

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

DGALN/Plan Urbanisme Construction Architecture

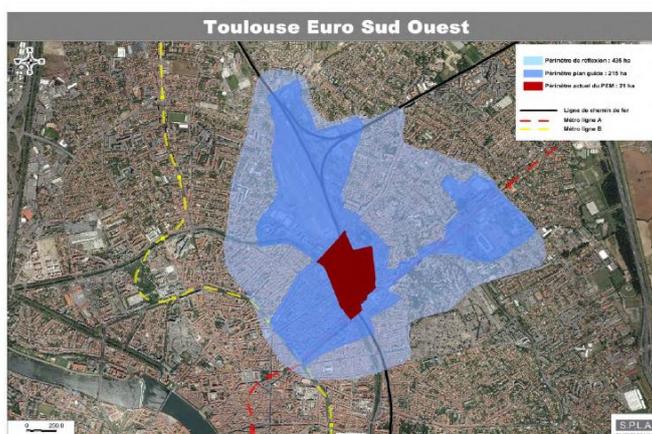
URBANISME DE PROJET EN CHANTIER (UPEC)

EUROPOLIA

Société Publique Locale d'Aménagement de Toulouse Métropole

Toulouse EuroSudOuest

Une recomposition urbaine autour de la LGV



Source : SPLA Europolia

MONOGRAPHIE

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 de la SPLA : Alain Garès (directeur), Olivier Duvernois (directeur de projet),

Catherine Flandé-Petito (chargée de mission Toulouse EuroSudOuest)

Joseph Carles et Bernard Keller vice-présidents de la SPLA

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

Philippe Mahé (DGS)

Les services de la CUTM : Nicolas Gigot, DGA développement urbain et durable

L'AUAT : Yvan Castera et Patrick Contart

OTIE : Christine Mansinas

AMO Louis Berger France : Noémie Delobelle

L'équipe BAU en charge du plan guide urbain

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

AVERTISSEMENT

Cette monographie constitue encore **UN DOCUMENT DE TRAVAIL A CARACTERE PREPARATOIRE**, sujet à d'importantes évolutions potentielles, notamment à la suite de la phase de concertation entreprise autour du projet urbain et du diagnostic relatif au plan-guide.

SOMMAIRE

1	CONDITIONS D'EMERGENCE DE PROJETS URBAINS INNOVANTS	1
1.1	LA PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE UPEC	1
1.2	LES HYPOTHESES.....	2
1.3	LES CHOIX METHODOLOGIQUES	3
1.4	PRESENTATION RESUMEE DU SUIVI.....	3
2	DE L'OUTIL TECHNIQUE AU PROJET URBAIN.....	5
2.1	UNE REINTERPRETATION DE LA DEMARCHE DE PROJET	5
2.1.1	UNE VISION COMMUNE : L'EMERGENCE D'UN PROJET URBAIN	6
2.1.2	LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES D'INTERVENTION DEFINIS DANS UNE CONVENTION CADRE	7
2.2	UN PROJET DE POLE D'ECHANGE MULTIMODAL	9
2.2.1	L'ADOPTION D'UN SCHEMA DIRECTEUR DU PEM.....	9
2.2.2	UNE ARTICULATION ENTRE ETUDES A TROIS NIVEAUX	10
2.3	UNE PROGRAMMATION URBAINE ENCORE EN DEBAT	13
2.3.1	UNE PROGRAMMATION URBAINE PREALABLE : UN SUBSTRAT EVOLUTIF.....	13
2.3.2	ATTEINDRE UNE MASSE CRITIQUE DE SURFACES DE BUREAUX.....	13
2.3.3	UN POLE COMMERCIAL ASSOCIE AU PEM.....	15
2.3.4	ORGANISER L'ACCESSIBILITE EN GERANT LE STATIONNEMENT DANS UNE LOGIQUE DURABLE..	16
2.3.5	REPENDRE AUX BESOINS EN LOGEMENTS FAMILIAUX ABORDABLES.....	17
2.3.6	UN COMPLEMENT D'EQUIPEMENTS ATTRACTIFS.....	19
2.4	DE L'EQUIPEMENT MULTIFONCTIONNEL AU PROJET DE TERRITOIRE	20
2.4.1	LES TROIS ECHELLES SPATIALES D'UN PROJET URBAIN « ORIENTE RAIL »	20
2.4.2	LE CHOIX D'UNE APPROCHE SOUPLE D'UN PLAN GUIDE URBAIN	22
2.4.3	L'INTEGRATION DU PROJET EUROPEAN XI DU RAISIN.....	23
2.4.4	LA GESTION DES INTERFACES ENTRE LE PEM ET LE PLAN GUIDE URBAIN	23
2.4.5	UNE APPROCHE « COMPREHENSIVE » ET OUVERTE DU DIAGNOSTIC.....	24
3	UN SYSTEME D'ACTEURS COMPLEXE	29
3.1	UN PORTAGE POLITIQUE PAR LA COMMUNAUTE URBAINE DE TOULOUSE-METROPOLE	29
3.1.1	L'EMERGENCE DE LA COMMUNAUTE URBAINE AUTOUR DU PORTAGE DE GRANDS PROJETS	29
3.1.2	UN CONSENSUS RELATIF AUTOUR DU PROJET	30
3.2	LA CREATION D'UN OUTIL AD HOC : LA SPLA.....	30
3.2.1	LA CREATION DE LA SPLA, FER DE LANCE DE PROJETS INNOVANTS	30
3.2.2	LA CONFORTATION D'UNE CULTURE DU PROJET URBAIN.....	31
3.2.3	UN CONTRAT DE PRESTATION QUI SE TRANSFORMERA EN CONCESSION D'AMENAGEMENT.....	31
3.3	UN PORTAGE TECHNIQUE PAR LES SERVICES COMMUNAUTAIRES	32
3.3.1	UN APPUI SUR LES SERVICES TECHNIQUES DE LA CUTM	32
3.3.2	UNE SPECIALISATION DES SERVICES SELON UNE ORGANISATION VERTICALE	32
3.3.3	UN OUTIL FONCIER RECENT : L'EPFL	33
3.4	UNE COPRODUCTION DE PLUSIEURS MAITRES D'OUVRAGE AUTONOMES.....	33
3.4.1	PLUSIEURS MAITRES D'OUVRAGE PILOTANT UN PROJET UNIQUE.....	33
3.4.2	UN DISPOSITIF DE CONDUITE DU PROJET A PLUSIEURS ECHELLES DE DECISION	36
3.4.3	LE ROLE CENTRAL DE L'AMO GOUVERNANCE	37

3.5	LES APPORTS DES ACTEURS PRIVES AU PROJET	37
3.5.1	UNE POSITION D'ATTENTE DE LA SPLA POUR INTRODUIRE LES ACTEURS PRIVES	37
3.5.2	DES ACTEURS PRIVES A FAIRE PARTICIPER ULTERIEUREMENT	37
4	<u>PROJETS COMPLEXES ET MARCHES PUBLICS</u>	39
4.1	UNE CONVENTION-CADRE POUR GERER LES ETUDES PREALABLES ENTRE PARTENAIRES.....	39
4.1.1	UNE CONVENTION CADRE POUR ORGANISER UN PARTENARIAT DE PROJET	39
4.1.2	UN AJUSTEMENT DE L'ENVELOPPE FINANCIERE POUR REORIENTER LES ETUDES	42
4.2	UN ACCORD-CADRE POUR LE PLAN GUIDE URBAIN	43
4.2.1	COMMENT ENCADRER UNE PROCEDURE SOUPLE DE MUTATION URBAINE SUR LA DUREE ?.....	43
4.2.2	L'OPTION POUR UN MARCHÉ NEGOCIE	44
4.2.3	LES OFFRES DE CANDIDATURES	45
4.2.4	LES APPORTS DE LA NEGOCIATION ET DES AUDITIONS DES CANDIDATS	46
4.3	UN GROUPEMENT DE COMMANDES POUR LES ETUDES PRELIMINAIRES DU PEM.....	49
4.3.1	PRECISER LES CONDITIONS DE FAISABILITE DU PEM.....	49
4.3.2	UN PILOTAGE PRESERVANT L'AUTONOMIE DES MAITRES D'OUVRAGE PUBLICS	49
4.3.3	LE CHOIX D'UNE DEMARCHE D'APPROCHE : DOMANIALITE OU FONCTIONNALITE	50
4.3.4	LE CAS PARTICULIER DES ESPACES MULTIFONCTIONNELS	52
4.4	DES ENQUETES PUBLIQUES SPECIFIQUES.....	54
5	<u>LA RECHERCHE DE MONTAGES INNOVANTS</u>	55
5.1	UNE STRATEGIE DE MAITRISE FONCIERE	55
5.1.1	LES TENDANCES SPONTANEEES DU MARCHÉ	55
5.1.2	DES OUTILS FONCIERS REGLEMENTAIRES INADAPTES AUX ENJEUX	56
5.1.3	LA MISE EN PLACE D'UNE STRATEGIE FONCIERE SUR LA DUREE.....	56
5.1.4	UNE GESTION DIFFERENCIEE DES DIFFERENTS PERIMETRES	57
5.1.5	LA MOBILISATION DE L'EPFL	60
5.1.6	L'ENJEU DU MAINTIEN DES HABITANTS ACTUELS ET L'ORGANISATION DE LA MIXITE SOCIALE ..	62
5.1.7	UNE MODIFICATION ULTERIEURE DU PLU	62
5.2	LA RECHERCHE D'UN PARTENARIAT PUBLIC PRIVE	62
5.2.1	DES FORMES DE MONTAGES PUBLIC-PRIVE « CLASSIQUES ».....	63
5.2.2	L'OPTION DE SOCIETES DE PROJET : UNE FORME DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE.....	64
5.3	UN ARBITRAGE ENTRE SECURITE JURIDIQUE ET PILOTAGE LOCAL DU PROJET URBAIN	66
5.3.1	LA TENTATION DE L'OIN : UN REDUCTEUR D'INCERTITUDE	67
5.3.2	L'ALTERNATIVE A L'OIN : UNE PROCEDURE DE DROIT COMMUN	70
6	<u>UNE APPROPRIATION LOCALE DU PROJET</u>	71
6.1	UN DEBAT SUR LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DE LA METROPOLE	71
6.1.1	UNE MOBILISATION DES ELUS AUTOUR D'UNE VISION COMMUNE	71
6.1.2	INVERSER LE REGARD, TISSER LES PROXIMITES	71
6.2	LA CONCERTATION : FAVORISER UNE ADHESION AU PROJET	72
6.2.1	AUCUN DISPOSITIF DE CONCERTATION DANS LA PHASE D'ETUDES TECHNIQUE.....	73
6.2.2	LE DISPOSITIF DE COMMUNICATION ENVISAGE DANS LE CADRE DU PLAN GUIDE URBAIN	73
6.2.3	UN DISPOSITIF DE PARTICIPATION ENVISAGE EN PLUSIEURS ETAPES.....	75
6.2.4	DES ATELIERS URBAINS PARTICIPATIFS	76
6.3	QUELLE INTEGRATION DE LA PAROLE DES HABITANTS DANS LA CONCEPTION DU PROJET ? ..	79
6.3.1	UNE COMMANDE LIMITEE EN TERMES DE CONCEPTION DE LA CONCERTATION.....	80
6.3.2	UNE ECOUTE D'EXPERTS QUALIFIES POUR BAU	80
6.4	UNE POSITION PRUDENTE DES ELUS.....	81

7	<u>CONDITIONS ET CONTRAINTES DE L'URBANISME DE PROJET</u>	83
7.1	UN ENSEMBLE DE CONDITIONS FAVORABLES PREALABLES	83
7.1.1	UNE VISION DU TERRITOIRE ET DES VALEURS PARTAGEES	83
7.1.2	LE PASSAGE D'UNE DEMARCHE SEQUENTIELLE A UNE APPROCHE MODULAIRE	84
7.1.3	UNE STRUCTURATION FORTE D'UNE CO-MAITRISE D'OUVRAGE	85
7.1.4	UNE MOBILISATION INNOVANTE DES RESSOURCES DU CODE DES MARCHES PUBLICS	86
7.1.5	UN PARTAGE DU DIAGNOSTIC DANS LE CADRE D'ATELIERS URBAINS PARTICIPATIFS	86
7.1.6	VERS DE NOUVELLES FORMES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE	87
7.1.7	UN CDM OU UN PROJET D'INTERET MAJEUR ?	90
7.1.8	VERS UN STATUT DE METROPOLE ?	95
7.2	OBSTACLES ET FREINS A LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET DE TERRITOIRE	96
7.2.1	DES OBSTACLES D'ORDRE POLITIQUE	96
7.2.2	DES FREINS D'ORDRE CULTUREL	98
7.2.3	DES FREINS D'ORDRE REGLEMENTAIRE	99
7.2.4	UNE RESISTANCE DES HABITANTS IMPACTES DANS LEUR CADRE DE VIE ET LEUR IDENTITE	101
7.2.5	L'INCERTITUDE SUR LES DELAIS DE REALISATION DU PROJET	104
7.2.6	LA DIFFICILE MAITRISE DES PRIX FONCIERS EN SECTEUR TENDU	106
7.3	LA GESTION DE L'INCERTITUDE DANS LE CADRE DE PROJET INNOVANTS	107
7.3.1	COMMENT ATTIRER LES INVESTISSEURS DANS UN CONTEXTE INCERTAIN ?	107
7.3.2	COMMENT INCITER LES OPERATEURS PRIVES A PARTICIPER AU RENOUVELLEMENT URBAIN ?	108
7.3.3	VERS QUELS TYPES DE PROCEDURES D'AMENAGEMENT HYBRIDES S'ORIENTER ?	108
8	<u>ANNEXES</u>	112
8.1	ANNEXE 1	112
8.1.1	PERSONNALITES RENCONTREES	112
8.1.2	Liste des illustrations	112
8.1.3	SIGLES ET ABBREVIATIONS	113

1 CONDITIONS D'ÉMERGENCE DE PROJETS URBAINS INNOVANTS

1.1 LA PROBLÉMATIQUE 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 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, initiés avec la mise en œuvre des projets d'Aéroconstellation (Airbus A 380) et d'Andromède (ZAC mixte de logements et d'activités économiques), et 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 la gare de Toulouse Matabiau à l'occasion de l'arrivée de la LGV qui fait l'objet de cette monographie. 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 territoire qui sont mises en œuvre et qui sont confrontées à des superpositions de réglementations complexes, voire contradictoires, avec lesquelles elles doivent composer.

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 privilégiant 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, le pôle d'échanges multimodal de Toulouse Matabiau) 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, tout en favorisant le lien

social et, pour ce qui concerne Toulouse EuroSudOuest, la mutation de quartiers de ville déjà fortement occupés ?

- Comment rendre compatibles le temps long des projets de transformation d'un territoire et l'extrême volatilité de réglementations en constante évolution ?
- Comment ces projets qui demandent des ajustements et une certaine flexibilité peuvent-ils s'accommoder des lourdeurs des procédures qui contraignent les marchés publics ?
- Comment gérer les incertitudes liées au temps long du renouvellement urbain face aux évolutions conjoncturelles difficiles à anticiper (instabilité de l'environnement économique, fluctuations du marché résidentiel et de l'immobilier d'entreprise) ?

1.2 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 Carles¹ 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, lourdes², 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 – donnant³, 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 Joseph Carles.- *Gouvernance des territoires et charte managériale*. Ed.Territoires-essai. 2007.

² 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.

³ 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.

1.3 LES CHOIX METHODOLOGIQUES

Le suivi réalisé dans le cadre du programme «UPEC » sur Toulouse EuroSudOuest, objet de cette monographie, s'est déroulé essentiellement entre septembre 2012 et février 2013 avec quelques approches relatives au foncier en mai 2012. Ce projet complexe se déroule sur un temps long dont le suivi dans le cadre de la recherche UPEC ne fait qu'aborder les phases préalables au montage du projet (études préalables, choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre pour le projet urbain sans que l'étude soit pour autant engagée. Il permet néanmoins d'appréhender les avancées par rapport à des démarches plus classiques sur les modes de gouvernance entre partenaires publics et établissements publics comme la SNCF et RFF. Ce projet a permis de mettre en place un mode de coordination et de partenariat entre différents acteurs, ayant leur propre logique, dépassant la domanialité pour raisonner en termes de fonctionnalités à assurer. Il fallait en même temps organiser la commande publique entre plusieurs acteurs, dans le respect des procédures lourdes du Code des marchés publics.

Mis en sommeil avec les élections municipales de mars 2014⁴ le suivi s'est achevé au moment de la désignation de l'équipe de maîtrise d'œuvre du plan guide urbain qui allait entrer dans une phase de réflexion débouchant sur une proposition qui sera débattue en fin d'année 2013.

Ce déroulement du projet de Toulouse EuroSudOuest doit, pour être compris, replacé dans son contexte particulier et l'historique des démarches de projets portées par la SPLA Europolia, le maître d'ouvrage délégué de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole.

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

- cahier des charges de candidature pour le plan guide urbain, notes d'enjeux et de problématique, démarche adoptée par les trois équipes ayant été retenues pour développer une offre, analyse des offres ;
- documents diffusés lors des comités techniques ;
- évolution du bilan financier du projet (AMO louis Berger France) ;
- étude POPSU⁵ 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 ;
- rapport sur le projet de réaliser l'opération Matabiau dans le cadre d'une OIN (opération d'intérêt national) ;
- comparaison avec d'autres formes de gestion de projet : les contrats de développement territoriaux (exemples de GPSO (92 dont fait partie Boulogne-Billancourt, autre site de suivi dans le cadre de la recherche UPEC), de Vitry Les Ardoines (94) et de Plaine Commune (93) dans le cadre d'une réflexion sur l'opportunité de mettre en œuvre un Contrat de développement métropolitain (site test de Toulouse)
- l'évolution de la législation et de la réglementation impactant directement le projet.

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

- plusieurs comités techniques ou de coordination partenariale ;
- réunions sur des thèmes spécifiques : foncier et programmation urbaine.

Ce suivi de groupes de travail a été complété par des entretiens avec quelques acteurs qui ont pu apporter leur éclairage sur des points particuliers en fonction de leur rôle spécifique dans le projet⁶.

1.4 PRESENTATION RESUMEE DU SUIVI

Le suivi montre comment un projet de desserte LGV à long terme, se cumulant avec le renforcement de la desserte de trains régionaux, va entraîner une remise en cause du fonctionnement d'un équipement devenu obsolète : la gare de Matabiau, le trafic des voyageurs allant plus que doubler. Puis, par intégration des problématiques d'accès difficile, la réflexion va conduire à intégrer une amélioration de l'ensemble des déplacements sur le secteur. C'est ainsi que va se développer le concept de Pôle d'échange multimodal permettant d'absorber les différents flux de voyageurs de tous modes de transport, dans des conditions de confort et de sécurité renforcés. Ce périmètre d'étude restreint couvrant 20

⁴ Demande de confidentialité dans la diffusion des éléments débattus dans le cadre des groupes de travail (comités techniques, réunions de rendus d'études, réunions spécifiques des services de la CUTM autour du foncier).

⁵ CAGT, Ville de Toulouse, SETOMIP, SEM constellation. Msh UTM UT1 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.

⁶ Voir la liste des entretiens en annexe 1(8.1).

ha environ va être élargi pour intégrer les problématiques d'accompagnement de la mutation des quartiers existants en périphérie du projet de Pôle d'échange multimodal ainsi que les secteurs de renouvellement urbain identifiés (215 ha). La troisième échelle d'appréhension du projet sera la grande échelle du territoire métropolitain dont 410 ha directement impactés par le projet « rail ».

Cette expérience montre ainsi comment un projet initialement purement ferroviaire va se transformer en un projet urbain complet abordant autant la qualité urbaine et paysagère des espaces libres que la maîtrise publique de la mutation des quartiers environnants pour en préserver la mixité fonctionnelle et sociale qui disparaîtrait sous la seule intervention d'un marché aux effets non contrôlés (chapitre 2).

Cette volonté de maîtrise publique de la mutation du quartier élargi de Matabiau va entraîner de nouveaux modes de gouvernance, en construisant un partenariat de longue durée entre acteurs publics autour du financement des études préalables et préliminaires au PEM et au projet urbain. Ce partenariat va faire travailler ensemble collectivités territoriales (CUTM, département, région), autorités organisatrices des transports, représentants de l'Etat et entreprises nationales (SNCF et RFF) peu enclines autrement « à se parler ». L'ouverture aux acteurs privés se fera au stade opérationnel de mise en œuvre du projet (chapitre 3).

La multiplicité des acteurs et les contraintes des marchés publics vont conduire à adopter des modalités particulières de collaboration sous forme de convention cadre de co-financements et d'accord cadre pour le plan guide urbain qui fera l'objet d'un marché négocié à travers lequel seront affinés les principes d'intervention, puis d'un groupement de commandes pour permettre une cohérence des études préliminaires complexes pour le PEM (chapitre 4).

Parallèlement il sera nécessaire de rechercher des montages innovants pour associer les acteurs privés et publics au niveau opérationnel. La CUTM se dotera des outils nécessaires à une maîtrise foncière pour encadrer la mutation et intervenir ponctuellement sur les secteurs stratégiques. Une réflexion sera engagée pour trouver des montages innovants permettant aux grands propriétaires fonciers publics de s'associer aux opérateurs privés dans le cadre d'opérations ponctuelles sous forme de sociétés de projet afin de partager les risques des opérations et limiter les acquisitions foncières préalables et de permettre un réinvestissement local des plus-values potentielles liées à la valorisation du secteur du fait des grands projets dans le financement des équipements et d'espaces publics de qualité. La gestion de ce projet complexe d'ambition métropolitaine, où les établissements publics contrôlent une grande partie du foncier mutable (SNCF, RFF) incite à rechercher un appui de l'Etat : un arbitrage doit alors se faire entre une primauté accordée à la conduite par l'Etat, dont l'avantage serait la sécurisation juridique et des apports financiers, sous condition de mise en retrait des collectivités locales (OIN) et la préservation de la maîtrise du projet par les collectivités locales (chapitre 5).

De formes renouvelées d'association des citoyens au projet urbain sont recherchées, impliquant, compte tenu de l'impact du projet, autant les riverains que les acteurs économiques à l'échelle de la métropole. Le renforcement de la participation vient bousculer les pratiques des urbanistes qui ont encore rarement intégré, du fait même de la commande publique, cette soumission de leur projet aux débats de non spécialistes. Tandis que les élus restent prudents du fait de la difficulté de la maîtrise des enjeux de cette participation (chapitre 6).

Un bilan de ce suivi ponctuel et limité dans le temps permet de dégager les atouts et des limites de la mise en œuvre de projets complexes. Un portage politique fort et un partenariat constitué dans la durée (près de quatre ans) entre les principaux partenaires publics et établissement publics permet de construire un projet à la fois ferroviaire et urbain qui débouche maintenant sur des études préliminaires techniques du PEM et l'élaboration sur deux ans d'un plan guide urbain. La phase de concertation active (ateliers participatifs) peut être l'occasion d'aller plus loin encore en passant à un projet de territoire impliquant une vision partagée du devenir local. ToulouseEuroSudOuest constitue un laboratoire d'idées et de montage de projet innovants pouvant associer ultérieurement les acteurs publics et privés.

Parmi les freins et obstacles à la réalisation de ce projet complexe peuvent être relevés les freins d'ordre politique liés aux jeux d'acteurs qui pourraient fonctionner davantage dans une logique de compétition et de complication que dans celle d'une coopération nécessaire pour faire avancer le projet, les freins d'ordre culturel (les entreprises publiques ferroviaires n'ont pas la culture de l'urbain et réciproquement), les freins d'ordre réglementaire (code des marchés publics) qui obligent à rechercher des modalités sophistiquées de passation de commandes publiques.

La gestion de l'incertitude dans le cadre de projets innovants interpelle sur plusieurs points : comment attirer les investisseurs dans un contexte incertain, comment inciter les acteurs privés à s'engager dans les opérations complexes et incertaines de renouvellement de quartiers anciens et paupérisés tout en contrôlant la préservation de la mixité sociale et les risques d'éviction de populations fragilisées. Enfin quelles combinaisons de procédures envisager, la multiplication de projets autonomes indépendants risquant de ne pas permettre de mobiliser les recettes nécessaires au financement des espaces publics nécessairement qualitatifs pour assurer l'attractivité de l'opération ToulouseEuroSudOuest.

La question est dès lors posée d'une procédure de ZAC hybride définissant le cadre général du projet urbain à grande échelle, sans exiger pour autant de maîtrise foncière, tout en permettant de négocier des participations des différents investisseurs à hauteur des enjeux. Le plan guide urbain, document contractuel et non opposable, assurera cette vision générale qui sous-tendra cette ZAC hybride. Il sera l'outil et le référent d'un urbanisme de projet négocié dans un cadre contrôlé par la collectivité publique (chapitre 7).

2 DE L'OUTIL TECHNIQUE AU PROJET URBAIN

Il est difficile de comprendre l'innovation introduite par la réflexion engagée dans le cadre du projet Toulouse EuroSudOuest sans le resituer dans l'historique de la mise en place d'une démarche de projet de territoire, en rupture avec les pratiques locales.

La monographie relative au Parc des expositions de Toulouse Métropole, dont le suivi a été réalisé en parallèle avec le projet sur la gare de Toulouse Matabiau, a retracé les modalités d'émergences d'un nouveau modèle de gouvernance à l'occasion 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. 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, a développé à partir de cette expérience de nouvelles méthodes de management applicables aux projets urbains⁷. Cette théorisation servira d'analyseur aux deux projets menés par la SPLA Europolia.

Le projet Toulouse EuroSudOuest tout à la fois ressemble et diffère de l'approche antérieure. Nous verrons tout d'abord, comment est abordé le Pôle d'Echanges Multi Modal (qui sera nommé PEM par la suite) et comment se greffe autour de ce projet structurant une mutation urbaine du quartier de Matabiau dans le cadre d'une double approche : une stratégie foncière, engagée avant même toute communication sur le projet, puis la démarche de plan guide urbain qui a pour vocation de donner les grands axes d'une évolution du secteur, en continuité avec le centre-ville.

2.1 UNE REINTERPRETATION DE LA DEMARCHE DE PROJET

Joseph Carles montrait que tout projet de territoire se construit à partir d'une vision politique partagée. Tout projet de territoire était par essence un projet politique.

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 ensuite être partagé et formalisé dans une « convention de sens » qui servira de référent permanent à l'action et permet de mettre en place une démarche stratégique et engager la mise en œuvre du projet. Dans cette chartre 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.

La « **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 cognitif⁸. Il en résulte une « remise en cause des réflexes de conception de la ville ».

Qu'en est-il pour le projet Toulouse EuroSudOuest ?

⁷ Voir : *Monographie sur le Parc des Expositions de Toulouse Métropole pour retrouver l'historique de la construction d'un urbanisme de projet sur l'agglomération toulousaine, et la théorie de Joseph Carles, chapitre 2.1.*

⁸ 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.*

2.1.1 Une vision commune : l'émergence d'un projet urbain

La définition du projet : le pourquoi

Le déclencheur du projet autour de la gare de Matabiau a été l'annonce de l'arrivée prochaine de la ligne à Grande vitesse LGV reliant Paris Bordeaux et Toulouse.

Lors de l'élaboration du projet urbain de la Communauté urbaine en 2009, le projet de Toulouse-Matabiau était identifié comme l'un des projets majeurs pour « construire une métropole à vivre ».

« Trop longtemps tenue à l'écart, Toulouse souhaite aujourd'hui s'insérer dans les flux européens où la grande vitesse ferroviaire joue désormais un rôle primordial. Le raccordement prochain à la Ligne à Grande Vitesse Sud Europe Atlantique va repositionner Toulouse et sa région à l'échelle nationale et européenne ».

Un moment remis en question dans le cadre des arbitrages budgétaires liés au changement de gouvernement en mai 2012, le projet a été confirmé en début 2013. La Ligne à Grande Vitesses et son prolongement vers la Méditerranée va arriver dans une gare existante, en limite du centre-ville, à l'intérieur de tissus urbains constitués : cette situation particulière a conduit à définir un cadre de projet structuré autour d'un **partenariat, d'enjeux partagés**, et de différentes **échelles territoriales**.

La question du « pour qui » :

La gare de Toulouse Matabiau assure avec un trafic de près de 12 millions de voyageurs par an⁹, le rôle d'une grande gare régionale. Avec la perspective d'accueillir un flux renforcé de 18 millions de voyageurs en 2020 (passant de 55 000 voyages par jour à 80 000), 22 millions de voyageurs par an dès 2025 (100 000 voyageurs par jour), mettant Bordeaux à moins d'une heure de trajet et Paris à 3 h 15 dès 2025 contre 5h30 avec le TGV actuel, la LGV pourrait devenir concurrentielle avec l'avion (ou complémentaire). Cette accessibilité renforcée permet, avec un développement de programmes de bureaux à l'échelle de la métropole toulousaine, de conforter l'ambition de positionner l'agglomération de Toulouse au niveau des villes d'affaires de dimension et à **visibilité internationale (européenne)**. Ce projet, vu son ambition, ne pouvait être qu'un projet communautaire.

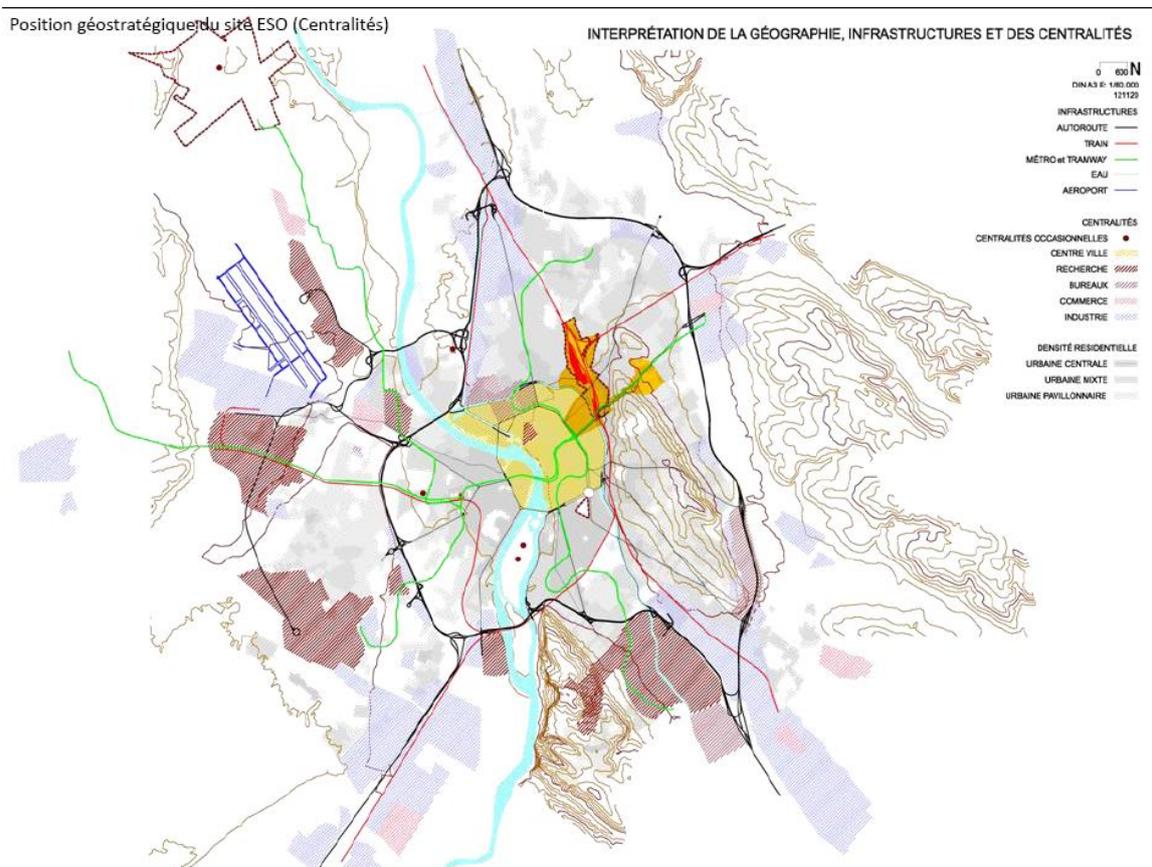


Figure 2.2 - Une localisation en prolongement direct de l'hypercentre

Source : SPLA Europolia/BAU

⁹ Estimation donnée par la Région lors de la réunion publique du 26 juin 2013.

A l'occasion de la nécessaire restructuration de la gare, un autre enjeu était de répondre aux besoins complémentaires à l'échelle de l'agglomération tant dans le domaine ferroviaire (TER, logistique urbaine), que d'amélioration de l'accessibilité (développement des transports en commun en site propre). Outre leur vocation d'affichage à l'international, les programmes tertiaires et commerciaux devaient permettre de rentabiliser le projet tout en répondant à une demande latente locale. La mutation des quartiers alentours, prévisible avec ces projets, devait en même temps être contrôlée par la Communauté urbaine : inciter à une requalification de quartiers en voie de paupérisation, tout en préservant une mixité sociale (en maintenant si possible les habitants actuels).

C'est ainsi qu'a émergé le projet de réaliser un nouvel équipement complexe : le Pôle d'Echanges Multimodal (PEM), qui devait pouvoir s'inscrire dans un projet de territoire et porter les ambitions d'un développement durable s'appuyant sur les trois piliers : l'économique, l'environnemental, le lien social. Relevant de la même logique de projet que le Parc des expositions de Toulouse Métropole, il a été confié à la SPLA Europolia par la Communauté urbaine de Toulouse Métropole.

Une localisation exceptionnelle en périphérie immédiate du centre-ville

Le choix de faire arriver la LGV **dans la gare même de Toulouse-Matabiau** et non en périphérie de Toulouse, comme l'envisageaient certaines alternatives de localisation de la nouvelle gare, est considéré comme décisif pour le devenir de ce secteur. La proximité de la gare du centre-ville (à 600 m de la rocade délimitant le centre ancien, à 1 km de la place du Capitole), permet de développer une nouvelle centralité associant multimodalité et pôle économique attractif, venant prolonger le centre historique.

Le canal du Midi et les emprises ferroviaires constituent une coupure au-delà de laquelle se sont développés les faubourgs de manière autonome et diversifiée. L'un des enjeux du plan guide urbain sera de restructurer le secteur de Matabiau, de recoudre la ville en recréant des liaisons douces entre le centre élargi et ses quartiers périphériques qui vont muter.

2.1.2 Les objectifs et les principes d'intervention définis dans une convention cadre

Dès les premières réflexions sur le projet urbain de la Communauté urbaine développées dans le cadre des ateliers de la Fabrique¹⁰, plusieurs pistes étaient proposées pour la mutation du secteur de Matabiau¹¹ :

- faire émerger une nouvelle centralité en prolongement du centre historique dont le réaménagement était engagé (équipe d'urbaniste Joan Busquets associé au paysagiste Michel Desvigne), en favorisant son développement économique (bureaux, commerces, hôtels, services) en s'appuyant sur ses atouts forts (le canal du Midi) ;
- reconstituer un axe majeur des dynamiques urbaines de la place Wilson à l'esplanade Balma-Gramont en passant par Marengo, en reconvertissant les allées Jean-Jaurès en « Gran Via » toulousaine, en « allée végétale » en y privilégiant les flux piétons et vélos, dont le nouveau pôle urbain de Matabiau constituerait un maillon emblématique. Cette Gran via serait le « trait d'union » entre le centre-ville et les faubourgs ;
- réorganiser et aménager les emprises ferroviaires mutables sur un site couvrant 200 ha en plein centre de Toulouse : l'ambition était de « créer de nouveaux **fronts urbains** de part et d'autre de la voie ferrée, de nouveaux franchissements supports de continuité urbaine et de couture entre les quartiers » ;
- mettre en synergie les territoires à fort potentiel, d'envergure métropolitaine et européenne : « créer des flèches de dynamiques urbaines en prenant appui sur les opportunités foncières, les lieux emblématiques et l'arrivée de la LGV ;

L'enjeu a d'emblée été de concevoir en même temps la réalisation d'un grand équipement structurant (le pôle d'échange multimodal PEM) et le projet urbain dans lequel il s'inscrirait, tout en maîtrisant les délais sur un temps long.

¹⁰ Voir supra 2.2.1.

¹¹ CUGT.- Toulouse-Métropole, le projet urbain. Edition spéciale : les rencontres de la fabrique, 19 & 20 avril 2011.



Figure 2.3 - « Demain...pourquoi pas ? » Créer un grand pôle d'échanges contemporain



Figure 2.4 - Les allées Jean-Jaurès : retrouver la « Gran Via » selon Juan Busquets

Source : CUGT/La Fabrique, le projet urbain. Avril 2011

La concrétisation de ce projet d'envergure a été initiée par six partenaires dès la fin 2009 : autorités organisatrices des transports AOT (CUTM, département de Haute Garonne, région Midi-Pyrénées, Etat (représenté par la préfecture de région), maître d'ouvrage des infrastructures ferroviaires (RFF) et son exploitant (SNCF)¹². Sont venus se greffer à ce noyau dur du dispositif de pilotage d'autres services de l'Etat (DREAL, armée, DDT) et le syndicat mixte des transports sur l'agglomération (SMTC et son exploitant Tisséo pour le métro et le tramway). Dès lors il était impératif d'organiser les rapports entre ces différents acteurs sur le long terme et d'articuler leurs interventions selon leurs logiques et leurs contraintes propres, tout au long de la conception puis de la mise en œuvre opérationnelle du projet¹³. La SPLA se voyait délégué par la CUTM la coordination de l'ensemble des intervenants et la maîtrise d'ouvrage urbaine des actions connexes.

Une **convention cadre**¹⁴, signée en décembre 2009, organise le partenariat entre les différents porteurs publics du projet et précise les enjeux du projet, à la fois techniques et urbains : *le raccordement de Toulouse Matabiau au réseau ferroviaire à grande vitesse entraîne un repositionnement d'une part importante du territoire toulousain, départemental et régional à l'échelle nationale et européenne. Cette évolution implique une nouvelle approche de l'aménagement urbain, dans ses échelles d'intervention comme de ses contenus. Les différents enjeux et composantes du projet trouveront leur sens dans l'ambition et la qualité du projet urbain qui sera proposé.* Quatre thématiques devaient être développées dans le programme d'études¹⁵ :

¹² RFF et la SNCF sont en même temps propriétaire de grandes emprises ferroviaires. La SNCF intervient sur le bâtiment voyageur par sa filiale Gares et connexions. Raynal est un centre de remisage et de maintenance.

¹³ Voir 3.4.1.

¹⁴ Voir les détails en 4.1.2. et en Annexe 8.3.1.

¹⁵ Ces thématiques reprennent les objectifs du projet urbain développé lors des échanges à la Fabrique. CUGT.- Toulouse-Métropole, le projet urbain. Edition spéciale : les rencontres de la fabrique, 19 & 20 avril 2011.

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

2009-2011 : réalisation des études techniques, fonctionnelles et des études de programmation

2012 :

- mars : approbation du schéma directeur du Pôle d'échange multimodal

- mai : mise en place d'une stratégie foncière : l'EPFL assure les acquisitions nécessaires et le portage sur 8 ans, avec cession temporaire possible à un bailleur social. Le coût du portage : coût du prêt – loyer des occupants.

Lancement d'une consultation d'urbanisme pour le choix d'un maître d'œuvre du plan guide urbain (au lieu du projet initial de lancer un concours d'urbanisme).

2013

- janvier : désignation de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine Busquets.

- décembre : proposition de plan-guide urbain (reporté d'un an)

2014 : concession d'aménagement à la SPLA

2015 : création de l'opération publique d'aménagement avec DUP pour assurer la maîtrise foncière des fonciers stratégiques opérationnels définis par le plan guide urbain

2016 : rétrocession des fonciers acquis par l'EPFL à la SPLA, action foncière active de la SPLA avec expropriation (le foncier étant financé par les premières recettes de cession de charges foncières). Réalisation des travaux de la LGV

2020 -2025 : Mise en service de la LGV entre Bordeaux et Toulouse, mise à 4 voies entre Saint-Jory et Matabiau

2030-2036 : poursuite de la LGV vers la Méditerranée (Toulouse-Narbonne puis Barcelone et Marseille)

2.2 UN PROJET DE POLE D'ECHANGE MULTIMODAL

Le changement d'échelle attendu du flux de voyageurs, passant de 40 000 voyageurs par jour à 80 000 en 2020 puis 100 000 en 2030 voire 150 000 avec le trafic induit par le métro et le réseau interurbain, nécessitait de prévoir dès maintenant une nouvelle gare dotée des fonctionnalités et des services adaptés dans de meilleures conditions de confort et de sécurité (élargissement et allongement de quais, correspondance, inter-modalité).

Passer de 400 trains par jour¹⁶ à 1000 trains par jour en 2035 nécessitait également une restructuration des voies et des quais, de nouvelles voies pour répondre aux besoins de remisage accrus de 10 km, déplacements de TER.

2.2.1 L'adoption d'un Schéma directeur du PEM

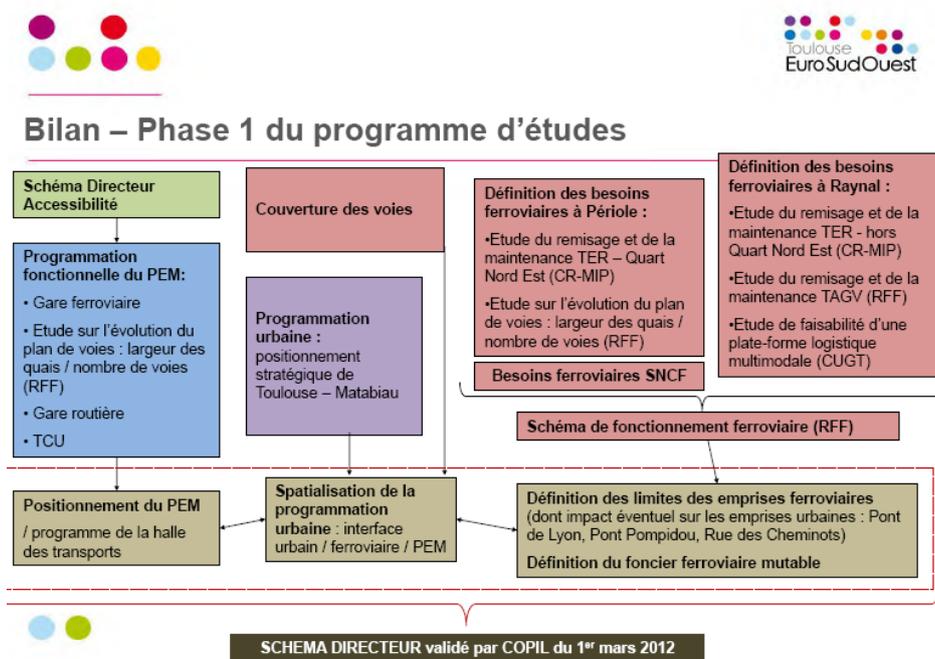


Figure 2.5 - Le bilan des études préalables réalisées pour le pôle d'échange multimodal

Source : SPLA Europolia, AMO Louis Berger France

¹⁶ 25 à 30 % des échanges se font avec le TER en gare de Matabiau. 90 % des voyageurs se rendent ensuite dans le centre-ville de Toulouse. SNCF, réunion publique du 26 juin 2013.

Compte tenu de la technicité du projet de pôle multimodal, les études ont été nombreuses : fonctionnement des réseaux ferroviaires, allongement des quais, remisage du TER, accessibilité (circulation de tous modes, conception des parkings, desserte), inter modalité à l'échelle du Pôle d'échange multimodal (PEM) et des espaces autour, compléments de services (déplacement et reconstruction de la gare routière, Bâtiment voyageur nouveau, etc.), mutabilité des emprises ferroviaires, programmation urbaine. 15 études ont été réalisées sur la période 2010-2012 au titre de la première phase de la convention d'études (sur un total de 24) réparties en quatre thématiques principales : fonctionnalités ferroviaires (6 études), intermodalité (4 études), accessibilité (3 études), programmation urbaine (2 études).

Schéma de principe du Pôle d'Echanges Multimodal de Toulouse - Matabiau



Figure 2.6 - Schéma directeur du Pôle d'échange Multimodal de Toulouse-Matabiau (synthèse en 2035) AREP
Source : SPLA Europolia

Deux documents de synthèse sont issus de ces études préalables :

- Un Schéma directeur ferroviaire : ce dernier identifie les besoins de remisage et de maintenance des TAGV (trains aptes à la grande vitesse) soit une fourchette de 29 000 à 30 000 m² (l'essentiel dès 2017), ainsi que les besoins de maintenance et de remisage (7 voies courtes et 3 voies longues des TER dont la fréquence va être accrue).
- Un Schéma directeur du Pôle d'échanges multimodal (PEM). Ce dernier a été adopté par le Comité de Pilotage en mars 2012. Ce schéma prévoit notamment un élargissement des quais (réserve d'une zone de 30 m jouxtant les quais existants pour les TGV), une zone de remisage des TER de 55 m au nord-est du site, un nouveau bâtiment de voyageurs (BV) côté Marengo. Compte tenu de la topographie du site, le PEM s'étagera sur trois niveaux permettant des relations vers le centre-ville et des liaisons entre quartiers.

2.2.2 Une articulation entre études à trois niveaux

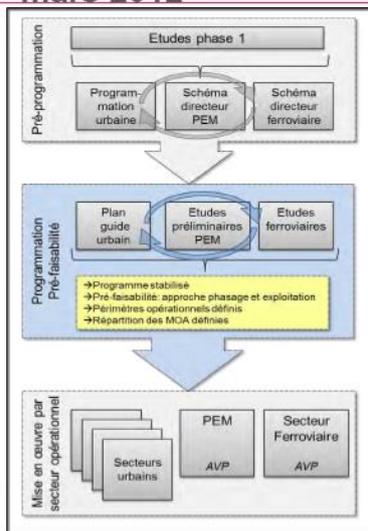
Dès le protocole technique, le parti a été retenu de ne pas avoir des objets indépendants mais déjà d'aborder la gestion des interfaces entre trois types d'études : études préliminaires du PEM, plan guide urbain et plan guide ferroviaire. Ces deux plans guide font l'objet de la phase 2 de la convention d'études. Les études préliminaires du PEM amorcent la phase 3 de la convention d'étude.

L'enjeu est de combiner et d'articuler plusieurs types d'études qui se recouvrent partiellement, et d'organiser le financement de ces études par plusieurs partenaires publics¹⁷. Un travail commun doit être mis en œuvre aux interfaces entre le PEM et le plan guide urbain (par exemple, le parvis de la gare de Matabiau relève à la fois du PEM et du plan guide urbain). Des solutions de compromis devront être trouvées moyennant un arbitrage entre priorités.

¹⁷ Les montages innovants pour la réalisation des études multi partenariales sont développés en 4.3. : Groupement de commandes pour les études préliminaires, accord cadre pour le plan guide urbain.



Rappel des conclusions du Comité de Pilotage du 1^{er} mars 2012



Trois objectifs pour les phases suivantes de la convention cadre ont été actés :

- Plan guide du projet urbain
- Plan guide ferroviaire : exploitabilité de la gare, ordonnancement des travaux
- Etudes préliminaires: PEM et ferroviaires

Deux nouvelles phases d'études :

- Phase 2 : Plan guide urbain et plan guide ferroviaire + 2 AMO complémentaires
- Phase 3 : études préliminaires du PEM et études préliminaires ferroviaires

Figure 2.7 – Articulation entre les différentes études des phases 2 et 3
Source : SPLA Europolia / AMO Louis Berger France (septembre 2012).

Les études préliminaires du PEM



Etudes préliminaires du PEM

▪ Etudes préliminaires PEM / études ferroviaires: limites et interfaces

▪ EP PEM

- aménagement des souterrains
- création d'un nouveau bâtiment voyageur et d'une nouvelle zone d'échanges
- réaménagement du BV existant
- réaménagement de la station de métro
- relocalisation de la gare routière Pierre Semard
- création des parkings VP, cycles
- **couverture des voies**
- **aménagement du parvis « historique »**
- **aménagement du parvis Marengo**
- **aménagement des voiries de desserte du PEM (en lien avec le plan guide urbain)**

▪ Plan guide ferroviaire

- Etude d'exploitation
- Etude d'ordonnancement
- Etude préliminaire d'élargissement des quais, augmentation du nombre de voies

Etude de faisabilité de la démolition de la verrière?

Figure 2.8 – Répartition des études préliminaires en fonction des études complémentaires
Source : SPLA Europolia / AMO Louis Berger, Comité technique du 20 septembre 2012

Les objectifs des études préliminaires du PEM sont pluriels :

- permettre à l'ensemble des partenaires de disposer des données techniques, économiques et programmatiques pour engager les études de maîtrise d'œuvre (dont les études AVP¹⁸) ;
- identifier les contraintes physiques, techniques, environnementales ;
- présenter des solutions techniques d'implantation des ouvrages et réaliser des analyse multicritères des solutions présentées ;
- proposer des estimations financières des solutions présentées ;
- assurer une vérification opérationnelle et financière de l'opération et proposer des adaptations éventuelles du programme initial ;
- établir le programme fonctionnel des études AVP ;

¹⁸ Avant projet.

- **identifier les maîtres d'ouvrage** de la phase opérationnelle.

Il n'y a pas eu de recherche de maîtrise d'ouvrage unique à ce stade, le projet n'étant pas suffisamment défini. Les études préliminaires du PEM font l'objet d'un groupement de commandes¹⁹. Après un temps d'appropriation et de discussion, un consensus a été obtenu sur l'engagement de ces études préliminaires en fonction d'une approche par fonctionnalités²⁰.

Chacune des études techniques est financée et pilotée **par l'un des maîtres d'ouvrage concernés**, responsable de son contenu. La gestion de cet ensemble d'études se fera par un **protocole technique**, élaboré en partenariat entre les différents maîtres d'ouvrage concernés, pour homogénéiser les rendus des différentes études prises en charge par les différents maîtres d'ouvrage, facilitant leur synthèse²¹. Les études préliminaires **préciseront les périmètres de maîtrises d'ouvrage variables selon les types d'études**.

Le **coût global du schéma directeur du PEM sera estimé par EuroImmostar** (BET qui intervient également dans l'étude plan guide urbain). La SPLA s'attend à 1 Md €. Les études préalables ne doivent donc pas être négligées si elles permettent de maîtriser des coûts aussi importants²².

- **Le plan guide ferroviaire** étudiera l'exploitabilité du système ferroviaire de Toulouse Matabiau à long terme et l'ordonnement des travaux ferroviaires pour respecter les différentes échéances.
- **Le plan guide urbain** organisera la mutation des quartiers environnant le PEM et assurera l'intégration urbaine de ce dernier.

Une coordination constante entre ces différentes études devra être assurée, avec une circulation permanente de l'information.

Les décisions concernant l'évolution des études préliminaires pour le PEM et la démarche relative au projet urbain (validation du choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine) seront prises en 2013 par un prochain comité de pilotage.

Plusieurs points devront être explicités et testés notamment aux interfaces entre le PEM et les quartiers environnants :

- la validation de certaines options, comme la couverture des voies pour réaliser la promenade urbaine reliant les deux rives des voies ferrées, tout en facilitant les échanges entre la gare et la ville²³ ;
- des ajustements de la programmation urbaine (bureaux, commerces, logements) environnant le PEM selon les propositions d'Egis/Cushman & Wakefields pour les rendre plus cohérents avec le marché et les pratiques des investisseurs et utilisateurs de bureaux.

La priorité pour les maîtres d'ouvrage associés dans ce projet est de ne pas remettre en cause les objectifs du Schéma directeur du PEM qui a été adopté. Cependant, certaines options pourront être révisées après les études de faisabilité : par exemple, la couverture des voies, en interface directe avec le projet urbain. Une itération devra être faite entre ces approches parallèles.

Un phasage est également proposé, se calant sur les principales échéances de rendu des études comme des échéances politiques (calendrier électoral).

Cela posera la question des décisions à prendre et de l'**enjeu des gouvernances**. Une validation collective des résultats des trois études menées en parallèle sera nécessaire, y compris celle des diagnostics qui pourront faire débat. Le schéma de la prise de décision proposé par l'AMO serait ainsi le suivant :

- un temps de restitution des résultats des différentes études devant la coordination technique partenariale, des différents scénarios et invariants. Les partenaires échangeront avec les maîtrises d'œuvre des études ;
- puis le comité technique arbitrera entre les options possibles ;
- enfin, le comité de pilotage prendra les décisions.

¹⁹ Voir 4.3.

²⁰ Voir infra 4.3.3.

²¹ Voir 4.3.4.

²² Le Parc des expositions de Toulouse Métropole devrait atteindre 300 M€. Le budget d'investissement actuel de la communauté urbaine de Toulouse Métropole varie entre 200 et 250 M€ par an. Ce projet est donc important.

²³ Un coût élevé à attendre 8 000 à 10 000 €/m² pour le secteur nord rien que pour l'ouvrage compte tenu des contraintes : création d'appuis nécessaires pour franchir le faisceau, reprise des écarts de nivellement en rive de couverture, la structure devra pouvoir supporter des charges de voirie ou des aménagements paysagers légers (étude COTÉBA-Artelia).

2.3 UNE PROGRAMMATION URBAINE ENCORE EN DEBAT

2.3.1 Une programmation urbaine préalable : un substrat évolutif

Les études de programmation urbaine abordent différents aspects : commerces, bureaux, logements et équipements publics. Elles ont été réalisées en parallèle avec les études du PEM. Elles devaient servir de substrat aux réflexions à venir sur le **projet de territoire**, matérialisé par un plan guide urbain.

A partir d'une monographie sur l'évolution récente des différents quartiers de Toulouse, notamment ceux environnant la gare de Toulouse-Matabiau, plusieurs études de programmation urbaine ont été financées dans le cadre de la convention cadre partenariale :

- étude d'EuroImmostar, « Gares et connexions » en accompagnement du projet de PEM.
- étude Egis (CDC) en collaboration avec le commercialisateur d'immobilier d'entreprises Cushman & Wakefield et Ract-Madoux (groupe second axe).

Les deux approches arrivent à des résultats relativement différents : un programme de construction de 600 000 m² pour la première étude, 1,5 millions de m² pour la seconde avec des ventilations et des localisations différentes selon les bureaux, commerces et logements prévus.

Même si le comité de pilotage a validé le Schéma directeur du PEM en mars 2012, la SPLA estime que **la programmation urbaine est quelque chose d'annexe qui accompagne le PEM et n'interfère avec lui que sur le parvis avec la présence d'immobilier d'entreprise. La programmation urbaine peut évoluer sans remettre en cause le Schéma directeur du PEM.**

La programmation proposée par Egis et ses associés se veut être une réponse aux différents enjeux du projet Toulouse EuroSudOuest :

- un projet à vocation à la fois **européenne et métropolitaine** ;
- avoir une **cohérence** avec l'arrivée de la LGV et les projets de transport urbain ;
- assurer une **mixité entre activités économiques, fonctions métropolitaines et habitat** ;
- préserver les équilibres **socio-économiques**.

Cette programmation constitue un élément du processus du projet urbain :

- elle doit s'assurer de la viabilité économique de ses orientations ;
- elle doit définir un cadre opérationnel ;
- elle met en évidence les prérequis et les points à risques ;
- elle met en évidence le phasage, élément décisif à prendre en compte.

L'opération Toulouse EuroSudOuest est complexe : à la fois un projet de transport et un projet urbain fondé sur la mixité fonctionnelle et urbaine.

2.3.2 Atteindre une masse critique de surfaces de bureaux

Alors que Gares et Connexions, BET filiale de la SNCF, envisage la construction de 235 000 m² de bureaux, Egis estime entre 400 000 et 500 000 m² le niveau minimal pour atteindre une masse critique permettant d'avoir une visibilité à l'international. La première estimation ne peut répondre qu'à des besoins locaux, ce qui fragiliserait le projet et son attractivité.

Une analyse du marché local et de son potentiel d'évolution

Après avoir resitué l'agglomération de Toulouse dans le marché tertiaire européen et français, puis analysé la position particulière du secteur de la gare dans l'offre toulousaine, une première série de préconisations a été développée en septembre 2011²⁴. Selon Cushman et Wakefield (commercialisateurs), Toulouse n'a pas encore de visibilité tertiaire à l'international²⁵. Elle apparaîtrait cependant au 11^o rang des 104 villes européennes ayant un potentiel de croissance

²⁴ Coordination technique partenariale du 22 septembre 2011. Voir aussi l'approche OTIE, annexe 8.2.2.

²⁵ Enquête de 2010 auprès des 500 plus grandes entreprises européennes, classement sur la base de 12 critères d'implantation.

économique portée par l'image positive d'Airbus, avant Nantes²⁶. Egis en concluait qu'en l'absence d'un véritable quartier central, son marché tertiaire ne possède pas encore les caractéristiques de celui d'une métropole européenne.

Le marché Toulousain est considéré comme bon marché (par rapport à Lyon ou Barcelone), témoignant d'une faible métropolisation des activités. Cependant peu d'efforts de promotion de ce marché étaient encore développés en 2011. Une stratégie de communication et de promotion devrait dans ces conditions accompagner le projet de Matabiau pour lui conférer une visibilité auprès des entreprises et investisseurs européens²⁷.

Sur le plan national, le marché Toulousain pourrait devenir significatif avec un projet d'envergure sur Matabiau. Il est considéré comme plus stable et par suite **moins risqué pour les utilisateurs et investisseurs potentiels** que d'autres marchés régionaux. Il devrait également répondre aux critères d'implantation des utilisateurs recherchant une localisation centrale (quartier central des affaires ou au moins dans une centralité forte). Le marché des produits neufs est largement porté par les comptes propres²⁸, témoignant d'une certaine frilosité quant au lancement d'opérations en blanc.

Le niveau des loyers des bureaux neufs traduit l'absence d'offre centrale : une offre importante et valorisée permettrait de relever ce niveau à hauteur de Lille ou de Marseille, rendant l'équilibre des opérations de promotion immobilière plus crédible. Le positionnement de Toulouse pourrait être attractif en restant en deçà de 200 € HT.m²/an pour une offre tertiaire développée aux abords du PEM.

L'analyse de la demande placée entre 2008 et 2010 met en évidence une **demande centrale** de surfaces de plus de 1 000 m². 30 000 m² de transactions par an concernent des utilisateurs qui se retrouvent traditionnellement dans les quartiers centraux et qui traduisent une insuffisance d'offre adaptée à leurs besoins en centre de Toulouse. Ce volume **pourrait justifier selon Egis une opération tertiaire à Matabiau**.

Ce constat est renforcé par la présence de plusieurs acteurs assurant des **fonctions métropolitaines supérieures**, susceptibles d'être intéressés par une implantation dans de nouveaux bureaux sur Matabiau : secteur public (SNCF, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt), banques et assurances, services B to B, promoteurs immobiliers (sièges régionaux de promoteurs nationaux et promoteurs régionaux).

Parmi les 3 millions de m² de surfaces de bureaux existants sur l'agglomération, **84 % sont localisés en périphérie** contre 16 % pour le centre-ville (500 000 m²). La faiblesse du parc de centre-ville et notamment en produits neufs représenterait **une opportunité** pour le développement d'un nouveau pôle tertiaire sur Matabiau.

Un phasage en fonction de l'arrivée de la LGV et de la libération du foncier

Le volume des bureaux devra être calé en fonction de l'arrivée de la LGV. Il serait cependant préférable de reporter la construction d'un IGH une fois l'arrivée de la LGV confirmée. Il pourrait être localisé sur l'avenue de Lyon. En attendant, les immeubles de R+8 à R+9 seraient possibles près de la gare (schéma d'implantation). Les premières simulations d'équilibre financier visent des loyers de l'ordre de 250 € HT/m²/an soit 20 % de plus que les locaux actuels neufs positionnés en péricentre.

Les enjeux du phasage sont conditionnés par la libération du foncier nécessaire aux programmes envisagés :

- * en phase 1 (2020) : réalisation du nouveau BV sur Périole Marengo, PEM, premiers bureaux (20 000 m²), hôtel, commerces, et premiers quartiers d'habitation sur le secteur de Reynal (70 000 m² de logements) ;
- * en phase 2 (2025) : bureaux autour de l'avenue de Lyon, création d'une adresse tertiaire (120 000 m²), nécessité d'une DUP, continuité de l'urbanisation sur le secteur de Raynal (100 000 m² de logements) ;
- * phase 3 (2030) : gare routière et parking sur Périole, bureaux, DUP sur l'avenue de Lyon, bureaux en bordure de la voie ferrée à Raynal (126 000 m² de bureaux, 64 000 m² de logements), centre commercial et de loisirs sur l'ancienne gare routière libérée (le marché permettrait cependant d'accueillir cet équipement dès 2010) ;
- * phase 4 (2035) : poursuite de la création de bureaux autour de l'avenue de Lyon, IGH (107 000 m² de bureaux²⁹), bureaux et logements sur Périole, fin aménagement de Raynal : bureaux le long des voies ferrées et logements (60 000 m² de logements).

Une localisation privilégiant la concentration des masses tertiaires

De même Egis réorganise la localisation des programmes de bureaux, évitant leur dispersion telle que prévue par le Schéma directeur du PEM, et les concentrant en quelques pôles répondant aux objectifs de visibilité recherchée.

²⁶ Enquête 2010 Lassalle investment management (modélisation).

²⁷ La mise en place d'une agence de développement économique communautaire pourrait relever ce défi.

²⁸ Exemples récents d'Airbus et de Safran qui développe un programme tertiaire conséquent près de l'aéroport de Blagnac.

²⁹ Pour avoir une visibilité tertiaire, il est nécessaire en Ile de France d'atteindre un seuil de 100 000 à 200 000 m² minimum. Un pôle tertiaire est reconnu à partir de 500 000 m². La phase 2 cumule 140 000 m² de bureaux et la phase 3 : 300 000 m².

Trois axes possibles sont préconisés :

1/ **concentration du pôle tertiaire sur la gare** : 400 000 m². Sur le PEM ou les abords immédiats.

Le phasage sera important : des immeubles de R+8 au départ³⁰, la fin du programme se réalisera sous la forme d'un IGH aux normes internationales, une fois assurée la visibilité du secteur (2020-2025).

Ce programme est possible même si la LGV n'arrive que vers 2025. 200 000 m² de bureaux permettront dans un premier temps de répondre au déficit ressenti au niveau de l'agglomération. Les cibles seront les sièges sociaux des grands comptes régionaux³¹, les fonctions centrales (QCA) et les B to B. L'attractivité du PEM vient sa localisation au cœur du réseau de transport en étoile. Les utilisateurs et les salariés considèrent la proximité de la gare comme un atout déterminant pour le choix de leur localisation.

L'arrivée de la LGV donnera un « coup d'accélérateur » incitant les grands comptes extérieurs à venir sur le PEM.

2/ **le terrain du CEAT à l'est du projet** : le potentiel de ce secteur sera à étudier. Il permettrait la réalisation de 100 000 m² de bureaux supplémentaires. Egis préconise un parc tertiaire (Business park) avec accessibilité en voiture.

3/ un programme complémentaire de **réhabilitation des immeubles de bureaux du centre** pour conforter son image (Air France, FNAC, Crédit Agricole, immeuble de Compans-Cafarelli).

4/ le site de Raynal le long des voies ferrées, sous réserve de la création d'un TCSP (le site est loin de la gare). 70 000 m² sont possibles ;

5/ hors QCA, Egis prévoit 400 000 m².

Un pilotage stratégique par la communauté urbaine

Ce constat invite les décideurs locaux à organiser le développement de l'offre tertiaire sur l'agglomération afin de permettre de renforcer une offre significative sur le pôle de Matabiau, seule à même de conférer à Toulouse une visibilité nationale, voire internationale, avec l'arrivée de la LGV.

Cette stratégie reposera néanmoins sur une volontaire **régulation des développements de programmes extérieurs péri-urbains**³². Il convient en effet d'être prudent : le développement récent de l'offre tertiaire dans les quartiers périphériques (nouvelles ZAC) entraîne un **excédent d'offre** qui ne rencontre **pas de demande** (263 000 m² d'offre neuve potentielle estimée en 2010). La forte augmentation de l'offre de grandes surfaces neuves résulte des nouveaux programmes développés dans la ZAC d'Andromède (projet de 200 000 m²) et à Bordelongue (40 000 m² vacants sur le site AZF pour des raisons d'inadéquation du programme et d'accessibilité insuffisante). Par ailleurs, de nombreux programmes tertiaires sont prévus aux mêmes échéances que le PEM (2020-2025).

Il s'ensuit la nécessité d'une maîtrise **des projets par la Communauté urbaine** et par la Ville de Toulouse, en ne laissant pas faire les promoteurs, sous peine de créer des **friches tertiaires** et de renforcer la concurrence entre les programmes. Il convient de réguler l'offre en fonction de la demande.

Il sera nécessaire de faire venir autour du PEM les administrations intéressées, les établissements publics, les banques et établissements financiers et assurances, les médias, les sièges sociaux extérieurs qui se repositionneront sur cette nouvelle offre centrale. Un ou deux grands utilisateurs institutionnels notamment publics seront identifiés et approchés pour lancer le projet³³.

Pour ce qui concerne les commerces et les bureaux, il sera donc nécessaire de veiller à éviter des **concurrences néfastes entre programmes**. La mise en place en amont d'une structure unique de pilotage du projet et d'outils de développement économique adaptés serait un atout pour assurer cette nécessaire régulation.

2.3.3 Un pôle commercial associé au PEM

L'étude d'Egis remet également en cause les estimations de surfaces commerciales validées par le Schéma directeur, qu'elle estime excessives de même que leur localisation.

Egis met en évidence les besoins par type de commerce en fonction du marché et de leur localisation :

³⁰ Les coûts moindres de construction (non IGH) permettront de limiter les loyers à environ 200-220 € HT/m²/an selon Egis, rendant cette offre attractive.

³¹ Ils se concentrent actuellement près de l'aéroport de Blagnac (Airbus, Safran, etc.).

³² C'est ainsi que les bureaux de la ZAC Balma Gramont auraient asséché la demande sur le centre et provoqué de la vacance. Cette régulation comporte le risque de remettre en cause l'équilibre financier des bilans des ZAC qui attendent les apports de charges foncières valorisées pour les bureaux.

³³ Du fait de la frilosité des investisseurs qui ne cherchent pas spontanément, sauf exception (Icade, filiale de la CDC), à prendre des risques sur un site à créer de toutes pièces.

- **création d'une offre de destination significative** : sur le plan du volume des commerces de destination, les 63 000 m² prévus par Gare et connexions seraient très supérieurs au potentiel d'absorption du marché. Un équilibre devra être trouvé pour ne pas mettre en difficulté l'équipement commercial existant. Une recherche de qualité des emplacements est nécessaire. Un équipement de destination **se limitant entre 20 000 et 30 000 m²** de surfaces commerciales³⁴ suffirait, sous réserve d'un accès automobile et d'un espace de stationnement dédié de 500 à 700 places. Les équipements de destination devront être implantés sur le PEM et sur ses abords (parvis de la gare et début de la rue Bayard). Elle doit rester à proximité des flux de piétons et de voitures. Une composante « **loisirs** » (cinémas, musée, conservatoires, etc.) permettrait une diversification des raisons d'y venir ;
- **un volume de 4 000 m² dédiés aux voyageurs** dans le pôle-gare serait, selon Egis, suffisant³⁵ en accompagnement du programme de bureaux qui vont faire du PEM un site très attractif. Ce volume correspondrait à une **offre de flux**. L'implantation d'un cinéma pourra contribuer à en faire un pôle moteur d'une nouvelle centralité urbaine. Ce pôle aura une incidence sur la valorisation des quartiers environnants, incitant les investisseurs à prendre des risques. Ce nouveau pôle entraînera la venue de nouveaux emplois. Les cadres chercheront à se loger à proximité, entraînant une mutation sociale du quartier si elle n'est pas maîtrisée par la collectivité locale. Le canal du Midi sera un atout pour la transformation de l'image urbaine du site. L'offre de destination fortement valorisée, sera créée sur du foncier libéré. Ce pôle pourra également servir de commerce de proximité pour les riverains ;
- **une offre de proximité** sera répartie sur l'ensemble des secteurs, avec deux ou trois centralités de quartier : rue du Faubourg Bonnefoy, Raynal et Bayard (sous réserve de changer l'image du quartier). Ils devront s'articuler avec une amélioration des espaces publics. Des linéaires stratégiques seront à animer (avenue Jean-Jaurès, avenue de Lyon) selon le projet urbain global.

Il sera cependant nécessaire de piloter les interventions en cohérence avec les actions sur les espaces publics, la maîtrise foncière d'emplacements stratégiques et une commercialisation maîtrisée.

Le projet s'inscrira à l'échelle de l'agglomération (stratégie de développement et de communication auprès des enseignes). La stratégie d'offre commerciale participe de la création d'une nouvelle centralité en complément du développement tertiaire. Pour Egis, il sera nécessaire de respecter un équilibre entre hyper-centre et périphérie.

La rue Bayard pourrait notamment représenter un axe permettant de **créer une liaison commerciale entre l'hyper-centre et le parvis du PEM**. Il sera donc nécessaire de garder les éléments importants du commerce pour cet axe. Pour cela, il serait nécessaire d'attirer « une locomotive » pour enclencher la dynamique de revalorisation.

Faute d'investisseur privé, cette amorce pourrait être initiée par un investissement public. Cette action de valorisation devra s'accompagner d'un suivi et d'un contrôle des implantations commerciales pour enrayer la dégradation du quartier (sexshop, commerces ethniques). Une étude foncière devra identifier le potentiel de développement de la rue Bayard. L'aménagement d'espaces publics de qualité, de TCSP et une offre résidentielle permettront une transformation d'image de cet axe et du quartier.

2.3.4 Organiser l'accessibilité en gérant le stationnement dans une logique durable

Un travail est encore à faire sur l'accessibilité générale en privilégiant le report modal et en limitant l'accès des véhicules particuliers au PEM. Egis travaille sur l'hypothèse optimiste de 25 % de véhicules particuliers.

Pour atteindre cet objectif, une stratégie d'implantation de **parkings relais** serait à développer en lien avec Tisséo, avec une organisation de la gestion de ces parcs relais pour assurer leur remplissage. La stratégie en matière de parcs relais doit être cohérente avec la stratégie d'accessibilité du centre-ville et du PEM (y compris la tarification du stationnement). En site urbain, leur capacité ne doit pas être la même qu'en site ferroviaire (le parking parcotrain est toujours complet, celui de Marengo est désert).

Le plan guide urbain devra étudier le stationnement en lien étroit avec le PEM.

Les études préliminaires du PEM permettront de clarifier les protocoles à différents stades : GPSO (moyen terme), cible en 2035 (parking Marengo) et les modalités de réalisation du parking avec la gare routière.

³⁴ Soit 30 000 à 40 000 m² GLA dont une offre de loisirs.

³⁵ Le schéma directeur du PEM prévoit 12 600 m² de surfaces commerciales sur le parvis. Par comparaison, 10 000 m² sont réalisés dans la gare Saint-Lazare, seconde gare française après la gare du nord avec un flux de voyageurs nettement plus important par rapport à celui prévu sur Matabiau avec la LGV. De plus, il complète un pôle commercial d'environ 1 million de m² (grands magasins, Fnac, boutiques avec 2 mds de CA sur le secteur Hausmann, Opéra, Saint-Lazare. Egis.

En site urbain, Egis propose de développer une **mutualisation des parkings à l'horizon cible** : lors de la conception des îlots du plan urbain, les parkings ne devraient pas être réalisés sous chaque immeuble « *pour éloigner les usagers de leur véhicule afin de limiter au maximum l'usage de la voiture* ». Cette mutualisation de l'offre de parkings serait à travailler entre résidents et bureaux dans des parkings en cœur d'îlot (hypothèse de 50 % sous les immeubles et 50 % délocalisés dans les parkings de cœur d'îlot). Une croissance de l'offre vélo nécessitera une évolutivité des parkings en ouvrage.

L'organisation du stationnement devra reposer sur une tarification incitatrice ou dissuasive selon les emplacements. Une mutualisation entre bureaux et ateliers de maintenance en rez-de-chaussée sera recherchée (SNCF)³⁶.

2.3.5 Répondre aux besoins en logements familiaux abordables

Une forte croissance de la population, un étalement urbain en périphérie

Les constats initiaux en 2011 mettent en relief une forte croissance de la population de la ville-centre de Toulouse (6 000 habitants par an depuis 1999 soit les 2/3 des habitants arrivant sur le Grand Toulouse) :

- une forte croissance de personnes seules (une à deux personnes) au détriment des familles³⁷ ;
- une population jeune (choix résidentiel des étudiants et de jeunes actifs) avec néanmoins une amorce du vieillissement dans les prochaines années.

L'objectif de croissance du SCOT est pour sa part de 6 000 à 7 200 logements sur la communauté urbaine, dont la moitié sur la ville-centre. Il peut être satisfait en s'appuyant sur l'outil ZAC pour mettre en œuvre les objectifs du PLH. Egis constate cependant une tendance à produire davantage de logements sur la ville-centre que ne l'exige le PLH, mais essentiellement des logements libres (la cible étant essentiellement celle des investisseurs).

L'accent serait donc à mettre sur la production de logements sociaux, compte tenu de la forte pression de la demande exprimée. Les objectifs du PLH visent 1 500 à 1 750 logements sociaux à créer sur Toulouse, dont 60 % de logement locatif social familial et 40 % en accession sociale à la propriété et en logements spécifiques.

Le positionnement du nouveau quartier autour de Matabiau permet d'envisager **une recomposition de l'offre résidentielle**. Compte tenu de la raréfaction du foncier non occupé, une priorité est à donner à une politique à long terme de **requalification du parc de logements existants** (une majorité de logements antérieure à 1945 sur le secteur d'étude) en complément d'une offre neuve plus dense. L'OPAH grand centre en fin de processus ayant donné de faibles résultats, Egis incite à passer au stade du **renouvellement urbain**, impliquant de refaire la ville sur la ville, avec un objectif **d'intensification urbaine**.

Plusieurs enjeux sont mis en évidence :

- inverser le processus de spécialisation du cœur de ville (étudiants et retraités) ;
- la production d'une offre de logements diversifiée et accessible aux ménages à ressources moyennes et modestes ainsi qu'aux familles ;
- un objectif de 3 500 à 5000 logements par an à assurer sur la ville-centre ;
- la nécessité de passer à un urbanisme de renouvellement urbain, plus lourd et plus coûteux que la réhabilitation et l'extension urbaine.

L'analyse du marché immobilier toulousain³⁸

Un différentiel de plus de 1000 € par m² (sur une moyenne de 4 000 € par m²) est constaté entre le centre-ville et ses abords, laissant augurer d'une **valorisation potentielle** du secteur avec le projet urbain Toulouse EuroSudOuest³⁹. La part des T2 et des T3 représente les 2/3 de la production, 20 % concerne des grands logements. Selon Egis, ces niveaux de prix du neuf dépasseraient **la capacité de financement d'une majorité de primo-accédants et de familles** (dans l'ancien comme dans le neuf). La tendance des offres nouvelles tendrait à accorder une part plus large aux logements familiaux (T3 et T4).

Le second constat est celui d'une tendance au développement d'un parc en accession de logements dégradé et de **logements sociaux de fait** dans les immeubles indigènes.

³⁶ Exemple de la mutualisation effectuée sur le site de Lagny- Pyrénées par la RATP (Paris 20°) : Le Garance. Ateliers de maintenance des bus en sous-sol, remisage des bus et équipements en rez-de-chaussée surélevé, bureaux et logements en étage. Annexe 2- 8.2.5.

³⁷ Structure qui serait à relier à un effet d'offre de logements, ciblée petits logements pour investisseurs.

³⁸ Voir Annexe 8.2.3.

³⁹ Ces moyennes ne rendent cependant pas compte des différentiels de valorisation selon la typologie des logements, les petits logements étant plus coûteux au m² que les grands.

Les objectifs pour le projet urbain seraient ainsi de prendre en compte une valorisation du secteur d'étude avec le projet urbain (le rattrapage des prix ne s'est pas encore fait, laissant une marge de valorisation), de prolonger la tendance actuelle à une diversification des produits vers des logements plus grands, de promouvoir une politique de requalification des immeubles dégradés, et de développer des produits nouveaux qui font défaut sur le marché : des T1 et des grands logements (individuel groupé, ou autre) en incitant les promoteurs à les réaliser.

Analyse urbaine et résidentielle

Selon Egis, les quartiers du projet urbain bénéficient déjà d'une accessibilité importante du fait de leur position en limite du centre et de leur irrigation par les transports en commun existants, qui vont encore être renforcés (tram canal, BHNS). Ces quartiers sont relativement bien dotés en commerces et équipements. Parmi eux, la Médiathèque qui rayonne sur l'ensemble de la communauté urbaine. L'offre d'emplois, dont les emplois tertiaires, constitue une opportunité de répondre à une demande latente insatisfaite.

L'image du quartier Bayard et des abords immédiats de la gare est négative (prostitution, pauvreté). L'ensemble du secteur propose une offre relativement diversifiée en termes de typologies d'habitat (produit, densité, morphologie et prix).

Les différents secteurs stratégiques du périmètre du projet urbain sont passés en revue selon quatre critères : bâti environnant, espaces verts/ environnement paysager, nuisances (bruit, pollution) et projet. Une évaluation de chacun de ces critères donne le profil du secteur (notation de 1 à 5, diagramme en radar). Ainsi, le secteur Lapujade, relativement excentré par rapport au PEM, en limite de la ZAC de Borderouge, pourrait faire l'objet d'une densification à déterminer dans le cadre du plan guide urbain.

Cette analyse a été confirmée en fin 2012. Les quartiers environnant le PEM offrent l'opportunité d'une intensification urbaine contribuant à limiter les tendances à la périurbanisation engendrée à la fois par le déficit d'offre de logements familiaux et le niveau atteint par les prix à Toulouse qui excluent les primo-accédants et les familles à ressources moyennes à modestes.

Pour un programme total potentiel de 13 000 logements neufs sur le périmètre du projet urbain, Egis préconise :

- de renforcer l'offre de logement social : sa part devrait représenter 50 % de l'offre neuve de logements (dont 10 % de logements en accession sociale, et 5 % de logements très sociaux) ;
- d'inciter au développement d'une **offre de logements abordables** : l'enjeu serait de négocier avec les promoteurs pour fixer des prix de sortie maximum pour une partie des programmes, tout en s'assurant du respect des contraintes architecturales et urbaines (cahiers des charges et PLU). 25 % de logements seraient proposés en accession à prix moyens et abordables (moyenne gamme), notamment pour les primo-accédants et les familles de classes moyennes, 1 % concernerait l'accession haut de gamme ;
- de favoriser le développement d'une **offre de logements locatifs privés** : avec une incertitude sur les effets du régime Duflot⁴⁰ (défiscalisation sous condition de ressources et de niveau de loyers plafonnés). 24 % de l'offre neuve, dont 18 % de locatif privé moyenne gamme et 5 % de logements étudiants ou séniors.

Quatre secteurs critiques devraient être maîtrisés par la collectivité publique :

- Raynal et les Raisins : ce quartier sera pris en compte par le plan guide urbain. Il définira des formes innovantes architecturales et urbaines⁴¹. Une centralité de quartier pourrait être créée à partir des nouveaux logements et des espaces publics. Une mixité entre logements, équipements, commerces de proximité, bureaux et activités sera recherchée. Le développement pourra se faire sous forme de ZAC ou d'opérations d'ensemble ;
- le secteur du CEAT : si des bureaux ne s'y font pas, ce secteur accueillerait davantage de logements⁴² ;
- une densification du tissu existant sur les quartiers entourant le PEM : 7 000 logements sur 30 ans.
- **un accompagnement de la requalification urbaine du quartier Bayard-Belfort** en éliminant le parc indigne et en développant une offre de logements abordables pour les familles ainsi qu'un parc locatif et en accession sociale de qualité.

Dans sa synthèse d'août 2012, Egis estimait à environ **970 000 m² les programmes de logements à l'horizon 2030** potentiellement constructibles sur le site élargi de Toulouse EuroSudOuest et des quartiers est.

L'élaboration d'un plan de référence est préconisé sur un périmètre large incluant les opérations d'urbanisme et les quartiers adjacents de part et d'autre des voies ferrées. Ce plan de référence concerté fixerait les **orientations stratégiques** et urbaines réalisées par le secteur public (restructuration/création d'espaces publics, parcelles à acquérir, bâtis à conserver). Il encadrerait sur le plan réglementaire dans le cadre du PLU les interventions privées (densification en fonction de la densité actuelle, la desserte par transports en commun, les nouveaux équipements publics créés).

⁴⁰ *Le cœur du marché de Toulouse a été le fait d'investisseurs, notamment avec le dispositif Scellier depuis 2009.*

⁴¹ *Notamment les propositions pour le nouveau quartier du Raisin, European 11, voir infra 2.5.3.*

⁴² *Une demande de subvention est en cours pour ce secteur. Etude SCET.*

Ce plan de référence **identifiera les parcelles stratégiques** pour le développement urbain et leurs conditions d'aménagement. Il intégrera les enjeux en termes de développement durable.

Parmi les actions à engager dès maintenant par la collectivité Egis propose : le repérage foncier et les opportunités d'acquisitions de parcelles, la mise en place d'une politique foncière active, la création d'espaces et d'équipements publics (ciblés familles), le développement des réhabilitations / extensions et surélévations à favoriser (règlement du PLU), de freiner le développement de résidences privées fermées, d'encourager les opérations mixtes innovantes.

2.3.6 Un complément d'équipements attractifs

Pour ce qui concerne les équipements publics à prévoir, Egis propose de jouer davantage la mixité fonctionnelle comme une crèche dans la nouvelle gare.

Pour l'accueil du tourisme d'affaires, il serait nécessaire de développer un « gros porteur » de 300 à 400 chambres⁴³, permettant d'organiser des séminaires d'entreprises, avec des salles de réunions et **de congrès** et une restauration associée. Egis préconise une localisation à l'emplacement de l'ancien tri postal, en limite du PEM.

Les hôtels devront avoir des chambres pour la moitié avec balcons et terrasses (trois étoiles)⁴⁴.

Ce programme a été réajusté en fin 2012 et limité à 200 chambres en catégorie 3 étoiles (10 000 m²). Une offre complémentaire de 100 chambres économiques et 100 chambres de 2 à 4 étoiles serait développée ultérieurement en renouvellement du parc hôtelier existant.

Une **programmation d'équipements culturels à rayonnement régional** pourrait compléter le complexe autour du PEM, comme, par exemple :

- une salle de concert de 1 500 à 3 000 places (substitut au Capitole limité à 1 156 places) avec locaux d'enregistrement et salles de répétition, lieux de convivialité⁴⁵;
- un grand musée attractif.

Ce projet demandera un portage politique fort. Les débats ne peuvent cependant pas être engagés avant les prochaines élections municipales de mars 2014.

En fin 2012, un auditorium musical et un centre des congrès complémentaire de l'offre du PEX (salons et grandes conventions à la journée) étaient préconisés. Le centre de congrès pourrait offrir pour sa part trois amphithéâtres de 500 à 2 000 places. Une grande salle événementielle de 1 500 places assises compléterait cet ensemble.

Sur le plan des équipements de proximité, le secteur Bayar-Belfort apparaît particulièrement défavorisé.

Il manquerait notamment des équipements pour la petite enfance et des équipements scolaires si de nouveaux logements venaient à être construits.⁴⁶ Les espaces verts et les équipements sportifs de proximité y sont insuffisants.

Egis propose, avec ces nouveaux équipements, de **renforcer les polarités existantes** et celles qui seront créées dans le cadre des nouveaux développements (site du Raisin). Une stratégie d'implantation en périphérie des limites des quartiers centraux permettrait de jouer les mutualisations et d'éviter ainsi une obsolescence du fait du vieillissement de ces derniers en raison d'une faible mobilité (dominante d'accession à la propriété).

En avril 2013, aucune prise de position sur la programmation urbaine d'Egis n'a été adoptée par le maire de Toulouse, président de la CUTM. Les avis divergent fortement entre la programmation validée dans le cadre du schéma directeur du PEM, reprise par EuroImmostar, et les approches « marché » d'Egis.

Lors de l'appel à candidatures du plan guide urbain, le volume à construire était estimé à plus d'1 million de m² dont 400 000 à 500 000 m² de bureaux. Le diagnostic du plan guide s'appuie sur une hypothèse d'EuroImmostar EIS de 600 000 m² dont 300 000 m² de bureaux répartis entre 200 000 m² sur le site Marengo et 100 000 m² sur le site Raynal. Egis avait montré que des effets de seuils et de masse critique exigeaient d'atteindre au minimum 400 000 m² sur le PEM et les abords immédiats pour bénéficier d'une visibilité à l'international.

⁴³ Sous réserve d'une coordination et d'une complémentarité avec les projets de ce type prévus pour le PEX.

⁴⁴ Selon la CUTM, les locaux occupés actuellement par ses services étaient initialement prévus pour un hôtel qui n'a pas trouvé d'investisseur. Les locaux ont été transformés en bureaux.

⁴⁵ Cette salle pourrait être celle du grand amphithéâtre du palais des congrès.

⁴⁶ Il serait cependant important de travailler en termes d'évolution de la capacité résiduelle d'accueil des équipements existants en fonction de l'évolution de la structure par âge et de la composition familiale des logements situés dans leur aire naturelle de recrutement.

Il s'agira de préciser l'assiette foncière nécessaire à chaque grand élément de programme, les conditions et contraintes de localisation à prendre en compte, des simulations devront être faites en fonction de plusieurs hypothèses stratégiques et du foncier disponible mutable. La fourchette de l'assiette foncière était large : entre 22 et 56 ha.

Les questions non résolues étaient de savoir « *qui on allait mettre dans ces bureaux* ». Cette polarisation critique impliquait également de contrôler la production de surfaces de bureaux sur d'autres sites : comme Labège (avec 600 000 m² de bureaux programmés pour équilibrer le bilan de la ZAC) et l'aéroport de Toulouse-Blagnac (projets entre 500 000 et 1 million de m²). Un excès de concurrence entre programmes pourrait entraîner une surcapacité d'offre et un effet de friches tertiaires (déplacement de la demande et délaissement des sites les moins attractifs).

Le plan guide urbain avec les simulations économiques d'équilibre, devrait permettre d'arbitrer et de définir les bonnes jauges.

Comité technique 19 avril 2013.

2.4 DE L'EQUIPEMENT MULTIFONCTIONNEL AU PROJET DE TERRITOIRE

La SPLA Europolia veut, au-delà de l'outil technique, **construire une vision partagée du projet** et de son impact sur la revitalisation et la recomposition de l'ensemble du quartier élargi, saisir l'opportunité du projet pour relier les deux parties de ville actuellement séparées par la coupure urbaine que constituent les espaces ferroviaires.

En même temps, le projet dépasse la seule ville de Toulouse : l'approche du projet urbain a pour objectif d'inscrire le PEM dans une stratégie urbaine plus générale à l'échelle du grand territoire. La restructuration du quartier de Matabiau doit pouvoir conférer à la métropole toulousaine une visibilité à l'international et donner une image de ville moderne.

Un autre enjeu sera de s'organiser pour **recupérer la plus-value foncière** liée aux investissements publics et à la transformation de l'image du quartier. Le projet urbain est cependant largement tributaire de l'accessibilité au foncier disponible, relativement rare dans un territoire largement occupé.

Comme pour le PEX, la SPLA Europolia met en œuvre les nouveaux modes de faire :

- passer d'une approche séquentielle à une **approche modulaire**, menant de front plusieurs sous-projets : le PEM, la mutation ferroviaire, la recomposition urbaine et la revitalisation des quartiers environnants, le développement d'activités économiques à visibilité internationale, cela tout en maîtrisant le foncier et le phasage dans le temps ;
- en même temps, **faire partager une vision d'ensemble** à des acteurs dont certains ont une vue de gestionnaire d'infrastructures ferroviaires complexes, sans pour autant avoir une culture du projet urbain.

Les enjeux du plan guide urbain sont multiples :

- faire du centre-ville de Toulouse celui d'une métropole européenne en alliant dynamisme économique, mixité sociale et fonctionnelle, qualité architecturale et environnementale ;
- enclencher une dynamique de renouvellement et d'évolution des quartiers environnants (notamment aux franges du projet) ;
- ouvrir le PEM sur la ville pour créer des liaisons entre le centre-ville et les faubourgs et l'intégrer dans son contexte urbain ;
- créer de nouvelles opportunités de développement ;
- gérer les relations entre le système ferroviaire et le système urbain.

2.4.1 Les trois échelles spatiales d'un projet urbain « orienté rail »

L'approche du projet dans son environnement se fait simultanément à trois échelles spatiales :

L'échelle du grand territoire : le périmètre d'étude couvre 410 ha et aboutit à la gare de Toulouse-Matabiau. Il correspond au « projet rail » couvrant les six gares de TER qui seront impactées par ce projet, et le doublement des voies pour la LGV. Ce projet est d'envure et se rapproche de ce qui est en place pour le Grand Paris, avec une densification prévue autour des gares⁴⁷.

Le périmètre du plan guide urbain (bleu dense) a été étendu au vu des premiers résultats des études préalables : de 180 ha initialement il a été porté à 215 ha pour intégrer les sites du CEAT⁴⁸ et de Latécoère (à droite du périmètre bleu).

⁴⁷ Dans le cadre d'une procédure analogue aux contrats de développement territoriaux. Voir 5.4.

⁴⁸ Sur demande expresse de l'Etat, malgré une grande différence de problématique par rapport aux autres quartiers de la ville.

Ce périmètre inclut le ferroviaire et les franges urbaines. Il est assez large pour déborder tout autour du quartier de la gare. Il intègre notamment les quartiers paupérisés et en voie de déqualification sur la partie ouest de l'allée Jean-Jaurès.

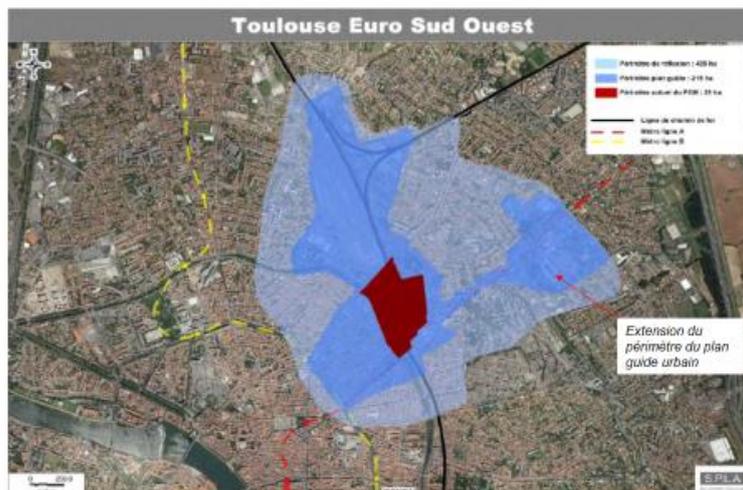


Figure 2.9 - Le périmètre retenu pour le plan guide urbain (septembre 2012)⁴⁹

Source :SPLA Europolia

Le périmètre restreint de l'opération d'une vingtaine d'ha est centré sur les infrastructures ferroviaires couplées à la reconstruction de la gare avec les franges immédiates à faire muter. Il s'agit de reconstruire un pôle d'échange multimodal. L'enjeu pour la SPLA est de dépasser l'approche technique de RFF/SNCF en intégrant cet équipement majeur en tant qu'équipement majeur d'un projet urbain qui sera piloté par celle-ci.

Il résulte de ce partenariat, que le projet Toulouse EuroSudOuest se caractérise essentiellement comme un projet urbain « orienté rail ».

L'enjeu pour la communauté urbaine et pour la Ville est stratégique.

Si les recettes foncières issues de la vente des terrains stratégiques sont reprises par le niveau parisien de la SNCF, ce dernier orientera ces ressources vers des Foncières ou financeront des projets dans les pays émergents.

Si SNCF et RFF s'impliquent dans le projet local, l'argent issu de la vente des terrains pourra être réinvesti sur place dans le projet. Il permettra d'améliorer et assurer le renouvellement urbain du secteur élargi. Ce renouvellement urbain se révèle indispensable et la Ville prend dès maintenant ses dispositions.

Des périmètres encore amenés à évoluer

Ces premières délimitations de périmètres sont amenées à évoluer au cours du diagnostic. La SPLA est effectivement consciente que le périmètre défini lors de l'appel à candidatures est artificiel. Les premières approches du diagnostic urbain par l'équipe en charge du plan guide urbain retenue⁵⁰ mettent déjà en évidence **une grande diversité des quartiers** inclus dans le périmètre d'étude et du plan guide urbain.

Notamment, selon BAU, le périmètre d'étude général devrait être étendu et couvrir les secteurs compris entre le canal du Midi et la rocade autour de Toulouse afin de « *mieux comprendre la structuration des faubourgs de la ville autour de la gare de Matabiau* ». La mobilisation des associations de quartier montre aussi que certains quartiers initialement exclus du périmètre d'étude devront être pris en compte et des réponses devront être apportées aux préoccupations exprimées : accessibilité au centre-ville, circulation déjà engorgée. Ces quartiers impliqués sont notamment les Chalets, Barrière de Paris, Minimes, Ponts jumeaux, route d'Agde. L'impact du projet aura donc une incidence plus étendue qu'anticipé à l'origine de la réflexion du maître d'ouvrage.

Outre cette extension du périmètre d'étude pour intégrer les problématiques liées au projet, une redéfinition du périmètre du plan guide urbain pourra être proposée en fin de diagnostic⁵¹.

Le périmètre définitif permettra d'intégrer la diversité des quartiers ou de l'accentuer. Le plan guide urbain sera construit sur les fondamentaux dégagés lors du diagnostic et en fonction de l'impact des nouvelles centralités créées sur l'évolution potentielle des différents quartiers aux franges du PEM.

⁴⁹ Périmètre prévu dans l'appel à candidatures pour l'accord-cadre.

⁵⁰ Equipe BAU conduite par Juan Busquets.

⁵¹ La fin du diagnostic est prévue à l'été 2013.

2.4.2 Le choix d'une approche souple d'un plan guide urbain

Lors du lancement du projet urbain de Toulouse-Matabiau en 2009, il était prévu de lancer un **concours international** de maîtrise d'œuvre urbaine en fin 2011 avec, en fin 2012, le choix d'un projet urbain lauréat.

Au fil des groupes de travail, les partenaires du projet ont pris conscience que faire intervenir des « vedettes internationales », sans prise avec le contexte local, risquait de remettre en question les études qui avaient été menées depuis près de deux ans et de fragiliser un équilibre progressivement construit sur les plans techniques et programmatiques. Les différentes équipes intervenues sur le projet s'étaient lentement acculturées mutuellement. Avec ses « certitudes » et son œil neuf, le lauréat du concours risquait de faire éclater le partenariat constitué si les différents décideurs ne s'accordaient plus sur les options urbaine.

Par ailleurs, le concours impliquait la réalisation d'un projet figé, devenu contractuel, qu'il serait ensuite difficile à remettre en cause si l'évolution conjoncturelle et de l'environnement l'exigeaient. Un projet figé se révélait trop dangereux sur une durée de réalisation aussi longue (20 ans).

En décembre 2011, la Communauté urbaine hésitait entre deux partis :

- poursuivre les travaux d'approfondissement avec les mêmes équipes d'étude locales qui s'étaient impliquées depuis plusieurs années dans le projet. Ce parti présentait un double avantage :
 - ne pas perdre la maîtrise du projet en le confiant à une vision extérieure ;
 - les lauréats, ayant déjà participé aux études préalables et ayant déjà débattu des projets, pouvaient être immédiatement en prise avec la suite du projet (évitant une remise en cause ou des délais d'acculturation au projet) ;
- faire réaliser un master plan par une nouvelle équipe (« du sang neuf ») permettrait de travailler sur l'architecture, encore peu présente au stade du projet actuel (approche très technique).

Cette approche « concours » a donc été abandonnée au profit d'une intervention volontairement plus souple et flexible dans le cadre d'un plan guide urbain. Il était demandé de constituer des équipes pluridisciplinaires en capacité de répondre aux différents volets de l'étude, notamment dans ses interfaces avec le PEM.

La préférence pour un plan guide souple tenant compte des autres études du PEM

L'organisation et le pilotage de maîtrises d'ouvrages croisées demande un mode d'intervention adapté pour coordonner différents sous-projets. Le plan guide permet de faire évoluer le PEM sans pour autant décider pour ce secteur dominé par RFF et SNCF.

Un consensus a été trouvé pour refuser « *un grand concours d'urbanisme avec un visionnaire qui décide pour tout le monde ce qui doit être fait* ». Le rôle de l'équipe du plan guide devra être plus modeste : elle repartira des travaux qui ont été réalisés depuis deux ans par les opérateurs locaux et les rendra opérationnels à l'intérieur d'un projet urbain cohérent. Chacun **devra rester dans son champ de compétence** (maîtrise d'ouvrage) tout en pouvant porter des avis sur les projets des autres.

Le contexte de ce plan guide était spécifique puisque les études de programmation urbaine avaient déjà été réalisées et qu'un Schéma directeur du Pôle d'Echange Multimodal avait été arrêté en mars 2012. Ce qui était recherché par la SPLA était davantage une maîtrise d'œuvre opérationnelle permettant de rendre opérationnel l'ensemble du programme et **d'accompagner le groupe de travail dans ses réflexions**⁵². Le projet urbain ne devait pas « tout coordonner et tout piloter ». Il devait tenir compte des spécificités de l'approche de chaque financeur. « *Tout doit rester très interactif, avec une approche itérative* ».

Pour le PEM, le maître d'ouvrage aura son point de vue, celui qui est en charge du plan guide urbain aura un autre regard. La confrontation de ces deux approches indépendantes permettra d'enrichir et de faire évoluer les projets par la « **superposition des regards, mais pas des champs de compétence** ». Il conviendra alors d'arbitrer entre les possibles (en quelque sorte une acculturation réciproque et un compromis médian).

« *Nous avons (les partenaires ont) fait le choix d'un processus très souple, s'appuyant sur les résultats de la première phase d'étude du projet Toulouse EuroSudOuest. Les quatre grands schémas directeurs (schéma directeur du PEM, schéma directeur ferroviaire, schéma directeur d'accessibilité, programmation urbaine) constitueront des données d'entrée pour le concepteur. Pour le reste, nous serons dans un projet urbain dont la mise au point va s'étaler sur un an de manière à intégrer au fur-et-à-mesure les points de vue des partenaires du Grand Toulouse et des acteurs locaux* ». SPLA, août 2012.

⁵² La proposition d'ANMA était de ce point de vue trop directive, les ateliers se passaient indépendamment du groupe de travail. Alors que ce dernier a pris l'habitude de prendre les décisions en commun, ils voyaient leur rôle relativisé au profit des interventions d'acteurs extérieurs : promoteurs, architectes etc. La proposition de Busquets, moins directive, leur laissait la main.

2.4.3 L'intégration du projet European XI du Raisin

Le site du raisin constituera une amorce de cette démarche progressive de plan-guide. Ce projet, initié en 2011, y trouvera son aboutissement et sa concrétisation.

La Communauté urbaine a proposé le site du Raisin au concours European 11. Ce grand terrain de 3,3 ha accueille les services techniques de la ville de Toulouse (site de maintenance des véhicules et matériels utilisés par la ville) au sein d'un site stratégique de 26,5 ha qui inclut la halle Sernam et ses abords ferroviaires. Ce site stratégique est légèrement excentré par rapport à la gare de Toulouse-Matabiau. Il est situé entre les voies ferrées et le canal du Midi. Il s'inscrit dans un milieu urbain hétérogène, où grands immeubles des années 60 de 20 étages voisinent avec des ruelles de maisons toulousaines R à R+1, un habitat de faubourg, et des opérations de renouvellement urbain des années 1980.

La Ville de Toulouse, qui est propriétaire du terrain, souhaite y développer un quartier neuf de 64 000 m² de SHON à dominante d'habitat. Le développement de ce nouveau quartier contribuera à la stratégie affichée par la communauté urbaine de prendre place parmi le réseau des métropoles européennes durables, avec des expérimentations de ville « intelligente ». Il s'agissait « *d'anticiper et d'accompagner l'impact d'une LGV dans une gare existante, à l'intérieur de tissus constitués, en créant une nouvelle centralité urbaine dans le prolongement du centre-ville de Toulouse* ».

Le concours d'idées d'European XI visait à proposer « une gestion des densités, spatiales et végétales », abordées comme un moyen de réintroduire du lien entre les composantes paysagères et urbaines. Le site offre la possibilité de développer des continuités entre les espaces publics et privés, permettant, en particulier au végétal de trouver sa place en ville dense. Un autre enjeu fort du projet était de créer des « diversités paysagère, urbaine et architecturale à l'échelle d'un périmètre réduit ».

Un projet qui s'intégrera dans le plan guide urbain

Les trois projets retenus par la communauté urbaine « ont cherché à faire coexister échelle métropolitaine et échelle de proximité en limitant la place de la voiture ». Les propositions des équipes sélectionnées visent à redonner envie d'habiter dans la ville dense, en opposition au développement péri-urbain actuel en tache d'huile (lotissement fermés sauf sans le cas des nouvelles opérations engagées sur Andromède et Monges Croix du sud).⁵³ Cette nouvelle conception se caractérise notamment par l'importance des espaces verts publics et privés dans la trame urbaine, qui assurent les connectivités entre quartiers périphériques, la diversité des formes d'habitat, avec notamment le développement de jardins et de maisons en étage pouvant attirer les familles en tissu urbain. Le développement de commerces et d'activités en rez-de-chaussée contribue à l'animation de ces nouveaux quartiers. Il s'agira de composer avec l'existant et sa valorisation.

Élément stratégique du plan guide urbain, le rôle de BAU sera de travailler sur l'intégration de ce site dans la recomposition urbaine prévue autour de la gare de Matabiau. Ce projet constitue l'opportunité d'introduire de nouvelles typologies d'habitat en fonction des concepts de développement durable et de souci de l'écologie urbaine. Une réunion spécifique sur le Raisin sera organisée entre BAU et les trois équipes European

Dans un second temps, sur la base du plan guide adopté, ces trois équipes seront mises en concurrence pour la maîtrise d'œuvre urbaine de l'aménagement du site du Raisin⁵⁴. L'orientation sera donnée pour des projets évolutifs dans le temps et non des projets figés, qui pourront s'intégrer dans la logique du plan guide urbain. Il devrait en résulter des idées qui permettront de dimensionner le projet urbain. Le choix du lauréat incombera à la SPLA. Ce calendrier sera compatible avec la libération du site par le centre technique municipal.

2.4.4 La gestion des interfaces entre le PEM et le plan guide urbain

L'une des interfaces importantes entre le PEM et le projet urbain concerne la promenade envisagée sur la couverture des voies pour faciliter les échanges entre la gare et la ville et entre les quartiers séparés actuellement par la coupure urbaine de la voie ferrée. L'étude engagée en 2007 à partir d'une première approche des espaces mutables, a pris en compte les possibilités d'aménagement urbain au-dessus des voies ferrées. Plusieurs difficultés ont été mises en évidence, notamment le problème des voies de remisage du TER (côté Périole, la nécessité d'une signalisation lisible et forte qui contraignait cette couverture).

⁵³ Voir une présentation succincte des trois projets en annexe 2 : 8.2.4.

⁵⁴ Comme pour le projet European X sur le quartier de Laubis à Seilh, qui fait maintenant l'objet d'une procédure de ZAC deux années après le concours.

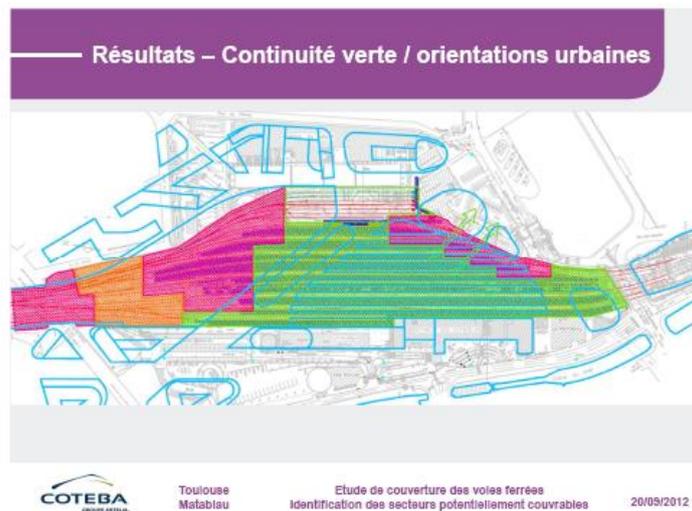


Figure 2.10 – La couverture des voies pour la promenade urbaine. COTEBA, septembre 2012

Source : COTEBA / SPLA Europolia

Légende : Vert possible, orange et violet complexe à impossible

La difficulté de gestion des interfaces entre PEM et projet urbain réside dans deux approches différentes qu'il s'agit de concilier:

- l'approche ferroviaire part du bas vers le haut, des contraintes des voies vers les contraintes de la dalle de couverture qui doit intégrer ces différentes contraintes ;
- tandis que le Schéma directeur de référence va du haut vers le bas.

Pour résoudre d'éventuelles contradictions, il est nécessaire de procéder à des adaptations par itération.

Pour COTEBA, la possibilité de couverture des voies dépendra de conditions techniques et des coûts très variables selon les configurations retenues. Chaque phase de travaux entraînera un processus irréversible : les projets concomitants devront être mis en cohérence au fur-et-à-mesure.

Moyennant la prise en compte d'un ensemble de conditions⁵⁵, une traversée urbaine en diagonale au-dessus des voies serait possible. COTEBA s'interroge néanmoins sur sa pertinence :

- quelle sera son utilité réelle face aux contraintes qu'elle impose (démolition de la verrière, remisage du TER). Son seul avantage serait de disposer d'un accès plus direct des voyageurs vers le TER et les voies SNCF ;
- sur quelle surface la faire : le coût serait au minimum de 50 M€ pour une surface d'un ha (entre 5 000 et 10 000 € le m² selon les aménagements prévus) ?
- en outre, la démolition de la verrière est-elle possible ? Cela conditionne la suite des études ;
- l'accueil de voiries ne serait pas possible en complément de la promenade verte (surcoûts liés à une surcharge de dalle) ;
- les bâtiments devront être construits en retrait des voies, sur la terre ferme : les bâtiments en surplomb des voies sont à éviter (projet de bureaux au-dessus du tri postal). Les interfaces entre couverture des voies et aménagement urbain sont ainsi fortes.

Ce point de vue technique est relativisé par l'approche urbaine de BAU : son diagnostic montre que le PEM peut devenir, par sa centralité et sa qualité de traitement, un espace de liaison majeur entre les quartiers situés de part et d'autre de la voie ferrée qui constitue actuellement une coupure difficile à franchir. A ce titre, la couverture des voies ferrées pourrait se justifier.

2.4.5 Une approche « compréhensive » et ouverte du diagnostic

L'objectif de la SPLA est de laisser ouvertes toutes les hypothèses relatives au plan guide urbain au stade du diagnostic. Les interfaces entre ferroviaire, intermodalité et développement des quartiers aux abords du PEM devaient donc être finement étudiées.

⁵⁵ Etude réalisée par COTEBA (groupe Artelia) sous maîtrise d'ouvrage RFF/SNCF ; voir les conditions en annexe 8.2.8.

Un diagnostic complet du contexte

L'approche du diagnostic par BAU procède d'une approche générale du grand paysage, de la structuration historique de la ville, des éléments remarquables de la trame verte et bleue, puis se focalise sur l'identification de la diversité et des spécificités des différents quartiers concernée en fonction de leur morphologie, de leur topographie et de la typologie des bâtiments.

Des études fines par quartier (délimitation « administrative » à l'IRIS de l'INSEE pour pouvoir compléter l'approche urbaine et paysagère par des données sociodémographiques) sont proposées avec une démarche systématique : analyse de la composition du tissu urbain, morphologie, typologie d'habitat et des constructions, repérage de l'occupation des rez-de-chaussée par les commerces et les activités (tissu composite, mixité habitat/activités), densités, épannelage. L'analyse du parcellaire (taille, forme, façade sur rue, profondeur), structure des espaces publics et espaces verts permettent d'évaluer le potentiel de densification et la « dureté » des lieux. Un travail sur l'historique de la structuration des différents quartiers permet de comprendre le découpage parcellaire et l'articulation avec la trame viaire (dont les impasses et leurs raisons) et les espaces publics/privés (occupation des intérieurs d'îlots). Ces analyses devront être croisées avec l'approche foncière de la SPLA, notamment avec l'état du bâti (apparent), l'occupation et la structure de propriété des immeubles.

Ces analyses permettront d'évaluer de quelle manière chaque quartier peut encore évoluer (densification, intensification urbaine par surélévations, construction en cœur d'îlot).⁵⁶ Les quartiers avec la plus grande diversité des épannelages pourraient être les plus ouverts à cette intensification urbaine de fait.

Ces analyses seront recoupées avec les données disponibles sur la structure de la population (par âge), des ménages (types et tailles de ménages), de l'emploi, des catégories PCS, du parc (volume, type et taille de logements⁵⁷), part relative de la population et des ménages issus de l'immigration⁵⁸. Enfin, un diagnostic du patrimoine permet de repérer les éléments protégés (notamment par le PLU).

Il s'agit par ces analyses croisées de « comprendre la diversité des différents secteurs d'analyse » et leurs problématiques particulières, pour en faire ensuite la synthèse et dégager les axes d'intervention stratégiques.

Les centralités seront mises en évidence et leurs relations avec les autres centralités sur l'agglomération.

La programmation urbaine proposée **sera réinterrogée et spatialisée** en fonction du potentiel de réceptivité des différents quartiers et de l'opportunité de leur localisation selon leur nature (bureaux, commerces, habitat, équipements publics). Par exemple, l'une des problématiques centrales sera l'équilibre à assurer de l'offre commerciale afin de ne pas compromettre le développement des pôles existants : si l'offre crée la demande, une saturation de celle-ci et une offre plus attractive peut entraîner un délaissement d'autres secteurs devenus moins attractifs⁵⁹.

La question du développement des surfaces commerciales et d'activités dans les quartiers, notamment en rez-de-chaussée pour assurer l'animation des rues se pose en termes de capacité à équilibrer les comptes d'exploitation de ces activités. Un équilibre devra être recherché entre les différentes offres (de destination, de proximité).

Le rendu est prévu en trois temps :

Un diagnostic (été 2013), permettra de donner de grandes orientations qui seront intégrées dans l'appel d'offres des études préliminaires.

La définition de fondamentaux (fin 2013) donnera les grands principes d'organisation de la mutation des quartiers environnant le PEM, prenant en compte leur diversité. Cette diversité et le foisonnement sans cohérence est la résultante de l'absence de politique urbaine sur plusieurs décennies et de l'urbanisme d'opportunités⁶⁰. L'enjeu est de définir le cadre dans lequel s'inscriront les mutations ultérieures. Il justifiera les raisons d'un élargissement du périmètre d'influence du projet au-delà des 450 ha initiaux.

L'élaboration du plan guide lui-même est prévue en fin 2014.

⁵⁶ Il serait important également d'analyser l'offre de stationnement privée dans les différents quartiers. La mutualisation de parkings souterrains en cœur d'îlot peut convenir à des programmes neufs, l'analyse des pratiques et des usages de stationnement en milieu dense peut amener à trouver des solutions originales (dont les parkings silos intégrés à de l'habitat).

⁵⁷ Il est cependant bien évident que l'offre par type et taille de logements détermine la demande et la composition des ménages et qu'un rééquilibrage doit être trouvé en cas de spécialisation de certains îlots.

⁵⁸ Les données par IRIS sont issues du recensement rénové de la population, qui permet de suivre l'évolution des grandes tendances. Contrairement au recensement exhaustif pratiqué en jusqu'en 1999, il ne permet d'avoir que les résultats d'un sondage permanent (annuel au lieu de tous les 6 à 10 ans). Par ailleurs, son échelle géographique est trop importante pour pouvoir travailler sur la requalification de quartiers dégradés. D'autres sources pourront être l'exploitation du fichier FILOCOM pouvant donner des éléments à l'échelle de la section cadastrale sur l'occupation des logements et les niveaux de revenus et les bases fiscales.

⁵⁹ La question des commerces est déjà soulevée lors des premières réunions avec les associations de quartier : les commerçants en place craignent, avec la création d'un grand pôle commercial à Matabiau, la concurrence avec leur propre offre et la fuite de leur clientèle vers ce nouveau complexe : oui pour les bureaux, non pour des commerces supplémentaires (pertes de parts de marché).

⁶⁰ Les immeubles élevés voisinent avec des maisons individuelles avec piscine sur certains secteurs d'urbanisation récente.

Une première synthèse du diagnostic⁶¹

Le premier élément fort ressortant du diagnostic est la position stratégique du site de Toulouse au niveau Européen et régional qui va s'accroître avec la réduction de distances par l'introduction de la grande vitesse (LGV).

La construction de la ville au cours du temps explique sa structuration particulière autour de grands axes nord-sud (la Garonne, le canal du Midi, puis la voie ferrée). Le développement des voies en radiales depuis le centre urbain a ensuite nécessité la création d'une rocade reliant entre elles ces radiales. Les grands axes structurants sont ainsi orientés du nord au sud avec très peu de liaisons est-ouest.

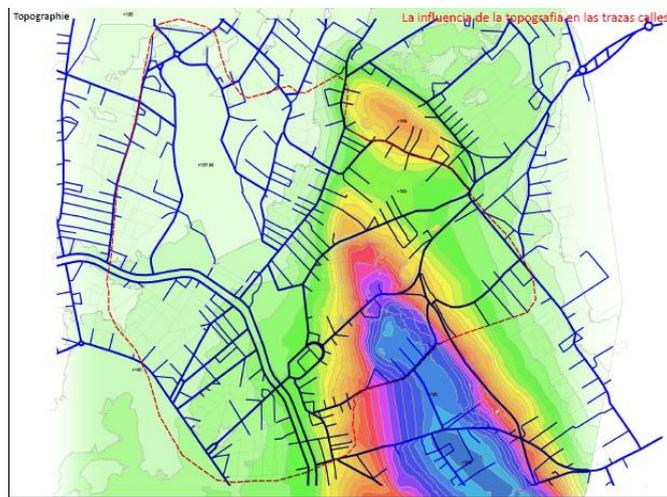


Figure 2.11 – L'influence de la topographie sur le tracé des voies (avril 2013)

Source : BAU / SPLA Europolia

La topographie est également une dimension essentielle pour comprendre le développement de Toulouse : la construction de la plateforme ferroviaire s'est ainsi faite par des excavations (site Matabiau) et un comblement du trou par les déblais (site Raynal) couvrant une emprise de près de 200 ha et constituant avec les voies ferrées une coupure majeure dans la ville (il faut passer sous la voie ferrée côté Raynal pour se rendre au centre-ville et au-dessus de celle-là en venant des hauteurs de Jolimont). La topographie peut également expliquer le réseau de voirie en « épine ».

Il en résulte une situation de la gare de Matabiau, centrale mais enclavée. Le potentiel de croissance est très important, mais très peu accessible. Le rapport gare/quartier est difficile, il n'existe aucune liaison entre l'est et l'ouest de la commune.

Les principaux atouts du quartier de Matabiau sont sa proximité du centre-ville et du canal du Midi encore peu valorisé. Trois liaisons fortes doivent être confortées et/ou affirmées :

- le canal du Midi représente le premier dispositif de liaison entre la Méditerranée et l'Atlantique ;
- la future LGV constituera une seconde liaison forte entre les deux lignes majeures de LGV Paris-Bordeaux-Espagne ouest et Paris-Montpellier-Narbonne et Espagne est ;
- une troisième liaison pourrait exister entre l'hyper-centre (partie traditionnelle), et l'espace Matabiau. Malgré leur proximité géographique, ces deux entités s'ignorent actuellement. Les rues Bayard et d'Alsace-Lorraine, et l'axe allant de Jean-Jaurès au Capitole sont insuffisants pour assurer cette liaison alors que les distances sont courtes : 10 mn pour aller sur le fleuve, 5 mn à place Wilson, entrée du centre-ville.

Alors que les activités économiques se sont développées en périphérie de Toulouse, de part et d'autre de la rocade, Matabiau est encore un espace asservi resté assez vide. Pourtant, 160 000 personnes le traversent quotidiennement (tous modes de transports confondus), volume plus important que les flux générés par l'aéroport (90 000 voyageurs par jour). Il est donc possible de le réaménager.

Les quartiers autour de Matabiau sont assez peuplés puisque 50 000 personnes y habitent. Le centre de Toulouse draine d'importants flux d'actifs tandis que 25 % des résidents travaillent en dehors de Toulouse.

Les orientations :

Approcher la question de la gare comme centralité de la métropole est important : la question clé est alors de trouver des liens entre les éléments permettant de se déplacer facilement d'un lieu à un autre.

⁶¹ Juan Busquets (BAU), réunion publique d'engagement de la concertation du 26 juin 2013.

Il faut recentrer la ville sur Matabiau tout en donnant « un futur » à l'hyper-centre qui peut se développer sans solution de continuité jusqu'au PEM. A défaut, le risque serait de vider le centre-ville. Ces deux entités doivent se concevoir dans une approche cohérente et unifiée.

Le projet urbain doit être conçu à la grande échelle : il doit prendre en compte l'espace très important de la gare. Matabiau-Raynal de près de 200 ha. Ce vaste espace peut accueillir les équipements, les activités à venir. La gare peut devenir un espace avec une grande qualité urbaine, tout en étant un espace d'activités économiques, elle peut assurer des liaisons faciles et confortables par le PEM.

Coupes propose

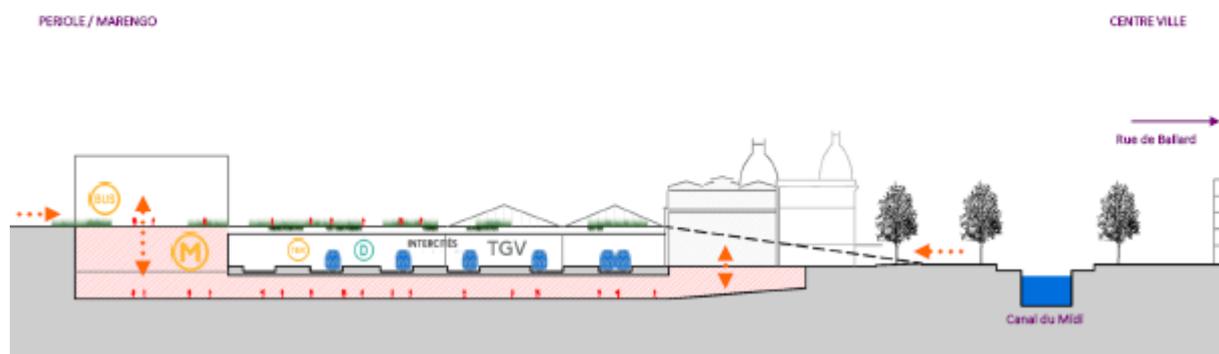


Figure 2.12 – Le jeu de la topographie permet de créer de nouvelles liaisons est-ouest entre quartiers (avril 2013)
Source : BAU / SPLA Europolia

Outre la démultiplication des accès au PEM, le rétablissement et l'amélioration de liaisons inter-quartiers est-ouest permettront des accès plus aisés aux équipements et services actuels et futurs pour les riverains.

« L'espace de la gare peut constituer un environnement de qualité aussi bien pour les voyageurs que pour les riverains et les passages. Il peut devenir le **centre d'attraction de la métropole** au centre même de la ville.

Le PEM, troisième élément historique structurant de Toulouse (après la Garonne et la voie ferrée) peut redonner une nouvelle dynamique à l'ensemble du secteur. Ce n'est pas uniquement une question de surfaces et de qualité du bâtiment ».

Les quartiers à l'est et à l'ouest de la gare sont pour beaucoup déjà habités : l'intervention se fera sans presque toucher les quartiers, elle consistera à développer des liaisons entre quartiers afin de « pouvoir aller où on veut » sans rencontrer d'obstacles de contournement : les écoles, les jardins publics, au lieu d'être réservés à leurs seuls riverains, deviendront accessibles depuis plusieurs quartiers avec des liaisons souples. Au-delà de l'aspect de qualité environnementale, une incidence sur la composition sociale des quartiers est à attendre.⁶²

La concertation engagée dès l'issue de la première phase de diagnostic⁶³ permettra de retenir une combinaison d'hypothèses acceptables par les partenaires : l'Etat, les élus de la CUTM, les partenaires maîtres d'ouvrage associés au projet et les associations de quartier⁶⁴.

Une pression locale autour du projet

La réalisation du projet Matabiau entraîne dès maintenant « une onde de choc » dans les quartiers environnants.

Les riverains se montrent très attentifs et sont fortement mobilisés. Ils viennent spontanément rencontrer les services de la Ville et la SPLA. Les premières réunions de quartier ont montré l'intérêt porté par les associations de quartiers en périphérie du site d'étude de 450 ha. Cela met en évidence l'importance d'intégrer les franges du projet à la réflexion.

Les effets de bordure du projet urbain sont lisibles sur un périmètre plus large que prévu :

- le patrimoine des faubourgs du 19^e siècle, avec des quartiers dégradés, de nombreux immeubles parfois insalubres, des populations de ménages en voie de paupérisation forte (accentuée).

⁶² Juan Busquets. Réunion publique du 26 juin 2013.

⁶³ Voir infra chapitre 6 et approche transversale UPEC/GERU : la concertation paradoxale. Septembre 2013.

⁶⁴ Les habitants ne se sentiraient pas concernés par l'ambition de la CUTM de jouer un rôle actif parmi les métropoles européennes. Voir : 6.2.5.

- les tissus plus lâches des franges du faubourg urbain, avec des oppositions fortes de résidents à toute évolution de leur cadre de vie ;
- les tissus pavillonnaires avec d'autres problématiques qui refusent toute densification.

Les promoteurs en font une autre lecture : ils préparent des projets de valorisation de ces secteurs et sont à l'affût des terrains mutables. Il s'agira d'encadrer la mutabilité pour inciter l'initiative privée tout en maîtrisant la qualité urbaine et prévenant la dérive des prix fonciers.

L'objectif est d'arriver à donner les grandes lignes des orientations du plan guide urbain, des fondamentaux et des prescriptions urbaines et paysagères (voire architecturales) dès l'été 2013 afin qu'elles puissent être intégrées dans l'approche très technique des études préliminaires du PEM (approche en termes de fonctionnement et de coût). C'est à partir d'un travail sur l'emboîtement des échelles que pourra se construire une logique de projet. Le plan guide sera finalisé en fin 2014.

Les élus de Toulouse Métropole attendent beaucoup de ce plan guide urbain : il doit accompagner l'évolution du territoire sur 20 à 30 ans. Pour leur part, il ne faut surtout pas que le plan soit trop figé « *comme un master plan, un plan bilan qui décide de tout, où tout est réglé sur toute la durée* ». Il doit avant tout donner les grandes lignes directrices majeures du projet :

- comment on arrive et sort de Matabiau, comment cela s'organise ?
- comment définir les grands axes de circulation, les voiries indispensables et structurantes, les axes stratégiques d'accès et de sortie du centre-ville, comme le Capitole, les accès routiers à prioriser, quelles sont les grandes orientations en la matière ?
- quels sont les traitements des espaces publics à prévoir ?
- quel lien avec les opérations en cours sur le centre-ville ? Comment rétablir les perspectives vers le centre de la ville qui est tout proche ?
- comment travailler sur les cœurs d'îlots ?

Le plan guide devrait pouvoir poser les bonnes questions par secteurs, qui pourront guider les interventions pour les décideurs opérationnels. Ensuite il s'agira d'organiser et de gérer le traitement des franges du projet de Matabiau.

3 UN SYSTEME D'ACTEURS COMPLEXE

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 Toulouse EuroSudOuest, les choix opérés en termes de gouvernance, le portage politique et technique dont il bénéficie.

Le projet Toulouse EuroSudOuest, initié dès 2009, met en interaction un grand nombre d'acteurs publics : l'Etat (préfet, DREAL, DDT31, armée), la Région (réorganisation du réseau de transport régional TER), le Département (maître d'ouvrage de la gare routière), Réseau Ferré de France (RFF) et la SNCF (pour l'arrivée de la LGV), le Grand Toulouse (devenu Toulouse Métropole) pour ce qui concerne les questions urbaines, les espaces publics, le logement et la coordination d'ensemble du projet (elle assure le rôle d'ensemblier). Le Syndicat des transports toulousains (SMTTC) pour le renforcement de l'accessibilité (métro, tramway) et sa filiale Tisséo (exploitant) sont venus se joindre à ce partenariat en septembre 2012.

Ces différents acteurs co-pilotent l'ensemble des études nécessaires à la conception de ce projet et participent à leur financement. L'enjeu de cette coordination est d'examiner les alternatives de montage et d'arriver à un consensus sur le projet.

Les acteurs privé (les promoteurs, la CCIR, etc.) ne sont pas encore intégrés dans ce groupe de travail partenarial. Ils le seront ultérieurement lors de la conception du projet urbain d'ensemble et surtout lors de la phase opérationnelle.

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 d'agglomération du Grand Toulouse avait été créée en 2001, regroupant 25 communes⁶⁵, pour la réalisation du hall d'assemblage de l'A380 sur la commune de Blagnac. L'enjeu était alors d'offrir une visibilité et une capacité financière suffisantes pour rendre la candidature de Toulouse crédible et accueillir cet investissement européen majeur⁶⁶.

Les élections municipales de 2008 ayant transformé le paysage politique⁶⁷, cette Communauté d'agglomération s'est transformée le 1^{er} janvier 2009 en Communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT) afin de pouvoir assurer la **compétence aménagement**⁶⁸. Cette nouvelle structure a immédiatement initié, en concertation avec les acteurs économiques et les professionnels, associant également les habitants, une réflexion sur l'avenir de l'agglomération et les grands projets prioritaires à développer⁶⁹. A l'issue de ces débats, la CUGT a décidé d'engager le projet de Toulouse-Matabiau, saisissant l'opportunité de l'annonce de l'arrivée prochaine de la LGV.

Cette Communauté urbaine a été élargie à 37 communes en 2011. 123 délégués siègent désormais au conseil communautaire. Les communes les plus importantes concentrent la majorité des voix de cette assemblée délibérante.

Les postes de président et de vice-président sont attribués en fonction du poids politique et de l'activité des élus. Ainsi, Toulouse concentrant à elle seule la majorité des voix, Pierre Cohen, maire de Toulouse est ainsi président de la Communauté urbaine.

Le maire de Blagnac, qui a initié une culture du projet urbain sur l'agglomération, pilote la commission de développement économique et conseille la Communauté urbaine pour ses projets d'aménagements.

⁶⁵ Dont les communes du SIVOM Blagnac Constellation.

⁶⁶ Voir supra en 2.1.1 et monographie sur le Parc des expositions de Toulouse Métropole (UPEC).

⁶⁷ La ville centre étant passée à gauche.

⁶⁸ Un autre facteur pesant sur cette décision a été l'opportunité de bénéficier d'une Dotation globale de fonctionnement temporairement majorée pour l'intercommunalité et de réaliser des économies d'échelle dans la gestion des services communs (déchets, voirie, etc.)

⁶⁹ Voir chapitre 6.1, la concertation engagée dans le cadre de « La Fabrique » urbaine de 2009 à 2011.

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 (CUTM), anticipant la réforme attendue des collectivités territoriales⁷⁰. La Communauté urbaine attend une « vraie reconnaissance de la Métropole Européenne »⁷¹, notamment en termes d'organisation des transports (échelon intermédiaire entre la région, le département et les Communautés urbaines).

3.1.2 Un consensus relatif autour du projet

Un consensus tacite prévaut entre élus communautaires sur le fait de laisser le vrai pouvoir décisionnel aux élus des communes concernées par le projet. Dans le cadre de ce projet d'intérêt communautaire de Toulouse EuroSudOuest, le président de la Communauté urbaine « *est seul chez lui* ». Par suite, contrairement au projet de Parc des expositions PEX, il ne rencontre pas d'opposition bloquante des autres élus à ce stade du projet, même si ce dernier ne semble pas encore faire l'unanimité.

La monographie concernant le PEX montre les limites de l'adhésion des autres communes au projet de territoire, qui contraint à brider l'évolution de ce projet. Il est encore trop tôt pour voir si les élus communautaires sont dans un **processus de coopération ou si chaque élu**, en quête de légitimité, cherche à mobiliser le maximum des financements communautaires pour sa commune dont il est le représentant démocratique. Par ailleurs, le développement du pôle LGV intéresse l'ensemble des communes de l'agglomération, et le consensus peut être plus facile à trouver que pour le PEX.

Cependant, s'agissant d'un projet à long terme, seule la phase d'études a commencé. Les premières réalisations devraient se concrétiser à partir de 2020 et la fin du projet est envisagée à l'horizon 2035. Ce délai important excède la temporalité des élections municipales (six ans). Les grands axes du projet urbain ne seront définis qu'en fin 2014.

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 deux projets d'envergure internationale, le projet Toulouse EuroSudOuest et le projet de Parc des expositions (PEX)⁷², la Communauté urbaine de Toulouse Métropole et la Région Midi-Pyrénées ont créé en 2010 une structure autonome, une Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA),⁷³ pour lui déléguer la maîtrise d'ouvrage de ces opérations complexes. Son capital social de 900 000 €, est détenu pour 70 % par la Communauté urbaine et pour 30 % par la Région Midi-Pyrénées. La SPLA a pris le nom d'Europolia en septembre 2012.

Son objet est de développer des projets complexes qui font appel à des méthodes de gestion de projet innovantes. Sa structure étant très légère (une dizaine de personnes en 2012), elle s'appuie essentiellement sur les services techniques de la communauté urbaine. Elle a aussi recours à des AMO spécialisés dans les domaines qui concernent la mise en œuvre d'un projet complexe, et fait appel à des services juridiques pour sécuriser ses orientations. Cette structure présente l'avantage, étant une émanation de la CUTM, considérée comme « in house »⁷⁴, 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 ordinaire.

Du fait de son statut public, l'inconvénient de cette structure réside dans le fait qu'elle ne peut pas directement ouvrir son capital à des **financements extérieurs privés** et partager les risques financiers d'une opération d'aménagement

⁷⁰ 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.

⁷¹ Pierre Cohen, conseil communautaire du 11 octobre 2012.

⁷² Voir Monographie sur le PEX, septembre 2013, PUCA/UPEC/GERU.

⁷³ Délibération du Conseil communautaire du 18 juin 2010.

⁷⁴ 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.

comme une SEM qui a un statut privé. C'est un outil d'aménagement pourtant fréquent dans les autres pays européens, et peu développé en France, malgré la nouvelle législation qui a autorisé ce type d'établissement. Cependant, un partenariat avec le privé peut s'envisager dans le cadre d'une participation dans un autre type de structure pouvant réunir capitaux publics et privés⁷⁵.

La SPLA a commencé à travailler sur Matabiau depuis décembre 2010, un an après la mise en place de la convention cadre entre les partenaires du projet pour le financement des études.

La SPLA est venu rejoindre en juin 2011⁷⁶, dans le cadre d'un GIE, qui permet la mise en commun des fonctions supports⁷⁷, l'autre outil d'aménagement de la Communauté d'agglomération, la SEM Oppidea. Cette dernière est issue du regroupement des trois SEM locales : SETOMIP, 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 globale⁷⁸.

3.2.2 La confortation d'une culture du projet urbain

Un urbanisme de projet négocié

L'équipe projet de la SPLA est composée des mêmes responsables qui pilotaient la SEM Blagnac Constellation lors du montage des opérations des ZAC Aéroconstellation, puis d'Andromède et de Monges-Croix du sud. Sous la présidence de Joseph Carles, théoricien des nouvelles méthodes de gouvernance des projets de territoire, et du maire de Blagnac, Bernard Keller, le directeur de la SEM Alain Garès, avait ainsi porté le développement de démarches innovantes, en rupture avec les pratiques locales : charte de valeurs partagées, concours d'urbanisme international pour concevoir un projet urbain, concours promoteurs/architectes pour la réalisation des différents îlots sur la base d'un cahier des charges exigeant en termes de d'architecture et de performances énergétiques. Olivier Duvernois, directeur de ce projet, travaillait avant de venir à la SPLA dans les services techniques de la Ville de Toulouse.

Nommé directeur de la SPLA, Alain Garès, promouvant cette culture nouvelle du projet de territoire, 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. L'urbanisme négocié était donc sa méthode de travail.

Une vocation à transfert d'expériences vers d'autres opérateurs

Testant et innovant des montages de projets complexes, la SPLA a pour mission implicite de servir de « banc d'essai » à de nouveaux modes de faire qui seront ensuite repris en compte par la SEM Oppidea, outil d'aménagement plus traditionnel de la Communauté urbaine. Cette nouvelle manière d'aborder l'urbanisme peut également servir de référence aux autres communes de la communauté d'agglomération qui n'ont pas encore développé ce type d'approche (pratique d'un « urbanisme » de lotissement).

3.2.3 Un contrat de prestation qui se transformera en concession d'aménagement

La SPLA a signé avec la communauté urbaine un contrat de prestation pour la conception du projet urbain et plus généralement la coordination des études menées autour du PEM (études préalables, études préliminaires, plan guide

⁷⁵ Voir infra, 5.2.

⁷⁶ Dissolution le 17 juin 2011 de la SEM Constellation devenue SPLA, de la SETOMIP et de la SEM Colomiers.

⁷⁷ Ce GIE dispose d'un effectif propre de 25 personnes.

⁷⁸ Voir annexe 8.3.3.

ferroviaire et plan guide urbain). Au titre du contrat de prestation, la SPLA réalise des études et doit apporter conseils et assistance à la collectivité.

Ce contrat prévoit également une mission de veille foncière : la SPLA est chargée de construire un dispositif de veille et d'assurer la coordination entre les différents services techniques de la CUTM et l'EPFL. Elle a pour mission de conseiller les élus de la CUTM sur les arbitrages les plus pertinents entre les acquisitions envisageables lors de DIA. Elle assurera ensuite le recyclage des terrains. L'objectif est de ne pas laisser autoriser des projets qui seraient contraires aux orientations d'aménagement qui vont être définies avec le plan guide urbain.

Cette prestation de conseil et de pilotage du projet a vocation à se transformer ensuite en concession d'aménagement ou autre processus opérationnel de mise en œuvre du projet urbain.

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.

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 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.

3.3.2 Une spécialisation des services selon une organisation verticale

La direction générale du développement urbain et durable (DGDUD) constitue la maîtrise d'ouvrage urbaine, chargée du pilotage des grands projets et de la mise en œuvre progressive d'un PLU intercommunal⁷⁹. Elle regroupe plusieurs services mutualisés depuis la communauté urbaine et organisés verticalement avec peu de transversalité entre eux :

- direction de l'aménagement (planification, réglementation urbaine et droits des sols) ;
- habitat et foncier ;
- urbanisme réglementaire ;
- développement durable et écologie urbaine ;
- direction ressources et méthodes.

D'autres directions relevant de la communauté urbaine concernent la gestion des services urbains (mobilité urbaine et déplacements, gestion des infrastructures dont le service voirie).

⁷⁹ Son directeur était Alain Garès en 2009, actuellement dirigée par Nicolas Gigot.

Les chargés d'études et directeurs de ces services sont invités à participer à certaines réunions concernant notamment le montage du projet de Toulouse EuroSudOuest selon les thématiques traitées : que ce soient les comités de suivi, comités techniques ou réunions portant sur des thèmes spécifiques (comme le foncier). Cependant, ils interviennent selon leur spécialité, avec rarement une vue d'ensemble sur le projet.

Le service foncier travaille notamment en étroite collaboration avec la SPLA pour la stratégie foncière mise en œuvre sur le périmètre du projet urbain : dispositif de veille foncière, zonage au PLU, mise en place d'un budget d'acquisition dédié au projet, préemption des terrains et des lots dans les immeubles qui sont stratégiques pour la suite.

Les services techniques de la ville de Toulouse sont également invités à participer aux réunions de coordination technique ou aux réunions intermédiaires centrées sur des thématiques spécifiques (comme le foncier et la stratégie d'acquisition ciblée à développer). Ainsi, les services chargés de la démocratie locale (concertation avec les conseils de quartier et les associations) peuvent apporter leur point de vue sur les attentes des habitants impactés par le projet.

3.3.3 Un outil foncier récent : l'EPFL

Un Etablissement public foncier a été créé en 2009 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. Il dispose de 240 M€ pour les cinq ans à venir. Une taxe d'aménagement majorée a été instituée dès la fin 2011 autour des périmètres des futures ZAC.

Une enveloppe financière est désormais réservée chaque année pour des acquisitions foncières stratégiques dans le cadre du projet Toulouse EuroSudOuest à concurrence d'un cumul de 80 M€⁸⁰. Ce service participe aux réunions sur le foncier dans le cadre de ce projet.

La ville de Toulouse s'est dotée de la capacité de préempter les fonds de commerce pour pouvoir peser plus directement sur la répartition commerciale entre les différents secteurs⁸¹. Ce dispositif pourra être utilisé dans le cadre de la requalification du quartier Bayard-Belfort notamment.

Le rôle des EPFL a été récemment conforté et étendu, avec la possibilité de créer des filiales et prendre des participations dans des sociétés.

3.4 UNE COPRODUCTION DE PLUSIEURS MAITRES D'OUVRAGE AUTONOMES

3.4.1 Plusieurs maîtres d'ouvrage pilotant un projet unique⁸²

Ce projet d'envergure a été initié dès la fin 2009 par six principaux partenaires publics. Contrairement au PEX, il n'était pas possible d'envisager une maîtrise d'ouvrage déléguée unique autour du réaménagement de la gare de Toulouse-Matabiau avec le projet de ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse. Le projet était trop technique et particulier. Des études pilotées par la SPLA, généraliste et structure légère, n'auraient eu aucune crédibilité face à des entreprises nationales comme RFF ou la SNCF, habituées à gérer de grandes infrastructures avec une maîtrise technique pointue. Le risque aurait été, en cas de contestation des résultats des études par les principaux partenaires, un blocage au niveau de la synthèse du projet et un éclatement du partenariat.

La technicité du projet et la spécialisation de chaque domaine ont plutôt orienté la réflexion vers une structure originale de pilotage de l'opération. A partir de janvier 2011, la SPLA était chargée du pilotage du projet, en articulation avec la CUTM.

L'organisation d'une maîtrise d'ouvrage publique partagée et restreinte

Le choix a été fait de se limiter à un nombre restreint d'acteurs publics permettant ainsi se concentrer sur un projet complexe et spécialisé : aucun acteur privé n'a été invité à participer à ce stade au partenariat. Il y a en effet une imbrication des maîtrises d'ouvrage avec une superposition de leurs effets (en volumes).

⁸⁰ Voir *infra*, chapitre 5.1.

⁸¹ Voir rapport OIN, 2012, p 16.

⁸² Voir aussi la synthèse transversale : *Gouvernance de projets complexes*. PUCA/UPEC/GERU, septembre 2013.

1/ les entreprises nationales (EPIC⁸³) qui sont en même temps les propriétaires fonciers (RFF/SNCF)⁸⁴:

- RFF est propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, des voies, il est maître d'ouvrage de projets ferroviaires (notamment la LGV Bordeaux Toulouse). Il est l'un des principaux propriétaires fonciers du secteur ;
- SNCF : l'entreprise intervient au titre d'opérateur ferroviaire, propriétaire foncier, exploitant des services ferroviaires, gestionnaire délégué de l'infrastructure, propriétaire et gestionnaire du bâtiment voyageur (par sa filiale Gares et Connexions)⁸⁵. Son président, Guillaume Pepy, vient assister aux réunions du comité de pilotage, témoignant de l'implication forte du niveau central (approche stratégique) par opposition à une faible implication régionale (approche avant tout technique)⁸⁶. Elle sera chargée du développement de la gare à l'échelle du Pôle d'Echanges Multimodal PEM.

La SNCF et RFF sont deux acteurs majeurs sur le périmètre du PEM. Sans ce partenariat d'études élargi, ces deux acteurs, n'ayant pas une « culture de l'urbain », auraient réalisé un « projet d'infrastructure » : une gare avec ou sans un projet urbain autour.

La manière dont s'orientera le projet dépendra cependant de son classement comme projet régional ou local.

- s'il s'agit d'un projet jugé d'intérêt régional, la Direction SNCF de Paris s'intéressera au projet et pourra actionner les bons leviers ;
- s'il se limite à un projet local, le rôle de direction locale de la SNCF sera prépondérant et la Communauté urbaine aura peu de marges de négociation avec RFF et SNCF ;
- en cas d'OIN (opération d'intérêt national) la SPLA perdrait son rôle de leader au profit de l'Etat. Le seul avantage serait que le niveau central obligerait la SNCF et RFF à s'impliquer dans le projet local.

2/ Les maîtres d'ouvrages politiques (élus), autorités organisatrices des transports (AOT) :

- la Communauté urbaine de Toulouse Métropole (CUTM) intervient dans le projet pour l'aménagement urbain, l'accessibilité et l'organisation de l'inter modalité, en lien avec le Plan de déplacements urbains (PDU). Elle gère l'offre de transports en commun urbain au sein de Tisséo-SMTC (AOT au niveau intercommunal) ;
- le Conseil général de Haute Garonne (CG31) gère et finance la gare routière existante. Il réalise les études sur son éventuel déplacement et sa reconstruction sur le site Périole à l'est du site. Il intervient au titre de l'offre de transports en commun interurbains notamment en animant le réseau Arc en Ciel qui dessert 361 communes avec 57 lignes d'autocars sur l'ensemble de la région Midi-Pyrénées, hors périmètre de transport urbain (AOT) ;
- le Conseil régional Midi-Pyrénées a une position à part. La Région est autorité organisatrice des transports collectifs régionaux de voyageurs (AOT). Elle intervient au titre du TER **sans en être maître d'ouvrage**, ainsi qu'au titre des autocars régionaux⁸⁷. Se préparant à l'augmentation du trafic du TER (Plan régional des transports, Plan Rail doté de 820 M€ d'investissements pour reconstruire les voies et développer le réseau) elle intervient surtout en tant que financeur des études au titre du Contrat de plan Etat-région (CPER). Sa position est difficile car le vrai maître d'ouvrage est RFF/SNCF. Elle est **responsable du TER sans être opérateur**, posant un problème de financement.

3/ SMTC-TISSEO (exploitant) : ce syndicat mixte participe à la réalisation des infrastructures de déplacements sur le territoire de l'aire urbaine de Toulouse⁸⁸. Il est l'outil de la Communauté urbaine de Toulouse métropole, cette dernière étant majoritaire dans son capital⁸⁹. Il est venu rejoindre la coordination partenariale depuis septembre 2012.

⁸³ EPIC : établissement public à caractère industriel et commercial.

⁸⁴ Ces deux entreprises publiques vont être regroupées sous la gouvernance d'un Pôle public ferroviaire (PPF) dont le conseil d'administration sera composé de représentants de l'Etat, de personnes qualifiées et de représentant du personnel (statut des cheminots). Ce PPF piloterait d'une part le GIU (Gestion des infrastructures unique) regroupant RFF et la direction des travaux et de la circulation de la SNCF) et d'autre part la SNCF en tant qu'exploitant des services ferroviaires (fret, TGV, TET, TER, Transilien). Le GIU assurerait notamment la tarification, l'attribution des capacités et la gestion des circulations. Ces deux groupements signeraient des contrats avec l'Etat sur 10 ans. Cette structure permettrait de flécher les impôts sur les sociétés et les dividendes de la SNCF dont le compte de résultat est excédentaire vers l'absorption de la dette de RFF. Les gains de productivité attendus et cette optimisation fiscale permettraient de gagner 1 Md€ par an venant combler le déficit du GIU. Le contrôle du nouveau dispositif serait assuré par le parlement et l'autorité de régulation des activités ferroviaires. Cette réorganisation est entraînée notamment par l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires. Cela pourrait simplifier les rapports locaux entre RFF et SNCF en accélérant les procédures de validation des études.

⁸⁵ Branche de la SNCF, Gares et connexions a été créée en 2008 et a en charge la gestion et le développement des 3000 gares du réseau national. Source : convention cadre.

⁸⁶ Les effets de la fusion annoncée entre RFF et SNCF en fin 2012 n'ont pas pu être observés lors de ce suivi.

⁸⁷ Sur 400 trains quotidiens passant par la gare de Matabiau, 250 sont régionaux.

⁸⁸ La Communauté urbaine de Toulouse est passée à 14 sièges en début 2012 dans le syndicat mixte intercommunaire 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.

SMTC est chargé notamment de l'amélioration des accès à la nouvelle gare (métro, nouvelle ligne de tramway). Son exploitant TISSEO a été intégré au groupe de travail en 2013 à la suite du comité technique du 21 novembre 2012, pour travailler avec la SPLA sur le projet d'espaces publics du parvis de la gare.

4/ les services de l'Etat :

- L'Etat est représenté par la préfecture de région. Il est garant des grands équilibres du territoire et de la cohésion sociale. Il contribue au financement des études dans le cadre du CPER. Il intervient au titre de l'aménagement du territoire et de l'offre routière et également au titre d'AOT pour les trains intercités (Corail, Lunéa, Téo). Il soutient le projet, estimant qu'il est nécessaire de disposer d'un projet multimodal de transport coordonné avec un projet urbain à la bonne échelle, abordant les différentes problématiques urbaines en fonction **d'un projet d'ensemble**. Il contribue au financement des études.
- DDT31 : département de la Haute-Garonne.
- DREAL : région Midi-Pyrénées.
- L'armée intervient au titre du déplacement d'un quai militaire pour optimiser le projet.

Le principe de cofinancement contractuel des études

Une convention cadre régit les relations entre les maîtres d'ouvrage concernés par le projet. Les participants à la structure de réflexion se confondent avec les financeurs du projet⁹⁰.

Le budget global des études fait l'objet **d'une convention** répartissant les études et les contributions financières selon les différents maîtres d'ouvrage. Certains participent davantage aux financements qu'ils ne réalisent les études et inversement. Il y a ainsi une mutualisation des dépenses selon une clé de financement contractuelle.

La SPLA intervient en tant que **maître d'ouvrage délégué de la Communauté urbaine** sur le projet urbain (réalisation des espaces collectifs du projet) et assure la coordination entre les différents acteurs impliqués dans le processus d'ensemble sur Matabiau : préparation des réunions, élaboration de documents de synthèse, animation des réunions par des propositions de gouvernance et de montage de projet. Elle assume le rôle d'ensemblier du projet et d'organisateur de cette démarche coordonnée. Elle est garante dans le temps et dans l'espace du projet et de son partenariat.

Dans cette organisation, chacun reste dans son domaine de compétence reconnue. Le rôle de la SPLA, en tant que coordinateur de l'ensemble, est d'expliquer les enjeux, ce qu'il y a à faire, où ils veulent aller.

Une AMO spécialisée dans la gouvernance et l'ordonnancement de projets complexes assiste la SPLA.

	Champ de compétence	Domanialité
Etat	Offre de transport routière et AOT (trains intercités).	
Conseil régional	Offre de transport ferroviaire	
Conseil général	Offre de transports en commun interurbain	
RFF	Maître d'ouvrage de projets ferroviaires (LGV)	Propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire Propriétaire foncier
SNCF	Opérateur ferroviaire Exploitant ferroviaire	Propriétaire foncier, Propriétaire et gestionnaire bâtiment voyageur (filiale Gares et connexions) Gestionnaire délégué de l'infrastructure
CUTM/ SPLA	Aménagement urbain, accessibilité et organisation de l'inter modalité Offre de transport en commun urbain	Maîtrise d'ouvrage urbaine admise par tous les partenaires coordination, assemblage et de cohérence.

Figure 3.1 – Une co-production entre plusieurs maîtres d'ouvrage sur le projet Toulouse EuroSudOuest

Source : SPLA Europolia, AMO Louis Berger France

⁸⁹ Bien que ce ne soit pas de son domaine direct de compétence, le Conseil général participe également à l'organisation des transports urbains. Il contribue pour 48 % au financement de Tisséo et participe au prolongement de la ligne A et B du métro.

⁹⁰ Voir les détails en 4.3.

La convention cadre qui organise le financement des études communes rappelle que « *la maîtrise d'ouvrage urbaine n'a pas de compétence à se substituer aux compétences et aux responsabilités de chaque maître d'ouvrage et/ou partenaire en phase étude comme opérationnelle. Elle assure une fonction de coordination, assemblage et de cohérence* ».

Au bout de plus de 18 mois de mise en commun des études, **une culture commune du projet s'est progressivement constituée** à partir des échanges continus sur le contenu des études dont chaque partenaire assurait la maîtrise d'ouvrage. En mi 2012, les études préalables arrivaient à leur terme et la seconde phase d'études a été engagée avec les études préliminaires du PEM qui devaient en faire une synthèse plus opérationnelle. Leur objectif est de définir des programmations fonctionnelles. Elles feront l'objet d'un montage spécifique : un groupement de commandes.⁹¹

Au stade de la construction du projet urbain lui-même, il pourra y avoir désignation d'une maîtrise d'ouvrage opérationnelle avec délégation de maîtrise d'ouvrage par les autres acteurs. Ce qui a été mis en œuvre pour le PEX pourra trouver sa justification à ce niveau de finalisation du projet.

Cette approche se distingue donc de celle adoptée pour le Parc des expositions de Toulouse Métropole, où 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 Europolia⁹².

Une convention de maîtrise d'ouvrage unique a été confiée par ces collectivités locales à la SPLA, chacune pour les équipements relevant de sa compétence (SMTC/Tisséo pour le tramway⁹³, Conseil général pour les dessertes routières départementales et CUTM pour le bâtiment, les dessertes routières et les modes doux communautaires) dans l'objectif d'une maîtrise de la cohérence des différents aspects du projet et des délais de mise en œuvre.

3.4.2 Un dispositif de conduite du projet à plusieurs échelles de décision

Le dispositif de pilotage politique et technique a été défini par la convention cadre qui lie les différents partenaires du projet complexe. L'organisation des débats se fait sur quatre niveaux de prise de décision :

Niveau 1 : Les groupes de travail restreints : la coordination technique partenariale

Les référents techniques et chefs de projets de chaque partenaire de la convention cadre débattent une fois par mois du rendu des études et peuvent conduire à faire évoluer le projet. Ils parent également aux urgences. Ce premier niveau constitue l'interface technique entre les différentes études.

Niveau 2 : le comité technique (COTECH)

Il réunit **une fois par trimestre** l'ensemble des représentants des maîtres d'ouvrage co-financeurs et les parties prenantes du projet dont les services déconcentrés de l'Etat. Le DGS de la Communauté urbaine y participe également et anime les débats. Son rôle est de coordonner les études et valider leurs résultats. La SPLA en assure le secrétariat et les comptes rendus. Il fait le point des études et des problèmes éventuels soulevés et prépare les réunions du comité de pilotage. Chaque maître d'ouvrage et son BET présente les études qu'il a financées et dirigées. Les résultats sont commentés, partagés et mis en débat.

Niveau 3 : le comité de suivi restreint

C'est le niveau décisionnel effectif. Le maire de Toulouse (président de la CUTM) arbitre et décide au vu des résultats qui lui sont présentés.

Niveau 4 : le comité de pilotage (COPIL)

Il se réunit **deux fois par an** et comprend les principaux décideurs politiques et ceux qui font partie du tour de table financier : le président de la région, le conseil général, le député-maire de la Ville de Toulouse, le président de la CUTM, de la SNCF, et de RFF. Son rôle est de prendre les décisions sur la poursuite du projet en fonction des résultats des différentes études, de valider les accords et conventions partenariales, le programme d'études complémentaires à engager avec leurs modalités de financement. Il est animé par la SPLA.

⁹¹ Voir infra 4.3.

⁹² Voir la monographie relative au Parc des expositions de Toulouse Métropole pour le programme de recherches PUCA/UPEC.

⁹³ Convention n° 2011-944 du 11 juillet 2011, entre le Grand Toulouse et Tisséo-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 ».

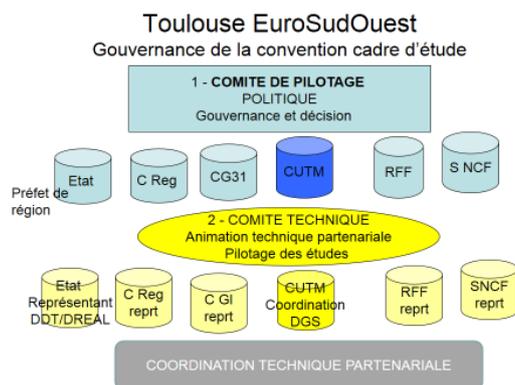


Figure 3.2 – Le dispositif de conduite de projet de Toulouse EuroSudOuest
Source : exploitation des données de la SPLA

3.4.3 Le rôle central de l'AMO gouvernance

La mise en œuvre de projets innovants voit s'accroître l'importance d'un nouveau métier : l'AMO gouvernance de projets. Son rôle est d'aider la SPLA à faire la synthèse des études présentées lors des groupes de travail et des comités de pilotage et de proposer de nouvelles méthodes de gouvernance de projets complexes⁹⁴. Ce rôle est tenu par le cabinet Louis Berger France, organisation conseil pour le pilotage de groupes de décideurs.

3.5 LES APPORTS DES ACTEURS PRIVES AU PROJET

3.5.1 Une position d'attente de la SPLA pour introduire les acteurs privés

La SPLA reconnaît que ce dispositif partenarial conduit à rester entre techniciens et co-financeurs, le projet étant déjà suffisamment complexe et les rapports entre acteurs encore fragiles. Il y a ainsi deux temps dans la gouvernance :

- dans un premier temps, il s'agit de fixer les grandes orientations du projet : il est nécessaire de travailler en cercle restreint et réactif ;
- dans un second temps, lors de la recherche de partenariats pour la mise en œuvre du projet, il sera possible d'élargir les groupes de travail à d'autres acteurs. Ils seront cependant plus difficiles à conduire. C'est à ce stade que seront introduits d'autres acteurs comme la CCIR, l'AUAT, l'OTIE, les professionnels de l'immobilier.

3.5.2 Des acteurs privés à faire participer ultérieurement

Le projet urbain ne se fera pas sans les acteurs du privé, la SPLA en est bien consciente. Les acteurs privés ou associatifs sont pour l'instant rencontrés dans le cadre des études réalisées par les BET.

Les élus de la CUTM y sont également favorables : déjà au niveau de la réalisation des programmes, faire appel à des **promoteurs privés** permet d'avoir des idées innovantes : « ils font venir des architectes réputés, cela peut être un apport important pour le renouvellement urbain ».

Une impasse a été faite jusqu'en avril 2013 sur les associations et les riverains. Ils viennent voir la ville pour mieux connaître les projets et se faire entendre. Les échelles géographiques d'approche sont très différentes. Tandis que les partenaires de la convention cadre raisonnent sur des projets à une échelle internationale, à minima métropolitaine, la SPLA doit « discuter de nombreuses heures sur ce que deviendra le fond de jardin d'une parcelle incluse dans le périmètre du projet urbain ». Les riverains les plus revendicatifs contrôlent au total 1,5 ha au maximum des surfaces du projet urbain, ce qui est minime. Il est pourtant nécessaire d'être ouvert à leurs critiques⁹⁵. C'est là la face cachée des projets urbains complexes, et c'est dans ces détails qu'émergera un consensus sur le projet urbain.

⁹⁴ Voir : Chapitre 4.

⁹⁵ Il est parfois nécessaire de passer 3 heures de réunion pour trois places de stationnement.

Encourager les idées neuves

Un partenariat sera instauré dès la phase de mise au point du plan guide. Ce dernier sera l'occasion d'une relance de la méthode de travail telle qu'elle avait été définie pour le projet urbain en 2009 à la Fabrique Urbaine en invitant les promoteurs à s'exprimer, les urbanistes, les acteurs de la ville, et de l'immobilier. Le plan guide sera présenté et permettra de s'ouvrir à de nouvelles idées.

Pour un projet de ce type, sur une longue durée, les élus de la CUTM estiment qu'il faut laisser une marge de liberté importante, intégrer les projets qui se formeront au fur et à mesure.

Puis une concertation devra être développée îlot par îlot autour des projets sur les quartiers. Cela permettra de sensibiliser les habitants, de clarifier les enjeux et de définir les priorités.

Attirer les investisseurs

Ces derniers interviendront pour tout ce qui ne relève pas de la maîtrise d'ouvrage publique : les bureaux, les commerces, les logements de différents types, la requalification de quartiers anciens en prévenant les risques de mutation sociale (du moins de départ des habitants actuels).

Le contexte est relativement porteur sur la ville-centre, bien que la crise économique actuelle conduise à différer des projets de logements et de bureaux. Les projets sont cependant affichés, dans l'attente d'une amélioration conjoncturelle.

L'AUAT constate un retour des promoteurs pour le résidentiel des quartiers des communes périphériques vers la ville-centre. Les promoteurs sont à l'affût des opportunités foncières autour de la gare, ce qui a conduit la ville à définir une stratégie de **préemption systématique**⁹⁶.

L'OTIE constate par ailleurs une carence de bureaux bien situés : toute offre dans le centre-ville et surtout une offre lisible sur la gare de Matabiau rencontrera son marché, peut-être au détriment des projets tertiaires plus excentrés.

L'investisseur en galeries commerciales Unibail-Rodamco s'est positionné en attente de l'évolution du projet de sa concrétisation.

En position d'attente, ces grands acteurs privés seront intégrés en temps voulu au stade opérationnel. Cette attitude de retrait traduit la volonté de la collectivité locale de maîtriser un projet complexe et d'éviter les fuites spéculatives.

Le Conseil de développement de la grande agglomération toulousaine (CODEV)⁹⁷, qui est venu rejoindre en avril 2013 les locaux de la communauté urbaine, est dans l'attente d'une participation plus active au projet pour lequel il a formulé des propositions.

⁹⁶ Voir *infra* chapitre 5.1.

⁹⁷ Voir *infra* chapitre 7.

4 PROJETS COMPLEXES ET MARCHES PUBLICS

Face à la multiplicité des maîtres d'ouvrage intervenant dans le projet, et la nécessité de respecter le code des marchés publics pour gérer un projet complexe, une grande partie des efforts de coordination a porté sur le conception de montages innovants permettant d'atteindre les objectifs.

La coordination entre maîtrises d'ouvrage publiques s'est tout d'abord construite à travers une convention cadre organisant un financement partagé des études. Ensuite, certaines procédures du Code des marchés publics ont été mobilisées pour permettre à la fois de conserver une maîtrise d'ouvrage multi-partenaire et de regrouper différents bureaux d'études dans une commande unique, garante de la cohérence du rendu d'ensemble : accord-cadre pour le projet urbain, groupement de commandes pour les études préliminaires du Pôle d'Echanges Multimodal (PEM), qui a donné lieu à une réflexion stratégique sur le mode d'approche le plus pertinent : selon la domanialité ou selon la fonctionnalité.

4.1 UNE CONVENTION-CADRE POUR GERER LES ETUDES PREALABLES ENTRE PARTENAIRES

Les partenaires du projet Toulouse EuroSudOuest ont fait le choix de **regrouper, à l'intérieur d'une démarche de pilotage unique, l'ensemble des études nécessaires au projet**. Ce choix permet de veiller à la **cohérence** des contenus et des **calendriers** de réalisation des différentes études qui seront réalisées.

Face à l'importance des études préalables à financer, les partenaires ont organisé la répartition du financement de ces études à travers une convention-cadre partenariale. Le principe adopté est que chaque maître d'ouvrage reste responsable du pilotage des études qui relèvent de son propre domaine de compétence. Les résultats de ces études sont ensuite débattus en commun pour alimenter les réflexions du groupe. Un partenariat innovant a ainsi été institué entre des acteurs qui autrement *« ne se parlent pas »*.

4.1.1 Une convention cadre pour organiser un partenariat de projet

Cette convention cadre partenariale a été signée le 30 décembre 2009 pour la période 2009-2013. Elle organise un partenariat public-entreprises publiques, avec les trois groupes distincts : les élus, les administrations publiques et les entreprises publiques (RFF, SNCF).⁹⁸

Une convention d'étude pluriannuelle organise un **partenariat de projet**, chaque maître d'ouvrage ayant une fonction bien définie. Elle permet de mutualiser le processus d'étude au sein d'une même démarche et garantit un niveau d'ingénierie à la hauteur des enjeux du projet. Elle s'appuie sur une volonté partagée des partenaires signataires de s'associer dans une **démarche de projet urbain**, pilotée par la CUTM/SPLA pour répondre aux enjeux d'intermodalité, de déplacements, d'accessibilité, de développement ferroviaire et de programmation urbaine liés à la réalisation d'une LGV entre Bordeaux et Toulouse dans le cadre des grands projets du sud-ouest (GPSO) et son prolongement à terme vers la Méditerranée.

Elle aborde les différentes thématiques imbriquées nécessitées par ce projet complexe et concernant un ou plusieurs des partenaires associés à sa mise en œuvre :

- la programmation fonctionnelle et l'intégration urbaine du futur **PEM** en lien avec l'augmentation de ses capacités et l'accroissement de l'offre de transports en commun ;
- la hiérarchisation, l'organisation, la modélisation, et la faisabilité technique du **système d'accès** au PEM pour tous les modes de transport (à pieds, en vélo, en bus, en taxi, et tous autres modes dont les véhicules particuliers) ;
- l'évaluation des **besoins en stationnement**, la définition de l'offre et sa localisation ;
- la **programmation urbaine** à l'intérieur des différents territoires de projet : tant économique que commerciale, logements, équipements publics ;
- l'anticipation de l'impact du projet sur les tissus urbains existants : la mise en place d'une **action foncière**, un programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQARD), l'urbanisme réglementaire ;

⁹⁸ Voir 3.4.1

- la programmation détaillée, l'organisation foncière et immobilière, la conception technique, le phasage et l'évaluation financière du redéploiement des activités ferroviaires sur le secteur Matabiau-Périole-Raynal ;
- l'impact de l'organisation des fonctions de fret ainsi que de garage et d'entretien des matériels TGV et TER sur le périmètre d'étude (cf. supra).
- l'organisation d'une **consultation d'urbanisme internationale**⁹⁹ pour définir un projet urbain global ;
- les conditions juridiques, opérationnelles, administratives et financières des différentes opérations et du projet global ;
- les études techniques d'avant-projet suite au choix du projet urbain ;
- la **structuration d'une maîtrise d'ouvrage urbaine** en charge du pilotage global du projet, associée à des maîtrises d'ouvrage opérationnelles pour ses différentes composantes.

Trois temps d'études sont prévus sur la durée de la convention¹⁰⁰ :

- Phase 1 : les études de programmation sur la période 2009 – 2011. L'objectif de ce premier temps d'étude est de définir précisément les différentes fonctionnalités qui structurent le projet. Les conclusions de cette première phase d'études ont été présentées lors du comité de Pilotage de Toulouse EuroSudOuest du 1er mars 2012 ;
- Phase 2 : les études d'urbanisme (plan guide urbain) et plan guide ferroviaire sur la période 2012 – 2013 ;
- Phase 3 : les études préliminaires du PEM et les études préliminaires ferroviaires sur la période 2013 – 2014. A l'issue de cette phase d'études, le projet Toulouse EuroSudOuest entrera dans une phase opérationnelle de manière à s'inscrire dans des échéances de réalisation équivalente à la Ligne à Grande Vitesse Paris – Toulouse.

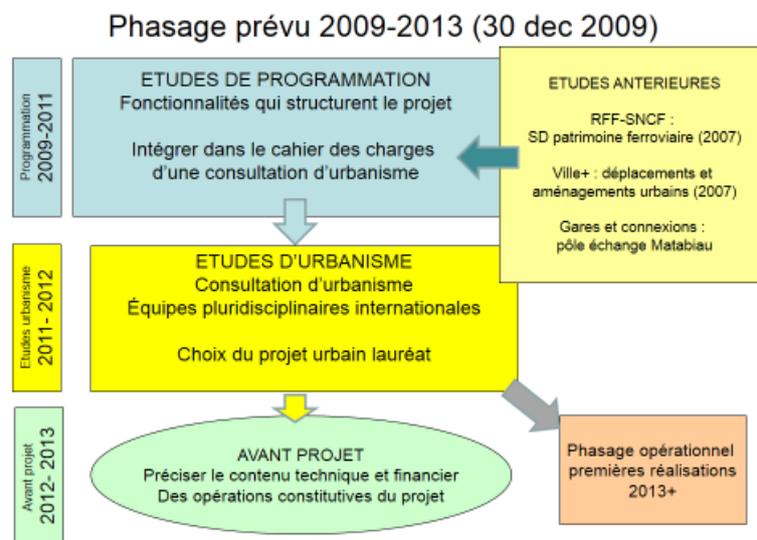


Figure 4.1 - Phasage prévisionnel des études préalables au titre de la convention cadre

Source : SPLA Europolia / AMO Louis Berger France

Ce calendrier d'études recoupait celui de la LGV Bordeaux-Toulouse, dont le démarrage des travaux était prévu par RFF dès 2013. D'autres études potentielles sur des secteurs limitrophes et d'autres études ferroviaires étaient également envisagées dans un autre cadre (mise à quatre voies Saint-Jory-Matabiau, Schéma directeur du patrimoine ferroviaire de Saint-Jory, pré-études fonctionnelles de la liaison Toulouse-Narbonne).

La convention pouvait être complétée ultérieurement :

- **un programme commun d'études préalables** à la réalisation d'un pôle d'échange, au projet urbain et l'aménagement des emprises ferroviaires associées ;
- **la répartition des maîtrises d'ouvrage** pour chacune des études figurant dans ce programme ;
- les modalités de participation de chaque partenaire à l'ensemble des études, le plan prévisionnel de financement de celles-ci ;
- le calendrier prévisionnel de réalisation et de restitution de ces études ;
- les modalités de diffusion et de capitalisation commune des études ainsi réalisées ;
- le dispositif de pilotage et de suivi des études.

⁹⁹ Cette consultation sous forme de concours international sera en définitive réalisée sous la procédure de marché négocié.

¹⁰⁰ Source : rapport d'analyse des offres de l'accord cadre plan guide urbain.

Les objectifs du programme d'études de la Phase 1

Le programme d'études 2009-2011 validé par le comité de pilotage a plusieurs objectifs :

- de préciser les contenus **programmationnels et fonctionnels** du PEM et du projet urbain : inter modalité, accessibilité et déplacements, développement urbain ;
- de définir les conditions de réorganisation et de mutation du foncier ferroviaire ;
- d'engager une consultation d'urbanistes pour le **projet de PEM et de sa centralité urbaine associée**. L'élaboration du cahier des charges du projet urbain devra prendre en compte les études réalisées par les partenaires. La consultation devait être engagée au cours du 2^o semestre 2011 pour une restitution des projets urbains en fin 2012¹⁰¹.

La maîtrise d'ouvrage des études est répartie selon les champs de compétence techniques et réglementaires de chacun des partenaires.

Partenaire	Champ de compétence	MOU des études
Etat	Offre de transport routière	nd
Conseil régional (AOT régionaux)	Offre de transport ferroviaire	Fonctionnalité et foncier ferroviaire (avec RFF/SNCF)
Conseil général	Offre de transports en commun interurbain	Transport interurbain
RFF	Maître d'ouvrage de projets ferroviaires (LGV)	Fonctionnalité et foncier ferroviaire (avec région/SNCF)
SNCF	Opérateur ferroviaire Exploitant ferroviaire	Fonctionnalité et foncier ferroviaire (avec Région/RFF)
GARES ET CONNEXIONS (filiale de la SNCF)		Partie du pôle échanges multimodal
CUTM (CUGT)	Aménagement urbain, accessibilité et organisation de l'inter modalité Offre de transport en commun urbain	Intermodalité, Programmation urbaine, Consultation d'urbanisme

Figure 4.2 - Champ de compétence et maîtrise d'ouvrage des études

Source : SPLA Europolia/ AMO Louis Berger France

La maîtrise d'ouvrage des études ne préjuge cependant pas de l'organisation des maîtrises d'ouvrage en phase de réalisation. Cette maîtrise d'ouvrage se fait à titre gratuit, sans frais de conduite de projets sauf le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) validée par le comité de pilotage.

Le rôle de chaque maître d'ouvrage pour la mise en œuvre effective de chaque étude est précisé conformément aux règles du CMP :

- **rédaction d'un cahier des charges** définissant les objectifs, les attendus et les conditions de pilotage de l'étude. Ce cahier des charges sera validé par les partenaires signataires de la convention ;
- organisation d'une procédure de mise en concurrence ;
- rédaction d'un **rapport d'analyse des offres** permettant de retenir le prestataire ;
- **désignation du prestataire** après la **validation** du choix proposé par le maître d'ouvrage par les partenaires signataires de la convention¹⁰².

Les partenaires signataires de la convention pourront participer avec voix consultative aux commissions d'appel d'offres du maître d'ouvrage en charge de retenir les prestataires¹⁰³.

Lorsqu'un maître d'ouvrage souhaitera recourir à un **prestataire « in house »**, ou à une entreprise liée, il devra rédiger un cahier des charges définissant les objectifs, les attendus, les conditions financières et de pilotage qui sera présenté pour **validation au Comité de pilotage**.

Un plan de financement de la convention d'études pour 4 M€

La convention cadre fixe également le budget global de l'ensemble des études qui devaient être réalisées pour définir le projet : aussi bien le Pôle d'échange multimodal (PEM) que les études ferroviaires et le **projet urbain** sur les quartiers environnants : « *la centralité urbaine associée* »¹⁰⁴.

¹⁰¹ Le calendrier a pris une année de retard, le plan guide urbain ne sera finalisé qu'en fin 2013. Le concours s'est transformé en marché négocié entre trois équipes candidates mises en concurrence.

¹⁰² La validation de l'équipe lauréate du plan guide a été faite par le jury mis en place par la SPLA, mais le contrat était signé sans présentation préalable au comité technique (janvier 2013). Les nombreux échanges préalables le permettent.

¹⁰³ Art. 23 du CMP.

Le montant des études préalables a été fixé à 4 M€. Les partenaires s'engagent à cofinancer les études sur la période 2009-2013 selon une clé de répartition et dans la limite de montants précisés dans cette convention :

	convention cadre	Clef de répartition	source	Réalisé 2009-2012						Financé phase 1 (1/2013)			
				1 intermodalité	2 accessibilité	3 Programmation urbaine	4 Fonctionnalité, foncier fer	5 Projet urbain	6 Pilotage et mise en œuvre	Total des financements	Clef de répartition	Solde	Clef de répartition
ETAT	1 000	25%	Art 12 CPER 2007-2013	160	50	80	120		110	521	23%	479	27%
Conseil régional	1 000	25%	Art 12 CPER 2007-2013	170	40	80	150		130	569	26%	431	24%
Conseil général	333	8%		60	40	50			40	190	9%	143	8%
RFF	334	8%		50	5	10	155		35	257	12%	77	4%
SNCF	333	8%		80	5	25	90		40	235	11%	98	5%
CUTM	1 000	25%	finance à hauteur Etat	105	50	80	95		120	446	20%	554	31%
	4 000	100%								2 218	100%	1 782	100%

Figure 4.3 - Répartition du financement des études selon les partenaires de la convention cadre

Source : SPLA Europolia / AMO Louis Berger France

Un rendu des études partagé

Chaque étude technique est ainsi commandée et pilotée par son propre maître d'ouvrage fonctionnel qui est responsable de son contenu. En effet, très techniques, ces dernières doivent être fiables dans leurs résultats. Dans ce cas, la responsabilité des études se confond avec la domanialité¹⁰⁵ puisque chaque maître d'ouvrage fonctionnel est en même temps propriétaire des terrains correspondants.

Chaque étude dure entre 6 et 9 mois. Le rendu de ces études est fait collectivement devant tous les partenaires en trois phases de présentation :

- état des lieux ;
- proposition de scénarios ;
- analyse des scénarios et de leurs effets, choix du scénario préférentiel retenu (qui ne sera plus remis en question) :

La diffusion des études se fait **entre tous les partenaires signataires** qu'ils aient ou non financé l'étude directement. Toute autre diffusion est subordonnée à l'accord des parties contractantes. Un site extranet dédié permet de consulter les études, avec pour une limitation d'usage pour selon le type d'acteurs et les BET. Un engagement de confidentialité est signé entre partenaires (accord préalable écrit des autres parties) et vaut également pour les prestataires ou partenaires intervenant au titre des études listées à la convention. La communication des résultats fera l'objet d'une convention spécifique validée par le Comité de pilotage.

4.1.2 Un ajustement de l'enveloppe financière pour réorienter les études

La nécessité d'un ajustement de l'enveloppe financière

En septembre 2012, compte tenu des études réalisées, du reliquat sur les 4 M€ de la convention de base, et des études complémentaires nécessaires (études préliminaires du PEM, plan guide urbain) les partenaires ont recherché des financements complémentaires. L'utilisation d'un reliquat du CPER¹⁰⁶ a été proposé par l'Etat et la Région représentant un financement complémentaire de 1,5 M€. Aucun autre partenaire ne pouvait apporter de complément. Il fallait donc rechercher des économies sur le budget affecté aux études elles-mêmes. En avril 2013, les ajustements n'étaient pas encore finalisés. SMT/C/Tissé, nouvellement introduit dans ce partenariat, contribuerait également¹⁰⁷. Une saisine officielle des partenaires permettra de compléter le financement initial.

L'un des problèmes majeurs soulevés par les partenaires était l'évaluation du coût des études préalables, alors que les périmètres n'étaient pas encore clairement définis. Notamment RFF et le Conseil général s'inquiétaient d'un « empilement d'études à faire ». Il était risqué dans un marché public d'inscrire des études à réaliser sans en connaître les coûts de manière plus précise. Il fallait également flécher les financements à placer devant ces coûts. Il fallait pouvoir clairement proposer au Comité de pilotage « qui faisait quoi et qui finançait quoi ».

¹⁰⁴ Dans une première approche en 2009, il n'était pas encore prévu d'intégrer les relations avec le centre-ville mais de définir ce qui pouvait être fait tout autour du PEM. Cette opportunité constituait un atout pour la volonté de positionner Toulouse à l'échelle européenne, la LGV se prolongeant vers la Méditerranée.

¹⁰⁵ Pour les études plus fines du PEM, le choix sera fait d'un pilotage par fonction et non plus par domanialité. Voir infra.4.3.3.

¹⁰⁶ Contrat de Plan Etat-Région.

¹⁰⁷ Cet abondement n'a pas été sans poser des questions : pourquoi ce montant, correspond-il aux besoins effectifs, ces derniers ont-ils été chiffrés, il ne correspond à aucune des discussions dans le cadre du Comité de pilotage. Normalement, on part à l'envers : quel programme, quels besoins, comment les financer.

Il a été décidé que chaque partenaire maître d'ouvrage échange l'un avec l'autre à partir d'une approche fonctionnelle pour ce qui concerne les études préliminaires du PEM¹⁰⁸.

Plusieurs avenants sont en cours de signature¹⁰⁹.

4.2 UN ACCORD-CADRE POUR LE PLAN GUIDE URBAIN

Les partenaires du projet ont abandonné en juin 2012 l'hypothèse d'un concours d'urbanisme pour le projet urbain. La raison en a été la volonté de « ne pas se lier avec un projet général couvrant tout et remettant en cause le partenariat envisagé ». Le choix du plan guide permettait au contraire de garder le contrôle sur le projet.

4.2.1 Comment encadrer une procédure souple de mutation urbaine sur la durée ?

Une stratégie d'éclatement des missions en fonction des compétences

- la construction de la gare et du PEM sera confiée à l'AREP qui en définira les programmes. Elle doit permettre d'assurer des flux d'arrivée et de départ de 700 trains par jour ;
- la mission de l'équipe qui serait retenue dans l'accord cadre pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet urbain devra comprendre **toutes les compétences**, y compris le ferroviaire et les transports. Il lui sera **demandé de porter un avis et un regard nouveau** sur le domaine de ceux qui sont maîtres d'ouvrage et qui font le projet. Le plan guide urbain **ne « refera pas » le projet de PEM** mais se limitera à porter un avis sur ce dernier ;
- le rôle du comité technique **sera d'arbitrer entre les avis de tous** et de faire évoluer le projet. Cette séparation des missions entre PEM très technique et projet urbain devrait permettre de créer une dynamique créatrice, par exemple, **une remise en cause des invariants**. C'est une manière pour la SPLA de ne pas laisser dominer le projet par le tout ferroviaire.

Le fait qu'il y ait trois études menées en parallèle, sans qu'aucune ne domine l'autre, résulte d'une volonté méthodologique. Ainsi le comité de pilotage se trouvera placé dans une logique d'arbitrage volontaire entre plusieurs solutions apportées par les uns et par les autres. C'est pour cette raison que l'accord cadre pour le projet urbain est volontairement très souple¹¹⁰.

Trois phases successives permettront de mettre en œuvre le projet urbain :

- le « master plan » qui ferait l'objet d'une mise en concurrence d'équipes de maîtrise d'œuvre urbaine ;
- puis un **concours interne de macro-lots** avec les équipes ayant déjà participé aux études antérieures et acculturées ;
- enfin des **concours plus ouverts** externes pour des équipes associant les promoteurs et les architectes. Ainsi, 3 ou 4 équipes seraient appelées à concourir sur le projet **au stade des lots** à attribuer dans le macro-lot. La SPLA rédigerait le cahier des charges, ce qu'on attend des projets, des équipes concurrentes. Ces groupes de promoteurs architectes auront des suites. A ce niveau, les équipes pourront avoir une pointure internationale (comme pour la ZAC Andromède). L'innovation architecturale et urbaine se limitera à l'immeuble dans les macro-lots qui diviseront l'espace d'étude (programmes de logements sociaux ou libres, bureaux).

La SPLA souhaiterait ainsi mettre en place un accompagnement souple de la mutation des quartiers périphériques

La maîtrise d'ouvrage de l'accord-cadre **est assurée par la SPLA**, par délégation de la CUTM, en lien avec la DGDUD de Toulouse Métropole. Ce dispositif de pilotage bénéficie de l'appui d'une AMO qui assure son suivi général et prépare avec la direction de projet les maîtres d'ouvrage et les prestataires les différentes réunions.

La SPLA a signé un **accord-cadre mono-attributaire** avec le **groupement de maîtrise d'œuvre (MOE)** retenu après appel d'offres, ce dernier réunissant l'ensemble des compétences nécessaires pour réaliser une mission transversale. Le titulaire de l'accord cadre doit prendre en compte le contexte de pilotage technique et partenarial dans lequel cette étude s'inscrit. Il devra être en capacité de s'inscrire dans un environnement institutionnel et partenarial complexe.

¹⁰⁸ Voir infra 4.3.3.

¹⁰⁹ Voir annexe 3 : 8.3.

¹¹⁰ Voir infra 4.2.

Le choix d'un accord-cadre sur une durée longue

Le contrat de maîtrise d'œuvre urbaine est prévu sur une durée de quatre ans, comprenant une phase de conception du plan guide urbain (mission stratégique A), une phase opérationnelle (mission B) et des missions complémentaires (juridiques, réglementaires).

*Un accord-cadre était jugé plus souple qu'un marché à bons de commande. Il pouvait être **négocié dans sa globalité** dès le départ et pouvait évoluer en fonction des besoins du projet. Il pouvait être verrouillé avec les missions contractuelles.*

4.2.2 L'option pour un marché négocié

La SPLA avait initialement envisagé de départager les équipes par une **procédure de dialogue compétitif** : cette idée a été abandonnée, car cette procédure est très lourde et exige un travail considérable de chaque équipe. La Communauté urbaine ne se sentait pas en capacité de l'encadrer. De plus il est nécessaire d'avoir une maîtrise d'ouvrage très forte qui sait bien ce qu'elle veut. Ce qui n'est pas encore le cas. Enfin, le leadership du projet Toulouse Métropole n'est pas encore suffisamment établi.

La SPLA et la CUTM ont préféré la procédure du marché négocié¹¹¹. Cette procédure, plus souple, correspond mieux aux problèmes posés localement et elle présente l'avantage d'être moins lourde que d'autres.

L'accord-cadre et ses marchés subséquents ont pour objet la conception et la mise en œuvre du projet urbain Toulouse EuroSudOuest. Les missions qui seront confiées dans les marchés ultérieurs ont pour but d'élaborer un plan guide urbain et son suivi, d'assister la Communauté Urbaine Toulouse Métropole dans les missions d'urbanisme opérationnel et réglementaire, d'assurer la maîtrise d'œuvre d'espaces publics ou d'infrastructures ainsi que le suivi des opérations immobilières au fur et à mesure de leur réalisation.

Source : Rapport d'analyse des offres pour le plan guide urbain

Trois périmètres sont proposés (trois échelles spatiales)¹¹² :

- le périmètre restreint du PEM : 21 ha (ce dernier a été réduit puisqu'il recouvrait 30 ha avant mai 2012) : Il a été réduit au périmètre minimum compatible avec le Schéma directeur approuvé en mars 2012 ;
- le périmètre d'étude du Plan guide : 215 ha (il couvrait avant : 180 ha, il intègre désormais deux terrains stratégiques : le CEAT (terrain public) et Latécoère ;
- le périmètre de la réflexion (grand territoire) : il couvre désormais 435 ha (contre 400 ha auparavant, du fait d'intégration des deux sites précédents.

Cadre de référence pour les opérations d'aménagement futures, le plan articulera différentes thématiques : la trame des espaces publics et les principes paysagers, l'accessibilité (transports en commun, la hiérarchisation des circulations et des flux, la définition de la trame viaire, la gestion du stationnement), les nivellements et l'articulation des paliers entre eux, le foncier (organisation des îlots, mutabilité des tissus existants), la mixité programmatique (organisation des polarités, répartition des différents programmes, implantation des équipements publics structurants).

Ce plan devra permettre un fonctionnement autonome de certains secteurs, offrir de la souplesse pour intégrer le fruit des **négociations entre les acteurs** et s'adapter aux évolutions dans le temps. Des vues 3D et des perspectives seront fournies pour illustrer les propositions.

A partir des études spécifiques déjà réalisées et du plan d'orientations générales, il s'agira de proposer un découpage en secteurs opérationnels. Ces secteurs correspondent à des secteurs cohérents d'un point de vue urbain et sur lesquels un ensemble d'actions peut être mis en œuvre. Chaque secteur devra être indépendant tout en s'inscrivant dans une vision globale du projet urbain.

Il est demandé de porter une attention particulière **au secteur opérationnel du PEM** qui fait l'objet d'un dispositif d'études en propre, associant les différents maîtres d'ouvrage compétents à l'intérieur de son périmètre. Le lancement d'un groupement de commandes pour les études préliminaires est prévu en mi 2013.

Le candidat proposera un phasage possible des réalisations ainsi que les coûts prévisionnels des travaux associés à ces phases. Ce travail doit s'insérer dans l'élaboration et le suivi du bilan macroscopique de l'opération.

¹¹¹ Les modalités réglementaires de l'accord-cadre pour le plan guide urbain et l'apport des négociations sont développées en annexe 4 : 8.4.2. L'accord cadre se réfère à l'article 76 du Code de marchés publics (CMP). La consultation en vue de l'attribution de l'accord-cadre mono-attributaire a été lancée selon la procédure négociée en application des articles et 74III-4-a et 35-I-2 du Code des marchés publics.

¹¹² CCTP de l'appel à candidatures. Voir figure 2.11 supra.

Le délai total de conception du plan guide urbain (mission A) était initialement de 13 mois. L'interaction avec le calendrier des élections municipales a conduit à reporter sa finalisation en fin 2014, avec néanmoins une phase de diagnostic présentée en mi 2013 et les grands principes pouvant être discutés dès la fin 2013.

Aucune proposition de variantes n'est acceptée.

Le prix du marché n'est pas donné et fera l'objet de négociations¹¹³.

Une note organisationnelle devait préciser le rôle de chaque intervenant dans le groupement pluridisciplinaire constitué pour répondre à l'étendue de la mission.

Le jugement des offres se faisait en fonction des critères suivants :

- Prix des prestations : 30 %
- Note organisationnelle : 30 %
- Note méthodologique : 40 %/

Une procédure négociée avec mise en concurrence était annoncée, avec la possibilité d'auditionner les candidats au cours de la phase de négociation.

L'offre économiquement la plus avantageuses devait être choisie, après classement des offres.

Quatre missions complémentaires

L'accord-cadre prévoit quatre missions successives et complémentaires¹¹⁴:

La première mission (A) concerne l'urbanisme stratégique (plan guide urbain) avec cinq études successives : diagnostic, programmation et bilan financier, élaboration et mise à jour du plan guide, concertation et communication (engagement de fournitures de supports, assister à quelques réunions, l'animation étant assurée par la SPLA)¹¹⁵.

Les autres missions sont relatives à l'urbanisme opérationnel, la maîtrise d'œuvre urbaine (espaces et équipements publics), et l'urbanisme réglementaire.

4.2.3 Les offres de candidatures

Un appel à candidatures international a été lancé en mai 2012. Trois groupements ont été retenus en juillet 2012 pour travailler sur le projet dans le cadre d'un marché négocié. Ce plan guide serait ensuite soumis à concertation. Le plan guide devait être achevé en fin 2013 pour engager ensuite une éventuelle révision du PLU pour rendre compatible avec le projet.

Le plan guide, cadre général du projet, devait aborder :

- les modalités de gestion des initiatives privées : leur place dans le processus et leur modalités ;
- le contenu des actions ;
- leur phasage pour les collectivités urbaines et pour le ferroviaire ;
- la mutabilité foncière permettant de rendre le projet opérationnel ;
- les marges d'évolution potentielle d'un projet se déroulant sur un temps long.

Trois groupements candidats ont été retenus parmi la dizaine d'offres le 3 juillet 2012.

- Nicolas Michelin (ANMA)
- François Leclerc
- Juan Busquets (équipe BAU).

Une équipe lauréate ayant déjà une bonne connaissance du site et de ses problématiques

Parmi les groupements constitués mis en concurrence, seule l'équipe BAU était constituée de différents bureaux d'études ayant déjà travaillé sur le projet au cours des 18 mois d'étude préalable : le mandataire Juan Busquets réalise les aménagements du centre-ville et l'un de ses projets depuis 2009 était de relier le centre-ville au nouveau quartier de Matabiau par l'aménagement des allées Jean-Jaurès en « Gran Via ». Les autres cotraitants étaient l'AREP¹¹⁶ et l'agence Duthilleul¹¹⁷, EIS EuroImmostar¹¹⁸ et Egis France¹¹⁹. Les sous-traitants étant Michel Desvigne (paysagiste, travaillant sur le centre-ville avec BAU), et Transitex (accessibilité au PEM).

¹¹³ Voir annexe 4 : 8.4.2.

¹¹⁴ Voir détails en annexe 4 : 8.4.2.

¹¹⁵ Voir infra chapitre 6.

¹¹⁶ Il était dans l'intention de la SCNF/RFV de continuer à travailler avec lui. Il est chargé de la conception de la gare.

¹¹⁷ Jean Marie Duthilleul est également le président de l'AREP.

¹¹⁸ Il réalise parallèlement schéma directeur du PEM.

¹¹⁹ Egis a réalisé la programmation urbaine et développe des compétences dans le montage de projets innovants.

Le groupement constitué par François Leclerc n'avait pas encore travaillé sur le site sauf le BET SETEC (co-traitant de Transitec).

L'équipe associée à ANMA comprenait le SYSTRA (gare routière, TER) et le groupe Artelia qui était intervenu lors de la première phase du PEM.

Leur offre de méthode pour élaborer le plan guide devait être déposée en octobre 2012. Les critères de choix ont été :

- les compétences de l'équipe constituée ;
- le projet d'intervention et la manière de **problématiser leur approche** : la manière dont ils se positionnent par rapport aux enjeux sur ce secteur ;
- leur mode d'organisation pour travailler avec les différentes parties impliquées dont RFF/SNCF, Tisséo et SMTC. Il faut en effet savoir travailler dans un environnement très instable¹²⁰.

La conception du plan guide était relativement voisine selon les différents candidats : **définir les grands invariants, les fondamentaux et les grands principes**, ne pas figer le reste¹²¹.

Le plan guide devra se construire en dialoguant avec les différents acteurs concernés. Cette démarche d'écoute demande de nombreuses itérations avec le maître d'ouvrage et avec les différents acteurs. Le principe est de ne pas construire dès le départ une image figée qui serait réalisée (comme dans une procédure d'aménagement classique) mais de tenir compte des réactions des différents acteurs concernés : **il fallait pouvoir être très interactif**. Le projet devait pouvoir évoluer durant ce temps.

Une méthode longue pour un projet complexe

Dans le cahier des charges initial, le projet de plan guide devait être finalisé au plus tôt en fin 2013 (une année d'étude), bien que la SPLA estimait d'emblée que cette durée pourrait être plus importante (1,5 an).

En avril 2013, l'incidence du calendrier électoral reportait la remise du plan guide à la fin 2014, la visibilité politique étant alors clarifiée et les choix pouvant se faire. Il devra ensuite être validé et accepté par tous les acteurs du projet (dont RFF et la SNCF).

La mise en œuvre du projet urbain devrait s'étaler **sur au moins 8 ans**. Ce temps long du projet implique de se donner le temps de recueillir tous les avis.

4.2.4 Les apports de la négociation et des auditions des candidats

La remise des offres initiales a été fixée au 28 septembre 2012. Après examen des offres initiales, une première série de questions a été envoyée le 26 octobre 2012 aux équipes afin de compléter si besoin leur offre méthodologique et financière. Ainsi, le 16 novembre 2012 ont été remises trois offres nouvelles.

Même si la SPLA était maître d'ouvrage délégué du plan guide urbain, des rencontres bilatérales entre partenaires de la convention cadre ont eu lieu pour discuter entre eux des offres remises et des questions complémentaires à poser aux trois candidats.

Une audition de chacune des équipes par le jury a eu lieu les 26 et 28 novembre 2012 aux cours de laquelle des négociations se sont opérées. Enfin, il a été demandé aux équipes de formuler une offre finale pour le 11 décembre 2012. Le choix a été entériné en janvier 2013¹²².

L'apport de la négociation

La SPLA a beaucoup travaillé pendant trois mois avec chacun des trois candidats séparément. Le projet a sensiblement évolué sur les points suivants :

- **la prédominance du PEM dans l'organisation du plan guide urbain. Il ne s'agissait pas de travailler sur la conception du PEM mais d'intervenir sur les zones d'interface ainsi que sur la programmation urbaine intégrée. La dynamique du projet urbain devait permettre d'intégrer l'aménagement du futur PEM dans le développement de l'agglomération toulousaine, de créer une grande gare multimodale contemporaine de centre-ville au cœur d'un quartier qui portera l'image de la métropole européenne, moderne, contribuant au rayonnement de toute sa région. Les partenaires de Toulouse EuroSudOuest veilleront à une étroite coordination entre démarches d'études du plan guide urbain et du PEM** ». La **réflexion sur le plan guide devait se centrer sur le PEM** et prendre le schéma directeur comme **point de départ** en l'intégrant dans une

¹²⁰ Lors du comité technique du 19 avril 2013, le Conseil régional a manifesté son souhait que l'équipe rencontre les différents interlocuteurs de la région avant d'arrêter son projet de plan guide. Ces entretiens se dérouleront après le diagnostic. Les comités ne permettent pas d'aller dans le détail des projets.

¹²¹ Voir annexe 2 (8.2.2) : Trois approches contrastées du plan guide urbain.

¹²² Voir annexe 2 (8.2.2). L'apport de la négociation.

réflexion plus large sur le contexte urbain. Le plan guide devait pouvoir proposer des **scénarios différents**¹²³ et préciser notamment la forte interaction entre les volets ferroviaires, architecturaux et l'inter modalité. Le projet devait pouvoir prendre en compte les évolutions des autres études menées en parallèle (études préliminaires) : par exemple, le parvis pouvait accueillir de l'immobilier d'entreprise (notamment des bureaux). La localisation finale et l'importance devaient pouvoir être adaptées en fonction d'études de « benchmarking » ;

- **une approche économique pour départager les scénarios** : l'équipe BAU a proposé des **faisabilités techniques et financières à chaque étape du plan guide** pour vérifier la compatibilité de la proposition de développement d'un secteur avec les objectifs généraux du projet urbain et du PEM. Des **montages juridiques et financiers sur les actifs ferroviaires devaient être proposés** ;
- **un partenariat soutenu avec les tous les maîtres d'ouvrage du projet devait être assuré dans le cadre de l'élaboration du plan guide. Le mode de fonctionnement mis au point depuis deux ans devait être respecté** (la proposition de l'équipe ANMA¹²⁴ d'intégrer les différents maîtres d'ouvrage dans des ateliers de concertation autour du projet urbain n'a pas convaincu la SPLA) ;
- ce projet complexe étant réalisé avec une maîtrise d'ouvrage fortement structurée et compétente dans les domaines du ferroviaire¹²⁵, il était important que l'équipe retenue pour le projet urbain soit composée de profils chevronnés, rompus à la négociation avec des interlocuteurs très structurés et propriétaires d'une majeure partie du foncier. Des profils « juniors », même moins coûteux, ne pouvaient convenir. Compte tenu des enjeux, de l'ambition et de la complexité du projet, il fallait des « valeurs sûres ».

Une négociation qui a surtout porté sur le prix de la mission

L'essentiel de la négociation a moins porté sur le fond du projet que sur le partenariat et le coût global de la mission. Sauf le projet ANMA, l'offre des autres candidats excédait le budget prévisionnel de l'étude finançable dans la convention cadre (600 k€ pour la mission A). La SPLA a fait valoir pour l'équipe lauréate sa bonne connaissance du secteur, intervenant déjà sur le centre-ville de Toulouse et ayant participé aux études préalables. Il ne s'agissait pas de refaire les études préalables¹²⁶.

Un projet dans la continuité de la réflexion sur la restructuration du centre-ville

Le projet du groupement BAU était la plus proche des attentes de la SPLA. La négociation a surtout porté sur un réajustement du budget pour le rendre compatible avec l'enveloppe financière prévisionnelle de la convention cadre partenariale. La SPLA a fait valoir la bonne connaissance du projet accumulée par des équipes ayant déjà participé aux études préalables, et celle du projet du centre-ville élaborée par Juan Busquets.

L'audition de l'équipe a permis de préciser certains éléments :

Le diagnostic devait conduire à l'élaboration de scénarios, puis à une évaluation de ces scénarios portant en priorité sur **leur faisabilité économique**. Ayant une pratique de développeur, EuroImmostar¹²⁷ serait « *tout de suite capable de dire si cela va fonctionner, combien le projet va coûter et, ayant une « pratique promoteur du compte à rebours », ils font tout de suite dans leur tête le bilan financier du projet*¹²⁸ ». L'élaboration du plan guide se ferait sur la base du scénario préférentiel retenu sur la base de cette faisabilité économique. . L'approche économique du plan guide a donc été déterminante dans le choix de l'équipe.

Pour BAU, les grands invariants structurent le territoire et le futur plan urbain : maillage viaire, **topographie** naturelle et artificielle. Le projet urbain doit être conçu d'emblée à une échelle métropolitaine : il est donc important de faire le lien entre ce territoire et les autres espaces métropolitains de l'agglomération toulousaine.

L'enjeu est de **transformer un grand espace vide** dans le cœur de l'agglomération métropolitaine qui se trouve situé à proximité du centre-ville historique. Le regard porté par l'équipe sur le territoire est d'identifier avant toute proposition, les axes forts du projet urbain :

¹²³ Certains candidats ne sont pas arrivés à comprendre que le ferroviaire était dominant et que tout s'organisait autour d'eux, dont le projet urbain et l'inter modalité et non l'inverse. Ou bien leur approche était différente Cette situation est en effet très spécifique ; certains proposaient d'aborder ce problème complexe ultérieurement après avoir défini les grandes orientations du plan guide.

¹²⁴ ANMA proposait d'organiser sur le secteur de Matabiau le même type d'ateliers que ceux mis en œuvre sur les Bassins à flot à Bordeaux. Voir rapport Thierry Vilmin et Marie Llorente, pour le PUCA/UPEC, décembre 2012.

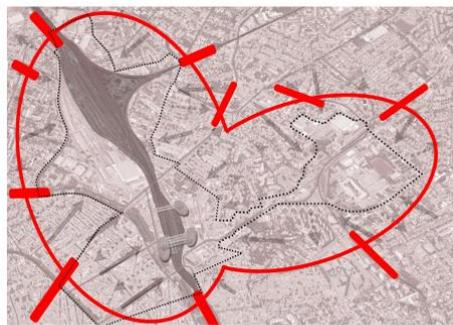
¹²⁵ Et jalouse de son domaine de compétence.

¹²⁶ Cette préoccupation est constante dans les réactions des partenaires lors des comités techniques. La crainte est toujours de perdre du temps à refaire ce qui avait déjà été étudié, ou de faire l'impasse sur les résultats validés par le comité de pilotage. Ces réactions sont liées à l'enchevêtrement des études et à leur empilement qui fait dire à certains services de la CUTM qu'ils souhaiteraient disposer d'une synthèse de cet ensemble en quelques pages, pour éviter de « perdre du temps » à les relire.

¹²⁷ Cette équipe a assuré l'ensemble du montage de la gare d'Anvers.

¹²⁸ Estimation sommaire approchée par grandes masses (ratios).

- marquer l'axe nord-sud en tant que renforcement de la biodiversité, de l'agriculture urbaine et de l'espace public, en s'appuyant sur les grands couloirs bleus et verts de la Garonne et du canal du Midi, parallèle à l'axe nord sud d'interconnexion ferroviaire (TER) et tramway ;
- créer à partir du secteur du PEM un pôle de services de proximité pour les quartiers limitrophes ;
- renforcer le connecteur longitudinal que constitue le canal du Midi par la réintégration et la récupération du rapport avec le centre historique ;
- développer la trame verte dans la ville : valorisation du boulevard longitudinal, connecteur transversaux et espaces verts ;
- le projet urbain prend comme **point de départ le schéma directeur du PEM** dans sa phase finale, et intègre d'emblée la topographie spécifique des lieux (développement du projet sur trois niveaux) ;
- ce projet doit constituer, en jouant avec les éléments structurants définis (axe nord sud), une nouvelle « grande centralité urbaine » avec le développement de liens forts avec les quartiers environnants jusqu'aux limites du centre-ville. Cette **nouvelle centralité** s'articulera avec le centre-ville et les autres centralités sur l'agglomération (recherche, bureaux, zones commerciales, industrie). Elle recomposera l'actuelle « ville de gares » (éclatement spatiale des différentes gares de Matabiau).
- Le canal du Midi jouera un rôle central dans les connections entre le centre-ville et la nouvelle centralité urbaine.



Grande Centralité Urbaine

Figure 4.4 - BAU: une nouvelle centralité autour du PEM
Source : SPLA Europolia / BAU

Cette vision des grands axes structurants et des nouvelles centralités sera explicitée dans le cadre de l'élaboration du plan guide urbain.

Pour ce qui concerne l'articulation entre l'étude du projet urbain et les études préliminaires du PEM, le projet urbain **devra orienter le projet de PEM** pour lui donner sa place dans la ville. L'organisation interne du PEM relève au contraire d'un autre niveau d'analyse et d'études.

La conception du plan guide urbain se devait d'intégrer plusieurs éléments :

- l'équilibre de la programmation entre les transports d'une part et l'urbain d'autre part ;
- les **conditions d'accès** à la gare et l'articulation entre les différents systèmes d'accessibilité ;
- le rayonnement du quartier sur la gare et sa capacité à faire **le lien entre le centre-ville et la périphérie** ;
- il était nécessaire de définir le positionnement de la gare et du PEM aux différentes échelles urbaines : le centre-ville, la ville et l'agglomération, en veillant à bien articuler la nouvelle centralité de Toulouse EuroSudOuest avec les pôles périphériques. **La topographie ferroviaire** représentait une donnée d'entrée pour le projet urbain.

Au final l'enjeu est de poser, dès le début de la réflexion, les contradictions et les difficultés propres à ce type de projet.

Il n'y avait pas de contradiction entre l'objectif de réduire la place de la voiture en ville et celui de maintenir l'accessibilité automobile au PEM. L'objectif de réduction de la place de la voiture en ville se traduirait par la limitation du trafic de transit qui constitue la majorité des flux présents dans le centre-ville de Toulouse. Cette limitation laisserait la possibilité de mieux gérer **les flux de destination** dont fait partie le PEM, en adaptant **l'offre de stationnement** aux parts modales souhaitées.

L'équipe d'EuroImmostar, chargée de la faisabilité financière des scénarios envisage la mise en place **d'un cadre de négociation et de collaboration** entre les différents partenaires publics impliqués dans le projet.

Un des éléments déterminants dans la réussite de ce type de projet est de garantir la faisabilité économique de chacune de ses étapes. La définition de **scénarios financiers s'avère donc essentielles dès l'élaboration du plan guide.**

L'organisation d'un séminaire international permettrait enfin de valoriser le projet Toulouse EuroSudOuest.

La procédure de marché négocié a duré globalement 8 mois entre l'appel à candidatures et le choix de l'équipe missionnée. Cette démarche est plus longue que celle d'un concours.

Certains membres du jury ou du comité technique ont critiqué l'absence de renouvellement des équipes qui travaillent depuis longtemps sur la ville, avec le risque de perdre « l'œil neuf » qui permet les projets innovants.

La préférence pour les équipes ayant déjà une bonne connaissance de la ville était au contraire revendiquée par la SPLA et considérée plutôt comme un atout pour la réussite du projet : ce n'était « *pas une situation de monopole mais une plus-value* ».

Par ailleurs, le choix de dissocier accord-cadre pour le plan guide urbain et études préliminaires pour le PEM rendait acceptable le fait que l'AREP, filiale de la SNCF, puisse participer à des concours financés sur fonds publics¹²⁹.

4.3 UN GROUPEMENT DE COMMANDES POUR LES ETUDES PRELIMINAIRES DU PEM

Les études préliminaires pour le Pôle d'échange multimodal (PEM) sont techniques. Aucun architecte n'intervient pour définir une forme urbaine ou une architecture. Elles constituent la phase 2 du programme d'études et ont vocation à préparer les études opérationnelles.

La question a été de savoir dans quel cadre réglementaire les mener pour poursuivre le partenariat entre collectivité publiques et établissements publics de l'Etat pour choisir ensemble un ou plusieurs prestataires et assurer le financement croisé de ces études.

4.3.1 Préciser les conditions de faisabilité du PEM

Plusieurs objectifs étaient recherchés avec ces études préliminaires :

- définir le contenu technique de chacune des **composantes fonctionnelles du PEM**, des interfaces et des **espaces multifonctionnels**,
- analyser les **interfaces avec les composantes urbaines et ferroviaires** de Toulouse EuroSudOuest,
- déterminer le **phasage** et les conditions de réalisation : mise en service de la LGV (**horizon GPSO : 2022**) et horizon cible (2035),
- en déduire la faisabilité technique du projet et donner une **estimation des coûts**.

Une étude financière de faisabilité

Les études préliminaires devront réévaluer le programme en fonction des faisabilités, y compris foncières. Il sera nécessaire de relativiser les coûts en fonction de l'échelle du projet : le PEM devrait coûter autour d'1 md d'€. A elle seule la LGV devrait coûter 500 M€ à la charge de Toulouse-Métropole.

Ce projet global se déroulera sur 20 ans avec des recettes à attendre qu'il faut évaluer. Il faudra alors faire la part de ce qui est essentiel pour la LGV et ce qui l'est moins

La surface du projet PEM est de 2 ha, y compris le périmètre élargi avec les quais, le remisage du TER. Le coût global sera déterminant (échéance 2015) et des arbitrages pourront être nécessaires.

4.3.2 Un pilotage préservant l'autonomie des maîtres d'ouvrage publics

La SPLA avec l'AMO Louis Berger France ont proposé aux partenaires un mode d'organisation des études préliminaires du PEM adapté aux enjeux.

Un partenariat public-entreprises publiques peut être organisé dans le cadre juridique d'un groupement de commandes pour le marché d'études préliminaires du PEM. Les maîtres d'ouvrage signataires sont de nature différente : CUTM et CG31 (élus), SNCF, RFF (entreprises publiques), SMTC/Tisséo (dépend de la CUTM). Le Conseil régional de Midi Pyrénées et l'Etat seraient associés au groupement de commandes au titre de la convention cadre partenariale¹³⁰ :

¹²⁹ Le PEM fera l'objet d'études préliminaires et de maîtrises d'œuvre indépendantes de l'accord cadre.

¹³⁰ Ils sont partenaires sans être maîtres d'ouvrage.

- cette modalité est prévue à l'article 8 du CMP¹³¹ : elle permet de choisir en commun à l'issue d'une procédure unique **un même prestataire** qui assurera la coordination de maîtrise d'œuvre (MOE) ;
- l'intérêt pour les partenaires réside dans le fait que le groupement de commandes n'a pas pour effet de transférer la maîtrise d'ouvrage d'une personne publique à une autre. Chaque entité demeure maître d'ouvrage, définit son besoin, passe un marché avec le prestataire commun et en assure l'exécution ;
- l'outil opérationnel de maîtrise d'ouvrage s'inscrit dans le système de gouvernance de la convention cadre : l'ensemble des signataires de la convention sont associés au choix du prestataire, au pilotage des prestations **et à la validation des études**. Ce dispositif maintient la gouvernance mise en place avec la convention cadre partenariale.

La convention constitutive du groupement de commandes associe ainsi l'ensemble des partenaires au-delà des maîtres d'ouvrages (les partenaires de la convention). Les services juridiques de la CUTM ont validé le fait que la région et l'Etat figurent dans le groupement de commande même s'ils ne sont pas maîtres d'ouvrage. Ce point sera vérifié par les services juridiques du conseil régional qui valideront le projet de convention. La commission d'appel d'offres devra prendre en compte cet aspect.

L'objet de cette convention constitutive du groupement de commandes est de mettre en œuvre une procédure commune aux membres du groupement pour le choix d'un prestataire chargé des études préliminaires du PEM. Chaque membre du groupement **signe et pilote un marché à la hauteur de ses besoins**.

La désignation du maître d'ouvrage pour les études préliminaires ne préjuge ni du maître d'ouvrage de réalisation des travaux, ni de l'exploitant ultérieur des ouvrages. Il sera néanmoins prudent **d'associer systématiquement les exploitants** aux études préliminaires conduites par les différents maîtres d'ouvrage.

Une chaîne associant maîtres d'ouvrage et exploitants

« Chaque maître d'ouvrage a la possibilité d'aller chercher son exploitant dans les études préliminaires ». Ainsi, la SMTC, maître d'ouvrage, va aller chercher son exploitant (Tisséo) pour l'intégrer dans les études préliminaires et qu'il puisse apporter son expérience au projet.

RFF en tant que maître d'ouvrage, ira chercher son exploitant la SNCF pour pouvoir améliorer le contenu de l'étude.

« Gares et connections » maître d'ouvrage va chercher ses exploitants dans « Boutiques SNCF » et « Police des transports ».

Les études préliminaires permettront de mieux définir les études opérationnelles et les maîtres d'ouvrage de ces études.

Le maître d'ouvrage des études pourra être différent du maître d'ouvrage PRO (projet) comme de celui des études opérationnelles¹³². Chaque maître d'ouvrage reprendra ses prérogatives au vu des résultats des études préliminaires avec ses propres prestataires en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre adaptées au projet.¹³³

Le maître d'ouvrage défini les objectifs, le concepteur doit trouver les solutions.

Le coordonnateur du groupement de commandes est la CUTM

La SPLA, mandataire de la CUTM, sera chargée de la coordination du groupement de commandes et de la synthèse.

Elle assure la rédaction du protocole technique et la mise en place d'une commission d'appel d'offres ad hoc (art 53, CMP) dont le fonctionnement devra être précisé.

Un prestataire unique pilotant le groupement d'entreprises de maîtrise d'œuvre¹³⁴ est désigné. Au stade de la commission d'appel d'offres, l'ensemble des partenaires se prononcent sur le choix du groupement de maîtrise d'œuvre retenu. En tant que pilote, la communauté urbaine assurera au final le choix du prestataire.

4.3.3 Le choix d'une démarche d'approche : domanialité ou fonctionnalité

Une réflexion sur la méthode d'approche **des études préliminaires du PEM** a été proposée par l'AMO¹³⁵. Pas moins de 12 études complémentaires étaient nécessaires pour ce seul objet.

La SPLA avait demandé à l'ensemble des partenaires de la convention cadre de préparer des fiches par équipement pour étudier les interférences fonctionnelles entre maîtres d'ouvrage du PEM.

Exemple : les couloirs souterrains sous la gare dont une partie relève du métro et l'autre partie de SNCF

¹³¹ Voir annexe 4 (8.4.3).

¹³² Comme pour la convention cadre partenariale. Voir 4.1.

¹³³ Il reste une incertitude sur la maîtrise d'ouvrage sur le remisage des TER.

¹³⁴ Groupement de maîtrise d'œuvre constitué de différentes équipes de projet et BET spécialisés pouvant répondre aux différentes problématiques de la commande.

¹³⁵ Comité technique du 20 septembre 2012. Préparation du marché de groupement de commandes.

L'AMO a alors demandé de réfléchir sur la manière d'aborder ces études. La lecture des fiches par équipement montrait qu'il y avait deux points de vue :

- **soit une approche en termes de domanialité** : chaque propriétaire du foncier assure la maîtrise d'ouvrage des études sur ses terrains. Cela correspond à une maîtrise d'ouvrage de la domanialité (ou de la propriété).

Maîtrises d'ouvrage par domanialité

Invariants

SNCF	bâtiment voyageur (BV), parvis
	bâtiment voyageur existant (à démolir)
TISSEO	le métro et le stationnement
CG31	relocalisation de la gare routière et parking
CUTM	desserte du PEM, nouveau parking Périole
RFF	surfaces ferrées, couverture des voies, souterrains

Dans cette approche, il était possible d'élaborer un projet de fonctionnement du PEM sans ou avec interfaces.



Figure 4.5 - PEM - Domanialité des propriétaires fonciers
Source : SPLA Europolia

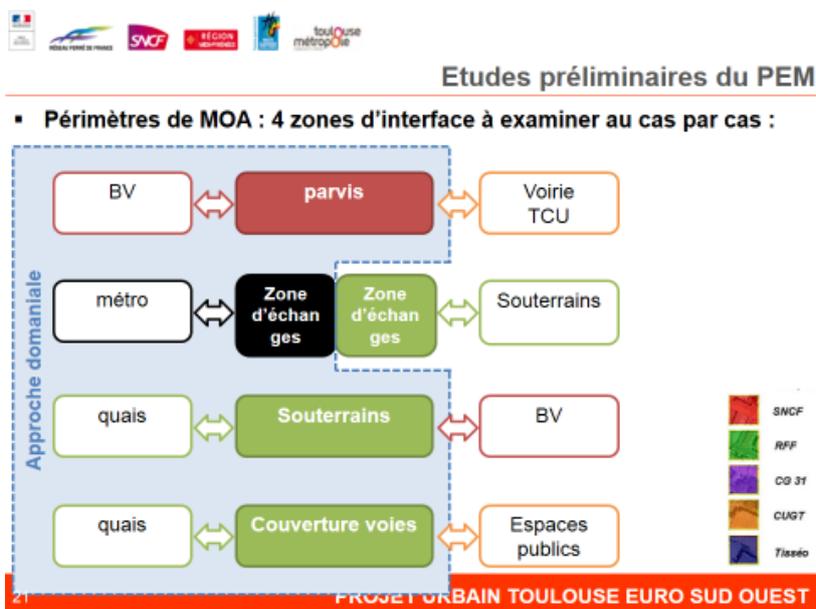


Figure 4.6- Approche du PEM en fonction de la domanialité : proposition de l'AMO (Louis Berger)
Source : SPLA Europolia

BV : bâtiment voyageur

- **soit une approche en termes de fonctionnalités** : une maîtrise d’ouvrage en fonction des fonctionnalités

Cette question renvoie cependant sur la gestion des interfaces entre le projet urbain et le PEM.

Ainsi, la maîtrise d’ouvrage des études préliminaires se révèle essentielle.

Il restait à déterminer les interfaces pouvant être **gérées deux à deux** entre les maîtrises d’ouvrage concernées.

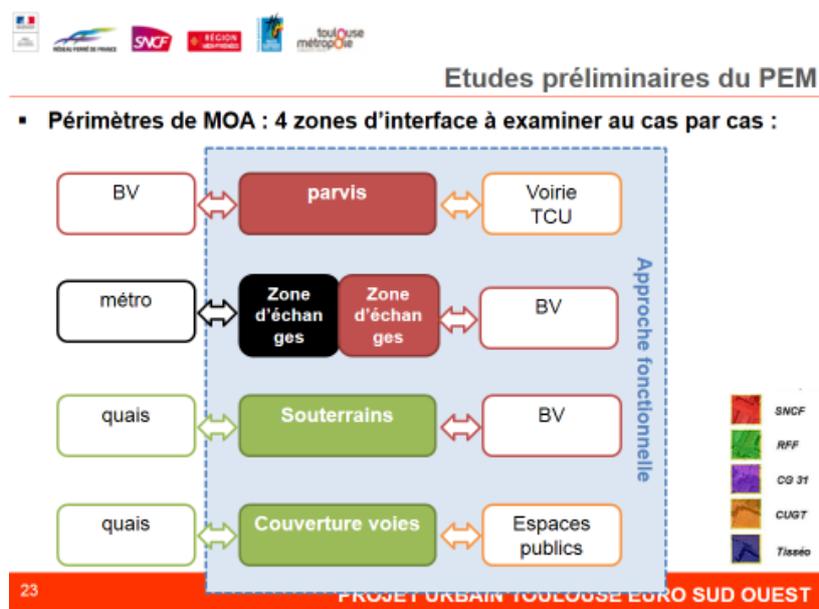


Figure 4.7 - Approche du PEM en fonction de la fonctionnalité : proposition de l'AMO (Louis Berger)
Source : SPLA Europolia

Il est apparu à tous les partenaires qu'une approche par la domanialité ne convenait pas. Une approche par fonctionnalité ou par hiérarchie entre les fonctions semblait préférable. La fonctionnalité reste pérenne même si la domanialité est mouvante¹³⁶.

Cette réflexion avait une **incidence directe sur la manière de rédiger l'appel d'offres** sur le groupement de commandes. Cela demandait un Comité de pilotage fort, capable de « regarder en face les obstacles à surmonter ». Il fallait notamment faire la part entre :

- les éléments invariants : maîtrise d'ouvrage claire des études ;
- les éléments d'interface : appartenant à l'ensemble ou à certains des maîtres d'ouvrage intervenant sur le PEM.¹³⁷

La question des interfaces devait être approfondie avant de rédiger le cahier des charges pour le groupement de commandes. Les périmètres de ces interfaces devaient être suffisamment précis.

4.3.4 Le cas particulier des espaces multifonctionnels

Parmi les espaces multifonctionnels qui posaient encore des questions en septembre 2012 figuraient :

- la couverture des voies (avec un coût élevé) : mixte entre RFF et la communauté urbaine (espaces public) ;
- le parvis : espace multifonction à gérer entre la SNCF, la communauté urbaine et Tisséo ;
- les souterrains : mixte RFF, SNCF(BV) ;
- la zone d'échanges : mixte SNCF /Tisséo.

Les fiches études devaient être rédigées sous cette approche fonctionnelle.

Avec le même prestataire d'études chacun pouvait se rapprocher en fonction de ses complémentarités.

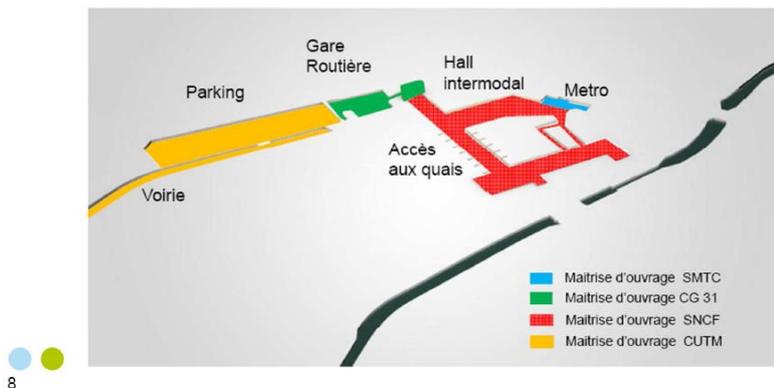
¹³⁶ Il était notamment question d'une fusion entre RFF et SNCF en janvier 2013.

¹³⁷ RFF redoutait une approche trop complexe des interfaces : il proposait que les maîtres d'ouvrage débattent entre eux en réunions bilatérales des interfaces qui les concernent (circuit plus court) en fonction des enjeux. Ces questions étaient trop complexes pour être débattues en comité technique.



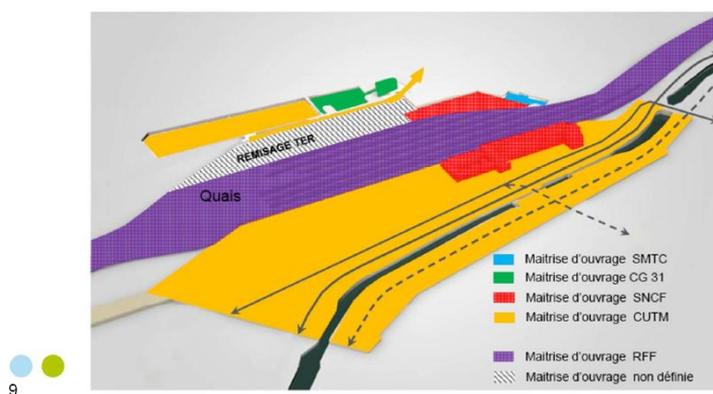
Périmètre de MOA CUTM pour les EP du PEM

Niveau 141 : les échanges intermodaux - *Horizon Cible*



Périmètre de MOA CUTM pour les EP du PEM

Niveau 145 : la relation avec la ville - *Horizon Cible*



Périmètre de MOA CUTM pour les EP du PEM

Niveau 151 : les relations avec le quartier - *Horizon Cible*

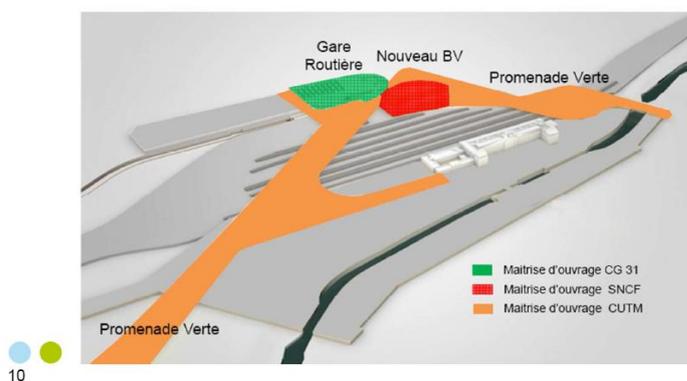


Figure 4.8 - Bilan des maîtrises d'ouvrage des études préliminaires du PEM selon les niveaux
Source : SPLA Europolia / AREP / AMO Louis Berger France

Le cas spécifique des espaces multifonctionnels

Les textes relatifs aux groupements de commande ne prévoient pas de maître d'ouvrage spécifique pour les espaces multifonctionnels. Soit on délègue la maîtrise d'ouvrage soit on est mandataire.

Cela ressort des effets d'une complexité multi-contractuelle.

Pour ces espaces multifonctionnels, un seul maître d'ouvrage prend en charge les études.

*Dans la validation du DCE (dossier de consultation des entreprises), le maître d'ouvrage fait **valider** par les autres parties prenantes qui ne sont pas directement maîtres d'ouvrages : par exemple SMTC, RFF.*

Le maître d'ouvrage unique associe les parties prenantes pour verrouiller les relations contractuelles.

Exemple de la couverture des voies

** le maître d'ouvrage est la CUTM, comme pour le parvis ;*

** il devra associer la SNCF pour les reprises d'appuis, les éventuelles créations d'accès aux quais par le niveau supérieur (le prévoir systématiquement), pour la sécurité, les portiques, les points d'entrée en gare ;*

** il devra associer RFF pour l'extrémité de la couverture qui arrivera sur le bâtiment voyageur et pour les quais ;*

** il sera nécessaire d'associer les partenaires et les exploitants (transport urbains, gares routières).*

Pour les **espaces multi fonctionnels un seul maître d'ouvrage prend la responsabilité pour les autres : il sera nécessaire de préciser** quels engagements il prend par rapport aux autres partenaires. Chacun des maîtres d'ouvrage concernés devra associer les partenaires qui lui sont nécessaires.

La SPLA sera chargée d'organiser la relation entre le maître d'ouvrage et celui ou ceux qui exploitent : Il s'agit d'une gouvernance partenariale et intégrée, même si tout n'est pas écrit.

Interfaces entre le plan guide urbain et le PEM

- le devenir de la verrière (inscrite à l'inventaire supplémentaire des Monuments Historiques), était-il opportun de la démolir, elle avait sa fonctionnalité (protection des voyageurs sur les quais et couverture des voies).
- le quai militaire ne sert que pour les défilés de la fête nationale. Il est à l'interface entre les études urbaines et ferroviaires. Le ministère de la Défense avait donné son accord de principe pour une relocalisation.
- les études relatives à la couverture des voies peuvent servir de marge d'ajustement du projet.

Les différents maîtres d'ouvrages partenaires ont décidé de se rapprocher, notamment sur la base des interfaces repérées et de compléter les fiches à transmettre au Comité de pilotage pour préciser le montage financier des études préliminaires du PEM (définition des tâches et chiffrage des études correspondantes).

Lors du comité technique du 19 avril 2013 une partie des fiches d'études avaient été précisées et chiffrées. Il était demandé de finaliser leur rédaction pour une validation par le comité de pilotage du 3 juin, pour être prêt à lancer la consultation en juillet 2013. Si ce calendrier est tenu, il aura fallu près d'une année pour aboutir à cet appel d'offres, ce qui montre l'importance d'une bonne préparation d'un projet complexe.

La SPLA Europolia a encadré la mise en forme et la sécurisation juridique du cahier des charges des études préliminaires :

- mise au point du protocole technique général commun à l'ensemble des maîtres d'ouvrage et validation commune ;
- mise au point et validation de la convention constitutive du groupement de commande ;
- mise au point d'un cahier des charges type qui sera complété et adapté par chacun des maîtres d'ouvrage concernés en fonction de leurs besoins, en associant les autres partenaires et exploitants. Une méthode d'approche systématique a été proposée par la SPLA et son AMO.

4.4 DES ENQUETES PUBLIQUES SPECIFIQUES

Contrairement à la stratégie développée dans le cadre du Parc des expositions de Toulouse Métropole, où la volonté de la SPLA est de regrouper l'ensemble des enquêtes publiques nécessaires au projet dans une procédure unique (permettant de gagner du temps et de limiter les risques de recours potentiels), la nature des enquêtes publiques pour le projet Toulouse EuroSudOuest est trop différente pour envisager cette démarche. Les enquêtes publiques de RFF ou de la SNCF doivent être lancées très en amont des projets.

Ce décalage temporel structurel exclut des enquêtes publiques conjointes. L'important sera de ne pas cloisonner les demandes et d'assurer le maximum de cohérence entre les différents projets soumis à enquête publique. Chacune de ces enquêtes partielles pourrait contenir déjà les principaux éléments simplifiés des autres projets qui seront déjà disponibles et qui seront soumis ultérieurement également à enquête publique.

En effet, le projet urbain devra être validé après un processus de concertation et une mise en compatibilité du PLU pour permettre le projet.

5 LA RECHERCHE DE MONTAGES INNOVANTS

L'un des objectifs majeurs de la SPLA est de maîtriser le foncier stratégique permettant de réaliser le projet urbain tout en contrôlant l'évolution des prix fonciers et immobiliers et en récupérant les plus-values foncières générées par les importants investissements publics et la transformation d'image du secteur.

Ensuite, face à l'ampleur de la tâche et l'ambition du programme de construction de bureaux, commerces et logements, il s'agira de constituer des partenariats innovants avec les acteurs privés, sous des formes juridiques spécifiques à trouver puisque la SPLA, contrairement à une SEM, ne peut pas ouvrir son capital au privé pour monter des projets.

Enfin, l'éventualité d'une Opération d'Intérêt National ou d'un Contrat de développement métropolitain reste à débattre. Il convient d'en apprécier les avantages et les limites.

5.1 UNE STRATEGIE DE MAITRISE FONCIERE

Il peut y avoir une contradiction entre la volonté de communication et de concertation, pour favoriser l'adhésion des populations locales au projet, et la maîtrise du foncier nécessaire au projet, dans un contexte où le foncier mutable est rare. Dès qu'ils sont rendus publics, ces derniers peuvent attirer des opérateurs immobiliers et des marchands de biens qui prennent position sur les immeubles ou les parcelles les plus stratégiques. La Communauté urbaine doit donc tout en limitant l'information, définir une stratégie d'acquisition foncière ciblée pour faciliter la réussite du projet et se réserver la capacité de préempter.

Outre cet objectif de prendre position sur des parcelles stratégiques, la Communauté urbaine souhaite récupérer la plus-value foncière liée aux importants aménagements publics envisagés pour financer ses investissements dans les espaces et équipements publics d'accompagnement.

Enfin, l'objectif est également de préserver les intérêts des populations habitants des quartiers en voie de paupérisation. La requalification de ces quartiers doit être accompagnée pour diversifier l'offre, assurant une mixité sociale et fonctionnelle, tout en maintenant une offre locative et en accession à la propriété abordable.

C'est en fonction de ces objectifs que la SPLA et la Communauté urbaine ont défini une stratégie foncière tout en organisant les modalités et s'en donnant les moyens financiers.

5.1.1 Les tendances spontanées du marché

Le quartier au sud de Matabiau (Bayard-Belfort) est en voie de paupérisation, sans parc locatif social public, mais avec des logements sociaux de fait de mauvaise qualité et inconfortable en grand nombre. C'est le quartier de la drogue et de la prostitution. Tous les quartiers autour de la gare vont être impactés fortement par le projet, dont celui-ci.

Les promoteurs locaux sont au courant des projets de mutation du secteur de Matabiau. Ils essaient de prendre position sur les quartiers environnants, dans une logique de rentabilisation immédiate du foncier, au détriment d'un projet urbain et de développement de l'habitat à vocation sociale. Leur stratégie actuelle est d'acquérir des immeubles mis en vente, en payant le foncier très cher, l'objectif étant de réaliser des résidences hôtelières et des résidences pour étudiants, produits pour investisseurs qui sont très recherchés, Toulouse étant le « terrain béni » de la défiscalisation immobilière. Les autres formes de renouvellement se font sous forme de résidences fermées qui ne répondent pas aux objectifs urbains de la Communauté.

Outre l'enjeu de calmer la hausse des prix générée par ces acquisitions de promoteurs, il s'agit de faciliter une requalification de ces quartiers, tout en préservant une mixité fonctionnelle et sociale, en développant une offre attractive en direction des familles tant en type de logement que niveau de prix, enrayant leur départ de la ville centre et le développement de l'étalement urbain.

Il s'agit aussi d'éviter les évictions des populations les plus fragiles qui y résident (objectifs sociaux, mixité sociale, préservation de population précarisées).

Les riverains sont également au courant des projets, mais sont dans une toute autre logique. Ils craignent une évolution de leur quartier et de tout ce qui en fait une qualité de vie qu'ils apprécient localement : une faible densité, « l'entre soi », un environnement « calme ».

Les fortes densités prévues, le développement d'un parc de 500 000 m² de bureaux, vont transformer le quartier, faire monter les prix, contraignant au départ les ménages à faibles ressources qui y vivent si la Ville n'y veille pas. Les résidents continuent à refuser la densité, assimilée au quartier du Mirail et au mélange de populations qui y résident : « *c'est un tabou* »¹³⁸.

Ils subissent en même temps de fortes pressions à la vente par les promoteurs.

Les commerçants locaux se mobilisent également contre les projets de développement commercial, craignant de n'être pas en mesure de résister à la fuite de leur clientèle vers les nouvelles offres sur Matabiau.

5.1.2 Des outils fonciers réglementaires inadaptés aux enjeux

Une remise en cause des outils réglementaires traditionnels

Les outils réglementaires utilisés par la CUTM pour prévenir le développement des projets de construction sur le périmètre du projet urbain sont de deux types :

- les périmètres de **sursis à statuer** (L 111-10 du CU) : ils couvrent globalement 80 ha¹³⁹ ;
- les périmètres de **constructibilité limitée** (L 123.2a du CU) : ils représentent 12 ha (4^o modification du PLU en décembre 2010).

Ces outils ne sont pas adaptés à la problématique du projet urbain sur Matabiau. Ils introduisent des incertitudes juridiques, certains promoteurs pouvant contester le sursis à statuer opposé par la Ville pour ménager sa marge de manœuvre d'intervention dans la définition du projet, lorsque le permis respecte la réglementation du PLU.

La ZAD ne constitue plus un outil opérationnel efficace

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 préfet et le juge de l'expropriation y étant défavorables, car cela porte atteinte au principe de propriété. Dorénavant, 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.

La procédure de ZAD n'aurait ainsi plus d'utilité pour maîtriser les prix. Cependant, elle permet aux propriétaires de **faire jouer leur droit de délaissement**, donnant une année à la Communauté urbaine pour mobiliser les fonds pour acquérir l'ensemble de leur foncier. Une réserve financière doit être prévue à cet effet.

5.1.3 La mise en place d'une stratégie foncière sur la durée

La difficulté du projet réside dans la concurrence foncière sur un secteur très convoité. Contrairement aux extensions périphériques, il n'y a aucun foncier disponible, la seule mutabilité de foncier à espérer étant du foncier ferroviaire.

La SPLA a été mandatée par la CUTM pour définir une stratégie foncière en tenant compte de la situation des terrains et des enjeux portant sur les différents quartiers entourant la gare de Matabiau. Sa mission est notamment de mettre en place les outils de régulation permettant de concrétiser cette stratégie et d'enrayer la spéculation sur ce quartier à enjeux. Elle met en séquence le diagnostic, les stratégies et les outils.

Elle est chargée de réaliser un bilan de cette stratégie tous les 6 mois, avec production d'une cartographie des acquisitions réalisées et celles restant à programmer.

La SPLA distingue plusieurs types de périmètres dans lesquels les interventions seront différentes :

- 1/ un périmètre d'environ 400 ha : ce territoire est celui de l'ensemble du projet Toulouse EuroSudOuest¹⁴⁰ ;
- 2/ un périmètre plus restreint de 215 ha : il correspond au projet urbain (plan guide) ;

¹³⁸ Voir les observations lors des enquêtes publiques à l'occasion de la révision générale du PLU de Toulouse.

¹³⁹ Le sursis à statuer peut faire l'objet de recours des promoteurs, s'il est opposé à une demande de permis de construire qui respecte les règles du PLU, sur le motif d'un projet urbain qui n'est pas encore défini. Si le juge donnait raison aux promoteurs et annulait le sursis à statuer, sur le principe du respect du droit des sols, les promoteurs s'engouffreraient dans cette brèche ouverte en s'appuyant sur une jurisprudence défavorable à la Ville, avec le risque d'une mutation non maîtrisée des secteurs stratégiques, compromettant le projet urbain à venir.

¹⁴⁰ Ce territoire se recouvrait avec celui du projet d'OIN.

3/ les périmètres opérationnels stratégiques autour du pôle d'échange multimodal de Matabiau : 30 ha sont concernés, recouvrant la gare et ses abords immédiats.



Figure 5.1 - Périmètre de travail pour le plan guide urbain phase du diagnostic (avril 2013

Source : SPLA Europolia/BAU

Pour ce qui concerne les périmètres opérationnels, plusieurs natures d'opérations peuvent être identifiées :

- PEM (pôle d'échange multimodal) de la gare ;
- Les interventions d'aménagement ;
- Le dossier CEAT ;
- L'opération de rénovation urbaine des quartiers vétustes autour de la gare.

La nature de ces fonciers est très différente :

1/ Les fonciers stratégiques des acteurs publics :

- SNCF, RFF : ce foncier stratégique public à dominante ferroviaire est appelé à muter à moyen et long terme avec une mixité de types d'interventions qui sera précisée dans le projet urbain. Les emprises ferroviaires seront restructurées et évolueront en fonction des différents besoins recensés ;
- Conseil général de Haute-Garonne : les emprises de la gare routière. Un accord du Conseil général sera nécessaire pour faire muter ces terrains¹⁴¹.
- Ville de Toulouse : les terrains des ateliers municipaux du Raisin, Lapujade.

2/ Le foncier stratégique opérationnel sur des terrains occupés par de l'habitat dont beaucoup sont des points durs.

Le traitement des **franges** de l'opération Matabiau sera encadré avec la définition des opérations nécessaires. Leur mutation est envisagée à moyen et long terme sur la base du projet urbain

3/ Un foncier de renouvellement urbain : il s'agit de secteurs denses compris entre le centre-ville et le quartier des gares (ferroviaires et routières). Ce foncier est destiné à muter à court et moyen terme : secteurs d'intensification urbaine, quartiers anciens dégradés. La mutation est en cours (opération Lapujade). Plusieurs opérateurs sont en train de prendre position sur ces quartiers mutables. Cette problématique avait déjà été repérée mais le projet de PNQRD n'a pas abouti avec la CDC et l'Etat. Il serait à reprendre en compte.

5.1.4 Une gestion différenciée des différents périmètres

5.1.4.1 Trois natures d'interventions sont proposées par la SPLA

1 : un gel de la construction (périmètres jaunes)

Il s'agit d'un foncier nécessitant un remembrement urbain préalable : il couvre 12,5 ha

¹⁴¹ Les débats lors des comités techniques mettent en évidence une réticence du Conseil général à déplacer la gare routière. S'il consent à faire les études pour un déplacement sur Périole, il affirme que cela ne préjuge pas de sa décision finale.

Il sera nécessaire de mobiliser deux outils traditionnels : le PLU, l'article L 123-2a du code de l'urbanisme (périmètres de construction limitée).

Cette zone permet de traiter les franges et les interfaces avec le projet, entre Matabiau et Borderouge

Il sera nécessaire de tenir cette position jusqu'en fin 2013, jusqu'à la mise en place du projet urbain (approbation du plan guide)¹⁴².

Cette stratégie vise à geler tous les mouvements fonciers d'opérateurs qui se positionnent sur ces secteurs à enjeux. La mise en œuvre de cette stratégie peut se faire en étant à l'écoute des habitants. En effet, l'information circule beaucoup entre habitants du secteur.

2 : une veille foncière : surface couverte de 24,5 ha (couleur violette)

- franges du projet urbain de Matabiau (4,5 ha) : secteur de Périole et du 10 Avril ;
- secteur Bayard Belfort : 20 ha.

Il s'agit des terrains périphériques du projet. Plusieurs outils juridiques seront mobilisés : préemption d'opportunité, maîtrise des droits de construire (L 111-10 CU : périmètre de sursis à statuer).

Méthode : un suivi fin des DIA est assuré sur des séries statistiques longues.

A cette veille à caractère informatif se rajouteront des interventions au cas par cas pour **capturer des fonciers stratégiques**. Ces acquisitions concerneront les opportunités qui se présenteront : une étude des enjeux et de la faisabilité technique et financière de ces opérations sera faite, avec le montage du plan de financement. Toulouse Métropole choisira à partir de ces études et simulations les acquisitions prioritaires à faire¹⁴³.

Les volumes de mises en vente se concentrent essentiellement dans le secteur de Bayard Belfort : environ 10 DIA sur le quartier chaque mois. Le niveau de prix est de l'ordre de 2 300 € par m² voire 2 400 € par m², sauf le secteur des Chalets qui est plus cher. La faisabilité des montages d'opérations possibles sera testée à chaque fois.

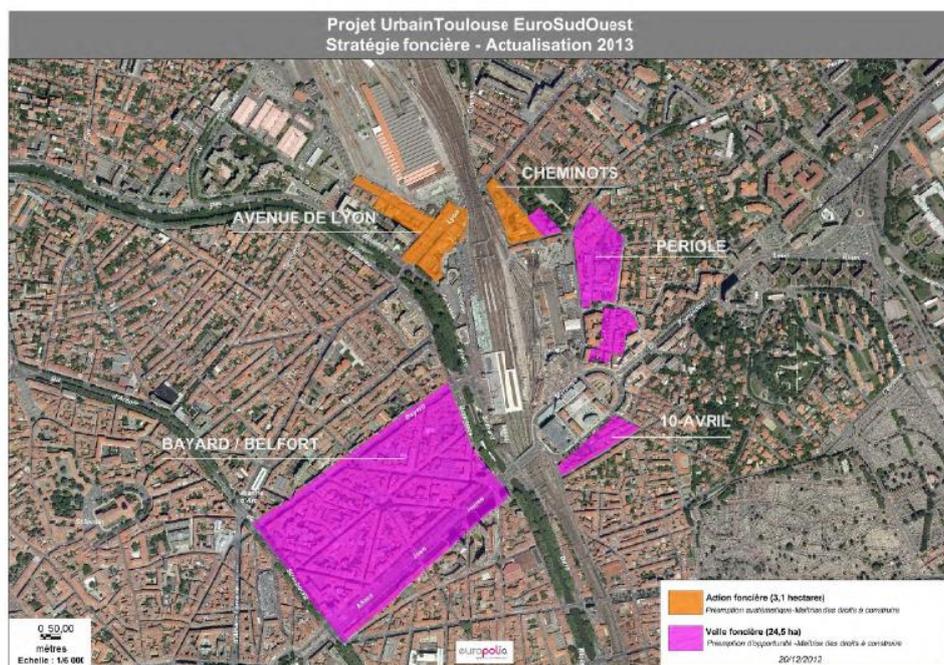


Figure 5.2 - Une stratégie d'action foncière et de veille
Source : SPLA Europolia

3° : la délimitation d'un Périmètre d'action foncière (couleur orange)

Ce foncier est nécessaire au projet urbain : 3,4 ha.

Deux outils seront utilisés : la préemption systématique et la maîtrise des droits à construire (L 110-1 : sursis à statuer).

Ce secteur concerne **l'avenue de Lyon** entre Matabiau et Raynal et le secteur de la rue des Cheminots.

Le niveau des valeurs foncières se situe autour de 2300 € par m² de SHON.

¹⁴² La première hypothèse était d'assurer ce gel jusqu'en fin 2015. La commission d'enquête de la révision du PLU de Toulouse a refusé sur une aussi longue période, et autorisé cette stratégie jusqu'en fin 2013, disant que le projet urbain sera alors une protection. Compte tenu de l'impact des élections municipales, le plan guide urbain ne devrait être finalisé qu'en fin 2014.

¹⁴³ Voir infra 5.1.7.

- Trois secteurs prioritaires sont définis avec les données relatives au parcellaire et à la typologie de l'habitat (niveaux).
- 1/ l'ouest de l'avenue de Lyon : 5600 m², 20 parcelles, SHON estimée : 5500 m², coût : 12,6 M€
 - 2/ de part et d'autre de l'avenue de Lyon, rue des Jumeaux : 17 300 m², 65 parcelles, 19 000 m² de SHON estimée, 43,8 M€.
 - 3/ rue des Cheminots : 8600 m², 33 parcelles, 10158 m² de SHON, 23,3 M€
 - 4/ La mutation du secteur Périole a été obtenue de haute lutte avec la SNCF. Certains postes sont obsolètes, ce point dur exige une relocalisation des installations.
 - 5/ La station-service Shell sera à acquérir car elle est tout particulièrement stratégique.

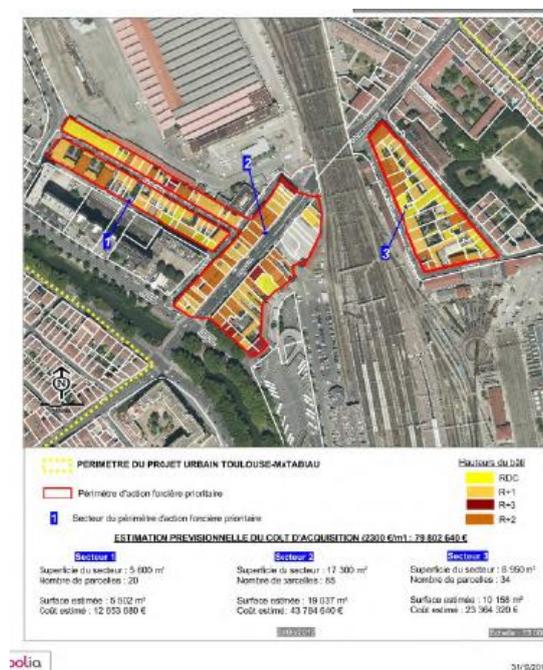


Figure 5.3 - Un programme d'acquisitions foncières prioritaires
Source : SPLA Europolia

Chaque secteur analogue fait ainsi l'objet d'études : analyse du secteur et stratégies foncière adaptée à développer. Il en résulte une synthèse sous forme de **carte d'actions foncières**, outil de pilotage de la stratégie foncière. Cette carte est mise en circulation entre les différents services de la CUTM pour validation et/ou compléments. Elle prend en compte la largeur de la façade sur rue et la profondeur des parcelles.

5.1.4.2 Une stratégie foncière modulée en fonction des enjeux

1/ premier niveau : **acquisition d'un immeuble entier**. Cela permet de prendre position sur le quartier. Dans l'attente de son affectation définitive, l'immeuble peut être acquis pour répondre aux besoins d'introduire de la mixité sociale dans le quartier (mise en cohérence avec les besoins évalués dans le cadre du PLH).

2/ second niveau : politique de **renouvellement urbain**.

Exemple : les immeubles de la rue Denfert-Rochereau

Une connaissance du bâti et une analyse urbaine seront nécessaires. Des apports financiers peuvent être obtenus dans le cadre du PRU.

Dans le cadre de cette stratégie, le foncier serait acquis dans deux cas : soit des prix trop élevés, soit des prix trop bas. Il faudra à chaque fois juger de l'opportunité de l'acquisition :

- si les prix sont trop hauts, il faudra savoir pour quelles raisons et s'il est nécessaire de préempter.
- les prix trop bas peuvent être le fait de spéculateurs qui achètent des logements très dégradés, les rénovent puis les louent très cher, faisant monter les références de prix sur le quartier. Dans ce cas, acheter une partie de l'immeuble permet de **fixer des références de prix par blocs ou par segments de rue**. Ce type d'intervention peut se généraliser dans les périmètres insalubres.

Une politique systématique d'acquisition concerne également les ventes d'indivisaires. La négociation se fait à l'amiable.

3/ troisième niveau : recycler certains immeubles en logement locatif social.

Cette intervention lourde concernera les îlots dégradés, avec opérations de curetage. Une intervention sera également justifiée en cas d'alerte sur le niveau des prix : il s'agira alors d'acquérir le bien pour réguler les prix fonciers du secteur.

La SPLA constate en effet que quelques immeubles sont revendus à la découpe, notamment rue Denfert-Rochereau. Il s'agit de spéculateurs. En cas d'immeuble entier, la CUTM ne dispose d'aucun outil pour prévenir cette méthode, sauf à constater la revente par lots.

Le plan guide devra également aborder le cas des parcelles bloquées de la ZAC Marengo maintenant clôturée, qui empêchent de finaliser ce projet¹⁴⁴. Les riverains sont mobilisés contre cette opération alors que la collectivité n'est propriétaire que d'un tiers des terrains. Il n'y a plus aucune mutation sur ce secteur resté en friche. Plusieurs logements sont squattés.

Une sensibilisation des propriétaires fonciers pour vendre leur bien directement à la CUTM

Dans certaines copropriétés, la CUTM a procédé à des acquisitions ciblées en préemptant systématiquement et en participant aux réunions de copropriété¹⁴⁵. Au bout de quelques acquisitions, les autres propriétaires viennent spontanément proposer à la Communauté urbaine d'acquérir leur bien.

Cette situation se rencontre également lorsque des acquisitions répétées se font dans des immeubles d'une même rue : les propriétaires de logements et d'immeubles entiers viennent spontanément proposer à la ville de racheter leur bien.

« Les gens viennent dire ; on est d'accord avec votre projet, nous sommes trop vieux pour continuer, on vous vend l'immeuble pour vous permettre de concrétiser le projet. Ils préfèrent maintenant vendre à la ville ».

Une stratégie défensive peut contrer les pratiques spéculatives de promoteurs : la Ville peut délivrer le permis de construire puis immédiatement après préempter le terrain. L'opération ne se fera pas. Les promoteurs qui n'acceptent pas de jouer le jeu en évitant d'intervenir sur ces secteurs stratégiques seront « échaudés » après deux ou trois expériences de cette sorte. Ils comprendront qu'ils perdent leur temps à intervenir alors que la ville « leur a demandé de laisser ces secteurs tranquilles ». La position de la Ville risque cependant d'être fragile, tout en mettant le quartier hors marché.

Un outil d'aide à la décision

La SPLA Europolia a mis au point un outil d'aide à la décision pour guider le conseil communautaire dans le choix des immeubles et terrain à préempter. Cette méthode évalue la faisabilité opérationnelle technique et financière d'îlots ou de parcelles, afin de permettre à la CUTM de pouvoir saisir les opportunités lors de DIA ou de négocier par anticipation avec les propriétaires d'immeubles stratégiques. Chaque opportunité est évaluée en fonction de trois scénarios comparatifs : hypothèse lourde de démolition reconstruction avec intensification urbaine, hypothèse basse avec des interventions « a minima », hypothèse intermédiaire¹⁴⁶.

5.1.5 La mobilisation de l'EPFL

Cette stratégie foncière est échelonnée dans le temps et calée sur la temporalité de la définition du projet urbain.

2011-2015 : phase transitoire, le maître d'œuvre est l'EPFL. L'objectif de son intervention sera d'assurer une régulation foncière pour anticiper les projets d'aménagement et d'acquérir le foncier nécessaire à l'opération projetée.

Il distinguera entre :

Action foncière dite « passive » : qui consiste à n'intervenir que lorsqu'il y a une DIA avec une demande d'acquisition ;

Veille foncière : il s'agira de saisir les opportunités.

Fin 2013 (2014) : mise en œuvre du plan guide Toulouse EuroSudOuest.

Tous les éléments de l'étude seront achevés, le foncier stratégique opérationnel sera identifié et validé par le maître d'ouvrage.

2014/2015 : concession d'aménagement à la SPLA

2015 : création de l'opération publique d'aménagement avec DUP pour acquisition foncière, pour pouvoir capter les fonciers stratégiques opérationnels pour le plan guide. Cette DUP marquera l'engagement du processus opérationnel.

¹⁴⁴ Opération « 10 avril ».

¹⁴⁵ Une stratégie d'intervention couplée entre la Ville et un bailleur social vise à contourner les règles de plafonnement des voix pour voter les travaux en assemblée générale. Un même propriétaire, quel que soit la part des logements dont il dispose, ne peut pas disposer de plus de 51 % des voix d'une copropriété.

¹⁴⁶ Voir Annexe 8.5.6.

2016 : rétrocession par l'EPFL à la SPLA. Mise en œuvre par la SPLA d'une action foncière active avec expropriation si nécessaire. Les recettes de l'opération d'aménagement permettront de financer le foncier.

Cette proposition de stratégie a été validée et mise en place en coordination avec les services techniques de la CUTM et l'EPFL¹⁴⁷ :

1/ **Le périmètre du DPUR** (droit de préemption urbain renforcé) a été étendu pour inclure celui du plan **d'action foncière et couvre 68 ha** : les préemptions se font systématiquement pour chaque déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Il y a ainsi mise en cohérence entre les périmètres à enjeux urbains et les périmètres déjà traités par l'EPFL¹⁴⁸ ;

2/ Dans le périmètre de **veille foncière**, les prix des DIA sont surveillés et la CUTM n'intervient qu'à titre de régulation. Avec l'outil de suivi mis en place, la SPLA peut savoir qui est vendeur et qui est acheteur. Les services peuvent intervenir pour négocier et peser sur les intentions de vente. Si le prix est faible, ils laissent faire, si le prix est élevé ils le bloquent, le propriétaire retire son bien de la vente, cette dernière ne se fait pas mais permet en même temps de ne pas créer de référence de prix élevée.

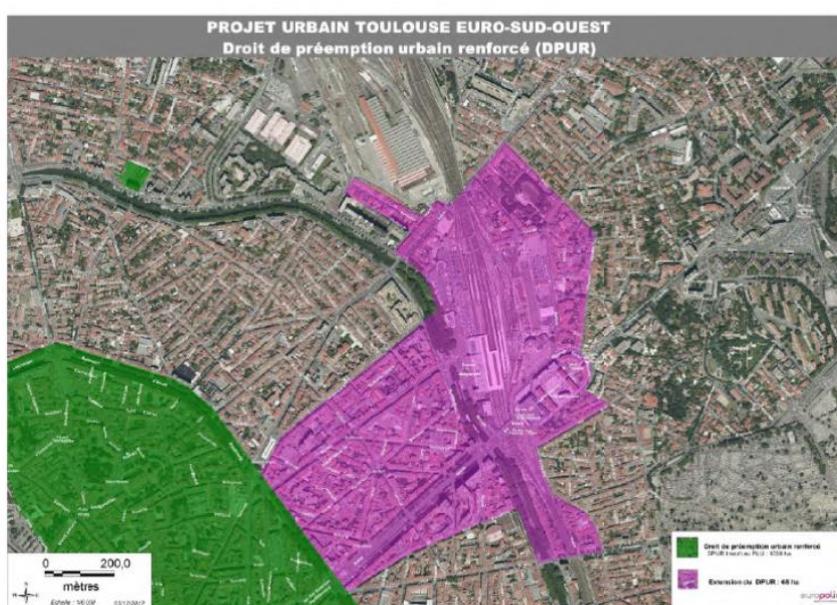


Figure 5.4 - Un élargissement du périmètre de DPUR
Source : SPLA Europolia

3/ **Un budget foncier** a été « sanctuarisé » à concurrence de 10 M€ par an, avec une enveloppe globale prévisionnelle d'environ 75/80 M€. En effet, la SPLA préfère acquérir maintenant à 2 000/2 500 € par m², plutôt que 4 000 € dans deux ou trois ans lorsque la conjoncture va repartir.

Ce périmètre d'action foncière renforcé permet de maîtriser les transactions, faire savoir aux promoteurs qu'il est inutile de venir sur ces secteurs (effet dissuasif) et surtout il évite de mauvaises références qui hypothéqueraient l'avenir en cas d'expropriation.

4/ des études complémentaires sont engagées pour préciser l'opportunité d'une intervention sur certains secteurs un peu plus excentrés, situés au franges du périmètre d'action foncière, tout en pouvant contribuer au projet urbain¹⁴⁹.

5/ Des **opérations tiroir** sont envisagées pour reloger les habitants et les activités situés dans les secteurs stratégiques.

Un tableau de suivi des DIA est proposé aux services de la CUTM tous les trois à six mois¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Le groupe de travail est piloté par Nicolas Gigot (DGA). Il comprend plusieurs services de la CUTM : DGUD (coordination et secteur de la gare et de Toulouse centre, DGU : service des opérations foncières, Planification PLU et permis de construire, EPFL.

¹⁴⁸ Cette solution a été adoptée pour gérer les rapports de force avec les promoteurs qui continuent à intervenir sur les secteurs à enjeux. Il était difficile de légitimer un sursis à statuer pour un permis, sous le motif que le projet d'immeuble de logements à destination d'investisseurs ou de résidences pour étudiants serait contraire au projet urbain, pourquoi un parking ne doit pas être démolit. Le risque sinon était de subir des recours de promoteurs contre le sursis à statuer dès lors que le projet respectait les règles du PLU. Il n'est pas possible d'instaurer un DPUR pour réserves foncières sur 150 ha.

¹⁴⁹ Terrain public du CEAT où la CUTM dispose d'un droit de préférence et secteur de Jolimont.

¹⁵⁰ Voir Annexe 5.1. Bilan 2012.

En fin juin 2013 le bilan faisait état de 30 acquisitions réalisées depuis fin 2010. La nature de ces acquisitions laisse une part toujours plus grande aux ventes directes par les propriétaires. Alors qu'en 2011 il n'y avait que des préemptions parmi les 23 acquisitions, il n'y a eu que des ventes amiables en 2012.¹⁵¹

5.1.6 L'enjeu du maintien des habitants actuels et l'organisation de la mixité sociale

La SPLA porte les préoccupations sociales de la Communauté urbaine. Elle prend activement position pour éviter une mutation sociale des quartiers environnant le PEM compte tenu de l'intervention très active des promoteurs, à la recherche de terrains pour construire des logements de défiscalisation (sous le nouveau régime Duflo), des résidences d'affaires ou hôtelières et des résidences pour étudiants. Toulouse est depuis plusieurs années une ville privilégiée par les investisseurs. Les rénovations récentes se font en effet sous la forme de résidences fermées (exemple de la rue des deux Jumeaux, du quartier Bayard-Belfort). Ces résidences haut de gamme voisinent avec des immeubles insalubres et de l'habitat social de fait.

La CUTM veut éviter que ces quartiers ne mutent vers des résidences haut de gamme (de l'ordre de 6000 € le m²). Le risque est également que les ménages acquièrent des logements vétustes et se voient expropriés dans trois ans sans pouvoir se reloger avec les indemnités qu'ils en percevront. Afin de l'éviter, la ville affiche clairement sa volonté de préempter, de contrôler et de réguler les prix de vente¹⁵².

Par sa politique de préemption et de cession temporaire et définitive des locaux acquis à des bailleurs sociaux, une mixité sociale volontaire se développe qui devra être confortée par des montages plus systématiques la favorisant.

5.1.7 Une modification ultérieure du PLU

Cette reconquête qualitative de secteurs aux franges du futur PEM et/ou intermédiaires avec le centre-ville historique ne pourra pas se faire dans une modification du PLU. Ce dernier a été récemment fait l'objet d'une révision générale avec enquête publique, qui a introduit quelques améliorations. Il a peu changé autour de la gare de Matabiau.

Le règlement reste relativement ouvert mais la densité autorisée est modérée, les habitants rejetant toute forme de densification. Dans l'état actuel du PLU, la programmation réalisée par EGIS de 600 000 m², et d'autant plus, dans sa récente version, de plus 1 million de m² avec quelques IGH ne serait pas possible.

En effet, en ne considérant que les règles de hauteur, la hauteur maximale autorisée ne peut dépasser 18,5 m soit R+5 niveaux en zone UA2 (quartier Bayard-Belfort), 15,5 m (soit R+4) en UA3 ou UB2 (faubourgs), voire 12,5 m soit (R+3) en UB1. La hauteur maximale serait de 24 m en zone UP. La programmation d'Egis prévoit une intensification urbaine entre R+7 et R+1 avec un (ou plusieurs) IGH de 20 étages.

Dès que le plan guide sera défini et adopté, définissant la vocation des différents quartiers et îlots entourant le PEM, que le projet sera traduit en règlement et que la maîtrise du foncier stratégique sera assurée, la Communauté urbaine mettra en compatibilité le PLU avec le projet urbain d'intérêt communautaire. L'échéance pourrait être à la fin de 2014. Cette mise en compatibilité du PLU entraînera une libération de la densité et des hauteurs sur les secteurs qu'il convient de maîtriser par anticipation.

La procédure de **déclaration de projet** pourrait alors faciliter cette mise en compatibilité¹⁵³.

5.2 LA RECHERCHE D'UN PARTENARIAT PUBLIC PRIVE

Deux questions majeures se posent pour l'opération Toulouse EuroSudOuest :

- d'une part, comment maîtriser l'évolution des prix fonciers : la politique d'action foncière engagée par la collectivité locale et l'EPFL en coordination avec la SPLA y contribue activement par sa stratégie d'intervention ;

¹⁵¹ Réunion publique du 26 juin 2013.

¹⁵² Voir chapitre 5.1.

¹⁵³ Loi sur le logement et l'urbanisme en préparation en mars 2013. Voir 2 mai 2013, conseil des ministres.

- la seconde est pouvoir récupérer les plus-values foncières induites par le projet ambitieux prévu sur ce secteur et notamment les quartiers environnants le PEM pour les réinvestir dans les équipements et aménagements publics.

Les solutions classiques d'aménagement, via la ZAC, se révèlent lourdes et incertaines à porter. L'ambition du projet, l'importance du périmètre concerné (210 ha au moins pour le projet urbain) et l'étalement dans le temps (20 ans et plus) incite à mettre en œuvre des partenariats innovants avec les acteurs privés.

*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 ZAC¹⁵⁴.
Pierre Cohen, maire de Toulouse, président de la Communauté urbaine.*

Quels types de montages innovants sont-ils envisageables, avec quelles limites, comment intégrer des initiatives privées sur des parcelles non maîtrisées tout en assurant la mise en œuvre des préconisations du plan guide urbain ?

Le statut juridique même de la SPLA, dont le capital est intégralement public¹⁵⁵ avec une dominante de la Communauté urbaine, ne lui permet pas d'ouvrir ce dernier au privé comme le permet le statut de SEM (société d'économie mixte). En revanche, il ne lui est pas interdit de prendre des participations dans des sociétés extérieures.

5.2.1 Des formes de montages public-privé « classiques »

Plusieurs types de montage d'opérations entre acteurs publics et privé sont fréquemment utilisés :

- cession à l'aménageur : exemple de cession de l'Île Seguin de Renault à la SAEM Val de Seine Aménagement (Boulogne-Billancourt, 92) ;
- cession directe à l'opérateur : exemple de cession en bloc des terrains par Renault sur le Trapèze au consortium de promoteurs DBS (Développement Boulogne Seguin)¹⁵⁶.

Egis a présenté deux schémas de cession adaptés au cas de Toulouse :

La cession par les propriétaires fonciers à l'aménageur : l'estimation de la valeur du terrain procède par un compte à rebours :

- soit par comparaison avec **un prix de cession aménageur**, comprenant le terrain viabilisé et les participations aux équipements incluses dans la charge foncière. Le propriétaire devra prendre en compte les participations et la remise en état des terrains (dont la dépollution) ;
- soit **sur base du produit vendu à un investisseur** (prix de sortie) : à partir du produit attendu en fonction de la constructibilité du terrain (droits à construire) et en déduisant les coûts de constructions, les participations et les autres coûts de structure du promoteur.

Le cas particulier des opérateurs ferroviaires (RFF/SNCF)

Egis fait observer que le foncier ferroviaire est soumis à des dispositions particulières, ces cession devant s'inscrire dans le cadre du « Programme national de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de l'aménagement durable »¹⁵⁷.

Les textes encore applicables sont la circulaire DIDOL-DAFI-France Domaines du 6 mai 2008 et du 8 septembre 2008 :

- obligation d'une procédure de mise en concurrence ;
- rédaction d'un Cahier des charges de cession type (2008) : éléments de programmes s'imposant à tous les candidats, définition des critères qualitatifs de sélection des candidatures.

Pour contrôler les cessions, la collectivité locale (ou à son aménageur) devrait participer, avec l'accord des opérateurs ferroviaires, à l'élaboration du CCCT et à la sélection des candidats.

Egis recommandait deux modes de cession d'actifs pour le foncier ferroviaire :

¹⁵⁴ Conseil communautaire, 11 octobre 2012.

¹⁵⁵ Voir supra 3.2.1.

¹⁵⁶ Voir monographie UPEC sur la ZAC Seguin Rives de Seine et l'Île Seguin (GERU, juin 2013).

¹⁵⁷ CIDOL du 28 mars 2008 (Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement).

- cessions à l'aménageur pour les terrains nécessitant la prise en charge de reconstitution d'actifs ferroviaires lourds ;
- cessions directes à opérateurs, notamment de parts de SCI, seraient préconisées sur les terrains où la surcharge liée aux reconstitutions pouvait être absorbée par le bilan de l'opération.

Selon la SPLA, le schéma de redéploiement des activités ferroviaire restait à finaliser en août 2012. L'objectif de la SPLA était d'obtenir une vision consolidée en dépenses et en recettes de la relocalisation des activités ferroviaires. Généralement les acteurs ferroviaires se contentent de présenter les dépenses, en « oubliant » de mettre en face les recettes issues de la valorisation foncière des terrains libérés¹⁵⁸.

Des concessions d'aménagement entre l'opérateur ferroviaire et des acteurs privés

Exemple de la gare St Lazare à Paris qui est la première gare d'Europe après la gare du Nord :

Investissement partenarial regroupant Klépierre (pour la galerie commerciale) et la SNCF (gare)

La SNCF a signé une concession avec Klépierre : ce dernier a investi 160 Millions € dans la rénovation du centre commercial, il en percevra directement les recettes sur 40 ans, après quoi les murs seront rétrocédés en retour à la SNCF. Le centre commercial comprend 80 boutiques et 2 grandes enseignes (Carrefour et Auchan).

La SNCF a investi 90 Millions € dans la rénovation de la gare (à comparer avec le budget annuel d'investissement de cette société nationale qui est de 170 millions d'€, porté à 270 millions d'€ avec l'apport des collectivités territoriales).

Ainsi, 250 M€ auront été investis dans ce projet mixte public-privé.

5.2.2 L'option de sociétés de projet : une forme de partenariat public-privé

Le risque est réel d'une captation des plus-values par des investisseurs et promoteurs privés qui aillent « enrichir les foncières parisiennes » ou financer des projets étrangers.

Le risque n'est pas non plus exclu pour les importants terrains mutables propriétés de la SNCF sur l'emprise de la gare. Le produit de la vente des terrains bruts pourrait être fléché vers les investissements envisagés au niveau national, sans bénéfice pour le niveau local. La SNCF a en effet davantage une culture ferroviaire que de projet urbain : or le financement de ce dernier repose en grande partie sur le réinvestissement de ces plus-values. Le projet de regroupement de RFF et de SNCF¹⁵⁹ rend encore plus réel ce risque, les excédents SNCF étant destinés à renflouer la dette du GIU.

Dans ces conditions, l'enjeu est de trouver un montage qui permette de faire bénéficier le projet urbain local de ces nouvelles ressources.

Le consultant Egis¹⁶⁰ propose le montage de **sociétés de projet**.

Le dispositif de société de projet présente selon cet AMO plusieurs avantages¹⁶¹ :

- * le **partage des risques** de l'opération : le portage foncier est assumé par le propriétaire du terrain qui en tirera une valorisation ultérieure ;
- * il permet de s'affranchir des limites des statuts de la SPLA : cette forme de partenariat public privé serait possible ;
- * il rend possible la **réhabilitation d'îlots entiers tout en évitant les procédures lourdes comme la ZAC** ;
- * c'est un outil pour renforcer la faisabilité des projets ;
- * il constitue un moyen de récupérer une partie des plus-values générées par les financements publics ;
- * la participation au capital peut alimenter un effet démultiplicateur ;
- * il représente un moyen pour les apporteurs de fonds **de peser davantage dans la gouvernance du projet**.

Selon Egis, ce montage semblait mieux adapté pour les fonciers privés (non ferroviaires) dans une optique de commercialisation de macro-lots à investisseurs ou à promoteurs : terrains Latécoère, site de la gare routière après sa libération, le parking Effia.

¹⁵⁸ Cette vision est à rapprocher de celle qui consiste à ne pas intégrer dans les bilans d'opérations de rénovation la valeur résiduelle des immeubles compte tenu de leur valeur de marché, les bilans ne la comptant pas ou prenant la valeur comptable nette (bilan comptable avec amortissement), ce qui change les résultats du bilan.

¹⁵⁹ Voir 3.4.1.

¹⁶⁰ Filiale de la CDC.

¹⁶¹ Présentation Egis : réflexion préparatoire à la définition du mode de réalisation du projet urbain de Matabiau. Scénarios de montage contractuel. Comité technique du 3 février 2012.

Deux types de montage contractuel sont préconisés :

- Une société de projet à laquelle les propriétaires fonciers apportent le foncier et qui se positionne comme **investisseur** pour la réalisation d'un bâtiment qu'elle louera à des utilisateurs. La CDC mobilise ce montage pour la reconversion de friches industrielles dans le cadre de son programme d'investissement d'intérêt général.

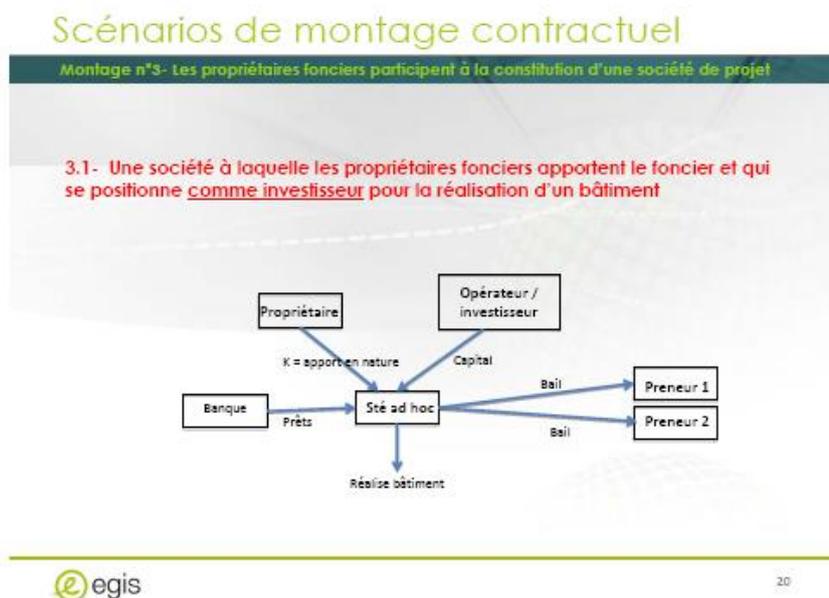


Figure 5.5 - Société de projet option investisseur
 Source : SPLA Europolia / Egis conseil

- Une société à laquelle les propriétaires fonciers apportent le foncier et qui se positionne comme développeur : la société viabilise le site et vend les charges foncières ou la SHON des opérateurs auxquels elle aura cédé les charges foncières.

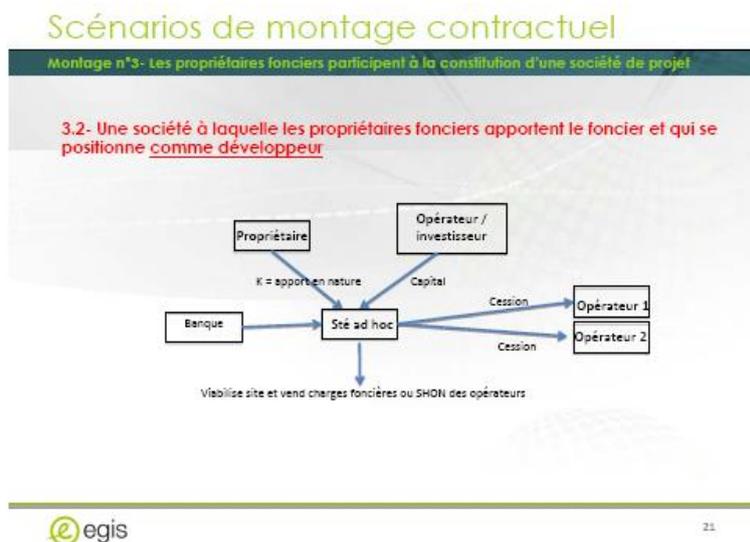


Figure 5.6 - Société de projet option aménageur
 Source : SPLA Europolia / Egis conseil

Ce type de montage permettrait à différents acteurs publics (Conseil général, Conseil régional, Etat, CUTM) de participer à une opération montée avec des privés¹⁶².

En revanche la participation d'acteurs privés pour la réalisation des bureaux et des commerces comme Unibail-Rodamco (qui a déjà entrepris des démarches d'approche de la CUTM) ou de promoteurs privés pour la réalisation de programmes de logements est incontournable. Le programme constructible qui représente entre 600 000 et 1 million de m² environ ne pourrait pas être porté exclusivement par le public¹⁶³.

Des **propriétaires d'immeubles** pourraient également être intéressés par ce montage.

Ainsi, lors de réunions avec les habitants impactés par le périmètre d'action foncière, la SPLA a observé que certains propriétaires d'immeubles de rapport étaient plus intéressés par le principe de rentrer dans le capital d'une société de projet par apport d'actif immobilier que par une indemnisation dans le cadre d'une éventuelle DUP¹⁶⁴.

Malgré la réserve d'Egis, ce type de montage serait également envisagé pour le foncier ferroviaire avec la SNCF.

Exemple des terrains SNCF

Selon la SPLA, la SNCF envisagerait de participer au capital d'une société de projet par l'apport du foncier ferroviaire. Elle se rémunérerait en proportion de ses apports (actifs) sur les plus-values dégagées par la vente des charges foncières aux promoteurs, ou la réalisation d'immeubles commerciaux ou tertiaires.

La SNCF pourrait envisager une base de rendement de leur foncier de l'ordre de 15 % ou 20 %.

Si ce montage permettrait à la SNCF de valoriser directement ses actifs, l'établissement public prend les risques de toute opération d'aménagement. En effet, les charges foncières sont plus difficiles et plus longues à commercialiser que des terrains. La SNCF et RFF seraient prêts à partir sur le fond dans cette optique, **mais pas à porter le foncier**.

Encore faudrait-il que la SNCF ne « charge » pas l'opération d'aménagement urbain par l'imputation de frais de relocalisation de certains équipements ou services pour permettre la mutation des terrains nécessaires¹⁶⁵.

L'objectif de la SPLA est d'avoir un travail concomitant à la mise au point du projet urbain, en particulier avec la SNCF qui dispose de l'essentiel du foncier ferroviaire mutable. Leur direction de l'immobilier s'est montrée intéressée par ce type de démarche. SPLA août 2012.

Des montages spécifiques qui seront intégrés dans la conception du plan guide urbain

L'équipe BAU prévoit de présenter les options du plan guide (Mission A) accompagnées de simulations financières d'équilibre dépenses-recettes avec les montages financiers et juridiques correspondants¹⁶⁶. L'arbitrage entre les solutions sera fait au vu des bilans financiers.

5.3 UN ARBITRAGE ENTRE SECURITE JURIDIQUE ET PILOTAGE LOCAL DU PROJET URBAIN

Le souci de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole de préserver une maîtrise du projet urbain sur la gare de Matabiau et ses abords la rend prudente dans le recours aux dispositifs de soutien par l'Etat des projets d'intérêt national ou métropolitain.

Sans création d'EPA, d'autres modes de contractualisation avec l'Etat peuvent être envisagés. La fonction aménageur peut être exercée par une SEM ou une SPLA. Dans ces conditions, **l'aide financière de l'Etat n'est plus mobilisable**, puisque la stratégie d'aménagement ne relève plus de l'Etat, mais des collectivités territoriales représentées au conseil d'administration. D'autres modes d'association entre l'Etat et les collectivités territoriales pourraient être alors mieux

¹⁶² La SPLA pense ne faire entrer dans des sociétés de projet que les partenaires privés qui contribuent au financement du projet. Par exemple, la CCIR est intéressée par le projet mais ne compte pas y investir.

¹⁶³ En avril 2013, les éléments chiffrés sur la programmation urbaine n'étaient pas encore validés par la CUTM et la ville de Toulouse. Les 600 000 m² reposent sur les estimations de 2010 retenues dans le schéma directeur du PEM, la fourchette haute correspond au recalage par Egis au vu du marché.

¹⁶⁴ SPLA, août 2012.

¹⁶⁵ Différentes clauses devraient être introduites : notamment, la relocalisation des équipements aux frais de la SNCF. Voir aussi le projet de sociétés foncières de l'Epa ORSA en Val-de-Marne.

¹⁶⁶ EuroImmostar qui va travailler sur ces montages financiers est une équipe hollandaise ayant une antenne à Bruxelles. Le budget dédié à cette approche est relativement conséquent : près de 53 jours de mission sur un total de 625 jours pour le seul plan-guide (50 k€) soit 8,4 % du budget de la maîtrise d'œuvre urbaine. Cette offre de service a été déterminante dans le choix de BAU. D'autres simulations financières seront faites dans le cadre de la mission B opérationnelle : 6 jours sont prévus pour chaque secteur opérationnel (simulations de bilans financiers et optimisation des montages juridiques, note de synthèse et comparaison des bilans financiers) soit une mission de 60k€ par secteur. Egis est intégré dans l'équipe BAU, permettant une continuité dans cette réflexion.

adaptés comme les CDT¹⁶⁷. Il était notamment question en février 2013 de tester sur le secteur de Toulouse Matabiau un contrat de développement territorial régional (ou Contrat de développement métropolitain) calqué sur le principe de ceux qui sont réalisés dans le cadre du Grand Paris Express.

5.3.1 La tentation de l'OIN¹⁶⁸ : un réducteur d'incertitude

Une mission de préfiguration d'une Opération d'Intérêt National s'est déroulée au cours du premier trimestre 2012. Cette mission réalisée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a fait l'objet d'un rapport d'évaluation sur l'opportunité d'une telle démarche¹⁶⁹. En début 2013, la Communauté urbaine ne s'était toujours pas prononcée sur cette possibilité.

L'OIN peut conférer à l'opération Toulouse EuroSudOuest une marque et aide les collectivités locales à définir et mettre en œuvre une stratégie de développement urbain tout en contribuant éventuellement au financement du projet :

1/ **une « marque OIN »** : elle assure une implication forte de l'Etat dans la définition du projet urbain : « chaque territoire concerné par une OIN est considéré comme **un territoire prioritaire** sur lequel doit se concevoir un projet urbain exemplaire et d'envergure, susceptible de faire de ce territoire un lieu attractif sur le plan national, voire **international**. En particulier, il peut s'agir de développer le potentiel d'une métropole, pour qu'elle se situe favorablement dans la concurrence européenne. La prise en compte du développement durable participe au caractère exemplaire de l'opération. L'OIN peut porter un nom qui lui donne une visibilité internationale.

2/ **une gouvernance** :

L'OIN permet à l'Etat et aux collectivités territoriales concernées d'avoir une stratégie commune sur un territoire, d'avoir une **ambition partagée**

Cette stratégie commune fait l'objet de la signature d'un protocole pluriannuel, indiquant les principaux enjeux du territoire, les objectifs d'aménagement, et les moyens, financiers notamment de les atteindre. Elle est généralement mise en œuvre par un établissement public d'aménagement (EPA), avec une représentation de l'Etat minoritaire ou paritaire avec les autres collectivités territoriales.

Le succès d'une OIN dépend de la capacité des acteurs nationaux et locaux à se mettre d'accord sur ce qui doit être fait sur le territoire concerné. **Il dépend à la fois du bon fonctionnement du conseil administration, et de la concertation sur le terrain de tous les acteurs.** Cette exigence est d'autant plus forte que plusieurs communes sont impliquées.

L'équilibre financier : le coût est d'autant plus élevé que le projet est ambitieux. L'accord sur le financement et sa répartition trouve sa place dans un protocole pluri annuel.

La règle générale est que l'Etat prend à sa charge, à travers l'EPA au maximum le 1/3 du déficit d'aménagement à terminaison des opérations.

Cet équilibre financier dépend largement de la capacité de l'établissement public d'aménagement à **faire tourner rapidement le foncier** dont il dispose, en réduisant les délais pour l'aménagement des terrains disponibles et la vente des droits à construire afférents.

3 / **le projet devient prioritaire**

L'Etat en créant une OIN s'associe au bon déroulement du projet urbain et de sa continuité ; il fait en sorte, dans la limite des contraintes des acteurs, **que tous ses services** ou établissements publics (par exemple les établissements publics fonciers) concourent à la bonne mise en œuvre du projet urbain.

La concertation menée par l'EPA peut également contribuer à rapprocher les points de vue entre les acteurs locaux.

4/ **Il peut bénéficier d'aides de l'Etat** :

L'OIN peut aussi justifier de la part de l'Etat la réservation de crédits de droit commun ou le bénéfice de démarches nationales. Les dotations en matière de logement, transports publics convergent sur le territoire pour réaliser les objectifs de l'OIN.

5/ **un Etat « animateur » et facilitateur**

L'OIN peut être mise en œuvre par un EPA mais **il n'y a pas d'obligation juridique.**

¹⁶⁷ Dans son rapport sur la possibilité d'une OIN le CGEDD suggérait une possibilité d'**Opération d'intérêt métropolitain**. Cette solution avait été un moment envisagée. Mais elle paraît surtout relever d'une politique de communication et d'affichage, aucune aide spécifique n'étant mobilisable. Voir Annexe 8.5.3 sur les facteurs favorables et les conditions à préciser.

¹⁶⁸ Source : Rapport 008054-01 Projet urbain autour de la gare de Matabiau à Toulouse, pp 23 et s.

¹⁶⁹ CGEDD - Rapport 008054-01 : projet urbain autour de la gare Matabiau à Toulouse. Mai 2012.

L'article L 321-14 récemment modifié par l'ordonnance 2011-1068 du 8 septembre 2011 prévoit la **possibilité** de créer des **établissements publics d'aménagement** ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national.

Leur mission principale est de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le **renouvellement urbain**, et le **développement économique** de leur territoire, dans le respect de la **diversité des fonctions urbaines**, de la **mixité sociale dans l'habitat**, ainsi que la protection de l'environnement.

Le rôle important de l'EPA à jouer dans le développement économique d'un territoire doit se traduire par la définition d'une **stratégie territoriale partagée** par les collectivités territoriales.

Pour mener à bien les opérations d'aménagement qui lui sont confiées, un protocole financier préparé par l'EPA est signé entre l'Etat les collectivités territoriales et détermine sur une longue période les engagements financiers de chacun. En règle générale, le déficit prévisionnel d'opération est pris en charge par l'Etat à concurrence d'un tiers au maximum, soit en moyenne entre 1 à 2 M€ par an.

Comme aménageur, l'EPA peut se voir déléguer le droit de préemption

L'EPA doit élaborer un projet stratégique opérationnel **qui tienne compte des orientations stratégiques définies par l'Etat**. Le directeur général est **nommé par arrêté du ministre** chargé de l'urbanisme après avis du préfet et du président du conseil d'administration.

La composition du conseil d'administration regroupe des représentants de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre **pour au moins 50 %** et des personnalités qualifiées.

L'objectif très fort de développement économique n'est pas suffisant pour justifier la création d'une OIN
Conditions : c'est d'abord la volonté de l'Etat et des collectivités territoriales de travailler dans un partenariat durable sur un territoire considéré comme stratégique qui justifie la création d'une OIN

La position de la Communauté urbaine et de la Ville de Toulouse

La ville voyait dans cette procédure d'OIN plusieurs avantages :

1/ La création d'un Etablissement public d'aménagement dans lequel l'Etat prendrait 30 % du capital : ce dernier **supporte ainsi une part des risques financiers** liés au projet urbain.

2/ L'Etat assurerait la mise à disposition de personnel dans le cadre de transferts de compétences et de **dotations spécifiques**.

3/ En tant que « patron » de l'OIN, l'Etat pourrait **peser fortement sur les entreprises nationales** (RFF et SNCF) qui détiennent la majeure partie des emprises foncières sur lesquelles porte le projet, notamment de grands terrains partiellement occupés pouvant muter moyennant certaines réorganisations fonctionnelles. Sans cette incitation de l'Etat, les marges de manœuvre de la Communauté urbaine semblaient plus limitées, et, en mars 2012 il était difficile d'anticiper sur la position de ces deux entreprises nationales à l'égard du projet urbain. Ces entreprises publiques seraient obligées d'obéir à ce que demande l'Etat et consentiraient ainsi plus facilement à participer au projet urbain. Les négociations en seraient facilitées au niveau local. Surtout l'OIN garantirait la réalisation du projet GPSO (ligne à grande vitesse) dans les délais prévus (priorité nationale).

4/ Les acquisitions foncières pourraient être assurées directement par **l'EPF associé à cet Etablissement public**, allégeant la charge financière d'un EPFL dont le budget est actuellement contraint¹⁷⁰. Par ailleurs, la signature de l'Etat permettrait d'emprunter à des **taux plus avantageux** que ceux destinées à financer des projets locaux.

5/ Une possibilité de **déroger dans ce cadre à certaines règles bloquantes** (promesse d'accélération des procédures notamment).

6/ L'EPA dispose d'une vision globale du projet en laissant la place à chacun pour développer ses actions propres. Compte tenu de la situation géographique de Toulouse, la SPLA conserverait ses prérogatives de gouvernance générale des projets sous le contrôle de l'EPA.

7/ La **marque OIN** donnerait une visibilité et une dimension politique forte au projet qui permettrait d'attirer les investisseurs et les promoteurs pour la réalisation du projet urbain. Elle permettrait d'attirer les entreprises innovantes.

Le projet d'OIN, avec la mission d'expertise qui s'est réalisée en début 2012, semblerait avoir effectivement entraîné à Toulouse un changement dans les relations entre la CUTM et RFF/SNCF. Auparavant ces entités « ne se rencontraient pas ». RFF et SNCF « n'avaient jamais le temps pour discuter avec les élus de la Communauté urbaine ». De plus, RFF était très « frileux » : il voulait juste élargir l'emprise des voies ferrées de deux voies seulement. Il a changé de position et envisage maintenant de concevoir le projet à l'échelle souhaitée par le maire. La SNCF est également plus encline à la négociation. La perspective d'une OIN aurait permis de « faire bouger » les positions des représentants locaux de ces deux entreprises nationales.

Cependant, plusieurs inconvénients y sont liés, sur lesquels la Communauté urbaine demeure réservée :

¹⁷⁰ Réserve de 80 M€ (droit de tirage) pour l'opération Toulouse EuroSudOuest.

- 1/ un risque de blocage de la situation locale si l'EPA se révèle trop rigide et heurte les sensibilités locales ;
- 2/ un **abandon par la Communauté urbaine de sa position de leadership** et de contrôle du projet. Ce facteur pourrait être décisif dans le choix ;
- 3/ la SPLA viendrait en second rang dans la hiérarchie des décideurs, **derrière l'EPA**. Cependant, elle pourrait accepter cette situation si cela permettait de crédibiliser le projet et attirer les investisseurs internationaux ;
- 4/ en cas de désaccord avec l'Etat, les permis de construire seront autorisés par ce dernier et non par la Ville de Toulouse. Cette dernière perdrait ainsi la maîtrise de ses prérogatives et de son projet urbain.
- 5/ eu égard à la situation financière nationale, **peu de dotations financières étaient prévues en fin 2012** pour abonder les ressources de l'EPA. Perdre le pouvoir de contrôle sans contreparties financières devenait dès lors moins attractif.

Un retard de la mise en service de la LGV dont les conséquences sont à relativiser

Pour la communauté urbaine, le fait que le passage en OIN permettrait d'accélérer le projet devait être relativisé. En effet, même si l'arrivée de la LGV à Toulouse venait à être différée, le PEM se ferait pour répondre aux seuls besoins de renforcement du trafic TER. Il fonctionnerait seulement en sous capacité (à 80 % environ de sa capacité totale)¹⁷¹.

Dans cette éventualité d'un report dans le temps, le programme de bureaux de 400 000 à 500 000 m² se réaliserait sur une période plus longue. Dans un premier temps, la programmation serait ajustée à **200 000 m², niveau suffisant** pour répondre aux besoins locaux et être attractif. Actuellement, l'offre de bureaux est insuffisante dans le centre de Toulouse, ce qui explique que les programmes se soient surtout développés en périphérie du centre-ville et sur les communes proches. Dès lors qu'une offre attractive serait créée sur le pôle de Matabiau, les grands comptes locaux et régionaux s'y relocaliseraient. Cependant, ce n'est qu'au seuil de 500 000 m², que le pôle tertiaire de Toulouse deviendrait attractif pour les investisseurs internationaux.

L'investisseur en centre commerciaux Unibail Rodamco maintient sa veille sur le projet, il viendra dès que le projet se concrétisera.

Une position en retrait de l'AMO montages juridiques et financiers

Pour Egis, l'OIN pouvait avoir un effet positif pour le projet :

- elle permettait d'identifier le projet urbain comme un enjeu national avec l'arrivée de la LGV. Elle rendrait le site crédible pour des investisseurs ;
- elle faciliterait la mise en cohérence par l'Etat et ses établissements publics, des choix en matière d'organisation des infrastructures (tracés, gares) avec l'ambition urbaine (la position de l'Etat vise une opération globale, attribuant autant d'importance au développement du logement qu'au développement économique) ;
- elle permettait de passer d'un projet urbain sur Matabiau à un projet d'ambition métropolitaine : le périmètre de compétence serait élargi à environ 300 ha.

L'inconvénient était le transfert du pouvoir de décision au Préfet /EPA même si les collectivités locales étaient invitées à participer à l'élaboration du projet¹⁷².

En guise de compromis, Egis proposait une organisation de la gouvernance en trois cercles :

- Les membres du conseil d'administration avec voix délibérante : les financeurs
 - Les porteurs politiques du projet urbain (porteurs+financeurs) : l'Etat, la CUTM, la ville de Toulouse
 - Les partenaires politiques du projet urbain (financeurs) : le département, la région Midi Pyrénées.
- Les membres du conseil d'administration sans voix délibérante : SCNF et RFF

Hors OIN, dans le cadre de la convention cadre partenariale, ces deux derniers partenaires jouent un rôle équivalent aux autres. Un équilibre a donc pu être trouvé après deux années d'études communes, qu'une OIN pourrait remettre en question.

L'un des enjeux étant d'avoir une image internationale, d'attirer des investisseurs, l'OIN semblait plus efficace qu'une procédure de droit commun. De ce point de vue, l'OIN pouvait jouer un rôle de **réducteur d'incertitude** avec le soutien fort de l'Etat (en retrouvant une dynamique du type Aéroconstellation).

¹⁷¹ En avril 2013, le projet de LGV jusqu'à Toulouse était confirmé comme priorité nationale.

¹⁷² Voir à cet effet une OIN innovante : EPA ORSA (Orly, Rungis, Seine-Amont) en Val-de-Marne qui couvre la partie ouest du département d'Ivry-sur-Seine à Orly. Les communes sont étroitement associées à la définition du projet urbain ayant été invitées à élaborer ensemble « une vision partagée du territoire » avant tout passage à l'opérationnel. Cette OIN s'articule avec des contrats de développement territoriaux autour des gares du Grand Paris qui jalonnent son territoire, support d'une accélération des mesures opérationnelles.

5.3.2 L'alternative à l'OIN : une procédure de droit commun

Selon Egis une procédure de droit commun constitue une alternative à l'OIN sous certaines conditions :

- il était essentiel de conserver l'ambition d'une opération d'aménagement **de très grande envergure**, au-delà du pôle Matabiau (50 ha) pour envisager également 300 ha (le plan guide urbain se limite à 120 ha).
- Le rapport de partenariat était inversé : le pilotage revient dans ce cas aux collectivités locales, avec l'Etat comme partenaire ;
- Il était nécessaire de dissocier la MOA institutionnelle (CUTM) et la MOA opérationnelle (la SPLA Europolia).

Cette solution présentait plusieurs avantages :

- un effet de levier sur les financements croisés ;
- une gouvernance locale maîtrisée ;
- l'intégration possible de l'ensemble du cycle du projet (amont / aval)
- l'intégration des différents enjeux : urbaine, économique, infrastructure de transport¹⁷³.

Dans ce contexte, il devenait nécessaire mettre en place une gouvernance institutionnelle :

- un protocole cadre définissant les objectifs programmatiques, les participations financières, et les maîtrises d'ouvrage¹⁷⁴ ;
- un élargissement du conseil d'administration de la SPLA de Toulouse Métropole à d'autres collectivités territoriales : communes, CG31¹⁷⁵) ;
- ou la création d'un outil spécifique en fonction du tour de table financier.

Egis y voyait une nécessité politique de mutualisation du portage, une nécessité juridique (territoires de compétences) et une nécessité financière (l'importance du capital conditionne les taux d'emprunts bancaires), engagement des actionnaires à concurrence de leurs apports).

Une diversification des types de MOA opérationnelles

Selon Egis, la diversité des territoires et des enjeux implique la mise en œuvre de différents types de MOA opérationnelles :

- **une ZAC sur les secteurs à enjeux très forts avec maîtrise publique** : une MOA opérationnelle directe par le porteur de l'opération d'ensemble (EPA/OIN ou SPLA/CUTM) ;
- **le recours ponctuels à des PUP (Projet urbain partenarial) aux franges du PEM** : avec une MOA d'initiative privée ou mixte, au travers de sociétés de projet ;
- **une intervention fine et de longue durée sur le quartier Belfort** (mise en place de PNRQARD ou d'OPAH ciblées) ;
- **laisser faire le privé** sur les secteurs est des voies ferrées (outil du plan guide et ouverture du PLU).

En conclusion :

- l'avantage de passer par l'OIN et un établissement public : une action sur un périmètre élargi, un portage institutionnel fort de l'opération, une maîtrise des concurrences territoriales (capacité d'arbitrage), un effet de levier sur les financements partenariaux, le marketing plus porteur de l'opération, une maîtrise de l'adéquation des choix ferroviaires ;
- l'avantage de la maîtrise par la CUTM et sa SPLA : une **maîtrise locale des décisions, un délai** d'opérationnalité plus rapide (gain d'un ou deux ans), une plus grande **souplesse**, une capacité de mobilisation des outils opérationnels locaux (mitigé).

¹⁷³ De ce point de vue, l'OIN aborde également l'ensemble des problématiques, même si elle a une dominante logement comme les Contrats de développement territoriaux.

¹⁷⁴ C'est ce que fait la convention cadre partenariale actuelle, mais élargie à d'autres collectivités locales.

¹⁷⁵ On peut se poser la question de la pertinence de la proposition pour le CG31 compte tenu des blocages continuels du fait de procédures de délibération procéduriales et longues. Voir supra le jeu d'acteurs.

6 UNE APPROPRIATION LOCALE DU PROJET

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 et la qualité urbaine d'un projet urbain.

La SPLA va mettre en œuvre une stratégie de concertation modulée autour du projet EuroSudOuest qui fait la part de l'information, d'une acculturation au projet et de la prise en compte des réactions des acteurs concernés.

Quels sont les apports des formes de concertation envisagées pour enrichir le projet urbain ou le projet de territoire et à quelles conditions ?

6.1 UN DEBAT SUR LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DE LA METROPOLE

6.1.1 Une mobilisation des élus autour d'une vision commune

Pierre Cohen, nouveau maire de Toulouse et président de la nouvelle Communauté urbaine mise en place en 2009¹⁷⁶, voulait en finir avec les pratiques d'urbanisme individualiste de chaque commune. Porteur d'une vision urbaine : « *dessein et dessin d'une grande métropole* », il a initié une réflexion collective à l'échelle de cette communauté.

La volonté du Président de la Communauté urbaine a été de concevoir un projet urbain à l'échelle de la communauté urbaine qui résulterait des volontés politiques des élus en associant uniquement les acteurs locaux. Il a volontairement exclu le recours à des prestataires extérieurs. Les orientations de politique urbaine devaient en effet être gérées au niveau local, à partir des corps constitués de la société toulousaine qui devait les porter, les partager, émanant de la base.

6.1.2 Inverser le regard, tisser les proximités

Les champs abordés lors de la mise en œuvre d'une vaste réflexion collective ont été ambitieux : urbanisme, architecture, infrastructures, déplacements par transports en commun, développement des activités économiques, habitat et consommation.

L'AUAT a été la cheville ouvrière de la mise en place de cette réflexion sur le projet urbain communautaire en organisant les débats sur les enjeux et les orientations du développement à l'horizon de 20 ans dans un lieu dédié « La Fabrique¹⁷⁷ ».

Dans une première phase, la concertation a concerné la seule commune de Toulouse :

- constitution d'ateliers de réflexion et de débat regroupant les professionnels. Outre la Fabrique, un site internet permettait de communiquer sur l'état d'avancement des débats ;
- accès à une plate-forme virtuelle, avec une diffusion de cartes, de documents d'information sur les projets ;

¹⁷⁶ Voir supra 3.1.1.

¹⁷⁷ Espace d'information, d'exposition et de concertation de la Ville de Toulouse et de la Communauté urbaine.

- organisation de séminaires durant 6 mois autour de 6 thématiques choisies, notamment : « *quel avenir de la Métropole, quelle ville dans l'avenir ?* ».

Cette démarche innovante dans le contexte local a interpellé les toulousains sur les enjeux sans les traduire à ce stade dans des projets précis.

Dans un deuxième temps, six secteurs de la ville ont été mobilisés pour débattre avec les habitants des enjeux, des orientations, d'éléments de projet. Un premier document de synthèse a été produit, cartographiant les orientations majeures d'un projet communautaire.

Puis la concertation a été **élargie à la Communauté urbaine**, en se limitant toutefois aux **seuls élus**. Elle a permis de discuter ensemble des orientations politiques d'aménagement et d'adapter les projets qui en découlaient. Les habitants de la communauté urbaine n'ont pas été associés à ces débats, le délai pour organiser un colloque, prévu en avril 2011, ne permettant pas de caler une concertation sur six mois.

Ce type de démarche a privilégié l'organisation de réunions publiques pour **informer les habitants sur les projets en cours de réflexion**. Ces réunions semblent avoir été relativement suivies¹⁷⁸. De nombreux échanges en ont découlé, avec l'apparition de décalages entre les horizons des projets : les projets à moyen et long terme étaient moins sujet de débat que ceux à court terme.

Les thématiques abordées ont été variées :

- le projet de territoire ;
- les concurrences entre communes et avec l'extérieur de la communauté urbaine ;
- la fragilité du pôle aéronautique (mono activité risquant d'être sensible aux crises économiques),
- l'opportunité de développer une « métropole de la connaissance », compte tenu de l'importance des universités et des laboratoires de recherche et du développement sur la communauté urbaine ;
- l'atout que représentait la multi culturalité de la ville ;
- l'aménagement des espaces publics.

L'objectif de cette période a été de débattre sur une « vision politique de la ville, de définir une ligne de conduite pour les 20 prochaines années, un outil de cohérence et de lisibilité pour les opérations à venir ». Parmi les grandes opérations en train de se construire, certaines avaient pour enjeu de structurer la métropole de Toulouse, la faire rayonner au niveau international : les projets du PEX et du quartier de Matabiau (LGV) en faisaient déjà partie.

Les habitants étaient invités à « *inverser le regard, tisser les proximités* » alors que chaque commune travaillait jusqu'alors isolément. Un débat sur l'intérêt général à construire a été amorcé. La conception de l'opérationnel était traditionnelle : l'objectif était de développer de grandes ZAC à maîtrise publique.

Cependant, comme le signale l'AUAT, deux sujets étaient à éviter dans ces débats : l'impact sur les propriétés foncières et la question de la densité.

6.2 LA CONCERTATION : FAVORISER UNE ADHESION AU PROJET

La concertation est le point délicat du projet urbain complexe sur Toulouse-Matabiau. Comment persuader des riverains de supporter des mutations qui les touchent directement et peuvent avoir un impact négatif, pour répondre aux enjeux de projets à une échelle métropolitaine. Quelle peut être la place de concertation pour un projet aux enjeux complexes à plusieurs échelles géographiques : des quartiers limitrophes à la métropole ?

Les premiers débats ont montré que la communication et la réalisation de maquettes semblaient inquiéter les riverains, posant deux questions de fond sur ce type de projets ayant des ambitions de visibilité internationale :

- Quelle articulation entre intérêts de proximité et à l'échelle de la métropole ?
- Le questionnement des techniciens et des politiques, rejoint-il celui des occupants du quartier ?

¹⁷⁸ 200 à 250 personnes participaient à chaque fois à ces réunions publiques.

6.2.1 Aucun dispositif de concertation dans la phase d'études technique

Il n'est pas prévu, dans le cadre des études préliminaires réalisées sur le PEM, de concertation spécifique avec les riverains, le projet étant essentiellement ferroviaire et technique. Des enquêtes publiques ferroviaires sont réalisées conformément à la réglementation.

Sur le plan foncier, les échanges entre la SPLA et les habitants, notamment les propriétaires fonciers, se font dans le cadre particulier d'assemblées générales de copropriété ou à l'occasion de la préemption de lots de copropriété ou d'immeubles entiers dans les secteurs stratégiques suivis par celle-là (veille foncière). L'acquisition de lots par l'EPFL par application de la stratégie foncière est l'occasion de diffuser des informations sur le projet. Selon la SPLA et le président de la CUTM, le projet serait mal vécu par les riverains. Le projet est loin de faire consensus.

Les promoteurs pour leur part sont alertés et espèrent se positionner à temps sur un projet qui va valoriser fortement le quartier avec des investissements publics très importants, ils démarchent les propriétaires d'immeubles et de terrains.

L'inquiétude des habitants des quartiers impactés se révèle à travers les enquêtes publiques réalisées par RFF sur l'élargissement des voies pour le TER (quel sera le devenir des franges des voies ferrées ?), des rumeurs circulent selon lesquelles ils vont être « expropriés » sans même s'informer plus précisément.

Par ailleurs, la présentation récente d'une maquette sur le projet semble avoir provoqué de grandes craintes auprès des associations de riverains. Même si on montre que l'accessibilité sera renforcée, les riverains se posent la question de savoir quelle qualité de quartier sera remise en cause.

La révision générale du PLU de Toulouse mise à l'enquête publique a été l'occasion pour les riverains de s'exprimer. Selon la SPLA, la question du refus de la densité, la volonté de préservation de la qualité de vie actuelle et la crainte de la mixité sociale (par référence au « repoussoir » du Mirail) sont évoqués sur les registres.

Les élus sont prudents : la concertation réglementaire assortie d'un dispositif de communication adapté a des effets moins incertains que des débats effectifs engagés sur les problématiques de développement.

6.2.2 Le dispositif de communication envisagé dans le cadre du plan guide urbain

L'idée d'une concertation permettant une appropriation par les habitants a fait son chemin. La SPLA est en mesure de mettre en œuvre, après une réunion publique de présentation des grands axes du projet (fin juin 2013), le dispositif de concertation qu'elle a imaginé, associant différents types d'acteurs à l'occasion de la réflexion autour du plan guide urbain. Ce plan guide pourrait être le lieu de débats autour d'un projet de territoire.

Cette communication et ces débats ne sont pas intégrés dans la commande du plan guide urbain : le cahier des charges ne prévoyait que l'apport de documents et d'illustrations nécessaires à une communication (supports) et un dispositif de réunions publiques qui seraient organisées par la maîtrise d'ouvrage (la SPLA en tant que délégataire).

Le dispositif s'appuie sur simultanément sur une politique de communication et sur l'engagement d'une concertation ciblée.

Les propositions de l'AMO communication

Un AMO spécialisé¹⁷⁹ a proposé les grandes lignes de la communication à engager pour le projet urbain.

Les cibles sont diverses : les habitants de la métropole toulousaine, les usagers des transports, les acteurs économiques du territoire, les élus et les acteurs institutionnels, la presse locale et nationale.

Plusieurs objectifs sont recherchés :

- identifier une marque : Toulouse EuroSudOuest ;
- dépasser le seul pôle d'échange multimodal pour faire connaître le projet de territoire avec ses multiples dimensions (transports et déplacements, requalification urbaine, développement économique, etc.) ;
- promouvoir un projet cohérent et harmonieux et faire « oublier le projet de petite Défense »¹⁸⁰ ;
- obtenir un consensus autour du projet, le rendre « incontournable ».

¹⁷⁹ Sennse. *Communication, enjeux urbains*.

¹⁸⁰ On retrouve là l'effet de l'image du projet urbain de 2009 avec une tour derrière Matabiau. Le refus de la densité et de la verticalité se manifeste à travers cet argument.

Les arguments à développer sont les suivants : un projet pour quoi ?

- la recherche à travers ce projet d'une stature pour la métropole toulousaine à la fois régionale, nationale et européenne ;
- l'opportunité offerte par l'arrivée de la LGV pour atteindre cet objectif ;
- le rôle important de l'amélioration de la desserte par transports en commun ferroviaire, tramway, etc. pour rapprocher les habitants de la région ;
- sur le plan urbain, la revitalisation du quartier de Matabiau « en créant un nouveau quartier avec une mixité de fonctions », le redimensionnement du centre-ville qui va se prolonger avec ce quartier.

La réunion publique de lancement du projet permettra d'afficher le consensus politique autour du projet, « *d'entendre les arguments des éventuels opposants au projet afin de mieux y répondre dans les outils de communication* ».

Des réunions ciblées seront faites dans les quartiers pour informer les habitants plus directement concernés. Il est proposé des réunions thématiques portant sur le renouvellement urbain du quartier, sur les transports.

L'AMO préparera un argumentaire avec des chiffres clés et des éléments de langage, des arguments « pour permettre aux élus et institutionnels de parler d'une même voix sur le projet ». Rien n'est laissé au hasard.

Le dispositif proposé n'a pas l'objectif de faire participer et adhérer les habitants des quartiers concernés au projet, ils ne sont pas vraiment concernés. Ce travail est plutôt fait « pour les habitants futurs » qui habiteront le nouveau quartier ou y travailleront.

Un dispositif de communication partenarial a été élaboré par la SPLA

1/ Une charte de communication partenariale

Il est prévu l'élaboration d'une charte de communication et d'une charte graphique. Une instance de travail réunissant **les directions de la communication des six partenaires du projet**, en incluant la SMTC, définira les thématiques qui seront abordées lors de cette communication : ce qui peut se dire dans l'état actuel du projet fera l'objet d'un accord des différents partenaires. La cible visée sera le grand public.

2/ des supports :

Plusieurs supports sont prévus : une exposition à la Fabrique, un site internet dédié, des plaquettes de communication, un diaporama de présentation. On retrouve là ce qui a été mis en place au niveau de la concertation CNDP pour le Parc des expositions de Toulouse Métropole.

3/ une communication à destination du grand public devait être engagée dès la fin 2012. Du fait des incertitudes liées à l'engagement de la campagne électorale pour les municipales, elle a été reportée à la mi 2013.

Il est prévu deux expositions centrales : à la Fabrique et dans la gare de Matabiau/

Une réunion publique « partenariale » devait se tenir à cette occasion avec relais dans la presse (dont la presse institutionnelle).

4/ Une communication de proximité

Le programme de communication prévoit des expositions complémentaires dans différentes mairies de quartier.

Une réunion publique devait se tenir associant les trois quartiers impactés par Toulouse EuroSudOuest : Lyon-Bonnefoy, Raisins, Bayard-Belfort. Cette réunion devait se tenir avant la communication grand public. Elle a été **organisée le 8 avril 2013**

Les premières expositions concernent trois premières annexes : Minimes, Espace Bonnefoy, Maison de la citoyenneté de la Roseraie.

Les quartiers de Lyon-Bonnefoy et de Bayard-Belfort sont les plus dégradés et sont destinés à être requalifiés. Le quartier des Raisins sera transformé (projet European XI).

5/ Une communication « institutionnelle » serait organisée dans la continuité du Comité de pilotage de mars 2012 (adoption du Schéma directeur du PEM).

Cette communication serait à destination de plusieurs partenaires :

- les élus communautaires (dans le cadre des commissions) ;
- les partenaires (RFF ; DDT31)
- les professionnels (urbain, transport, économique, immobilier, commerces) : cette dernière cible sera l'occasion de préfigurer le partenariat public-privé qui devra être engagé pour pouvoir réaliser l'important programme prévu (1 million de m² environ pour les bureaux, commerces, équipements et logements).

6.2.3 Un dispositif de participation envisagé en plusieurs étapes¹⁸¹

Pour la SPLA, maître d'ouvrage du plan guide urbain, il est important que la concertation ne se fasse pas seulement avec les riverains immédiats mais intègre l'ensemble des acteurs économiques concernés au niveau de la métropole toulousaine. La démarche intégrera également très en amont les promoteurs¹⁸² car il est nécessaire qu'ils puissent avoir un dialogue avec les habitants. Les échanges de point de vue doivent pouvoir s'exprimer entre tous. Il s'agit de créer les **conditions d'un vrai dialogue**.

La SPLA a préparé un dispositif de participation, intégrant le fait que le projet risquait d'être mal reçu par les habitants. Cette question qualifiée de « sensible » devait être soigneusement préparée avec l'ensemble des techniciens y participant. Le projet n'était pas « consensuel » : il fallait pouvoir gérer « en marchant » l'acceptabilité du projet urbain.

Néanmoins, l'élaboration du projet urbain sous forme de plan-guide donnait l'occasion de mettre en place « *une participation phasée et territorialisée* ».

- rattacher un mode de participation à chaque phase d'étude ;
- la communication devait se faire à l'échelle du périmètre de Toulouse EuroSudOuest, en lien avec le projet de requalification du cœur de métropole.
- le modèle de la démarche de Saint-Denis (93), sous forme d'assises du centre-ville, était préconisé.

Phases d'étude De Toulouse EuroSudOuest	Mode de participation associée
Etudes de programmation Phase 1 du programme d'études Résultats validés lors du Comité de Pilotage du 1 ^{er} mars 2012	Information présentant les enjeux du projet (un grand projet de transport / un grand projet urbain) et les différentes thématiques d'études
Elaboration du plan guide urbain Phase 2 du programme d'études Choix du maître d'œuvre : fin 2012 – 1 an d'études	Consultation sous la forme d'ateliers : « les Ateliers de la Fabrique »
Réalisation de Toulouse EuroSudOuest Phase 3 du programme d'études Conception et réalisation des opérations constitutives du projet	Concertation sur la mise en œuvre de Toulouse EuroSudOuest Définition des modalités de concertation en fonction des opérations et des territoires concernés

Figure 6.1 - Les principes du mode de participation en fonction de chaque phase d'étude
Source : SPLA Europolia

Deux premières réunions d'information ont été organisées en début avril 2013.

Une réunion a été organisée par la SPLA et Démocratie Locale¹⁸³ le 8 avril 2013 avec les bureaux des commissions de quartier et 30 associations sur les 60 associations qui avaient été invitées. Les associations qui se sont le plus senties concernées sont celles des quartiers situés aux franges du site d'étude¹⁸⁴ : les Chalets (plus excentrés que le CEAT, à plus de 700 m du site) qui veulent être associés au projet, les Ponts Jumeaux, les Minimés et la Barrière de Paris (au nord-ouest du site). Les habitants se mobilisent notamment sur des questions d'accessibilité au quartier Matabiau et des effets du renforcement de l'attractivité de ce pôle (notamment par les nouveaux bureaux et commerces prévus) sur **l'accroissement de la circulation** aux entrées de ville de Toulouse. Sans être en opposition au projet, ils attendent de ce dernier qu'il puisse remédier à certains dysfonctionnements. D'autres quartiers, situés dans le périmètre d'étude, sont plus directement impactés et assistent aux réunions d'information (route d'Agde, La Roseraie, Jolimont, le CEAT).

¹⁸¹ Voir plus de détails dans la synthèse transversale : *Les paradoxes de la concertation*. PUCA/UPEC/GERU, septembre 2013.

¹⁸² Via leur fédération et non tous les promoteurs locaux.

¹⁸³ Ville de Toulouse.

¹⁸⁴ Au-delà des 410 ha du projet.

Les habitants ne se sentiraient pas concernés par l'ambition de la CUTM de jouer un rôle actif parmi les métropoles européennes. « *Tout ce qu'ils demandent, c'est de pouvoir circuler, stationner, avoir une petite maison, pas d'immeubles qui se construisent avec vue directe sur leur piscine* ».

La seconde réunion a concerné le Conseil des jeunes : le support était le même que celui de la réunion de quartier, la SPLA a pointé les différents enjeux et a organisé une visite du quartier avec eux. Agés de 15 à 25 ans, leur vision est intéressante pour la SPLA, « *ils posent beaucoup de questions, ils s'intéressent au projet. Il sont sensibles à une vision prospective à 20 ans car ils seront directement concernés par ces projets* »¹⁸⁵.

6.2.4 Des ateliers urbains participatifs

Les ateliers participatifs vont être montés dès le lancement officiel du projet lors d'une réunion publique tenue le 26 juin 2013. Les principaux partenaires du projet (RFF, SNCF), les présidents du conseil général (représenté) et du conseil régional (Mr. Malvy), Pierre Cohen, la SPLA et Juan Busquets y étaient présents. L'enjeu était de présenter par les différents partenaires la combinaison entre le grand projet de transport et le grand projet urbain et les premiers résultats du diagnostic du plan guide urbain. Cette réunion a attiré un grand nombre d'associations et d'habitants à la Fabrique.

6.2.4.1 Un processus de partage et d'écoute sur le temps long

Reprenant la méthode mise en place pour lancer le projet métropolitain en 2008, la SPLA a défini les grands principes d'une stratégie de participation contribuant à l'élaboration du projet de Toulouse EuroSudOuest tout en assurant l'adhésion de la majorité des acteurs.

La concertation allait se développer à trois échelles géographiques différentes :

1 / avec tous les habitants de la ville et de la métropole toulousaine : les moyens en seront des réunions publiques, des expositions, la publication de plaquettes présentant le projet, un site internet dédié.

2 / à l'échelle des différents quartiers impactés, d'autres réunions publiques sont prévues, avec notamment les Conseils de secteurs, les Commissions de quartier existantes. Des registres seront déposés dans les permanences pour recueillir les avis.

3 / des groupes de travail montés dans l'esprit des Ateliers de la Fabrique organisés en 2010.

Les groupes de travail seront composites afin de prendre en compte les points de vue des différents acteurs. Ils seront composés de représentants d'associations habitants des quartiers, des acteurs du développement toulousain (des promoteurs, des architectes, des universitaires, des entreprises, la CCI, les investisseurs). L'objectif sera de croiser une vision du quartier et des intérêts métropolitains.

Ils devaient notamment mobiliser les instances de démocratie locale, le Conseil des jeunes, le CODEV.

Les outils de communication seront maîtrisés par Toulouse Métropole, compte tenu des enjeux forts pour faire accepter le projet.

L'enjeu était de ne pas se cantonner à une participation autour d'un projet local de quartier : il fallait porter le débat à l'échelle de la métropole. Du même coup la mobilisation des associations de riverains pouvait être relativisée (voire neutralisée) en introduisant des préoccupations d'intérêt général au-delà de la défense d'intérêts privés particuliers.

Une présentation régulière des avancées du processus d'études et des travaux de l'Atelier : cet atelier sera consulté sur les fondamentaux du projet. Le dispositif de participation doit contribuer au dispositif d'information et de réflexion avec les autres partenaires :

- instances de « Démocratie locale » (ville de Toulouse, organisation de conseils de quartier, Conseil des jeunes¹⁸⁶) ;
- instances du projet Cœur de Métropole : Conseil de développement Toulouse Métropole (CODEV) ;
- autres instances communautaires.

Une information régulière des habitants sur la démarche :

- mise en œuvre des outils de communication ;
- site internet ;
- bureaux des commissions de quartier ;
- expositions / relais presse.

¹⁸⁵ Contrairement aux associations qui sont souvent représentées par des seniors qui ont pris des responsabilités dans la cité, la soixantaine en moyenne, qui ne seront pour beaucoup plus là dans 20 ou 30 ans.

¹⁸⁶ La SPLA a présenté au Conseil des Jeunes en début avril 2013 le même support que celui utilisé pour les associations de quartiers. Les échanges ont été suivis d'une visite sur le site.

Cette information est prévue à deux niveaux : les habitants de la ville-centre, ceux de la communauté d'agglomération¹⁸⁷.

6.2.4.2 Une composition équilibrée de l'Atelier

Cet atelier doit accompagner l'élaboration du plan guide urbain (sur une année). Sa composition doit représenter l'ensemble des intérêts et des enjeux présents dans le projet urbain

- Local / métropolitain
- Urbain/ transport
- Habitant / institutionnel
- Logement / économie / commerce / loisirs
- Salariés / chefs d'entreprises

Cet atelier sera composé d'un nombre restreint de personnes (**30**) pour assurer un vrai dialogue avec le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre et un travail collectif. Par conséquent, le poids donné aux habitants sera nécessairement limité. En effet, il s'agit d'un projet avant tout métropolitain, et non un projet d'amélioration de quartiers périphériques.

Tous les points de vue représentatifs du projet seront associés à la réflexion et pourront exprimer leurs opinions :

- Un tiers de riverains représentés par des associations (7) dont les quartiers des Chalets, Jolimont, Pont jumeaux, Roseraie et des représentants de la Vie locale (5)
- Un tiers composera le Collège des acteurs locaux : ces points de vue dépassent leur quartier de résidence avec une vision « ville » et « métropole ». Ce sont différentes instances constituées comme la conférence du commerce et de l'artisanat, le comité des travailleurs et résidents étrangers, enseignement supérieur et vie étudiante (2 représentants), jeunes, culture. Chacun représentant un courant, ils seront désignés par leurs groupes. Sans oublier les Fédération des usagers des transports en commun (3), SNCF, transports urbains, jeunes (Mission locale), avec une vision agglomération.
- Un troisième collège regroupera les professionnels de l'urbanisme et du logement : * Immobilier et logements (3) dont les bailleurs sociaux, la Fédération des promoteurs, Commerce et artisanat (3) dont la Chambre des métiers, les acteurs du développement économique et de l'emploi (4) dont l'OTIE, le Conseil de développement CODEV.

Les participants seront choisis en fonction de leur capacité à relayer les travaux de groupe et le contenu du projet urbain. Parmi les représentants de l'immobilier figureront les promoteurs d'immobilier d'entreprise et ceux qui développent les programmes de logements, ils pourront être des investisseurs nationaux ou locaux. L'université est également représentée comme dans le cadre de l'élaboration du projet métropolitain de 2009-2011.

Parmi les acteurs économiques, la CCIR et la chambre des métiers devraient être représentés, ainsi que les représentants des principales filières économiques.

Pour la SPLA, « Avec la concertation, on pourra tester en temps réel le projet : cela ne sert à rien de faire un beau projet s'il est remis en cause au moment de la réalisation ; il est préférable d'obtenir une adhésion dès le démarrage ».

6.2.4.3 Un processus en phase avec le calendrier d'élaboration du plan-guide urbain

La SPLA propose un processus en quatre temps en lien avec le calendrier d'élaboration du projet¹⁸⁸ :

- **un temps d'information** (2 réunions) : les enjeux de Toulouse EuroSudOuest et de son projet urbain, les objectifs des Ateliers, les modalités de décision (les « règles du jeu ») ;
- une séquence d'analyse et de diagnostic du territoire, de présentation des enjeux (2 réunions) ;
- un temps de travail avec la maîtrise d'œuvre sur les **fondamentaux du projet** : « les objectifs non négociables », les invariants du projet, les options urbaines et architecturales à l'étude (4 réunions) ;
- un temps de restitution et d'échanges avec la maîtrise d'ouvrage et les élus en amont des décisions partenariales sur le projet urbain (2 réunions).

La SPLA conserve la maîtrise du dispositif : préparation, animation et suivi des réunions.

Des réunions régulières se tiendront entre juin et novembre 2013 (décisions sur les fondamentaux du projet urbain).

¹⁸⁷ Il n'est pas prévu de dispositif de concertation comme celui qui a été mis en place dans les sites de renouvellement urbain (quartier du Mirail, les Izards). En effet, la rénovation de quartiers récents se rapproche de celle des quartiers anciens, les habitants étant très attachés à leur milieu de vie, le réseau de relations tissé prévalant souvent sur les améliorations techniques proposées lors de grandes opérations de requalification (confort normatif, recomposition des espaces publics).

¹⁸⁸ Ce dispositif a déjà été provisionné dans l'accord cadre passé avec la maîtrise d'œuvre urbaine (rémunération de l'équipe J. Busquets).

6.2.4.4 Une stratégie de communication

La SPLA a créé en octobre 2012 un nouveau poste de chargé de communication dont la mission sera de suivre le PEX et le projet Toulouse EuroSudOuest. Elle a réalisé le bilan de la concertation du PEX qui a été validé en conseil communautaire le 20 décembre 2012.

Elle est chargée de rencontrer les riverains et les associations afin de connaître les problèmes qu'ils se posent ; Elle a déjà commencé à travailler avec les associations toulousaines et la Direction de la Démocratie Locale de la Ville de Toulouse et la Direction générale du développement urbain et durable de Toulouse Métropole afin de mettre en place la communication autour du PEM.

Reprenant les principes testés sur la ZAC d'Andromède, une **charte de participation** pourrait être signée pour formaliser le processus de participation sur le projet urbain¹⁸⁹.

Plusieurs outils de communication sur les travaux de cet atelier sont proposés par la SPLA :

- rédaction et diffusion de comptes rendus à l'issue de chaque réunion de travail de l'atelier (cette diffusion sert de communication auprès des élus, des participants, des partenaires du projet) ; le principe est d'avoir un **système de décision pluri-partenaires** ;
- mise en ligne de comptes rendus de synthèse qui pourront être problématisés. Un site internet dédié serait ouvert¹⁹⁰ ;
- restitution des travaux de l'atelier dans les instances de démocratie locale (conseil de secteur, commission de quartier, réunions publiques) et du cœur de la métropole.

Ces outils visent à assurer une transparence des débats tout en maîtrisant la communication autour du projet.

Une évaluation du dispositif de consultation pourrait être assurée par la mise en place d'un garant, comme il est pratiqué dans le cadre des mises en débat public des grands projets¹⁹¹.

Les apports de cette concertation pourront être repris dans le plan guide urbain qui ne sera pas encore arrêté en fin 2013.

Ces modalités de concertation sont davantage orientées vers une implication ultérieure des acteurs économiques (investisseurs, promoteurs, etc.) ceux qui réaliseront le projet, que vers les habitants du quartier qui seront affectés par les bouleversements qui s'en suivront. Les principes d'une participation spécifique des habitants au devenir de leur quartier ne sont pas explicités. Ils seront minoritaires dans l'Atelier qui va être mis en place, comme ils le seront avec la densification envisagée.

6.2.4.5 Un dispositif de concertation plutôt bien accueilli

Ce dispositif de concertation a été bien accueilli globalement par les participants à la réunion publique de lancement du 26 juin 2013.

Le Maire de Toulouse, Pierre Cohen (intervenant en tant qu' élu de la Ville et non en tant que président de la CUTM), a expliqué les orientations prises par le dispositif de concertation :

- les différents partenaires de ce projet complexe partagent l'opinion selon laquelle il est nécessaire de se donner le temps de la concertation, pour enrichir les études urbaines et sur le PEM engagées ;
- la méthode choisie pour l'élaboration du plan guide urbain est donc volontairement longue et complexe. L'option de présenter à la concertation un plan d'aménagement figé dans ces grandes lignes a été écartée. L'enjeu des ateliers participatifs sera de discuter des grands principes, de donner des orientations, monter des opérations pilotes ;
- le projet n'était donc pas figé à l'avance et va se construire progressivement : « Ce projet doit être construit avec le dialogue, la concertation, on ne peut pas plaquer un projet sur le secteur, même excellent ». La méthode est la même que celle retenue par Juan Busquets (BAU) pour le projet du centre-ville qu'il a mené à terme.

L'enjeu sur le quartier de Matabiau est qu'il faut construire avec ce qui existe, mais aussi en plus avec ce qui va se construire autour PEM. Il fallait partager les mêmes fondamentaux, les grands principes

¹⁸⁹ Voir aussi le dispositif de participation par ateliers développé pour le quartier de Laubis à Seilh mis en œuvre par la CUTM et confié au BET Ecologie urbaine (voir rapport de recherche PEX).

¹⁹⁰ Google Teso ateliers.

¹⁹¹ La CNDP avait dispensé le PEX de débat public et avait incité à engager une concertation comme elle avait été prévue par la SPLA via le conseil communautaire. Cette concertation n'avait pas nécessité la présence d'un garant.

Au-delà des nouvelles fonctions du PEM, il fallait rénover certains quartiers, ne pas créer des quartiers pour des populations privilégiés, avoir une volonté de mixité sociale, la préserver si elle existe et la créer dans les nouveaux quartiers.

La concertation engagée dès maintenant allait donner aux habitants les moyens de se faire entendre et de partager ces grands principes et fondamentaux.

Le Maire rappelait les premiers débats autour de la Fabrique en 2008, inaugurant une nouvelle méthode de projet partagé entre les habitants, les forces vives de la région et les universitaires. Les promoteurs, bailleurs sociaux, architectes et urbanistes, les représentants des quartiers ont participé au projet, dont le plus structurant était déjà Matabiau :

- il fallait co-construire entre tous les acteurs impactés par ces grands projets. La concertation qui s'engageait sur Matabiau serait menée dans le même esprit ;
- il fallait assurer la fluidité, la mobilité, l'attractivité du nouveau quartier tout en se souciant de ses habitants et du soutien de la dynamique commerciale.
- l'ouverture à la concertation avait pour objectif de compléter les études de techniciens et d'experts ;
- autour de ce pôle d'échange il fallait encadrer la mutation des quartiers environnants. Le périmètre de l'étude du projet urbain était volontairement très large pour ensuite délimiter plus exactement ce que devrait être le périmètre opérationnel.

La Ville essaye de faire un pôle multimodal qui respecte les grands liens, un projet urbain à construire avec vous. Je vous invite à partager le diagnostic dans ses grandes lignes, le faire évoluer. L'engagement est pris aujourd'hui, ce processus n'a pas de date limite. Il faut maîtriser le foncier et faire mieux que les spéculateurs.

Pierre Cohen, réunion publique du 26 juin 2013.

6.2.4.6 Une attente forte des associations de la concertation engagée

Concertation ou co-construction du projet ?

Plusieurs associations de quartier ont pris la parole lors de la réunion publique :

1/ dans quelle mesure il serait possible de faire évoluer les fondamentaux dans le cadre des ateliers ?

Il n'y a pas de conception univoque du projet urbain et il fallait pouvoir prendre en compte d'autres visions du devenir du secteur, d'autres possibilités de localisation des différents équipements prévus (comme le passage du tram-canal).

La réponse du Maire a été de préciser « qu'évidemment si les fondamentaux sont figés ce n'est pas de la concertation, mais ils seront ajustés dans la négociation et la concertation ».

2/ Un collectif d'associations a demandé des aides de la commune pour pouvoir étudier **des projets alternatifs** à partager dans les ateliers et avec les riverains concernés. Il évoquait notamment les craintes des riverains devant les chiffres qui circulaient sur les programmes 20 000 m² de surfaces commerciales, 500 000 m² de bureaux, un quartier d'affaires...

Même s'il est important de pouvoir participer dans le cadre d'ateliers, il souhaiterait une aide technique indépendante, **un diagnostic indépendant**, pour proposer un projet plus alternatif.

Il faut leur donner les moyens d'aller vers les habitants (seconde prise de parole). Le diagnostic prévu fin novembre ne laisse pas le temps de la discussion des projets. C'est son rôle de partager les choses.

3/ Une association a demandé que le débat puisse être élargi à l'échelle de la métropole et ne se cantonne pas sur le quartier de Matabiau.

4/ Une interprétation des textes qu'il s'agit de clarifier : des oppositions peuvent émerger d'une compréhension erronée des procédures. Ainsi, certains habitants confondent exercice du droit de préemption et expropriation, rénovation urbaine ou Opération d'intérêt national et arasement d'un quartier.

« On ne veut pas raser quoique ce soit, le renouvellement urbain, on le discutera » (Pierre Cohen).

6.3 QUELLE INTEGRATION DE LA PAROLE DES HABITANTS DANS LA CONCEPTION DU PROJET ?

Un balayage rapide de l'approche d'un dispositif de concertation peut être intéressant pour comprendre comment les urbanistes appréhendent la prise en compte de la parole des habitants et des acteurs concernés au niveau local, au-delà de leur approche globalisante.

6.3.1 Une commande limitée en termes de conception de la concertation

La mission A5 du règlement de la consultation pour le plan guide urbain portait spécifiquement sur la concertation et la communication

Il était indiqué que la concertation et la communication étaient au cœur du projet Toulouse EuroSudOuest. Dans le cadre de la convention d'études partenariales la CUTM s'est adjoint les services d'un prestataire chargé spécifiquement de l'accompagnement **sur le volet communication**.

Ses missions portent sur :

- le conseil pour la définition de la stratégie globale de communication ;
- la mise en œuvre du plan d'actions (dont la conception et la réalisation des outils de communication).

La SPLA distingue cette partie de la phase concertation proprement dite.

Cette dernière devait débiter dès septembre 2012 avec les parties prenantes du projet, dont les usagers du PEM et les riverains.

Le règlement de la consultation ne demandait pas de proposer de méthodes spécifiques de concertation.

Il pourra être **éventuellement** demandé au titulaire du marché :

- de produire tout document de projet nécessaire à la réalisation de supports de communication ou de concertation ;
- de participer à des réunions de concertation dont l'animation sera assurée par la maîtrise d'ouvrage.

Cette prestation ferait l'objet de bons de commandes, il était demandé de fournir un bordereau de prix unitaires et un prix global et forfaitaire.

6.3.2 Une écoute d'experts qualifiés pour BAU

L'équipe BAU, retenue pour réaliser le plan guide urbain, prévoit dans sa réponse à l'appel d'offres deux niveaux de participation : les ateliers créatifs, le laboratoire

1/ le Rôle des ateliers créatifs

L'équipe projet se réunira tous les deux mois pour mettre en commun leurs réflexions. Equipes pluridisciplinaires et internationales (urbanistes, architectes, paysagistes, bureaux d'études et sous-traitants), elles mettront en commun leur vision propre au projet urbain. Ces ateliers se réuniront à Toulouse, Barcelone, Paris et Bruxelles.

Ces séminaires permettront de produire « *la matière première des orientations souhaitables* » et de concevoir ses propositions. La créativité est attendue d'une alternance entre travail individuel et mise en commun de l'avancement des sous-projets spécifiques à chaque équipe : « *tirer parti de toutes les expertises et expériences, vérification des compréhensions, échanger sur les réponses* ».

Les représentants de la maîtrise d'ouvrage y participeront selon les thématiques abordées.

2/ le Laboratoire

Ce Laboratoire jouera le rôle que tient la Fabrique dans le dispositif de concertation sur les projets urbains de Toulouse métropole. Le maître d'œuvre prévoit de concentrer sur un lieu physique, sur le site de Matabiau ou à proximité, l'ensemble des outils de concertation et communication :

L'essentiel sera apporté par des maquettes d'étude à toutes les échelles : maquette d'ensemble permettant d'appréhender les impacts, maquettes sur des lieux spécifiques. Le maître d'œuvre du plan guide y voit l'avantage par rapport à des plans, « de ne pas aller trop loin dans le dessin » pour ne pas «risquer d'être piégé par les échelles ». La maquette permettant d'insérer le projet dans son contexte permet une concertation efficace¹⁹².

Aucun dispositif spécifique de travail sur le projet avec les habitants ou les acteurs économiques n'est prévu, dans le cadre duquel l'équipe du plan guide urbain ferait évoluer son approche. La mise au point du projet se fera entre « spécialistes » et avec le maître d'ouvrage. Le « businesscase » (l'étude de l'équilibre économique des projets) permettra d'ajuster les propositions pour assurer d'emblée un équilibre financier du projet.

La communication envisagée par la proposition faite par l'équipe rejoint la position de certains élus communautaires : « *Utilisez l'opposition comme un outil. Laissez-les parler en premier* ». La position est d'amener

¹⁹² Cette option a également été retenue sur le site de Boulogne Billancourt : maquette évolutive sur l'ensemble du quartier, au fur-et-à mesure des concours de macro-lots sur le Trapèze, maquettes permettant aux boulonnais de d'arbitrer entre trois projets sur l'île Seguin (Jean Nouvel). Cependant les maquettes « stylisées » peuvent être perçues comme une volonté de tromperie par les associations locales influentes. Voir monographie UPEC/PUCA/GERU sur la ZAC Seguin Rives de Seine. 2013.

progressivement le grand public à adhérer au projet en gagnant en crédibilité par la communication qui sera ajustée au cours de la conception du plan guide : « dans chaque étape, on peut communiquer de manière significative sur le projet urbain, c'est-à-dire d'une manière qui le rend meilleur et plus crédible ».

L'évolution du projet se fera davantage dans les échanges entre professionnels : experts, architectes, architectes paysagistes qui seront rencontrés en cours d'élaboration du plan guide.

Tout au long de la mise au point du projet urbain, qui devrait durer une année, l'équipe de maîtrise d'œuvre apportera au maître d'ouvrage l'ensemble des éléments nécessaires à sa communication. Elle conseille au maître d'ouvrage d'organiser un « système de réunion et d'Ateliers qui permettrait d'avancer avec des acteurs très différents, alors que la préparation de petites expositions pourrait permettre de maîtriser des enjeux plus pointus ».

« L'important n'est pas tant de convaincre les opposants ou de négocier des compromis, que de fédérer des acteurs, de s'appuyer sur ceux qui le veulent ».

Elle propose d'organiser une « **séminaire international des quartiers de gare** » à Toulouse, une fois la stratégie suffisamment avancée. « Ce séminaire servira à mettre dans un contexte européen les ambitions et les solutions apportées. L'expérience académique et internationale de la plupart des membres du groupement nous fait penser que nous sommes en mesure d'attirer des concepteurs de projets de premier niveau et de placer la discussion à Toulouse, dans la perspective ambitieuse d'un projet de cette envergure ».

Ce qui est visé est donc avant tout l'aura internationale qu'aura le projet de Toulouse.

Ce type d'ouverture à l'international avait déjà été expérimenté dans le cadre de la ZAC d'Andromède, mais en amont du projet, pour réfléchir sur les valeurs et les orientations du projet, avant d'engager le concours entre équipes de maîtrise d'œuvre urbaine.

Sur les 525 jours du plan guide, 8 jours sont affectés aux Ateliers (internes à l'équipe projet) et 4 sont dédiés à la participation à des réunions d'animation organisées par le maître d'ouvrage. L'essentiel de la participation devra reposer sur la SPLA.

Une co-construction du projet urbain dans le cadre d'ateliers participatifs

Cette approche de la concertation par l'équipe BAU est très différente de celle proposée par les autres équipes candidates au plan guide urbain, notamment par ANMA qui proposait de reproduire à Toulouse en les adaptant, les ateliers participatifs mise en œuvre dans le cadre du PAE des Bassins à flot à Bordeaux : ces ateliers sont conçus comme un dispositif de co-construction du projet urbain entre la Ville, la Communauté urbaine de Bordeaux, les équipes de maîtres d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre retenus pour chacun des îlots, avec parfois une ouverture à l'expression de la demande des riverains du projet urbain¹⁹³.

6.4 UNE POSITION PRUDENTE DES ELUS

Pour les élus communautaires le projet urbain autour de Matabiau va se dérouler sur le long terme, sur 20 ou 30 ans, quel que soit le délai d'arrivée de la LGV. Ce projet ne peut réussir que sous deux conditions :

- Le développement de partenariats public privé avec les promoteurs : même si ce partenariat sera effectif dans plusieurs années, il est à instaurer dès le plan guide. Celui-ci sera l'occasion d'une relance de la concertation telle qu'elle avait été faite pour le projet urbain en 2009 à la Fabrique Urbaine.
- L'adhésion des habitants des quartiers impactés, très sensibilisés à l'évolution de leur cadre de vie : une concertation sera à développer, îlot par îlot, autour des projets sur leur quartier. Cela permettra de les sensibiliser, de clarifier les enjeux, de définir les priorités.

Le rôle des élus dans l'approche de cette participation est centrale : ils définissent une stratégie, choisissent leurs priorités, précisent leurs exigences. Ils demandent de l'efficacité, ce ne sont pas eux qui préparent les solutions. Les scénarios sont élaborés par les techniciens. Les élus, n'ayant pas les compétences requises, se contentent de **choisir parmi les scénarios** celui qui répond le mieux aux objectifs

Ensuite les élus se mobiliseront sur la concertation pour faire accepter le projet : sur des quartiers aussi sensibles, le portage politique est assez lourd. Il faut rencontrer les populations, leur expliquer. Les architectes croient qu'on change les choses en fabriquant des « villes de rêve », mais les élus savent qu'il faut faire accepter le changement.

¹⁹³ Voir Annexe 8.6 (candidature) et la recherche de Thierry Vilmin, Marie Llorente : *Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite. Programme UPEC. PUCA. 2012. Notamment : Les Bassins à flot.*

Il est difficile de faire passer des projets de transformation des quartiers dégradés : ceux qui résident sur place ne veulent **surtout pas changer**, ils ne voient pas pourquoi ils changeraient, ils se battent pour maintenir leur cadre de vie. Il est vrai que ces transformations ne sont souvent pas prévues pour eux et qu'ils ne seront plus dans le quartier pour ce qui concerne les plus âgés.

Faire adhérer les habitants prend beaucoup de temps. Cela demande un portage lourd et long lors de la mise au point des projets. La présentation doit se faire îlot par îlot. *« Les habitants ont du mal à accepter des évolutions qui souvent les font partir. Généralement ceux qui ont supporté les travaux et les démolitions ne sont pas ceux qui en profiteront une fois le quartier rénové ».*

7 CONDITIONS ET CONTRAINTES DE L'URBANISME DE PROJET

Toulouse EuroSudOuest constitue un exemple de la mise en cohérence de projets emboîtés complexes associant et coordonnant plusieurs maîtres d'ouvrage ayant recours à des maîtrises d'œuvre différentes. La durée de la mission de suivi d'expériences innovantes de construction de projets urbains complexes (démarche UPEC), qui devait se dérouler sur six mois, n'est pas dans une temporalité adaptée à ce type de projets : elle ne couvre qu'une période limitée d'un processus qui va se dérouler sur plusieurs années avant même d'arriver à la phase opérationnelle (le lancement des travaux est prévu à partir de 2015). Cette mission s'arrête en fin de première phase d'études techniques, au démarrage de la réflexion sur le projet urbain (diagnostic préalable à l'élaboration du plan guide urbain). Ce dernier, compte tenu des contraintes du calendrier politique, devrait aboutir en fin 2014¹⁹⁴.

Ce suivi partiel permet néanmoins d'en tirer quelques enseignements et de pointer certaines difficultés qui pourraient faire l'objet d'orientations de la stratégie sur le site et/ou d'adaptations réglementaires ou législatives¹⁹⁵.

AVERTISSEMENT : Nous rappelons au lecteur que cette monographie ne constitue encore qu'un document de travail à caractère préparatoire, qui pourra être sujet à d'importantes adaptations, notamment à la suite du diagnostic et de la concertation engagée avec les différents acteurs économiques et les habitants.

7.1 UN ENSEMBLE DE CONDITIONS FAVORABLES PREALABLES

7.1.1 Une vision du territoire et des valeurs partagées

Le Pôle d'Echanges Multimodal (PEM), s'il ne restait qu'un équipement isolé, ne constituerait pas en lui-même un projet urbain : il ne serait qu'un outil technique innovant permettant la gestion de flux importants selon des modes de mobilité diversifiés. Cependant, par l'ensemble des réflexions et des débats qu'il a permis d'engager, en termes de développement des mobilités et d'accessibilité, de constitution d'un pôle économique attractif complémentaire à visibilité internationale, d'intégration dans son environnement et d'accompagnement de la mutation urbaine qu'il va susciter, il constitue la première étape et l'un des éléments structurants majeur d'un projet de territoire en devenir. Un projet urbain territorial constitue un système complexe dont les résultats dépassent le cumul de ses différents éléments constitutifs.

L'état d'avancement du partenariat mis en œuvre met en évidence une acculturation réciproque d'instances qui n'ont habituellement pas l'habitude de travailler ensemble sur un même projet. Ce partage obligé à travers les débats sur les différentes études menées a pu élargir le champ de vision de chaque maître d'ouvrage et d'intégrer les logiques et problématiques des autres participants directs au projet.

Ce partenariat fermé entre maîtres d'ouvrage et techniciens reste cependant encore fragile. Le plan guide urbain, avec l'amorce du processus de concertation prévu, permettra d'ouvrir les débats avec les autres acteurs de la société civile : acteurs économiques, dont le CODEV Toulouse Métropole¹⁹⁶, professionnels de l'immobilier, riverains et associations. Il sera cependant nécessaire d'aller au-delà de la simple information pour aboutir à ce que Joseph Carles appelle une « *vision de territoire partagée* », comme elle a pu être mise en œuvre lors de la réalisation de la ZAC Andromède à Blagnac/Beauzelle. C'est d'ailleurs davantage sur le plan du projet urbain que peuvent se construire ces débats et se définir les valeurs partagées qui fonderont le consensus sur le projet. Ce dernier concerne aussi bien le développement économique (bureaux, commerces), que les transports, l'habitat, les équipements, la trame d'espaces libres, la question foncière, la mutation sociale, la récupération de la plus-value foncière en faveur des aménagements d'intérêt général.

¹⁹⁴ Les élections municipales et consécutivement les modifications éventuelles de la composition de la communauté urbaine interviendront entre mars et juin 2014. Aucun arbitrage définitif n'interviendra avant la fin de cette même année.

¹⁹⁵ Même si l'inflation des lois et des nouvelles règles de ces dernières années conduit à déstabiliser les acteurs qui doivent les mettre en œuvre. Voir le rapport Lambert-Boulard du 26 mars 2013. Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative.

¹⁹⁶ Conseil de développement, instance consultative mise en place en 2002 par le SMEAT (Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine), constituée de représentants du monde de l'entreprises, des syndicats, d'universitaires, des affaires sociales et du milieu associatif). Il représente la société civile.

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. Les orientations programmatiques qui en découleront serviront de référentiel et guideront la mise en œuvre du projet de territoire dans ses différentes composantes, comme cela avait été fait pour la ZAC d'Andromède.

En effet, au-delà du PEM et des aménagements urbains prévus qui seront réalisés par la Communauté urbaine, c'est le devenir d'un ensemble de quartiers en limite du centre historique qui est en jeu, permettant de tisser des liens avec les autres quartiers périphériques. Porte d'entrée de la métropole par le ferroviaire, la mutation des quartiers environnant la nouvelle gare déterminera l'image même de l'agglomération de Toulouse.

Le pari et l'enjeu fort est d'assurer cette mutation urbaine en recomposant et en densifiant ces quartiers en voie de paupérisation pour certains d'entre eux, en réussissant, par un pilotage serré et une volonté forte de la communauté urbaine (prenant peut-être le statut de Métropole) à attirer de nouvelles couches de population tout en organisant le maintien de celles qui y résident déjà et qui souhaitent y rester. L'action engagée par la SPLA et la CUTM/EPFL sur la requalification commerciale et urbaine du quartier Bayard Belfort, devra être dotée des moyens adaptés à ces objectifs ambitieux.

Si le projet technique ferroviaire semble bien calé, le plan guide urbain, orienté vers les aspects urbanistiques et économiques (programmation de surfaces de bureaux, logements, commerces) devra également aborder les questions sociales et la préservation de l'usage dans ces quartiers, préoccupations actuellement peu lisibles dans les problématiques développées pour le plan guide urbain. L'action foncière, mettant en œuvre l'expérience acquise par la Ville de Toulouse dans le traitement des quartiers dégradés, devrait être consubstantielle aux projets urbains sur les îlots anciens.

La Communauté urbaine pourrait trouver appui sur le CODEV Toulouse Métropole, intervenant en tant que représentation de la société civile,¹⁹⁷ qui soutient la vision d'un projet de territoire d'envergure visant à transformer l'image de la métropole et la rendre attractive et visible à l'échelle européenne. Pour ce dernier, « *cette grande opération d'urbanisme présente une occasion unique de repenser à long terme le ferroviaire dans l'agglomération* », augmenter l'accessibilité depuis les autres grandes métropoles. Il invite « *à ne pas renoncer à la vocation transversale européenne et méditerranéenne de cette ligne TGV* ». *'Il s'agit de réussir un projet urbain d'envergure dans les quartiers Raynal-Matabiau, (...) l'entrée de ville de la métropole* ». Il fallait se garantir contre le risque d'une « *approche exclusivement fonctionnelle, au détriment de l'urbain* ».

7.1.2 Le passage d'une démarche séquentielle à une approche modulaire

Le projet Toulouse EuroSudOuest est un exemple particulièrement explicite d'une approche modulaire, en rupture avec la démarche séquentielle traditionnelle qui procède par étapes, allant des études préalables à l'aménagement, puis la vente de charges foncières suivie de la construction du projet, comme dans le cadre d'une ZAC classique.

La conception du plan guide urbain, qui se veut souple et évolutive, se donne l'objectif de piloter simultanément plusieurs sous-projets, qui démarreront chacun à leur rythme en fonction des opportunités et des acteurs qui se présenteront pour assurer leur portage. Chaque îlot du plan guide urbain pourra faire l'objet soit d'une réalisation par des acteurs privés ou par des partenariats public-privé (par exemple par la constitution de sociétés de projets associant capitaux ou actifs fonciers publics et privés). Les îlots les plus complexes, ou pour lesquels les enjeux de maintien de la mixité sociale et fonctionnelle et/ou l'éradication de l'insalubrité seront prédominants, pourront faire l'objet d'une maîtrise publique encadrant et accompagnant l'initiative privée (opération de rénovation urbaine).

L'un des intérêts de cette démarche modulaire, où chaque sous-projet peut avancer à son rythme, en fonction d'un projet global et d'un axe fort (constitué par les invariants urbains) serait de pouvoir associer les opérateurs privés à cette démarche en contractant avec eux pour un « bouquet » d'îlots, dont les uns seraient suffisamment rentables pour équilibrer le déficit d'autres.

¹⁹⁷ Voir les ouvrages du CODEV, Conseil de développement de la grande agglomération toulousaine : « *Ensemencements* », décembre 2012 et « *l'esprit des saisissements* », 2010. Lors de la réunion publique du 26 juin 2013 il a rappelé l'avis qu'il avait déjà formulé sur le projet. Il fera partie des groupes de travail dans le cadre de la concertation.

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 ».

Pour les élus de la CUTM, **le phasage du projet est essentiel** : « *il faut impérativement sortir deux ou trois îlots très qualitatifs pour amorcer la crédibilité pour les habitants et les acteurs et investisseurs privés. Il faut donner une image positive de la modernisation du quartier, définir les bonnes règles. Les premiers îlots, doivent avoir une qualité urbaine qui soit convaincante. Si on rate, l'opération est mal partie, c'est tout le déroulé ensuite qui est compromis. Cela, sans faire monter les loyers ni faire partir les gens* ».

Les élus s'attendent à ce que l'opération soit « *déficitaire, et même largement. Un tel type d'opération a un coût, le coût du changement et de la transformation. Mais c'est le prix à payer pour faire cesser la dégradation du bâti dans les quartiers environnant la gare et leur paupérisation. En même temps la transformation d'image va rendre ces quartiers attractifs, elle va faire venir des entreprises, de nouvelles populations plus aisées, apporter des recettes nouvelles, des taxes supérieures (recettes communales)* ».

7.1.3 Une structuration forte d'une co-maîtrise d'ouvrage

Les partenaires du projet global Toulouse EuroSudOuest arrivent à construire une approche globale entre un projet ferroviaire (plan guide ferroviaire), un projet fonctionnel de Pôle d'échange Multimodal (PEM), et un projet urbain (plan guide urbain) dont l'objectif est d'intégrer ce projet technique dans son environnement urbain et de profiter de la dynamique économique induite pour requalifier et restructurer les quartiers aux franges de ce PEM, en construisant une nouvelle centralité reliée au centre historique de Toulouse.

La convention cadre partenariale a été l'outil majeur d'une structuration forte des maîtrises d'ouvrages associées en fonction de leurs champs de compétence. Le projet global sous toutes ses facettes s'est construit progressivement, avec des arbitrages successifs conduisant à la validation d'un Schéma directeur du PEM, l'engagement d'études préliminaires pré-opérationnelles pour le PEM, puis celle prochainement d'un plan guide urbain.

On constate une appropriation de la démarche par l'ensemble des partenaires.

La grande innovation dans cette approche est que deux mondes qui s'ignorent d'habitude ont appris à se parler. On observe des convergences entre le monde urbain et le monde ferroviaire qui d'habitude ne se parlent pas.

Chaque partenaire participe à l'élaboration du projet global. Il peut influencer le cours des choses, donner son accord, manifester son désaccord.

Sur la manière dont se conduit l'opération, il fallait réunir plusieurs conditions :

1/ une capacité des différentes parties prenantes à être acquises au partenariat : les uns et les autres ont pris l'habitude de travailler ensemble.

2/ les services de l'Etat ont une approche collaborative fructueuse.

3/ les financements ne sont pas vraiment un obstacle : on n'est pas à 300 000 € près pour un projet qui va coûter entre 10 et 100 mds d'€ à terme.

P. Mahé, DGS de la CUTM, comité technique du 21 novembre 2012

Les domaines d'expertise mobilisés sont très variés : ingénierie d'infrastructures, techniques ferroviaires, études d'ordonnancement, logistique urbaine, conception de gares, programmation urbaine (bureaux, commerces, habitat, équipements), urbanisme, approches juridiques et financières (économiques) des projets. Les architectes ne sont pas encore entrés dans le débat : ils interviendront sur des programmes bien délimités, lors de concours spécifiques au cours de la phase opérationnelle de mise en œuvre des projets.

On voit émerger parmi les expertises mobilisées, le renforcement du rôle de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'ordonnancement et de gouvernance de projets complexes.

Pouvoir coordonner un ensemble de maîtrise d'ouvrage demande cependant beaucoup de démarches d'accompagnement, de sensibilisation, de formation, d'acculturation réciproque.

Ce partenariat permet de mettre en cohérence les différentes études et de partager leurs résultats, favorisant une acculturation réciproque aux différentes logiques d'approche : approche technique du ferroviaire, démarche d'urbanisme de projet portée par la SPLA par délégation de maîtrise d'ouvrage par la CUTM. Ce qui a emporté la décision est la préservation de la maîtrise des études très spécifiques correspondant au domaine de compétence de chaque maître d'ouvrage.

7.1.4 Une mobilisation innovante des ressources du code des marchés publics

Deux possibilités ouvertes par le code des marchés publics ont été mobilisées pour répondre à deux cas de figure :

1/ Une pluralité de maîtres d'ouvrage pilotant chacun des études très techniques pour le PEM :

Il s'agissait de répondre à la question : comment rendre opérationnelle une maîtrise d'œuvre lorsque plusieurs maîtres d'ouvrage sont concernés et interagissent ? L'objectif était d'atteindre pour le PEM une cohérence entre les différents projets, sans segmentation en maîtrises d'œuvre séparées, et de pouvoir contracter avec un mandataire unique d'un groupe d'entreprises et BET spécialisés. En même temps, Guillaume Pépi, président de la SNCF, avait insisté sur la préservation de la spécificité de chacune des maîtrises d'ouvrage qui devaient rester indépendantes dans le cadre partenarial. La formule juridique du groupement de commandes a donc été retenue pour les études préliminaires (pré-opérationnelles).

2/ Un maître d'ouvrage unique devant coordonner plusieurs prestataires répondant aux différents volets de l'étude du plan guide urbain.

Une forme analogue de groupement de bureaux d'études constitués sous la forme d'équipe projet, permettant d'avoir une vision cohérente et un interlocuteur unique, a été recherchée par la Communauté urbaine / SPLA, maître d'ouvrage unique du plan guide urbain. Ce dernier a pour objet d'assurer une cohérence des investissements dans les espaces urbains environnant le PEM. Pour éviter une multiplicité des interventions et préserver une vision générale du projet, rationaliser la finalisation des multiples opérations sur l'ensemble des espaces, un accord cadre et une procédure de marché négocié ont été adoptés pour le plan guide urbain. Une équipe projet était constituée, rassemblant l'ensemble des compétences nécessaires, avec un mandataire commun, interlocuteur unique de la SPLA.

Dans la négociation de l'accord-cadre sur le projet urbain, ce qui était finalement souhaité était moins des idées a priori sur le devenir des territoires entourant le PEM **que la compréhension de la problématique complexe et des enjeux à différentes échelles spatiales et temporelles**, en s'appuyant sur ce nouveau pôle dynamique concentrant les mobilités pour développer les activités et le logement faisant muter des quartiers en déconiture. Cette compréhension évitait de figer le plan guide dès les premières approches.

Le choix entre les candidatures s'est surtout fondé sur la capacité de l'équipe projet à négocier avec des maîtrises d'ouvrage forte : sans pour autant intervenir sur le contenu du PEM, très technique et fonctionnel. L'enjeu du plan guide urbain était davantage d'intégrer ce pôle multimodal pour organiser tout autour de nouveaux développements urbains et requalifier les quartiers situés aux franges.

L'important était de s'assurer qu'il y aura une coordination sans faille entre le PEM (qui fait l'objet d'études hors contrat cadre) et le plan urbain qui est dans le contrat cadre. Sur le plan guide les grandes équipes ont toutes intégrées la démarche. Définir les invariants, laisser suffisamment souple le projet pour s'adapter à l'évolution résultant des négociations.

Un temps long de production des documents encadrant la commande publique

La démarche partenariale, dans le contexte réglementaire contraignant de la commande publique, a permis de définir un projet de contrat permettant une maîtrise des intervenants extérieurs et des concepteurs.

Dans les deux cas, un seul mandataire commun (interlocuteur unique) regroupe autour de lui l'ensemble des compétences nécessaires pour aborder les différents aspects des études.

Un important travail partenarial a dû être fait pour aboutir au projet de commande :

- L'accord-cadre et le marché négocié ont demandé près de 7 mois avant d'aboutir au choix de l'équipe BAU. La maîtrise d'ouvrage a été fortement sollicitée (en l'occurrence la Communauté urbaine via la SPLA). Les négociations qui se sont déroulées de septembre à décembre ont permis d'enrichir la méthode d'approche, même si le fond et la problématique du projet ne pouvaient être remis en cause (marché public).
- Le groupement de commandes a nécessité la conception d'un protocole technique, d'un cahier des charges et de fiches techniques d'étude homogènes et partagées entre les différents maîtres d'ouvrage concernés. Cette mise au point a permis d'arriver à une précision importante dans la commande, mais a demandé près d'une année d'allers et retours à travers les comités techniques et les comités de coordination technique. Engagé dès juin 2012, l'appel d'offres sera lancé en juillet 2013.

Cela met en évidence le temps long de l'organisation des marchés publics et de leurs contraintes, par rapport à des marchés privés plus souples et réactifs.

7.1.5 Un partage du diagnostic dans le cadre d'ateliers urbains participatifs

L'annonce de la mise en place d'un atelier participatif lors de la réunion publique du 26 juin 2013 a été bien reçue par le public assistant à la présentation du projet, dont un grand nombre d'associations locales. Plus de 400 personnes s'étaient déplacées, tant l'enjeu du PEM est important.

Si le maire de Toulouse a écarté l'idée d'une « co-production » fondée sur le financement par la CUTM ou par la Ville d'associations locales pour élaborer des **projets alternatifs** au processus lourd mis en place dans le cadre du comité de pilotage, il a affirmé l'importance d'une mise en débat des principales orientations du projet, notamment pour ce qui concerne le plan guide urbain.

Pour Juan Busquets le rôle du diagnostic était de constater et de **partager les constats**. Pour chaque problématique soulevée, une ou plusieurs réponses peuvent être apportées, mais chacune aura un coût et demandera des moyens mis à disposition (faisabilité financière et montages juridiques spécifiques)

L'objet du Plan guide n'est pas d'avoir une forme urbaine prédéterminée, des projets avec des implantations, mais de dire que tel endroit peut jouer tel rôle, comme le rôle économique du commerce sans déshabiller l'hyper-centre, tel endroit on peut intégrer des logements mais avec une densification, avec les coûts et les financements (montage financier). On n'arrive pas à la concertation avec des fondamentaux figés

De même, une réflexion sera à mener sur l'amélioration de toutes les connexions entre les différentes modalités de transport et leur faisabilité pour éviter le développement de la place de la voiture en ville. Les débats lors de l'atelier participatif pouvait orienter l'élaboration du plan guide urbain vers de nouvelles pistes ou modifier certaines orientations prises a priori.

Des espaces de débats tout au long du processus de mutation du quartier s'imposent au-delà de la recherche de validation d'un projet pour prévenir les recours ou les oppositions politiques. Une dédramatisation du processus de mutation s'impose également face à la crainte exprimée des riverains immédiats que les quartiers environnants du PEM ne soient rasés, avec pour corollaire l'éviction des habitants actuels, notamment des plus fragiles. L'enjeu pour la CUTM sera de clarifier et de réaffirmer constamment les engagements de la collectivité locale d'encadrer cette mutation, dans une logique de prévention d'effets pervers de la spéculation foncière que ne manquera pas de déclencher un tel projet. L'enjeu est d'assurer une meilleure diversité sociale et fonctionnelle du quartier, avec une amélioration de la qualité de vie urbaine de cette nouvelle centralité, tout en préservant les intérêts, les usages et la qualité de vie des riverains.

Le projet Toulouse EuroSudOuest prend déjà en compte cette approche élargie ¹⁹⁸. Il offre l'occasion exceptionnelle de monter un projet exemplaire abordant les différents aspects de la recomposition urbaine dans toute sa complexité. Faute de quoi, ce projet phare, qui va remettre ces quartiers dans le marché et transformer l'image de la métropole, risque d'entraîner une « gentrification » de ces quartiers proches du centre-ville, au détriment des habitants actuels.

En fin 2014, l'objectif était d'aboutir à un Plan guide urbain, c'est-à-dire un plan évolutif, une vision de la mutation du quartier sur 20 ans, l'arrêt des grands principes et des grandes orientations, en indiquant comment ce programme se déroulerait sur cette longue durée.

Il restera à suivre quel sera le déroulement des ateliers participatifs, dans quelle mesure les fondamentaux proposés pourront être débattus, quelles adaptations et évolutions du plan guide en résulteront.

7.1.6 Vers de nouvelles formes de partenariat public-privé

7.1.6.1 Des outils adaptés à des enjeux sociaux et urbains complexes

L'expérience de la ZAC d'Andromède constitue un exemple de référence local de l'urbanisme négocié avec la mise en place d'un partenariat public privé avec des investisseurs, des promoteurs privés, des bailleurs sociaux et la collectivité locale, au-delà du formalisme réglementaire de l'aménagement public. La charte de valeurs qui sert de référentiel commun et le cahier des prescriptions architecturales, urbaines et paysagères à respecter, permettent d'aller au-delà des règles d'urbanisme et d'avoir une approche qualitative à partir de visions partagées sur le devenir du site.

L'intervention sur les quartiers anciens environnant la gare est plus complexe que dans le cas de la ZAC Andromède, car ces quartiers sont déjà habités et déjà relativement denses. Certains sont dégradés et abritent une population fragilisée. Cette intervention devra donc faire appel à des procédures plus lourdes et plus complexes, combinant plusieurs modalités d'intervention selon l'état de dégradation du bâti et l'occupation sociale : renouvellement urbain d'habitat vétuste et vacant, par démolition et reconstruction, surélévation¹⁹⁹, réhabilitation d'habitats anciens, avec amélioration du confort sanitaire et thermique (lutte contre la précarité énergétique). Les points les plus délicats seront

¹⁹⁸ Notamment dans le cadre du plan d'action foncière monté entre la SPLA, la CUTM et l'EPFL et les bailleurs sociaux.

¹⁹⁹ Le projet de loi sur l'urbanisme et le logement (Conseil des ministres du 2 mai 2013) rendra plus facile cette intensification urbaine de quartiers existants.

l'éradication de l'habitat indigne voire insalubre avec mise en œuvre le cas échéant de procédures coercitives contre des propriétaires indécents et/ou des « marchands de sommeil »²⁰⁰.

Une telle intervention sur les quartiers environnant le PEM devra donc **dépasser une approche purement urbanistique** (traitement des espaces libres du plan guide urbain) et être intégrée dans une politique de l'habitat globale sur l'agglomération (approche des besoins et des équilibres socio-démographiques, politique de l'habitat à l'échelle de la métropole. La lutte contre la précarité énergétique dans les logements anciens pourrait être un volet du Plan climat énergie de la CUTM.

Secteur en voie de mutation, dont la localisation sera particulièrement convoitée par les opérateurs privés, un encadrement fort et continu sur la durée sera nécessaire. Le projet urbain prévoit la revitalisation commerciale des rez-de-chaussée sur certaines rues faisant la liaison entre la nouvelle gare et son centre commercial et les commerces du centre-ville. Cette orientation paraît essentielle et devrait faire appel à des financements spécifiques (CUTM, FISAC pour ce qui concerne le commerce et l'artisanat).

Par exemple, le secteur pourrait faire l'objet d'une intervention au titre de quartier pilote dans le cadre du PNRQAD dont la méthode d'approche et d'évaluation serait encore à construire.²⁰¹ Ce programme, instauré par l'article 26 de la Loi 2009-323 du 25 mars 2009, vise à engager les actions nécessaires à la requalification globale de ces quartiers, tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant les performances énergétiques des bâtiments.

Plusieurs formes d'interventions pourraient être combinées dont certains outils existent déjà :

- *la mobilisation des aides de l'ANAH : faisant appel à des procédures de droit commun (aides à l'amélioration des logements de l'ANAH) et à des procédures spécifiques (convention OPAH-RU-volet copropriétés dégradées, crédits liés à la RHI ou traitement de l'insalubrité réparable THIRORI, éradication de l'habitat indigne en liaison avec le Pôle habitat indigne, mesures de police du maire contre le péril, pouvoir de police du préfet contre l'insalubrité, amélioration de la performance énergétique des bâtiments ;*
- *les financements spécifiques au titre de l'ANRU : convention de projet urbain pouvant porter sur le remembrement foncier d'îlots, les aménagements liés au traitement des îlots dégradés, le relogement temporaire de ménages, le portage de lots de copropriété, l'accompagnement social des habitants, l'aménagement de parkings et de places publiques, de voies piétonnes, de pistes cyclables, la production d'équipements et de locaux artisanaux et commerciaux (avec le FISAC) ;*
- *la délégation des aides à la pierre de l'Etat, pour les logements sociaux et l'accession sociale, des places d'hébergement²⁰².*

D'autres formes d'intervention pourraient être inventées en fonction des problèmes spécifiques qui ne trouvent pas de solutions dans les dispositifs actuels : instauration d'un **guichet unique** pour le montage des dossiers et les subventions en désignant un seul correspondant du PNRQAD, fonds CUTM permettant de faire les avances aux propriétaires impécunieux, fonds de garantie²⁰³, financement d'actions d'accompagnement sur les espaces publics contribuant à une requalification de ces quartiers, dispositif d'évaluation reposant sur des indicateurs pertinents.

7.1.6.2 Une négociation de macro-lots sans maîtrise foncière

L'expérience des Bassins à flot à Bordeaux donne un exemple de partenariat public-privé au stade opérationnel négocié sans maîtrise foncière tout en gardant le contrôle de la qualité architecturale et urbaine ainsi que de la mixité sociale, en incluant des participations aux aménagements publics (voirie, espaces libres extérieurs). Elle illustre la gestion de projets hybrides complexes²⁰⁴.

Ce secteur proche du centre-ville de Bordeaux couvre environ 150 ha avec un projet de construction de 4500 logements et un programme de bureaux (de faible taille comparativement au projet Matabiau), une petite ville dans la ville.

Le maître d'ouvrage : la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), la ville de Bordeaux et le Port autonome de Bordeaux (public)²⁰⁵.

²⁰⁰ Ces mesures coercitives feront l'objet de recours contre lesquels la CUTM devra s'organiser et rester ferme. Une fois les points durs maîtrisés, le reste des logements pourra faire l'objet de procédures classiques. Un équilibre en coercition et incitation est à trouver.

²⁰¹ CGEDD – Evaluation du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. Rapport 08332-01, décembre 2012. Jean-Pierre Decourcelle, Philippe Schmit.

²⁰² D'autres formes de délégation sont possibles avec le statut de métropole (projet de loi).

²⁰³ Voir l'expérience de Roubaix, rappelée dans le rapport CGEDD.

²⁰⁴ Thierry Vilmin et Marie Llorente. Recherche PUCA.UPEC

²⁰⁵ Analogie au schéma CUTM, ville de Toulouse et RFF/SNCF.

Dans cette friche portuaire, certains propriétaires et investisseurs, pressentant une valorisation prochaine compte tenu de sa localisation, avait acquis le foncier. Les habitants résidant dans le secteur occupaient des immeubles sur les franges de cette friche.

ANMA (Nicolas Michelin) assure la maîtrise d'œuvre urbaine de ce nouveau quartier, suite à l'abandon d'un projet de ZAC impossible à équilibrer (acquisition du foncier trop onéreuse, SHON constructible insuffisante, projet de voiries et d'équipements trop ambitieux). Le règlement du PLU empêchait de faire une ville : « *Il faut déréglementer, le règlement en place ne permet pas de faire une ville. Ce n'est pas le règlement qui fait le projet, mais le projet qui fait la réglementation* ».

La déréglementation proposée par ANMA permettait de **construire en profondeur des îlots** et d'intégrer le port. Le montage de l'opération a été sous forme de PAE²⁰⁶. La volonté était d'éviter de réaliser une ZAC avec des concours de lots, des cahiers des charges, des fiches de lots, faits à la va vite, « *où les promoteurs et les architectes répondent sans trop approfondir car ils sont mal payés* ». Les projets sont jugés en fonction du respect du cahier des charges, sur la base de perspectives mensongères. Si le promoteur veut changer le programme, ce sont des problèmes sans fin ».

L'approche adoptée par ANMA part « *à l'envers* » : la première démarche a été de fixer les invariants : les sentes ou venelles qui doivent préserver les vues sur le bassin à flot, les coins, certains bâtiments emblématiques à préserver comme les hangars qui confèrent une poésie des lieux. Il a proposé un plan guide d'aménagement souple. Les îlots sont à maîtrise foncière privée. La CUB est aménageur, et prend en charge les espaces libres et les équipements publics nécessaires.

Le principe est le suivant : si les maîtres d'ouvrage veulent construire, ils doivent accepter les contraintes et la méthode fixées par les représentants de la CUB, de la Ville, du Port Autonome et de l'urbaniste du secteur (ANMA).

La seconde contrainte est de réaliser un quartier mixte. Il a fallu **obliger les promoteurs à ménager des locaux en rez-de-chaussée le long des sentes et des venelles, pour accueillir des activités, des équipements de proximité, préserver les contacts directs avec la rue**. Les parkings souterrains pour chaque immeuble sont évités (15 % du coût de la construction) mais il organise des parkings intégrés au sol ou en décaissé sur un ou deux niveaux, en cœur d'îlot. Le toit de ces parkings sont traités en jardins suspendus en gradins, à 3 ou 6 m de haut, avec 60 cm de pleine terre pour y planter des arbres. Tout l'îlot peut être construit alors qu'on demande 70 % d'espaces de pleine terre en cœur d'îlot. Cette conception permet de « *retisser* » le volume.

Les parkings sont mutualisés par îlots: localisés sous l'espace central, ils sont mutualisés entre logements, bureaux et équipements. Cela a permis de réduire le ratio de place par logement à 1,2 et réduire celle des bureaux (arrivée du tramway).

Cette démarche innovante demande de travailler par un « *urbanisme de révélation de ce qui existe* » et un urbanisme de composition, exigeant un investissement important de l'urbaniste. Il faut faire « *attention au territoire, travailler en couture, en révélation, beaucoup dessiner* ».

L'architecte d'opération doit accepter les grands principes définis par ANMA et respecter la faisabilité volumétrique²⁰⁷. Il en résulte une architecture hybride, mêlant traditionnel et modernité (reprise des hangars, toitures exigées), une architecture qui privilégie le contextuel, le pittoresque.

Les grands îlots composés par l'urbaniste ont une forme en U, avec des parties hautes et basses, et sont assortis d'un cahier des charges précis (toitures, matériaux demandés, parkings intégrés, jardins suspendus). Cette attitude humble a du mal à passer avec les « *vedettes d'architecture* ». Pour ANMA, il faut donner l'impression que cette architecture a « *toujours été là* ».

Une acculturation réciproque dans le cadre de l'Atelier des Bassins

L'Atelier des Bassins a été constitué avec une base fixe : la CUB, les services techniques de la ville qui instruisent les permis de construire, le port autonome, et ANMA en tant qu'urbaniste conseil. Cet atelier permet de dialoguer avec les architectes et promoteurs des projets pour faire converger les points de vue. Il se tient deux jours par mois à jours fixes (premier jeudi et vendredi du mois). Cet atelier est **en mesure de prendre des décisions** puisque les différents intervenants dans l'autorisation de construire y participent. *Cela n'est cependant possible que parce qu'il y a un portage politique fort qui permet de valider les décisions prises dans ce cadre et qui ne seront pas remises en cause. Cette méthode permet d'accélérer le montage des dossiers. Cela fonctionne dans l'informel²⁰⁸.*

²⁰⁶ Plan d'aménagement d'ensemble. Cet outil a été remplacé par la **taxe d'aménagement unique** qui peut être majorée.

²⁰⁷ ANMA a dessiné les volumes, tendus dans l'espace, qui doivent être respectés.

²⁰⁸ Voir les détails de la méthode en annexe 5 : 8.5.2.

Quelles conditions de reproductibilité ?

Cet urbanisme négocié est difficile à réaliser dans le cas d'une ZAC : il faut équilibrer un bilan financier, la SEM laisse peu de marges de discussion, il est plus difficile d'imposer un architecte au promoteur. Le plan de la ZAC demande de rigidifier la réglementation, avec en plus la lourdeur administrative inhérente à cette procédure.

Il est impossible à mettre en œuvre si les intérêts de l'EPCI et de la ville sont divergents.

En mettant en pratique un vrai urbanisme de projet négocié, l'atelier permet que la finance n'impose pas ses prérogatives sur l'urbanisme et que cela puisse aller au-delà d'un urbanisme de cahier des charges.

7.1.6.3 L'enjeu des commerces et activités en rez-de-chaussée d'immeubles

Un autre exemple peut être trouvé dans l'approche de la ville de Paris qui a élaboré une stratégie de maintien des commerces de proximité et des activités artisanales en rez-de-chaussée des immeubles bordant les voies les plus passantes dans les secteurs en déshérence de quartiers anciens (avec extension possible en cœur d'îlot).

La ville de Paris acquiert lors de DIA des locaux commerciaux ou d'activités (Droit de préemption urbain) ou signe des baux emphytéotiques avec des propriétaires pour une durée de 18 à 40 ans. Puis elle en confie la gestion et l'exploitation à une société d'économie mixte ad hoc (la SEMAEST) qui louera avec des baux commerciaux ou à faible durée (24 mois) à des commerçants ou des artisans (opération Vital'quartier). Ultérieurement, la Ville pourra revendre les locaux avec priorité donnée à l'occupant.

Dans les opérations neuves en ZAC situées dans des quartiers encore peu attractifs (comme la ZAC Claude Bernard dans le 19^e arrondissement), la ville a acquis les rez-de-chaussée commerciaux de quatre immeubles en front de boulevard desservi par le tramway T3, représentant 6 500 m². La SEMAVIP aménageur public a confié à la SEMAEST la gestion de tous les locaux commerciaux et d'activités artisanales des rez-de-chaussée et des bureaux en premier étage. Les activités en rez-de-chaussée peuvent bénéficier d'un important linéaire de façade notamment celles en angle. Y sont implantés des activités souhaitées par la ville : pharmacie, librairie, brasserie, boulangerie et des ateliers artisanaux.

7.1.6.4 Construire de nouveaux partenariats public-privé

Il sera nécessaire également de réfléchir aux montages juridiques et financiers de la mutation de ces quartiers (opérations publiques, partenariat public privé sans aménageur, encouragement de l'initiative privée). Plusieurs modes de partenariats innovants public-privé sont pressentis comme les sociétés de projet.

Pour les quartiers les moins dégradés (comme le site du Raisin), d'autres formes encore peu pratiquées pourraient être expérimentées comme le PUP (projet urbain partenarial) qui pourrait être une nouvelle voie de montage de projets mixtes maintenant que le PAE (plan d'aménagement d'ensemble) est abrogé²⁰⁹.

Des PUP élargis, des contrats évolutifs sur la durée de l'opération, s'accommoderaient de la démarche souple du plan guide urbain, car, sur des projets importants, il est impossible de tout fixer à l'avance.

7.1.7 Un CDM ou un Projet d'intérêt majeur ?

7.1.7.1 Un mode de collaboration plus souple que l'OIN entre les collectivités et l'Etat

Le contrat de développement territorial peut représenter un autre mode de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales plus souple que l'OIN, sans apport financier complémentaire, mais permettant un engagement sur la mise en œuvre de la LGV (comme le réseau Grand Paris Express pour la région Ile de France). Cette contractualisation, en affichant les objectifs du projet urbain, peut faciliter la mise à disposition de foncier ferroviaire mutable dans de meilleures conditions, dans la mesure où il permettrait de réaliser les objectifs sociaux et économiques de la CUTM et de l'Etat (mixité sociale et fonctionnelle, protection de populations fragiles dans les quartiers anciens dégradés, intensification urbaine limitant l'étalement urbain).

Ce régime contractuel organise une coopération stratégique entre l'Etat et les collectivités territoriales pour le développement et l'aménagement des territoires concernés.

Le Grand Paris, selon la loi du 3 juin 2010, est « un projet **urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France (...), et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. [...] Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le **financement des infrastructures est assuré par l'Etat.** Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial, **définis et réalisés conjointement par l'Etat, les communes et leurs groupements.****

²⁰⁹ Le nouveau régime de la taxe d'aménagement s'y est substitué, avec pour certains secteurs, une taxe d'aménagement majorée.

*Ces contrats participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuent à la **maîtrise de l'étalement urbain**.*»

Le projet du Grand Paris vise à positionner l'agglomération parisienne en tant que grande métropole du 21^{ème} siècle, d'envergure **européenne et mondiale**.

Le Contrat de Développement Territorial (CDT) est **un outil de planification** destiné à élaborer et mettre en œuvre, dans une démarche contractuelle et partenariale, **sur le long terme**, des projets de développement sur les territoires stratégiques du Grand Paris.

Il s'agit donc d'une **démarche contractuelle**, à visée **opérationnelle**, engageant l'État, représenté par le préfet de région, et les communes et/ou leurs groupements. Le contenu des contrats de développement territorial est défini conjointement entre le représentant de l'État dans la Région d'une part, et les communes et établissements publics de coopération intercommunale d'autre part. La région d'Île-de-France et les départements ainsi qu'un certain nombre d'acteurs institutionnels du Grand Paris dont Paris Métropole, **l'Atelier international du Grand Paris** et l'Association des maires d'Île-de-France sont invités à s'associer à ces démarches.

Définir les objectifs et planifier les projets

Selon l'article 21 de la loi relative au Grand Paris, les contrats de développement territorial définissent « les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, **de lutte contre les exclusions**, de transports, de déplacements et de **lutte contre l'étalement urbain**, d'équipement **commercial**, de développement **économique, sportif et culturel**, de protection des espaces **naturels, agricoles et forestiers et des paysages** et des ressources naturelles ». Ils constituent une déclinaison locale des objectifs de mise en œuvre du Grand Paris.

Les CDT sont prioritairement orientés vers le développement de l'offre de logements, afin de répondre au déficit constaté en région Ile-de-France. Ils en constituent un volet obligatoire, en s'appuyant sur la densification des terrains situés autour des gares dont la desserte va être renforcée par le métro en rocade. Ils participent à la réalisation de l'objectif de construction annuel de 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France. Ils devront notamment préciser le nombre de logements et de logements sociaux à construire, mentionner les **zones d'aménagement différés (ZAD)** et les **bénéficiaires des droits de préemption**, établir le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement et des grandes infrastructures de transport, évaluer leur coût et indiquer les **opérations pour lesquelles il vaut déclaration de l'intérêt général**.

Avec un CDT, les conditions sont **négociées** et les collectivités locales gardent la main sur la programmation et le projet urbain. La négociation se fait par l'intermédiaire du **préfet de région**. Les directions régionales DRIEA et les services centraux sont mobilisés pour aider les collectivités locales à monter leur dossier.

Une intervention par défaut de l'Etat

Si les communes qui bénéficient des nouvelles gares du GPE ne signent pas de CDT, ou ne remplissent pas les conditions pour une validation de leurs projets et la signature du contrat par l'Etat, ce dernier interviendra directement pour une densification du foncier dans un rayon de 400 m autour de ces gares en préemptant les terrains et en délivrant les permis de construire **à la place des collectivités locales**. Cette position volontariste de l'Etat vise à aller à l'encontre des maires qui ne souhaitent pas densifier autour des nouvelles gares alors que de l'argent public aura été investi dans ces dernières et dans le réseau du GPE²¹⁰.

Contenu type d'un CDT²¹¹

Un **projet de territoire** partagé par l'ensemble des communes ou EPCI regroupés doit être formulé. Celui-ci regroupe plusieurs thèmes pour lesquels les collectivités locales inscrivent leurs projets avec leurs montages financiers. La grille des thématiques possibles privilégie le logement, la qualité urbaine, le développement économique et le développement durable. Le contenu de ces rubriques est cependant laissé libre aux communes concernées, et la plus grande variété peut être constatée. La durée d'engagement est de **15 ans**.

La seule obligation est de contribuer quantitativement à l'objectif de réalisation des 70 000 logements par an sur la région dont 10 % dans le périmètre de 400 à 600 m des gares du Grand Paris express. Les consignes sont précises (TOL)²¹² : **au moins ce qui est prévu au PLH**, plus si possible. C'est sur ce point essentiel que porte la négociation.

²¹⁰ Notamment en cas de désaccord entre l'Etat et ces collectivités sur les objectifs de développement en termes de volumes de création de logements (ils doivent être au moins égaux à ceux inscrits dans le PLH). L'Etat peut alors imposer une liste de zones d'aménagement différé dont il prévoit la création, en fixe le périmètre et détermine les bénéficiaires du droit de préemption dans le périmètre de 400 m autour des nouvelles gares. Voir aussi : Rapport CGEDD, op. cit., page 26.

²¹¹ Voir annexe 5 : 8.5.3 CDT et 8.5.4 : exemples de contenu de CDT.

²¹² TOL : Territorialisation des Objectifs Logement. Cette TOL serait remise en question par le projet de loi Urbanisme et logement.

D'autres interventions de l'Etat peuvent concerner :

- la répartition du type de logements (sociaux, intermédiaires, en direction de certains publics) ;
- l'équilibre entre emplois et habitants : en Ile de France, afin de mieux répartir les bureaux qui ont tendance à se concentrer à l'ouest de cette région, alors que les communes de l'est parisien apportent surtout des logements, des conventions logements / activités fixent des ratios de m² de logements par m² de bureaux (exemple : obligation de réaliser 2 m² de SHON de logement pour 1 m² de SHON tertiaire).

Les partenaires associés au CDT peuvent apporter des financements (ou des soutiens politiques) comme le Conseil général, voire un consortium de promoteurs (exemple de GPSO sur les « smart grids » ou bâtiments connectés « intelligents »).

Une action validée par l'Etat **vaut déclaration de projet** : il s'ensuit une mise en compatibilité du SDRIF, la modification corrélative des SCOT et des PLU. Les actions présentées dans le CDT, dont le statut juridique relève du contrat, sont rendues ensuite juridiquement opposables au tiers en les inscrivant dans les documents d'urbanisme.

Le dossier de CDT est soumis à une évaluation environnementale et est soumis à enquête publique. Une évaluation de l'atteinte des objectifs est réalisée tous les trois ans.

7.1.7.2 *Atouts et limites d'un contrat de développement métropolitain*

La transposition des CDT au niveau métropolitain est envisagée sous forme de Contrat de développement métropolitain (CDM)²¹³. Quel serait l'intérêt de cette forme de contrat avec l'Etat pour la communauté urbaine de Toulouse Métropole ? La justification de cette procédure serait le développement du PEM assurant le double rôle de nouvelle centralité en extension du centre-ville et de porte d'entrée de la métropole (accueil des voyageurs de la LGV dans la région et intensification du TER).

La gouvernance

Dans un CDT, la gouvernance reste celle de la (ou des) commune(s) et EPCI qui développent un projet de territoire. Un contrat avec l'Etat ne peut se faire que pour un projet d'envergure (pas seulement un PEM) en fonction de la définition d'une vision de territoire prenant en compte les différents aspects : urbanisme, logement, préoccupations sociales, développement économique, développement durable dont la prise en compte de la biodiversité. Le CDM reprend sur ce point la logique de l'OIN tout en préservant le pouvoir de décision des collectivités territoriales signataires.

Ce mode de gouvernance conforterait le partenariat élaboré sur deux années de convention cadre. L'Etat pour sa part serait engagé pour rendre prioritaire la réalisation de la LGV. Le programme d'actions proposé par la gouvernance devrait néanmoins prendre en compte les objectifs de l'Etat faute de quoi le contrat ne serait pas accepté.

L'engagement porterait sur un **calendrier prévisionnel sur 15 ans**. Il concerne l'Etat, le préfet de région, l'EPCI et les communes concernées, mais non les membres associés (Conseil général, Conseil régional).

Un fléchage prioritaire des aides publiques

La faiblesse du projet actuel de la Communauté urbaine concerne les modalités de l'intensification urbaine et la requalification des quartiers aux franges du PEM, notamment leur montage financier, contribuant à lutter contre l'habitat indigne et développer une offre de logements élargie, notamment en direction des familles contribuant à limiter l'étalement urbain tout en répondant à leurs attentes :

- le quartier Bayard-Belfort à l'interface entre le centre-ville historique et la nouvelle centralité de Matabiau-Marengo : il comporte de nombreux immeubles dégradés et des populations fragilisées (habitat social de fait, précarité énergétique, habitat indigne) ;
- les quartiers de faubourg autour de l'avenue de Lyon (périmètre d'action foncière prioritaire mis en œuvre par la SPLA et la Communauté urbaine via l'EPFL) et le nouveau site du Raisin (projet European) ;
- les quartiers situés à l'est du futur PEM qui devront être réintégrés dans la dynamique.

Le plan guide urbain et les réflexions de la SPLA sur l'action foncière déboucheront sur un programme d'actions qui pourrait trouver place dans un CDM, **mobilisant en priorité certains crédits** destinés au soutien à l'amélioration de logements sociaux et à loyer maîtrisé (combinaison de financements de l'ANAH et de dotations ANRU pour la réhabilitation de grands ensembles ou dans le cadre du programme national pour la requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique)²¹⁴.

L'Etat pourrait s'engager également sur la contribution au financement des équipements publics d'accompagnement, sur la **mobilisation de foncier public** (CEAT par exemple).

²¹³ Dans son article 79 le projet de loi ALUR propose des Projets d'intérêt majeur qui seraient une forme dérivée des CDT.

²¹⁴ Voir les développements infra : 7.1.5.

Des conditions à respecter

Le CDM doit, en fonction d'un projet de territoire (vision stratégique à long terme), définir les objectifs et les hiérarchiser (définir les priorités) et enfin les expliciter par un programme d'actions, d'opérations d'aménagement, de projets d'infrastructure nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Pour chacune des actions, il sera nécessaire de définir :

- les emplacements et les périmètres envisagés : ces derniers deviendront opposables aux tiers par leur inscription dans le PLU (droit commun ou sous forme de déclaration de projet) ;
- le calendrier optimal des étapes de leur élaboration et de leur réalisation ;
- l'évaluation de leur coût et de leur montage financier (par exemple selon la méthode proposée par Euro Immostar dans le cadre du plan guide de l'équipe BAU. Y figureront les engagements prévisionnels des parties au contrat et les financements et participations attendus ;
- les actions et opérations pour lesquelles le CDM vaudra **déclaration d'intérêt général** ;
- des ZAD qui peuvent être créées par décision du préfet avec les actions foncières nécessaires : cet avantage du CDM assurerait une maîtrise foncière plus rapide des terrains mutables ;
- les conventions spécifiques conclues avec d'autres acteurs (par exemple RFF/SNCF²¹⁵) ;
- un suivi tous les trois ans devra être organisé à partir de la définition d'indicateurs, pouvant amener à modifier certains volets du contrat ;

L'engagement des parties ne vaut cependant que s'il est pris en compte dans les documents d'urbanisme : il renvoie aux documents de planification.

Outre le volet logement et requalification des quartiers dégradés²¹⁶ le CDM permettrait de clarifier les différents éléments de programmation économique : phasage de réalisation des bureaux compte tenu de la conjoncture locale, implantation de commerces, d'activités et d'artisanat, revitalisation commerciale des quartiers.

Il serait l'occasion de développer certains aspects qui sont passés au second plan dans les réflexions actuelles sur le PEM comme l'opportunité de développer une **logistique urbaine** dans le cadre du PEM (entre Saint-Jary, la gare de Matabiau par le rail, avec relais par des véhicules électriques pour la livraison du dernier km²¹⁷), l'aide au maintien des activités artisanales et commerciales de proximité en rez-de-chaussée des immeubles dans les quartiers à revitaliser qui peuvent être mises en difficulté par la hausse des valeurs foncières risquant d'accompagner cette requalification (maintenir un réseau de locaux à prix ou loyers accessibles).

Le PEM pourrait accueillir, outre des fonctions tertiaires et sièges sociaux de grands comptes, un immobilier d'entreprise adapté aux jeunes entreprises PMI/PME innovantes (incubateurs, pépinières et hôtels d'entreprise IPHE liés aux centres de recherche, que l'accessibilité par le PEM rendra particulièrement attractifs et visibles, en prise directe avec les flux générés par le nouveau pôle intermodal. Il s'agira à cet effet de concevoir des produits immobiliers innovants, de nouveaux types d'espace de travail mutualisés, bon marché, avec des services liés²¹⁸.

Ce volet économique d'un CTM serait l'occasion d'associer à la réflexion les acteurs économiques locaux actuellement écartés du partenariat (CCIR, chambre des métiers, grandes entreprises locales, l'agence de développement économique communautaire, le CODEV Toulouse Métropole, les universités et les centres de R&D). Pour chaque action, il sera nécessaire de mettre en évidence le pilote, les partenaires, les moyens financiers envisagés.

Dans le cadre du CDT de Plaine Commune (93), le développement de locaux adaptés pour accompagner les projets se fait par la constitution de SCIC (sociétés coopératives d'intérêt collectif) pour développer des locaux de petite taille (20 à 100 m²). La SCIC est un outil de portage. Elle peut porter des pépinières numériques et des hôtels d'activités liés au développement de cette filière.

Des échanges entre acteurs économiques, universités, chercheurs, artistes et habitants, sont organisés par Plaine Commune pour expérimenter des concepts et modèles économiques liés aux activités du pôle de création porté par le CDT avec création de centres de ressources.

La constitution d'une trame verte et bleue à travers la valorisation des berges du canal du Midi et la création d'espaces verts de cœur d'îlot à l'intérieur des quartiers neufs et anciens peuvent également figurer dans un CDM. Cette trame, développée par le plan guide urbain²¹⁹, contribuera à la requalification des quartiers environnants.

²¹⁵ Comme dans l'exemple du CDT des Grandes Ardoines en Val-de-Marne : convention entre l'EPA ORSA et RFF/SNCF pour la mobilisation du foncier ferroviaire mutable.

²¹⁶ Cette urgence a été minorée par le rapport du CGEDD sur le projet d'OIN mais demeure effective.

²¹⁷ Voir les études préalables sur la logistique urbaine dans le cadre du PEM.

²¹⁸ Voir produits développés dans le cadre de l'OIN ORSA en Val-de-Marne.

²¹⁹ Exemple : CDT GPSO(92). Action Ville Durable. Reconstitution de continuités écologiques en reliant les différents parcs et espaces verts urbains, prenant appui notamment les berges de la Seine, en site dense. Etudes GPSO, financement région (58%) dans le cadre de l'élaboration du SRCE. Projet 24.

Quels recours en cas d'engagements non tenus

La collectivité locale peut aller rechercher la responsabilité de l'Etat si ses engagements (LGV, cofinancement de la gare et du PEM, contributions à la requalification de quartiers dégradés) ne sont pas tenus. Mais les autres associés, non signataires du CDT ne sont pas mis en cause. Le CDT n'en reste pas moins un **contrat de droit privé**, dont le traitement des recours renvoie au Code civil.

L'occasion de créer un lieu de débat sur les projets

L'intérêt majeur du CDM peut résider dans la concertation autour de sa mise en œuvre, les ateliers et les débats qui permettent de définir le projet. Il peut permettre d'engager le débat avec les acteurs économiques actuellement laissés hors de la préparation du PEM et du plan guide urbain.

Le CDM pourrait être l'occasion de négocier avec les promoteurs une charte permettant de diversifier les produits (locatif intermédiaire, accession sociale à la propriété, vente contractuelle en dessous du prix du marché, moyennant des conditions de cession de charges foncières adaptées)²²⁰.

Le partenariat mis en place avec la possibilité de passer des groupements de commandes impliquant financièrement les différents partenaires de façon croisée (tous les partenaires abondent financièrement l'ensemble des études qu'elles soient de leur compétence directe ou de celle d'autres maîtres d'ouvrage) constitue déjà une première forme de coopération entre l'état et ses services et les autres acteurs locaux.

Le CDM, donnerait la même visibilité que l'OIN, tout en laissant davantage de marges de manœuvre à la Communauté urbaine de Toulouse et à la ville centre, mais sans contribution au déficit de l'opération d'aménagement public comme il l'est possible dans le cas de l'OIN. Il permettrait d'associer davantage de partenaires locaux en préservant le partenariat restreint déjà organisé autour de l'objet complexe que représente la restructuration de la gare de Toulouse-Matabiau et le PEM. Il permettrait une plus grande ouverture aux autres aspects du projet comme le développement urbain maîtrisé aux abords de cette nouvelle centralité. Il pourrait assurer une double fonction : métropolitaine (rayonnement) tout en étant vecteur de développement local. Enfin, il serait l'occasion d'ouvrir le champ des réflexions à un projet de territoire complet, allant au-delà d'une approche fonctionnelle du pôle d'échange multimodal, donnant une place plus grande à l'urbain et à l'animation culturelle, et repositionnant le PEM et ses abords dans l'ensemble des projets urbains développés par la CUTM (PEX, Montaudran Aérospatial, la requalification des berges de la Garonne).

Le CDM pourrait être l'un des projets phare du passage du statut de communauté urbaine à celui de métropole, bien qu'il en soit indépendant.

En effet, la nouvelle Métropole de Paris englobera les différents CDT en cours de formalisation autour des gares du Grand Paris Express. Ces derniers se sont élaborés avant cette nouvelle forme de gouvernance de la partie dense de la région Ile-de-France.

Le statut de métropole²²¹, permettrait de renforcer la délégation de compétences du département, de la région et de l'Etat, conférant davantage d'autonomie dans le développement économique et urbain « afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne ».

Projet de loi ALUR (art 79) : le Projet d'intérêt majeur.

Ce projet permet d'associer l'Etat (ou ses établissements publics), les communes et EPCI (ou une SPL), éventuellement la région et/ou le département dans le cadre d'un projet d'aménagement et d'infrastructures (L 350-1 et suivants du code de l'urbanisme). L'avis d'associations sur le projet de contrat peut être sollicité. Celui du conseil régional ou du conseil général doit être sollicité (PLH, PLU). Le contrat est soumis à enquête publique.

Le contenu du contrat est précisé à l'article L. 350-3 du code de l'urbanisme créé par les alinéas 10 à 14. Le contrat relatif au PIM doit comprendre une présentation du projet, de ses objectifs et de la manière dont il contribue au développement urbain durable du territoire dans lequel il s'insère. Il doit également préciser le nombre de logements et le pourcentage de logements sociaux à réaliser dans le cadre du PIM, après consultation du comité régional de l'habitat (CRH).

La stratégie foncière, les modalités de mobilisation des terrains et la liste des actions et opérations d'aménagement ou projets d'infrastructures doivent également figurer dans le contrat (possibilité de création de ZAD), tout comme les conditions générales de financement du PIM.

Le contrat peut valoir déclaration de projet (aménagement et infrastructures), il doit être compatible avec les documents de planification régionale. La mise en compatibilité des documents d'urbanisme infra régionaux se fait après enquête publique (PLU, schémas de secteurs, schémas de cohérence territoriale).

²²⁰ Voir la charte négociée entre la commune de Saint-Ouen et les promoteurs qui interviennent sur son territoire, notamment dans le cadre des Docks de Saint-Ouen (opération d'urbanisme de plus de 100 ha). Annexe 5 (8.5.5.). Bagneux passe ce même type de convention avec les promoteurs.

²²¹ Nouvel EPCI à fiscalité propre envisagé par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Voir aussi : 7.1.6.

7.1.8 Vers un statut de métropole ?

L'agglomération de Toulouse peut être concernée par le projet de loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 495). En effet, les effectifs de la Communauté urbaine (716 000 habitants en 2012) dépassent le seuil des 400 000 habitants nécessaires dans une aire urbaine de 500 000 habitants²²². Ce critère de taille s'allie à d'autres caractéristiques auxquelles répond Toulouse : part des fonctions métropolitaines dans l'emploi, présence de fonctions métropolitaines supérieures, nombre de pôles de compétitivité, présence de grandes infrastructures de transport, rayonnement universitaire, scientifique et culturel, attractivité, degré de connexion aux autres métropoles, etc. Contrairement à d'autres futures métropoles, celle de Toulouse combine en outre accroissement démographique (17 000 à 20 000 habitants supplémentaires par an) et croissance de l'emploi. Une agence de développement propre à la communauté urbaine est venue récemment renforcer le dispositif de communication pour attirer les investisseurs et entreprises étrangères (intégré à So Toulouse).

En quoi le statut de « Métropole »²²³ pourrait être plus efficace que celui de Communauté urbaine pour porter le projet Toulouse EuroSudOuest ?

Pour le CODEV, le projet autour de l'arrivée de la LGV gagnerait à être porté par l'ensemble des regroupements de commune et EPCI : la communauté urbaine de Toulouse Métropole (37 communes), SICOVAL et Muretain. Il serait aussi nécessaire de dépasser une image de Toulouse portée par le seul secteur aéronautique, alors que l'agglomération est riche en pôles de compétitivité (Agrimip, CancerBiosanté) et d'entreprises innovantes (TIC, nanotechnologies, robotique).

Contrairement aux métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, qui bénéficieront d'un statut spécifique de collectivité territoriale autonome (avec des incidences fiscales et financières sur leurs ressources), les autres métropoles resteront des EPCI (c'est-à-dire des regroupements de communes dont elles recevront les délégations de compétence obligatoires et volontaires) sans statut propre de collectivité territoriale.

Cette métropole de droit commun pourra, outre la délégation de compétence des communes membres pour ce qui concerne le logement, l'aménagement et le PLU intercommunal, bénéficier de la délégation de compétence :

- du département de la Haute Garonne : outre un transfert obligatoire de l'action sociale (FSL, service social départemental, programme départemental d'insertion, aides aux jeunes en difficulté), des transports scolaires, des routes, des zones d'activité, un transfert facultatif du développement économique et des collèges pourra être négocié avec le département pour peu que ce dernier y consente ;
- de la région Midi-Pyrénées : un transfert de la compétence de développement économique et des lycées pourra être subordonné à l'accord des deux parties. Dans ce cas, la stratégie de développement économique de la métropole sera intégrée au Schéma régional de développement économique. La métropole disposera, en matière d'aides aux entreprises, de pouvoirs semblables à ceux de la région, mais celle-ci demeurera habilitée à intervenir sur le territoire de la métropole dans le cadre de sa politique régionale. La métropole sera associée aux schémas qui concernent l'aménagement, les transports et l'environnement et au contrat de projet Etat-région qui comportera un volet spécifique à son territoire ;
- de l'Etat : le transfert des grands équipements sera possible avec l'accord des deux parties. Pour ce qui concerne le logement et l'hébergement, il serait prévu que le transfert se fasse en un bloc indissociables de cinq compétence : les aides à la pierre²²⁴, l'hébergement, la mise en œuvre du droit opposable au logement (DALO), la délégation du contingent préfectoral et la procédure de réquisition des logements vacants. La délégation de la mise en œuvre de polices administratives de l'habitat (insalubrité, saturnisme, immeubles menaçant ruine), comme celle du logement étudiant, pourraient être négociées ;
- des communes membres de la métropole : les compétences supplémentaires concerneront le tourisme, le soutien aux établissements supérieurs et de recherche.

²²² L'aire urbaine de Toulouse compte pour sa part plus d'1,218 millions d'habitants en 2012.

²²³ Cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale est destinée à regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne (Projet de loi).

²²⁴ La CUTM a déjà accepté la délégation des aides à la pierre, permettant de financer 4 728 logements sociaux sur les deux années 2011 et 2012, mais n'a pas opté pour celle relative au DALO et au contingent préfectoral.

Si la CUTM choisissait le statut de métropole, l'ensemble des compétences déléguées par l'Etat lui permettraient de développer une politique d'intervention cohérente sur les quartiers péricentraux qui seront rénovés (PNRQAD et OPAH RU), car elle regrouperait l'ensemble des compétences lui permettant d'agir de manière coordonnée sur les poches d'habitat insalubre (concentration des pouvoirs, sans être tributaire des délais et capacités de traitement des demandes propres à chacune des administrations concernées).

L'enjeu de la constitution en Métropole serait également de permettre d'agir de manière efficace et globale pour faire face dans de meilleures conditions à la compétition qui se joue au niveau européen et international.

Un cadre budgétaire et comptable adapté au statut de la métropole serait élaboré pour tenir compte de l'étendue de leur champ de compétence. Les conventions-types actuellement en vigueur pour la délégation des aides à la pierre seront également adaptées à l'étendue du bloc de compétences qui sera délégué par l'Etat.

L'EPF local communautaire aura vocation à concerner l'ensemble de la Métropole toulousaine. Il pourra compléter l'intervention d'un EPF régional qui pourrait être créé sur la région Midi-Pyrénées.

Le périmètre de la métropole sera librement déterminé par les collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne l'organisation interne, les métropoles auront la faculté de mettre en place des **conseils de territoire**. Instances de concertation locales, composées de conseillers de la métropole représentant les communes incluses dans le périmètre du conseil de territoire, et présidés par un président élu en leur sein, les conseils de territoire émettront des avis sur les politiques métropolitaines intéressant leur périmètre, mais également sur toute affaire portant sur le développement et l'aménagement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat. L'accroissement des charges fera l'objet de compensations financières d'équilibre (article 31 du projet de loi).

Un renforcement du champ de compétence également pour les communautés urbaines

Le projet de loi prévoit dans son article 42 de compléter le champ des compétences obligatoires des communautés urbaines : notamment le développement du tourisme qui renforce le bloc de compétence du développement économique, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la création de maisons de services au public. Par ailleurs, la clause de « *l'intérêt communautaire* » des compétences attaché à l'exercice des compétences de zones d'aménagement concerté (ZAC) et pour réserves foncières actions est supprimé, comme pour la politique du logement.

7.2 OBSTACLES ET FREINS A LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET DE TERRITOIRE

La mise en œuvre du projet Toulouse EuroSudOuest rencontre des obstacles parfois semblables, d'autres différents de ceux du PEX (Parc des expositions de Toulouse Métropole). Dans les deux cas, le projet se construit autour d'un bâtiment (le PEX pour l'un, le PEM pour l'autre) et un projet urbain d'envergure est prévu pour assurer une « couture » entre le nouveau pôle d'attractivité et son environnement urbain. Les obstacles sont 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*

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. Cette lenteur des procédures peut se doubler d'un jeu politique pouvant contribuer à retarder les projets.

Le projet d'Aéroconstellation²²⁵ avait 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**, soutenus par le maire de Blagnac et son adjoint à l'urbanisme, à l'initiative de cette candidature de Toulouse. 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 **joué le jeu de la**

²²⁵ La construction du hall d'assemblée de l'A380. Voir monographie sur le PEX.

coopération tandis que l'Etat, maître d'ouvrage de l'itinéraire à grand gabarit, a également pesé pour raccourcir les délais des procédures.

Pour le projet de l'A380, **d'intérêt national**, ces délais longs ont été **volontairement raccourcis de commun accord** entre les différents acteurs pour assurer la sortie du projet dans les temps requis.

Dans le cas de Toulouse EuroSudOuest, la plupart des partenaires assistant aux comités techniques et comités de pilotage engagent la décision de l'instance qu'ils représentent par les positions qu'ils prennent, puis les font valider a posteriori par leur supérieurs, **permettant d'avancer rapidement**.

Un formalisme des délibérations qui reflèterait un jeu d'acteurs

D'autres comme le Conseil général de Haute-Garonne ne fonctionnent pas dans cette logique de recherche d'efficacité. « *Le Conseil général représente une collectivité qui, par tradition, a l'habitude de tout passer devant un organe délibératif* ». Il est la seule instance à introduire des « complications » dans le processus de décision, en s'appuyant sur des modalités rigides et formelles de délibération. En effet, un accord verbal pris par son représentant lors des comités de pilotage n'engagera pas pour autant le Conseil général. Aucune validation ne peut être obtenue sans une saisine **officielle par écrit** du président du Conseil général par le président de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole. Cette saisine sera étudiée par les différents services départementaux avant de pouvoir passer en délibération. Le Conseil général ne s'exprimera **qu'après débats préalables**, et lorsqu'il aura été répondu à l'ensemble des questions en suspens. « *S'il manque des renseignements, cela peut être remis à un débat ultérieur* ». Il peut ainsi s'écouler six à huit mois avant le passage en délibération²²⁶.

Par ailleurs, le Conseil général se montre très prudent sur la possibilité de transférer la gare routière sur le site de Périole, ne souhaitant pas s'engager. Même s'il participe financièrement aux études, notamment celles relatives à la gare routière (études SYSTRA), ces dernières ne valaient pas accord pour ce transfert. Un financement du PEM n'est pas non plus prévu. Le portage technique est néanmoins assuré. D'autres manifestations de cette prudence peuvent être relevées dans le mode de rédaction même des documents nécessaires à l'appel d'offres pour le plan guide urbain, même s'ils ne sont pas juridiquement opposables.

Il s'agirait pourtant moins de problèmes d'ordre juridique ou technique que l'effet de « jeux d'acteurs » : comme pour le PEX, le Conseil général ne souhaite pas engager la majorité des financements départementaux sur Toulouse qui dispose déjà suffisamment de ressources par elle-même, pour en garder pour les autres communes rurales qui sont majoritaires dans sa représentation. Chaque élu revendique « sa part des financements » pour asseoir sa légitimité, et cela d'autant plus que les échéances électorales approchent. Ces élus ne partagent pas nécessairement cette vision d'un intérêt collectif métropolitain qui justifierait le fléchage des financements départementaux vers le projet du PEM. Le financeur le moins important (8,5% des financements des études de la convention cadre partenariale) exige ainsi les procédures les plus rigides et les plus longues.

Cette position entraîne des « complications »²²⁷ structurelles retardant l'ensemble du processus du montage du projet au détriment d'une logique de coopération entre élus dans un même objectif de faire réussir un projet métropolitain. Les freins liés aux stratégies des institutionnels sont donc prépondérants.

Malgré ces « complications » structurelles, le Conseil général de Haute-Garonne a validé le bilan des études présentées au comité de pilotage de juin 2013. L'assemblée départementale s'est prononcée favorablement pour le projet de réaménagement du pôle d'échange de Matabiau avec l'arrivée de la LGV, elle a approuvé les études préliminaires du PEM et accepte donc financer ces études. Ce projet de réaménagement va entraîner le développement de nouveaux services. Elle a également approuvé l'engagement du dispositif de concertation tel que prévu par la SPLA, avec néanmoins la crainte de remise en question du projet du fait de cette ouverture.

Le Conseil régional oppose moins de formalisme que le Conseil général dans les procédures. Il a adopté un mode de fonctionnement en « équipe projet ». La validation ne peut cependant se faire que lors des réunions du Conseil régional. Pour que ce dernier puisse valider des documents, ces derniers doivent être dans leur phase de rédaction définitive. Ils doivent de plus être communiqués **au moins deux mois avant la réunion de l'instance**. La validation du Conseil régional est nécessaire pour passage en comité de pilotage. Le calendrier de la réunion du comité de pilotage dépendra donc de celui du Conseil régional qui doit le précéder.

La SPLA qui veut innover comme un privé, aller plus vite que ce que ne permettent les acteurs de la hiérarchie administrative se heurte donc à cette lenteur procédurière des délibérations. Cela demande donc beaucoup de temps et accroît les délais d'avancement du projet.

²²⁶ Voir Annexe 7. 8.6.1.

²²⁷ Au sens de Joseph Carles, *op. cit.*

7.2.1.2 *Des maîtres d'ouvrage soucieux de la préservation de leur champ de compétence*

La gestion des études préliminaires du PEM met en interrelation une pluralité de maîtres d'ouvrage qui interviennent soit sur leur champ de compétence respectif, soit en tant que pilote dans le cas d'espaces multifonctionnels concernant deux ou plusieurs maîtres d'ouvrage.

Dans ce cas, le choix du pilote est autant technique que politique : il se décide au niveau du comité de pilotage des études : des conflits de maîtrise d'ouvrage sont possibles chacun d'entre eux étant « très à cheval sur leurs champs de compétence ».

7.2.1.3 *Un Etat peu présent activement dans le débat*

D'autres partenaires assistent également aux comités de coordination techniques au titre représentants de l'Etat. Leur mission est de suivre les projets, sans pour autant apporter de financements spécifiques. Ils ne sont pas signataires de la convention cadre partenariale, ni de l'accord cadre pour le projet urbain ni pour le groupement de commandes pour le PEM :

- La DREAL, Direction Régionale environnement, aménagement, logement, représente l'Etat. Elle connaît bien le dossier mais aurait des consignes pour rester neutre.
- La DDT31 participe également aux comités de pilotage : l'ingénieur qui la représente connaît bien le sujet et donne ses avis sur des problèmes qu'il sait identifier.

Pour les acteurs locaux, l'Etat ne serait pas assez « présent » dans les comités techniques au cours desquels se font les arbitrages. Auparavant l'Etat jouait un rôle d'animateur. Désormais, il se met en retrait des décisions locales.

S'il assiste bien aux réunions, il lui serait demandé qu'il « s'implique un peu plus, qu'il tienne son rôle d'arbitre pour contribuer à dépasser les points de blocage qui émergent entre acteurs publics, entreprises publiques et élus locaux ou territoriaux ». Si la coordination entre les acteurs est bonne actuellement, il faudrait des prises de positions plus nettes de l'Etat, qu'il assume un rôle de facilitateur, qu'il soit en mesure de « dire ce qu'il convient de faire », il devrait mieux assurer son rôle de régulation.

Il ne deviendrait présent que dans le cadre d'une OIN. Dans ce cas, il s'impliquerait trop et se substituerait aux pouvoirs de décision des élus, ce que ces derniers n'acceptent pas facilement.

Un compromis pourrait être trouvé avec un Contrat de développement Métropolitain, transposition des Contrats de développement territoriaux (CDT) négociés entre l'Etat et les collectivités locales concernées dans le cadre du Grand Paris Express en région Ile de France.

7.2.2 **Des freins d'ordre culturel**

7.2.2.1 *Des entreprises publiques qui n'ont pas la culture de l'urbain*

RFF et la SNCF sont très performants dans leurs domaines, ayant l'habitude de gérer plusieurs prestataires techniques avec des cahiers des charges très précis pour des études complexes. S'ils ont une culture technique très efficace, ils n'ont cependant pas la culture de l'urbain ni d'approche transversale des problèmes (notamment la prise en compte de l'environnement).

La SPLA, maître d'ouvrage du plan guide urbain, souhaite faire partager par les entreprises publiques l'importance d'avoir une approche urbaine de l'intégration du PEM dans son contexte. Les études du plan guide urbain se dérouleront parallèlement aux études préliminaires du PEM. L'enjeu sera de ne pas intervenir sur le contenu du PEM, mais de donner des orientations sur l'intégration de cet équipement dans son environnement urbain immédiat. Une stratégie est déployée par la SPLA à cet effet : le diagnostic du plan guide urbain sera achevé en juin 2013, des prescriptions urbaines et environnementales pourront déjà être formulées pour être intégrées dans le cahier des charges de l'appel d'offres pour les études préliminaires du PEM.

7.2.2.2 *Une tendance à gérer les incertitudes par la multiplication des AMO*

Les maîtres d'ouvrage élus (Communauté urbaine de Toulouse-Métropole, Conseil général, Conseil régional) ont tendance à vouloir gérer les incertitudes par un recours à des AMO ou des échelons intermédiaires (des prestataires extérieurs), malgré des services techniques étoffés. Certains partenaires souhaiteraient recourir à des prestataires assurant l'interface entre les études préliminaires du PEM, le plan guide urbain et le plan guide ferroviaire. La SPLA

s'estime cependant suffisamment armée pour assurer par elle-même cette interface et ne pas complexifier davantage le système d'acteurs.

7.2.2.3 *Des modalités de gestion de projet différentes selon les cultures*

La conception de plan guides urbains se développe pour la gestion de projets complexes sur une durée longue. **Pour la SPLA, contrairement à ce qui est préconisé par la plupart des urbanistes, il faut cesser de parler d'invariants non modifiables.** Ils doivent au contraire pouvoir être discutés.

D'autres acteurs comme RFF et la SNCF voient dans le plan guide urbain une complication : contrairement au concours qui fige les choses, le plan guide risque de remettre en débat ce qui avait été décidé auparavant au cours d'un long processus de validation, ce qui ne correspond pas à leur culture du projet.

7.2.3 **Des freins d'ordre réglementaire**

7.2.3.1 *Comment concilier obligation de mise en concurrence et choix des équipes les mieux adaptées au projet ?*

La mise en œuvre du partenariat autour d'un projet complexe est compliquée par le respect du code des marchés publics. Ce dernier n'est pas adapté aux montages utilisés par la SPLA. Il en résulte la mise en œuvre de procédures longues et demandant une coordination importante, notamment dans le cadre de groupement de commandes.

En avril 2013, les délais de mise en place du cahier des charges pour l'appel d'offres du **groupement de commandes** ont été plus importants que prévus. La mise au point en commun des textes prend du temps. La validation sera faite en début juin 2013 pour un lancement de l'appel d'offres en juillet 2013 et le choix du prestataire au quatrième trimestre 2013.

Ce retard a cependant un avantage : le plan guide urbain, engagé dès mars 2013, pourra déjà donner de grands principes qui seront intégrés dans l'appel d'offres en mi 2013. Cela permettra d'assurer d'emblée une meilleure cohérence entre les deux études (plan guide urbain et études préliminaires du PEM).

Une insécurité juridique

Rien n'est cependant prévu dans la rédaction du protocole en cas de dissolution du groupement de commandes, ni en cas de retrait d'un des partenaires :

- Que deviennent les engagements, quelle nouvelle répartition des dépenses envisager, ou bien y aura-t-il abandon des travaux assumés par le partant ?
- Quelles clauses particulières sont prévues pour quitter le groupement et en gérer les conséquences.

Un code des marchés publics ne permettant pas de choisir librement les experts les plus qualifiés

La SPLA avait besoin d'une AMO sur les montages juridiques et financiers pour développer des solutions innovantes hors des « sentiers battus ». Les bureaux d'études spécialisés sur ce domaine sont rares (moins de cinq en France). La SPLA avait engagé deux procédures d'appel d'offres : la première relative à une AMO pour les montages juridiques et financiers, la seconde sur le plan guide urbain.

Le BET spécialisé ayant répondu à l'appel d'offres sur l'AMO pour les montages juridiques et financiers (dont les sociétés de projet), qui avait déjà fait ses preuves lors d'études antérieures pour le projet de Matabiau, étant également intégré dans l'une des équipes candidates concourant pour le plan guide urbain, la SPLA a préféré déclarer l'appel d'offres infructueux sur cette AMO. Le consultant juridique de la SPLA lui avait déconseillé de prendre ce risque pour le projet urbain. Cette déclaration a eu pour objectif d'éviter de mettre en péril le choix de l'équipe du projet urbain si ce choix avait été attaqué sur le motif de conflits d'intérêts. La rigidité du code des Marchés publics ne permet pas de pouvoir travailler avec les meilleurs profils pour des raisons de procédure. En marché privé, cela ne pose aucun problème.

Plutôt qu'une simplification, l'évolution du code des marchés publics rendrait de plus en plus compliquée et lourde la possibilité de trouver des montages souples adaptés.

Une inflation normative à canaliser

Par ailleurs, un rapport parlementaire sur l'inflation normative²²⁸ critique la superposition de nouveaux textes sans toilettage des anciens auxquels ils se substituent. Cet avatar introduit une confusion et une incertitude entre ce qui est applicable ou non (la création d'une nouvelle norme devrait ipso facto entraîner l'abrogation de celle qu'elle

²²⁸ Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative. 26 mars 2013. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard.

remplace).²²⁹. Par ailleurs, il pointe l'importance de donner une marge d'interprétation suffisante aux textes et d'appliquer un principe de proportionnalité aux exigences normatives.

Le projet de loi sur l'urbanisme et le logement apportera certains éléments de réponse pour les normes en matière d'accessibilité, d'environnement et d'urbanisme, dont beaucoup sont devenues obsolètes. Un allègement des règles des marchés publics : publicité des avis, régime des variantes²³⁰, serait également envisagé.

7.2.3.2 Financements croisés et rigidité du contrôleur financier

La convention cadre partenariale prévoit des financements croisés entre maîtres d'ouvrage pour assurer le financement du programme d'étude. La part relative de chaque maître d'ouvrage varie globalement entre 8 % et 25 %.

Or le contrôleur financier, pourrait, en application stricte à la lettre des textes²³¹, exiger un minimum de 20 % de fonds propres (ou de subventions) de la part de chaque maître d'ouvrage.

Même si la convention cadre est signée par l'ensemble des partenaires, dans le montage actuel l'Etat passe une convention avec chaque maître d'ouvrage. Ensuite le maître d'ouvrage peut demander les financements à l'Etat par appel de fonds correspondant aux dépenses effectivement engagées. La convention cadre est en même temps **une convention financière** qui permet de faire des appels de fonds. Ce n'est pas une convention budgétaire.

Le blocage pourrait être écarté dans la mesure où la convention-cadre a été validée par les partenaires et l'Etat avec procès-verbal du contrôle financier. Il sera cependant nécessaire de **prévenir les contrôleurs financiers** des administrations concernées par le partenariat **pour éviter des refus de paiement**.

Une stratégie de présentation afin de prévenir des interprétations rigides décontextualisées des règles

Si le montage du financement est complexe, la maîtrise d'ouvrage est claire : « *Ce n'est pas parce que un maître d'ouvrage ne paye pas une étude qu'il n'y participe pas* ». Il a donc été décidé de recomposer la présentation de la répartition des financements afin qu'elle soit plus en phase avec les compétences. Cet artifice de présentation devrait éviter les risques de contestations du contrôleur financier au moment du paiement.

Il a ainsi été jugé plus prudent de reconcentrer les financements ferroviaires sur le ferroviaire pour le contrôleur financier pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage SNCF et RFF (limite des procédures innovantes) en évitant le financement d'études de pilotage.

Tandis que le plan guide ferroviaire et le pilotage pourront légitimement être portés par l'Etat, la Région, le Département et la communauté urbaine.

Une autre décision a été de présenter au contrôleur financier les demandes de financement consolidées par maître d'ouvrage. Cela permettait d'éviter de présenter des conventions étude par étude. En groupant les études, chaque maître d'ouvrage peut faire valoir son droit de tirage.

Respecter la date limite des engagements CPER

Il était également nécessaire de boucler l'avenant à la convention cadre et l'avenant 3 avant l'été 2012 pour ne pas risquer de perdre les crédits disponibles des reliquats de CPER. Les effets de l'annualité budgétaire obligent à des « **arrangements** » et des affichages en décalage avec les financements réels.

7.2.3.3 Un équilibre à rechercher entre le domaine du contractuel et la sécurité juridique

Le Plan guide urbain va être un **document négocié et contractuel**. En soi, il n'aura pas de sécurité juridique. Il sera nécessaire de mettre en compatibilité le PLU, seul document juridiquement opposable, avec les projets validés. La future « déclaration de projet » simplifierait cette mise en compatibilité.

L'enjeu sera de concevoir des secteurs de projet et/ou définir des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur les secteurs plus précis qui seront inscrits dans le PLU. Il conviendra d'arbitrer entre souplesse et sécurité juridique, en articulant cahier des charges et sécurisation de certaines de ses exigences essentielles dans le règlement et le document graphique du PLU. Ce document est très évolutif, il peut être révisé tous les ans.

Les OAP permettent de laisser de la souplesse tout en assurant un verrouillage juridique²³². Cependant, tous les quartiers du projet Toulouse EuroSudOuest ne peuvent pas faire l'objet de secteurs de projet.

²²⁹ Voir : Monographie sur le PEX. UPEC. Février 2012. Cette ambiguïté des textes avait également été repérée pour le PEX, pour ce qui concerne la nécessité ou non de réaliser des études socio-économiques pour l'extension de la ligne T1 du tramway.

²³⁰ Selon ce rapport, le régime des variantes figurant à l'article 50 du CMP prête à confusion : en cas de procédure formalisée, le silence sur ce point du règlement de la consultation entraîne l'interdiction des variantes, alors que dans le cas d'une procédure adaptée, le silence rend possible la variante. Il est urgent d'uniformiser les rédactions de cette clause.

²³¹ Application normative sans interprétation critiquée par le rapport Lambert-Boulard. Op.cité.

²³² Voir annexe 4 (8.4.4) : Combinaison entre urbanisme réglementaire et urbanisme négocié : l'Ile Seguin.

7.2.3.4 Une nécessaire évolution du PLU

Pour réaliser le programmes de bureaux envisagé sur le secteur Toulouse EuroSudOuest, la hauteur maximale autorisée dans le PLU de Toulouse, qui a fait l'objet d'une révision générale en mars 2012 (actuellement entre R+4 à R+8) devra être déplaçonnée²³³. Par ailleurs, les nouvelles formes urbaines imaginées dans le cadre du programme European XI pour le site du Raisin (par exemple, le projet lauréat de Random) impliquent la réalisation de parkings d'îlots mutualisés en sous-sol (semi-enterrés) avec une surface traitée en espaces verts et des constructions relativement denses avec des terrasses-jardin au niveau supérieur.

Plusieurs questions se posent :

- Comment gérer une densification du tissu ancien existant : faut-il partir du parcellaire existant ou redéfinir des stratégies d'actions globales par îlot opérationnel ?
- Comment assurer une gestion aléatoire du renouvellement urbain (ne pas faire la table rase mais permettre de saisir les opportunités en fonction de la libération du foncier) avec un accompagnement par des aménagements des espaces publics qualifiant ?
- Comment préserver les rez-de-chaussée pour assurer l'animation des rues et contribuer à développer les services de proximité, faciliter l'implantation d'activités artisanales, PME et PMI en cœur de ville, développer une logistique urbaine compacte²³⁴ ?
- Comment gérer le PLU pour maintenir une souplesse tout en garantissant les grands invariants du projet urbain ?

Le principe serait de ne figer dans le PLU que l'essentiel et de s'appuyer sur des cahiers de prescriptions techniques, architecturales et paysagères laissant une marge de négociation²³⁵. Dans un PLU, seulement deux ou trois articles sont obligatoires. Il sera cependant nécessaire que les élus soutiennent les principes ainsi définis et n'accordent pas de dérogations. Ils devront « parler le même langage » que les services techniques ou la SPLA (portage politique fort).

7.2.3.5 Intégrer les contraintes de dépollution des sols

La question de la dépollution des terrains ferroviaire lors de leur mutation vers des programmes de bureaux, commerces, logements et espaces publics devra également être intégrée et pourrait affecter lourdement les bilans financiers des opérations.

7.2.4 Une résistance des habitants impactés dans leur cadre de vie et leur identité

7.2.4.1 Les habitants qui se manifestent n'ont pas les mêmes préoccupations que leurs élus

L'enquête publique autour de l'élargissement de quatre voies pour le TER menée en 2011 a suscité des débats des riverains en termes de mobilité, de préservation du cadre de vie, d'aménagement, de contrôle de l'aménagement spontané des franges urbaines. Les riverains se sont mobilisés et ont demandé à être reçus par les élus pour leur faire part de leur inquiétude. Cette réaction témoigne d'un hiatus entre deux visions du projet Matabiau :

- d'une part des riverains, qui considèrent que le projet ne concerne que le local : ils souhaitent davantage de lisibilité sur l'évolution du quartier, ils ne veulent pas être perturbés et redoutent une transformation de leur quartier, ils se mobilisent pour la défense de leur cadre de vie actuel ;
- d'autre part les élus et les techniciens qui se rencontrent et se concertent, en appréhendant le projet au niveau de la métropole et de sa visibilité à l'international.

Ces deux visions du projet trouveront difficilement un terrain d'entente sans organiser une concertation sur le projet.

Plus récemment, les premiers retours de la concertation engagée en début avril 2013 par la SPLA, confirment la persistance de cet écart entre les points de vue : les habitants qui se sont déplacés pour la réunion d'information ne se sentiraient pas concernés par l'ambition de la CUTM de jouer un rôle actif parmi les métropoles européennes : « *Tout ce qu'ils demandent, c'est de pouvoir circuler, stationner, avoir une petite maison, pas d'immeubles qui se construisent avec vue directe sur leur piscine* ».

Les plus mobilisés se sont révélés être les associations de quartiers hors du périmètre d'études élargi, mettant en évidence la crainte de dysfonctionnements accrus des mobilités avec l'accroissement attendu de la circulation vers la nouvelle centralité.

²³³ Voir 5.1.8.

²³⁴ ELU (espaces logistiques urbains) de cœur de quartier, construction mixant activités et logistique urbaine près des voies ferrées sur plusieurs niveaux (conception verticale et compacte).

²³⁵ Voir 8.4.4.

La volonté de développer une offre commerciale attractive à fort rayonnement sur le PEM se heurte également aux commerçants locaux qui peinent à survivre dans leur quartier et/ou qui craignent un déplacement de la demande vers ces nouvelles polarités commerciales attractives.

Ces remarques rejoignent les recommandations du CODEV Toulouse Métropole : constatant que les habitants des quartiers concernés « *se sont déjà mobilisés contre l'évolution actuelle marquée par la densification* », il insiste quant à « *la nécessité d'intervenir très en amont, en partant de la réalité humaine et sociale de ces quartiers, avec des pratiques de concertation innovantes voire même de **co-construction** du projet avec les habitants* ». Une phase participative à laquelle il est prêt à s'associer. Selon lui, « *il faut jouer la carte métropolitaine, sans perdre sa personnalité* »²³⁶.

7.2.4.2 Une acculturation des maîtres d'œuvre à la concertation participative²³⁷

Une démarche de concertation n'était pas explicitement prévue par le cahier des charges pour l'accord-cadre du plan guide urbain : il était demandé aux équipes de fournir les éléments supports pour une concertation animée par le maître d'ouvrage et de participer à quelques réunions pour répondre aux questions (budget forfaitaire demandé pour ces missions).

La concertation participative n'est pas encore intégrée dans les pratiques de la plupart des équipes d'urbanistes et cette démarche est perçue davantage comme une « obligation » **que comme un moyen de tester ses idées et de les confronter aux usages des lieux.**

Seule l'équipe ANMA fonde sa méthode d'approche du plan guide sur un travail collaboratif dans le cadre d'ateliers de réflexion. Le principe est de rassembler autour d'une table et de maquettes du projet, une ou deux journées par mois fixes et régulières, les maîtres d'ouvrage, les services techniques des villes et des communautés urbaines, les promoteurs, architectes voire les habitants intéressés à y participer. Cette méthode est mise en œuvre notamment pour le quartier des Bassins à flot à Bordeaux. Cependant la participation des habitants est marginale sur ce site où les friches industrielles dominent. Les seuls habitants concernés résident aux franges de ce quartier²³⁸. D'autres expériences ont été menées par ANMA dans le cadre de requalification de quartiers dégradés où le contact avec les habitants est plus direct.

Ce discours sur la participation des habitants peut sembler « convenu », en raison de pratiques davantage orientées vers l'information que vers l'écoute des besoins exprimés et l'observation des usages et des pratiques des lieux, fondement des liens sociaux. Cependant il semblerait hasardeux d'intervenir sans prudence sur les quartiers dégradés, très occupés, qui entourent le futur PEM. Au-delà de l'équipement technique, c'est sur la matière sensible de l'habitat qu'il faudra travailler en douceur.

Promoteur d'un développement durable et ayant l'ambition de mettre en œuvre des projets de territoire, intervenant sur des milieux déjà fortement occupés, le projet urbain accompagnant le PEM de Toulouse Matabiau envisage la constitution d'Ateliers pour débattre des fondamentaux du projet urbain. Cette orientation doit être encouragée, d'autant plus que, contrairement au cas du PEX où l'intervention touche des terrains agricoles, dans le cas du projet urbain porte sur des quartiers chargés de sens, d'identité et d'usages pour leurs habitants.

Le CODEV Toulouse Métropole suggère pour sa part de développer une vraie communication, qui aille au-delà de réunions publiques qui ne permettent que de diffuser de l'information, mais non de discuter avec les acteurs locaux sur les orientations stratégiques du projet. L'enjeu est de définir un projet innovant, « sans pour autant effacer la mémoire de ce quartier, ni ses habitants actuels ». Il a été intégré dans les groupes de travail prévus dans le cadre de la concertation.

7.2.4.3 Une mutation sociale à piloter et encadrer

Selon les élus communautaires²³⁹, le principal blocage dans la mise en place de projets aussi ambitieux est la durée longue de la transformation et de la mutation sociale.

Les urbanistes « *présentent aux habitants une belle image de leur quartier : mais il est difficile d'expliquer à des gens qui habitent là, qui s'y sont fait, et qui vont perdre leur environnement, leurs commerces et leurs services le temps du renouvellement... On va construire cela, voilà comment cela va être...On risque des modifications sociologiques*

²³⁶ CODEV : « *Ensemencements* », décembre 2012. Cette proposition de co-construction est écartée par le Maire lors de la réunion publique du 26 juin 2013 : la participation aux ateliers est une autre démarche que la co-construction. Voir 6.2.4.

²³⁷ Voir : *Approche transversale, les paradoxes de la concertation*. PUCA/UPEC/GERU. Septembre 2012.

²³⁸ Voir PUCA/UPEC le quartier des bassins à flots. Thierry Vilmin (Logiville), Marie Llorente (CSTB). Septembre 2012.

²³⁹ Entretien avec Claude Raynal, président délégué de la CUTM.

importantes du quartier, des mutations sociales. Cela peut être très difficile. L'habitant ne comprend pas comment cela peut le concerner lui, ce sera pour d'autres qu'il doit partir ».

Il s'ensuit une réticence à la transformation de la ville

« Il y a un avant, un après et entre les deux les travaux qui sont longs et durs à supporter pour les riverains, des nuisances, des quartiers éclatés. Ce sont les perdants de cette transformation qui ne sont plus là après. La concertation à Bilbao pour le musée Guggenheim de Franck Gehry et pour la promenade le long du canal a été difficile : à la concertation tous étaient opposés, ont refusé, ne voulaient pas que cela change. Maintenant ils sont fiers de ces transformations, ceux qui habitent près du canal sont très contents de l'aménagement, mais ce ne sont certainement pas ceux qui habitaient avant. On a complètement refait la ville. Cela va bien au-delà d'un projet formel ».

C'est pourquoi une approche des scénarios du plan guide à partir de faisabilité économiques (montages juridiques et financiers) ne peut être que partielle : il sera nécessaire d'y intégrer les éléments de compréhension de l'occupation sociale et des usages de ces quartiers, et l'organisation d'un accompagnement des mutations sociales tout en maintenant les droits des populations occupantes fragilisées.

La SPLA devra fournir notamment à BAU, dans le cadre du diagnostic urbain, les éléments statistiques nécessaires au niveau fin par îlot (ou par section cadastrale) qui peuvent être obtenus par le croisement de traitements spécifiques du fichier FILOCOM²⁴⁰ avec les bases de données fiscales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti) et les données disponibles sur la présence de plomb et l'insalubrité.

7.2.4.4 *Une participation réglementaire accrue des habitants à l'évolution de leur cadre de vie*

Les habitants vont disposer de nouveaux moyens pour contrôler l'évolution de leur milieu de vie. Le Grenelle de l'environnement et l'arrêté d'inconstitutionnalité de l'article 7 de la Charte sur l'environnement ont été à l'origine du renforcement de la législation sur la participation des citoyens aux mesures concernant des projets ayant un impact sur l'environnement.

La loi 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration de projets d'aménagement et d'équipements ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire renforce les occasions de participation du public et organise ces débats. Elle concerne tout particulièrement les quartiers existants occupés et en mutation.

Les élus locaux voient à travers une concertation participative une remise en cause de la **démocratie représentative**. En effet, les élus représentent la majorité des électeurs qui ont approuvé leur programme électoral. Le développement de la démocratie participative tend à favoriser les groupes qui ont le plus tendance à se manifester, sans pour autant être l'expression de la majorité des citoyens.

Ainsi, lors des débats publics, la parole est surtout mobilisée par les opposants au projets qu'ils soient politiques ou les riverains et propriétaires fonciers impactés par le projet, sans que pour autant ils représentent « l'intérêt général ».

L'enjeu pour les élus est de désamorcer les oppositions en essayant de connaître les motifs d'opposition pour pouvoir y répondre et éviter que le projet ne soit remis en cause par un effet « domino » des contestations qui peuvent se révéler.

Pour autant, lors de débats publics, les élus sont obligés de respecter les procédures **pour ne pas se faire attaquer sur les procédures de concertation. Cela entraîne des délais supplémentaires et occasionne des coûts.**

Pour les élus, l'empilement des procédures et des réglementations donne toujours davantage de prise aux recours contre les projets. Les recours pouvant générer des retards qui ne sont pas maîtrisables, ils doivent être évités. La future loi Urbanisme et aménagement devrait permettre de rendre plus difficiles les recours abusifs sans ôter aux habitants leur possibilité de contrôle de la légitimité d'un projet.

Parmi les modifications prévues par la future loi sur l'urbanisme et le logement figurent :

- *L'accélération des procédures de réalisation d'opérations d'urbanisme répondant à l'intérêt général ;*
- *Un encadrement des recours juridiques contre les projets d'urbanisme.*

Ces nouveaux dispositifs qui feront l'objet d'un projet de loi et d'ordonnances, devraient être applicables en fin 2013.

Les modalités de la concertation avec les acteurs locaux dont les habitants des quartiers impactés par le projet (dans le périmètre du plan guide urbain et à ses franges) dépendront de ce que l'on attend de cette démarche d'ouverture :

- des idées pour le projet urbain,
- une acceptation de ce projet non consensuel,
- une information pour éviter les recours de tiers qui ne manqueront pas avec les bouleversements attendus

²⁴⁰ Demande au Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement (CETE) pour le fichier FILOCOM.

Quelles seront les limites d'un urbanisme de projet négocié ? Quels arbitrages seront faits selon les différentes parties prenantes dont les intérêts peuvent être inconciliables ?
Quelle place sera laissée aux riverains dans un urbanisme de macro-lot à réalisation privée ?
Quelle gestion de l'incertitude pour les résidents actuels (risques d'éviction par la hausse des prix et des loyers).
Comment produire une démarche intellectuelle aboutissant à un projet partagé et des modes opératoires crédibles pour sa mise en œuvre ?

Le CODEV propose de contribuer à l'animation de cette concertation pour faire s'exprimer les habitants sur les projets : « faire avec plutôt que faire pour ».
Plus largement, se pose aussi la question de l'implication des habitants, de leur investissement ou tout simplement de leur participation à la vie collective : usagers et citoyens doivent pouvoir «prendre part à la ville», la comprendre, la proposer. Comment organiser – très concrètement – cette démocratie participative ?
Le CODEV propose de contribuer à la mise en place de débats métropolitains, qui pourraient prendre la forme de «cafés de la controverse». Il souhaite également participer à l'élaboration d'une «charte de la participation» avec Toulouse Métropole.
Pour agir, ce savoir doit être un minimum partagé, les pratiques identifiées, et les projets collectivement assumés... C'est sans doute là une des missions en cours de «la Fabrique toulousaine»²⁴¹.

7.2.4.5 Concertation n'est pas co-production

Les demandes d'associations locales lors de la réunion publique de concertation du 26 juin 2013 de financements par la Ville ou la CUTM pour co-construire des projets alternatifs à ceux qui étaient en cours d'élaboration dans le cadre du PEM et d'un plan-guide urbain n'a pas été reçue par l'élu qui a écarté cette possibilité.
Le Maire a clairement différencié la concertation de la co-construction du projet : les aides de la collectivité pour des projets alternatifs parallèles d'acteurs économiques voire de promoteurs ne sont pas envisageables compte tenu de leur coût. La seule possibilité est d'inviter les associations à participer aux débats et mettre à leur disposition l'ensemble des documents. Il fait la distinction entre « participation et co-construction : **« laisser faire des partenaires payés par nous, c'est l'inverse du souhait qui a guidé cette concertation ».**

7.2.5 L'incertitude sur les délais de réalisation du projet

7.2.5.1 L'incertitude sur l'arrivée de la LGV

Le calendrier des études prévu par la convention-cadre est difficilement compatible avec les incertitudes sur les phases cibles de réalisation de la LGV même si les besoins d'accroissement du trafic des TER nécessitent en eux-mêmes la réalisation d'un PEM qui fonctionnerait en cas de retard de la LGV en sous-exploitation temporaire. Le déplacement de la gare routière serait remis en cause, le tramway desservant également la nouvelle gare.
L'essentiel des scénarios pour le PEM comme pour le plan guide ferroviaire repose sur des hypothèses de délais de réalisation des grandes infrastructures ferroviaires prévues : GPSO, SEA. Selon qu'il faut se caler sur 2020 ou sur 2030, les enjeux et les effets ne seront plus les mêmes. Le calendrier dépend d'arbitrages entre priorités nationales, indépendantes des décideurs locaux et régionaux. Il sera important de clarifier ce qui dépend ou non de la LGV.
L'incertitude du calendrier accroît la complexité de mise en œuvre des études préalables.

En fin janvier 2013²⁴² le calendrier du plan guide urbain était respecté à trois mois près par rapport aux prévisions de début 2012. Le plan guide ferroviaire était également dans les délais. Le groupement de commandes serait lancé en juillet 2013.

Le rendu du plan guide urbain se fera avec les autres études : exploitabilité, phase post diagnostic des études préliminaires du PEM et plan guide ferroviaire.

²⁴¹ CODEV, op. cité.

²⁴² Réunion de coordination technique partenariale du 24 janvier 2013.

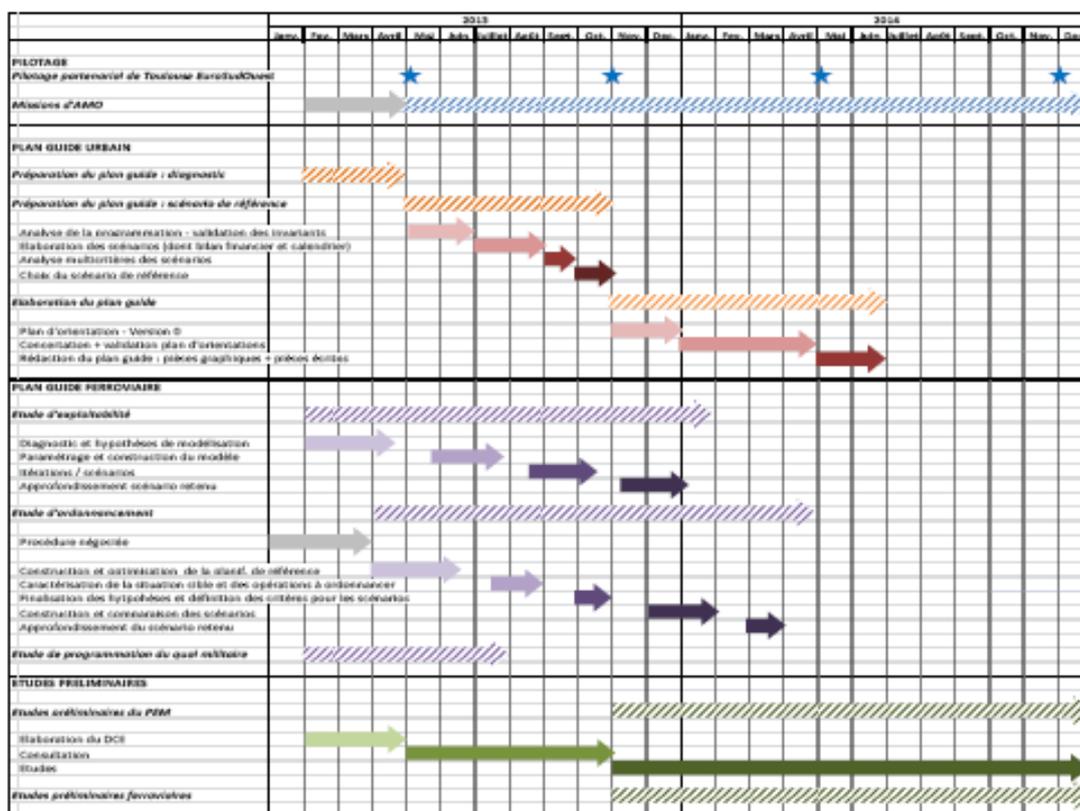


Figure 7.1 - Grille des délais en janvier 2013
 Approche du PEM et des autres études : proposition de l'AMO (Louis Berger France)
 Source : SPLA Europolia

La grille des délais théorique montre une bonne superposition. Encore faudra-t-il que le calendrier politique ne la bouleverse pas fondamentalement.

7.2.5.2 Les effets des délais variables des procédures de validation par les partenaires

Outre le Conseil général²⁴³, les autres blocages liés aux délais de transmission dans la hiérarchie et de validation par les responsables étaient imputables au Conseil régional (deux mois de délais avant les comités de pilotage) et au ministère de la Défense (grande inertie, bloquant le projet du quai militaire, pour une utilisation une fois par an)²⁴⁴. L'étude relative au quai militaire, données d'entrée de l'étude ordonnancement et exploitabilité, pourrait être retardée mais le principe de libération serait acquis. Ce retard n'empêche pas les autres études de la SNCF d'avancer.

Le système de validation de la SNCF est également très long car il passe par plusieurs niveaux hiérarchiques. Une réponse peut prendre plus de deux mois. Ces délais incertains complexifient le déroulement d'études pluri-partenariales. «C'est compliqué à gérer car il faut toujours se remettre dans les dossiers». Pour que les décisions soient prêtes à passer devant le comité de pilotage elles doivent avoir été approuvées par toutes les instances délibératives. La capacité à bien s'organiser pour tenir les délais exige cependant du temps de coordination. Le prochain Comité de pilotage donnera l'autorisation de continuer les études (qui ne peuvent cependant pas être engagées avant leur accord). Une position volontariste permet de maîtriser les délais.

On notera que pour s'affranchir de ces calendriers administratifs coûteux en temps, la cellule de suivi restreinte du projet Aéroconstellation, qui préparait les décisions de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, provoquait des réunions avec des calendriers qui « bousculaient » les pratiques locales de délais préalables aux délibérations.

²⁴³ Voir 7.2.1.

²⁴⁴ Ces retards sont imputables au processus de décision interne au ministère de la Défense. Une réponse peut prendre plusieurs mois après la saisine officielle par la DREAL (problème du repérage du bon responsable chargé des chemins de fer).

7.2.5.3 L'effet perturbateur du calendrier politique

Le calendrier politique, avec la préparation des élections municipales et communautaires de 2014, contribue à accentuer les clivages entre les positions des élus communautaires. Il conduit également à peser sur le déroulement et sur la mise au point du projet :

- le calendrier de l'étude a été calé sur les réunions de comité de pilotage : cependant celles-ci sont totalement incertaines dans la période préélectorale qui démarre en fin 2012. Outre le calendrier technique, le calendrier politique intervient dans la mise en sommeil des projets ;
- les échéances électorales de mars 2014 introduisent en effet d'importantes marges d'incertitude sur les délais. Déjà un « black-out » avait été demandé sur la diffusion de résultats d'études (par exemple, la présentation de l'étude de programmation urbaine en fin octobre 2012, aux services techniques de la CUTM, où rien ne devait filtrer) ;
- ce calendrier peut bouger selon les positions du maire de Toulouse, sa vision du projet à faire passer, et sa volonté de mettre le projet dans le débat électoral. Ainsi, les réunions de concertation et les expositions prévues autour du plan guide urbain en fin 2012, après un temps d'hésitation, sont reportées en mi 2013.

La préparation du cahier des charges pour les études préliminaires du PEM met en évidence les difficultés à gérer un projet complexe en fonction des incertitudes du calendrier politique : jusqu'à quel stade développer les études, si, à la suite des élections, des réorientations du projet devaient se faire ? Pour les techniciens, la remise en cause des projets est « classique ». Puisque les hypothèses pourront être remises en cause, les ajustements pourront se faire au stade des avant-projets (AVP). Néanmoins, le schéma directeur du PEM ayant été déjà validé, ne pourra pas être remis en cause. Les études préliminaires en sont l'application.

Ce calendrier politique avait entraîné entre novembre 2012 et avril 2013 **un blocage de toute communication** : le dispositif de concertation initialement prévu dès le dernier trimestre 2012 a été reporté après une première réunion publique qui sera tenue avec les partenaires du projet en fin juin 2013. La communication portera cependant essentiellement sur la vocation métropolitaine et internationale du projet dans ses grandes lignes : le grand projet de transport et le grand projet urbain. Elle n'abordera pas les questions stratégiques, mais uniquement des thèmes très concrets qui vont être préparés avec les cabinets régionaux respectifs.

En fin 2013, les scénarios pour le plan guide urbain seront arrêtés. Le choix d'un seul scénario à approfondir avec l'élaboration de scénarios par secteur sera reporté après les élections. Le plan guide urbain devrait être achevé en fin 2014 (soit un écart d'une année avec les hypothèses initiales du fait des élections). Le choix des électeurs étant alors connu, il sera encore possible de faire les aménagements nécessaires en cas de modification si les arbitrages devaient être différents.

7.2.5.4 Une stratégie de contournement des jeux d'acteurs

La volonté de maîtrise des délais oblige à déployer des stratégies de contournement des blocages de jeux d'acteurs. Face aux incertitudes engendrées par le processus décisionnel bloquant du Conseil général, les partenaires adoptent une attitude positive : « *On ne va pas tenir compte du cas du Conseil général : « on fait comme si » et on poursuit le processus « projet » (approche technique) avec les « bonnes validations » au bon moment ».*

Par ailleurs, attendre une décision de principe du comité de pilotage dont les délais de réunion deviennent incertains avant de préparer les cahiers des charges des futures études peut faire perdre d'emblée six mois dans le calendrier d'études de la phase 3. La coordination technique partenariale avance donc dans la rédaction du cahier des charges des études préliminaires : le seul risque est le risque technique de « *perdre le coût de travail pour les partenaires* ». Le cahier des charges sera prêt pour qu'il soit présenté au COPIL, qui devra le valider avant de pouvoir lancer l'appel d'offres (sous peine d'illégalité de la procédure). Dès le lendemain de la validation, la consultation est prête à être lancée, et le temps est ainsi rattrapé. Et cela même si les financements ne sont pas encore tous réunis.

Il était également proposé de travailler à « sensibiliser les décideurs » (faire du « lobbying » préventif auprès des membres du comité de pilotage) pour qu'ils ne découvrent pas le projet le jour où ils doivent prendre leur décision, en cours de réunion.

7.2.6 La difficile maîtrise des prix fonciers en secteur tendu

La recherche de partenariats public-privé, notamment par la mise en place de sociétés de projet, permettrait d'éviter la procédure de ZAC impliquant des acquisitions foncières importantes, alors que les prix fonciers sont déjà élevés. Ce type de partenariat mixte permet de développer une certaine variété sous le contrôle de la Ville.

La Communauté urbaine a pris conscience de la dérive des prix fonciers qui touche l'ensemble de l'agglomération de Toulouse. Les pratiques de ses propres négociateurs fonciers contribueraient à cette inflation des prix par défaut de coordination avec les services de France Domaines²⁴⁵.

Les études de programmation urbaine devront intégrer ce facteur lors des simulations envisagées dans le cadre du Plan guide urbain (EuroImmostar-Clipperton), notamment pour les îlots des quartiers anciens à recomposer et à densifier.

L'enjeu de la maîtrise de l'évolution des prix fonciers réside dans le maintien dans le centre ancien des ménages privés qui risquent de se voir exproprier sur la base de valorisations faibles sans avoir les moyens de se reloger dans Toulouse et seront contraints de se reporter en périphérie.

Les sites les plus sensibles sont les quartiers de Bayard-Belfort. Certaines opérations de promoteurs ont dû être bloquées par la ville. La programmation de développement commercial le long de la rue Bayard et les premières opérations de requalification maîtrisées par la Communauté urbaine va amorcer le processus de requalification du secteur.

Il devient nécessaire de construire des outils opérationnels d'intervention, notamment pour intervenir sur des îlots très dégradés complémentaires des dispositifs existants²⁴⁶.

La SPLA et les services de la CUTM ont mis en place un observatoire des prix fonciers et immobiliers sur le périmètre du plan guide urbain qui permet à la Communauté urbaine et son EPFL d'intervenir en fonction d'un plan d'action stratégique.

7.3 LA GESTION DE L'INCERTITUDE DANS LE CADRE DE PROJET INNOVANTS

7.3.1 Comment attirer les investisseurs dans un contexte incertain ?

Compte tenu de incertitudes consubstantielles à ce projet complexe (délais, mode de réalisation, aspects juridiques, maîtrise foncière, modularité, etc.), comment attirer les investisseurs à l'échelle nationale voire internationale pour concrétiser l'ambition de doter la métropole toulousaine d'une visibilité à l'international ? Notamment, comment et à quelles conditions concrétiser l'ambition de développer un pôle tertiaire attractif (projet de 400 000 à 500 000 m² de bureaux, concentrés autour du PEM)?

L'élaboration du projet entre techniciens et maîtres d'ouvrage co-financeurs n'a pour l'instant pas permis d'associer les acteurs économiques : chambres consulaires (CCIR, chambre des métiers), CODEV Toulouse Métropole, grandes entreprises régionales (Airbus, Safran, Sanofi), les promoteurs privés nationaux et régionaux, les bailleurs sociaux²⁴⁷, ni les investisseurs en immobilier d'entreprise (centre commercial, programme de bureaux et d'activités).

Plusieurs questions se posent auxquelles la suite du projet pourra apporter des réponses :

- La SPLA pourra-t-elle faire reculer, par sa mobilisation sur le projet et sa volonté d'aller vite, le « wait and see » des investisseurs, peu prompts à s'engager sur des sites en devenir ? L'ajournement de projets ou de la communication sur les projets futurs du fait des élections municipales de mars 2014 peut contribuer à cet attentisme. La structure publique représenterait-elle alors plutôt un frein qu'un atout ?
- Comment gérer l'incertitude dans le cadre d'un projet urbain ambitieux qui se déroule sur le long terme (2012 à 2030-2035), soumis à des aléas conjoncturels cycliques (commercialisation de l'immobilier d'entreprise et des programmes de logements) et structurels (la dépendance de l'arrivée de la LGV dans le centre de Toulouse des aléas de la programmation des investissements nationaux) ? Quelle stratégie urbaine adopter ? Quelles itérations sont possibles entre le processus du projet et les marchés immobiliers soumis aux aléas conjoncturels ? Comment orchestrer des mutations aléatoires et graduelles (réactivité/flexibilité) ?
- Quelle légitimité est-elle conférée à la SPLA, alors qu'elle n'a pas encore de concession d'aménagement sur le site ?
- Comment les acteurs privés se saisiront-ils des opportunités, comment se fera le partage de la plus-value foncière résultant de la valorisation des terrains consécutive aux importants investissements publics envisagés, pour pouvoir financer les aménagements des espaces publics et la requalification urbaine du secteur élargi ?

²⁴⁵ L'estimation des Domaines n'est pas toujours demandée lors des négociations avec les propriétaires.

²⁴⁶ PRU, PNRQAD.

²⁴⁷ Ces derniers sont néanmoins déjà associés à certaines opérations de requalification d'îlots dans les quartiers anciens, comme dans les ZAC en cours.

7.3.2 Comment inciter les opérateurs privés à participer au renouvellement urbain ?

Une autre série de questionnements concernent l'adhésion des opérateurs privés à la fabrication du renouvellement urbain et à la diversification de l'offre de logements :

- Comment faire partager avec les promoteurs et les investisseurs une conception de la ville mixte (imbrication des fonctions résidentielles, économiques et des équipements publics) plus complexe à imaginer et à gérer ?
- Comment la collectivité publique pourra être en mesure de contrôler et d'encadrer l'initiative privée pour préserver la mixité sociale (préservation des populations fragilisées évitant leur éviction par un processus de « gentrification ») et protéger les commerces et activités de proximité, menacés par une valorisation foncière résultant des projets collectifs ? Quelle intégration des acteurs économiques qui font la ville dans la conception du projet ?
- Comment repenser autrement la gestion des imbrications de fonctions complexes permettant la mixité fonctionnelle et sociale souhaitée (montages juridiques appropriés, **conception « verticale » sur plusieurs niveaux des activités en site urbain dense**) ?
- Comment faire participer les opérateurs privés au renouvellement des quartiers anciens, partiellement dégradés ou en voie de paupérisation, en contractualisant avec eux des interventions sur plusieurs îlots, permettant de jouer les compensations financières entre îlots « rentables » et îlots structurellement déficitaires (mécanisme de péréquation) ?

Il pourrait être plus difficile cependant d'attirer les promoteurs pour construire des logements familiaux dans le centre de Toulouse, afin de diversifier l'occupation qui tend à se spécialiser (retraités, étudiants, jeunes couples biactifs, avec notamment le développement soutenu de produits pour investisseurs immobiliers).

En effet, l'attrait des lotissements et résidences fermées, qui se développent tout autour de Toulouse (périurbanisation), répond à plusieurs types d'attentes des couches moyennes et des familles de cadres qu'ils ne trouvent pas en centre-ancien ou alors à des niveaux de prix qui les exclue : sécurité, tranquillité, pouvoir rester entre soi et éviter les proximités déqualifiantes, image sociale positive. Certains ménages préfèrent la proximité de la ville tout en bénéficiant d'espaces semi-ruraux encore protégés ²⁴⁸.

De plus, tous ces nouveaux ménages périurbains ne viennent pas de la ville-centre. Parmi ces périurbains, beaucoup seraient de nouveaux arrivants récents sur la Métropole. En effet, 17000 à 20 000 nouveaux arrivants doivent être absorbés chaque année : le rythme de construction dans la ville-centre et l'offre de logements disponibles ne suffisent pas à répondre à l'ampleur des besoins.

La volonté de la Communauté urbaine de jouer son rôle parmi les métropoles nationales comme Lyon (où le Grand Lyon « fait Métropole » en se confondant avec le département) ou encore Bordeaux, peut rendre plus crédible le développement envisagé autour du PEM. Le renforcement du pôle aéronautique à l'ouest de la ville centre, avec l'implantation du siège d'Airbus à Toulouse²⁴⁹, des centres de recherche au sud-est constituent un support tangible pour le développement de la métropole Toulousaine.

Les anticipations de valorisation foncière avec la mise en avant des projets d'ambition métropolitaine rendront Toulouse attractive : l'investisseur Unibail-Rodamco « attendrait son heure », les promoteurs se préparent à intervenir et prennent position là où la Communauté urbaine les laisse faire. Le projet Toulouse EuroSudOuest semblerait rencontrer ses cibles. Cependant, si l'immobilier d'entreprise peut se développer sur le centre de Toulouse, le risque sera de déséquilibrer les développements tertiaires prévus dans les ZAC de la périphérie, compromettant leur bilan financier et/ou créant des friches tertiaires.

Un phasage strict, et une cohérence entre les différents projets de développement, piloté par la communauté urbaine, s'imposera.

7.3.3 Vers quels types de procédures d'aménagement hybrides s'orienter ?

En intervenant avec souplesse et avec une démarche modulaire par îlot, en variant les montages potentiels, le plan guide urbain introduit de l'incertitude, alors qu'une ZAC « classique » offre un cadre reconnu, permettant des anticipations.

En effet, comme pour le cas du PEX, ce mode de gestion de projet, qui **superpose les échelles géographiques d'intervention et les temporalités différentes**, entraîne davantage **d'incertitudes** qu'une approche séquentielle classique. Dans le cas du projet de Toulouse EuroSudOuest, les enjeux sont plus importants que pour le PEX.

²⁴⁸ Voir le numéro *Esprit*, mars-avril 2013, sur la périurbanisation et la ville à trois vitesses, notamment avec le cas toulousain.

²⁴⁹ Entretien avec Tom Enders, *le Monde*, 20 avril 2013.

En rompant avec les approches séquentielles habituelles, quels sont les risques pris et comment vont se gérer ces incertitudes ? La question posée par Thierry Vilmin et Marie Llorente²⁵⁰ 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 ?

7.3.3.1 Des facteurs d'incertitude multiples

Le type de réponse à apporter dépendra tout d'abord de la nature et de l'importance des incertitudes. Ainsi, la transformation des quartiers environnant le PEM est à l'origine de plusieurs facteurs d'incertitude²⁵¹ :

- de nature commerciale : calibrage de la programmation des bureaux et du pôle commercial (pour ne pas se substituer aux commerces locaux), programmation de logements familiaux pour aller contre la tendance actuelle de développement des produits d'investissements (résidence hôtelière, résidences pour étudiants) et enrayer le développement de lotissements et de résidences fermées autour de Toulouse²⁵² ;
- de nature économique : le calibrage du PEM se fait sur la base du renforcement de la desserte par le TER et de l'arrivée de la LGV à l'horizon 2020. Un retard de cette dernière, entraînera une sous-utilisation de ce nouveau pôle d'échange multimodal et un étalement dans le temps des programmations d'immobilier d'entreprise permettant à Toulouse de se hisser au niveau des métropoles européennes ;
- de nature culturelle : dans quelle mesure la densification à apporter par le PLU pour réaliser une programmation de 600 000 m² à 1 million de m² sera-t-elle « acceptable » par les habitants de ces quartiers et ne provoquera pas des recours d'associations et de riverains contre le PLU²⁵³ et les permis de construire ?
- de nature juridique : jusqu'à quelles limites la négociation sera-t-elle possible pour assurer la maîtrise du foncier stratégique ? Comment gérer les aléas et les délais en cas d'expropriation ?
- sur l'évolution de la composition sociale des quartiers : certains habitants s'opposent à ces mutations, craignant que cela ne se fasse pas « pour eux » mais à leur détriment, la hausse des prix fonciers les condamnant à partir. La maîtrise de la mutation sociale exigera un pilotage fort par la Communauté urbaine pour saisir les occasions pour implanter des logements locatifs sociaux ou en accession sociale²⁵⁴.

Un autre critère de choix entre procédures d'aménagement, selon Thierry Vilmin et Marie Llorente, est la **fréquence des opérations** : alors que les grands équipements structurants comme le PEM, peu reproductibles, ne peuvent être portés que par des acteurs publics, la valorisation des différents îlots urbains, organisés dans le cadre du plan guide urbain, et gérés dans la durée, pourront être confiée à des acteurs privés ou se pourrait se faire dans le cadre d'un partenariat public-privé.

La gestion de ces divers risques conduira à choisir et à panacher des modes d'intervention variés : incitation à l'initiative privée pour les îlots les mieux contrôlés et les moins risqués, intervention publique pour les secteurs où se cumulent les risques et les incertitudes, secteurs qui seront évités par les acteurs privés. Cette gestion peut justifier plus de souplesse et d'adaptation de l'aménagement. Cependant cette modularité et hybridation des procédures laisse dans l'ombre la question du financement à hauteur des enjeux des aménagements publics de qualité et des équipements de superstructure destinés à une échelle dépassant les limites du secteur de projet.

Le Maire de Toulouse a la volonté que la puissance publique contrôle le projet urbain complexe de ToulouseEuroSudOuest. Ce contrôle se justifie pour plusieurs raisons²⁵⁵ :

- assurer l'accessibilité de la gare : sans intervention publique, la gare ne sera accessible que par la voiture, engorgeant le centre-ville et les abords de la gare. Le PEM vise à proposer des alternatives de transports en commune afin de limiter la place de la voiture ;
- assurer l'accessibilité de la métropole : si l'arrivée de la LGV n'est pas soutenue, il n'y aura que l'aéroport pour venir ;

²⁵⁰ *Op. cité.*

²⁵¹ *Selon l'approche proposée par Thierry Vilmin et Marie Llorente, op.cités.*

²⁵² *Bien que le vécu de ces résidences corresponde aux attentes de ceux qui ont choisi ce mode de vie (Esprit, mars avril 2013).*

²⁵³ *Même si la future loi urbanisme et aménagement a pour objectif de limiter les recours abusifs et d'alléger les procédures des projets déclarés d'intérêt général.*

²⁵⁴ *Notamment par une politique de soutien à l'accession sociale (voir supra, commune de Saint-Ouen-93, charte avec les promoteurs, ou la charte signée avec les promoteurs à Bagneux-92), doublement du PTZ pour le neuf (déjà mis en œuvre sur Toulouse).*

²⁵⁵ *Réunion publique du 26 juin 2013 de lancement de la concertation autour du projet urbain.*

- équilibrer l'attractivité commerciale : laisser réaliser le centre commercial près de la gare par des opérateurs privés risque de déstabiliser les commerces du centre-ville qui sont trop proches pour ne pas être impactés (indépendants et enseignes). Les professionnels chercheront à faire ce qui se vend. Il est important de maîtriser et non de subir cette évolution : les surfaces, l'offre de services et de commerces ;
- développer le quartier d'affaires et par suite l'activité sur la métropole : attirer les grands comptes près de la LGV aura un impact sur les activités d'Airbus et sur ses sous-traitants et activités connexes. Cet élargissement des activités représente un enjeu fort pour l'agglomération ;
- maîtriser l'évolution sociale des quartiers, faute de quoi « il va se créer des inégalités importantes avec des lieux qui vont concentrer des spéculations et des projets emblématiques et d'autres endroits qui seront monopolisés par les marchands de sommeil et pas seulement aux franges de la gare ».

La Ville de Toulouse a ainsi décidé de prendre en main le projet et anticiper son évolution, pour lutter contre la spéculation foncière déjà en œuvre, les promoteurs s'accaparant déjà les alentours de la gare de Matabiau en s'appuyant sur le PLU existant.

La procédure de ZAC classique, avec maîtrise foncière totale des terrains moyennant des expropriations, n'est pas adaptée aux enjeux.

Pour Jean-Louis Subileau, qui a monté le projet de la ZAC Seguin Rives de Seine²⁵⁶, en présence de grands propriétaires fonciers publics ou privés sur un secteur d'aménagement potentiel, il est difficile de les exproprier (droit de propriété). Il faut dans ces conditions être pragmatique et essayer dans la mesure du possible de « faire avec eux ». Il convient de trouver un mode d'association qui réponde à la fois aux intérêts publics et privés.

Les formes hybrides d'aménagement urbain peuvent permettre d'éviter d'immobiliser le coût du foncier acquis en amont sur une période longue. En cas de phase ascendante des cycles de l'immobilier il peut en effet être impossible de satisfaire les exigences des propriétaires.

Dans le cas de projets complexes portant sur des territoires importants, il est pourtant important que la collectivité territoriale définisse et impose sa **vision de la politique d'aménagement** et d'équipement tout en partageant les risques du projet avec les propriétaires publics et privés.

*Il est au préalable essentiel de définir une **vision d'ensemble** sur le projet élargi, qui ne peut se faire que dans le cadre d'une ZAC. Cependant, il est tout aussi important qu'à l'intérieur de cette ZAC puissent cohabiter plusieurs régimes de mise en œuvre opérationnelle différents.*

Jean-Louis Subileau, juillet 2013.

Cette vision d'ensemble sera apportée par le plan guide urbain qui pilotera les sous-projets modulaires. Outil contractuel, 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, une permanence dans le pilotage du projet tout autant qu'un partage des valeurs et des objectifs qui sous-tendent le projet global. Le plan guide urbain peut devenir ainsi un « **projet de territoire** »²⁵⁷.

Ainsi, dans une même ZAC couvrant un périmètre important (à l'échelle pertinente qui sera définie par le plan guide urbain en cours d'élaboration), il serait nécessaire de faire cohabiter des secteurs à enjeux urbains ou sociaux forts qui seront maîtrisés totalement par la collectivité publique, et d'autres sans maîtrise foncière publique, où pourront se développer plusieurs formes d'intervention : PUP, sociétés de projet telles que l'envisage EGIS ou EIS, interventions ponctuelles privées.

Le projet de loi ALUR²⁵⁸ propose d'autres formes de développement de projets : projet urbain partenarial élargie (article 78) associations foncières urbaines de projet (article 77), organismes fonciers solidaires *qui ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements à vocation sociale notamment et des équipements collectifs (article 77 bis).*

Un régime de participations devra être négocié dans le cadre de ce projet d'ensemble et non sous-secteurs par sous-secteurs, affaiblissant leur impact. Les études urbaines devront à cet effet pouvoir analyser l'ensemble des coûts d'infrastructures et de superstructures à différentes échelles géographiques afin de trouver une clef de répartition des coûts selon le principe de lien direct à respecter déterminant la part de financement imputable à une opération

²⁵⁶ Ancien directeur de la SAEM Val de Seine Aménagement, directeur « Une Fabrique de la Ville ». Voir Monographie sur la ZAC Seguin Rives de Seine. PUCA/UPEC/GERU, septembre 2013.

²⁵⁷ Au sens de Joseph Carles. Op.cité.

²⁵⁸ Voir Annexe 8.7.3. et Synthèse transversale : gouvernance de projets complexes. PUCA/UPEC/GERU. Septembre 2013.

donnée²⁵⁹. Ces études fines définiront l'assiette des équipements publics, le phasage des différentes interventions possibles (rôle du plan guide urbain), les modalités d'intervention des propriétaires fonciers (réalisation par eux-mêmes, revente à un promoteur, vente à l'aménageur).

Cette maîtrise d'ensemble du projet est seule en mesure de dégager les financements nécessaires pour la qualité des aménagements des espaces publics qui contribueront à la valorisation et l'attractivité du PEM et des quartiers environnants. En effet, sur un projet de long terme, confier la maîtrise de l'aménagement des espaces publics et des équipements aux acteurs privés risque de ne pas permettre d'atteindre le niveau de qualité souhaité par la collectivité : en effet, au gré des aléas conjoncturels, ces aménagements risquent d'être réduits pour préserver l'équilibre financier de l'opération privée (effet de compte à rebours).

Ensuite, cette analyse fine peut permettre de gérer strictement dans la durée les différentes dépenses d'acquisition, d'aménagement et d'équipements publics, qui ne seront mises en œuvre qu'au moment de leur concrétisation. Beaucoup de ZAC publiques doivent assumer des frais financiers importants parce qu'ils n'ont pas échelonné la mobilisation des emprunts en fonction des dépenses et des recettes de charges foncières au moment où ils sont effectivement nécessaires.

Une répartition des rôles entre public et privé

La collectivité territoriale définira ainsi **le cadre de l'action**, élaborera les règles du PLU et les OAP qui garantiront les ambitions de qualité urbaine et architecturale. Les acteurs privés devront s'inscrire dans ce cadre. Leurs participations financières au projet global et les ajustements qualitatifs feront l'objet de discussions et de négociations (parfois « musclées ») aboutissant à des compromis signés **en échange des droits à construire**. Des concours d'îlots pourront être imposés pour assurer une qualité architecturale et urbaine dans les endroits stratégiques. Ce type de partenariat mixte permet de développer une certaine variété sous le contrôle de la Ville.

Cette procédure hybride de gestion de projets complexes dispensera la collectivité locale d'acquiescer tout le foncier et de porter seule le risque de l'aménagement tout en obtenant la qualité de l'aménagement souhaitée. Même si en soi il ne constituera pas un outil opposable juridiquement, le plan guide urbain deviendra le substrat à partir duquel sera pilotée et négociée cette forme de ZAC hybride.

²⁵⁹ Certains équipements seront à l'échelle de l'îlot, d'autres à l'échelle du quartier, ou à l'échelle de la ville, de la métropole (CUTM). La part de financement imputable à l'opération ou au secteur de projet devra être négociée à partir d'estimations précises. Voir l'exemple de la ZAC Seguin Rives de Seine.

8.1 ANNEXE 1

8.1.1 Personnalités rencontrées

Liste des personnalités rencontrées en complément des groupes de travail ou réunions			
SPLA Europolia	Alain	Garès	Directeur de la SPLA
SPLA Europolia	Olivier	Duvernois	Directeur du projet Toulouse Euro Sud Ouest
CUTM	Claude	Raynal	Président délégué de la communauté urbaine (maire de Tournefeuille)
CUTM	Caroline	Champ	Assistante de Claude Raynal
Maire de Blagnac, Vice président CUTM (commission développement économique), conseil général	Bernard	Keller	montage du projet Aéroconstellation, ZAC d'Andromède
Adjoint Maire de Blagnac, vice président SPLA	Joseph	Carles	théoricien de la gouvernance territoriale, Andromède, PEX (Maître de conférences à l'IEP de Toulouse. Directeur du CERCOL (centre d'études et de recherches sur le droit des collectivités territoriales).
AUAT	Yvan	Castera	Urbaniste, chargé du SCOT, PLU
AUAT	Patrick	Contart	Architecte, urbaniste, schéma de secteur, AMO sur Andromède, rédaction du cahier des charges
OTIE	Christine	Mansinas	Marché de l'immobilier d'entreprise agglomération de Toulouse

8.1.2 Liste des illustrations

- Figure 2.1 - Schéma de gouvernance de projets complexes, Joseph Carles
 Figure 2.2 - Une localisation en prolongement direct de l'hypercentre
 Figure 2.3 - « demain...pourquoi pas ? »
 Figure 2.4 - Les allées Jean-Jaurès : retrouver la « Gran Via » selon Juan Busquets
 Figure 2.5 - Le bilan des études préalables réalisées pour le pôle d'échange multimodal
 Figure 2.6 - Schéma directeur du Pôle d'échange Multimodal de Toulouse-Matabiau
 Figure 2.7 - Articulation entre les différentes études des phases 2 et 3
 Figure 2.8 - Répartition des études préliminaires en fonction des études complémentaires
 Figure 2.9 - Le périmètre retenu pour le plan guide urbain (septembre 2012)
 Figure 2.10 - La couverture des voies pour la promenade urbaine. COTEBA, septembre 2012
 Figure 2.11 - L'influence de la topographie sur le tracé des voies (avril 2013)
 Figure 2.12 - Le jeu de la topographie permet de créer de nouvelles liaisons est-ouest entre quartiers (avril 2013)
- Figure 3.1 - Une co-production entre plusieurs maîtres d'ouvrage sur le projet Toulouse EuroSudOuest
 Figure 3.2 - Le dispositif de conduite de projet de Toulouse EuroSudOuest
- Figure 4.1 - Phasage prévisionnel des études préalables au titre de la convention cadre
 Figure 4.2 - Champ de compétence et maîtrise d'ouvrage des études
 Figure 4.3 - Répartition du financement des études selon les partenaires de la convention cadre

Figure 4.4 - BAU: une nouvelle centralité autour du PEM
 Figure 4.5 - Architecture du groupement de commandes et lien avec les études parallèles
 Figure 4.6 - PEM - Domanialité des propriétaires fonciers
 Figure 4.7 - Approche du PEM en fonction de la domanialité : proposition de l'AMO (Louis Berger)
 Figure 4.8 - Approche du PEM en fonction de la fonctionnalité : proposition de l'AMO (Louis Berger)
 Figure 4.9 - Bilan des maîtrises d'ouvrage des études préliminaires du PEM selon les niveaux topographiques
 Figure 4.10 - Proposition d'organisation des études préliminaires du PEM

Figure 5.1 - Périmètre de travail pour le plan guide urbain phase du diagnostic (avril 2013)
 Figure 5.2 - Une stratégie d'action foncière et de veille
 Figure 5.3 - Un programme d'acquisitions foncières prioritaires
 Figure 5.4 - Un élargissement du périmètre de DPUR
 Figure 5.5 - Société de projet option investisseur
 Figure 5.6 - Société de projet option aménageur

Figure 6.1 - Les principes du mode de participation en fonction de chaque phase d'étude

Figure 7.1 - Grille des délais en janvier 2013
 Figure 7.2 - Exemple de partage de la plus-value à Munich. Données 2004.

8.1.3 Sigles et abréviations

SIGLE	LIBELLE
ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité
AFUL	Association foncière libre
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
AUAT	Agence de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de Toulouse.
BHNS	Bus à haut niveau de service.
BV	Batiment voyageur
CAGT	Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (2001-2008)
CCIR	Chambre de commerce et d'industrie régionale
CDM	Contrat de développement métropolitain
CDT	Contrat de développement territorial (agglomération parisienne Grand Paris)
CG31	Conseil général de Haute Garonne
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CMP	Code des marchés publics
CNDP	Commission nationale du débat public.
CODEV	Conseil de développement de la grande agglomération toulousaine
COS	Coefficient d'occupation des sols : rapport de la SHON à la surface du terrain support du projet
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CU	Code de l'urbanisme
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CUGT	Communauté urbaine du Grand Toulouse Métropole (2009 à septembre 2012)
CUTM	Communauté urbaine de Toulouse Métropole (septembre 2012)
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DGS	Directeur général des services
DGDUD	Direction générale du développement urbain et durable de Toulouse Métropole.
DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles.
DREAL	Direction Régionale environnement, aménagement, logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
DPU	Droit de préemption urbain
DPUR	Droit de préemption urbain renforcé

EPA	Etablissement public d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFL	Etablissement public foncier local
ERP	Etablissement recevant du public
FISAC	Fond d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
GIU	Gestion infrastructure unique (regroupement RFF et direction des travaux et de la circulation SNCF)
IPHE	Incubateur pépinière hôtel d'entreprise
LGV	Ligne à Grande Vitesse
MOE	Maîtrise d'œuvre
MTP	Moniteur des travaux public (revue)
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OIN	Opération d'intérêt national
ONZUS	Observatoire des zones urbaines sensibles
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH RU	Dito avec un volet renouvellement urbain plus important (depuis 2002)
OPCU	ordonnancement, pilotage, coordination urbains
ORI	Opérations de restauration immobilière
OTIE	Observatoire toulousain de l'immobilier d'entreprise
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PDU	Plan de déplacement urbain
PAO	Pôle d'appui opérationnel de l'ANRU
PEM	Pôle d'échange multimodal
PEX	Parc des expositions de Toulouse Métropole
PLH	Programme local de l'habitat
PNLHI/PDLHI	Pôle national (départemental de lutte contre l'habitat indigne)
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PLU	Plan local d'urbanisme
PPF	Pôle public ferroviaire (pilotage du GIU et de la SNCF)
PNRQAD	Programme National de rénovation des quartiers anciens dégradés
PRU	Programme de rénovation urbaine.
PUCA	Plan construction et architecture
RFF	Réseau Ferré de France (entreprise nationale)
RHI	Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
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
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SMTC	Syndicat mixte de transports en commun.
SPLA	Société publique locale d'aménagement
TCSP	Transports en commun en site propre.
THIRORI	Traitement de l'habitat insalubre remédiable et des opérations de restauration immobilière
TOL	Territorialisation des Objectifs Logements (CDT, cadre du Grand Paris)
TPU	Taxe professionnelle unique
UPEC	Urbanisme de projet en chantier
VNF	Voies navigables françaises
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé