure un projet de permis à l'état d'APS ;

Une solution envisageable était de présenter quelques éléments d'information relatifs au projet au niveau de la première enquête publique. La seconde enquête publique pour le permis de construire serait dans ces conditions allégée.

La préfecture estimait également que les délais prévus pour l'enquête publique étaient trop optimistes. Mieux valait sécuriser juridiquement le projet, ce qui demande du temps, afin d'éviter des recours des tiers pour vice ou irrégularités de procédures qui bloquent le projet<sup>175</sup>.

### 4.3.3 Le permis de construire sera finalement intégré à l'enquête publique unique

Les études préalables ont pris du retard avec la complexification de la réglementation de l'étude d'impact, notamment en raison de l'étude des effets cumulés, et le dossier loi sur l'eau.

Un autre facteur de retard a été la nécessité de saisir la CNDP<sup>176</sup>, le projet risquant d'atteindre le seuil de 300 M€. Même si finalement la CNDP n'a pas jugé nécessaire la mise en débat public, elle a recommandé d'engager la procédure de concertation publique<sup>177</sup> proposée par la CUTM, qui s'est tenue entre le 12 septembre et le 12 octobre 2012. Les résultats de cette concertation devront figurer à l'enquête publique.

Prévue initialement<sup>178</sup> en juin 2012, cette enquête publique unique se réalisera finalement en octobre ou novembre 2013. En novembre 2012, compte tenu des retards pris dans le rendu des études d'impact, la préfecture estimait ce délai encore prématuré pour sécuriser le dossier. La SPLA, appuyée par les représentants des services techniques de la Communauté urbaine, a préféré maintenir ce délai pour éviter qu'une telle enquête ne se télescope avec le calendrier électoral (élections municipales de mars 2014).

Parallèlement, le dossier de permis de construire est prévu pour mai 2013. Il est dès lors possible de l'intégrer à l'enquête publique unique.

Par prudence, l'organigramme élaboré par l'AMO ordonnancement prévoit une seconde enquête publique au cas où des modifications substantielles auraient été faites après la clôture de l'enquête. Dans ce dernier cas, cette nouvelle enquête interviendrait entre mai et octobre 2014 (après les élections) soit 7 à 8 mois après l'enquête publique principale.

#### **Article R\*423-58 du Code de l'urbanisme**

*(Fondement de la possibilité de grouper le permis de construire avec l'enquête publique unique)*

*Lorsque le projet a précédemment fait l'objet d'une enquête publique dans les conditions prévues par les articles R123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement ou par les articles R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et que l'avis de mise à l'enquête indiquait que celle-ci portait également sur la construction projetée, **il n'y a pas lieu à nouvelle enquête** au titre du permis de construire ou d'aménager, sauf si le projet a subi des modifications substantielles après la clôture de l'enquête.*

En février 2013, sept dossiers devaient être soumis à l'enquête publique conjointe :

- étude d'impact<sup>179</sup> ;
- déclaration d'utilité publique du projet (aspects économiques, sociaux, environnementaux, sécurité) ;
- enquête parcellaire pour l'expropriation ;
- mise en compatibilité des PLU en fonction des caractéristiques du projet <sup>180</sup> ;

<sup>174</sup> ERP : établissement recevant du public.

<sup>175</sup> Les recours des tiers bloquent les projets en moyenne pendant trois ans, pour souvent être déboutés. Le projet d'ordonnance visant à limiter les recours abusifs réduirait ce délai au maximum à 18 mois, ce qui est encore important, l'amende pour recours abusifs resterait peu dissuasive : elle passerait de 3000 à 10 000 € ce qui est peu par rapport aux enjeux financiers des projets.

<sup>176</sup> Commission nationale du débat public.

<sup>177</sup> Voir infra en 6.2.

<sup>178</sup> Estimation faite en novembre 2011. Calendrier de l'étude proposé par l'AMO Louis Berger France.

<sup>179</sup> Cette étude sera reprise dans les différents dossiers d'enquêtes spécifiques qui seront au final au nombre de 6.

- dossier loi sur l'eau avec les caractéristiques techniques finalisées, les charges polluantes ;
- classement/déclassement de voies ;
- permis de construire.

En cas d'enquête conjointe, l'enquête publique DUP se substitue à l'enquête publique spécifique au titre du permis de construire. Cette procédure regroupée permettra de prendre possession des terrains en cours de l'année 2014 (arrêtés préfectoraux de DUP, enquête parcellaire). La phase administrative et judiciaire (expropriation) sera menée d'ici la fin de l'année 2014.

Le permis de construire devrait quant à lui être délivré au cours de l'année 2013. La phase « Projet » du permis de construire et le dossier de consultation des entreprises (DCE) sera finalisé en fin 2014. Si ce calendrier est respecté, les travaux devraient commencer en 2015 pour ce qui concerne l'aménagement et en 2016 pour le bâtiment. La mise en service du PEX serait prévue fin 2017, soit plus d'un an après l'objectif fixé en 2011.

#### 4.3.4 Un rétro planning exigeant dans un contexte encore incertain

Un rétro planning serré a été élaboré par l'AMO ordonnancement, en tenant compte des délais d'instruction des dossiers et des obligations de consultation de différentes administrations et organismes concernés par ce projet complexe :

- les réunions de concertation inter-administrations sont assimilées à des phases de pré instruction ;
- de même, il est possible de consulter par anticipation certains services de l'Etat (« en temps masqué ») pour sécuriser le dossier et pouvoir plus facilement traiter le dossier dans les délais officiels (affichés) ;
- la DREAL demande plus de temps que les autres services faisant partie des CIA : ceux qui ont suivi l'élaboration du projet sont généralistes. **Ils devront transférer le dossier aux services instructeurs.** Ces derniers auront recours en tant que de besoin à des experts pour préciser le niveau d'exigences adéquat et prendre les décisions relatives aux mesures compensatoires ;
- la saisine du CNPN est très longue, le conseil se réunit 4 fois par an, sauf demande express ;
- la consultation finale est élargie à d'autres services : la DREAL, l'autorité environnementale, la DDT, la préfecture, les chambres consulaires et les organismes associés, les chambres d'agriculture et la CDCEA, le service air et santé (ARS), le service archéologie préventive, la DRAC, etc. Il est impossible de rassembler tous les avis nécessaires et d'en faire une synthèse en moins de 4 mois ;
- pour ce qui concerne le permis de construire du PEX, d'autres services doivent être consultés : DDT, DRAC, CCDSA, SDIS, gendarmerie, aviation civile (aéroport), services concernés par un ERP de première catégorie, accessibilité, santé, incendie, eau, assainissement, réseaux, SIRACED-PC, DGAC (plan ORSEC)<sup>181</sup>, etc. Selon le classement du type d'équipement (salle de sport ou salle des grands évènements, grand équipement à exploitation multiple), les règles de sécurité ne seront pas les mêmes<sup>182</sup>.

Les services de l'Etat ont à faire face à plusieurs difficultés :

- la complexité du projet et sa nouveauté, bousculent les pratiques de l'administration publique. Les délais de montage de ce dossier sont considérés comme particulièrement rapides compte tenu de l'ampleur des questions à aborder ;
- la nouveauté de certaines procédures, introduites par les récents décrets, demande un certain temps **d'adaptation et des interprétations** de textes encore imprécis lorsqu'ils doivent être appliqués de façon concrète. Les **services manquent encore de repères et de références**. De leur point de vue, des ajustements seront certainement nécessaires ;
- par ailleurs, des incertitudes demeurent sur les avis qui doivent être joints à l'enquête publique, avis réglementaires (obligatoires) ou facultatifs, et qui peuvent entraîner encore des délais supplémentaires lors de la consultation des services concernés. Toute consultation obligatoire implique de présenter à l'enquête

<sup>180</sup> Les documents d'urbanisme existants ne sont pas compatibles avec le projet. Il sera donc nécessaire de les mettre en compatibilité. Une enquête publique incluant la mise en compatibilité des PLU est plus rapide et moins risquée que de procéder à la révision de deux PLU concernés pour permettre la réalisation du projet. Une telle révision devrait en outre se faire dans un cadre intercommunal (compétence obligatoire de la communauté urbaine). La démarche de mise en compatibilité est purement technique : elle n'a pas pour objet de réfléchir sur les orientations d'aménagement à long terme. Cette position est facilitée par la **déclaration de projet** qui permet une mise en compatibilité rapide des documents d'urbanisme (mesures gouvernementales du 21 mars 2013 : mesure 1, prochaine loi Logement et urbanisme).

<sup>181</sup> Dans le cas du PEX, il y a cumul entre le plan ORSEC de l'aéroport et l'évacuation de l'ERP.

<sup>182</sup> Pour une salle de grands évènements, il est demandé que le temps d'évacuation de tout point de la salle puisse se faire en moins de 10 minutes.

publique tous les avis correspondants<sup>183</sup>. Ce point est délicat, tout avis pouvant faire l'objet de contestations voire de recours.

L'avis préfectoral comprendra 8 à 9 pages avec des risques de demandes de compléments.

L'introduction de nouvelles contraintes supplémentaires liées aux exigences propre au calendrier politique (élections municipales) vient encore bousculer les services de l'Etat alors qu'elles ne sont pas jugées prioritaires pour un bâtiment qui doit durer au moins 50 ans.

**La DUP engageant la responsabilité de l'Etat**, la mise à l'enquête ne peut se faire que lorsque le dossier est totalement sécurisé. La DREAL estime notamment qu'accélérer la pré-instruction du dossier pour une raison de procédure électorale fait prendre aux services de l'Etat le risque d'aller trop vite.

#### 4.4 DES VIDES JURIDIQUES SOURCES D'INCERTITUDES

L'évolution permanente des réglementations multiples auxquelles sont soumis les projets complexes est facteur d'incertitudes lorsque les textes liés (dont les différents codes applicables qui se renvoient les uns aux autres) ne sont pas toilettés et entraînent des zones de flou. Ces incertitudes peuvent conduire à réaliser des études par mesure de précaution, l'enjeu étant d'éviter que le projet ne soit suspendu par des recours jouant les failles du dispositif.

##### 4.4.1 L'incertitude sur la nécessité d'études socio-économiques pour le tramway

Le texte relatif aux études socio-économiques pour les tramways, concerne l'article 14 de la Loi LOTI. Cette loi a été traduite et reprise dans trois codes différents : code de l'environnement, code des transports et code de l'expropriation. Pour la préfecture, depuis l'abrogation de l'article 14 de la Loi LOTI, cette étude socio-économique ne devrait être exigible que pour les tronçons neufs. En revanche, l'extension d'une station n'y serait pas soumise. Par ailleurs, le PEX n'existant pas encore, il serait difficile de reconstituer une situation de référence crédible : en effet la méthode demande de construire une situation de référence à partir du fonctionnement du PEX sans tramway et estimer la différence avec une hypothèse avec tramway en tenant compte des impacts sur les déplacements en véhicule particulier, bus et piéton). Le bâtiment n'existant pas encore, les hypothèses prises pourraient être contestées, ce qui serait dangereux pour le projet.

Au contraire, l'étude socio-économique réalisée par la SMTC pour la liaison en tramway entre le centre-ville et l'aéroport (Ligne Envol, ajout de deux ou trois stations à la ligne T1) se fonde sur la connaissance du fonctionnement de l'aéroport sans tramway et permet d'estimer de façon crédible l'impact d'hypothèses avec.

La rigidité des procédures d'évaluation des modèles ne tient pas compte des cas particuliers (**ouverture intermittente de l'équipement**). De plus, eu égard au coût de l'extension du tramway (15 M€), ce projet est marginal dans l'ensemble du projet PEX (plus de 300 M€ HT).

Pourtant, la SPLA a décidé d'en faire réaliser une par **souci de sécurité juridique** et principe de gestion des risques après consultation d'un cabinet d'avocat spécialisé. Ce cabinet légitime la nécessité de réaliser cette étude socio-économique même pour une simple extension. La SMTC a également souhaité la réaliser pour sécuriser le projet.

Les textes ne sont pas clairs et donc rajoutent des complications à la complexité de l'application des différentes réglementations. **Le principe de précaution** résultant de l'absence de toilettage des textes lors des modifications, entraîne la nécessité « d'empiler les études » pour ne pas risquer de faire échouer la procédure de DUP très formaliste.

**Cette incertitude juridique et l'inadaptation des textes au cas du PEX ont été surmontées par la mise au point d'un nouveau modèle tenant compte de la spécificité de l'équipement.**

*Ce bilan met en évidence un gain global lié à l'extension du tramway avec un taux de rentabilité interne de 6,6 % et un temps de retour de l'investissement de 19 ans. Il valide l'intérêt économique et social du projet d'extension de la ligne T1 vers le PEX (il ne prend cependant pas en compte la poursuite de l'extension vers les Laubis prévue par le contrat d'axe 21 (2025).*

*Le bilan étant favorable, cette étude socio-économique au statut incertain a été jointe au dossier d'enquête publique.*

<sup>183</sup> Voir la Loi 2012-1460 du 27 décembre 2012. Selon cette loi, les décisions individuelles (dérogation espèces protégées donnée par le préfet) feront l'objet d'une ordonnance avant le 1/9/2013. Sinon la loi actuelle ne respecte pas l'obligation (droit constitutionnel) de participation du public pour toutes décisions ayant un impact sur l'environnement.

### Une étude socio-économique plus extensive

La DDT souhaiterait pour sa part **une étude socio-économique du tramway plus extensive** dans une hypothèse d'urbanisation en 2025 avec extension du tramway jusqu'au quartier de Laubis et Chapello à Seilh (voir contrat d'axe 21). Le mode de présentation pourrait alors être différent :

- Soit présenter l'extension du tramway pour la seule station supplémentaire du PEX ;
- Soit prendre en compte les projets d'urbanisation et présenter sous la forme d'une nouvelle ligne dont la première station est le PEX.

Les études sont différentes selon que l'on adopte l'un ou l'autre des points de vue.

Pour la préfecture, en cas d'extension d'une ou deux stations, il est rare de faire ce type d'étude.

Pour la SPLA, il n'est pas possible de faire une étude socio-économique en prenant en compte les projets de développements à long terme (extension du tramway). Elle estime que cela serait trop dangereux car on ne connaît pas les données d'entrée.

### 4.4.2 L'incertitude autour des décisions individuelles du préfet

Le conseil d'Etat ayant déclaré caduque la procédure de concertation du public relative aux projets affectant l'environnement, une ordonnance sera publiée avant le 1<sup>er</sup> septembre 2013<sup>184</sup>, en complément de la loi 2012-160 du 27 décembre 2012<sup>185</sup>, pour ce qui concerne les décisions individuelles à prendre par le préfet au vu de l'avis du CNPN et des experts régionaux.

Plusieurs incertitudes subsistaient en fin novembre 2012 dans l'attente des nouveaux textes :

- l'avis du CNPN doit-il être rendu public avant la décision de dérogation du préfet ?
- une simple mise à disposition du public serait-elle suffisante en amont de l'enquête publique ?
- l'avis du CNPN doit-il être annexé aux documents de l'enquête publique d'octobre 2013 s'il n'a pas fait l'objet d'une information préalable du public ?
- la décision du préfet de dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées doit-elle également faire l'objet du dispositif de participation du public prévu (dossier d'enquête publique) ?
- au cas où ces observations du public estimeraient les mesures compensatoires insuffisantes, sur quels critères évaluer la pertinence des observations ainsi formulées ?

Après le 1<sup>er</sup> septembre 2013, les décisions individuelles pourront être contestées par le public, entraînant de nouveaux délais<sup>186</sup>.

Autant de questions dont les réponses sont en attente. Cette incertitude rend délicate la rédaction actuelle de l'arrêté d'autorisation de dérogation à la destruction des espèces protégées au titre de l'article L 411-1 du code de l'environnement.

### 4.4.3 La réforme attendue du droit de l'expropriation

Une refonte du code de l'expropriation est en cours et devrait également être mise en œuvre à partir de juillet 2013 :

- pour valider l'expropriation, il faudra que l'expropriant se soit manifesté pour une prise de possession réelle et marquer la prise de possession (par exemple, courrier fait à l'exproprié, bornage des terrains) ;
- il ne sera plus possible d'avoir recours à la procédure d'urgence ;
- il faudra attendre que le terrain soit payé pour en prendre possession, alors qu'actuellement il est possible de le faire avant.

<sup>184</sup> Cette ordonnance 2013-714 a été publiée le 5 août 2013, applicable dès le 1<sup>er</sup> septembre 2013.

<sup>185</sup> LOI n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

<sup>186</sup> La décision du CNPN n'était pas connue en septembre 2013 et par suite l'avis du préfet sur les mesures compensatoires réelles ne pouvait être donné. L'autorité environnementale ne pouvait prendre position avant l'obtention de la dérogation de destructions des espèces protégées ou de leurs habitats, conditionnant la possibilité de réaliser le projet.

*L'article L 15-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique permet à l'autorité expropriante de prendre possession des biens expropriés dans le délai d'un mois, soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement. Ainsi, pour le propriétaire qui a été débouté lors de son recours par le juge de l'expropriation et a déposé un recours, l'indemnité d'expropriation fixée par le juge a été consignée. La SPLA a pu prendre possession des parcelles et a fait intervenir les équipes de diagnostic archéologique confortant sa position. La décision du Conseil constitutionnel 2012-226 QPC du 6 avril 2012 a déclaré contraire à la constitution cet article, sur le fondement de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme protégeant la propriété. A partir de septembre 2013 l'indemnité devrait être versée totalement avant de prendre possession des biens.*

Certaines améliorations seraient apportées par cette réforme :

- l'arrêté de DUP pourra porter sur des terrains **qui pourront être disjoints** : il ne sera plus nécessaire qu'ils soient d'un seul tenant ;
- les terrains expropriés pourront **être situés sur d'autres périmètres que celui de la communauté urbaine** ;
- la DUP pourra porter **sur des terrains destinés aux mesures compensatoires**.

Les conditions d'accès au foncier seraient ainsi facilitées.

## 5 CONCILIER DES LOGIQUES D'APPROCHE CONTRADICTOIRES

Le projet de Parc des expositions de Toulouse-Métropole s'est trouvé confronté à des logiques contradictoires qui ont conduit à des arbitrages ayant un impact significatif sur la qualité initiale du projet :

- **une logique de développement économique** : l'enjeu majeur du projet est de donner à la métropole de Toulouse une visibilité à l'international en se dotant d'un équipement permettant de conforter son attractivité, de développer le tourisme d'affaires, de soutenir le développement de ses activités industrielles majeures (aéronautique, pharmacie) comme celui de la recherche. Parmi les différents sites envisagés, l'implantation choisie apparaît comme la plus appropriée (proximité de l'aéroport de Blagnac, d'Airbus, dessertes routières et par tramway existantes sous réserve de les prolonger, foncier important potentiellement disponible). Le SCOT de l'agglomération toulousaine a entériné cette localisation pour l'implantation du nouveau parc des expositions de l'agglomération et défini des pixels<sup>187</sup> autour du PEX pour des extensions urbaines à vocation économique ou mixte sous réserve de la signature d'un contrat d'axe (extension du tramway T1) ;
- **une logique d'insertion urbaine** dans son environnement, le futur équipement devant être le vecteur de mutations urbaines dans son environnement immédiat et élargi à court et moyen terme ;
- **une logique d'accessibilité routière** : les voies d'accès sont soit des routes nationales (itinéraire à grand gabarit RN224 sous la compétence de l'Etat), soit des voies rapides urbaines départementales (RD902) sous compétence du Conseil général ;
- **une logique de préservation des milieux agricoles** : ce secteur comprend d'anciennes exploitations agricoles, certaines parties sont classées en zone d'urbanisation future (Aussonne), d'autres en zone A (Beauzelle). Même si de nombreuses parcelles sont en friche, une recombinaison de certaines exploitations impactées par le projet (aménagement foncier) ou une compensation des pertes d'exploitation peuvent être exigées ;
- **une logique de protection environnementale** : le DOG du SCOT prescrit la reconstitution ou la préservation de deux corridors écologiques nord-sud et ouest-est sur le site. Cette logique de protection environnementale a été renforcée par le décret Trame Verte trame bleue<sup>188</sup> qui incite au développement des continuités écologiques préservant les conditions du maintien de la biodiversité. Par ailleurs les études sur l'état initial de l'environnement ont mis en évidence des secteurs à enjeux forts pour la protection des espèces animales (dont l'avifaune) et végétales<sup>189</sup> ;
- une logique de **développement de la participation du public** aux décisions impactant l'environnement<sup>190</sup> ;
- une logique de **maîtrise des prix fonciers** ;
- une recherche de **minimisation des atteintes à la propriété privée** en limitant les parcelles expropriées ;
- une logique émergente en fin 2012 de **calendrier politique** qui vient accélérer le déroulement des études préalables et des enquêtes publiques.

Il est difficile de rendre compatibles ces différentes logiques et les positions culturelles comme les jeux d'acteurs viennent « compliquer » la mise en œuvre d'un projet de territoire complexe.

Trois thématiques vont illustrer ce propos : le choix entre les scénarios d'accès au PEX et les effets sur la détermination des mesures compensatoires, la contradiction entre le développement économique envisagé sur le secteur et ces mêmes mesures compensatoires, l'information sur le projet (avec la concertation) et la maîtrise des prix fonciers.

<sup>187</sup> Pixel : il constitue un point d'ancrage du développement futur. Unité localisée définie par le SCOT, il représente un potentiel brut de développement d'environ 9 ha, sous réserve du respect des orientations du DOG (document d'orientations générales). Le pixel concerne les zones délimitées par le SCOT pour l'extension urbaine. La nature du développement est précisée : soit développement économique (violet), soit mixte habitat et développement économique (orangé avec au moins 50 % d'habitat). Le parcellaire concerné et les droits de construire sont donnés par le PLU.

<sup>188</sup> Décret 2012-1492 du 27 décembre 2012, relatif à la Trame verte et bleue.

<sup>189</sup> Voir chapitre 4.2.

<sup>190</sup> Voir chapitre 6. 4.

## 5.1 ARBITRAGE ENTRE LES SCENARIOS DE DESSERTE ET IMPACT ENVIRONNEMENTAUX

L'un des arbitrages majeur pour l'évolution du projet de territoire a concerné le choix du scénario de desserte du Parc des expositions. Ce choix va avoir un impact environnemental plus important ainsi que sur les capacités de réalisation de certains clusters proposés dans l'étude urbaine d'OMA. Cependant ces derniers n'ont pas intégrés dans la représentation des choix possibles, l'enquête publique se limitant au bâtiment et à ses accès.

### 5.1.1 Les trois scénarios de desserte du PEX envisagés

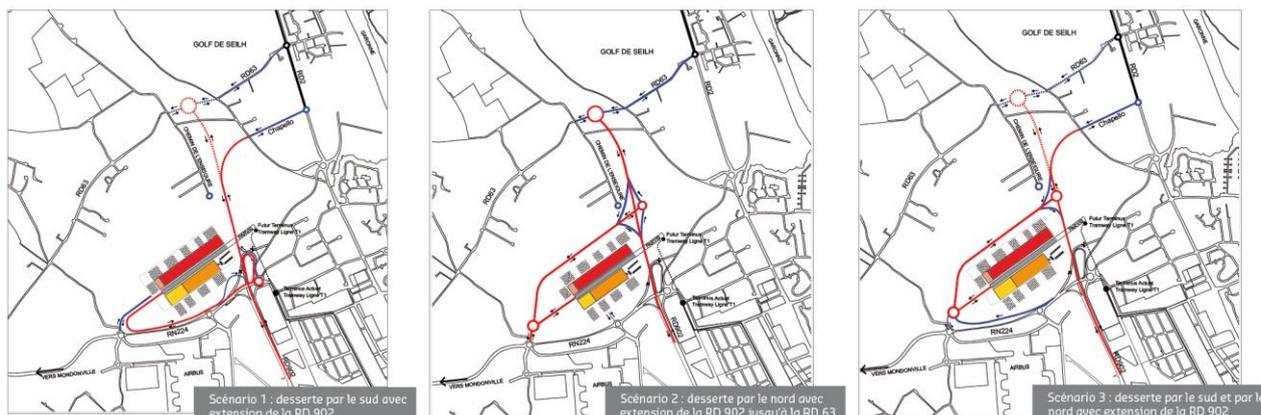


Figure 5.1 - Projets de scénarios d'accès au PEX présentés lors de la concertation publique (12 septembre -12 octobre 2012)  
Source OMA-Ingerop / SPLA Europolia

Dès août 2012 trois scénarios d'accès au PEX étaient soumis à la préfecture pour avis. Chacun de ces scénarios avait des impacts différents en termes de consommation d'espace, d'impact sur l'environnement et sur les mesures compensatoires à prévoir, ainsi que sur le coût du projet. Des affinements ont été proposés en septembre 2012 pour être présentés lors de la concertation demandée par la CNDP<sup>191</sup>.

| Thématiques étude d'impact              | Option sud                    | Option nord                      | Option mixte                     |
|---|-------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <b>Trafic</b>                           | Dérogation ICTAVRU            | Pas de dérogation                | Pas de dérogation                |
| <b>Corridors écologiques SCOT</b>       | Compatible                    | Incompatible                     | Difficile                        |
| <b>Milieu humain</b>                    | Eloignement habitations       | Proximité habitations existantes | Proximité habitations existantes |
| <b>Milieu naturel</b>                   | Impact limité                 | Impact très fort                 | Impact fort                      |
| <b>Compensations environnementales</b>  | + ou - 122 hectares           | + ou - 265 hectares              | + ou - 234 hectares              |
|   | Envisageables sur site (nord) | Site + hors Communauté Urbaine   | Site + hors Communauté Urbaine   |
| <b>Superficies foncières consommées</b> | 33 hectares privés            | 53 hectares privés               | 38 hectares privés               |
|   | 55 hectares publics           | 51 hectares publics              | 63 hectares publics              |
| <b>Coût travaux HT</b>                  | 37,5 M€HT                     | 41 M€HT                          | 37 M€HT                          |

Figure 5.2 – Comparaison des contraintes des trois scénarios d'accès au PEX  
Présentation SPLA Europolia- 19 octobre 2012 – Visio conférence

<sup>191</sup> Voir infra chapitre 6.2.

Parmi les trois scénarios, le scénario sud (scénario 1) était le plus ouvert pour la réalisation ultérieure du projet de bande active développé par OMA et le moins impactant sur l'environnement et sur les mesures compensatoires rendues nécessaires du fait de la destruction d'espèces protégées (mutualisation possible des compensations sur site). Il était davantage porté par la SPLA et également préféré par les élus des communes concernées. Les observations exprimées lors de la concertation avec les riverains organisée en septembre 2012 avaient été plus favorables à cette hypothèse de desserte.

### 5.1.2 Dérogations à l'ICTAVRU et prise en compte des usages de la voie

Cependant, le scénario sud, contrairement aux deux autres, exigeait des dérogations aux instructions relatives au dimensionnement et aux caractéristiques des voies (ICTAVRU) en vigueur. Ces éléments sont intervenus relativement en amont des décisions. Ils étaient structurants pour ce qui concerne les questions environnementales.

L'accès proposé au PEX depuis le sud, se faisait via une sortie à **deux bandes** réalisées en **doublant la boucle existante** sur l'échangeur de Garossos. Cette sortie franchissait la RD902 en utilisant l'ouvrage existant auquel une **bande nouvelle** devait être ajoutée. Les véhicules accédaient au parking visiteur en silo par une voirie à 2x2 voies située le long de la RN224, sans impacter cette nationale. Les nouveaux aménagements permettaient d'offrir **2 bandes de circulation depuis le rond-point de Garossos jusqu'au rond-point de la RN224** améliorant ainsi la situation actuelle puisqu'en sortie d'ouvrage, vers l'ouest, une seule bande est aujourd'hui disponible.

La sortie du parking silo se faisait par une 2x2 voies dont une bande permettait un mouvement vers le premier rond-point de la RN224 et l'autre permettait le lien direct vers la RD902 vers le sud. Dans cette option la sortie principale du parking vers le sud se faisait à **une voie sur la RD902**. Le stockage de véhicules en sortie avait lieu sur le site du Parc et n'impactait pas le trafic pendulaire.

*Cadre réglementaire :*

**1- ICTAVRU** : Instruction pour les Conditions Techniques d'Aménagement des Voies Rapides Urbaines

La RD902 est une voirie urbaine de type autoroute (type A) avec une vitesse de référence de **90 km/h**, sous la compétence du CG31. Le dimensionnement de cette RD et ses échanges relève de l'ICTAVRU.

Deux types de voies sont pris en compte :

\* Les voiries de type A : vitesse de référence 80-100 km

\* Les voiries de type U : vitesse de référence 60/80 km/h. Ces voies assurent des relations fonctionnelles avec un site très urbanisé ou destiné à le devenir. Des points d'échanges fréquents assurent une bonne irrigation du tissu traversé.

**2 ARP** : Guide d'Aménagement des Routes Principales

La RN224 : sous compétence DIRSO, relève de l'ARP.

Le scénario sud demandait deux types de dérogation à l'ICTAVRU concernant les règles de sécurité routière en vigueur :

1/ **La mise en œuvre d'une boucle à deux voies** pour la sortie vers le PEX depuis l'échangeur de Garossos (doublement de la boucle actuelle). Cette option impliquait une réduction à **une voie de circulation vers le nord** sur la RD902 jusqu'au parvis. Ensuite, la bretelle d'insertion vers le nord ajoutait la seconde voie.

Il était souhaité :

\* **soit une « dérogation » à l'ICTAVRU type A** pour la création d'une boucle de sortie à 2 voies (en doublant la boucle existante sur l'échangeur de Garossos) ;

\* **soit un classement en ICTAVRU type U ou RP** qui ne traite pas du doublement des boucles<sup>192</sup>.

Dans tous les cas, la vitesse sur ce tronçon **devait être limitée à 50 km/h**.

2/ **La zone d'échange** entre les 2 voies d'accès au PEX et les 2 voies de la RN224 avait une longueur de 120 m (cette distance était acceptable pour un entrecroisement de 2 voies mais non de 2x2 voies). Il était donc demandé une « dérogation » pour une **distance d'embranchement insuffisante** des deux voies d'accès au PEX par rapport aux règles de l'ICTAVRU, sachant que la circulation serait limitée à 50 km/h sur ce tronçon. **La circulation à gauche** était en outre à valider pour la voirie 2x2 voies d'accès au PEX.

<sup>192</sup> Nota : La demande de déclassement en voie urbaine d'une partie de la RD902 classée en voie autoroutière peut s'expliquer par l'évolution de l'urbanisation dans ce secteur, dont il est nécessaire de prendre acte.

### Une solution compatible avec une nouvelle réglementation en fonction des usages de la voie

Lors de la présentation de cette difficulté lors d'une réunion de services centraux interministériels le 19 octobre 2012, il avait été répondu que les dérogations à l'ICTAVRU, **qui a le statut juridique d'une instruction et non d'une réglementation**, ne s'imposeraient plus dans la mesure où une nouvelle réglementation était en cours de finalisation, tenant compte **des usages prévus des voies**<sup>193</sup>. Les demandes de dérogation pour l'accès sud étaient ainsi qualifiées de « **faux problème** ».

En effet, les réflexions actuelles menées au niveau central portent sur une reconsidération des voies **selon leurs usages effectifs**. La nouvelle réglementation s'intéressera moins au statut de propriété des voies (nationales relevant de l'Etat, départementales, communales) qu'à **leurs fonctionnalités envisagées et leurs usages**. Des expérimentations sont faites actuellement : certaines autoroutes accueillent des autobus sur la bande d'urgence à certaines heures de la journée, pour améliorer la desserte par transports en commun.

Compte tenu de leur localisation et de leur place dans le fonctionnement du secteur, la vocation de ces voies d'accès au PEX serait essentiellement **urbaine**. Dans la mesure où la vitesse sur les voiries d'accès au PEX serait limitée à 70 km/h, elles n'auraient **plus besoin d'avoir des caractéristiques de voies autoroutières**. Il s'agirait d'un **usage urbain partagé**. En contrepartie, la commune ou la communauté urbaine assureront la gestion et l'exploitation de ces voiries.

Il était conseillé d'approfondir le projet **en raisonnant en fonction de l'usage prévu des voies**. Le fait que le projet envisage déjà les possibilités pour les exposants d'emprunter un itinéraire alternatif montrait que la réflexion se faisait déjà en termes d'usage. Il était conseillé d'étudier plus précisément **les usages à différentes heures du jour** en fonction des besoins et d'usages alternatifs. Par exemple, des heures pour le co-voiturage, le passage de bus sur la bande d'arrêt d'urgence, des usages partagés de boulevards urbains (mixage voitures, tramway et/ou pistes cyclables, l'accès des exposants selon des régimes et des voies spécifiques)<sup>194</sup>.

Malgré une position favorable du niveau central (DIR) pour le scénario sud, la DIRSO n'a pas voulu s'écarter du cadre de la réglementation en vigueur. Pourtant une **réflexion sur l'usage des voies du PEX** pouvait conduire à d'autres choix de scénarios compatibles avec la nouvelle réglementation.

Toutefois il était demandé par le niveau central de **resituer les scénarios de desserte du PEX dans le schéma général de circulation de l'ensemble du secteur nord-ouest de l'agglomération toulousaine**, le projet du PEX étant d'intérêt métropolitain et drainant des flux importants. Cette recommandation n'a pourtant pas été prise en compte.

### 5.1.3 La priorité donnée à la fluidité de la circulation

Malgré le soutien de la DIR (niveau central) pour initier avec le PEX la mise en application de la nouvelle réglementation applicable aux voies selon leur usage, le Conseil général de Haute-Garonne a choisi le scénario d'accès mixte (scénario 3). Sa délibération s'est appuyée sur la présentation du responsable des voiries départementales qui a orienté les choix en faveur de ce scénario « classique ». Ce service n'a voulu raisonner qu'en fonction de la **réglementation en vigueur et d'une logique de fluidité de la circulation d'une voie rapide de type autoroutier** (ICTAVRU type A). L'autre raison avancée pour ce choix était la **compatibilité avec l'extension future de la RD902** et le coût du scénario. Les autres arguments n'ont pas été pris en compte.

#### **Extrait du procès-verbal de la séance du 17 octobre 2012.**

*Avis du conseil général dans le cadre de la concertation publique :*

*« Considérant que les solutions proposées ont des impacts sur le réseau routier départemental actuel et futur dans ce secteur :*

*Considérant que la connaissance précise de la géométrie du projet en plan et en altimétrie sera nécessaire pour un examen plus précis :*

*Considérant que l'analyse de ces trois scénarios et de leurs variantes conduit à la synthèse suivante :*

*Scénario 1 (sud) : ce scénario n'est pas compatible avec la déviation de Seilh et vient **complexifier l'échangeur de Beauzelle** ;*

*Scénario 2 (nord) : ce scénario est compatible avec la déviation de Seilh mais ne présente pas, tel que proposé, une fonctionnalité satisfaisante pour les trafics R2-RD902, la RD 63 n'étant pas adaptée pour recevoir ce trafic. Une variante avec un raccordement du prolongement de la RD902 à la RD2 à Chapello mériterait toutefois d'être étudiée.*

<sup>193</sup> Sous direction de la gestion du réseau routier non concédé et du trafic. Elaboration de la réglementation. Voir annexe 8.4.2.

<sup>194</sup> Ce type d'usage de la RD2 était développé par AR357 pour le projet de quartier de Laubis à Seilh.

**Scénario 3 (mixte) :** ce scénario répartit correctement le trafic entre le nord et le sud du Pex et gère le trafic RD2-RD902 de façon satisfaisante. En phase définitive il sera **nécessaire de créer un échangeur au droit de l'accès nord à la place du giratoire réalisé en phase initiale** (nota : par économie).

Sa faisabilité et la maîtrise des coûts ne pourront être garanties que si la géométrie et l'implantation des aménagements réalisés pour la desserte du PEX **sont établies en concertation avec le Conseil général**. La variante proposée, qui consiste à prolonger la RD902 jusqu'à la RD63 et non la RD2, n'est pas conforme aux objectifs de la déviation de Seilh.

Le conseil général décide de soutenir la réalisation de ce projet nécessaire à l'agglomération toulousaine et au département de la Haute Garonne.

Opte pour **le scénario 3 sans variante** qui propose les solutions techniques qui concilient la meilleure desserte de la zone (nota du point de vue trafic) avec la préservation des projets routiers futurs du conseil général de la Haute-Garonne,

**Il donne un avis défavorable aux autres scénarios de desserte routière proposée.**

Adopté à l'unanimité : 50 pour, 1 abstention et 2 absents excusés.

La délibération du Conseil général a été prise le 17 octobre 2012, avant la réunion interservices du 19 octobre en visio-conférence avec Toulouse, aucun des participants à cette réunion n'était au courant de ce choix.

Selon la SPLA, deux raisons relevant du jeu d'acteurs peuvent expliquer cette position : la volonté du président du Conseil général de marquer, en tant que représentant de l'ensemble des communes du département, son indépendance vis-à-vis de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole<sup>195</sup>, et une « vision routière » traditionnelle partagée tant par les services techniques du Conseil général que par ceux de la Communauté urbaine, confortant leur opposition au scénario sud, meilleur pourtant du point-de-vue urbain et environnemental.

#### 5.1.4 Une convergence des services techniques vers la position du Conseil général

##### Des services techniques privilégiant l'approche « circulation »

L'arbitrage entre les scénarios sud et mixte a fait l'objet de débats nourris au sein de réunions techniques. Certains de ces échanges<sup>196</sup> mettent en évidence un refus tant du responsable du service Voirie du Conseil général que des services techniques de la Communauté urbaine de ne pas appliquer la réglementation en vigueur, quelle que soit la position des services centraux et même si les résultats des simulations de trafic permettaient de penser que les scénarios mixte et sud avaient des impacts équivalents. Selon eux, **les accès doivent « obligatoirement » avoir les caractéristiques de voies de circulation rapide à 90 km/h**, quelle qu'en soit l'utilisation effective proposée (50 km/h) et quels que soit la vocation des différents clusters prévus par l'étude urbaine d'OMA. **En cas d'autre choix, ces deux services ne manqueraient pas de demander d'autres options en vue de l'enquête publique ou à défaut, dans le cadre de l'enquête publique.**

La position des services techniques, en soutien de celle du Conseil général, peut s'expliquer par le cloisonnement des différents services de la communauté urbaine, la structure verticale des services étant accentuée dans l'organisation de la communauté urbaine. L'une des difficultés vient de ce que chaque service technique est formé sur certaines spécialités et n'a pas l'approche transversale que pratique la SPLA. Ces services n'intègrent pas les critères environnementaux dans leur conception des voies, malgré le Grenelle de l'environnement.

##### Un refus de toute dérogation à l'ICTAVRU par les services déconcentrés de l'Etat

La SPLA n'a pas non plus bénéficié d'un soutien des services déconcentrés de l'Etat. Ces derniers ont demandé de respecter les instructions de l'ICTAVRU pour le prolongement de la RD902, même s'ils prenaient acte des développements urbains prévus sur le site. Ils privilégiaient le scénario de desserte nord malgré les contraintes environnementales plus importantes qu'il induisait. Le scénario d'accès sud était préférable du point de vue préservation de l'environnement et des espèces protégées rares, mais les difficultés de fonctionnement routier **exigeraient des dérogations aux réglementations actuelles, ce qui n'était pas envisageable et posait des problèmes de sécurité routière.**

Ils rejetaient le scénario mixte qui cumule les inconvénients des deux autres scénarios. Le critère de préservation de l'Édicnème criard leur semblait « **hypertrophié dans le choix des scénarios** », sans que cela soit justifié compte tenu des **développements urbains envisagés** sur l'environnement du PEX.

<sup>195</sup> Voir supra chapitre 3.5.2.

<sup>196</sup> Un résumé des débats sur les scénarios mixte et sud lors d'une réunion à la SPLA du 25 octobre 2012 figure en annexe 8.5.1.

### La communauté urbaine s'aligne sur la position du Conseil général

Le choix de la communauté urbaine intervenu le 29 octobre 2012 s'est aligné sur la position du Conseil général.

La position du maire de Blagnac, Président de la commission de développement économique, le souci des élus de la Communauté urbaine de ne pas entrer en conflit avec le Conseil général, l'appui des services techniques de la CUTM<sup>197</sup> qui partage le point de vue du Conseil général, ont joué en faveur de l'adoption du scénario mixte avec des profils de voirie de transit.

Ce faisant, il n'a pas suivi la position des services déconcentrée de l'Etat qui refusait ce scénario considéré comme le moins pertinent.

**La position du DGS qui pilote le déroulement du projet est neutre sur ce point.** Il estime le projet complexe, aurait préféré une solution plus traditionnelle, même si elle était consommatrice d'espace. Son souci est avant tout de sécuriser le projet du point de vue juridique et que les délais soient respectés. Sa position est restée neutre sur le choix des scénarios de desserte.

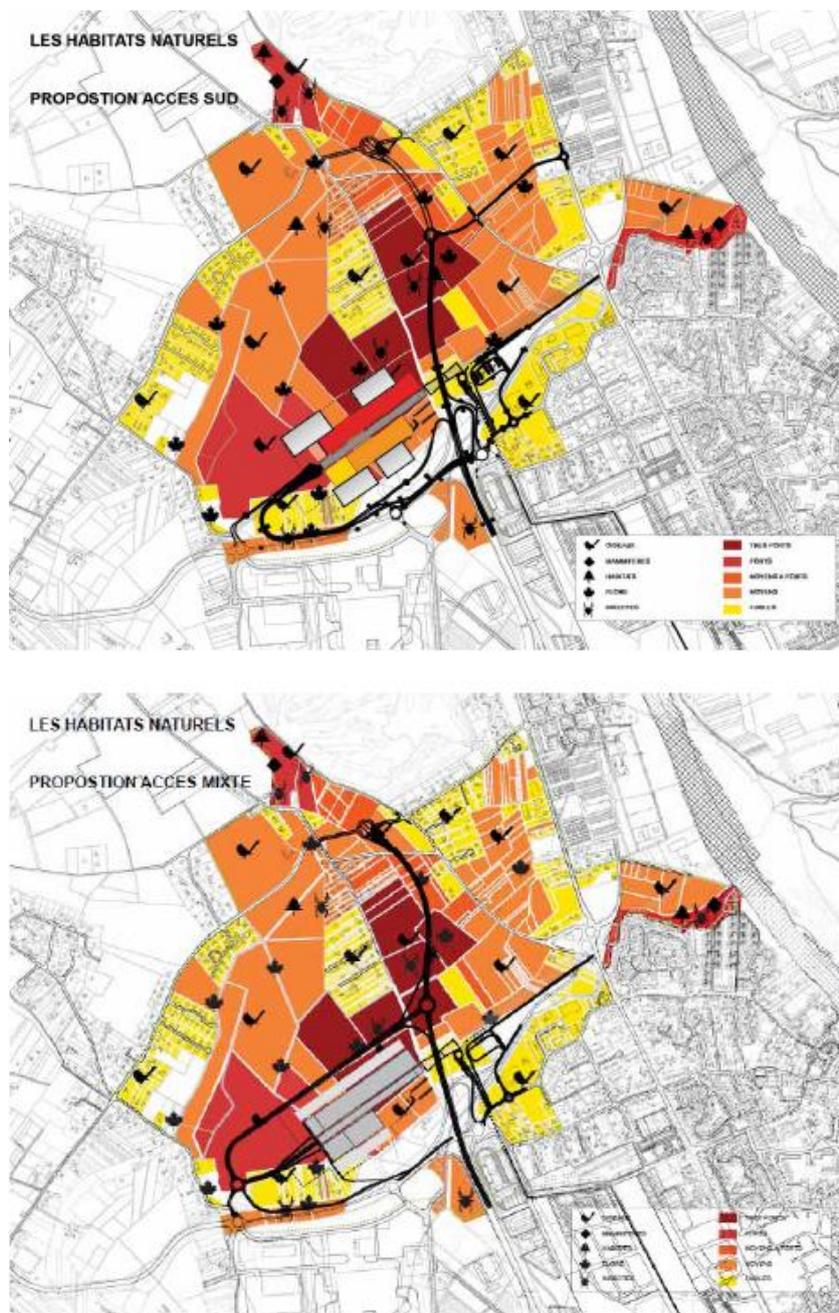


Figure 5.3 - Comparaison des impacts environnementaux entre les scénarios d'accès au PEX- Septembre 2012  
Source : Ecotone / OMA / Ingerop/SPLA Europolia

<sup>197</sup> Certains évoquent un lobbying fort au niveau local pour éviter le scénario sud.

Le scénario sud permettait de développer des solutions d'évitement, le choix du scénario mixte oblige maintenant à limiter les mesures compensatoires qui vont être négociées.

La marge de manœuvre de la SPLA est donc limitée entre des choix dictés par la hiérarchie (contrôle effectif) et les positions conservatrices et/ou prudentes des services de l'Etat au niveau local, réticents à favoriser le scénario sud du fait des dérogations à mettre en œuvre, cela malgré la position de l'Etat central.

### 5.1.5 Une remise en cause de ce choix par les élus des communes concernées

#### **Le scénario sud privilégié avant même l'enquête publique par les élus des communes concernées**

Dès leur présentation des projets de scénarios en fin août 2012, les élus se sont opposés aux projets des scénarios 2 (nord) et 3 (mixte) qui ne leur avaient pas été présentés jusqu'ici<sup>198</sup>. Seul le scénario 1 (sud) avait été discuté avec eux. Les scénarios nord et mixte proposent une boucle de circulation importante qui passe à proximité des zones résidentielles (pavillons) : **or les résidents font front contre cette solution et ont interpellé leurs élus**. La concertation risque d'être l'occasion de leur prise de position. Les élus réagissent assez violemment contre les services techniques de la Communauté urbaine.

De plus, aucun des projets soumis à concertation ne reprend **le projet d'extension de la RD902 vers le nord**, vivement attendu, car promis depuis 20 ans. Les élus sont sensibles aux réactions des riverains qui attendaient de la prolongation vers le nord de la RD902, qui semblait inéluctable avec le projet de PEX, une valorisation de leurs terrains bien placés de part et d'autre de cette future extension. Cette dernière est inscrite depuis longtemps dans les PLU d'Aussonne et de Beauzelle et gèle depuis des années l'utilisation des terrains.

*Cette valorisation attendue s'exprime d'ailleurs avec le contentieux en cours entre l'un des grands propriétaires et la CUTM pour obtenir 35 € du m<sup>2</sup> pour ses terrains, du fait d'une situation proche du grand équipement, contre les 11 € proposés par référence aux valeurs de la ZAD<sup>199</sup>.*

*Les grands propriétaires contestataires risquaient de faire entendre leur voix lors de l'enquête publique.*

#### **Une position de médiation de la SPLA**

La solution d'extension vers la RD2 sur Seilh déçoit les élus, car elle recule d'autant la prolongation de la RD902 vers le nord, voire risque de s'y substituer. Ils auraient souhaité que seul le scénario sud soit proposé à la concertation avec la modification vers le nord. Insatisfaits : « *nous n'avons pas été entendus, vous n'écoutez pas ce que l'on vous demande* », ils imputent à la SPLA le fait que l'extension nord de la RD902 n'a pas été intégrée dans le projet alors que le PEX en donnait l'occasion. La position de la SPLA a été d'expliquer aux maires de ces communes que si plusieurs options n'étaient pas présentées, ce ne serait plus de la concertation<sup>200</sup>. Le blocage est donc d'ordre stratégique et politique.

Il se produit également un « hiatus » entre les services techniques en charge de la voirie, qui en restent surtout au niveau de la modélisation du trafic, tandis que les riverains attendent de ces nouvelles voiries la résolution des problèmes du secteur actuellement très encombré par le trafic pendulaire.

Les études réalisées par la SPLA n'ont cependant pas l'ambition de résoudre les problèmes à l'échelle générale, mais de faire en sorte que la desserte du parc puisse se faire « **sans aggraver la situation** », ce qui n'est pas le même angle d'attaque.

La position de la SPLA est ainsi devenue complexe car elle est laissée en position de médiation entre le département, les communes, les élus de la Communauté urbaine et ses services techniques.

#### **Un désaccord sur le choix final du scénario retenu par la communauté urbaine**

Le maire d'Aussonne ne partage pas le choix fait par la « majorité de la communauté urbaine de Toulouse Métropole » et du Conseil Général à la suite de la concertation<sup>201</sup> : cette décision « unanime » ne correspond pas à leur choix de scénario. Ils ont écrit au président de la Communauté urbaine sans avoir reçu de réponse sur ce point.

Ils auraient souhaité que le scénario sud présenté lors des réunions publiques et pour lequel un consensus semblait se profiler, soit retenu.

<sup>198</sup> La réunion avec les élus aurait été houleuse, mettant dans l'obligation la SPLA de jouer la médiation. Le mécontentement se focalisait sur les services techniques de la communauté urbaine.

<sup>199</sup> Voir *infra* Valorisation foncière, chapitre 5.3.1.

<sup>200</sup> Voir Chapitre 6.2.4.

<sup>201</sup> Comité de suivi du 7 février 2013.

*Selon la mairie d'Aussonne, le scénario mixte ne permet pas de libérer la circulation venant du nord du secteur. Le transit des chemins communaux vers la RD2 ne va pas être allégé. La circulation du nord vers le sud n'est pas améliorée.*

Les élus d'Aussonne se réservent donc la possibilité de faire des observations **lors de l'enquête publique** et de demander d'étudier d'autres scénarios qu'ils estiment meilleurs que celui qui a été choisi.

*« Le choix s'est fait sous la pression du Conseil général. Sa position est « non discutable ». Ce n'est pas la position d'Aussonne, mais ce sera le scénario qui sera retenu ».*  
*Président du comité de suivi du Parc des expositions, comité de suivi du 7 février 2013*

### 5.1.6 L'impact sur le quartier de Laubis à Seilh

Le choix du scénario de desserte du PEX, avec l'extension de la RD902 vers la RD2 qui traverse la commune de Seilh aura un impact sur l'aménagement de la ZAC Laubis.

- Dans un premier temps, la RD2 dont la circulation va être accrue du fait du fonctionnement du PEX, restera un axe de transit à forte circulation. Il n'est pas prévu à ce stade de débouché direct de la ZAC sur la RD2 contrairement aux hypothèses développées lors du concours.
- Dans un second temps, lorsque le projet de déviation de Seilh sera réalisé par le département, la RD2 pourra être aménagée comme un boulevard urbain, avec une mixité d'usage de la voie : véhicules particuliers, piste cyclable, extension attendue du tramway venant desservir le quartier, cheminements piétons. Des branchements directs sur la RD2 seront alors ménagés. L'extension du tramway se justifiera par le développement de l'urbanisation au-delà des 600 logements de Laubis.

Là encore, ce sont les instructions ICTAVRU qui déterminent les caractéristiques de la voirie. Comme dans le cas du PEX, il n'est pas possible de prendre en compte, dans les délais du dossier de création de la ZAC, les modifications attendues des instructions en cours d'élaboration au niveau central (nouvelle conception des voies en boulevards urbains).

La RD2 étant de **compétence départementale**, le responsable des routes du conseil général respectera les règles en vigueur qui sont aussi appliquées au cas du PEX. Par ailleurs, un traitement en boulevard urbain serait beaucoup plus **onéreux** que le traitement classique de ce type de voie. Ces deux raisons expliquent le choix du Conseil général. Les services techniques de la Communauté urbaine prennent acte de cette position ferme : *« il n'est pas possible à leur avis d'aller contre l'avis du Conseil général ».*

## 5.2 MESURES COMPENSATOIRES ET DEVELOPPEMENT URBAIN PERIPHERIQUE

Le choix de scénario de desserte du PEX a une incidence directe sur les mesures compensatoires exigées pour la préservation de la biodiversité. Ces mesures compensatoires qui, selon la doctrine ERC<sup>202</sup>, doivent être de préférence prévues sur le site impacté, viennent contrarier les projets de développement urbain prévus au SCOT.

### 5.2.1 La réalisation du PEX nécessite la signature du contrat d'axe 21

**Un contrat d'axe<sup>203</sup> est décisif pour l'autorisation du projet de PEX :** sans la signature de ce document, il est interdit de développer un projet urbain couvrant plus de 20 % des surfaces d'extension urbaine prévues par le SCOT. Par suite, en dehors d'un contrat d'axe, le projet de PEX ne pourrait pas développer plus de 50 ha au sol. Les surfaces prévues étant supérieures, le contrat d'axe 21 prévu par le SCOT devait être signé prochainement entre la Communauté urbaine de Toulouse Métropole et Tisseo. Il engagera les deux maîtres d'ouvrage sur le développement futur du secteur en explicitant une vision commune globale du développement urbain et de sa desserte par transports en communs.

<sup>202</sup> Eviter, réduire, compenser.

<sup>203</sup> Ou convention de cohérence urbanisme / transport.

Le contrat d'axe prend en compte les densifications de l'ensemble de la zone, il indique les engagements de l'autorité organisatrice des transports, il engage les collectivités sur la densification de la zone et précise la programmation urbaine prévue tout autour.

#### **Les territoires concernés par un contrat d'axe**

Les territoires d'urbanisation future concernés par le contrat d'axe sont traités de façon globale (ils sont localisés par des pixels contigus à d'autres situés dans la zone d'influence).

Les territoires de contrat d'axe correspondent à l'influence des TCSP dans les territoires de la ville intense. Ils sont repérés dans la carte (en bleu) et sont répertoriés dans une liste. Au sein des territoires de contrats d'axe, l'ouverture à l'urbanisation de territoires d'accueil du développement (pixels) est conditionnée à la planification et à la signature d'un contrat d'axe.

**T1 : contrat d'axe 21.** Le projet de TCSP correspondant doit figurer au PDU.

Extrait du SCOT – DOG P123

Le territoire concerné par le contrat d'axe 21, qui concerne le PEX, est de 500 m autour d'un tramway, de 400 m autour d'un BHNS<sup>204</sup>. L'extension du T1 a été prévue par le SCOT pour desservir le projet urbain qui va se développer autour de l'implantation du futur Parc des expositions sur la commune d'Aussonne, et les réserves foncières limitrophes sur les communes de Beauzelle et de Seilh. Ce territoire concerne la « Porte métropolitaine ouest ». Il concentre les activités économiques autour de l'aéroport de Blagnac.

Le SCOT attribue 26,5 pixels, soit sur la base de 9 ha par pixel, une zone d'extension d'environ 240 ha :

- 12 pixels économiques (108 ha, 2700 emplois).
- 14,5 pixels mixtes (130,5 ha, 6500 logements, 4000 emplois).

Parmi les voies d'accès, l'extension vers le nord de la RD902 vers le nouveau franchissement de la Garonne (liaison avec l'A62 et le pôle logistique d'Eurocentre) est prévue.

Les connexions avec le centre de Toulouse seront assurées avec l'extension du T1 et la ligne aéroport (« Envol »).

Le SCOT recommande sur ce territoire le renforcement du pôle aéronautique autour de l'aéroport international et une diversification des activités économiques.

Le prolongement de la ligne de tramway T1 est programmé :

- inscription dans le PDU pour 2015. PEX : prolongement d'1 km (coût : 19 M€, hors foncier et matériel roulant). Indispensable au fonctionnement du PEX, sa mise en service doit être concomitante avec ce dernier ;
- ultérieurement, poursuite du tracé indiqué au PDU pour desservir les zones de développement urbain d'Enseigne-Beauzelle de Chapello, et Laubis sur la commune de Seilh.

Ce contrat d'axe permettra la création d'un nouveau quartier à vocation mixte,

Les surfaces des projets d'extension prises en compte dans le contrat d'axe sont les suivantes :

\* PEX : 30 ha, à terme : 115 000 m<sup>2</sup> de surfaces d'exposition couvertes et parvis urbain (pôle multimodal : tramway, bus, autocars et taxis). Cheminements piétons et cycles.

\* Site de Laubis : concours Européen : 20 ha, dont 13 ha urbanisés, le reste en espaces naturels.

ZAC de 600 logements, des services et de l'artisanat (100 emplois). Les premières constructions dès 2016.

\* Zone de l'Enseigne : projet de développement économique communautaire sur **70 ha** sur la commune de Beauzelle (horizon 2020-2030).

\* Zone de Chapello : **43 ha**

Une prolongation du T1 est prévue en 2025 pour desservir le quartier de l'Enseigne et de Laubis : longueur de 900 m (renforcement de la desserte du bus 30 en attendant).

L'urbanisation future s'inscrit dans le cadre d'un projet d'ensemble avec un phasage évolutif en cohérence avec le rythme de développement urbain du territoire. Ce contrat a un caractère évolutif : il pourra être révisé en fonction de l'évolution des projets.

On notera que le contrat d'axe explicite les projets de développement urbain à l'horizon 2030. Les études de développement urbain sur la bande active en cours de réalisation par OMA s'inscrivent donc dans ce potentiel de développement et visent à en traduire une répartition des potentiels selon des clusters reliés les uns aux autres dans un schéma d'organisation cohérent.

<sup>204</sup> Bus à haut niveau de service.

## 5.2.2 Les arbitrages entre les enjeux entérinés par le SCOT

L'AUAT avait élaboré le schéma de secteur sur les six communes du secteur nord-ouest de l'agglomération (SIVOM de Blagnac). Ce schéma a ensuite été intégré au SDAT puis au SCOT actuel. Le rôle de l'agence d'urbanisme est de réfléchir et de concevoir les cadres de développement sur l'ensemble de l'agglomération permettant le développement en **mettant en cohérence l'ensemble des enjeux** : naturels, archéologiques, urbains, économiques. Ils arbitrent ainsi entre les différentes logiques parfois contradictoires qui peuvent se superposer sur un même secteur à enjeux forts.

Les projets particuliers ont vocation à s'inscrire dans ce cadre général : il ne faut donc pas modifier le cadre général en fonction de la réalisation plus ou moins facile de projets isolés mais arriver, par la réflexion et les ajustements des projets, à concilier l'ensemble des enjeux.

L'élaboration du SCOT par l'AUAT, approuvé en mars 2012, a été l'occasion de réfléchir aux grands équilibres entre fonctions au niveau élargi.

Le premier enjeu était de rechercher un équilibre dans le développement économique de l'agglomération, concentré sur la partie nord-ouest de l'agglomération et sur le centre de Toulouse, du fait de l'attractivité d'Airbus sur les entreprises locales, entraînant des difficultés de circulation dans un secteur insuffisamment desservi par les transports en commun rapides. **En classant « Porte métropolitaine » le secteur nord-ouest**, le SCOT entérine les objectifs de développement économique et urbains de ce secteur portés depuis 1996 par le SIVOM de Blagnac. Ce secteur était le seul de l'agglomération à avoir engagé une politique de développement cohérente entre plusieurs communes. Les autres communes de l'agglomération étaient très divisées et sans véritable politique urbaine.

Cependant, le SCOT amorce une réorientation de ce développement vers le sud-est (pôle de recherche et industriel) et le sud (concentration des centres commerciaux).

Le second enjeu était, à la suite du Grenelle de l'environnement, de **préserver les espaces naturels et les continuités écologiques** (avec notamment les deux axes nord-sud et est-ouest qui traversent le secteur du projet PEX). Les espaces agricoles autour de la ville centre devaient également être protégés.

Un troisième enjeu était de développer un **accueil mixte habitat -activités économiques**

Le PEX avec sa bande active marque physiquement l'arrêt de l'urbanisation dense qui s'est développée. Au nord de cette bande, on retrouve un habitat sous forme de lotissements peu denses et des terrains agricoles dont certains sont encore en exploitation.

## 5.2.3 Les mesures compensatoires contrarient les projets de développement

La recherche de mesures compensatoires qui devaient être proches du site impacté a été guidée par la structure de propriété foncière et le souci de ne pas hypothéquer les projets de développements futurs sur le site :

- La Communauté urbaine de Toulouse Métropole et l'EPFL sont propriétaires de terrains au nord et à l'ouest du PEX : ils ont été acquis progressivement dans le cadre de la ZAD (vocation de développement économique complémentaire à Aéroconstellation). Le souci était d'assurer un dégagement naturel au PEX au nord et d'éviter le mitage urbain futur.
- Le site de l'Enseigne est gelé pour deux raisons :
  - ne pas se bloquer l'avenir du fait de l'extension nord possible de la RD 902 ;
  - ne pas empêcher les projets sur la bande active proposée par OMA : les mesures compensatoires gèlent à long terme l'utilisation des terrains support pour des constructions.

Un autre secteur de mesures compensatoires de 14 ha se concentre sur le secteur de Laubis. Ces mesures devraient être compatibles avec les projets du maire de Seilh (projet d'y réaliser des jardins familiaux). Le cluster nature proposé par OMA (bande urbaine) devra être mis en cohérence avec cette vocation<sup>205</sup>.

### La contradiction entre mesures compensatoires et développement économique

Les mesures compensatoires prévues sur la ZAD d'Aussonne viennent contrarier les projets d'extension de zones d'activités sur cette commune. Elles recouvrent les zones de développement économique prévues au SCOT (12 pixels soit 108 ha, dont 30 seront effectivement impactées par le bâtiment et 40 par les surfaces dédiées aux mesures compensatoires)<sup>206</sup>. La quasi-totalité des surfaces de développement potentielles sont neutralisées par le PEX.

<sup>205</sup> Voir figure 4.4, chapitre 4.2.3.

<sup>206</sup> Voir supra 5.2.3.

« Les mesures compensatoires vont juste sur les pixels qu'il nous reste. Cela veut-il dire que l'ensemble des pixels prévus est rayé de la commune ? On a accepté le PEX, mais on doit nous laisser tranquilles sur le reste. Cela veut dire qu'il y a gel de l'occupation des terrains, on ne peut plus accueillir d'entreprises (notamment entre le PEX et Aussonne près de la RN224). On a déjà été obligés de refuser une entreprise aéronautique qui nous a demandé deux fois de suite. Comment développer l'emploi sur la commune ? Il faudra mettre en conformité le PLU et on se prive de nos terrains pour les activités ». Maire d'Aussonne.<sup>207</sup>

Territoires d'intensification et d'extension urbaine

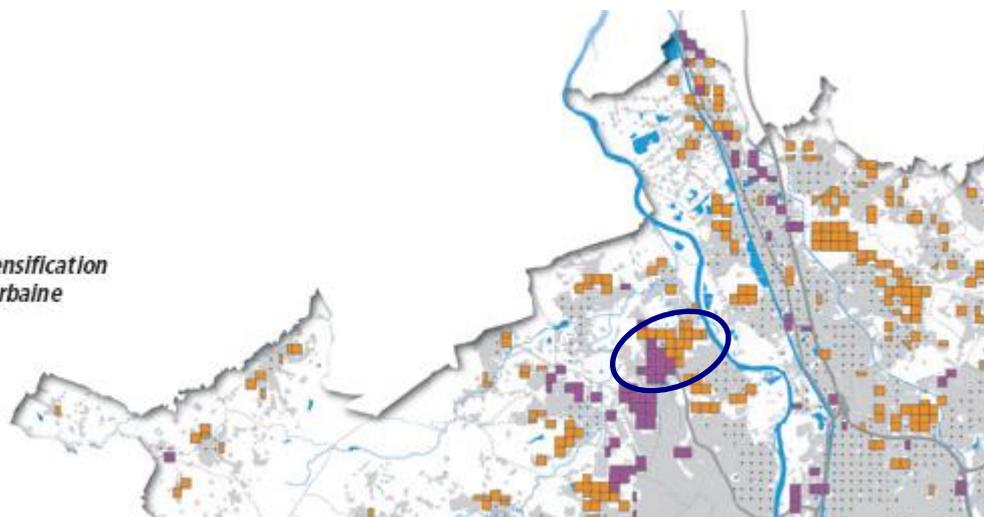


Figure 5.4 - Les pixels prévus par le SCOT dans le secteur du PEX

Source : SCOT- DOG approuvé en mars 2012. AUAT.

Une vocation définie par la couleur des pixels :

\* Les **teintes orangées** recouvrent les zones mixtes. Ces zones pourront accueillir de l'habitat et des activités économiques diverses. Les documents d'urbanisme préciseront l'occupation du sol en cohérence avec les objectifs définis dans le DOG (au moins 50 % du foncier dédiés à l'habitat).

\* Les **teintes violettes** désignent les territoires dédiés au développement économique. Ces territoires s'ajoutent ainsi au développement économique prévu en zones mixtes. (SCOT- DOG).

La vision de la communauté urbaine<sup>208</sup> sur ce secteur (et par conséquent, son choix de politique de développement) était le développement urbain et non la préservation des espaces agricoles.

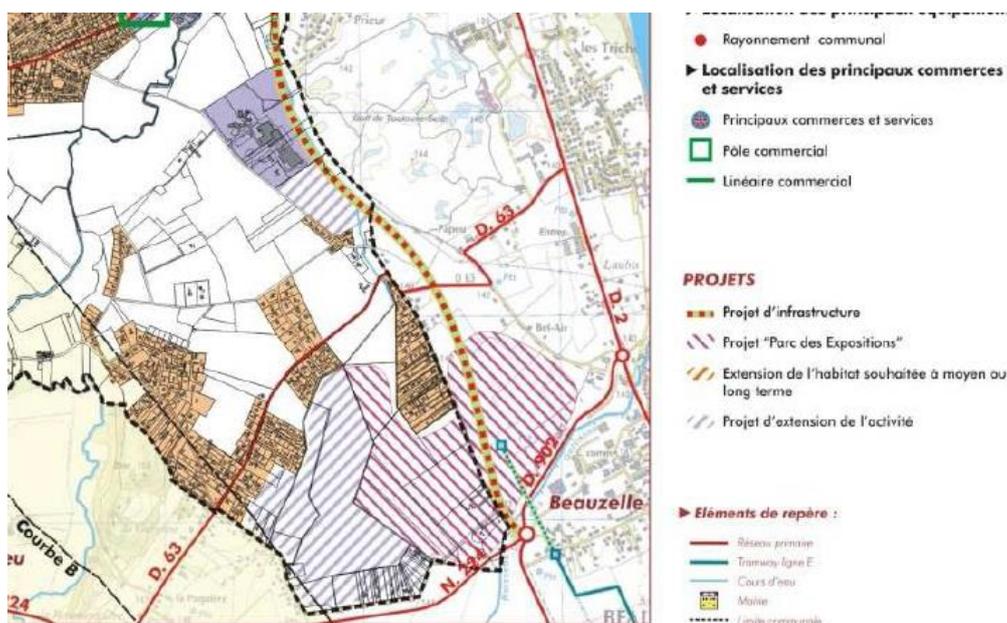


Figure 5.5 - Destination des terrains sur le sud d'Aussonne

Source : PADD d'Aussonne. Révision du PLU. 2012. AUAT

<sup>207</sup> Comité de suivi du 7 février 2013.

<sup>208</sup> Entretien avec monsieur Raynal, président délégué de la Communauté urbaine et maire de Tournefeuille, 24 octobre 2012.

Les élus d'Aussonne remettent en cause ce choix imposé pour la biodiversité, qui les prive de leur capacité d'accueillir des activités artisanales et PMI/PME complémentaires de cet équipement d'intérêt communautaire. Dans le cadre de la révision du PLU d'Aussonne, les propriétaires ont fait valoir leur souhait d'obtenir des droits de construire sur les terrains proches du PEX, actuellement classés en AUo (IVNA).

#### 5.2.4 Un transfert de pixels est souhaité pour préserver le potentiel économique

Dans ces conditions, les élus demandent des « transferts de pixels »<sup>209</sup> pour pouvoir récupérer leur potentiel de développement. La solution envisagée serait de réaliser un transfert de pixels par type d'activités en retrouvant le même volume dans l'espace prévu par le contrat d'axe. Ce qui entraînera l'obligation de modifier le SCOT ou de le réviser (changement de la nature des sols). Cela risque cependant de prendre du temps : la première modification possible du SCOT vient de se clore (février 2013).

La localisation envisagée serait à l'ouest du PEX où avait été déjà prévue une zone de 12 ha pour accueillir des activités. Il serait notamment nécessaire que ces activités soient compatibles avec le PEX.

« On avait déjà parlé tous ensemble sur le projet, on était d'accord que le PEX se mettait sur les communes d'Aussonne, avec les retombées que cela va avoir. Maintenant si on est tous d'accord qu'il faut pouvoir développer des zones d'activités pour accueillir les artisans qui le demandent. Les mesures compensatoires sont nécessaires pour faire le PEX et il faudra renoncer à quelques pixels de zone artisanale. Mais on est d'accord que ce serait bien d'avoir des activités complémentaires près du PEX. Attention, il n'y a pas de volonté de spoliation de pixels avec les mesures compensatoires. On y réfléchit déjà. On a bien dû renoncer à notre base de loisirs lors de l'A380. La RD902 va maintenant vers Seilh...on va trouver à récupérer les pixels qui participent à une conformation des activités économiques générale du projet et du point de vue esthétique ». Président du comité de suivi du PEX, 7 février 2013.

#### 5.2.5 Les mesures compensatoires incompatibles avec les activités agricoles

La prolongation de la RD902 vers Seilh avait de fait peu d'impact sur les exploitations agricoles locales : les terrains agricoles sont peu exploités sur ce secteur. Les propriétaires fonciers sont davantage dans une logique de cession de leurs terrains en tant que terrain à bâtir. Il s'ensuit que le passage de la nouvelle voie ne devrait pas induire de mesures d'aménagement foncier.

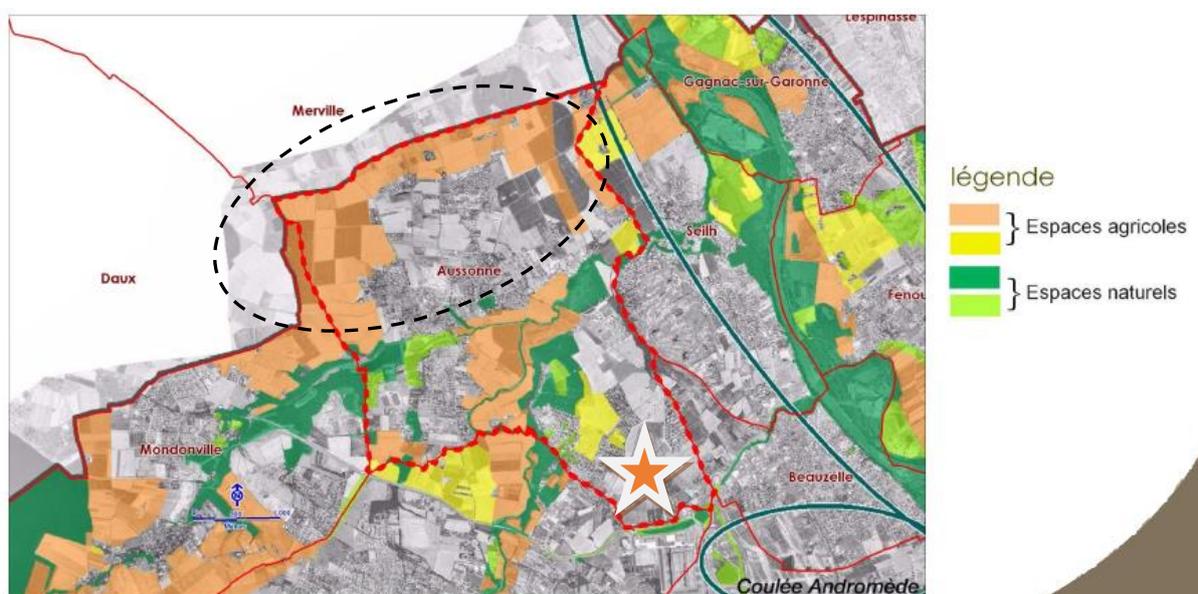


Figure 5.6 - Localisation des espaces agricoles à préserver  
Source : PADD d'Aussonne. Révision du PLU. 2012. AUAT.

Etoile : PEX

De même, les mesures compensatoires prévues sur Aussonne au nord du PEX ne concernent pas d'exploitation agricole en fonctionnement. Elles visent à la restauration de prairies et de mares.

<sup>209</sup> Ce transfert de pixels s'apparente au transfert de COS. Ce dernier est cependant supprimé par le projet de loi ALUR (article 74) dans la logique de la suppression des COS (droits acquis de constructibilité).

Les terrains propriété de la communauté urbaine ou de l'EPFL ont fait l'objet d'un bail précaire avec un exploitant agricole. Ce bail est renouvelable année par année.

Des mesures agro-environnementales pouvaient être éventuellement mobilisées pour encourager les exploitants agricoles concernés à gérer les terrains pour préserver des conditions favorables aux espèces protégées : éviter les cultures intensives, fauche tardive pour préserver les espèces.

Le projet de zones de mesures compensatoires alternatives pour les Cédicnèmes criards (122 ha) proposée par Ecotone dans la partie nord de la commune d'Aussonne a été refusé par les élus de la commune « pour ne pas être encore pénalisé »<sup>210</sup>. Le PLU classe en effet ce secteur en espaces agricoles, et ce sont les rares encore disponibles sur le territoire communal.

La délimitation de secteurs destinés aux mesures compensatoires peut cependant aussi être mobilisée par les élus pour empêcher le développement d'activités qu'ils ne souhaitent pas favoriser sur leur commune<sup>211</sup>.

Contrairement aux attentes de la SPLA, l'avis donné par la chambre d'agriculture de Haute Garonne a été favorable **avec réserves** pour l'enquête publique pour le PEX. Elle demande à être associée pour étudier les mesures de gestion qui seront adoptées pour les mesures compensatoires environnementales, pour les espaces environnant le PEX, comme pour celles prévues sur Pibrac : si elles sont favorables aux espèces, **les mesures de gestion envisagées ne sont pas compatibles avec les modes d'exploitation locaux**. Des compensations financières seront à proposer pour pertes de capacités de production agricoles et de revenus des agriculteurs. Agriculture intensive et mesures de compensation environnementales incluant une fragmentation subtile des zones d'habitats favorables à reconstituer pour quelques espèces rares, ne font pas bon ménage.

### 5.2.6 Les corridors écologiques à mobiliser pour les mesures compensatoires

Les corridors écologiques ont été utilisés par OMA en tant qu'atout de valorisation de l'environnement du PEX. Seule une faible partie de ces surfaces correspondent aux mesures compensatoires nécessaires.

Le corridor écologique nord-sud est situé au milieu de la zone agricole de Beauzelle. Cette zone est neutralisée à la fois par ce corridor écologique qui aurait pu être situé en limite de l'axe routier est (neutralisation d'une bande de 50 m de large), et par l'emplacement réservé pour la prolongation de la RD902 à l'horizon 2030 (gel d'une bande de 170 m de large compte tenu des marges de recul pour la zone de bruit). Le maire aurait préféré pouvoir récupérer à terme ces espaces pour y permettre le développement des activités, en complémentarité avec le PEX.

Les corridors écologiques sont prescriptifs (P12) : ils doivent obligatoirement être respectés par le projet, même si l'emplacement exact (parcelles impactées) de leur passage n'est pas opposable<sup>212</sup> **et peut être négocié**. Peu importe qu'ils correspondent ou non à des observations de déplacement de faune. A défaut, ils doivent être reconstitués.

Si le corridor écologique nord-sud prévu sur le site peut se concrétiser (coupure verte le long du projet de prolongation de la RD902), le corridor est-ouest est plus délicat :

- l'axe est-ouest va nécessairement franchir la 2 fois 2 voies, les aménagements seront complexes et coûteux pour respecter cette exigence ;
- des rétrécissements de l'axe est-ouest sont inévitables (7 m au nord du PEX et 10 m par endroits à l'ouest du site) ;
- après le franchissement de l'extension de la RD902, le corridor écologique se poursuit vers l'est du site mais bute à nouveau sur la RD2 avant de se poursuivre vers la Garonne.

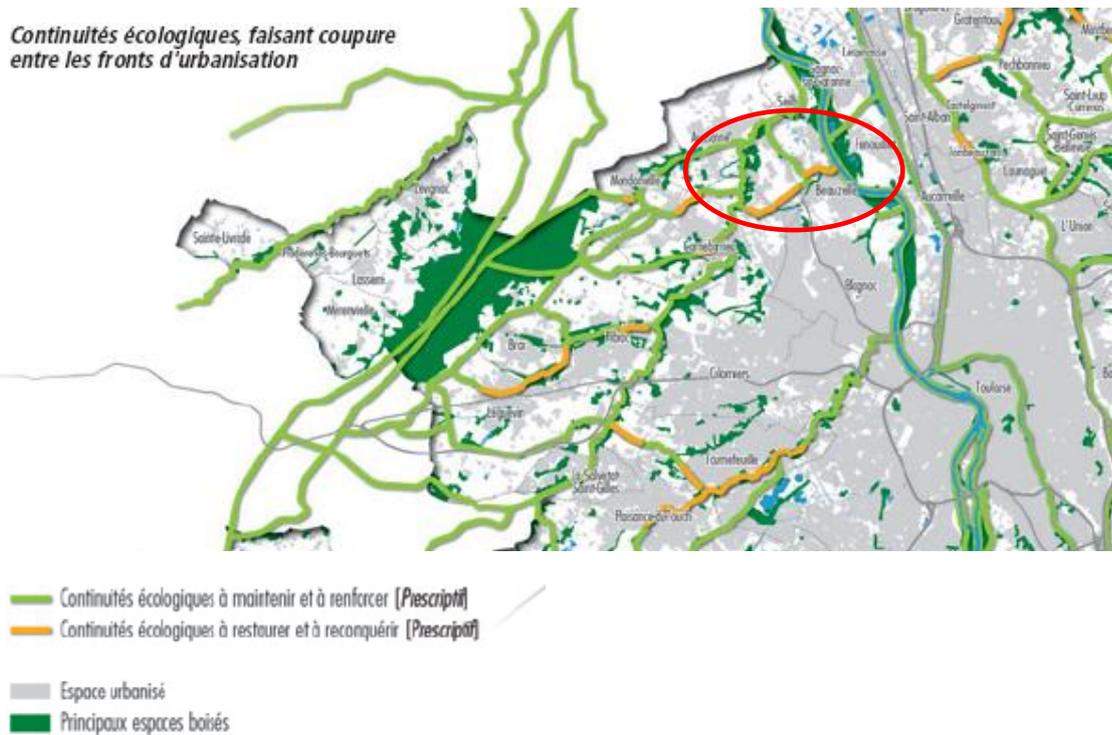
La dernière localisation du corridor ouest-est au nord du PEX, traversant le milieu du terrain concerné, correspond au projet initial de l'AUAT. Pour cette dernière, ce qui importe est de « **montrer l'évolution des projets et les compromis trouvés pour respecter l'esprit des orientations, peu importe que les continuités se fassent en souterrain ou en viaduc ou autre solution** ». Les tracés des corridors écologiques sont relativement flexibles et pourront être ajustés au cas par cas lors de l'affinement de leur positionnement (à la parcelle).

<sup>210</sup> Comité de suivi du PEX, 7 février 2013.

<sup>211</sup> Ce classement en zone naturelle pour les mesures de compensation peut également répondre à des stratégies des élus visant à empêcher certains projets de développement sur des parcelles exclues du périmètre de la ZAD. Cependant, les mesures compensatoires ne peuvent pas se développer sur des terrains potentiellement urbanisables dont la valeur est supérieure à celle des terrains agricoles.

<sup>212</sup> Seules les parcelles inscrites dans le document graphique du PLU sont opposables.

*Continuités écologiques, faisant coupure entre les fronts d'urbanisation*



**Figure 5.7 - Les continuités écologiques prescriptives à préserver ou reconstituer**  
SCOT DOG AUAT - mars 2012

*P12 A cette fin, les documents d'urbanisme garantissent la continuité du tracé. Ils préservent une largeur **minimale de 50 mètres**<sup>213</sup> et un caractère inconstructible dans les espaces non urbanisés permettant d'assurer le maintien, le renfort ou la restauration des continuités écologiques. Toutefois, sous réserve d'une étude spécifique, cette largeur **pourra être adaptée au contexte écologique local**.*

L'AUAT est prestataire pour réaliser la révision du PLU d'Aussonne : ce PLU prend en compte les études urbaines et environnementales sur le secteur et le tracé de corridor écologiques. Ce tracé doit être **compatible avec celui figurant au SCOT et non pas conforme**. Ce n'est pas une directive mais des **intentions d'aménagement et la protection des enjeux forts**. Il importe surtout de respecter les enjeux qui sont de proposer des compensations permettant aux insectes et animaux de se recréer un environnement qui leur permette de se reproduire et de préserver les espèces protégées. Ces documents n'ont pas à être appréhendés de manière formelle et réglementaire. Ils doivent surtout pousser les concepteurs à intégrer dans leurs projets ces préoccupations et proposer des solutions compensatoires. OMA est venu rencontrer l'AUAT pour adapter le projet en conséquence.

*« Il n'y a pas de tracé précis, on ne raisonne pas à la parcelle. Quand il faut traduire dans le PLU il est possible de s'arranger ».*  
*Le problème réside dans l'axe est-ouest qui traverse la RD902. Il faut comprendre la notion d'intérêt général. Il n'y a pas d'incompatibilité entre le projet de corridor écologique et le projet PEX : il faut au contraire **intégrer en son sein les espaces qui permettent d'assurer ces continuités écologiques** par rapport au D 902. Ces éléments devront être intégré dans le PADD dont les orientations doivent à leur tour est intégrées dans le PLU.*  
*Patrick Contart, AUAT.*

Cependant, leur absence dans le règlement ou dans les documents graphiques peut faire l'objet de réserves voire de recours comme le commissaire enquêteur le relève lors de l'enquête publique relative à la révision du PLU d'Aussonne<sup>214</sup>.

<sup>213</sup> On notera que les demandes de la CUTM de suppression des continuités écologiques qui compliquaient la réalisation du projet PEX ont été partiellement retenues lors de l'enquête publique. Initialement prévues sur une largeur **minimale de 100 mètres**, cette largeur a été réduite de moitié. L'échelle de la carte conforte les prescriptions de P12. Les documents graphiques n'ont pas été modifiés, mais le texte a été modifié **laissant ouverte la possibilité de rendre compatible le projet avec le maintien de ces continuités**. La prescription P12 fait maintenant référence à une largeur de 50 m. La DREAL exigerait 100 mètres, mais cette largeur n'est pas réglementaire (prescriptive). Le document approuvé du SCOT est le seul applicable.

<sup>214</sup> Rapport d'enquête publique relatif à la révision du PLU du Grand Toulouse, commune d'Aussonne. 27 juillet 2012. Ces contraintes de continuités écologiques ont été relevées par le commissaire enquêteur lors de l'enquête concernant la révision du

*La Communauté urbaine de Toulouse Métropole aurait eu la possibilité lors de l'enquête publique pour la révision du PLU d'Aussonne, de faire valoir ses observations sur les contraintes occasionnées par les corridors écologiques. Ces observations auraient pu être discutées. Elle ne serait pas intervenue sur ce point.*

Les premiers documents établis dans le cadre du SRCE<sup>215</sup> ne tiennent pas compte non plus de ces corridors écologiques, ces derniers passent au sud de la zone. Cependant, le SCOT peut maintenir ces continuités écologiques même si elles ne figurent pas dans le SRCE, à partir du moment où elles ne sont pas incompatibles avec la vocation des sols inscrite dans le document régional.

**Non cohérence entre corridors écologiques du SCOT et le SRCE :**

- *le SCOT est prescriptif : il doit s'appliquer même si les constats lors des études d'impact n'ont pas repéré l'existence de ces continuités. Ces continuités est-ouest doivent être restaurées. Même si ces continuités étaient supprimées par une révision du SCOT, cette modification interviendrait trop tard pour le PEX (l'enquête publique sera réalisée en octobre 2013).*
- *le SRCE est en cours de finalisation à la Région Midi-Pyrénées. Il se peut très bien que certains corridors figurant au SCOT y soient inclus. Le SRCE sera achevé fin 2013 puis mis à enquête publique.*
- *Tant que le SCOT est compatible avec le SRCE, ce document peut imposer des mesures de protection plus exigeantes que celles prévues par le SRCE.*

La proposition de corridor ouest-est proposée par OMA au nord de l'emprise du PEX a finalement été entérinée lors de la mise en compatibilité du PLU pour la commune d'Aussonne (OAP). A charge des opérations futures de prolonger cette continuité écologique au-delà du territoire d'Aussonne. Cette décision a pu être prise au vu de l'étude d'impact qui mettait en évidence **l'absence de corridor écologique fonctionnel d'importance** dans un secteur déjà largement mité par l'urbanisation et traversé par de grandes infrastructures. Il n'était **pas non plus pertinent** d'en reconstituer un en raison de l'important trafic généré par la RD902 qui ne manquerait pas d'aboutir à des risques de « collision » avec les espèces qui s'y aventureraient. *Le site « n'a pas un intérêt véritable pour la trame verte et bleue du territoire toulousain ».*

### 5.3 LA MAITRISE DES PLUS VALUES FONCIERES

Il peut y avoir une contradiction entre la volonté de concertation, pour favoriser l'adhésion des populations locales au projet, et la maîtrise des plus-values foncières.

Par ailleurs, la recherche des mesures compensatoires pour la préservation de la biodiversité à proximité des projets qui les génèrent, peut renforcer la compétition sur l'espace dans les zones tendues. En même temps, ces terrains étant conservés en zone naturelle inconstructible, ces mesures peuvent contribuer à contenir la hausse des prix foncier en fixant des prix de référence inférieurs à ceux des terrains constructibles.

#### 5.3.1 Les besoins de maîtrise foncière et l'affichage des projets

L'enjeu, sur le secteur du PEX, est de contenir la pression foncière pour faciliter son développement ultérieur en fonction du projet de territoire conçu par OMA.

#### Une partie des terrains est en ZAD

Une partie des terrains sur Aussonne est protégée contre la hausse des prix fonciers sensible en limite d'agglomération. En effet, pour faciliter l'extension des activités d'Airbus, le SIVOM de Blagnac Constellation a délimité des ZAD dès 2003.

- ZAD Aéroconstellation sur Aussonne (avec renouvellement pour la période 2008-2013) : cette ZAD pour réserves foncières avec DUP est destinée au développement économique. Elle couvre 122 ha. Les terrains sont partiellement maîtrisés, 70 ha ayant déjà été acquis. Il reste ainsi 52 ha à acquérir. Le PLU a classé ces terrains en zone à urbaniser (IV NA). La valeur estimée par France Domaine est de 11 € par m<sup>2</sup> (friches agricole).

---

*PLU d'Aussonne : « Les continuités écologiques répertoriées dans le SCOT si elles paraissent avoir globalement été prises en compte dans le règlement graphique du PLU, ne sont toutefois pas identifiées au niveau de la zone 1AU0 ». Le SCOT prescrit, dans le sud de cette zone 1 AU0, une « continuité écologique à restaurer et à reconquérir (...) notamment dans le cas de projet d'implantation d'activités économiques, source de nuisances potentielles pour les riverains...p 30.*

<sup>215</sup> Schéma régional de cohérence écologique. DREAL.

- ZAD de l'Enseigne sur Beauzelle, sans DUP. Les terrains sont classés en zone agricole. Les prix des terrains sont en moyenne de 6 € par m<sup>2</sup> (référence de France Domaine en 2011). 52 ha étaient à acquérir en 2011.

Sur la commune de Seilh, les terrains du secteur Chapello, support des extensions de la RD902 et des clusters envisagés, ne bénéficient pour leur part d'aucune protection foncière (mais d'un zonage fermé à l'urbanisation). 22 ha sont à acquérir. La Communauté urbaine n'a aucune possibilité d'intervention, ne bénéficiant pas de droit de préemption et n'étant pas informée des ventes par une DIA.

Le PLU a cependant classé le secteur Chapello/Percin de 23 ha en zone AUEo, zone d'urbanisation future à moyen ou long terme. Cette zone, à vocation économique, est destinée à prolonger le secteur de développement économique communautaire du PEX et d'Aéroconstellation. Ces terrains ne sont pas constructibles en dehors d'un plan d'aménagement global et après réalisation des équipements publics d'infrastructures nécessaires à son urbanisation. L'initiative peut venir de la commune ou de l'intercommunalité. Seules des extensions ponctuelles de bâtiment existant sont admises. Le prix de ces terrains est estimé à 5 € par m<sup>2</sup>. Une partie des terrains est classé en UD (emplacement réservé, au débouché sur la RD2). Le prix des terrains est plus élevé sur ce secteur : les terrains à bâtir sont estimés entre 150 et 200 € par m<sup>2</sup>. Une veille foncière est mise en place sur environ 60 ha. L'opération de Laubis, de l'autre côté de la RD2, se fait sous forme de ZAC. Les terrains sont maîtrisés ou en cours d'acquisition.

Ainsi près de 126 ha restaient à maîtriser en fin 2011.

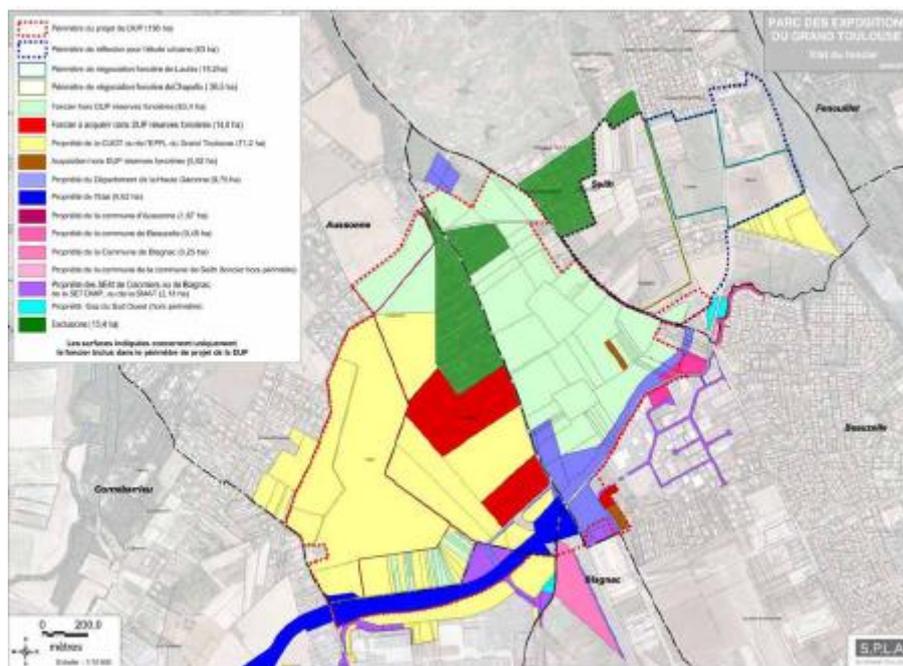


Figure 5.8 - Etat des acquisitions foncières en septembre 2011

Source : SPLA Europolia

### Une connaissance des projets qui ne permet plus de négocier au prix de la ZAD

Les élus locaux constatent une valorisation continue des terrains sur le secteur compte tenu des investissements publics importants déjà réalisés : la ZAC Aéroconstellation, la ZAC Andromède, la prolongation de la RD902, l'itinéraire à grand gabarit (RN224), l'arrivée du tramway T1 en 2010.

Selon un des élus, les acquisitions foncières ont trop tardé alors que tous les outils avaient été mis en place.

« Les acquisitions foncières auraient pu et dû être faites dès que le projet émergeait, or on a laissé passer et attendu trois ans, alors que les outils étaient là : une ZAD avec une déclaration d'utilité publique si on réalise le projet. La ZAC dans ce contexte ne vaut qu'en cas d'expropriation possible, or un grand propriétaire foncier a déjà déposé un recours, donc on s'est embarqué dans les soucis juridiques du recours. Cela semble cependant arranger la communauté urbaine qui voit dans ces recours l'opportunité de ne pas mobiliser tous les financements pour le parc des expositions et laisser venir. Cela leur permet de gagner un peu de temps avant de voter les acquisitions sur le PEX. Tout le monde sait maintenant que le ruban rouge ne sera pas coupé en 2014 mais qu'au mieux le projet arrivera en 2016 ou en 2017 ». Elu local.

Les acquisitions foncières ont été différées pour trois raisons principales :

- la transformation de la Communauté d'agglomération en Communauté urbaine, puis son élargissement à 37 communes ;
- les hésitations des élus de la Communauté urbaine pour réserver un **budget adapté aux enjeux** ;
- l'absence d'un outil foncier adapté. L'EPFL est de création récente. La CUTM a voté récemment une taxe qui lui donne les moyens financiers et une capacité d'emprunt lui permettant d'acquérir les terrains stratégiques<sup>216</sup>. L'EPFL assurera le portage foncier avant de rétrocéder les terrains à l'opérateur qui sera désigné.

Il est trop tard pour contrer la hausse des prix par un classement des terrains cibles dans le PLU avec un zonage qui limiterait les hausses de prix foncier (pratique du rétro-zonage). Ainsi, la mise en compatibilité des PLU qui sera nécessaire pour réaliser les projets n'aura plus d'incidence sur la hausse des prix fonciers qui est déjà intégrée dans les anticipations des propriétaires fonciers. Même si les mesures compensatoires sont prévues sur le secteur nord-ouest du PEX, amenant à **reclasser les terrains en zone agricole ou non constructible**, il sera difficile de renégocier les prix fonciers sur la base de cette nouvelle destination (6 € contre 11 € actuellement du fait de leur vocation constructible à terme). « *Maintenant tout le monde sait la valeur des terrains et on ne pourra plus négocier sur la base du terrain agricole* ».

### **Une stratégie de prise en compte de la valorisation des terrains qui se révèle insuffisante**

Consciente de cette valorisation des terrains résultants des récents développements de l'urbanisation, la SPLA avait déjà en 2011 adopté une stratégie de prise en compte de cette évolution. Elle avait notamment demandé à France Domaine d'estimer les valeurs des propriétés au-dessus du prix effectif de la terre agricole, soit 6 € au lieu de 3 € dans le secteur.

*Pour rappel, les zones agricoles en périphérie de Toulouse, valent en 2010 moins d'1 € et au plus, dans les zones les plus proches de Toulouse, de 3 à 4 €<sup>217</sup> par m<sup>2</sup>.*

Les premières approches de la négociation avec les propriétaires fonciers impactés par le projet ont montré une incompréhension de la différence des propositions d'indemnisation des parcelles en fonction de leur localisation, notamment du fait du zonage du PLU. Les écarts peuvent être importants entre 6 € par m<sup>2</sup> pour du terrain agricole et 20€ par m<sup>2</sup> pour du terrain à bâtir proche des réseaux sur Aussonne ou Beauzelle, davantage sur Seilh. En cas d'acquisition amiable, la collectivité locale peut dépasser l'estimation de France Domaine de 10 %, sauf délibération spécifique de la communauté urbaine.

Ces différences de valorisation de l'estimation de France Domaine sont d'autant plus mal acceptées par les propriétaires, qu'au regard des enjeux du projet urbain, ces terrains leur semblent équivalents. Les propriétaires sont d'autant plus mobilisés contre le projet qu'ils disposent de terrains à cheval sur plusieurs communes. Ce sont des familles d'agriculteurs, souvent liées par le sang (cousins, frères et sœurs). Ils sont parfaitement au courant des différentes actées par France Domaine et refuseront de vendre sauf s'ils sont expropriés.

L'expropriation est très mal vécue dans le contexte politique local. Les risques de recours et de blocages ne sont pas neutres.

Les propriétaires attendent que le zonage du PLU soit modifié après la mise en compatibilité, espérant être indemnisés sur une base de terrain constructible et non de terrain agricole.

Par ailleurs, les références de prix sur le secteur dépendront du jugement d'un recours intenté par un des grands propriétaires fonciers sur Aussonne et Beauzelle contre la CUTM. Le juge de l'expropriation avait confirmé en première instance un prix de l'expropriation à 11 € le m<sup>2</sup> en ZAD (avec DUP pour réserves foncières), contre 35 € demandés par le propriétaire exproprié<sup>218</sup>.

### **Les DUP pour réserves foncières sont désormais difficiles à faire valoir**

Une procédure de ZAD est toujours possible, mais elle a peu de poids face aux évolutions actuelles : les ZAD avec DUP pour réserves foncières sont remises en cause, le juge de l'expropriation y étant défavorable car cela porte atteinte au principe de propriété<sup>219</sup>.

<sup>216</sup> Une partie de ses ressources est affectée depuis 2012 à l'opération Toulouse euro sud ouest. Un programme d'action foncière prioritaire a été défini sur des secteurs cibles pour un montant global d'environ 70 M€. Cette enveloppe est réservée et permettra de saisir les opportunités.

<sup>217</sup> AUAT-Safer-Terres d'Europe.- Perspectives Villes. Marché foncier rural : des acquisitions fortement touchées par la crise en 2008. Mai 2012. Observatoire partenarial environnement. 4 pages.

<sup>218</sup> Voir annexe 8.5.3.

<sup>219</sup> La procédure de ZAD dans un contexte de remise en cause des DUP pour réserves foncières n'aurait désormais plus d'utilité pour maîtriser les prix. Cependant, elle permet aux propriétaires de faire jouer leur droit de délaissement, donnant une année à la

*Ainsi, la préfecture prévenait la SPLA en novembre 2011 du danger que représentait le recours en cours d'instruction d'un propriétaire foncier d'Aussonne **contre la DUP réserves foncières**. Les jugements sont souvent aléatoires (la forme joue autant que le fond). Les recours représentent de plus en plus souvent une opportunité de se faire largement indemniser en bloquant le projet. Même s'il a été débouté par le juge en première instance, ce propriétaire peut faire appel<sup>220</sup>.*

Actuellement, les outils de gel du foncier (ZAD et DUP) ne peuvent être mobilisés que s'il y a un **projet sur les terrains** antérieur à l'opportunité d'achat par la collectivité.

Ainsi, la position de la SPLA est juridiquement fragile face au grand propriétaire d'Aussonne qui a déposé un recours contre la DUP réserves foncières (second contentieux sur le fond). Deux possibilités sont envisagées :

- faire une DUP « travaux » sur un projet défini, solution préconisée par la préfecture ;
- ou utiliser la procédure du droit de préemption sur DIA. La négociation se fait alors au cas par cas au gré des opportunités, sans maîtrise des délais.

C'est ainsi pour mieux assurer la sécurité juridique du projet que la SPLA a « recouvert » la DUP réserves foncières avec la DUP PEX. Cependant, là encore, il subsiste un risque élevé de contentieux.

### 5.3.2 Les risques accrus de dérive des prix

#### **Négocier au prix du marché anticipé ? Une approche en coût global**

En fin 2011, la SPLA optait davantage pour une négociation avec les propriétaires. Elle envisageait de négocier à un niveau intermédiaire entre le prix estimé par les France Domaine et le prix des terrains à bâtir au niveau local. Son raisonnement était que la négociation, bien que plus chère en coût d'acquisition, permettait de gagner du temps et serait compensée par les recettes d'une mise en exploitation du PEX plus rapide. Cette marge de négociation s'accompagnait de l'exigence de signer immédiatement la promesse de vente du terrain (la SPLA disposant de deux ans pour payer). Les expropriations sont en effet longues à concrétiser.

Le contentieux avec le grand propriétaire foncier local a cependant entraîné un **blocage de toute négociation** avec les autres propriétaires du secteur. Ils **espèrent un jugement d'expropriation qui pourrait leur être plus favorable que l'estimation de France Domaine**. Les projets et leur affichage contribuent ainsi à la montée des prix du foncier, rendant encore plus coûteux le projet et la mise en œuvre de mesures compensatoires.

Selon l'AMO foncier de la SPLA, cet effet de contagion des prix dans les zones de développement est déjà manifeste sur l'agglomération de Montpellier. Aucun terrain en zone péri-urbaine n'est cédé à moins de 30 € la m<sup>2</sup>, renchérissant l'ensemble des prix de sortie des projets.

L'AUAT, qui contribue à l'observatoire foncier sur la région, partage cette appréciation. Le foncier va flamber surtout dans les zones de seconde et troisième couronne soumises à de fortes pressions. Droit de propriété, publicité sur les projets à venir, la pression à la valorisation du foncier est inéluctable.

La cote des quartiers d'investissement monte. L'agence d'urbanisme recense une forte pression foncière née avec le tramway avec le développement important des constructions en diffus, de part et d'autre de la ligne du tramway. Les quartiers de défiscalisation (Grand noble par exemple sur Blagnac) se revendent bien.

### 5.3.3 Mesures compensatoires et mise en compatibilité du PLU

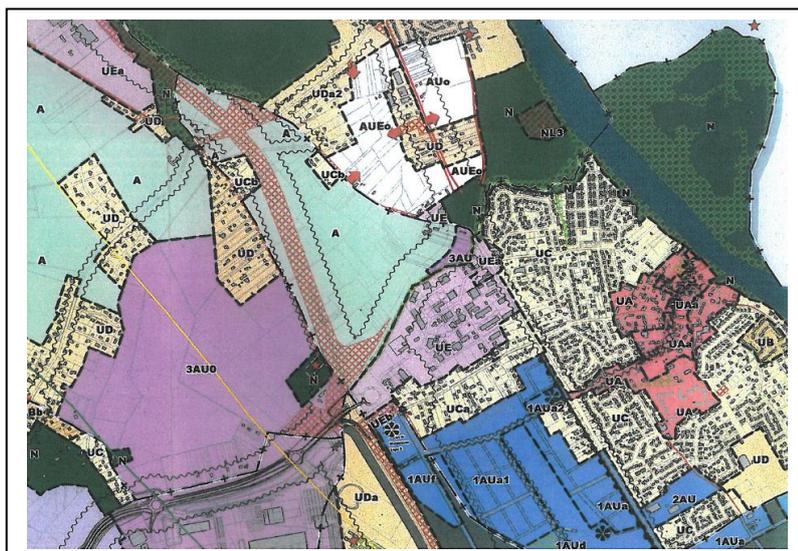
La nouvelle exigence de mesures compensatoires pour la préservation de la biodiversité, et leur importance renforce la compétition sur l'espace dans les zones tendues, à forte pression foncière. Dans certains cas, les mesures compensatoires décidées à proximité du site peuvent venir en concurrence avec les projets de développement de l'urbanisation.

La mise en compatibilité des PLU des différentes communes concernées est nécessaire pour permettre la réalisation du projet de Parc des expositions. Le zonage retenu rendra certains terrains constructibles alors que d'autres seront maintenus non constructibles dans l'attente de la réalisation des réseaux (AUo), ou seront classés en zone agricole ou en zone naturelle (mesures compensatoires).

---

*Communauté urbaine pour mobiliser les fonds pour acquérir l'ensemble de leur foncier. Une réserve financière doit être provisionnée à cet effet.*

<sup>220</sup> *Le projet de loi Urbanisme et logement (ALUR) sur les recours fonciers devrait contribuer à résoudre cette difficulté récurrente.*



**Figure 5.9 - Zonage actuel des trois PLU concernés**  
*Communes d'Aussonne (3 AU0) (actuellement annulé, le zonage du POS étant IV NA),  
 de Beauzelle (A : agricole) et de Seilh (N).*  
 Source : SPLA Europolia

En effet, pour « sanctuariser » la vocation des terrains destinés aux mesures compensatoires, la SPLA demande que ces terrains fassent l'objet d'un classement au PLU en zone agricole (A) ou en zone naturelle inconstructible (NC). Il en sera de même pour les corridors écologiques qui feront partie de la trame verte et bleue prévue au SCOT. C'est pour cette raison que le scénario d'accès sud au PEX était souhaitable car il préservait des espaces naturels importants au nord du PEX. En effet, pour « sanctuariser » la vocation des terrains destinés aux mesures compensatoires, la SPLA demande que ces terrains fassent l'objet d'un classement au PLU en zone agricole (A) ou en zone naturelle inconstructible (NC). Il en sera de même pour les corridors écologiques qui feront partie de la trame verte et bleue prévue au SCOT. C'est pour cette raison que le scénario d'accès sud au PEX était souhaitable car il préservait des espaces naturels importants au nord du PEX.

Les enjeux financiers sont importants, rendant ce sujet très sensible. La protection de l'environnement sera-t-elle un moyen de tempérer les hausses du foncier ?

L'AUAT était réservée sur la possibilité d'évolution des zonages vers des mesures protectrices. Lors de la révision du PLU d'Aussonne, la Chambre d'agriculture lui avait déjà demandé de reclasser en zone agricole les terrains de ce secteur de la commune. Cette demande n'était pas recevable, le projet du PEX étant clairement affiché depuis de nombreuses années. Dans aucune commune de l'agglomération, une zone NA ou AU n'a été requalifiée en zone agricole, les terrains agricoles ayant nettement moins de valeur qu'une zone à urbaniser ou constructible. **Le risque est de se faire attaquer pour dénaturation du projet.** Par ailleurs, selon l'AUAT, aucun propriétaire agricole ne va accepter de vendre à 5 ou 6 € le m<sup>2</sup> les terrains qui vont supporter le projet PEX maintenant bien connu de tous. Le Grand Toulouse avait ainsi classé un grand nombre de terrains en zone à urbaniser.

*Une stratégie de temporisation qui consisterait à reclasser en zone agricole ou non urbanisable des terrains pour les acquérir à bon marché, puis les reclasser en zone urbanisable ultérieurement au moment du projet, est impossible. Les propriétaires fonciers feront légitimement un recours et le juge pourra aller dans leur sens.*

### 5.3.4 La récupération de la plus-value foncière sur Garossos

Parmi les clusters étudiés par OMA dans le cadre de l'étude urbaine, la zone d'activités de Garossos est l'un des secteurs le plus sujet à mutation spéculative. Les terrains y sont tous privés (ancien lotissement d'activités).

La SPLA a déjà entrepris des négociations pour acquérir les terrains situés à l'ouest de cette zone d'activités où passera l'extension du tramway pour rejoindre le pôle multimodal desservant le PEX.

Situé en limite de la partie urbanisée de la commune de Beauzelle, au nord d'Andromède, actuellement déqualifié, ce secteur va devenir très recherché du fait des aménagements publics : aménagement du carrefour de Garossos facilitant son accès routier, desserte par deux stations de tramway (ZAC d'Andromède et futur pôle multimodal, restructuration

des voiries intérieures assurant des traversées est-ouest et nord-sud du secteur, liaison avec les extensions des futurs quartiers nord sur Beauzelle (éco-quartier) et Seilh).

La valeur du terrain est plus élevée sur la zone d'activités de Garossos que sur les terrains agricoles voisins : classés en zone UE, les terrains y sont estimés en par France Domaine à une valeur de 50 € par m<sup>2</sup><sup>221</sup>

Les propriétaires fonciers de Garossos ont compris l'effet d'aubaine qu'allait apporter le PEX pour la valorisation de leurs biens et escomptent davantage de bénéfices de l'expropriation que de la négociation. En contrepartie, ils ne s'opposent pas au projet de PEX qui contribue à la valorisation de leur foncier. Contrairement à certains propriétaires fonciers d'Aussonne, ils n'ont aucun intérêt politique à bloquer le projet.

Sans intervention publique sur Garossos, le secteur va muter spontanément. Les prix fonciers pourraient rapidement déraiser avec la connaissance de la valorisation potentielle des terrains telle que le propose OMA.

La SPLA envisage d'intervenir en maîtrisant cette mutation pour bénéficier de la valorisation des terrains entraînée par le projet du PEX et l'aménagement de ses alentours. Elle n'achètera pas tous les terrains mais seulement ceux nécessaires aux espaces publics.

Elle envisagerait une procédure de PUP (projet urbain partenarial) ou de ZAC sans maîtrise foncière.

D'autres secteurs pourraient être encadrés par le PLU avec la délimitation de secteurs de projet avec des OAP (orientations d'aménagement et de programmation) et des règlements minimum et cahiers des charges associés). C'est ce que la SPLA fait pour la mise en compatibilité des PLU.

Contrairement à ce qui s'est fait dans la ZAC d'Andromède où tout le foncier agricole avait été acquis, l'enjeu de la SPLA est de n'acquiescer que les terrains strictement nécessaires à la réalisation du projet urbain.

La récupération de la plus-value foncière permettrait de compenser le déficit attendu de la réalisation du bâtiment du PEX financé à 70 % sur fonds communautaires.

Une concession d'aménagement au profit de la SPLA (cette option permettrait d'avoir une réalisation du projet en conformité avec l'ensemble de la logique déployée par OMA<sup>222</sup>) comprendrait l'ensemble des terrains du PEX, du pôle multimodal et au moins la partie ouest de Garossos, permettant d'espérer un bilan d'aménagement (plus) équilibré.

La mutation de cette zone s'accompagnera d'une densification. En septembre 2012, OMA estimait à 190 000 m<sup>2</sup> la SHON potentiellement constructible à la place de 54 000 m<sup>2</sup> (SHOB) qui seraient démolis, soit un coefficient multiplicateur de 3,5. La dernière version du projet, moyennant une densification en bureaux de la bande reliant Garossos au pôle multimodal, avec des bureaux et des parkings, permettait d'envisager une densité plus élevée, assurant la rentabilité de l'opération.<sup>223</sup>

Cette volonté de maîtrise par la collectivité est partagée par la Communauté urbaine :

*La manière d'appréhender une Zone d'Aménagement Concerté est un vrai débat. On a trop souvent tendance à prendre les ZAC au coup par coup, avec des périmètres qui a priori effrayent un peu moins mais, dans la période de construction, **procurent aux franges des effets collatéraux désastreux** et ce, malgré la cohérence du périmètre. Souvent, à la périphérie de la zone, **des pressions « amicales » de promoteurs ou de propriétaires s'exercent alors qu'ils profitent de tout ce que fait l'intérêt d'une ZAC**, c'est-à-dire des équipements, une organisation territoriale pensée en termes d'accessibilité. Cette démarche n'intègre pas les prescriptions de la ZAC en termes de forme urbaine ou même de droits pour contribuer à l'équilibre de la ZAC<sup>224</sup>.  
Pierre Cohen, président de la Communauté urbaine.*

Cette réalisation, maîtrisée par la Communauté urbaine, amorcerait la mutation de cette zone d'activité.

Le reste de la zone d'activités pourrait éventuellement faire l'objet d'une procédure de Projet urbain partenarial, associant acteurs publics et acteur privés. Pour faciliter la mutation du reste de la zone d'activités vers des activités tertiaires (bureaux, activités commerciales et high-tech), la zone d'activités du futur cluster Cône de l'innovation pourrait reloger certaines entreprises (sous réserve d'un différentiel de prix supportable par des activités à faible valeur ajoutée). Les entreprises concernées sont celles qui n'ont pas besoin de façade sur une voie à grande circulation.

<sup>221</sup> Valeur 2011, terrain hors valeur des constructions et des indemnités de emplois et d'expropriation des activités en cours. Voir annexe 8.5.4.

<sup>222</sup> La réalisation par un autre aménageur risquerait de perdre une partie de la logique d'ensemble qui guide la conception du projet PEX/bande active, sur un secteur crucial (« entrée » du secteur du PEX). En revanche, les autres clusters pourraient être réalisés par d'autres aménageurs.

<sup>223</sup> Voir supra, chapitre 2.

<sup>224</sup> Conseil communautaire, 11 octobre 2012.

## 6 VERS UNE DEMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

---

Entre concertation et participation du public aux décisions qui sont prises qui affectent leur environnement, il y a une marge que les récents décrets concernant l'article 7 de la charte de l'environnement soulignent.

Pour certains élus, une participation du public ne s'impose pas, puisqu'ils ont été élus par la majorité des citoyens de leur commune : la démocratie représentative prévaut sur la démocratie participative. Ceux qui prennent la parole lors de réunions ne représentent pas nécessairement la majorité des citoyens, mais souvent des intérêts particuliers ou des positions d'associations de protection de l'environnement.

D'autres ont une vision stratégique de la concertation : « *la politique c'est l'art de faire exprimer les oppositions pour mieux les contrer* ».

Le chapitre précédent a montré également de quelle manière la diffusion de l'information sur un projet pouvait entraîner des comportements spéculatifs de propriétaires de parcelles stratégiques, risquant de compromettre la faisabilité financière d'un projet.

Après une phase de réflexion collective qui a sollicité les acteurs locaux sur la définition des enjeux de développement de la Métropole toulousaine, marquant la naissance de la Communauté urbaine après les élections municipales de 2008, un premier type de concertation été mis en œuvre autour du projet PEX, suite à la saisine de la CNDP, avant l'enquête publique DUP prévue en octobre 2013, qui donnera lieu à un autre cycle de concertation. Puis seront abordés les apports d'une démarche davantage participative telle qu'elle a été engagée à l'occasion du projet du nouveau quartier de Laubis à Seilh, en limite de la bande active du PEX.

Quels sont les apports de ces formes de concertation pour enrichir le projet urbain ou le projet de territoire et à quelles conditions ? Cela pose également la question des échelles de la concertation qui peut varier en fonction de son objet : la concertation préalable à un projet de quartier (par exemple Laubis, la requalification de quartiers centraux) ne peut pas se faire dans les mêmes formes qu'un projet de grand équipement à vocation métropolitaine.

Ces questions étant plus développées dans le cadre de l'approche transversale sur les paradoxes de la concertation, et dans la monographie sur le projet « Toulouse EuroSudOuest, seuls les principaux éléments seront rappelés dans ce chapitre<sup>225</sup>.

### 6.1 UN DEBAT SUR LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DE LA METROPOLE

#### 6.1.1 Les ateliers de la Fabrique Toulousaine

Les élections municipales de 2008 ont modifié la carte politique de l'agglomération de Toulouse, avec la fin du clivage droite (ville centre)/gauche (communes périphériques) à l'origine d'une faible mobilisation autour d'un projet communautaire. Ce basculement a été à l'origine de la mutation de la Communauté d'agglomération vers une Communauté urbaine. Si la communauté d'agglomération, instituée en 2001, était issue d'une mobilisation des communes de l'agglomération pour soutenir le projet commun de l'A380 avec le soutien des élus de Blagnac, le passage en communauté urbaine marquait la volonté de définir un projet de territoire sur les 25 communes qui la constituaient alors.

Le nouveau maire de Toulouse Pierre Cohen, président de la nouvelle Communauté urbaine, a voulu dépasser les pratiques d'urbanisme individualiste. Porteur d'une vision urbaine : « *dessein et dessin d'une grande métropole* » il a initié une **réflexion collective à l'échelle de cette communauté**. C'est ainsi qu'ont été organisés les ateliers de la Fabrique urbaine, animés par l'AUAT, agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, réunissant les différents acteurs concernés par le projet d'agglomération (urbanistes et architectes, chercheurs, acteurs économiques, professionnels de l'immobilier, etc.) qui ont élaboré en commun les grands axes de projets sur la métropole (2009-2010) qui ont été ensuite soumis à l'avis du public. Le projet du PEX figurait au titre de ces grands projets.

---

<sup>225</sup> Voir : *Synthèse transversale : Les paradoxes de la concertation : de l'information à la participation active du public aux décisions. PUCA/UPEC/GERU. Septembre 2013.*

## 6.1.2 Une interrogation de la SPLA sur les modalités pertinentes de la concertation

Cherchant à développer de nouvelles pratiques de l'urbanisme, la SPLA Europolia s'interroge sur les modalités pertinentes de la participation du public aux décisions impactant son environnement.

En effet, les dispositifs de participation apparaissent relativement uniformes, alors que se pose la question à la fois de l'échelle spatiale d'impact des projets et de leur échelle temporelle.

En effet, un projet de parc des expositions concernant l'ensemble de la métropole, ne peut être soumis aux seuls avis des riverains de ce projet : la voix des différents acteurs économiques doit également pouvoir être prise en compte.

Par ailleurs, les échelles temporelles des projets doivent également être prises en compte : le développement urbain autour du PEX devrait prendre environ 15 à 20 ans. Dès lors, à quel stade d'avancement informer le public, avec quels risques de blocage des projets du fait des effets d'aubaine qui peuvent induire une spéculation foncière ?

## 6.2 LA CONCERTATION REGLEMENTAIRE : FAVORISER UNE ADHESION AU PROJET

C'est dans un contexte davantage orienté vers l'information que vers la participation du public que se situe le dispositif de concertation développé autour du projet du PEX.

L'objectif premier de la concertation était de susciter une adhésion au projet, de connaître en amont les objections des opposants pour adapter éventuellement certaines orientations, afin de limiter les recours contentieux potentiels lors de l'enquête publique pour DUP qui peuvent bloquer les projets importants.

Les premières négociations informelles de la SPLA avec les riverains du PEX, notamment pour acquérir les terrains nécessaires au projet, avaient mis en évidence les difficultés qu'allaient opposer certains d'entre eux, parmi les plus impactés. Si certains attendent du projet l'aubaine de dédommagements avantageux, d'autres s'y opposent par attachement à leur propriété, ou par crainte de nuisances entraînées par l'exploitation de l'équipement (lotissements résidentiels proches du PEX).

Certaines associations comme Aussonne Environnement, se sont structurées, comprenant des riverains aisés qui souhaitent maintenir le statu quo et éviter d'avoir à proximité d'eux un établissement classé qui engendrerait de nombreuses nuisances.

Pour la SPLA, il s'agissait, outre une information, de leur faire assimiler et comprendre le projet, pour désamorcer les conflits et les risques de blocage (recours contentieux, refus de vendre).

De même, l'un des enjeux du regroupement des procédures en une enquête publique unique demandée par la SPLA était d'éviter de multiplier les dispositifs de concertation et par là même les risques de recours. Un autre risque était de brouiller l'image du projet dans son ensemble, en abordant séparément ses différents aspects.

### 6.2.1 L'occasion de la saisine de la CNDP

Alors que le dispositif de concertation ne devait initialement être mis en place qu'à l'occasion de l'enquête publique unique prévue pour le PEX, la SPLA a jugé plus prudent de saisir la Commission nationale des débats publics (CNDP), le projet atteignant la limite financière de 300 M€ qui rend cette saisine obligatoire<sup>226</sup>.

Ce faisant, le risque d'une procédure lourde de concertation (organisation d'un débat public) était le dérapage des délais de réalisation du projet, que la SPLA souhaitait maîtriser. Dans l'hypothèse où la CNDP estimerait qu'il s'agit d'un équipement public d'intérêt national, le dossier de DUP risquait d'être reporté entre 12 et 18 mois du fait de recommandations supplémentaires à respecter renforçant la concertation (nomination d'un garant, création d'un comité de suivi, organisation de la procédure de débat public, délais d'obtention du rapport d'enquête, etc.).

Par ailleurs, les études préalables du PEX étaient déjà relativement avancées, alors qu'un débat public dans le cadre de la CNDP a lieu généralement en **début de la phase de conception**. L'information devait rester relativement succincte à ce stade, le détail des aménagements ne devant figurer qu'à l'enquête publique unique.

<sup>226</sup> Application de l'article L 121-8-1 et R 121-2 du Code de l'environnement.

Ce dispositif de concertation laisse sceptique certains élus parmi les plus dynamiques du secteur : ce type de concertation ne ferait que rallonger les délais sans apporter d'informations nouvelles. « *C'est une contrainte administrative de plus* ». Il s'agit également d'une opération coûteuse : organiser la concertation, louer des locaux, en faire la publicité. Il sera nécessaire de bien préparer les réponses, « pour ne pas se faire piéger dans ce type d'exercice périlleux ».

Pour un autre élu, le projet d'Aéroconstellation a également fait l'objet d'une concertation avec le public (organisation d'une réunion publique, de visites sur place, de fêtes). Ce type de concertation est organisé surtout dans un objectif préventif contre les risques de contentieux et de recours qui peuvent bloquer les projets pendant plusieurs années. **L'insuffisance de la concertation préalable peut en effet être un motif de recours.** Les associations de défense de l'environnement sont très présentes dans ces débats et bien au courant des procédures et des recours potentiels.

## 6.2.2 La concrétisation d'une stratégie d'approche

La SPLA a élaboré avec l'AMO spécialiste de la gestion de projets complexes une stratégie de concertation visant à emporter l'adhésion des publics concernés par le projet d'équipement<sup>227</sup>. Il a été exclu d'intégrer dans les débats le projet urbain à long terme autour du PEX qui n'était encore qu'esquissé et non validé par la CUTM.

**Une délibération du Conseil communautaire** n°12-092 du 9 février 2012 proposait d'engager une concertation autour du projet de Parc des expositions et en définissait les modalités, reprenant les principaux éléments proposés par l'AMO. Elle s'appuyait sur le cadre réglementaire de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. La SPLA a été chargée de conduire cette concertation sur le projet « au nom et pour le compte de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole ».

Après cette délibération du conseil communautaire en février 2012, la CNDP a été saisie dès le 15 mars 2012.

La CNDP a décidé par un arrêté du 3 mai de ne pas soumettre le projet au débat public : en effet, ce projet visant à remplacer et développer un équipement devenu obsolète, situé en zone inondable, ce projet ne relevait pas d'un caractère d'intérêt national. Par ailleurs l'équipement est situé dans des réserves foncières destinées à l'accueil et à l'extension d'activités économiques et déclarées d'utilité publique encore en vigueur.

« *La Commission nationale a décidé de ne pas organiser de débat public sur ce projet. Il appartient à la SPLA du Grand Toulouse de conduire une concertation sur ce projet selon les modalités définies par le Conseil de communauté du Grand Toulouse dans sa délibération n° DEL-12 092 du 9 février 2012* »<sup>228</sup>.

Selon la SPLA, cette concertation visait trois objectifs :

- présenter le futur projet d'aménagement à tous les acteurs (les citoyens de Toulouse-Métropole, les riverains du site, les professionnels de l'évènement, les décideurs socio-économiques et les associations) ;
- informer le public des études en cours et des principales étapes réglementaires du projet ;
- identifier et recueillir les avis sur le projet.

Le bilan de ce temps participatif devait permettre de constituer un outil d'aide à la décision pour le maître d'ouvrage.

Afin de préparer le terrain à la concertation publique, le projet avait été présenté dans de nombreux « clubs » pour tester leur adhésion et recueillir leurs observations : hôteliers, SCOT (interSCOT), CCIR, Airbus, So Toulouse, Wine & Business, promoteurs (dans le cadre du MIPIM), etc.

Le dispositif de concertation publique préconisé par l'AMO s'est déroulé entre le 12 septembre et le 12 octobre 2012. Une abondante communication a été renforcée par la création d'un site internet dédié permettant de télécharger les différents documents d'information, et de déposer des avis et poser des questions sur un blog spécifique.

Trois réunions publiques se sont tenues en soirée dans les différentes communes impactées par le projet<sup>229</sup>. Par ailleurs une réunion d'information dédiée aux acteurs économiques s'est déroulée comme proposé en CCIR le 25 septembre. Cet avis a permis à la communauté urbaine, en ne soumettant pas le projet au débat public et en évitant de nommer un garant, de limiter le dérapage dans les délais **d'au moins une année.**

<sup>227</sup> Voir annexe 8.6.1.

<sup>228</sup> Cette « recommandation » de la CNDP constitue de fait une obligation. Le rapport d'enquête est obligatoirement joint au dossier d'enquête publique.

<sup>229</sup> Aussonne le 18 septembre, Toulouse le 4 octobre et Beauzelle le 9 octobre 2012.

### Une concertation qui fait la part belle au prolongement de la RD902<sup>230</sup>

Après avoir présenté les enjeux économiques et les raisons du projet du PEX, la SPLA a développé les différents thèmes prévus : le projet de bâtiment, les scénarios d'accès, les enjeux environnementaux.

Les trois scénarios d'accès au PEX ont été présentés, malgré les réticences des élus du secteur qui préféraient que seul le scénario sud soit développé. **La présentation a cependant privilégié le scénario 1 (sud) qui permettait de limiter les impacts sur l'environnement (protection des espèces et des habitats naturels)** et de minorer ainsi les nuisances apportées aux résidents, notamment des lotissements proches de l'équipement. Cette « paix sociale » était trouvée au prix de certaines dérogations aux instructions relatives aux caractéristiques techniques des voies selon leur classement, et d'un déclassement de certaines portions de voies rapides en boulevards urbains. L'évolution de la doctrine au niveau central était favorable à cette prise de position. ).

L'étude urbaine d'OMA n'a pas été présentée à la concertation, n'étant pas aboutie, et risquant de brouiller la visibilité sur le PEX. La SPLA craignait que sa présentation donne l'occasion aux associations locales de multiplier les recours bloquant l'ensemble du projet. Le projet de territoire fera ultérieurement l'objet d'une étude d'impact, suivie d'une phase de concertation et d'enquête publique.

Pourtant, les vrais enjeux autour des accès concernent la desserte de l'ensemble du quadrant nord-ouest, désigné comme « Porte métropolitaine » par le SCOT, et de pouvoir, avec le PEX, aborder la question du fonctionnement des entreprises de ce secteur qui drainent quotidiennement plus de 20 000 salariés<sup>231</sup>.

L'option retenue par la Communauté urbaine a été d'assurer une neutralité du fonctionnement du PEX sans traiter en même temps l'accroissement des flux pendulaires. Ces derniers aboutissent à une situation difficile à supporter par les riverains, dans l'attente d'un renforcement des transports en commun encore timide (extension partielle du tramway T1). Cet accroissement des flux pendulaires résulte notamment de la politique de développement de l'habitat prévue par le PLH communautaire (6 300 logements par an sur la communauté urbaine) et de la concentration à l'ouest des développements des activités de pointe (aéronautique et sous-traitants de cette dernière).

### 6.2.3 Les apports de la concertation

La seule opposition au projet en lui-même est venue de la prise de position du groupe Ecologie-les Verts lors de la réunion publique à Toulouse, remettant en question le principe même du projet dans le souci de préserver les espaces agricoles et les ressources publiques, en proposant d'améliorer le parc des expositions existant et de le maintenir dans la ville centre. Cette prise de position reflétait celle adoptée en conseil communautaire dès la délibération relative à la saisine de la CNDP<sup>232</sup>.

*Outre le principe même du projet, les modalités de concertation-information envisagées avaient été critiquées par le groupe Ecologie-Les Verts dans le cadre du Conseil communautaire de février 2012 :  
D'autres modèles de concertation étaient préférés, telles qu'elles sont réalisées dans le cadre du Grand Projet de Ville, concertation de type « micro-trottoir » où 10 réunions ont été organisées en 2 mois rassemblant entre 50 et 100 personnes. Cette concertation aurait permis de travailler quartier par quartier, impliquant les résidents concernés.  
Ce type de concertation serait plus performant que les « grands messe où il ne se passe rien ».*

La conception compacte du bâtiment n'a pas été discutée, les seules questions sur le fonctionnement interne ayant été posées par les acteurs économiques directement concernés (organisateur de congrès, traiteurs, hôteliers, restaurateurs, caristes). Sa localisation n'a pas été remise en cause, la proximité de l'aéroport, les réserves foncières déjà constituées, la poursuite du développement du pôle d'excellence d'Airbus, justifiant l'implantation de l'équipement sur ce site.

De même les mesures environnementales prévues dans le cadre du projet n'ont pas suscité de débats, cet aspect semblant mineur et d'ordre administratif au public. Aucun agriculteur n'a évoqué la question du grignotage des espaces agricoles<sup>233</sup>. L'urbanisation du secteur semble donc un fait acquis. Les seules questions ont porté sur les emplois attendus avec la réalisation de l'équipement, et de la concurrence potentielle avec les hôteliers et restaurateurs de la ville centre (débat à Toulouse), ou avec le centre de congrès Pierre Baudis et le Zénith dont le format n'est pas adapté à de grandes manifestations, ce pourquoi le projet de PEX est engagé.

<sup>230</sup> Voir synthèse des thématiques de la concertation en annexe 8.6.

<sup>231</sup> Cette question fait l'objet d'un groupe de travail entre le préfet, la communauté urbaine et les grandes entreprises.

<sup>232</sup> Conseil communautaire du 9 février 2012. Voir aussi Chapitre 3.1.2.

<sup>233</sup> Le public d'Aussonne en comportait pourtant.

Le thème central qui a focalisé les débats a concerné les scénarios et surtout la promesse toujours irréalisée de l'extension de la RD902<sup>234</sup>. Ce projet a été présenté comme toujours actuel (programmation à terme, franchissement de la Garonne au nord, jonction avec l'A62) mais à une échéance non maîtrisée. L'amorce de l'extension par le projet PEX n'a pas semblé suffisante pour calmer les esprits, le renvoi sur la RD2 à Seilh devant la ZAC Laubis, ne faisant « que déplacer le problème sur un autre lieu ».

A Aussonne, les riverains des lotissements s'opposaient aux scénarios mixte et nord craignant les nuisances résultant du trafic sur la 2x2 voies passant au nord du bâtiment à 150 m des maisons<sup>235</sup>. L'un des principaux propriétaires fonciers expropriés a contesté le fait que: « *les oiseaux étaient mieux traités que les humains* ». Si toutes les attentions étaient centrées sur la protection des habitats des espèces naturelles sur le site même (directive Européenne), on n'hésitait pas à exproprier un grand propriétaire terrien attaché à son patrimoine (classement de la ferme agricole) pour cause d'utilité publique alors que les surfaces de champs alentour étaient pléthoriques.

La SPLA s'attendait à une opposition de l'association environnementale constituée de propriétaires privés de ce secteur dont les motivations ne sont pas nécessairement environnementales. Cette association ne s'est pas spécialement exprimée lors de la réunion d'Aussonne.

Les débats qui ont eu lieu à Seilh, à l'occasion de la présentation de l'enquête publique sur la ZAC de Laubis<sup>236</sup> et du projet de déviation de la RD902 vers la RD2, ont montré que les riverains de la RD2 s'alarmaient du report du trafic sur une voie déjà saturée. Cependant les élus de Seilh voient dans ce projet de passage de la voie à travers le secteur de Chapello, la possibilité d'ouvrir à l'urbanisation tout le secteur ouest de cette commune et d'équilibrer le poids du nouveau quartier de Laubis<sup>237</sup>.

#### **Peu d'avis exprimés mais surtout en faveur du scénario d'accès sud**

Le décompte des avis exprimés sur les registres et sur le site internet d'Europolia lors de la période de concertation ne figure pas au bilan officiel de la concertation approuvé par le Conseil communautaire. Il a été présenté par la SPLA lors de la réunion interservices au niveau central du 19 octobre 2012. Le nombre d'avis exprimé était provisoire mais proche du score définitif.

**Le scénario sud, le moins impactant sur l'environnement et le moins nuisant pour les riverains est celui qui recueille le plus d'avis favorables exprimés.** C'est en même temps celui qui a d'emblée été écarté par le Conseil général pour des raisons techniques et de non-conformité au projet d'extension de la RD902.

La variante de passage nord de la déviation vers Seilh par la RD63 (le chemin Papou) concentre les refus (19 avis), ce chemin étant bordé par de nouvelles zones d'habitat. Cette option a en effet été écartée par le Conseil général.

---

**66 avis exprimés** dont 37 sur les registres et 29 sur internet

Les principaux thèmes abordés et leur occurrence de citation:

|   |                |
|---|----------------|
| • Partisan général                                    | 6 avis         |
| • Opposant général                                    | 4 avis         |
| • Desserte insuffisante                               | 12 avis        |
| • Demande de prolongement de la 902 plus au nord      | <b>12 avis</b> |
| • Favorable au scénario 1 (sud)                       | <b>31 avis</b> |
| • Favorable au scénario 2 (nord)                      | 6 avis         |
| • Favorable au scénario 3 (mixte)                     | 1 avis         |
| • Opposants à un passage par le ch. Papou             | <b>19 avis</b> |
| • Favorables à un passage par le ch. Papou            | 3 avis         |
| • Tranquillité du ch. Enseigneure / nuisances sonores | <b>10 avis</b> |
| • Problèmes de parking                                | 6 avis         |
| • Aménagement de pistes cyclables                     | 6 avis         |
| • Prise en compte des impacts sur le milieu humain    | 6 avis         |
| • Problématiques aéroport                             | 2 avis         |
| • Gestion des eaux                                    | 1 avis         |

---

**Figure 6.1 - Avis exprimés sur les registres et sur le site internet lors de la concertation sur le PEX**

Source : SPLA Europolia – Visio conférence du 19 octobre 2012

<sup>234</sup>Thème que l'AMO conseillait d'éviter lors de la préparation de la concertation.

<sup>235</sup> Voir les débats lors des réunions de concertation.

<sup>236</sup> Réunion publique du 3 octobre 2012.

<sup>237</sup> Voir annexe 8.6 : les principales thématiques développées et les demandes des habitants.

La SPLA avait prévenu lors des réunions publiques de concertation que le choix du scénario de desserte prendrait également en compte les résultats des études de trafic, la dimension urbaine du projet et les avis des différents acteurs concernés :

\* les avis des services de l'Etat : préfecture, DIRSO, DREAL ;

\* les avis des gestionnaires de voirie : Etat (RN224), Conseil général (routes départementales dont la RD902 et la RD2), et la communauté urbaine (autres voies de domanialité communale) ;

\* le bilan de la concertation publique : riverains et maires des communes.

Selon l'orientation des débats lors de la concertation, la stratégie de la SPLA était de revoir les modifications à apporter au projet, puis elle rencontrerait les élus individuellement pour faire passer le scénario retenu par la Communauté urbaine.

Le projet de bâtiment a été validé par cette concertation, tandis que le Conseil général imposait le scénario d'accès mixte contre la position des élus locaux<sup>238</sup>.

### 6.3 AMORCES DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A L'ECHELLE D'UN QUARTIER

A l'échelle d'un quartier, concernant essentiellement les riverains concernés, un autre type de concertation impliquant davantage les habitants, a pu être mis en œuvre. Pour le futur quartier Laubis à Seilh, avant la préparation du dossier de création de ZAC, une concertation plus participative a été testée. Avant tout organisée pour entraîner une adhésion au projet et neutraliser les risques de blocages pour excès de densité, elle a permis d'associer les habitants au projet et ajuster ce dernier en tenant compte de certaines attentes qui ont permis de l'améliorer<sup>239</sup>.

Le projet lauréat du concours European X en 2010<sup>240</sup>, proposait de construire un nouveau quartier alliant densité (600 logements sur 9 ha) et mise en valeur des espaces naturels, une nouvelle conception de l'urbanisme local respectueuse du développement durable (maîtrise de l'étalement urbain) : « Tricoter son quartier ». Le projet partait des atouts du site et reprenait la trame agricole et des fossés.

Malgré la crainte initiale des élus locaux d'engager des débats sur un projet de densification d'un quartier mixant logements individuels et petits collectifs dans un secteur essentiellement pavillonnaire, dans une période proche des élections municipales, une expérience innovante d'ateliers participatifs a été testée. Le maire redoutait les prises de position bloquantes contre la hauteur des constructions (R+3 à R+4 dans un environnement de R à R+1).

Ecologie urbaine a proposé une méthode de participation fondée sur des valeurs défendues et les ambitions politiques du projet. Il en est résulté l'organisation de trois ateliers participatifs centrés sur plusieurs thématiques :

- l'attractivité du quartier pour les habitants de la commune et pour les ménages extérieurs qui s'y implanteraient, sa convivialité (nouvelle mairie et équipements publics, circulations, commerces). Ce thème en a entraîné un autre qui y est lié : la mobilité, les liens entre le bourg et le nouveau quartier.
- le développement durable : la gestion de l'eau, la gestion paysagère, déchets et gestion des déchets, les espaces libres, l'architecture bio climatique (la gestion de l'énergie) ;
- l'économie sociale et solidaire.

Les trois ateliers, composés de dix à vingt personnes (élus, professionnelles, administratifs et riverains choisis par les élus), ont favorisé les échanges et l'émergence de solutions nouvelles au cours de deux réunions espacées de quinze jours. Il en est résulté la rédaction d'une charte d'engagements qui assurerait la prise en compte des acquis de la concertation. Validée par les élus, elle s'opposerait ainsi aux aménageurs et promoteurs qui construiraient dans la future ZAC (principes des trames organisatrices de l'urbanisation, trame verte à respecter, application des principes de l'économie sociale et solidaire favorisant les mixités sociales et générationnelles, développement de formes alternatives d'habitat, dont l'habitat participatif et des coopératives d'habitat, mutualisation des parkings permettant une flexibilité d'usage et la limitation du nombre de places par logement, principes architecturaux à respecter, architecture bioclimatique, etc).

Cette charte n'a cependant pas été validée par les élus ni par les services de la CUTM en charge du projet de ZAC, la trouvant trop contraignante. Prendre de tels engagements était risqué à l'approche des élections municipales. Ils préféreraient le recours à des cahiers des charges de cession de terrain annexés à l'acte de cession des charges foncières pour imposer les contraintes.

---

<sup>238</sup> Voir *supra*, chapitre 5.1.5.

<sup>239</sup> Compte tenu de la taille de la commune (environ 2100 habitants), le maître d'ouvrage est la Communauté urbaine avec l'appui des services techniques communautaires, la future ZAC étant d'intérêt communautaire. Voir les détails en annexe 8.6.3.

<sup>240</sup> Groupement d'architectes toulousains AR357.

## 7 CONDITIONS ET CONTRAINTES DE L'URBANISME DE PROJET

---

Les analyses précédentes ont montré comment s'était élaboré et développé le projet de Parc des expositions de Toulouse Métropole : projet d'équipement ambitieux, conçu pour avoir un rayonnement européen, destiné à faciliter le développement des entreprises locales tout en promouvant le tourisme d'affaires. Ce projet est né en prolongement de premières expériences de développement de projets novateurs dans un environnement professionnel et politique encore faiblement acculturé à ces démarches.

### 7.1 UN ENSEMBLE DE CONDITIONS FAVORABLES PREALABLES

#### 7.1.1 La création d'un outil ad hoc : la SPLA

Pour développer le projet de Parc des expositions, comme le projet de Toulouse EuroSudOuest pour l'arrivée de la LGV dans la gare de Toulouse Matabiau, la Communauté urbaine et la Région Midi-Pyrénées ont créé une structure autonome, une SPLA (Société Publique Locale d'Aménagement) et conclu avec elle un mandat pour lui déléguer la réalisation du projet en son nom et pour son compte, y compris la signature des marchés avec le maître d'œuvre choisi et pour les études préalables.

Cet outil autonome permet de développer des projets complexes qui font appel à des méthodes de gestion de projet innovantes, en prolongeant la culture de projet urbain initiée dans le cadre des projets Aéroconstellation et de la ZAC Andromède. Elle sert en quelque sorte de banc d'essai à de nouveaux modes de faire qui seront ensuite repris en compte par la SEM Oppidea, outil plus traditionnel de la Communauté urbaine. Cette structure présente l'avantage, étant une émanation de la CUTM, considérée comme « in house », de pouvoir assurer la continuité du suivi d'un projet depuis les études en amont jusqu'à la concession d'aménagement, sans devoir être remise en concurrence, en cas d'évolution substantielle du projet dans le temps, comme dans le cas d'une concession d'aménagement classique. Cette continuité est le garant d'une cohérence et de la préservation des orientations du projet urbain.

#### 7.1.2 Une maîtrise d'ouvrage unique pour l'ensemble du projet

Une seconde innovation a été d'organiser une maîtrise d'ouvrage unique avec la SMTC (accès par tramway) et le Conseil général (pour la desserte routière) de façon à faire évoluer le projet d'équipement vers un ensemble cohérent incluant ses dessertes. Elle a été amenée ainsi à mettre en place des procédures inédites de conduite de projet et à concevoir le parc des expositions et ses dessertes comme un tout indissociable.

Le regroupement de la maîtrise d'ouvrage en une maîtrise d'ouvrage unique pour les études et l'obtention des autorisations permet de soumettre le projet à une **enquête publique unique et une seule DUP**, limitant ainsi les risques de recours<sup>241</sup>. Ce dispositif assure la conception d'un ensemble cohérent en limitant le dérapage des délais.

Le recours à l'enquête publique unique a permis de regrouper dans une même procédure six enquêtes différentes :

- 1/ utilité publique du projet reposant notamment sur une étude d'impact, une évaluation socio-économique du projet d'extension du tramway T1 ;
- 2/ classement-déclassement des voies (restructuration des accès routiers au PEX) ;
- 3/ mise en compatibilité du PLU de Toulouse Métropole (pour les communes d'Aussonne et de Beauzelle) ;
- 4/ enquête parcellaire pour l'expropriation (certaines parcelles destinées aux mesures compensatoires complémentaires exigées pour le projet pouvaient y être incluses) ;
- 5/ dossier loi sur l'eau ;

---

<sup>241</sup> Sans ce regroupement, chaque maître d'ouvrage aurait dû réaliser sa propre enquête publique avec trois DUP distinctes (bâtiment, accès routier, extension du tramway).

6/ dossier de permis de construire du PEX, établissement classé ICPE (présence de batteries permettant le fonctionnement transitoire des organes de sécurité), ERP sur la base de l'APD (avant-projet détaillé).

La réalisation du PEX se fera dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage publique. Une déclaration d'utilité publique est nécessaire, la SPLA n'ayant pas la maîtrise foncière de l'ensemble des terrains nécessaires.

### 7.1.3 Une structuration forte de la maîtrise d'ouvrage

L'une des conditions de réussite d'un projet complexe repose cependant sur une maîtrise d'ouvrage forte. Le rôle de la SPLA Europolia a été de constituer cette maîtrise d'ouvrage :

- par un dispositif de gouvernance interne fort : les comités techniques, de suivi et de pilotage qui assurent un suivi régulier du projet, avec validation progressive des différentes étapes et réorientations éventuelles ;
- par le recours à des AMO spécialisés en appui au maître d'ouvrage, en complément de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Ce recours a été notamment efficace pour la négociation ardue avec l'exploitant du futur PEX ;
- enfin, par l'appui sur les services techniques de la communauté d'agglomération, qui disposent d'effectifs importants (regroupement des compétences de 37 communes).

Cette structuration forte de la maîtrise d'ouvrage était nécessaire pour gérer la complexité du projet, assurer la synthèse de ces différents éléments et pouvoir constituer un partenaire crédible.

### 7.1.4 Une évolution du projet « en marchant »

L'une des conditions majeures de l'émergence d'une culture de projet de territoire, semble être la définition préalable d'une vision du territoire à long terme et de valeurs partagées entre les différents intervenants (élus, aménageurs, promoteurs, architectes, riverains). Sur ce socle, il devient possible de construire un programme cohérent d'actions et de définir les moyens pour atteindre les objectifs.

Dans le cas du PEX de Toulouse Métropole, il n'était pas prévu à l'origine de concevoir un projet urbain de cette ampleur. Il y a bien eu tout d'abord un questionnement sur les objectifs du projet (un équipement polyvalent attractif qui hisse la métropole au niveau des grands sites de tourisme d'affaires européen) et simultanément le parti d'une approche globale intégrant la construction d'un nouveau parc des expositions et le traitement de ses abords immédiats (90 ha au total) dans le souci d'une recomposition urbaine d'un secteur à forte pression d'urbanisation.

La définition d'un programme précis pour ce Parc des expositions, validé par un comité de pilotage, a précédé le lancement d'un concours international. L'intérêt du recours à un concours international a été de faire réfléchir des équipes pluridisciplinaires de haute volée, habituées aux grands projets urbains. Si le programme proposé a pu entraîner des réponses traditionnelles, l'une de ces équipes a transcendé la demande en proposant un quasi projet urbain : un équipement multifonctionnel, prolongé par une « bande active » intégrant les autres programmes demandés. Cette bande active assure une recomposition du secteur tout en tissant des liens entre des développements urbains conçus au coup par coup, leur restituant une cohérence à travers un axe fort marquant le parti de développement.

Le projet de territoire est arrivé très vite dans la réflexion, le travail sur l'équipement et son fonctionnement servant de catalyseur à l'émergence d'un projet de territoire. La réflexion sur la desserte de cet équipement a été à l'origine d'une concertation avec les élus concernés et les riverains. La SPLA en est arrivée progressivement à penser la gestion d'un grand territoire et envisager **une mission d'étude urbaine** (maîtrise d'œuvre urbaine) sur un grand territoire en accompagnement de la maîtrise d'œuvre architecturale de cet équipement.

Puis la SPLA Europolia a souhaité organiser une maîtrise d'ouvrage unique avec SMTC (accès par tramway) et le Conseil général (pour la desserte routière) de façon à faire évoluer le projet d'équipement vers un ensemble cohérent incluant ses dessertes. Elle a été amenée ainsi à mettre en place des procédures innovantes de conduite de projet.

Ainsi, le passage d'un projet de bâtiment stricto sensu couvrant 13 ha, à un projet de Parc des expositions couvrant 27 ha sous enceinte fermée et atteignant 91 ha avec les accès routiers et par tramway (voire 125 ha avec les surfaces des mesures compensatoires prévues) mettant en œuvre toutes les procédures d'un aménagement urbain a **constitué en soi une démarche de projet urbain. Ce projet urbain constitue la première phase d'un projet de territoire plus vaste.**

### 7.1.5 La proposition d'un schéma programmatique souple

L'aire de la réflexion (périmètre d'études de 330 ha) a largement débordé le périmètre d'intervention envisagé ultérieurement afin de mieux intégrer le nouveau projet dans son environnement et de traiter les franges entre les urbanisations existantes et les développements prévus.

En effet, le projet de territoire va se dérouler sur près de 20 ans, s'étendant sur près de 220 ha. Afin de pallier la difficulté de prévoir à l'avance les évolutions qui peuvent intervenir, le choix de l'équipe OMA a été, comme dans le cas d'un plan guide urbain, de définir les orientations programmatiques fortes de la recomposition du territoire impacté.

Ce schéma programmatique souple, défini comme une «**stratégie urbaine**» ou «stratégie d'infrastructure», est constitué d'invariants :

- un axe fort structurant constitué par les cheminements doux (piétons, cyclistes) sur trois kilomètres de long reliant le PEX à la Garonne, traversant un ensemble d'espaces publics et d'espaces naturels, dont les corridors écologiques à reconstituer. Il intègre les contraintes écologiques en tant qu'atout à valoriser ;
- des clusters, ou secteurs de développement potentiels : le programme stratégique définit où construire (l'emprise foncière) et la vocation de chaque unité ;
- la trame d'espaces publics et naturels assurant les liaisons entre ces différents clusters.

Le projet d'OMA n'est donc pas un plan masse, mais une **démarche programmatique** dont l'objectif est d'accompagner la mutation et la susciter. C'est ainsi qu'on anticipe des espaces de mutation à différentes étapes :

Ce ne sont pas des formes architecturales qui sont présentées, mais des **intentions** et des volumétries. La proposition d'AR357 sur Laubis a été reprise et poursuivie dans le même esprit.

Si cette logique d'axe et de cluster structure le projet de territoire, la **typologie** de ce qui pourra être construit et les **densités** seront adaptées en fonction d'études économiques complémentaires (type de développement économique et type d'habitat en fonction des concurrences et complémentarités à assurer sur l'ensemble de l'agglomération toulousaine) et des contraintes d'équilibre financier des investissements (densité à adapter).

### 7.1.6 Le passage d'une démarche séquentielle à une approche modulaire

Avec le projet de territoire du Parc des expositions de Toulouse Métropole et de la « bande active », la SPLA rompt avec une démarche séquentielle qui procède par étapes, allant des études préalables à l'aménagement, puis des études de conception suivies de la construction du projet, comme dans le cadre d'une opération classique.

Dans le cas présent, les **procédures préalables sont menées conjointement aux études de conception**. Le maître d'ouvrage prend ainsi le risque de revoir les éléments fondamentaux de conception à la suite de l'enquête publique. Toutefois, le processus innovant permet un gain de temps majeur dans le déroulement de ce projet complexe.

Cette « stratégie d'infrastructure » organise le **passage d'une démarche séquentielle à l'ingénierie concurrente** : la logique modulaire des clusters qui s'organisent autour de cet axe structurant permettra des développements **indépendants** en fonction de l'attractivité de ces différents pôles de croissance pour les investisseurs et les promoteurs tout en répondant à la même logique d'ensemble qui assure leur cohérence. Leur réalisation pourra ouvrir la voie à des partenariats public-privés au niveau du cluster ou de l'îlot.

Selon Joseph Carles, vice-président de la SPLA, dans une approche « modulaire », **les projets se font par bouts, par partie**, chacun a une vraie spécificité et fait l'objet d'un traitement adapté. Chacun est substitutif. Ce qui fait la cohérence de l'ensemble est l'axe qui les rassemble ».

Le projet du Parc des expositions mis en œuvre par la SPLA en est l'illustration à deux échelles territoriales :

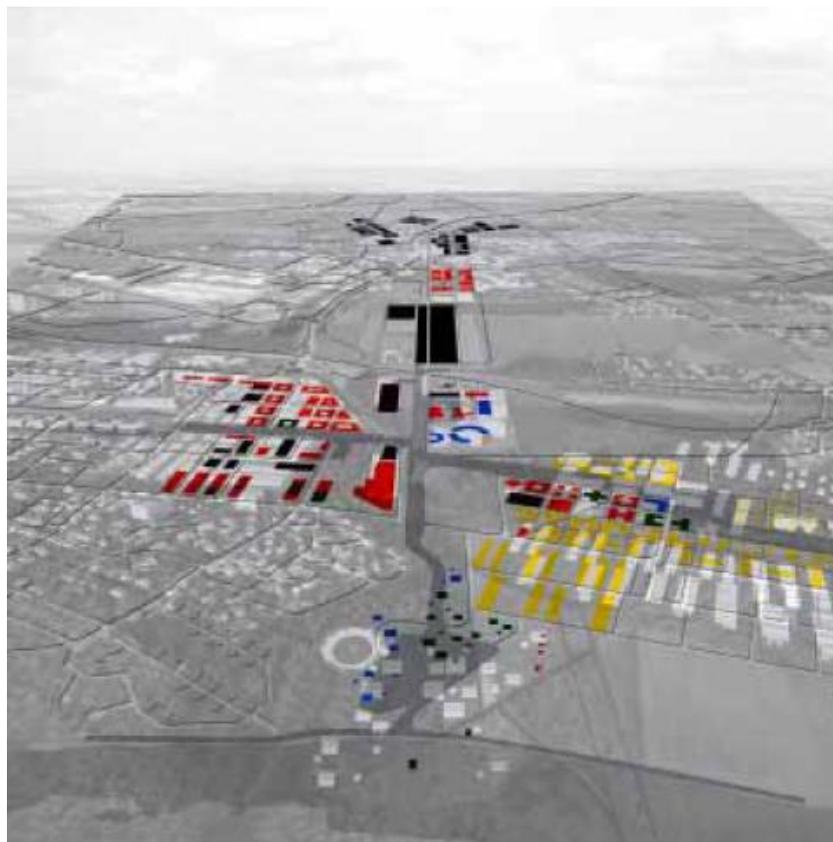
- Le projet de bâtiment est accompagné de deux projets complémentaires : les voies d'accès par route (extension de la RD902) et l'extension du tramway.
- Dans une seconde phase, l'étude urbaine développée par OMA comprend cinq autres clusters à vocation différenciée (immobilier d'entreprise, logements, équipements, espaces de nature et de loisirs) qui pourront se développer indépendamment mais dont la cohérence est assurée par un schéma directeur d'intentions (axe de la bande active avec ses invariants) qui permet une intégration du projet dans les urbanisations aux franges existantes et futures (comme le quartier de Laubis).

Le principe qui sous-tend cette démarche est de lancer l'ensemble de la zone de la zone en même temps et d'avancer par modules. Cette approche se veut souple et évolutive, tout en respectant les invariants (l'axe, la colonne vertébrale

de la bande active). Elle permet de faire avancer le tout en fonction des évolutions de chacune des parties, en évitant un projet figé qui deviendrait obsolète avec le temps.

Le potentiel de croissance de chacun des clusters dépendra du renforcement des transports en commun dans la zone. Ces transports généreront des mobilités. Que ce soit en tramway ou par des navettes qui assureront le lien avec les transports structurants que constituent les lignes de tramway (notamment l'extension du T1 et la liaison assurée vers le centre de Toulouse).

Ce projet urbain recherche un équilibre entre les différentes fonctions : emplois, logements, équipements, espaces naturels, les circulations douces. Il a l'ambition de former une limite claire à l'urbanisation en continu de l'agglomération.



**Figure 7.1 - Projet de territoire en octobre 2012**

*Un ensemble de modules reliés par un axe de circulations douces et d'espaces publics et naturels assurant un lien et une transition avec les urbanisations existantes.*

*Source : OMA/SPLA Europolia*

Ces différents « modes projets » ne préjugent pas encore des acteurs qui interviendront. Certains clusters seront assurés par une maîtrise d'ouvrage publique (pôle multimodal) d'autres pourront être mixtes (public / privé) comme Garossos, d'autres encore pourront être exclusivement privés.

Quelles que soient les maîtrises d'ouvrage des différents sous-projets, **l'ensemble sera coordonné par la SPLA**, qui jouera le rôle d'ensamblier, avec pour référentiel commun le projet de territoire défini avec OMA. Cette forme de « plan guide » urbain, flexible et évolutif (en termes de densités et de typologies des bâtiments) assurera l'unité et la cohérence de l'ensemble des sous-projets.

Avec le principe organisateur de la « bande active », le projet du PEX, outil technique dans laquelle il s'insère, peut ainsi devenir un projet de territoire. Le plan guide montre ce que pourrait devenir le secteur afin de le valoriser et encourager une mutation encadrée par la Communauté urbaine à partir d'une vision commune et partagée du devenir du site.

Ce faisant, ce mode de gestion de projet qui **superpose les échelles d'intervention et les temporalités différentes**, entraîne davantage d'incertitudes qu'une approche séquentielle classique. Comment les acteurs privés se saisiront-ils

des opportunités, comment attirer les investisseurs privés dans un contexte peu lisible, comment se fera le partage de la plus-value foncière résultant de la valorisation des terrains avec les importants investissements publics affichés ?

En rompant avec les approches séquentielles habituelles, quels risques pris et quelles modalités de gestion des incertitudes ? La question posée par Thierry Vilmin et Marie Llorente<sup>242</sup> prend ici tout son sens : quels arrangements organisationnels émergent pour minimiser « le coût des transactions » entre acteurs publics et privés ? Entre l'intervention pure selon le marché (avec les règles du PLU) et la hiérarchie intégrée de l'aménagement public, quelle place pour les formes hybrides de gestion de projet pouvant naître avec l'aménagement négocié entre collectivité locale et opérateurs privés ?

Ce schéma programmatique ne constitue pas un outil opposable juridiquement, son efficacité dépendra de la vision partagée qu'en auront les différents acteurs, et de leur adhésion volontaire aux valeurs qui en découlent. Cette approche suppose une volonté politique forte et une permanence dans le pilotage du projet.

### 7.1.7 Un portage politique fort

Réaliser un projet d'une telle ambition et d'une relative complexité ne pouvait se faire que sur la base d'un portage politique sans faille : l'appui du président de la Communauté urbaine et du président de la Commission de développement économique de Toulouse Métropole (également président du comité de suivi du PEX) était nécessaire pour aller au-delà des dissensions internes de la CUTM et des élus du Conseil général autour de la répartition des crédits d'investissement. En effet, le coût du PEX et de ses accès représente une enveloppe de près de 308 M€ H.T. dont près de 200 M€ à la charge de la communauté urbaine, ce qui correspond à une année d'investissement de cette dernière. Ce coût sera partiellement compensé par les recettes - redevances de la DSP – et les retombées fiscales à en attendre d'une dynamisation économique à l'échelle de la métropole. Un système d'acteurs complexe a été constitué, concourant avec plus ou moins d'efficacité dans la mise en œuvre du projet.

### 7.1.8 Associer les acteurs privés au projet à partir de valeurs partagées

Un projet urbain territorial constitue un système complexe dont les résultats dépassent le cumul de ses différents éléments constitutifs. Il interpelle à a fois les acteurs publics et les acteurs privés.

Les acteurs économiques locaux ont été consultés en amont du projet pour définir les attentes, les ambitions et le positionnement du nouveau parc des expositions dans le cadre d'un comité technique stratégique regroupant les acteurs économiques, les collectivités locales, les organisateurs de manifestations sur l'agglomération, So Toulouse, GL Events en tant que DSP du parc des expositions actuel, Europe Organisation, la Chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR), le Comité de développement CODEV, les grands industriels, les hôteliers, la CDC, etc. A partir de cette concertation initiale, l'étape de programmation a été conduite par l'équipe projet de la SPLA en cours de création, à travers Toulouse-Métropole. Cette équipe projet s'est appuyée sur une AMO spécialisée et l'AUAT (Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine). Il en est résulté le cahier des charges du concours d'architecture international pour cet équipement.

Plus récemment, en préparation de la concertation publique demandée par la CNDP, le projet a été présenté dans de nombreux « clubs » pour tester leur adhésion et auprès de différents acteurs économiques pour recueillir leurs observations : hôteliers, SCOT (interSCOT), CCIR, Airbus, So Toulouse, Wine & Business, promoteurs (dans le cadre du MIPIM), etc.). Lors de la concertation de septembre-octobre 2012, le projet a été présenté en réunion privée aux principaux acteurs privés et chambres consulaires.

Cependant la mise au point du projet du PEX est essentiellement publique. L'intervention du privé dans l'évolution de sa conception s'est manifestée selon deux dimensions :

- Une collaboration de voisinage : l'industriel Airbus s'est montré intéressé par le projet qui apporte des solutions à ses besoins de salles de conventions et envisage des coopérations ponctuelles comme la mutualisation des énergies et des dispositifs de sécurité incendie, la signature de conventions d'exploitation pour une mutualisation des parkings pour compléter l'offre de stationnement du PEX lors d'événements exceptionnels.
- La délégation du service public de l'exploitation du futur parc à GL Events, société privée spécialiste de la gestion de parcs d'expositions et d'événementiel. Sa mission d'assistance à la conception du projet, pour optimiser le fonctionnement et l'exploitation ultérieure de l'équipement, a amené le délégataire à proposer

---

<sup>242</sup> *Op. cité.*

d'importantes modifications au projet conduisant à adapter l'APS et l'APD. Cette mise au point a été la source de négociations intenses pour répartir les surcoûts entre la CUTM et le délégataire.

Si l'équipement PEX est à maîtrise d'ouvrage publique, le développement des autres clusters, à vocation économique ou mixte (activités, logements et équipements), impliquera l'intervention de partenaires privés (investisseurs, promoteurs, architectes) qui devront partager les valeurs qui sous-tendent le projet urbain défini par la SPLA et OMA.

Il sera nécessaire également de réfléchir aux modalités réglementaires de mutation, plus ou moins favorables et/ou opportunes (aménagement public, ZAC sans maîtrise foncière, PUP, partenariat public privé sans aménageur, encouragement de l'initiative privée). **En effet, la SPLA examinera l'opportunité de recourir à la maîtrise foncière en fonction des besoins de développement du projet.** L'intervention publique aura pour objectif de dynamiser l'initiative privée ou d'y palier dans les sites stratégiques.

*L'article 77 du projet de loi ALUR propose de développer des associations foncières urbaines « de projet » permettant la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement, au sens des 1° et 2° de l'article L. 322-2, et une opération d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1.*

*Les périmètres de projet pourront éventuellement être délimités par les collectivités territoriales, incitant les propriétaires fonciers à se regrouper sous ce statut.*

*Resteront à préciser les modalités de négociation des participations aux équipements publics si la taxe d'aménagement normalement applicable (L 331-1 du code de l'urbanisme) se révèle insuffisante, même majorée, à couvrir les coûts des équipements publics.*

*Articles L. 322-13 à L. 322-16 du code de l'urbanisme.*

Quelles que soient les maîtrises d'ouvrage des différents sous-projets, l'ensemble sera coordonné par la SPLA, qui jouera le rôle d'ensemblier, avec pour référentiel commun le projet de territoire défini avec OMA.

## 7.2 OBSTACLES ET FREINS A LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET URBAIN

La mise en œuvre du projet de Parc des expositions, le bâtiment dans un premier temps, le projet de territoire dans un second temps, bute en début 2013 sur des obstacles de plusieurs natures : politique, culturels et réglementaires, consensuels, financiers et fonciers.

### 7.2.1 Des obstacles d'ordre politique

#### 7.2.1.1 *La difficulté des élus aux différentes échelles territoriales d'entrer dans une logique de coopération*

Le projet d'Aéroconstellation a pu mobiliser les élus aux différentes échelles territoriales (communes support du projet, SIVOM de Blagnac constellation, communauté d'agglomération), du fait de la forte compétition entre les différents sites susceptibles d'accueillir ce projet hors normes. Ainsi, les élus de la communauté d'agglomération, constituée à cet effet, étaient dans une logique de coopération : ils devaient présenter un front uni pour être crédibles et attractifs. La perspective d'une forte taxe professionnelle à attendre de l'opération n'était pas non plus étrangère à ce consensus.

Cependant, les élus communautaires, habitués jusqu'alors à développer leurs projets indépendamment les uns des autres, expérimentaient leur constitution en EPCI et n'étaient pas en mesure de prendre rapidement les décisions qui s'imposaient pour respecter le calendrier de livraison des bâtiments du hall d'assemblage de l'A380. Le leadership du projet a été de fait assuré par un comité de suivi et de pilotage restreint, dominé notamment par le maire de Blagnac, à l'initiative de cette candidature de Toulouse en coopération étroite avec le secrétaire général de Préfecture. Ils ont réussi à rassembler et mobiliser les autres élus locaux autour de cet enjeu fort. Par ailleurs, ce projet a été réalisé dans des temps très brefs, ce qui a pu éviter que n'émergent des dissensions. Le Conseil général et le Conseil régional ont également joué le jeu de la coopération.

Projet intéressant davantage les communes du SIVOM de Blagnac, le montage des ZAC d'Andromède et de Monges-Croix du sud, pourtant d'intérêt communautaire, ont été portées de fait par les élus locaux concernés et par la SEM Constellation qui a développé une culture de projet innovante.

Entre temps, la communauté d'agglomération s'est transformée en communauté urbaine pour se doter de la compétence de l'urbanisme et de l'aménagement. Elle s'est également élargie à 37 communes. Contrairement à cette dynamique

porteuse qui a prévalu dans le projet Aéroconstellation, le projet de PEX n'a pas jusqu'ici permis aux élus de la communauté urbaine d'adopter cette même logique de coopération.

Même si le projet est présenté comme porté par la communauté urbaine, une partie des élus y a toujours été opposée et cela pour plusieurs raisons imbriquées :

- le PEX comme Matabiau (Toulouse EuroSudOuest) **ne sont plus les seuls projets phares** portés par la communauté urbaine. La réflexion menée sur l'avenir de la Métropole toulousaine en 2009 a fait émerger une dizaine de grands projets répartis sur l'ensemble du territoire de la communauté urbaine (dont l'Oncopôle, Montaudran Aérospatial, Balma – Borderouge, Grand Parc Garonne, la requalification du centre-ville de Toulouse) ;
- tous les élus représentés dans la communauté urbaine sont loin de porter cette culture de projet développée par les élus de Blagnac. La plupart ont gardé une vision traditionnelle de leur rôle. Soucieux de maintenir leurs prérogatives, ils attendent de leur implication dans la communauté urbaine à laquelle ils contribuent financièrement, en quelque sorte un « retour sur investissement » (attirer les financements communautaires au profit de leur propre commune) **pour asseoir leur légitimité face à leurs propres électeurs**. Cette position est encore accrue en période pré-électorale. Leur position d'élus de leur propre commune peut prévaloir sur le statut d'élus communautaires ;
- le développement du nord-ouest de l'agglomération avec les projets Aéroconstellation et Andromède a donné une forte dynamique à ce secteur, **même si les retombées fiscales bénéficient à la communauté**. Une partie des élus estime que ce secteur a déjà suffisamment profité des aides, et qu'investir davantage dans ce secteur ne peut se faire qu'à leur détriment. Ainsi, ils adoptent davantage une **posture de « compétiteurs » ou « d'associés rivaux »** que de « coopérateurs »<sup>243</sup> ;
- par ailleurs, les élus du groupe de pensée « Ecologie-Les verts » contestent le principe même du Parc des expositions : d'autres priorités budgétaires sont pour eux plus pressantes.

Dans « l'Acteur et le système », Michel Crozier<sup>244</sup> montre ainsi les effets des relations croisées qui se développent entre les différents systèmes d'acteurs qui entrent en interaction avec chacun leurs propres ressources, leurs contraintes et leurs relations de pouvoir (lequel repose sur la maîtrise des incertitudes). Il montre notamment comment le système politico administratif agit au niveau départemental.

On retrouve à Toulouse une certaine permanence dans ces constats, bien que la décentralisation soit intervenue depuis les observations faites par Michel Crozier :

- l'importance des élus, qui, par leur cumul des mandats ou par leurs relations personnelles peuvent accéder aux centres du pouvoir et de la décision (mandats d'élus nationaux, régionaux ou locaux, liens directs avec les centres décisionnels au niveau des cabinets ministériels) en prenant appui sur les échelons administratifs supérieurs ;
- la difficile circulation des informations et des relations plus cloisonnées entre échelons d'un même système administratif ou d'élus (la circulation « verticale » serait plus difficile que la circulation « horizontale » entre systèmes clos).

Il peut s'ensuivre un jeu d'acteurs qui interfère dans la mise en œuvre du projet de territoire. Des freins politiques peuvent se manifester à plusieurs niveaux : entre élus et centres de décision ministériels, entre élus d'une même communauté urbaine, entre élus et associations locales (refus des projets par certains groupes de pression).

**L'absence de circuits courts** (élus, pouvoir centralisés) peut accroître la lenteur dans l'instruction des dossiers par l'administration déconcentrée de l'Etat.

### Un jeu d'acteurs qui complique la réalisation du projet

Il en résulte de ces positions divergentes un « jeu d'acteurs » qui se traduit par la contestation de toute majoration de coût par rapport aux prévisions initiales, nécessitées par l'avancement du projet. A la limite, le recours de propriétaires fonciers refusant de négocier la cession de leurs terrains avec la SPLA, bloquant temporairement le projet, les arrangerait, car cela permet de différer les dépenses foncières et de réaliser d'autres projets également prioritaires, par exemple le rattrapage des retards en matière de transports en commun (PDU).

Avec un budget prévisionnel du PEX d'environ 300 millions d'€ HT en février 2013 et des subventions qui ne devraient pas représenter plus de 100 M€ (département et région) la charge pour la communauté urbaine sera d'au moins 200 M€ HT, ce qui correspond à une année environ d'investissement à l'échelle de la communauté urbaine<sup>245</sup>.

<sup>243</sup> Joseph Carles. *Op. cité*.

<sup>244</sup> Michel Crozier, Ehrhard Friedberg. - *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective. Edition du Seuil. Points, essais. 1977.*

<sup>245</sup> *Le budget d'investissement annuel moyen varie entre 200 et 250 M€ sur les derniers exercices (232 M€ en 2011) et les prévisions (2015). Le budget global en 2011 était de 1,26 Mds€. L'investissement était financé en 2011 pour 90 M€ par l'emprunt, 97 M€ par l'épargne nette et 70 M€ par des recettes d'investissement diverses). Ce budget d'investissement est en progression*

Ce jeu d'acteurs engendre ainsi de la « complication »<sup>246</sup>, avec des arbitrages qui sont davantage faits dans une logique de compensations que de soutien à un projet commun. Cette position va à l'encontre du principe de gouvernance d'un projet complexe reposant sur le partage de valeurs et la coopération sans faille entre acteurs impliqués<sup>247</sup> (logique « horizontale »).

Les élus communautaires ont ainsi des difficultés à partager cette culture du projet commun et des valeurs communes et à admettre qu'on sort d'un système de compétition pour arriver à un **processus de coopération**<sup>248</sup>.

Il en aurait peut-être été différemment, si à l'instar de l'Airbus A380, l'enjeu avait été le choix de localiser un Parc des expositions à vocation internationale, en mettant en concurrence plusieurs grandes métropoles nationales.

### **Un jeu d'acteurs reproduit au niveau départemental et régional**

Ce jeu d'acteurs au niveau de la communauté urbaine semblerait se reproduire aux échelons territoriaux supérieurs.

Représentant traditionnellement les intérêts des petites communes rurales contre la ville-centre, seule commune de droite du département, avant le basculement à gauche de Toulouse, le Conseil général est également dans une logique de satisfaire aux besoins des différentes communes du département.

Le Conseil général et le Conseil régional semblent également davantage dans une logique de répartition équilibrée de subventions entre les communes de leur ressort, pour asseoir leur légitimité issue de leur mandat, que dans celle d'une coopération entre élus dans un même objectif de faire réussir le projet métropolitain du PEX.

Dans ce contexte délicat, l'affichage d'une mobilisation autour d'un projet commun aurait plus une valeur incantatoire : *« La concertation autour du projet PEX s'est faite sur la base de l'affirmation d'une volonté commune du président du Grand Toulouse, du Président du Conseil régional, du Conseil général, et de la SMTC. Tout le monde a envie de faire que ce parc une réussite pour positionner Toulouse dans son environnement international ».* (J. Carles).

Concerné directement par les accès au PEX au titre des voiries départementales, dont il a la compétence, sa logique de décision du Conseil général repose sur une vision purement fonctionnelle et routière : la délibération pour choisir le scénario d'accès (scénario mixte) au PEX ne fait référence qu'aux caractéristiques des voies eu égard à leur fonction de transit. Les enjeux du projet urbain sur la bande active ne sont pas pris en compte, ni les enjeux environnementaux qui y sont liés (mesures compensatoires majorées). Il chercherait plutôt à gérer au coût minimum une solution transitoire qui lui permet de différer dans le temps la réalisation de la déviation de Seilh, seule à même de résoudre les problèmes de circulation récurrents sur ce secteur (flux pendulaires qui vont être aggravés par ceux induits par la fréquentation du nouveau Parc des expositions). Les évolutions attendues des instructions concernant le développement de boulevards urbains ne sont pas applicables. Si un autre choix était fait pas la communauté urbaine, le Conseil général ne financerait pas le projet.

Si le Conseil communautaire a suivi l'avis du Conseil général pour ne pas perdre ces aides et ne pas entraîner de tensions entre eux, sous la pression également des entreprises, certains des élus de la communauté urbaine, concernés directement par le projet, contestent à leur tour ce choix, qui ne correspond pas à celui qui avait été présenté à la concertation comme le moins impactant sur l'environnement et sur la consommation des espaces agricoles. Ce désaccord risque de s'exprimer lors de l'enquête publique, risquant de bloquer le projet, s'il ne trouve pas « d'arrangements ».

Enfin, des dissensions entre formations de la même famille politique au niveau de la communauté urbaine et du département, peuvent expliquer des *« prises de positions qui n'ont rien à voir avec le projet »*.

Contrairement au processus de coopération qui permet la gouvernance d'un projet complexe en lui donnant les moyens de surmonter les difficultés qui jalonnent son développement, ce jeu d'acteurs où chacun veut imposer son leadership pourrait se faire au détriment de l'intérêt communautaire.

Dans un système d'acteurs qui portent des cultures qui peuvent être divergentes, une approche partenariale ne suffit pas : il faut entendre ce que dit l'autre (pas seulement écouter) et s'imprégner mutuellement des points de vue des autres pour aboutir à un consensus sur le projet.

---

depuis 2009 (160 M€). Les recettes fiscales communautaires représentaient en 2011 350 M€, la DGF 43 M€. Les recettes issues des entreprises ont chuté de 307 M€ de taxe professionnelle (80 % des recettes fiscales) à 131 M€ pour la CFE et 65 M€ de CVAE (valeur ajoutée).

<sup>246</sup> Joseph Carles oppose la complexification du projet (accroissement de ses fonctions possibles) et la complication qui n'apporte rien d'autre au projet que des freins.

<sup>247</sup> Il semble comme il l'a été vu plus haut que ce partage des valeurs n'a pas fait l'objet d'une « convention de sens ».

<sup>248</sup> « Chacun tente de tirer le maximum pour lui, et il faut bien à un moment trouver un compromis pour qu'un projet se réalise » (J. Carles, entretien).

### 7.2.1.2 *L'effet perturbateur du calendrier politique*

Le calendrier politique, avec la préparation des élections municipales et communautaires de 2014, contribue à accentuer les clivages et tensions entre les positions des élus communautaires. Il conduit également à peser sur le déroulement et sur la mise au point du projet.

Plusieurs effets « pervers » peuvent être observés lors des campagnes électorales, qui pèsent sur le déroulement du projet de PEX.

- les grands projets sont toujours risqués pour les élus qui les soutiennent. Les maires « bâtisseurs » doivent être courageux et risquer leur réélection en les défendant. Il s'ensuit qu'il faut éviter de lancer les débats autour d'un projet qui ne fait pas consensus pendant la période préélectorale ;
- ainsi, le projet de bande active, expression du projet de territoire développé par OMA autour du PEX n'est pas présenté au public lors des phases de concertation, alors qu'il permettrait de comprendre les enjeux et pourrait donner une image plus fidèle de l'ambition du projet de territoire développé sur ce site. Le fait que ce ne soient pas les mêmes temporalités de réalisation et les risques de refus et de recours multiples qu'il peut susciter, incite les élus à vouloir l'occulter. A l'inverse, cette relative discrétion peut avoir l'avantage de limiter la progression des valeurs foncières ;
- ce calendrier politique contraint le temps de mise au point du projet en imposant une enquête publique pour le PEX au plus tard en octobre 2013. A défaut l'enquête serait reportée d'une année et par suite les délais de livraison du Parc des expositions, alourdissant le bilan financier de l'opération, privé de recettes durant ce délai supplémentaire ;
- pour respecter, par « rétro planning », les dates de dépôt des dossiers pour instruction par l'Etat (mars à juillet 2013), la SPLA peut être conduite à prendre des décisions hâtives en saisissant les opportunités du moment. Ces arbitrages peuvent aller à l'encontre de la qualité du projet ou de son coût (par exemple, négocier dans l'urgence les mesures compensatoires pour la préservation de la biodiversité).

### 7.2.1.3 *Démocratie participative ou représentative ?*

Bien que fer de lance de la nouvelle culture du projet de territoire sur la métropole toulousaine, le vice-président de la SPLA Europolia est réservé sur le développement d'une démocratie participative. De son point de vue, les élus ont été désignés par la majorité des électeurs pour porter leurs objectifs en fonction du programme affiché qui n'était pas celui des opposants. La démocratie représentative tire sa légitimité du vote des électeurs.

Surimposer désormais une démocratie participative, selon les nouvelles orientations législatives et réglementaires visant à davantage associer le public aux décisions ayant un impact sur leur environnement, remet en cause la légitimité même de la démocratie représentative. Le risque de la démocratie participative est qu'elle représente surtout des intérêts privés isolés ou des associations. Il ne faudrait pas que ces avis soient systématiquement intégrés dans les décisions finales des projets « parce qu'ils se sont manifestés. Ou alors il faut changer de système, inventer autre chose ». Dans l'hypothèse où la démocratie participative remet en cause les projets élaborés par les élus, quelle décision devra-t-elle être prise ? Si les avis des opposants ne sont pas pris en compte, la démocratie participative devient du simulacre. Si ces avis sont pris en compte et bloquent les projets, quel respect du mandat qui a été confié ?

C'est pour cette raison et ces risques que l' élu préfère **développer une coproduction du projet** en demandant leur avis aux riverains et autres personnes intéressées. Cette ouverture permet une « écoute citoyenne », et « d'entendre » ce qui est signifié. L' élu modifiera le projet en fonction des avis qu'il jugera pertinents. Il ne tiendra pas compte des autres avis.

Cette position est partagée par le président de la Communauté urbaine, à la suite d'un blocage du Plan de déplacement urbain. Le commissaire enquêteur a formulé dans son rapport un avis négatif sur le projet, à l'étude depuis près de dix ans, parce que quelques associations avaient formulé des observations lors de l'enquête publique.

### 7.2.1.4 *Le rôle de médiation joué par la SPLA*

Par sa position spécifique en tant que maître d'ouvrage délégué de la Communauté urbaine, la SPLA est amenée à jouer un rôle de médiateur pour atténuer les tensions qui peuvent se révéler entre la CUTM et les élus des communes accueillant le projet, notamment autour du choix du scénario routier d'accès au PEX. D'autres arbitrages doivent être négociés entre les terrains destinés aux mesures compensatoires environnementales pour la préservation de la biodiversité et le développement potentiel d'activités économiques complémentaires prévues à l'origine sur ces mêmes emprises, voire même à l'égard d'agriculteurs exploitants sur les sites retenus pour cette compensation environnementale.

## 7.2.2 Des freins d'ordre réglementaires

### 7.2.2.1 *Les limites inhérentes à une structure publique*

En se comportant comme une structure privée, voulant s'affranchir des lourdeurs de l'administration publique, la SPLA se trouve confrontée aux contraintes inhérentes aux structures publiques.

- d'une part, contrairement aux SEM, elle ne peut pas ouvrir son capital à des actionnaires privés (elle peut cependant intégrer des sociétés de projet mixtes regroupant acteurs privés et publics) ;
- d'autre part, elle est soumise aux règles strictes du code des marchés publics pour le choix de ses prestataires, ce qui peut présenter des rigidités pour la conduite du projet. S'alignant sur les directives européennes, le code des marchés publics se donne pour objectif de faciliter l'accès de toute entreprise à la commande publique en toute transparence. Ces principes permettent en principe d'assurer « l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics » ». Il peut en résulter la difficulté à s'entourer de prestataires choisis, la nécessité de passer par des montages complexes pour optimiser des solutions de gestion pertinentes.

### 7.2.2.2 *Un code des marchés publics inadapté aux projets complexes*

Cette difficulté est illustrée par le projet d'optimisation des coûts d'exploitation en mutualisant les sources d'énergie (production d'eau chaude pour un chauffage intermittent des équipements du PEX : halls d'exposition, centre de convention, halle des grands événements) avec les utilisateurs extérieurs en se raccordant directement à un réseau de chaleur externe mais limitrophe au site. Ce réseau assure une production à bon compte avec un processus de cogénération très performant mais excédant les besoins propres des entreprises qui s'y branchent. Cette mutualisation serait bénéfique pour tous les partenaires. Mais comment, lors d'un appel d'offres soumis à la réglementation des marchés publics, s'assurer que le prestataire qui pourra être retenu soit bien le fournisseur d'énergie en question alors que l'article 6 du CMP interdit de préciser le type d'énergie spécifique comme le type de prestataire souhaité, et/ou de mentionner une marque ? Transgresser ces obligations peut déboucher sur une qualification pénale de délit d'octroi d'avantages injustifiés (délict de favoritisme). La seule possibilité est de rédiger des cahiers des charges de performances, utiliser les écolabels reconnus par le CMP, hisser le niveau de qualité des prestations exigées en imposant tout un ensemble de contraintes : respect de normes de performances, niveaux de consommations énergétiques élevés, exigences de développement durable, recours aux énergies mutualisées, et/ou veiller à indiquer « ou équivalent ». Il faudra de plus permettre au délégataire de choisir l'énergie qui sera utilisée pour le PEX tout en sécurisant le résultat souhaité par des moyens complémentaires (le risque étant que le délégataire choisisse une autre énergie ou un autre prestataire).

Le code des marchés publics, en voulant s'opposer aux ententes et aux monopoles de grands groupes, est trop généraliste pour avoir une approche fine et territorialisée. Il faudrait pouvoir bénéficier de dérogations au CMP sous réserve de prouver l'intérêt général de la mutualisation des énergies et laisser le DSP, société privée, contracter avec le prestataire d'énergie privé dans un contrat privé/privé sous le contrôle de la SPLA.

Il serait nécessaire que l'intérêt général puisse prévaloir sur les règles strictes des marchés publics, puisqu'il s'agit d'utiliser au mieux les deniers publics (respectant en cela les principes guidant le CMP). Les stratégies de mutualisation, consistant à mettre en commun des ressources et des opportunités entre différents programmes aux besoins différenciés, à l'échelle de plusieurs bâtiments et/ou d'une opération d'aménagement devrait prévaloir sur des règles de portée générale, sans risque de remise en cause pénale.

### 7.2.2.3 *Limiter les études redondantes : principe de substituabilité*

La déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU exige une évaluation environnementale, qu'il y ait ou non déclaration d'utilité publique, ce qui est le cas pour le PEX. De même, le dossier de permis de construire doit obligatoirement joindre une étude d'impact compte tenu de son importance. Les résumés non techniques comme les synthèses jointes à chaque sous dossier d'enquête spécifique reprennent à leur tour des extraits de cette étude d'impact. Il en est de même pour les différents avis des personnes publiques qui doivent se répéter sans grandes variations à travers les différentes enquêtes faisant partie de l'enquête publique unique.

La logique de l'enquête publique unique, qui permet une avancée dans le domaine de la simplification de l'urbanisme de projet, n'a pas été développée dans ses conséquences, notamment en autorisant pour les pièces réglementaires, la mise à disposition d'un tronc commun d'études et d'avis des personnes publiques consultées portant sur le même objet. Si l'on prend l'exemple de l'étude d'impact pour le PEX, document très complet de près de 900 pages avec les annexes, cette dernière doit être répétée, parfois en extrayant certains fragments et en les adaptant au sous-secteur concerné. Cette logique, notamment dans le cadre de la mise en compatibilité des PLU, peut conduire à des présentations « pochoir » (développements portant sur la seule partie de territoire concernée) qui ne permettent plus d'appréhender la logique d'ensemble du propos.

L'objet premier de l'enquête publique étant d'informer le public, ce dernier risque d'être rebuté par autant d'informations et une certaine lassitude à relire les différentes adaptations du même document, à moins qu'un

observateur malveillant ne recherche les contradictions et failles qui permettront de faire un recours contentieux en toute légitimité, et peut-être aboutir à une annulation de l'enquête publique.

Cette conséquence d'une interprétation stricte des textes réglementaires mériterait d'être reconsidérée. Dans les cas les plus extrêmes, une interprétation « de précaution » pourrait exiger une nouvelle évaluation environnementale, alors que cette dernière est coûteuse en moyens financiers et en délais de production.

Il semblerait plus judicieux de guider les différentes personnes publiques associées, qui doivent donner leur avis sur le projet, vers les pages concernées d'un même document de base, allégeant le dossier de consultation d'au moins du tiers du volume.

Toutefois, cette remarque ne vaut que pour les études d'impact récentes, sans modification des données de base qui ont prévalu à son élaboration. Il n'en serait pas de même pour une étude d'impact ancienne qui serait remise en cause par un projet très différent des conditions dans lesquelles cette étude avait été réalisée.

#### *7.2.2.4 Des enquêtes publiques de plus en plus pléthorique*

Une manifestation du principe de précaution consiste à mettre à la disposition des citoyens, lors des enquêtes publiques, un ensemble de plus en plus complet de documents. Cette inflation touche à la fois le nombre de documents et d'avis joints et le volume même des documents concernés. Cela peut être aussi la limite des enquêtes publiques uniques. Ce constat appelle deux observations :

- Quelle est l'utilité de mettre à disposition du public des études d'impact sur l'environnement de 3 500 pages, comme c'est le cas pour le PEX ? Qui lira les longs développements sur le bruit, la loi sur l'eau, le trafic, l'acoustique, etc. ? Une notice présentant les différents résultats dans un langage accessible et sans la profusion de détails imposés par les textes ou leur interprétation, ne suffirait-elle pas ?
- La loi prévoit que tous les textes doivent être mis à disposition du public. Est-elle pertinente ? Mettre ces documents à disposition en cas de demande de consultation par des personnes, associations, ou experts qui le souhaiteraient, ne suffirait-il pas ?
- Par ailleurs, le souci de limiter les risques de contentieux en produisant toutes les études, peut produire l'effet inverse de ce qui est attendu : le risque d'une pièce manquante, d'une contradiction trouvée dans des études très longues et complexes, peut être source d'un recours contentieux.

L'évolution incessante des réglementations ne permet pas de gérer sereinement les projets et oblige à plus de pragmatisme (voire de discernement) dans leur interprétation et dans leur application. Encore faut-il que le juge partage le même point-de-vue. A contrario, l'interprétation formaliste des conditions d'application (comme la date de mise en vigueur des textes applicables au projet) peut conduire à des comportements d'évitement des règles.

#### *7.2.2.5 Des modalités de concertation qui devraient être adaptées à l'échelle des enjeux*

La participation du public aux décisions ayant un impact sur leur environnement a été récemment renforcée par la loi suite à la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 7 de la charte sur l'environnement. Ce qui est recherché est l'adhésion du public à un projet et sa compréhension des enjeux en même temps que l'assurance que tous les différents aspects ont bien été pris en compte, sans erreur d'appréciation.

Si l'information du public permet de faire évoluer les projets pour prendre en compte des effets qui n'auraient pas été suffisamment étudiés, qui iraient contre la réglementation ou seraient contraires à l'intérêt général, il serait nécessaire d'adapter cette réglementation aux enjeux effectifs.

Des recours peuvent se former pour insuffisance de la concertation pour des questions de forme, comme le non-respect de modalités énoncées dans le projet de concertation (notamment pour les PLU) .

Par ailleurs, le dispositif de concertation devrait être modulé selon les échelles territoriales des enjeux et les échelles temporelles du projet. Dans le cas du PEX, le projet concerne le public à plusieurs échelles territoriales :

- l'échelle locale des riverains, directement impactés par le projet : proximité des habitations, nuisances de la circulation, entreprises proches ;
- l'échelle métropolitaine : les acteurs économiques qui pourront directement profiter du nouvel équipement, les activités liées au tourisme d'affaires (hôtels, restaurants, transports) etc.

Dans ce cas, il peut y avoir un conflit entre les intérêts privés des riverains et l'intérêt général qu'offre le service public du PEX. Comment dès lors prendre compte des avis qui seront exprimés lors de l'enquête publique ? Qui s'y déplacera et consignera des observations, avec quelle représentativité ? Quelle prise en compte sera-t-elle faite de ces avis et quelle interprétation en donnera le commissaire enquêteur, quelles réserves et recommandations seront faites à l'appui du rapport d'enquête et qu'en feront les élus et décideurs ?

Pour autant, les pratiques actuelles de concertation en amont de l'enquête publique, visent davantage à informer et à prévenir les oppositions et les risques de recours en ayant une meilleure connaissance des réactions au projet. Cette période d'information et de partage peut être mise à profit pour un enrichissement du projet. Inviter les associations et le public à débattre de grands projets très en amont des choix des orientations, avant que les choix définitifs ne soient réalisés et que l'avancement du projet ne rende coûteuse et difficile sa remise en cause, semblerait une voie permettant

une adhésion majoritaire au projet. Cependant, cette association du public ne peut exclure, dans le droit français, les recours au moment de l'enquête proprement dite.

L'expérience d'Andromède a montré que la concertation entre professionnels permet une acculturation réciproque : il faut cependant prendre le temps de faire passer le projet en expliquant, en montrant, en convaincant. Il ne faut pas arriver en disant « là il y aura tant de logements » : le nombre total fait peur à tous, et la machine se bloque.

#### 7.2.2.6 *La crainte des recours ne permet pas de présenter le projet dans son ensemble*

La crainte de susciter des oppositions locales contre les mutations urbaines à venir en dévoilant un projet trop ambitieux et encore insuffisamment avancé, a fait écarter d'emblée la présentation du projet à l'échelle de 2030 dans sa globalité (projet de territoire). La stratégie adoptée a été de limiter la présentation à l'enquête publique au projet de PEX dans sa première phase, avec ses accès immédiats (tramway et prolongement de la RD902).

Ce parti de précaution a pu aller à l'encontre du bon déroulement du projet futur.

Il n'est pas apparu essentiel aux décideurs départementaux de s'engager dans l'extension de la RD902, en suivant le tracé prévu dans les documents d'urbanisme existants (emplacement réservé à cet effet dans le PLU de Beauzelle notamment), et constamment reporté par le Conseil général.

On peut cependant s'interroger si l'affichage du projet dans sa globalité n'aurait pas modifié le choix du scénario d'accès routier au PEX (choix d'un scénario mixte) et conduit à un parti moins pénalisant pour ce qui concerne l'impact sur l'environnement. S'il était le moins cher en termes de voirie, le choix de ce scénario mixte a contraint à des mesures compensatoires coûteuses tout en pénalisant le fonctionnement ultérieur du projet urbain de la bande active. Le développement de clusters résidentiels et à vocation économique se seraient mieux accommodés de boulevards urbains à usages polyvalents plutôt que de voies avec des caractéristiques de voies rapides.

Les oppositions se manifestent en général en amont du projet. « On essaye de prendre en compte ce qui est retourné. Cela est moins possible quand le projet est formalisé ». Selon Alain Garès, pour concerter « sans casse », il faut avoir un projet déjà bien avancé, qui doit être présenté tel quel pour être expliqué et qu'on discute dessus avec maquettes et représentations (esquisses, perspectives).

#### 7.2.2.7 *Se protéger contre les recours contentieux infondés*

Le rapport du groupe de travail Pelletier<sup>249</sup> s'était saisi du problème récurrent de l'insécurité juridique des autorisations d'urbanisme, et notamment des recours contentieux.

Plusieurs des propositions ont d'ailleurs été intégrées dans le code de l'urbanisme, notamment :

- l'annulation partielle (divisibilité des autorisations d'occupation des sols),
- la recevabilité des recours engagés par des associations (L 600-1 du code de l'urbanisme) et une exigence d'agrément préalable (R 142-1 du code de l'environnement)<sup>250</sup> ;
- pour les opérations complexes : possibilité que plusieurs maîtres d'ouvrage déposent un permis de construire groupé (ou valant division), sauf en cas de lotissements de maisons individuelles<sup>251</sup> ;
- permettre le rejet par ordonnance présidentielle (du tribunal administratif) des requêtes ne relevant « manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ainsi que celles entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en audience » (par l'exposé de nouveaux moyens). Un tri dès le dépôt de la requête doit être fait, comme il l'est pratiqué pour les permis de construire (identification des pièces manquantes). Il en est de même pour les requêtes manifestement infondées après un débat contradictoire (sans audience)<sup>252</sup> ;
- la suspension de plein droit du délai de péremption des autorisations d'urbanisme et de celles nécessaires à la mise en œuvre du projet jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable<sup>253</sup> ;
- l'encadrement du débat contentieux.

D'autres propositions ne sont pas encore prises en compte, même si l'intention du gouvernement est d'y remédier par ordonnances :

- l'annulation conditionnelle des autorisations de construire (régularisation des vices régularisables dans un certain délai, permis modificatif) ;
- le raccourcissement des délais de jugement : un an maximum tant en première instance qu'en appel (actuellement l'hypothèse est de limiter ces délais à 18 mois). Cette proposition nécessitait cependant un

<sup>249</sup> Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, janvier 2005. La Documentation française.

<sup>250</sup> L 600-1 Cu : Subordonne le dépôt des statuts de l'association en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

<sup>251</sup> R 431-24 du Code de l'urbanisme. Cette pluralité de maîtres d'ouvrage était interdite avant.

<sup>252</sup> Modification du R 222-1 CJA. Code de justice administrative.

<sup>253</sup> R 424-19 CU. Code de l'urbanisme.

accroissement des moyens humains (magistrats et agents des greffes) et une meilleure utilisation des mécanismes procéduraux existants ;

- fixer contradictoirement un calendrier strict des procédures, prévenant la multiplication des mémoires dont l'objectif est de ralentir la procédure, invitant les parties à conclure dans des délais impératifs. En revanche, la possibilité d'enfermer dans un certain délai la production de moyens nouveaux a été écartée, en raison notamment de la difficulté rencontrée par les requérants à obtenir la communication de l'ensemble des éléments indispensables pour construire leur argumentation ;
- la sanction des recours abusifs : une majoration de l'amende est prévue par la prochaine ordonnance du gouvernement<sup>254</sup>, mais elle semble en deçà des enjeux sauf pour les recours des particuliers. Le rapport Pelletier n'a pas été suivi ;
- permettre au bénéficiaire de l'autorisation de demander au juge administratif de relever l'abus de droit du requérant et inciter le juge à y procéder ;
- la possibilité de conciliation avant l'engagement de la procédure contentieuse qui peut être proposée par le juge ou par le requérant est peu utilisée<sup>255</sup>.

Si la question des recours contre les permis de construire ou d'aménager a été récemment améliorée, il n'en est pas encore de même pour ce qui concerne les recours contre le PLU<sup>256</sup>.

### 7.2.3 Des freins d'ordre culturel

#### 7.2.3.1 *Tout ce qui n'est pas interdit est autorisé*

Par définition, l'innovation ne peut pas se limiter à appliquer les réglementations. La réglementation ne fait qu'entériner à un moment donné les innovations passées dans les pratiques. L'innovation anticipe sur de nouvelles pratiques et de nouveaux usages.

Il s'ensuit qu'en cherchant à innover la SPLA se heurte à des obstacles consubstantiels aux services chargés de veiller à l'application de la réglementation. Il y a une différence intrinsèque de culture. Comment concilier deux cultures de projet différentes ?

- tout ce qui n'est pas interdit est autorisé : c'est la position de la SPLA qui se rapproche des pratiques d'une entreprise privée. Cette position demande néanmoins à être étayée par une assistance juridique de cabinets d'avocats spécialisés et pointus dans leur domaine, bien au courant de la jurisprudence et des attitudes des différents tribunaux ;
- tout ce qui n'est pas explicitement autorisé n'est pas permis : cette position est privilégiée par les services techniques des collectivités locales comme des services de l'Etat au niveau déconcentré. N'est recevable que ce qui est explicitement mentionné dans les textes législatifs et réglementaires.

Cette différence de culture explique le souci permanent de sécurisation juridique qui a prévalu dans le montage du dossier d'enquête publique, notamment lors des débats des commissions inter administrations. Il est vrai que le risque majeur est de prêter le flanc à un recours contentieux par une faille dans le montage du dossier, le défaut de production d'une « pièce ». L'enjeu est d'éviter avant tout les recours pour vices de procédures ou vice de forme, y compris une insuffisance dans les textes et dans les notices de présentation, ou une insuffisance dans la démarche de concertation.

Cette lecture précautionneuse des textes peut expliquer des exigences incongrues : ainsi le service des autorisations de construire de la CUTM exige la production pour l'enquête de tous les avis des personnes publiques consultées dans le cadre de l'instruction des permis, alors même que cette instruction court à compter de la remise des conclusions de la commission d'enquête ...

Cette crainte de s'écarter de la formulation des textes renvoie aussi à la mise en responsabilité des services administratifs qui autorisent les projets et dans certains cas, la mise en responsabilité de l'Etat. Ainsi, qui est responsable des conditions d'autorisation de dérogation de destruction des espèces protégées et des mesures compensatoires fixées en contrepartie de cette autorisation ? Qui va devant le juge ? Quelles sont les risques de conséquences pénales ?

---

<sup>254</sup> Le rapport Pelletier n'y est pas favorable du fait qu'elle ne répare pas le préjudice subi par la victime du recours abusif. Il préconisait plutôt la condamnation du requérant à des dommages et intérêts et. Le rapport rejette la possibilité de frapper de nullité les protocoles transactionnels formalisant les désistements « monnayés » certains requérants ayant manifestement subi un préjudice méritant réparation.

<sup>255</sup> L 211-4 CJA.

<sup>256</sup> Projet de loi ALUR (en cours d'examen, article 64 : articles L 600-7 du code de l'urbanisme et L 551-1 du code de justice administrative, et article 64 bis sur les commissions de conciliation).

Ce constat pose plusieurs questions :

Le recours contentieux contre un projet d'urbanisme peut avoir une durée aléatoire pouvant se prolonger sur plusieurs années. Certaines associations de protection de l'environnement peuvent user du recours pour bloquer un projet, parfois pour attendre les prochaines élections qui le remettront en cause. Dans ces conditions, si la participation du public est développée et encouragée, il faut en même temps pouvoir contrôler les délais de traitement des recours contre les projets ou contre le PLU. Si la question des recours contre les permis de construire ou d'aménager a été récemment améliorée, il n'en est pas encore de même pour ce qui concerne les recours contre le PLU<sup>257</sup>.

Si le maître d'ouvrage innovant est prêt à assumer les risques inhérents à ses options, il n'en semble pas de même pour les services de l'Etat qui risquent d'être remis en cause.

### 7.2.3.2 *Des négociations « musclées » avec le délégataire de service public*

Certaines des modifications proposées par GL Events, délégataire de service public pour l'exploitation du PEX, concernent des travaux relativement coûteux qui résultent de conceptions différentes de celles de la programmation initiale : les plus importantes portent sur les halls d'exposition (hauteur libre sous poutre de 7 m jugée insuffisante, libération des emprises des poteaux, portance de la structure, caniveaux d'adduction des fluides et de l'électricité pour desservir les stands). Certaines de ces demandes étaient légitimes, d'autres étaient sujettes à discussion et interprétation, certaines pouvant être résolues par une adaptation du mode de fonctionnement. Ces coûts représentaient 9 % du coût du bâtiment et la CUTM avait arbitré pour ne prendre en charge qu'une partie d'entre eux, laissant au délégataire le choix de compléter son apport ou de renoncer à ces modifications. Des compromis ont ainsi été trouvés avec une hauteur libre constante des halls d'exposition (9 m) représentant un surcoût important pris en charge par la CUTM.

D'autres modifications étaient plus délicates à prendre en compte parce qu'elles reposent sur un modèle économique d'exploitation ayant des incidences sur la conception de l'offre de restauration. Alors que la SPLA défendait une polyvalence de l'équipement, flexible et indépendante du mode d'exploitation (une grande cuisine centrale, des offices et bars répartis entre les halls), le délégataire souhaitait une conception adaptée à son mode de fonctionnement spécifique consistant à travailler avec un réseau de traiteurs sous-traitants, disposant de leurs propres laboratoires de préparation et ne demandant que des espaces de réchauffement de plats déjà préparés (abandon de la grande cuisine centrale, multiplication des offices et des bars éclatés entre les halls et les étages). Accepter ces modifications revenait à renoncer à tout autre mode de fonctionnement et compromettrait la possibilité de changement de prestataire ou de gestion en régie. Des compromis et des arbitrages ont dû être négociés, en tenant compte des incidences financières et de la répartition de la charge d'investissement.

D'autres divergences d'interprétation sont apparues sur le contenu de l'enveloppe d'investissement prévue par le délégataire dans son offre, notamment sur la notion d'équipements mobiliers dissociables de la construction et les travaux d'aménagement (comme les hottes d'extractions aspirantes).

Enfin, des négociations étaient engagées pour clarifier les coûts d'exploitation à la charge du DSP, notamment concernant la sécurité et la vidéosurveillance : l'imprécision des limites entre espace public et espace privé du PEX (par exemple, des espaces publics tels que le parvis ayant à la fois une vocation d'accueillir des éléments d'animation et des aménagements publics), incitait à reporter sur la collectivité des charges d'exploitation comprises dans le contrat de DSP (surveillance, gardiennage). Il fallait veiller à éviter des transferts de charges des obligations privées vers le public.

Ces négociations ont été l'occasion d'un jeu d'acteurs et d'influences : s'adressant tout d'abord au Vice-président de la CUTM, la direction générale de GL Events a tenté de passer outre la SPLA. Puis elle s'est résignée à négocier avec la SPLA et ses exigences très importantes à l'origine se sont atténuées, car la société a pris conscience qu'elle serait amenée à augmenter sa participation à aux dépenses d'investissement. Les termes des courriers reprenaient les clauses lui permettant par la suite de renégocier son contrat.

Les négociations ont été menées entre la SPLA, un expert qualifié en parc des expositions, et la direction de la société privée pour arbitrer entre les différentes demandes et répartir les coûts entre la CUTM, maître d'ouvrage, et le délégataire de service public. Un avenant au contrat de DSP est envisagé pour prendre en compte ces arbitrages.

### 7.2.3.3 *Une délicate coopération entre la SEM Oppidea et la SPLA*

L'un des rôles de la SPLA est de tester des méthodes de conduite de projets innovantes qui pourront ensuite être appliquées par la SEM Oppidea.

Cette SEM est l'outil opérationnel plus traditionnel de la Communauté urbaine, en charge des principaux projets d'aménagements de la Communauté urbaine. La SEM Oppidea est notamment chargée de la poursuite de la mise en œuvre opérationnelle de la ZAC d'Andromède (bureaux et logements). Les équipes travaillant dans le cadre de la SEM Oppidea ont gardé de leurs structures d'origine une approche traditionnelle de l'aménagement.

---

<sup>257</sup> *Projet de loi ALUR (en cours d'examen, article 64 : articles L 600-7 du code de l'urbanisme et L 551-1 du code de justice administrative, et article 64 bis sur les commissions de conciliation).*

La différence de logique et de mode de raisonnement est particulièrement sensible pour ceux qui sont passés de la SEM Blagnac constellation aux services de la SEM Oppidea. Le cloisonnement entre services et le découpage des tâches fait qu'il devient impossible de suivre l'évolution du projet de sa conception à sa réalisation finale. Cette perte de sens et de la logique d'ensemble du projet entraîne un déficit de coopération et d'échange entre les services de cette structure, et à fortiori des difficultés de communication et d'échange avec la SPLA, perçue plus comme rivale que complémentaire.

Ainsi les deux entités se positionnent en concurrence pour les développements prévus autour du PEX : future ZAC Laubis, projet sur Garossos. La SPLA serait légitimée à intervenir sur ces deux quartiers pour préserver la logique d'ensemble du projet de territoire qui risque de disparaître si chaque quartier est développé indépendamment de ses interrelations avec les autres.

Se positionnant en concurrente de la SPLA, la SEM Oppidea souhaite montrer sa capacité à développer également des approches innovantes des projets et des montages sophistiqués.

Depuis 2012, la SEM lance des concours d'idées sur des formes innovantes d'habitat permettant de construire mieux et moins cher<sup>258</sup>, en 2011 elle a lancé un écoquartier sur la ZAC du Ramassier à Colomiers. Elle travaille sous le mode « équipe projet » pour chaque nouveau programme d'aménagement et de construction, en lien avec les élus et les services de Toulouse Métropole. Cette équipe projet coordonne l'ensemble des acteurs pour faire avancer le projet au plan opérationnel dans ses différents aspects techniques, financiers, juridiques, communication. Les collaborateurs participent à plusieurs équipes projet.

En 2013, la SEM gère 22 opérations publiques d'aménagement. Les difficultés rencontrées dans la commercialisation des nouveaux logements a conduit Oppidea à reporter 500 logements prévus et à développer de nouvelles démarches opérationnelles<sup>259</sup>: soutien des promoteurs avec des appels d'offre portant sur des lots de 50 logements, association avec des promoteurs sociaux pour produire des logements à prix maîtrisés pour l'accession sociale en même temps que des logements libres, offre de stationnement mutualisée.

**La SEM va s'impliquer dans le capital de sociétés foncières** créées pour porter l'immobilier des **pôles commerciaux** en ZAC qui constituent l'un des facteurs clés de développement d'un quartier. Deux expériences sont mises en place : foncière créée avec la SEM majoritaire, le promoteur Gotham et la CDC pour la ZAC d'Empalot-Garonne, foncière avec la SEM et la CDC pour l'opération de renouvellement urbain des Izards sur le nouveau quartier de Borderouge.

## 7.2.4 Une gestion des risques prudente

### 7.2.4.1 *Un principe de précaution exacerbé : le cas des mesures compensatoires*<sup>260</sup>

La protection de la biodiversité fait l'objet d'une nouvelle doctrine : éviter, réduire, compenser (ERC) en cours de mise au point. Etablie par le CGDD, avec une dominance des positions écologistes par rapport aux enjeux urbains qui n'y sont pas intégrés, elle vise à se conformer aux directives de l'Union européenne sur la protection des espèces (directive oiseaux) et des habitats (directive habitats). Les exigences sont nettement renforcées, avec des mesures de contrôle et des sanctions, afin de contraindre les porteurs de projets qui avaient eu tendance à négliger les impacts sur l'environnement en ne respectant pas la législation de 1976.

Cependant, l'application de ces nouvelles mesures fait l'objet d'**interprétations très variables** selon les régions et les départements, sans actuellement de consensus au niveau national : en effet, les connaissances sont lacunaires sur le comportement des espèces, et les estimations des impacts ne font pas l'objet de méthodes rigoureuses et non contestables (méthode des ratios empirique même avec en croisant les variables prises en compte). Pour assurer le succès des demandes de dérogations à la destruction d'espèces protégées, le principe de précaution peut toucher à son paroxysme en surenchérisant dans les mesures proposées, sans en évaluer ni l'impact économique ni l'efficacité. Il faut dire que la responsabilité est renvoyée sur le long terme sur le maître d'ouvrage (seul responsable du choix de ses conseils et de l'efficacité des mesures proposées). La pénalisation prévue des échecs incite à la prudence.

Une autre difficulté vient du fait que la loi impose que les mesures compensatoires soient opératoires avant le début des travaux. Cette exigence intangible contraint à réagir au coup par coup, se privant du temps nécessaire pour mettre en place une politique de réservation de terrains favorables à l'échelle de l'ensemble du territoire de la métropole toulousaine. Pourtant les opérations d'urbanisme importantes en limite des zones urbaines seront désormais toutes contraintes à proposer des compensations.

Plusieurs mesures devraient être prises pour remédier à ces effets pervers :

<sup>258</sup> Rapport d'activité 2011. Emmanuel de Severac, directeur général délégué.

<sup>259</sup> Oppidea expérimente de nouvelles démarches opérationnelles. *Le Moniteur des travaux publics*, 1<sup>er</sup> mars 2013, p 89.

<sup>260</sup> Voir les détails en annexe 8.7.1.

- un renforcement des connaissances sur les comportements des espèces (observatoire central des mises en œuvre de mesures compensatoires) ;
- le développement d'un partenariat entre les chercheurs, les agriculteurs, les associations de protection de la nature, les services de l'état et les collectivités, pour aborder frontalement la mise en place de mesures de compensation assurant un compromis raisonnable entre les exigences de protection et la faisabilité technique et économique des projets ;
- une mutualisation des mesures compensatoires à l'échelle d'un grand territoire, portée et assurée par une stratégie à long terme des collectivités territoriales qui vont être de plus en plus concernées par ces nouvelles mesures au fur et à mesure du développement de leur programmes de construction ;
- des mesures à prendre à plusieurs échelles temporelles (court, moyen et long terme), une telle politique ne se concevant qu'à une échelle spatiale et temporelle pertinente (au moins 30 ans, mais quelle suite après ?). La question de l'acquisition in fine ou de la signature de baux à très long terme pour des terrains nécessaires par un opérateur public est au cœur du débat ;
- la mise en place d'opérateurs fonciers spécialisés et agréés par le ministère en charge de l'écologie, pouvant développer des réserves d'actifs naturels<sup>261</sup>.

### Des moyens juridiques et financiers à adapter aux enjeux

La mise en œuvre des mesures compensatoires repose à l'heure actuelle essentiellement sur :

- l'acquisition foncière par le maître d'ouvrage,
- la gestion et le suivi, par la contractualisation (agriculteurs, associations de protection de la nature),
- la mise en place de mesures réglementaires de protection (réserve naturelle, arrêté de biotope...)\*
- Le zonage du territoire (A, NC) peut préserver les emplacements favorables à la biodiversité. Il ne garantit pas pour autant une **gestion de ces espaces conforme aux objectifs des mesures compensatoires**. Des conventions doivent alors être négociées avec les exploitants agricoles.

Les autres outils applicables sont la procédure de DUP, qui autorise l'expropriation des terrains, et l'amélioration en cours de la procédure de déclaration de projet (code de l'environnement et code de l'urbanisme).

L'opportunité de créer des **servitudes d'utilité publique** pour la biodiversité, assorties de mesures de gestion des espaces, n'est pas retenue dans la loi sur la biodiversité en cours d'élaboration. **Cette position mériterait d'être revue à la lumière des retours d'expérience du terrain**. La solution de simple servitude pourrait être envisagée sous réserve de la sécuriser juridiquement<sup>262</sup>.

Cependant, la SPLA fait remarquer que les **maîtres d'ouvrage privé** ne bénéficient pas des mêmes facilités juridiques que les maîtres d'ouvrage publics (droit d'expropriation, zonage) : le recours à un opérateur foncier ou à une collectivité publique peut être nécessaire pour la mise en œuvre de ces mesures compensatoires.

### La nécessaire approche économique des mesures compensatoires

Dans le cadre du PEX, le choix entre mesures compensatoires potentielles n'était pas assorti de l'estimation approchée du coût de ces mesures. Or il s'agit là d'un aspect essentiel des arbitrages entre solutions. Plusieurs obstacles à ces évaluations étaient avancés :

- la difficulté d'estimer le coût effectif des mesures, notamment les mesures de réduction (précautions prises dans leur mise en œuvre) ;
- le risque lié à un affichage des coûts réels, remettant en cause la faisabilité du projet ;
- la difficulté d'évaluer les coûts de gestion sur 30 ans : une valeur approchée suffirait pourtant, ramenée en valeur actuelle nette qui serait intégrée dans le coût des mesures compensatoires.

La vérité des coûts est pourtant essentielle et doit justement conduire à une hiérarchie entre les priorités et la recherche de solutions raisonnables moyennant des compromis (principe de proportionnalité aux enjeux).

Cette estimation devrait ensuite faire l'objet d'une **validation dans le cadre du suivi a posteriori** et de mesures de publicité pour améliorer les pratiques et peut-être limiter les ambitions des prescripteurs.

### La mise en place d'un financement adapté à ces nouvelles exigences

Pour mettre en œuvre ces mesures parfois lourdes à supporter, leur financiarisation devrait être clarifiée et s'appuyer réglementairement :

- soit par élargissement de la notion de participation pour aménagement dans le cadre des ZAC, qui renvoie dans son acception actuelle sur les équipements publics strictement nécessaires aux habitants et activités concernés ;

<sup>261</sup> Comme le fait CDC Biodiversité (filiale de la CDC), sur le site de Cossure dans la Plaine de Crau pour accueillir notamment les oedécènes criards.

<sup>262</sup> La servitude existe dans le code civil (article 686 : « Il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds, et pourvu que ces services n'aient d'ailleurs rien de contraire à l'ordre public ».

Il serait nécessaire de proposer de sécuriser juridiquement l'usage de cette servitude qui soit fondée sur un intérêt général (pas un fonds servant), soit articulée avec un droit de préemption, soit accordée à titre gratuit.

- soit pour les projets hors ZAC, par une participation additionnelle à la taxe d'aménagement (pour répondre au principe de pollueur-payeur). La taxe d'aménagement majorée à 20 % est dans le cadre de la réglementation actuelle<sup>263</sup> limitée au financement de la réalisation de travaux **substantiels** de voirie ou de réseaux, ou la création d'équipements publics généraux rendus nécessaires par l'importance des constructions nouvelles. Ce **principe de proportionnalité** en fonction de la densité et de typologie des constructions attendues, comme le fait qu'elle soit due par le constructeur (permis de construire) et non par l'aménageur / lotisseur ne résout pas la question du **préfinancement** des équipements rendus nécessaires pour le besoins des nouveaux habitants<sup>264</sup>. Il n'est pas certain de pouvoir utiliser cette TA majorée pour des mesures compensatoires pour la biodiversité, même si ces mesures peuvent représenter un caractère exceptionnel par rapport à d'autres sites, et totalement imputable au projet.
- soit par l'instauration d'une taxe additionnelle de biodiversité pour couvrir l'obligation de réalisation des mesures compensatoires et de leur gestion dans la durée (maîtrise foncière ou d'usage et mesures de gestion).

Ces redevances et taxes perçues comme en matière de contributions directes seraient fléchées vers un opérateur foncier public chargé de constituer soit au niveau de l'agglomération (communauté urbaine, EPCI, filiale d'un EPFL) soit au niveau régional des réserves pour mesures compensatoires mutualisables. Cette fiscalité à la base permettrait l'acquisition de terrains ou la contractualisation de gestion avec des agriculteurs, et le financement de l'entretien et de la gestion de ces surfaces pour préserver leurs capacités favorables aux espèces protégées (dédommagement des agriculteurs des pertes de rendement imposées par l'agriculture « raisonnée ».

**Des mesures agro-environnementales (MAE), si elles sont poursuivies au titre de la PAC,** pourraient être envisagées pour favoriser la mise en œuvre de pratiques agricoles favorables à la préservation des ressources naturelles présentes sur l'exploitation (eaux, sols, paysages et biodiversité). Ces mesures ont cependant une durée de vie limitée : durée de 5 ans.

Elles apportent un complément de revenus aux exploitants agricoles concernés :

Cette aide au titre de la PAC peut concerner :

- soit des modes de cultures plus respectueux de l'environnement
- soit le maintien des espaces agricoles dans des conditions de valorisations environnementales (notamment cette mesure peut être utilisée pour le maintien en trame verte ou pour des corridors écologiques.

Cette aide PAC sera-t-elle cependant pérenne ?

### **Comment harmoniser ces préconisations de mesures compensatoires sur site avec l'aménagement foncier agricole ?**

Le projet de PEX va impacter les surfaces agricoles exploitables à double titre :

- au titre du bâtiment et des voies d'accès : réduction des surfaces disponibles ;
- au titre des mesures compensatoires qui exigeront un traitement particulier des sols (agriculture raisonnée, maintien en friche, fauche tardive, etc.).

Dans le premier cas, des exploitations seront impactées pouvant compromettre leurs conditions minimales d'exploitation. Le second effet renvoie aux mesures de gestion qui ont fait l'objet de réserves par la chambre d'agriculture et qui devront être négociées afin de dédommager les exploitants agricoles.

Enfin quelques questions de fond méritent d'être soulevées qui recontextualisent les observations faites lors des études d'impact :

### **La prise en compte de l'ancienneté d'apparition de la biodiversité**

L'anticipation d'un projet urbain peut conduire à l'abandon de l'exploitation de terrains agricoles, très favorable au développement d'une biodiversité riche en espèces dont il sera nécessaire de compenser les habitats naturels au moment de sa concrétisation, induisant des surcoûts importants. Faut-il cependant pérenniser et compenser une situation destinée à évoluer vers de l'urbanisation (zone de développement économique prévue au SCOT, ZAD pour réserves foncières, actuellement en voie de disparition) ? A l'inverse, la mutation rapide de terrains agricoles, exploités intensivement, en zone de développement économique ou résidentielle, limite les impacts du fait d'un faible développement de cette biodiversité<sup>265</sup>. Ce constat paradoxal incite à moduler les exigences de mesures compensatoires en fonction de l'ancienneté de la présence des espèces. A défaut, une rigueur non acceptée pourrait conduire au développement volontaire d'une agriculture intensive avant la concrétisation des projets d'aménagement pour prévenir ces effets pervers.

<sup>263</sup> Article L 331-15 du code de l'urbanisme.

<sup>264</sup> Jean-Marc Petit. *Les petits pas de la taxe d'aménagement majorée*. In : *Moniteur des travaux publics*, 29 mars 2013. P 50 et s.

<sup>265</sup> Selon un processus paradoxal : projet urbain → ZAD → classement en zone NA → abandon de mise en culture intensive des exploitations agricoles → développement de la biodiversité → accroissement relatif des mesures compensatoires → frein à la réalisation du projet urbain.

### La capacité de résilience du territoire

Les débats lors des réunions sur les mesures compensatoires ont mis en évidence la complexité de l'évaluation des impacts sur la biodiversité, l'approche étant faite de manière éclatée (par type d'habitats, par espèces) alors qu'il s'agit d'un écosystème dont chaque élément interagit. Des effets de résilience positifs peuvent se manifester contre toute attente, dont il faut aussi tenir compte. Néanmoins la capacité de résilience d'un territoire dépendra du maintien d'un environnement d'habitats favorables suffisant pour que les espèces reviennent après avoir été dérangées (**effet de seuil** d'espaces agricoles aux alentours du site impacté en deçà duquel la résilience ne se constatera plus).

### Le « juste nécessaire »

La rigueur qui va être mise en place dans le contrôle des mesures compensatoires et les risques de travaux d'office voire de pénalisation en cas de non réalisation des engagements ou de la non atteinte des objectifs, renforce l'importance d'un calibrage adéquat des mesures avec les enjeux : le « juste nécessaire » sans excès de précaution.

Le contrôle portera sur l'écart constaté entre les mesures préconisées et réalisées, et entre les objectifs attendus et les constats. La forte incertitude dans l'état actuel des connaissances sur la biodiversité et les risques de la responsabilité pesant sur les maîtres d'ouvrage (donneur d'ordre, concessionnaire sur la durée de la concession) ne doit pas pour autant conduire à surestimer (ni sous-estimer) les mesures compensatoires nécessaires. Se fixer des objectifs hors d'atteinte et trop vertueux (compenser les insuffisances des pratiques antérieures) serait également risqué.

### Une approche par différentiel : les équivalences écologiques

Ceci renforce l'intérêt d'une approche en termes d'équivalences écologiques, prenant en compte le différentiel entre l'état initial du site et son état futur, compte tenu des mesures de gestion et de restauration, tant pour le site du projet que pour le site de compensation retenu. Ce n'est en effet qu'à l'aune de l'état initial que pourra être évaluée l'atteinte des objectifs et la satisfaction des engagements pris.

Bien que plus complexe et délicate à mettre en application, la recherche des **équivalences écologiques** avant et après mesures ERC serait à approfondir (principe de gain net)<sup>266</sup>.

#### 7.2.4.2 Un amalgame entre compatibilité et conformité

Une autre illustration d'une interprétation restrictive des textes est celle relative aux corridors écologiques.

Le SCOT (Schéma de cohérence territoriale) de l'agglomération toulousaine, tout en préconisant l'implantation du PEX sur la commune d'Aussonne, a rendu prescriptifs deux corridors écologiques à reconstituer sur le site. Le corridor nord-sud peut être respecté, le corridor est-ouest l'est plus difficilement du fait de la nécessité du prolongement de la RD902 pour desservir le PEX en obligeant à son franchissement.

La solution proposée par le concepteur a été un corridor écologique passant un peu plus au nord, en longeant le PEX par le nord. Au début des négociations avec les services de l'Etat, cette solution n'était pas considérée comme satisfaisante parce que non conforme au tracé proposé par le SCOT. Pourtant, ce document laisse volontairement une marge d'interprétation dans le tracé exact, à partir du moment où le principe de la continuité peut être respecté dans le voisinage de la proposition. Cette option a finalement été entérinée lors de la mise en compatibilité du PLU pour la commune d'Aussonne (OAP). A charge des opérations futures de prolonger cette continuité écologique au-delà du territoire d'Aussonne. Cette décision a pu être prise au vu de l'étude d'impact qui mettait en évidence l'absence de corridor écologique fonctionnel d'importance dans un secteur déjà largement mité par l'urbanisation et traversé par de grandes infrastructures, et du caractère non pertinent d'en reconstituer un en raison de l'important trafic généré par la RD902 qui ne manquerait pas d'aboutir à des risques de « collision » avec les espèces qui s'y aventureraient. Le site « n'a pas un intérêt véritable pour la trame verte et bleue du territoire toulousain ».

*Préconisation : déclaration de projet et mise en compatibilité du PLU et du SCOT pour projet d'intérêt général, reconstitution du corridor écologique plus au sud, telle que le prévoit la trame verte du SRCE (via les espaces naturels de la ZAC Andromède par exemple).*

*Pouvoir adapter l'empilement successif des zonages des différents documents d'urbanisme (PLU, SCOT, SRCE, etc.) pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général dans le cadre d'une même procédure rapide. Une sorte de mise en compatibilité par effet de compte à rebours.*

*Tenir compte de l'ancienneté des schémas de référence hiérarchiquement supérieurs : ne pas se mettre en compatibilité ou en conformité avec des schémas de référence anciens mais plutôt les adapter en fonction d'un projet reconnu d'intérêt général et au vu d'études d'impact légitimant cette orientation, sans avoir à perdre des années en procédures*

A cette apparente nécessité de cohérence et de logique, il faut parfois opposer le pragmatisme et le discernement. La notion de projet doit venir au centre de la démarche : il faut que le projet puisse dans certains cas et avec toutes les précautions nécessaires sur sa justification, emporter la modification des schémas.

<sup>266</sup> Reste posée la question de l'aire naturelle de répartition des espèces pouvant être prise en compte lors du choix de sites de compensation (à quelle échelle géographique se situer ?). Cette question des équivalences semblerait polémique scientifiquement.

### 7.2.4.3 Préparer l'urbanisme de demain avec les règles d'hier ?

Le travail sur les hypothèses de desserte routière du PEX à l'été 2012 proposait trois scénarios différenciés, dont certains exigeaient des dérogations à des instructions ICTAVRU applicables à des voies à caractéristiques urbaines et autoroutières. Ces instructions, qui n'ont pas de valeur réglementaire, et par suite ne sont pas juridiquement opposables, servent pourtant de référent aux services administratifs locaux chargés de contrôler les voies (service Voirie de la CUTM, du conseil général, DIRSO). Ces services les appliquent comme si ces instructions étaient assimilables à une réglementation.

Parallèlement, dans les services centraux, se mettait au point de nouvelles instructions qui allaient se substituer aux anciennes, privilégiant plutôt le traitement en fonction des usages prévus des voies, notamment pour ce qui concerne les abords du PEX, en boulevards urbains à vocation mixte. Cette nouvelle approche anticipait ce que seraient les traitements des voies urbaines dans les prochaines années.

Lors des débats entre les services centraux et locaux, il est apparu les constats suivants:

1/ il n'était pas utile de demander des dérogations pour réaliser le scénario de desserte sud, dans la mesure où il se s'agissait que d'instructions ;

2/ la nouvelle approche des services centraux se révélait compatible avec la conception des voies telle qu'élaborée par l'équipe de concepteurs pilotée par OMA. Le site du PEX pourrait en être un premier test.

Malgré ce soutien favorable, la conception ancienne, s'appuyant sur des instructions presque périmées, a prévalu. Le Conseil général, qui a voulu rester maître d'ouvrage de la RD902, a exigé de renoncer au scénario sud respectant le mieux l'environnement compatible avec les prochaines instructions. Il a été suivi en cela par les services de la CUTM et la DIRSO.

Cette querelle des « anciens et des modernes » n'est pas nouvelle. Elle pose cependant une question de fond : comment préparer un projet qui sera mis en service en 2017 avec des anciennes normes déjà obsolètes ? Ne pas saisir les opportunités de changer en testant les innovations mises au point par les services centraux revient à réaliser des projets qui seront déjà dépassés lors de leur livraison dans cinq ans.

Cette frilosité rejoint ce qui a été dit précédemment sur la couverture du risque et le souci de se protéger contre l'incertitude. Dans ce contexte de crainte de s'écarter des termes d'un texte, l'inflation normative des dernières années a pu conduire à accentuer le principe de précaution. Ce dernier peut résulter de la volonté de limiter les risques pour le décideur, et témoigner des difficultés à absorber ces évolutions rapides, alors que les projets se conçoivent sur un temps long et sont assujettis à des procédures lourdes et coûteuses.

## 7.2.5 La sécurisation financière du projet

### 7.2.5.1 Une incertitude sur le montage financier

L'incertitude sur le montage financier contribue à fragiliser le projet urbain. Cette incertitude reflète le manque d'adhésion autour d'un projet qui ne fait pas consensus et ne provoque pas une coopération inconditionnelle :

Cela se traduit dans le cas du PEX dans la position de retrait sur le financement du projet : le budget alloué ne doit pas être dépassé, même si l'affinement des études entraîne des surcoûts : fondations spéciales nécessaires pour porter la structure du bâtiment, option de certification LEED (surcoût de 1 % mais permettant d'avoir une visibilité reconnue à l'international), surcoûts pour améliorer les conditions de fonctionnement et les coûts d'exploitation à long terme (3 %).

Le budget prévisionnel pour le PEX, estimé hors mesures compensatoires, est de l'ordre de 300 M € HT. Nette de subventions attendues de partenaires extérieurs, la charge de la communauté urbaine représentera environ 200 M€. Ce niveau représente une année pleine d'investissement de la communauté urbaine (moyenne de 200 à 250 M€ sur les cinq dernières années)<sup>267</sup>.

L'aune n'est pas le projet et sa marge de variations, mais le budget disponible au niveau de la communauté urbaine et l'arbitrage entre plusieurs projets.

Ce faisant cette réaction ne prend pas en compte les recettes induites par le projet à terme, en termes de retombées directes (relativement modestes : redevance-loyer du DSP GL Events représentant entre 1 et 1,5 M€ par an) et surtout par les retombées fiscales (imposition sur les sociétés qui en bénéficieront, développement du chiffre d'affaire des hôteliers et des restaurateurs, développement de l'emploi par de nouvelles activités et des bureaux, producteurs de richesses fiscales nouvelles). Aucun chiffrage de ces retombées n'est mis en balance avec les dépenses certaines<sup>268</sup>.

<sup>267</sup> Voir conseil communautaire du 15 janvier 2013, présentation de C. Raynal.

<sup>268</sup> Cette attitude se serait aussi manifestée pour Airbus : refus de financements complémentaires, en oubliant qu'Airbus allait apporter 2,5 M€ de taxe professionnelle et que leurs investissements allaient être amortis sur trois ans.

Cette position de retrait de certains élus est encore accentuée par la proximité des échéances municipales et par le souci de faire bénéficier leurs électeurs directs dans leur commune, des aides de la communauté urbaine : tout ce qui ira au PEX ne sera pas disponible pour eux. Or ce retour sur investissement est l'assise de leur légitimité au niveau local.

### **L'incertitude sur les financements des autres collectivités territoriales**

L'absence de prise de position sur les financements apportés par la région d'une part et le département d'autre part contribuent à renforcer l'incertitude sur l'équilibre financier du projet.

La délibération du Conseil régional n'est toujours pas intervenue en début 2013, alors qu'elle participe au capital de la SPLA qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le Conseil général de Haute Garonne devrait en principe financer l'extension de la RD902 vers Seilh (RD2) à concurrence de 50 M€. Là encore ce niveau représente plus de la moitié de l'investissement annuel pour la voirie et les infrastructures du département. La délibération du 17 octobre 2012 du Conseil général a porté sur le choix du scénario de desserte mixte. Ce choix est cependant le moins favorable pour la préservation des espèces naturelles et de la biodiversité, obligeant à trouver des surfaces compensatoires sur d'autres sites, ce qui va entraîner des surcoûts. De même, l'option retenue de privilégier la fonction de circulation de transit déterminant les caractéristiques des voies et de leurs accès (rouler à 90 km/h), condition de leur acceptation, va à l'encontre du souhait de traiter cet axe en boulevard urbain, permettant le développement de quartiers résidentiels le long de cet axe. Faute de respecter ces caractéristiques, l'avis du conseil général serait négatif et aucune participation financière ne serait à attendre de lui. Cet avis « indiscutable » a entraîné la validation de ce choix par la communauté urbaine alors qu'il n'était pourtant le meilleur au regard du projet de territoire. Aucune délibération du Conseil général n'est encore intervenue en début 2013 pour confirmer le financement.

De même, le projet d'extension de la RD902 vers le nord, seule susceptible de garantir un bon fonctionnement de l'ensemble du projet, ne fait pas encore l'objet de décisions budgétaires à moyen terme, même si le principe de prolongation a été acté. Il s'agit cependant d'un projet à long terme, non prioritaire pour le département.

Là encore on assiste à un jeu d'acteurs, la logique étant celle d'une répartition des financements entre les communes. Les élus départementaux ne souhaiteraient pas continuer à favoriser par leurs financements le secteur nord-ouest de l'agglomération, considéré comme déjà suffisamment aidé. Cette position peut également correspondre à une stratégie d'étalement dans le temps des financements disponibles pour que les autres communes ne protestent pas. Elle renvoie donc également à un jeu d'acteurs.

Comme le fait remarquer un élu, « *Ce ne sont pas les économies qui font les grands projets. Qui se souviendra dans 10 ans que le surcoût d'un projet a été de 10 ou 20 % s'il est attractif et remplit la vocation attendue ?* ».

### **7.2.5.2 La difficile maîtrise des prix fonciers en secteur tendu<sup>269</sup>**

Tandis que le projet urbain du centre de Toulouse (Toulouse EuroSudOuest) fait l'objet d'un plan stratégique de maîtrise du foncier combinant mesures réglementaires et la réservation d'un budget dédié<sup>270</sup>, le projet du Parc des expositions bute sur des difficultés d'accès au foncier. Ce n'est pourtant pas faute de s'en être préoccupé en amont puisque la majeure partie des terrains est sous le régime de ZAD (avec DUP réserves foncières sur la commune d'Aussonne, sans DUP sur celle de Beauzelle). Le prix des terrains était estimé en octobre 2011 par France Domaine entre 6 € par m<sup>2</sup> pour les terrains agricoles (valeur de 3 € sans prendre en compte les effets de valorisation des équipements publics) et 12 € par m<sup>2</sup> pour les parcelles non desservies par les réseaux en zonage AU0, 20 € pour les parcelles desservies.

La communication sur le projet lors du concours gagné par OMA puis à l'occasion de la concertation rendue nécessaire suite à la saisine de la CNDP a fait que tous les riverains et propriétaires fonciers ont pris conscience de l'enjeu urbain et de la valorisation de leurs terrains qui s'ensuivrait. Il sera difficile de négocier sur la base de la valeur des terrains agricoles. La communication sur les projets sur la bande active n'a cependant pas encore eu lieu permettant de contenir les prix ultérieurement.

Les premières difficultés ont émergé avec les recours contentieux d'un grand propriétaire foncier, ancien agriculteur. Le premier recours concerne le refus du prix d'acquisition proposé par la SPLA (11 € par m<sup>2</sup>) alors qu'il avait refusé la négociation engagée autour de 20/25 € par m<sup>2</sup> portant sur l'ensemble des terrains qu'il possédait sur deux communes et valorisés différemment. Il demandait au juge 35 € par m<sup>2</sup> pour prendre en compte de la situation exceptionnelle de ses terrains nécessaires au projet. Il a été débouté par le juge qui a confirmé le prix de 11 € hors indemnités, sur la base de la situation en ZAD. Il a fait appel de ce jugement, et le niveau des prix de négociations dépendront de la confirmation

<sup>269</sup> Voir détails en annexe 8.7.5.1.

<sup>270</sup> Près de 80 millions d'€ sont budgétés pour saisir les opportunités foncières stratégiques selon un plan préalable.

ou non de cette base. Le second recours de ce même propriétaire est formé contre la légitimité de la ZAD et de la DUP pour réserves foncières<sup>271</sup>. Les recours sont suspensifs du projet et risquent d'entraîner des retards en attendant le jugement.

Désormais, en janvier 2013, la SPLA ne peut que constater un refus de négociation amiable de l'ensemble des propriétaires des terrains restant à acquérir. L'enquête publique et l'obtention de la DUP sont désormais nécessaires pour passer à l'expropriation des terrains. Le juge de l'expropriation sera vraisemblablement favorable à des débours plus importants que prévus. L'appel sur le précédent jugement permettra de connaître les marges de négociation.

Le risque est celui d'une diffusion des hausses de prix du foncier agricole situé dans les secteurs destinés par le SCOT à une urbanisation future (pixels des zones d'extension). Par cet effet de contagion, les prix qui seront accordés pour les terrains du PEX pouvant servir de références aux projets urbains de la périphérie de Toulouse, l'aménagement risque d'être bloqué par des niveaux élevés comme cela se produit à Montpellier où le terrain agricole en périphérie se négocie autour de 30 € par m<sup>2</sup>.

Une évaluation indicative peut être faite des effets de contagion des prix sur le secteur. Selon l'un des experts fonciers travaillant sur le secteur pour Europolia, il serait difficile d'obtenir moins de 16 à 18 € par m<sup>2</sup> en cas d'arbitrage par le juge de l'expropriation au lieu des 12 € par m<sup>2</sup> estimés pour les parcelles situées en zone AUo à Aussonne. Ces prix sont supérieurs à Garossos (51 € par m<sup>2</sup> selon l'estimation de France Domaine en 2012, zone UE, hors indemnités de remplois).

Si les prix restent au même niveau que l'estimation de France Domaine de 2011 (jugement en appel du propriétaire d'Aussonne débouté par le juge) les estimations initiales (2011) d'Europolia resteront valables, compte tenu de la diminution des surfaces effectivement nécessaires, hors mesures compensatoires.

### **Un effet du zonage PLU**

Après la mise en compatibilité des PLU, les exigences des propriétaires fonciers seront supérieures à celles qui peuvent se manifester sans évolution des documents d'urbanisme.

Selon Thierry Vilmin<sup>272</sup>, le choix entre zone AU strictes (sans possibilité de construire tant que les réseaux ne seront pas réalisés) et zone AU à règlement (zones AU assorties d'un COS ou d'une capacité d'accueil), n'est pas neutre. Cette distinction entre deux catégories de zones AU autorisée par le code de l'urbanisme (R 123-6), est fonction des réseaux existants. L'effet sur les prix du foncier peut être important :

\* La zone AU sans COS ou capacité constructible présente un risque faible de valorisation consécutive des prix.

\* Au contraire, fixer une constructibilité entraîne de facto, par la logique du « compte à rebours » du promoteur, une valorisation de marché du terrain en fonction de l'espérance de vente à l'utilisateur du produit final (logements, bureaux, etc.).

### **Un risque de contagion des prix fonciers**

La négociation amiable des terrains permettrait en effet de gagner 6 à 8 mois sur le dépôt du permis de construire et par suite sur le commencement des travaux, par rapport à une acquisition par expropriation. Par ailleurs, les élus sont peu favorables aux expropriations qui altèrent les relations politiques locales. De plus, elles sont longues à concrétiser.

Ce type de problématique pose plusieurs questionnements :

- comment la SPLA, qui est une structure publique, peut-elle justifier sa position de ne pas suivre l'avis de France Domaine (même avec une tolérance de 10 %), même si le calcul économique global pourrait se justifier ?
- cette démarche impliquerait de raisonner en intégrant les dépenses d'investissement et celles d'exploitation au bilan de l'opération (approche en coût global) ;
- cela pose directement la question du partage de la rente foncière à l'occasion de projets d'équipements importants induisant une valorisation du site (voir infra) ;
- un risque de dérapage des prix sur toute l'agglomération par effet de contagion. Selon Thierry Vilmin<sup>273</sup>, en acceptant un prix du marché qui serait compatible avec le budget du parc des expositions, on néglige le fait que les prix résultant de ces transactions vont créer des références élevées qui risquent très fortement de diffuser ensuite sur l'ensemble de l'agglomération, par effet de contagion.

Le risque est de bloquer à moyen terme l'ensemble de la chaîne de production du logement, l'inflation des prix du foncier n'étant plus absorbée par la marge de solvabilité potentielle des acquéreurs finaux (accession à la propriété, location), et/ou les marges des promoteurs privés n'étant plus assurées.

<sup>271</sup> La ZAD pour réserves foncières est actuellement en voie de disparition. Voir 5.3.1.

<sup>272</sup> Thierry Vilmin. Logiville.

<sup>273</sup> Thierry Vilmin, Logiville, équipe de recherche UPEC, Bassin à Flots à Bordeaux (avec Marie Llorente du CSTB).

Ce constat pessimiste est étayé par l'observation des prix fonciers sur plusieurs communes de l'hexagone : les collectivités locales qui ont développé une stratégie de réserves foncières sans dévoiler par anticipation le devenir des terrains sur leur territoire, peuvent continuer à construire car les prix fonciers sont restés bas (Rennes, Brest, Nantes).

De nombreuses communes comme celles de Grenoble n'ont pas eu de politique foncière et sont par suite confrontées à un blocage du fait du prix du foncier élevé. L'exemple présenté par Jacotte Bobroff sur la ZAC Blanche Monnier montre que les promoteurs sont seuls en capacité d'acquérir un foncier coûteux, toutes les parcelles ne sont pas négociables car elles ne permettent pas de sortir des produits compatibles avec les prix de marché. Ce niveau élevé des prix du foncier est une résultante de l'absence de politique foncière et de réserves foncières assurée par la ville de Grenoble ou par la communauté urbaine, ou par les bailleurs sociaux.

Or les principaux outils de maîtrise des prix fonciers : la ZAD et la DUP pour réserves foncières, sont de plus en plus contestée : comment dans ces conditions réaliser des projets d'intérêt général dans des conditions financières équilibrées ?

Le projet de loi ALUR dans son article 79 semble légitimer à nouveau la ZAD dans le cadre de **projets d'intérêt majeurs** comportant la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement et, **le cas échéant, de projets d'infrastructure**. La région et les départements territorialement intéressés peuvent également, à leur demande, être signataires du contrat. Les contrats peuvent être signés par tout établissement public de l'État et **toute société publique locale** susceptible de prendre part à la réalisation du projet d'intérêt majeur.

« Lorsque le contrat mentionné au présent titre le prévoit, une société publique locale mentionnée aux articles L. 327-1 du présent code ou L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, signataire du contrat, peut réaliser certaines actions ou opérations d'aménagement ou certains projets d'infrastructure prévus au contrat, en application du 4° de l'article L. 350-3 du présent code. Elle agit dans les strictes conditions définies par les dispositions qui la régissent.

*Article L 350-1 à L 350-6 du code de l'urbanisme (nouveaux).*

### **Une perception de cette dérive des prix par la Communauté urbaine**

La communauté urbaine a pris conscience de ce phénomène de dérive des prix fonciers. Les pratiques de ses propres négociateurs fonciers contribueraient à cette inflation des prix par défaut de coordination avec les services de France Domaine<sup>274</sup>. Même pour les délaissés de voiries (fossés le long des routes) ou les besoins pour élargissement de voiries, ils achètent des terrains « aux prix toulousains », trois fois plus chers que leur valeur, créant des références de prix générant, par effet de contagion une hausse des valeurs foncières<sup>275</sup>. Auparavant, les délaissés étaient cédés à l'euro symbolique.

#### **7.2.5.3 Un surcoût à attendre des mesures compensatoires**

Les mesures compensatoires qui doivent être trouvées sur le site risquent de renforcer la compétition sur les surfaces de terrains disponibles. La SPLA espère cependant une baisse des valeurs foncières en imposant des servitudes environnementales ou un reclassement de terrains destinés à l'urbanisation future en zone agricole ou en zone naturelle. Cette pratique du rétro zonage en fonction de politiques de mutualisation des mesures compensatoires est déjà pratiquée par le Grand Lyon. Cependant, il sera difficile de contenir la hausse des prix fonciers, même par ce reclassement. Ceci renvoie à l'appréciation du « juste nécessaire » pour les mesures compensatoires pour préserver la biodiversité<sup>276</sup>.

#### **7.2.5.4 Un partage de la plus-value à Munich (Allemagne)**

Aucun dispositif de partage de la plus-value foncière n'est mobilisable en France, alors que la valorisation des terrains résulte des investissements publics.

On donnera à titre d'exemple, d'autres modes de contrôle des prix fonciers, qui consistent à partager la plus-value foncière résultant de l'ouverture de zones non constructibles à l'urbanisation.

La ville de Munich, gère son développement urbain sur la base de prévisions de besoins en logements qui lui permettent de prévoir de nouvelles zones d'aménagement concerté. Bloqué par la hausse des prix fonciers qui ne lui permettait plus de réaliser sa politique de développement de logements à prix et loyer accessibles ni les aménagements qui accompagnent l'urbanisation, le conseil municipal a défini en 1994 une nouvelle politique d'utilisation des sols<sup>277</sup>.

Partant du principe que les procédures de planification de construction conduisent à une augmentation de la valeur des sols, la ville négocie avec les propriétaires, en contrepartie de l'ouverture des parcelles à l'urbanisation (octroi de droits

<sup>274</sup> L'estimation de France Domaine n'est pas toujours demandée lors des négociations avec les propriétaires.

<sup>275</sup> Conseil communautaire, bureau du 15 novembre 2012.

<sup>276</sup> Voir annexe 8.7.5.2.

<sup>277</sup> « Soziale Boden Nutzung » (utilisation sociale des sols) : abréviation : SoBoN. Source : travaux du GERU dans le cadre de la réalisation du Guide des besoins locaux en logement. CDC- DGUHC- 2004. Exemples de l'Allemagne et des Pays-Bas.

de construire) le principe d'une participation aux coûts engendrés par la planification qui se répercutent à terme dans la hausse de la valeur des terrains.

### **Les conditions du partage de la plus-value**

La ville prend à sa charge l'aménagement du terrain et détermine les nouveaux droits de construire correspondants à ce foncier (faisabilité réalisée par le service de planification de la ville).

S'ils veulent exercer ces droits de construire, les propriétaires doivent signer avec la ville une convention (contrat) réglementant le partage de la différence entre la valorisation des sols après aménagement et celle avant aménagement.

Le partage de la plus-value se fait, à Munich, à **part égale**.

Une contrepartie financière est exigée du propriétaire qui se traduit par plusieurs modalités de réalisation négociées en fonction des objectifs de la Ville et des caractéristiques du terrain et des réseaux existants. Ces contributions se font soit directement par le propriétaire (contre-valeur de la plus-value due à la Ville) soit en contreparties financières :

- La réalisation d'un quota obligatoire de 30 % de logements sociaux afin de concrétiser les objectifs de la politique du logement de la ville : la convention prévoit la cession des charges foncières correspondant à ces logements à des niveaux de prix compatibles avec des loyers de sortie plafonnés. La différence entre ce prix de cession défini par la Ville et le prix du marché est **déduite de la contribution due par le propriétaire** dans le partage de la plus-value (cette différence est considérée comme un manque à gagner) ;
- la cession gratuite de terrains pour des voiries, des espaces publics, ou du logement social complémentaire ;
- une participation financière à des équipements et aux coûts d'aménagement, ou leur réalisation directe.

Une fois ces obligations assurées, le propriétaire est libre de céder le reste de son foncier au prix du marché à un promoteur ou d'exercer par lui-même ses droits de construire.

L'accord entre la ville et le propriétaire est officialisé par la signature d'une **convention** (contrat) décrivant précisément les droits et obligations de chacun, les conditions de la mise en œuvre des droits de construire affectés par la ville au terrain. En cas de refus du propriétaire ou de non-respect de ces engagements, le terrain est réputé non constructible.

*La population accédant à ces logements sociaux ou en accession sociale n'est pas tenue à une obligation de résidence ou de travail dans la commune pour en bénéficier.*

*Les logements en accession sociale sont assortis d'une clause de non revente pendant 10 ans, sous peine de restituer l'avantage perçu à la ville. Cette clause permet de prévenir les risques de pratiques spéculatives autour de ces logements.*

Ces conventions ainsi négociées font l'objet d'une publicité officielle par la ville auprès des promoteurs et des bailleurs sociaux qui réaliseront les logements prévus. Plusieurs sites sont ainsi proposés chaque année sur le territoire de Munich.

La réalisation de ces logements sociaux fait l'objet d'appel d'offres auprès des promoteurs, des organismes de logement social et des investisseurs : la cession des charges foncières à prix réduit est conditionnée au respect de plafonds loyers et de prix de vente (accession sociale). Les logements locatifs sociaux font à leur tour l'objet de la signature d'une convention sur une durée pouvant varier de 25 ans à 40 ans selon la part de ménages à faibles ressources.

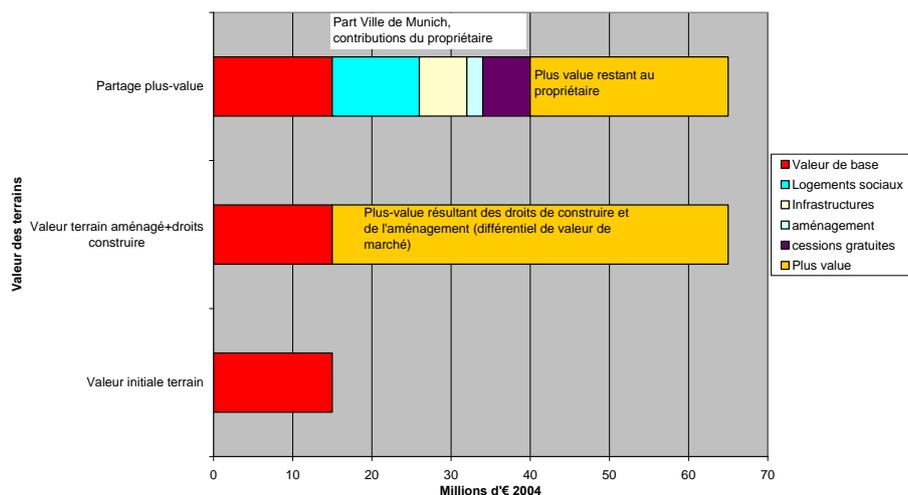
Enfin, les logements sociaux réalisés dans le cadre de cette politique sont signalés sur le site internet de la ville de Munich avec les conditions d'accès (niveau des loyers, des prix, plafonds de ressources pour les logements réglementés).

### **Une mise en place en deux ans de négociations**

Les partenaires de cette politique sont la Ville, les promoteurs locaux et les propriétaires fonciers. La mise en place d'un tel dispositif demande cependant du temps : à Munich, deux ans de négociations et de sensibilisation des acteurs, de mise au point des termes des conventions, ont été nécessaires avant que cette politique de répartition de la plus-value foncière soit mise en pratique et acceptée par l'ensemble des intervenants. Ce partage repose sur une campagne active de sensibilisation des parties prenantes et d'explicitation des avantages à en tirer par chaque partie.

Cette mesure contribue également au soutien du bâtiment en favorisant la création de nouveaux ensembles urbains.

**Principe du partage de la plus-value des terrains à bâtir - Munich (SoBoN)  
Exemple : ouverture des droits pour 200 logements**



**Figure 7.2 - Exemple de partage de la plus-value à Munich. Données 2004.**  
Source : Ville de Munich, exploitation GERU

### Un suivi annuel des effets de cette politique

Les effets de cette politique sont suivis par le service de Planification de la ville de Munich qui a assuré le montage du projet et réalisé les simulations financières, les calculs de rentabilité des mesures négociées. Ce service publie régulièrement des statistiques sur le nombre de logements mis à disposition dans le cadre de cette politique

#### **Bilan 1996-2004**

*Cette politique foncière de la ville de Munich, engagée en 1994, a ainsi permis de produire, entre 1996 et 2004, près de 1 700 logements par an soit le quart des besoins évalués par la commune. Parmi ces logements, 450 sont des logements sociaux locatifs ou en accession sociale (sur les 1800 logements sociaux prévus chaque année). Des zones d'activités et des équipements ont été également construits. Au total, 52 zones d'urbanisation nouvelle ont pu être développées sur cette période. Sans cette politique (qui a connu des difficultés de mise en œuvre au départ) la ville serait aujourd'hui bloquée dans son développement.*

Cette mesure devrait être adaptée au contexte fiscal français des modalités d'imposition des plus-values foncière.

## **7.3 UNE DIFFICILE MAITRISE DES DELAIS MALGRE LEUR ANTICIPATION**

La maîtrise des délais est un souci permanent de la SPLA et du Grand Toulouse. Les mandats de délégation de maîtrise d'ouvrage prévoient dès 2011 un calendrier relativement bref, avec début des travaux engagés dès 2013.

### **7.3.1 Une volonté permanente de maîtrise des délais<sup>278</sup>**

Les réunions préparatoires à cette délégation en janvier 2011<sup>279</sup> avaient sous-estimé le temps nécessaire au montage du projet, s'appuyant sur les expériences antérieures d'Aéroconstellation et d'Andromède : la recherche d'optimisation reposait sur le principe d'une enquête publique unique et sur la coordination impérative de la réalisation du bâtiment et de ses accès. Les points de passage obligés étaient l'obtention de la DUP travaux, pour lancer les procédures d'expropriation, et par suite des délais de réalisation de l'étude d'impact. Puis le second point de blocage était l'obtention du permis de construire. Le démarrage du chantier dépendait pour sa part de la rapidité de la procédure d'expropriation.

<sup>278</sup> Voir détails en annexe 8.7.6.

<sup>279</sup> Comité de suivi PEX du 20 janvier 2011.

Une optimisation des délais du projet était recherchée par plusieurs moyens :

- la **négociation foncière amiable**, en laissant une marge d'élasticité des prix de négociations et en priorisant les achats ;
- les procédures d'enquête publique : accélération de l'enchaînement des études d'impact, envisager une **procédure d'urgence** pour la DUP<sup>280</sup> pour accélérer l'appropriation des terrains.

Au démarrage de la mise au point du projet en octobre 2011, l'enquête publique DUP devait se tenir en juin 2012, il n'était pas encore certain de pouvoir éviter une enquête publique spécifique au permis de construire pour le bâtiment PEX, la mise en service était attendue au premier semestre 2016.

Les délais d'instruction, des études d'impact et des procédures de concertation ont été sous-estimés par rapport au déroulement effectif qui résultait des nouvelles obligations réglementaires.

En février 2013, au moment où s'achève la mission de suivi pour le PUCA, les délais ont été accrus par l'effet de plusieurs événements qui ont contribué à retarder le projet :

- les **délais pour négocier les mesures compensatoires** : leur définition a été différée en septembre 2012 pour pouvoir se concerter avec les services centraux <sup>281</sup>et lors d'une séance partagée avec le Grand Lyon qui avait réalisé un projet dans des conditions similaires (présence de l'espèce de l'Édicnème criard et mesures retenues)<sup>282</sup> ;
- par conséquent, la demande de dérogation auprès du CNPN qui était présumée être obtenue en mars 2012 ne le serait en principe qu'en juillet à septembre 2013 pour permettre de disposer de l'autorisation de dérogation du préfet au moment de l'enquête publique ;
- de nouvelles études demandées suite à la mise en vigueur de **nouvelles réglementations** : air et santé, étude socio-économique pour le tramway ;
- il s'ensuit un retard d'une année au total sur la remise de l'étude d'impact, qui de plus expérimente la nouvelle procédure d'évaluation des effets cumulés (report de mai 2012 à fin mars 2013)<sup>283</sup> ;
- **la longueur de réalisation de l'étude pour la loi sur l'eau** qui ne sera achevée qu'en mai 2013 (retard d'une année sur le calendrier d'origine) ;
- par conséquent, l'arrêté de DUP, de mise en compatibilité des PLU et loi sur l'eau interviendra en juin 2014 au lieu de mars 2013. Les acquisitions foncières résiduelles par expropriation sont différées d'autant ;
- en revanche, l'enquête publique spécifique pour permis de construire du bâtiment et l'enquête ICPE<sup>284</sup> du PEX, initialement prévue après la première enquête publique, et qui devait se tenir en mai-juin 2013, n'est repoussée que d'environ 5 mois. Elle fait partie de l'enquête publique unique. Tout en allégeant la charge que représente l'organisation d'une nouvelle enquête publique portant sur le même projet, cela limitera les opportunités de recours potentiels.
- Le bilan de la concertation tenue en septembre-octobre 2012 sera joint au dossier d'enquête publique. Selon la SPLA, cette concertation n'est pas à l'origine du retard dans l'enquête publique.

En l'état actuel des données, l'étude d'impact et les mesures compensatoires devaient être remis à la préfecture en fin mars 2013<sup>285</sup> pour, avec la pré-instruction de 4 mois, pouvoir réaliser l'enquête publique **DUP et permis de construire regroupés**, en octobre 2013. Ce qui a été perdu en temps a partiellement été récupéré **avec l'intégration du permis de construire dans la même procédure**<sup>286</sup>.

### 7.3.1 Une superposition inflationniste des procédures nouvelles<sup>287</sup>

En mi-mai 2013 deux nouvelles procédures sont venues se greffer à l'ensemble de ces exigences :

- l'autosaisine par la commission départementale des espaces agricoles : son avis simple (positif) a été joint au dossier d'enquête publique. Il aurait tout aussi bien pu être négatif ;
- l'exigence d'une évaluation environnementale en plus de l'étude d'impact fraîchement réalisée pour l'enquête de mise en compatibilité des documents d'urbanisme (effet d'un formalisme procédurier). Malgré sas

<sup>280</sup> Cette option n'a pas été acceptée par la préfecture.

<sup>281</sup> Visio conférence du 19 octobre 2012. Paris – Toulouse.

<sup>282</sup> Visio conférence du 15 février 2013. Paris – Lyon - Toulouse

<sup>283</sup> Elle sera remise effectivement en mai 2013.

<sup>284</sup> Dossier de permis de construire avancé au stade APD ou PRO.

<sup>285</sup> Les dossiers ont été déposés en mai 2013.

<sup>286</sup> Ce qui permet en même temps de limiter les possibilités de recours en plusieurs étapes portant sur le même sujet.

<sup>287</sup> Voir détails en annexe 8.7.6.

demande, la SPLA n'a pu en être exonérée, même si une grande partie de l'étude d'impact a été extraite dans les périmètres « pochoirs » concernés.

L'enjeu tourne autour de la superposition de procédures obligatoires, qui, si elles sont, chacune prise isolément, justifiées au regard des nouvelles exigences introduites par le Grenelle de l'environnement, n'en contribuent pas moins globalement à multiplier les contraintes : une « cathédrale administrative » selon la SPLA.

La mise en place de l'enquête publique conjointe, même si elle n'a pas résolu toutes les difficultés liées à la complexité et à la superposition des procédures, a pu en atténuer les effets.

**Les délais pris pour l'examen des projets avant enquête publique** ne sont pas précisés dans les textes réglementaires (cela peut demander plus de 8 à 9 mois). Des dates butoir devraient être précisées dans les textes législatifs ou réglementaires. Ainsi, les délais pour instruire le dossier vont aller de mars à septembre pour le PEX soit six mois, dont deux mois de procédure en « temps masqué » et des délais « courts » officiels de 4 mois.

La coopération active avec la préfecture qui a fait office de « guichet unique » et d'interface entre les services est l'un des facteurs d'optimisation des délais. Ces derniers auraient été sinon encore plus importants.

Un dernier obstacle sera à franchir avec l'enquête publique : **les délais de rendu des rapports des commissaires enquêteurs ne sont pas réglementés**. Ainsi, pour le SCOT de l'agglomération de Toulouse, le délai d'un mois du code de l'urbanisme n'a pas été respecté (l'enquête publique a été achevée en été 2011, le rapport n'a été communiqué qu'en début 2012). Aucune sanction n'est prévue, et ces délais ne sont pas prévisibles.

On notera enfin le retard pris dans les **diagnostics d'archéologie préventive** : ces diagnostics étant réalisés par les services techniques de la Communauté urbaine agréés à cet effet) ont permis de limiter les retards (gain d'une année sur le même type de prestation réalisé par les services traditionnels (dépendant du ministère de la culture). Ils sont réalisés entre septembre 2012 et le printemps 2013 puis reprendront à l'automne 2013 pour s'achever en début 2014 (prévention de la biodiversité)<sup>288</sup>. **Ils n'interviennent pas pour l'enquête publique.**

La maîtrise des délais est importante pour plusieurs raisons :

- **éviter d'être soumis à de nouvelles réglementations qui retarderaient encore le projet** : chaque ministère tente d'améliorer les procédures dans le louable objectif de les simplifier, mais aussi, pour ce qui concerne l'environnement, afin de renforcer la réglementation et les contrôles. Tout dérapage temporel risque de soumettre le projet à de nouvelles exigences (exemple de la réforme des études d'impact, des enquêtes publiques, de la participation du public, commission départementale de consommation des espaces agricoles dont il faut obtenir l'avis) obligeant à revoir les dossiers qui y sont soumis s'ils ne sont pas déposés dans les temps. Par ailleurs, le toilettage des textes n'étant pas systématique, il est possible de se trouver aux prises avec des incertitudes juridiques obligeant à davantage d'études et de mesures de précaution (exemple des études socio-économiques pour l'extension du tramway) ;
- **permettre d'équilibrer le budget de l'opération plus rapidement** : par la mise en exploitation, par les retombées fiscales attendues du PEX (effets directs et indirects sur les activités des entreprises et le tourisme d'affaires).
- **contenir le budget de l'opération**<sup>289</sup> : avant les demandes supplémentaires du DSP, la maîtrise des prix du bâtiment avait pu être assurée : les surcoûts ont été compensés par les moins-values (réduction de deux niveaux de parkings en silo<sup>290</sup>). En septembre 2013, l'enveloppe financière du projet était passée de 297 M€ HT (en février 2013) à 309 M€ HT (arrondis) sans toutefois inclure le coût effectif des mesures compensatoires (en plus du budget d'études) et la totalité des coûts des acquisitions foncières (enveloppe considérablement réduite par rapport aux prévisions passant de 29 M€ compte tenu des acquisitions déjà réalisées dans le cadre de la ZAD à 11,7 M€). Le coût du bâtiment a été majoré de 6 M€ HT (dont les demandes du DSP) soit 4 % (passage de 148 à 154 M€).

La superposition des exigences d'études préalables relevant de législation différentes, l'incrémentation continue de nouvelles demandes d'avis et d'études, les nouvelles exigences en matière de mesures compensatoires, la modification continuelle des textes, les difficultés d'interprétation d'une matière nouvelle et complexe, les incertitudes relatives à la nécessité ou non de certaines demandes d'évaluation ou d'études (notamment les évaluations environnementales) se conjuguent pour freiner la réalisation des projets complexes.

<sup>288</sup> *Malgré un déroulement rapide de ce diagnostic, les propriétaires privés ayant accepté l'intervention des services sans avoir finalisé la vente de leur bien à la CUTM, ce diagnostic n'a pu être achevé au printemps 2013 en raison des précipitations importantes qui ne permettaient plus de creuser les trous. Il devrait s'achever à l'automne 2013 (mai 2013).*

<sup>289</sup> Voir en Annexe 8.7.

<sup>290</sup> Réduction du nombre de places en silo de 4500 à 3000 pour éviter les surcapacités hors quelques jours de pointe.

La récente instruction du premier ministre sur la nécessité d'une interprétation facilitatrice des normes permettra-t-elle de raccourcir ces délais croissants pour la mise au point des dossiers complexes ? Cela serait possible si les préfets et les services déconcentrés ne demandent pas de validation de leurs intentions auprès des services centraux... Là encore la protection contre les risques juridiques liés aux décisions prises pourrait compromettre ces avancées.

L'annonce le 21 mars 2013 de la simplification des procédures concernant les projets importants par la réforme de la déclaration de projet (objectif de diviser par trois les délais des procédures des grosses opérations) procédure administrative unique qui sera simplifiée, pourrait réduire les dérapages dans les délais de concrétisation du projet. Le projet de loi ALUR pourrait contribuer à améliorer la situation en complétant pour l'urbanisme les récentes procédures visant à contenir et réduire les recours abusifs contre le permis de construire ou d'aménager.

*Complément : en septembre 2013, aucune décision du CNPN n'avait été prise sur les demandes de dérogation, et les mesures compensatoires proposées par la SPLA étaient encore en attente de validation, soit plus de 3 mois après la communication du dossier de demande de dérogation. Le temps du projet n'est pas celui des services administratifs. Le renforcement des exigences de participation vont donc peser encore davantage sur ce dossier et sur les délais de démarrage des travaux.*

*C'est là encore un obstacle majeur de l'urbanisme de projet malgré tous les efforts du maître d'ouvrage pour maîtriser les délais des procédures administratives. Trop de services interviennent sur les mêmes projets.*

**GRILLE DES DELAIS : voir ci-contre.**

#### **7.4 LA GESTION DES INCERTITUDES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GUIDE URBAIN**

Ce mode de gestion de projet qui superpose les échelles d'intervention et les temporalités différentes, entraîne davantage d'incertitudes qu'une approche séquentielle classique.

Pour la mise en œuvre opérationnelle, l'ouverture au privé ne peut se faire directement dans le cadre de la structure de la SPLA, son capital étant uniquement constitué de capitaux publics, avec une majorité de la CUTM. Des coopérations entre secteur public et privé ne pourraient se faire qu'à travers des structures intermédiaires comme des sociétés de projet. L'exemple de Munich (Allemagne) montre comment une collectivité locale peut faciliter le développement urbain sans avoir d'importants moyens financiers : la ville négocie avec les propriétaires privés l'ouverture de leurs terrains à l'urbanisation moyennant un accord sur le partage des plus-values à attendre (moitié-moitié). Les acteurs privés peuvent participer sous plusieurs formes (équivalence financière) : cession gratuite des terrains des équipements publics, financement direct d'équipements publics ou participations négociées, réalisation ou cession de charges foncières à bas prix pour la réalisation de logements sociaux. Cet accord équilibré conditionnera l'ouverture des terrains à l'urbanisation et l'octroi des permis de construire.

Comment les acteurs privés se saisiront-ils des opportunités offertes par ces différents clusters, comment attirer les investisseurs privés, dont les promoteurs, dans un contexte peu lisible, comment se fera le partage de la plus-value foncière résultant de la valorisation des terrains avec les importants investissements publics affichés ?

Comme le montre l'exemple de la ZAC Seguin Rives de Seine à Boulogne-Billancourt<sup>291</sup>, le risque de projets éclatés est de ne pas pouvoir mobiliser des participations à la hauteur des besoins rendus nécessaires par les aménagements et équipements publics qui bénéficieront à tous. Des solutions hybrides pourraient être envisagées à partir de la vision d'ensemble du projet de territoire : ZAC sans maîtrise foncière totale, permettant de chiffrer et d'estimer les participations à négocier avec les partenaires privés, maîtrise foncière partielle de secteurs stratégiques, cahier des charges encadrant les autorisations de construire ou annexées à la vente des terrains.

Par ailleurs, le plan guide urbain, schéma programmatique, ne constitue pas un outil opposable juridiquement, son efficacité dépendra de la vision partagée qu'en auront les différents acteurs, et de leur adhésion volontaire aux valeurs qui en découlent. Cette approche suppose une volonté politique forte et une permanence dans le pilotage du projet.

<sup>291</sup> Voir la monographie sur la ZAC Seguin-Rives de Seine. PUCA/UPEC/GERU. Septembre 2013.



Glissement des délais2013cormai.xls A3 a substituer



## 8.1 ANNEXE 1 : PERSONNALITES RENCONTREES ET SIGLES

## 8.1.1 Les Personnalités rencontrées

| Liste des personnalités rencontrées en complément des groupes de travail ou réunions |                 |          |   | Date entretien           |
|--|-----------------|----------|---|--------------------------|
| Organisme  | Prénom          | Nom      |   |                          |
| SPLA Europolia   | Alain           | Garès    | Directeur de la SPLA  |                          |
| SPLA Europolia   | Anne            | Fraisse  | Directeur du projet Parc des Expositions PEX  |                          |
| SEM Oppidea  | Anna            | Roche    | Chargée d'études ZAC Andromède  | 23-nov-11                |
| CUTM   | Claude          | Raynal   | Président délégué de la communauté urbaine (maire de Tournefeuille)   | 24-oct-12                |
| CUTM   | Caroline        | Champ    | Assistante de Claude Raynal   | 24-oct-12                |
| CUTM   | Vincent         | Toulza   | Directeur du service Urbanisme, territoires opérationnels ouest, ZAC de Laubis  | 21-nov-12                |
| CUTM   | Emmanuelle      | Chabrier | Chef de projet, ZAC de Laubis   | 21-nov-12                |
| Mairie de Blagnac  | Bernard         | Keller   | Maire de Blagnac, Vice-président CUTM, Président de la Commission développement économique de Toulouse Métropole, Président du Comité de suivi du Parc des expositions, conseiller général. Montage du projet Aéroconstellation, ZAC d'Andromède, suivi du projet de Parc des expositions | 02-mai-12                |
| Mairie de Blagnac  | Joseph          | Carles   | Maire adjoint de Blagnac, Vice-président SPLA Europolia, Président de la SEM Consellation, Maître de conférences à l'IEP de Toulouse, Directeur du CERCOL (centre d'études et de recherches sur le droit des collectivités territoriales). Théoricien de la gouvernance territoriale.     | 08-févr-13               |
| AUAT   | Yvan            | Castera  | Urbaniste, chargé du SCOT, PLU  | 24/11/2011 et 2 mai 2012 |
| AUAT   | Patrick         | Contart  | Architecte, urbaniste, schéma de secteur, AMO sur Andromède, rédaction du cahier des charges  | 02-mai-12                |
| OTIE   | Christine       | Mansinas | Marché de l'immobilier d'entreprise agglomération de Toulouse   | 04-oct-12                |
| AIRBUS / EADS  | Jean-Luc        | Taupiac  | Responsable France Facility Management and Patrimoine   | 27-sept-12               |
| GL EVENTS  | Patrice         | Vassal   | Directeur général, DSP Parc des expositions   | 26-sept-12               |
| CDC Biodiversité   | Jean-Christoffe | Benoît   | Adjoint au directeur  | 12-déc-12                |
| AR357  | Hervé           | Ambal    | Maîtrise d'œuvre urbaine de la ZAC de Laubis, lauréat European X.   | 03-sept-12               |
| Ecologie Urbaine   | Sophie          | Lebreton | Ateliers participatifs ZAC Laubis à Seilh   | 06-juin-12               |

## 8.1.2 Liste des illustrations

### Chapitre 2

- Figure 2.1 - Schéma de gouvernance de projets complexes, Joseph Carles
- Figure 2.2 - Positionnement du projet de PEX dans son environnement
- Figure 2.3 - La programmation proposée incitait à prévoir des réponses sous forme modulaire éclatée
- Figure 2.4 - Les principes d'une organisation spatiale du PEX dans son contexte urbain
- Figure 2.5 - Des réponses relativement proches en termes de coût
- Figure 2.6 - Un projet plus coûteux que l'enveloppe du marché : près de 300 M€
- Figure 2.7 - Projets E et P
- Figure 2.8 - Projet X
- Figure 2.9 - Le concept de « bande active » élément intégrateur du projet dans son environnement actuel et prévu.
- Figure 2.10 - OMA : une réflexion sur la compacité
- Figure 2.11 - Maquette du PEX en phase finale
- Figure 2.12 - L'image emblématique de la halle des Grands événements
- Figure 2.13 - Halle des grands événements, une pluralité de fonctions selon les configurations
- Figure 2.14 - Détails sur la rue central du PEX, espace de rencontre et de convivialité
- Figure 2.15 - Evolution de la rue centrale
- Figure 2.16 - Un espace d'expositions d'un seul tenant et modulable
- Figure 2.17 - Le projet de PEX dans sa phase d'optimisation (novembre 2011)
- Figure 2.18 - Optimisation octobre 2012 (retournement du bâtiment)
- Figure 2.19 - Le retournement du projet pour une meilleure réponse architecturale.
- Figure 2.20 - Evolution de la programmation des surfaces 2011 à octobre 2012
- Figure 2.21 - Les grands principes de composition urbaine (phase concours)
- Figure 2.22 - Les emplacements de stationnement à l'extérieur de l'enceinte du PEX (programme du concours)
- Figure 2.23 - Première estimation de la SHON potentielle hors PEX
- Figure 2.24 - La colonne vertébrale du projet de territoire
- Figure 2.25 - Les contraintes du site
- Figure 2.26 - Une logique de cluster autour de la bande active
- Figure 2.27 - Un bâtiment autour duquel s'organisent les futures extensions urbaines prévues au SCOT

### Chapitre 3

- Figure 3.1 - La constitution d'une maîtrise d'ouvrage unique pour les trois projets du PEX
- Figure 3.2 - Rendu du concours en mai 2011 : la canopée du projet OMA.
- Figure 3.3 - Les questions de sécurité des espaces publics et privés
- Figure 3.4 - Les questions de sécurité des espaces publics et privés : les billetteries (ticket)

### Chapitre 4

- Figure 4.1 - Bilan des espèces protégées et des niveaux d'enjeu
- Figure 4.2 - Carte des enjeux des espèces protégées sur le site du PEX
- Figure 4.3 - Estimation de l'impact des scénarios de desserte du PEX sur les surfaces à enjeu
- Figure 4.4 - Localisation des mesures compensatoires sur site en décembre 2012 (40 ha)

### Chapitre 5

- Figure 5.1 - Projets de scénarios d'accès au PEX présentés lors de la concertation publique (septembre -octobre 2012)
- Figure 5.2 – Comparaison des contraintes des trois scénarios d'accès au PEX
- Figure 5.3 - Comparaison des impacts environnementaux entre les scénarios d'accès au PEX- Septembre 2012
- Figure 5.4 - Les pixels prévus par le SCOT dans le secteur du PEX
- Figure 5.5 - Destination des terrains sur le sud d'Aussonne
- Figure 5.6 - Localisation des espaces agricoles à préserver
- Figure 5.7 - Les continuités écologiques prescriptives à préserver ou reconstituer
- Figure 5.8 - Etat des acquisitions foncières en septembre 2011
- Figure 5.9 - Zonage actuel des trois PLU concernés

### Chapitre 6

- Figure 6.1 - Avis exprimés sur les registres et sur le site internet lors de la concertation sur le PEX

### Chapitre 7

- Figure 7.1 - Projet de territoire en octobre 2012
- Figure 7.2 - Exemple de partage de la plus-value à Munich. Données 2004.

### 8.1.3 Sigles et abréviations

| SIGLE    | LIBELLE  |
|----------|--|
| AFUL     | Association foncière libre   |
| APD      | Avant projet détaillé  |
| APS      | Avant projet sommaire  |
| ARP      | Guide d'Aménagement des routes principales   |
| AUAT     | Agence de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de Toulouse.                             |
| BHNS     | Bus à haut niveau de service.  |
| CAGT     | Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (2001-2008)   |
| CCIR     | Chambre de commerce et d'industrie régionale   |
| CG31     | Conseil général de Haute Garonne   |
| CGDD     | Conseil général du développement durable   |
| CIA      | Comité inter administrations   |
| CNDP     | Commission nationale du débat public.  |
| CNPN     | Comité national de protection de la nature   |
| CNRS     | Centre national de la recherche scientifique   |
| COS      | Coefficient d'occupation des sols : rapport de la SHON à la surface du terrain support du projet |
| CUGT     | Communauté urbaine du Grand Toulouse Métropole (2009 à septembre 2012)                           |
| CUTM     | Communauté urbaine de Toulouse Métropole (septembre 2012)  |
| DGS      | Directeur général des services   |
| DRAC     | Direction Régionale des Affaires Culturelles.  |
| DREAL    | Direction Régionale environnement, aménagement, logement   |
| DUP      | Déclaration d'utilité publique   |
| EPFL     | Etablissement public foncier local   |
| ERC      | Eviter, réduire, compenser   |
| ERP      | Etablissement recevant du public   |
| ICTA VRU | Instruction pour les conditions techniques d'aménagement des voies rapides urbaines              |
| LEED     | Leadership in Energy and Environmental Design  |
| MNHN     | Muséum national d'histoire naturelle   |
| OAP      | Orientations d'aménagement et de programmation   |
| OTIE     | Observatoire toulousain de l'immobilier d'entreprise   |
| PADD     | Plan d'aménagement et de développement durable   |
| PEX      | Parc des expositions de Toulouse Métropole   |
| PLU      | Plan local d'urbanisme   |
| PUCA     | Plan construction et architecture  |
| SCOT     | Schéma de cohérence territorial  |
| SHOB     | Surface hors œuvre brute, remplacée par la surface de plancher                                   |
| SHON     | Surface hors œuvre nette, remplacée par la surface de plancher                                   |
| SEM      | Société d'économie mixte   |
| SIVOM    | Syndicat intercommunal à vocation multiple   |
| SMTC     | Syndicat mixte de transports en commun.  |
| SPLA     | Société publique locale d'aménagement  |
| SRCE     | Schéma régional de cohérence écologique.   |
| TCSP     | Transports en commun en site propre.   |
| TPU      | Taxe professionnelle unique  |
| UPEC     | Urbanisme de projet en chantier  |
| ZAC      | Zone d'aménagement concerté  |
| ZAD      | Zone d'aménagement différé   |

## 8.1.4 Principales lois et décrets concernant le PEX

| CHAMP                       | LOI/DECRET                            | DATE                   | CONTENU   | APPLICATION  |
|-----------------------------|---------------------------------------|------------------------|---|--|
| environnement               | Arrêté ministériel                    | du 26 juillet 2012     | formulaire de demande d'examen des projets soumis à la procédure "au cas par cas" (R 122-3 du code de l'environnement) (plus de 10 000 m <sup>2</sup> mais moins de 40 000 m <sup>2</sup> ).  |  |
| espaces agricoles           | Circulaire DGPAAT/SDB/C 2012-3008     | du 09 février 2012     | Commission départementale de consommation des espaces agricoles CDCEA   |  |
| urbanisme                   | Décret 2011-2018                      | du 29 décembre 2011    | portant réforme des enquêtes publiques  |  |
| urbanisme                   | Décret 2011-2019                      | du 29 décembre 2011    | portant réforme des études d'impact, avec l'introduction de la procédure « au cas par cas ».  | 1 <sup>er</sup> juin 2012                                  |
| urbanisme                   | Décret 2011-2020                      | du 29 décembre 2011    | Parcs nationaux (R 431-14-1 et R 441-8-1)   |  |
| Urbanisme                   | Décret 2011-324                       | du 24 mars 2011        | Etudes de sécurité publique (R 111-48, R 111-49)  |  |
| environnement               | Décret 2012-1492                      | 27 décembre 2012       | relatif à la Trame verte et bleue (outil d'aménagement à finalité environnementale). SRCE (continuités écologiques et équilibres biologiques des études d'impact, réservoirs de biodiversité et corridors écologiques pour permettre aux espèces végétales ou animales de circuler, s'alimenter, et se reproduire). | 6 mois après arrêté portant adoption du SRCE               |
| urbanisme                   | Décret 2012-88                        | du 25 janvier 2012     | Mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement : taxe d'aménagement et versement pour sous-densité.   | 1 <sup>er</sup> mars 2012                                  |
| urbanisme                   | Décret 2012-995                       | du 23 août 2012        | relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, et certaines cartes communales). Exonéré : documents d'urbanisme dont la procédure est suffisamment avancée.  | 1 <sup>er</sup> février 2013                               |
| urbanisme                   | Décret 2013-142                       | du 14 février 2013     | pris pour l'application de l'ordonnance 2012-11 du 5 janvier 2012. Déclaration de projet.   | immédiat   |
| urbanisme                   | Décret 2013-315                       | du 15 avril 2013       | mobilisation du foncier public.   |  |
| Premier ministre            | Instruction 5646/SG                   | du 2 avril 2013        | Interprétation facilitatrice des normes.  | immédiat   |
| PUP                         | Loi 2009-323                          | du 25 mars 2009        | Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : dont art 43 : le PUP (projet urbain partenarial)  | immédiat   |
|                             | loi Grenelle 1                        | du 3 août 2009         | principe de la trame verte et bleue   |  |
| environnement               | Loi 2010-788                          | du 12 juillet 2010     | Engagement national pour l'environnement  |  |
| espaces agricoles           | Loi 2010-874                          | du 27 juillet 2010     | Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche maritime   |  |
| collectivités territoriales | Loi 2010-1563                         | du 16 décembre 2010    | de réforme des collectivités territoriales (circulaire du 12 décembre 2012, intercommunalités).   |  |
| urbanisme                   | Loi 2010-1568                         | du 29 décembre 2010    | Loi de finances rectificative pour 2010 : art 28 : une taxe d'aménagement unique  |  |
| environnement               | Loi 2012-1460                         | 27 décembre 2012       | relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.  | 1 <sup>er</sup> janvier 2013                               |
| Expropriation               | Loi en cours                          |                        | Abrogation des articles L 15-1 et L 15-2 du code de l'expropriation. Indemnisation préalable avant la prise de possession des lieux.  | 1 <sup>er</sup> juillet 2013                               |
| urbanisme                   | Ordonnance 2012-11                    | du 5 janvier 2012      | Modification des cinq procédures d'évolution d'un PLU. Déclaration de projet (L123-14-2 du code de l'urbanisme). Procédure de modification soumise à enquête publique : majorer de plus de 20 % les possibilités de construction, les diminuer, réduire une zone urbaine ou à urbaniser.                            | 1 <sup>er</sup> janvier 2013                               |
| Urbanisme                   | Ordonnance 2013-638                   | du 18 juillet 2013     | Contentieux de l'urbanisme (suite au rapport Labetoulle)  | 19 août 2013   |
| environnement               | Ordonnance 2013-714                   | du 5 août 2013         | Mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement aux décisions individuelles (mesures de décentralisation, métropole de Paris)   | 1 <sup>er</sup> septembre 2013                             |
| urbanisme                   | Projet de Loi "Logement et urbanisme" | conseil min 10/04/2013 | Mesure 1 : déclaration de projet (diviser par 3 les délais des procédures de grosses opérations). Procédure administrative simplifiée.  | juin-13  |
| urbanisme                   | Projet de loi "Logement et urbanisme" | annonce 21 mars 2013   | Mesure 14 : limiter les coûts en réduisant les normes   | moratoire de deux ans pour les nouvelles normes techniques |
| urbanisme                   | Projet de loi ou ordonnance           | annonce 21 mars 2013   | Mesure 12 : suppression de tout avantage fiscal (abattement) lié à la durée de détention des biens.   | PLF 2014   |