



**HAL**  
open science

## Optimiser une aire urbaine L'exemple toulousain

Séverine Bonnin-Oliveira

► **To cite this version:**

Séverine Bonnin-Oliveira. Optimiser une aire urbaine L'exemple toulousain. Optimisation de l'espace géographique et satisfactions sociétales, Jun 2008, Avignon, France. halshs-03204823

**HAL Id: halshs-03204823**

**<https://shs.hal.science/halshs-03204823>**

Submitted on 21 Apr 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Optimiser une aire urbaine

## L'exemple toulousain

Bonnin S.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Université de Toulouse le Mirail, 5 allées Antonio Machado, 31058 TOULOUSE cedex 9

E-mail : bonnin@univ-tlse2.fr

**Mots clés : planification territoriale, acteurs, gouvernance, aire urbaine toulousaine, périurbanisation**

**Key words : urban planning, public actors, governance, Toulouse urban area, urban sprawl**

### Abstract

The intention, through urban planning, not only to control the urban sprawl but also to make a good city is old. However, conciliating city's different uses on an appropriate area is not so simple. Indeed, urban planning encounters a double scale problem since it has to define the right organization area on the one hand and to match self interest and general interest on the other hand. Moreover, the important time-lag between urban planning and urban development make the results unsure. Yet, some real effects can't be denied: urban planning seems to get along gradually. In the absence of impact on a large scale, the local effects are important and are the expression of an urban planning in motion. Toulouse and its agglomeration are a good example of this process.

### Résumé

Les efforts de planification des aires urbaines sont anciens et traduisent la double volonté de maîtriser le développement urbain et de permettre à la ville de bien fonctionner. Cependant, construire un périmètre d'action pertinent sur lequel concilier les intérêts divergents des différents usagers qui s'y côtoient n'est pas chose facile. La planification urbaine se heurte donc d'abord à un double problème d'échelle : en termes de périmètre et en termes d'intérêts autour de l'opposition classique entre intérêt individuel et intérêt collectif. Mais elle est également confrontée à la question des temporalités : logique de l'aménagement et logique urbaine évoluent à des rythmes différents qui traduisent le plus souvent un décalage en faveur du second. Ces difficultés que rencontre la planification urbaine ne doivent cependant pas occulter certains effets bien réels de cette dernière qui procède par étapes et par réorganisation ascendante des territoires à défaut d'avoir un impact global immédiat. La démarche toulousaine est à cet égard exemplaire de cette

planification territoriale en mouvement prise entre optimisation et incertitudes.

\*\*\*\*\*

Que peut-on attendre de la planification urbaine ? Comment comprendre le perpétuel chantier de la construction territoriale des agglomérations ? A première vue, il s'agit bien à travers les outils de planification, notamment les plus récents, de « *faire en sorte que les élus définissent en commun la manière dont les aires urbaines doivent évoluer et ainsi répondre à un impérieux besoin d'articulation entre les différentes démarches de planification* » (circulaire d'application de la loi SRU de décembre 2000). L'objectif est bien à l'optimisation : il faut prévoir et contrôler la *bonne* manière dont les aires urbaines doivent évoluer, à savoir accentuer la tendance naissante au renouvellement urbain, à la re-construction de la ville sur elle-même contre son opposé, l'étalement urbain. Cette injonction à la planification doit cependant prendre acte de l'existant : en ce sens, elle est corrélée à la gouvernance puisqu'il lui faut articuler les différentes démarches et échelles de planification existantes, superposées, empilées au fil du temps et des lois. Lutter contre la périurbanisation, faire converger les différents niveaux de territoire : telles sont les grandes lignes du chantier de la planification urbaine que nous allons interroger au regard de l'incertitude qui lui est intrinsèquement liée. Comment concilier les différentes temporalités en jeu dans cet exercice : temps de l'aménagement (de l'élaboration du schéma, prospective...), de l'élu (échéance électorale), de la société, de l'individu ? Comment faire converger l'échelle individuelle (intérêt personnel, à courte vue) et l'échelle collective (intérêt général) ? Comment asseoir la légitimité d'un discours sur la « bonne » ville ? Il n'est qu'à considérer la succession sur une agglomération de schémas directeurs scandant les mêmes thèmes de document en document pour s'apercevoir que les résultats obtenus sont rarement à la hauteur des résultats espérés.

C'est à travers l'exemple toulousain que nous illustrerons cette tension existant dans l'exercice de planification territoriale entre optimisation géographique et satisfactions sociétales. Qu'attendre de la planification dans le contexte d'une ville en mouvement (tant sur le plan de la dynamique de développement que de la mobilité de ses habitants) ? Nous nous appuyerons sur une lecture des documents d'urbanisme de l'aire urbaine toulousaine et les divers travaux du LISST-CIEU en cours sur l'évolution socio-démographique et économique du périurbain toulousain et l'évaluation des politiques de planification territoriale passées et en cours pour tenter d'apporter des réponses sous forme d'hypothèses qui demandent à être testées et affinées par une confrontation plus systématique du terrain.



## Charte graphique Géopoint 2008

fonciers sur le mode de la « justice sociale » : pourquoi dire oui à tel propriétaire et pas à tel autre ? Pourquoi accepter tel permis de construire et refuser tel autre ? L'urbanisation apparaît bien comme le fruit de ces arrangements locaux, la somme de décisions individuelles qui finissent par produire un développement non « maîtrisé ».

Il est cependant un autre intérêt avec lequel les maires ont à composer : celui de la volonté de périurbains, installés de longue date ou plus récemment, de bloquer un développement qui viendrait détériorer le cadre de vie pour lequel ils ont élu domicile dans une commune. Les maires rencontrés dans le cadre d'une étude conduite sur les profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains (Bacconnier S. & al. 2007, p. 48) se sont faits l'écho de cette opposition à la poursuite d'un développement : « *Les nouveaux ne veulent plus développer pour rester tranquilles sans penser qu'ils ont enlevé leur tranquillité à d'autres* » (adjoint au maire de Labarthe sur Lèze). Intégrant ce discours, certaines municipalités ont alors adopté le profil d'une urbanisation bloquée ou fortement régulée en accord avec cette demande de préservation du cadre de vie et la volonté d'en préserver le « caractère rural ». Cette pression sur la municipalité peut s'accompagner d'un soutien apporté au monde agricole, d'une redéfinition de la place de l'agriculture dans les politiques publiques (Bacconnier S. & Duvernoy I. 2006) : sous couvert de préoccupations environnementales, de promotion du développement durable et de revendication d'une ruralité, il s'agit en fait de justifier honorablement un malthusianisme urbain mais souvent aussi social. Si cette volonté de rationaliser l'urbanisation pourrait rejoindre les objectifs de la charte Interscot, elle ne fait que déplacer le développement plus loin au fur et à mesure que les premières couronnes se ferment.

A une autre échelle enfin, si certaines communes adoptent le discours malthusien de leurs résidents, d'autres refusent au contraire cette restriction et plaident encore en faveur de l'accueil de nouvelles populations qui sont vues comme un élément du dynamisme local, du développement et du renouveau de la commune, en opposition donc avec le modèle retenu par la charte. Or cette contradiction de points de vue trouve refuge dans le vide légal entourant pour l'instant cette charte et à travers elle l'Interscot, en cours d'élaboration mais non opposable en l'état actuel de son avancement. Une majorité des communes de l'aire urbaine incluses dans le périmètre des SCOT périphériques n'est donc sous la coupe d'aucun document à portée métropolitaine et pour ce qui est du futur SCOT central, il est encore régi par le SDAT derrière lequel se réfugient les communes souhaitant faire passer un projet d'aménagement contraire aux principes du SCOT.

L'optimisation de l'aire urbaine toulousaine ne va donc pas de soi mais est sous le joug de conflits d'échelle nombreux pour lesquels la solution n'est actuellement que dans la pédagogie déployée par les maires porteurs et défenseurs de la charte de l'aire urbaine auprès de l'ensemble des élus de ce périmètre. A cette difficulté de concilier des intérêts divergents s'en ajoute une seconde, celle de la gestion de temporalités différentes : celle de

l'individu qui vise plutôt sa satisfaction immédiate, celle de l'élu qui vit au rythme des temporalités électorales, celle de l'exercice de planification qui nécessite un temps d'élaboration et celle de la prospective qui se projette à 15 ou 20 ans... C'est cette difficulté à penser le mouvement que nous allons analyser dans un second temps.

## II. Planification et dynamiques urbaines ou comment penser le mouvant ?

La volonté de planifier hier les villes centres, aujourd'hui les aires urbaines n'est pas récente. Toulouse s'est ainsi dotée en 1752 d'un plan d'embellissement considéré comme le premier plan d'urbanisme de la ville. Toutefois, la tension entre les incitations nationales à se structurer en intercommunalité (moins forte il est vrai que dans d'autres agglomérations où les enjeux paraissent plus importants) et les égoïsmes communaux a longtemps bloqué le processus de construction et de planification territoriale rendu nécessaire par l'extension de la ville. Les schémas élaborés sont donc restés longtemps peu contraignants et peu investis par les élus locaux. L'histoire du schéma directeur de sa naissance à sa transformation en SCOT est à cet égard parlante et témoigne d'une certaine permanence des thèmes de la planification dépassée par une dynamique urbaine continue.

### A. Un périmètre longtemps inchangé

Notons que l'actuel périmètre du SDAT est toujours enfermé dans les limites du premier schéma directeur mis en chantier en 1972, approuvé en 1982 seulement, à savoir 63 communes incluant les 29 communes composant l'agglomération INSEE d'alors et 34 autres après consultation et avis favorable de leur maire. Si ce périmètre se justifiait à l'époque, en 2004, il ne correspond même pas à l'aire du pôle urbain alors même que ce schéma a été remplacé par un nouveau en 1998. Une estimation faite au moment de l'élaboration des périmètres de SCOT a montré que pour tenir compte de la périurbanisation très forte des quinze dernières années, ce schéma aurait dû compter 120 communes pour être à même de traiter des mêmes problèmes que lors de son élaboration en 1982. Un réel décalage s'est donc creusé au fil du temps entre l'échelle de la planification et la réalité du développement urbain et donc des problématiques à traiter. Pour répondre à ce décalage, le changement d'échelle opéré par le SCOT a été radical puisque dans ce nouveau contexte législatif, le choix opéré a été de réfléchir à l'échelle de l'aire urbaine dans son ensemble (figure 2), contrairement à d'autres agglomérations comme Montpellier où l'absence de tradition de planification a conduit à privilégier la seule échelle connue et déjà opérationnelle qu'est la communauté d'agglomération.

## Charte graphique Géopoint 2008

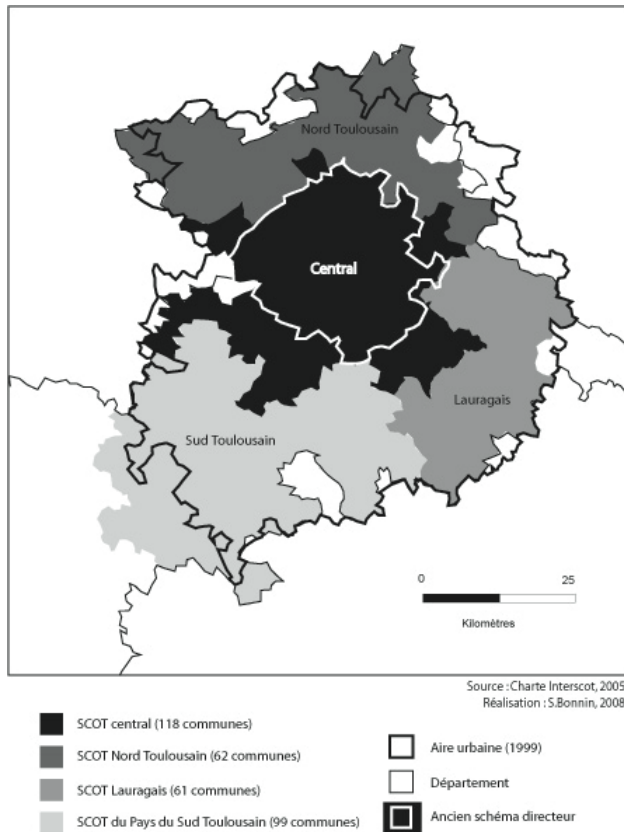


Figure 2 : Du schéma directeur aux SCOT : les différents périmètres d'aménagement

La volonté de traiter cette échelle pertinente du point de vue de l'INSEE s'est donc traduite par la définition d'un périmètre Interscot regroupant 340 communes réparties dans quatre territoires de SCOT et correspondant dans ses grandes lignes au périmètre de l'aire urbaine. Le problème du décalage temporel entre le document et la réalité demeure, cependant au regard du temps de la procédure : engagé en 2002, l'exercice prospectif se voit déjà dépassé. Initialement établi à échéance 2020, il a été actualisé pour répondre plutôt à une échéance 2030. Parallèlement, les objectifs de croissance ont été revus à la hausse pour prendre acte des derniers chiffres de la croissance de l'aire urbaine (+19 000 habitants par an contre 14 000 dans la décennie 90), sans compter que cette dernière dépasse maintenant les limites statistiques établies en 1999, comme on le voit sur la figure 3 établie à partir des chiffres du recensement intermédiaire pour les communes de moins de 10 000 habitants qui ont fait l'objet d'un recensement entre 1999 et 2006.

Evolution de la population des communes de moins de 10 000 habitants recensées entre 1999 et 2004-2006

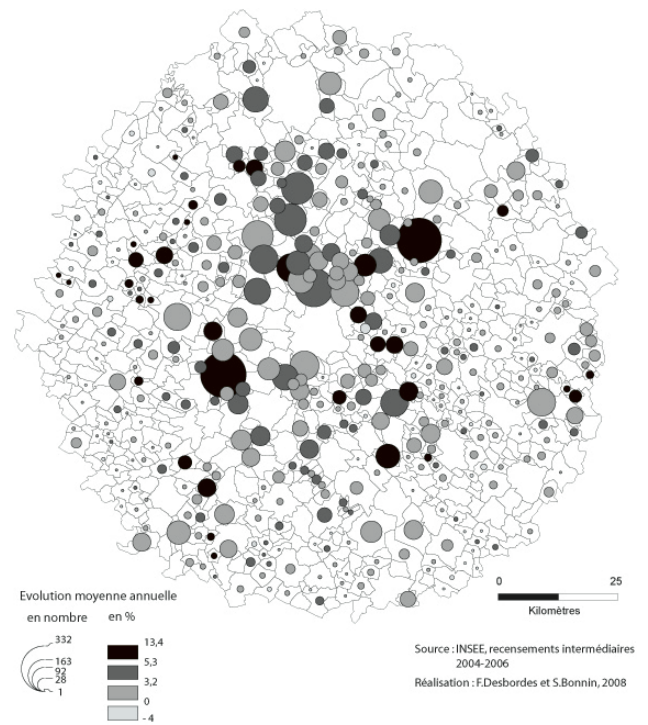


Figure 3 : Evolution de la population des communes de moins de 10 000 habitants recensées entre 1999 et 2004-2006

## B. Le leitmotiv de la canalisation-polarisation de la croissance

Outre la question du périmètre, c'est en termes de contenu que la succession des schémas interroge puisque la permanence des problématiques abordées et des solutions proposées pour y pallier y est remarquable. En s'en tenant à la question de la forme urbaine en tant qu'elle traduit une demande sociale forte, on s'aperçoit que la lutte contre l'étalement est le fil conducteur des documents d'urbanisme successifs. Le schéma de 1982 prône l'organisation de la croissance le long d'axes privilégiés et autour de centres complémentaires structurant la banlieue pour briser la tendance radio-concentrique. En 1998, le nouveau schéma directeur prend acte des échecs de l'ancien schéma qui, « défini dans les années de forte croissance a eu pour effet principal de générer une forte consommation d'espace », et affirme sa volonté de gestion économe de l'espace, de redéploiement urbain stratégique pour « renforcer l'habitat sur les sites à caractère urbain » et « organiser les périphéries urbaines en bassins de vie [grâce à un] renforcement de polarités qui rayonnent sur un secteur ». Maîtriser l'étalement et polariser la croissance dans un contexte de maintien de l'attractivité, tels sont encore les points forts de la charte Interscot puisque « après examen de différents scénarii, le modèle de développement retenu propose une structuration de l'aire urbaine autour du pôle urbain et de pôles d'équilibre ». Permanence des discours

## Charte graphique Géopoint 2008

(constat et solution) et adaptation (récente) des périmètres illustrent le décalage entre résultats escomptés et résultats effectifs. L'optimisation semble donc difficile : est-elle pour autant vaine ?

### III. Vers une optimisation graduelle ?

Face à la complexité contemporaine des territoires vécus, postuler l'existence d'un optimum territorial semble illusoire : le pari consiste à « gouverner la ville mobile » (Estèbe P. 2008), en s'affranchissant des territoires de gestion comme de projet. Cependant, ne voir dans ces schémas successifs que des exercices intellectuels sans caractère opératoire serait réducteur. On peut supposer que ce qui ne produit pas d'effet tangible à une échelle (celle vaste de l'aire urbaine) en produit à une autre et que, dans cet enchevêtrement de solutions à différentes échelles, « interterritoriales » (Vanier M. 2008), attentes sociétales et optimisation spatiale peuvent se rejoindre. Plusieurs indices vont dans ce sens.

#### A. Un remaniement progressif de l'intercommunalité

C'est en partie pour répondre au « patchwork » de la gestion territoriale toulousaine, fragmentée en de multiples territoires de gestion comme de projet aux périmètres et logiques pas toujours fondés, que la démarche Interscot a été portée dans une volonté de fédérer ces diverses initiatives, de les faire converger dans une même direction. Que penser dès lors du vote majoritaire des communes périphériques en faveur d'une structure en pétales comptant quatre SCOT contre la solution préférée dans les communes de première couronne d'un SCOT unique ? Plutôt que d'y voir le stigmate d'un échec, on peut y voir une réponse au degré d'étalement et de fragmentation de cette aire urbaine, une échelle d'apprentissage du travail en commun nécessaire avant une intégration progressive des échelles d'action. Des signes d'évolution viennent conforter cette idée selon laquelle on assiste à des réajustements progressifs et ascendants. Ainsi, des effets rétroactifs sur l'intercommunalité toulousaine dans le sens d'un remaniement ou de création de nouveaux territoires de projet ont eu lieu : la communauté d'agglomération du Muretain est née en 2004 de la fusion de deux communautés de communes (l'une d'elle ayant connu une scission avant son entrée dans la communauté d'agglomération), la communauté de commune Hers et Garonne a vu le jour en janvier 2006. Le dialogue institué entre les élus et représentants des différents territoires à l'échelle de l'aire urbaine produit donc aussi des effets plus locaux dans le sens des axes définis dans la charte. La recomposition intercommunale est en effet un objectif sous-jacent de la charte pour une cohérence de l'aire urbaine, puisque c'est l'échelle à laquelle peut se concevoir l'émergence d'une centralité solidaire d'une périphérie à laquelle on demande de ne pas se développer. Pour reprendre les termes du président du GIP Interscot s'exprimant aux rencontres de la FNAU sur le thème de la ville négociée, « *un SCOT qui réussit est un SCOT qui*

*dans 20 ans aura bouleversé l'intercommunalité* ». Cette vision du territoire s'inscrit alors à mi-chemin entre les deux interprétations de l'intercommunautaire proposées par D. Béhar (2007) : ni construction durable à trois niveaux (commune / intercommunalité / intercommunautaire) ni phase transitoire d'un futur à deux niveaux à la bonne échelle (commune / intercommunautaire) mais maintien d'une structure à trois niveaux révisés à l'aune de l'intercommunautaire.

#### B. Le bassin de vie à la jonction des attentes de la planification et du vécu des habitants

En ce sens, le discours développé en termes de bassin de vie prend tout son sens. Si les remaniements en cours de l'intercommunalité ne sont pas encore forcément à cette échelle, il s'agit du point de fuite prôné dans le modèle de développement qui entend rapprocher emplois et habitants dans des territoires autonomes centrés autour des pôles d'équilibre. Cette réflexion prend appui sur le constat de l'élévation de ces bassins de vie « statistiques » au rang de territoires de vie, de proximité, pratiqués par leurs habitants, (Julien P. 2007). Si le développement d'une telle repolarisation des pratiques quotidiennes sur ces territoires de proximité est pour l'instant surtout mis en évidence en Ile-de-France où la notion de polycentrisme prend de plus en plus de sens (Berroir S. & al. 2006), le récent retour sur le terrain des captifs toulousains (Bonnin S. & Rougé L. 2008) a permis de voir émerger cette pratique du bassin de vie au moins dans les territoires situés à une cinquantaine de kilomètres de l'agglomération toulousaine. La planification urbaine, cherchant à renforcer cette logique, à susciter des complémentarités entre les différents pôles de croissance mais également entre ces pôles et leur bassin respectif semble donc bien aller dans le sens d'une optimisation croisant démarche descendante et démarche ascendante et faisant converger intérêts individuels et collectifs.

#### C. Vers une harmonisation croissante de la gouvernance

Un dernier indice, dans cette liste non exhaustive des processus à l'œuvre, d'une optimisation en marche de la gouvernance territoriale réside dans la volonté de faire coïncider les périmètres de certains échelons qui cumulent ainsi les compétences relatives à chaque maille superposée, facilitant par là la gouvernance et accroissant la marge de manœuvre globale des territoires. Dans le cadre de la réflexion Interscot menée à l'échelle de l'aire urbaine, la volonté de calquer les SCOT périphériques sur les pays existants traduit cet effort d'harmonisation de la gouvernance par la superposition du périmètre du pays à celui de l'EPCI qui porte sa planification spatiale (SCOT), la présidence de ces deux structures étant alors assurée par une seule et même personne. L'optimum territorial ne serait alors pas à chercher dans l'émergence d'un territoire à la bonne échelle mais bien dans l'interterritorialité, capacité à faire fonctionner ensemble des échelons qui portent chacun des enjeux pertinents à

## Charte graphique Géopoint 2008

leur échelle mais qui s'insèrent également dans d'autres niveaux de cohérence.

Si la planification spatiale à l'échelle cohérente de l'aire urbaine telle qu'elle est menée à Toulouse semble un horizon incertain quant à son opérationnalité, elle engendre des effets à d'autres échelles et dans d'autres temporalités. Ainsi, le décalage de périmètre entre planification et développement urbain s'est récemment réduit par la volonté des élus toulousains de travailler à l'échelle de l'aire urbaine : même si celle-ci est d'ores et déjà dépassée par l'installation de ménages périurbains au-delà de ses limites, d'autres logiques émergentes telles que la re-polarisation de la vie quotidienne dans des bassins de vie traduisent l'effet multiscalair de l'optimisation des territoires, assis sur une harmonisation croissante de la gouvernance entre ces échelons. Construite, à partir d'exemples tirés de recherches menées dans d'autres cadres, comme une hypothèse pour comprendre la planification urbaine toulousaine, cette lecture doit encore être testée sur le terrain pour en vérifier les fondements et leur possible généralisation à l'ensemble des processus à l'œuvre sur ce territoire. Ce sera l'objet de la poursuite du travail de thèse engagé, par une lecture plus poussée et problématisée des documents de planification éclairée par des entretiens avec les acteurs de cette dernière.

**Bonnin S. Rougé L.** 2008 - *Les « captifs » du périurbain dix ans après*, rapport DGUHC-CERTU, 56 p.

**Choay F. Merlin P.** 2000 – *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, Grands Dictionnaires, 902 p.

**Estèbe P.** 2008 - *Gouverner la ville mobile, intercommunalité et démocratie locale*, PUF, Paris, La ville en débat, 76 p.

**Julien P.** 2007 - La France en 1916 bassins de vie, *Economie et statistique*, n° 402, p. 25-39

**Rougé L.** 2005 - Les « captifs » du périurbain. Voyage chez les ménages modestes installés en lointaine périphérie in Capron G. Guetat H. & Cortes G. - *Liens et lieux de la mobilité, ces autres territoires* Belin, Paris, Mappemonde, p. 129-144

**Vanier M.** 2008 - *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica-Anthropos, Paris, Anthropos-Géographie, 160 p.

## Bibliographie

**Bacconnier S. Duvernoy I.** 2006 - La profession agricole dans le système d'acteurs de l'aménagement et du développement de l'aire urbaine toulousaine, *Ingénieries*, n° 45, p. 63-71

**Bacconnier S. Balti S. Bonnin S. & Desbordes F.** 2007 - *Profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains*, rapport pour la DDE de Haute-Garonne, 51 p.

**Béhar D.** 2007 - Après l'intercommunalité, l'intercommunautaire ?, *Pouvoirs locaux*, n°73, p. 15-20

**Berque A. Bonnin P. Ghorra-Gobin C.** 2006 – *La ville insoutenable*, Belin, Paris, Mappemonde, 366 p.

**Berroir S. Mathian H. Saint-Julien T. Sanders L.** 2006 - Les pôles de l'activité métropolitaine, in Saint-Julien T. Le Goix R *La métropole parisienne. Centralités, Inégalités, proximités*, Belin, Paris, p. 11-38