VAL TOLOSA

Conflit local, enjeux nationaux ?

Jeremy Dabadie
Quentin Herbet

Décembre 2016

SCIENCES PO TOULOUSE

Remerciements

Nous remercions tout d’abord Valérie Péan qui, après des débuts redoutés, nous a apporté son encouragement, et nous a éclairé de son avis, au cours de cette instruction.
Nous tenons également à remercier l’ensemble des personnes qui ont accepté courageusement de s’entretenir avec nous, alors que nous étions conscients que Val Tolosa est un sujet polémique.
Enfin à titre personnel, moi Jérémy, dédie ce rapport à Rémi dont le souvenir m'aura accompagné lors de sa réalisation, ainsi qu'à ses parents, à sa sœur, et à ses amis. Nos engagements à œuvrer à la construction d'une société plus respectueuse de l'Humain et de la Nature, sont son héritage.

Sommaire

Introduction 3
I. Présentation de la situation 4
A. Présentation technique du projet en l'état 4
B. Présentation du lieu 5
C. Présentation de la chronologie du dossier 6
D. Présentation des acteurs majeurs 6
E. Enquête par questionnaire auprès des citoyens 11
F. L'éco-système d'acteurs 12
II. Instruction de la controverse 13
A. Une controverse exposée à la lumière des jeux politiques 13
B. Le lien entre la métropole et sa périphérie 18
C. Le processus démocratique et la question de l'intérêt général 23
D. La question de la temporalité 25
III. Prospective 27
A. Le projet se fait 27
B. Le projet ne se fait pas 28
Conclusion 29
Annexes 30

Introduction

La situation autour du projet d'aménagement Val Tolosa s'assimile aujourd'hui plus à un conflit qu'à une controverse. Un conflit à première vue confrontant partisans et opposants au projet de Centre Commercial.
Les premiers, défendant le projet au nom de l'emploi et de la compétitivité de la commune, les seconds s'y opposant au titre de la défense des emplois déjà présents en centre ville et de l'augmentation du trafic qu'engendrerait la sortie de terre du projet.
En se penchant plus en profondeur sur le dossier, il apparaît cependant que de nombreux acteurs supplémentaires apparaissent - Conseil départemental, conseil communal, Mairie, bailleur, Mairies des villages alentours -, non connectés les uns aux autres de manière uniforme, et dont les motivations diffèrent. L'absence de discussion entre plusieurs de ces parties a mené à des tensions fortes sur le terrain avec, pour point de clôture, la pose de barbelés à la fin novembre 2016. Ils ont été posés autour des engins présents sur le site dans le but de déboiser la zone, afin de permettre la construction d'une route desservant le plateau de la Ménude.

Pour instruire cette controverse, nous avons interrogé six personnes ; un élu de la Mairie de Plaisance du Touch à la démocratie participative et président de Oui à Val Tolosa, deux membres de Non à Val Tolosa dont un des présidents, un membre de la CCI, un expert en urbanisme et enfin Claude Raynal, sénateur et ancien Maire de Tournefeuille.
Au cours de ces entretiens, nous avons cherché à faire émerger la vision et la position de chacun, ou de l'organisme au nom duquel ils parlaient. Nous avons ensuite instruit la controverse selon les propos de chacun, ainsi que grâce à une recherche bibliographique, pour finir par l'élargir à une dimension plus large, qu'est la politique d'urbanisme dans les zones périphériques aux métropoles françaises.

I. Présentation de la situation

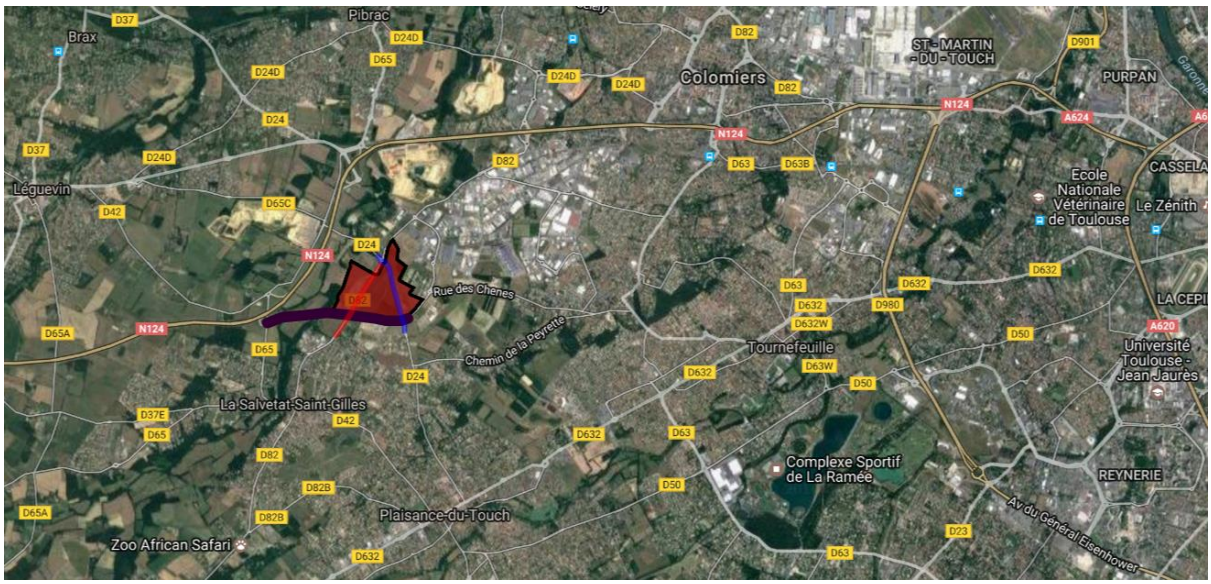
A. Présentation technique du projet en l'état

En l'état, Val Tolosa est un projet de centre commercial et de loisirs implanté sur un terrain de 44 hectares bordé d'un côté par des logements résidentiels et de l'autre par une zone commerciale. Le projet prévoit la construction de 90 000 m² (avec la possibilité d'agrandir à 110 000 m² dans un second temps), l'implantation d'un hypermarché de 61 000 m² entouré de 160 surfaces commerciales (dont 110 boutiques). Il est également prévu l'aménagement d'un cinéma, d'une médiathèque, d'une salle des associations ou encore d'un restaurant en terrasse donnant sur un parc planté de 2000 arbres ainsi que la création d'un lac de 1,8 hectare.

Vue d'architecte du projet

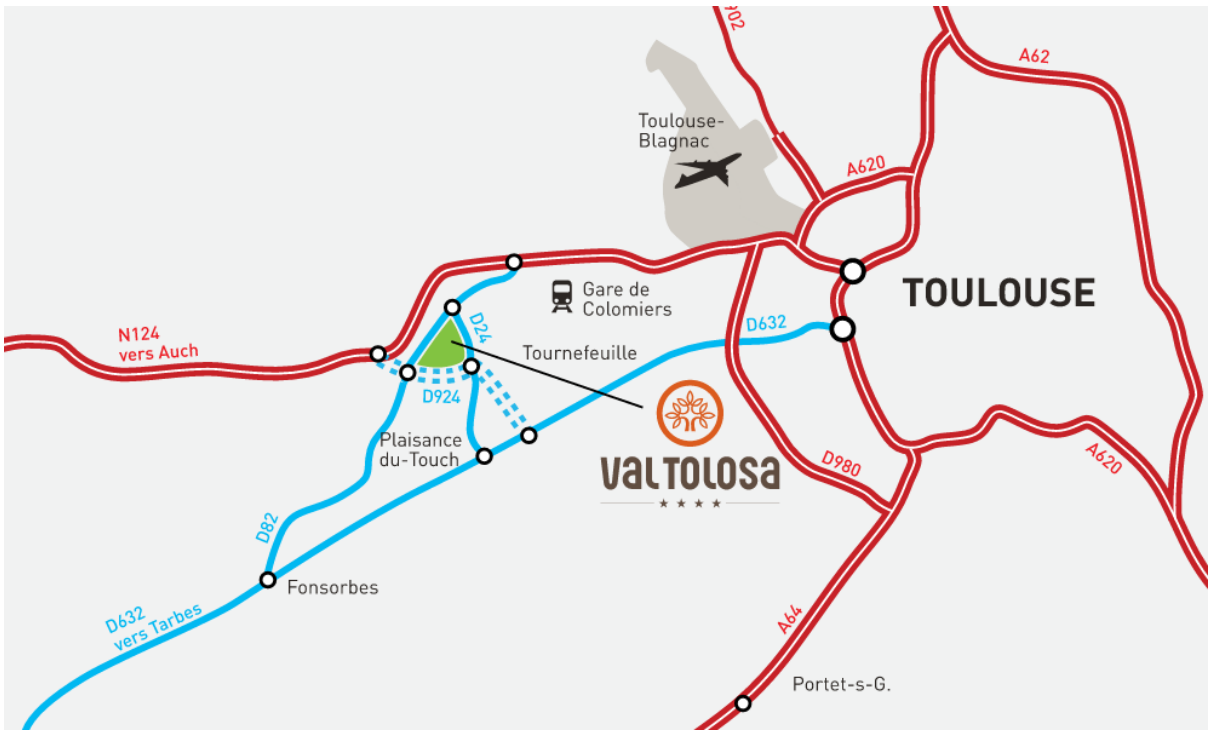
B. Présentation du lieu

Selon les opposants



“Val Tolosa nécessite pour sa réalisation de nouvelles infrastructures routières [...] la destruction de plus de 44 ha de terrains naturels.” Le site est quasi-exclusivement accessible en voiture.
Source : http://www.gardaremlamenude.com

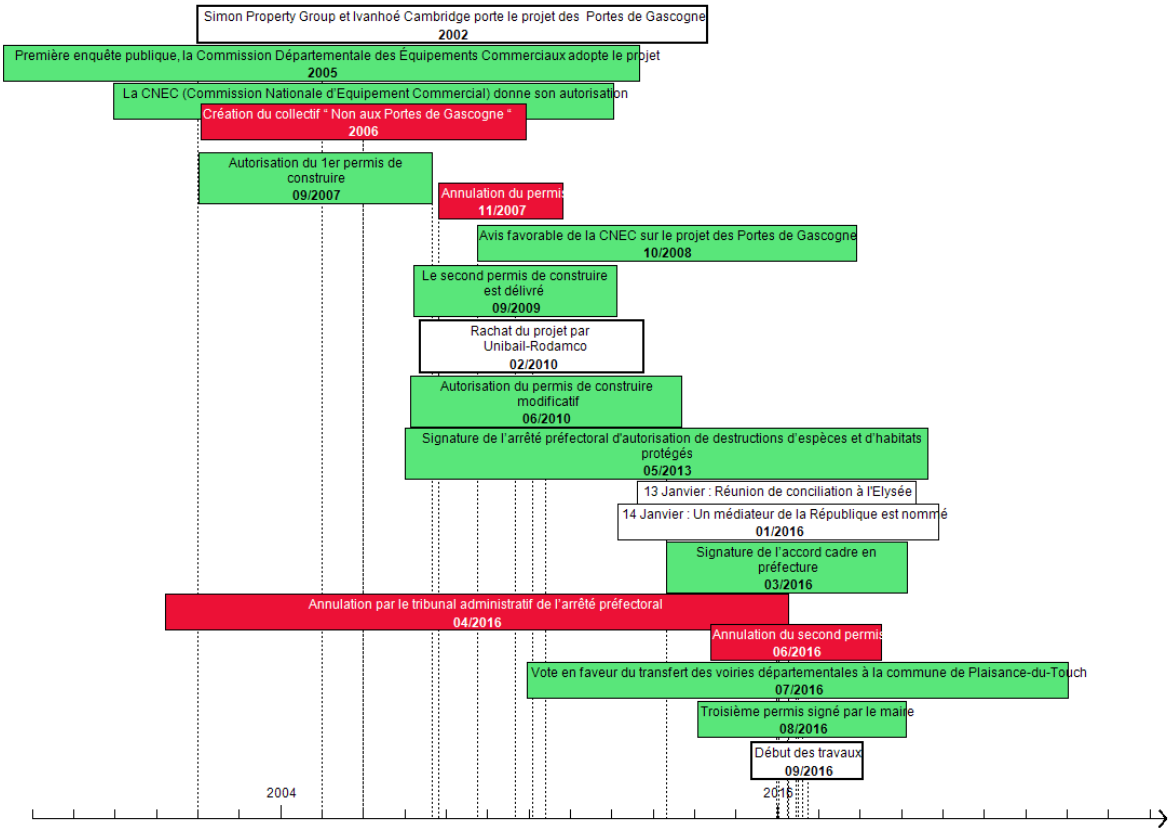
Selon le promoteur



“*Val Tolosa est situé à 10 minutes à l’ouest de Toulouse grâce à une accessibilité optimale via la RN 124 et à la création de nouvelles infrastructures routières bénéfiques à l’ensemble de l’agglomération Toulousaine.*
La construction de la nouvelle RD 924 par le Conseil Général de Haute-Garonne et l’implantation de deux grands ronds-points permettent de fluidifier le trafic aux alentours de Val Tolosa.
Val Tolosa protège l’environnement et encourage l’utilisation de modes de transports en commun et doux. Ainsi, un réseau de pistes cyclable longera la RD 924 et la RD 82, une navette électrique permettra de relier Val Tolosa et la Gare de Colomiers et une nouvelle ligne de bus sera effective à l’ouverture.”

Source : http://www.valtolosa.com/

C. Présentation de la chronologie du dossier



D. Présentation des acteurs majeurs

Dans les infographies suivantes, il s’agit de dresser le portrait de chacun des acteurs, ses arguments, sa vision et son influence sur le dossier. Les phrases en rouge précédées d’une double flèche, sont les réponses des opposants aux arguments avancés.

Local

MAIRIE & OUI A VAL TOLOSA

Louis Escoula, est le Maire de la commune depuis 1989.
Philippe Guyot est élu à la démocratie représentative depuis les élections municipales de 2014 et Président de l'association "Oui à Val Tolosa" depuis sa création en octobre 2015.

Influence sur le dossier

La Mairie est partie prenante du projet conçu dès sa conception dans les années 2000. Elle a signé les permis de construire.

L'association Oui à Val Tolosa dit représenter les habitants favorables à sa construction. Elle est gérée par un élu de la municipalité, c'est pourquoi nous jugeons qu'il s'agit d'une émanation de la Mairie de Plaisance-du-Touch, visant à faire contrepoids sur le plan de la communication vis-à-vis de l'association Non à Val Tolosa. Elle est surtout active médiatiquement.

POUR

Interaction avec les autres acteurs

Lors des réunions publiques au début du projet, lors des conseils municipaux (débat avec l'opposition)

Arguments

Besoin d'emplois non-qualifiés.
Création de 2000 emplois

>> Emplois temporaires, peu qualifiés

>> Destruction d'emplois dans le centre

" Un grand trou dans l'est " au niveau de l'offre en centres commerciaux.

>> La zone avec la plus grande concentration de France en fonction du nombre d'habitants

Un projet de développement durable, avec des panneaux photovoltaiques, un éco-pâturage

>> Destruction d'espaces naturels

CE QUE LES AUTRES PENSENT D'EUX

Il y a des doutes quant à la viabilité économique du projet. Les opposants (ainsi que certains techniciens de la CCI ou de Toulouse Métropole) émettent des doutes et se demandent dans quelle mesure Unibail a déjà trop investi pour faire machine arrière.

CE QU'ILS PENSENT DES AUTRES

Etant donné que la Mairie ne communique pas sur le sujet, nous donnons ici la position de *Oui à Val Tolosa*

A propos des maires des communes alentours : Il y aurait une forme de "jalousie".

Sur *Non à Val Tolosa* : Une position de fermeture, défensive. Pas d'entente possible, les arguments des opposants sont connus.

Local

NON A VAL TOLOSA

Le collectif “Non à Val Tolosa” est l’association structurante de l’opposition au projet, en majorité des habitants de la commune. Créée en 2006 par Progreso Marin, elle regroupe environ un millier de personnes. Aujourd’hui P. Barbier en est le co-président. Relative hétérogénéité des membres. Le collectif défend son “cadre de vie”, mais ne propose pas d'alternative unanime au projet (valorisation agricole, projet d'énergie renouvelables, zone verte, camping...)

CONTRE

Influence sur le dossier

- Attaque les permis et les arrêtés préfectoraux en justice (2007, 2009, 2016)

- Nombreuses manifestations, marches...

- Opposition physique sur le terrain (2016)

Interaction avec les autres acteurs

Interaction avec l'équipe municipale via Pascal Barbier. Entendus par le médiateur
Interactions avec ONG et réseaux nationaux (FNE, Réseau).

Arguments

Aspect environnemental, "bétonner la nature" pour une construction inutile (offre suffisante) sur un corridor écologique.
Aggraver le risque inondation (ruissellement des eaux)

>> Le plateau n'a pas d'intérêt écologique, le projet est respectueux de l'environnement

Congestion routière accrue sur tous les axes d'accès, pas de réflexion sur la desserte en transport en commun.

>> Grâce au bareau de la RD924, rapproche les emplois des habitations

Le site ne créera pas d'emploi, pour un emploi créé, 3 sont détruits. Dévitalise le centre-bourg. Il serait préférable de créer des emplois qualifiés

>> Impact sur certains commerces du centre admis. Besoin d'emplois non-qualifié sur la commune

Argument ancien (avant 2010) :
Il s'agit d'un projet américain porté par un grand groupe (Simon Property).

CE QUE LES AUTRES PENSENT D'EUX

La Mairie connait les arguments, les entend régulièrement et considère qu'il n'y a plus lieu de débattre.

Unibail ne se prononce pas

CE QU'ILS PENSENT DES AUTRES

La Mairie est considérée comme acquise à la cause du projet, le projet est politique.

Le collectif aimerait pouvoir discuter directement avec Unibail

International

UNIBAIL

Premier groupe d'immobilier commercial en Europe (grands immeubles de bureaux, centres commerciaux, parc d'exposition…). Chiffre d'affaire de 3,2 milliards d'€. Il rachète le projet en 2010 au groupe américain Simon Property (par le biais du rachat de sa filiale Ivanhoé et donc de ses projets en cours). Le groupe communique peu sur le sujet, ne lui associe pas son nom, le site internet dédié au projet représente leur position officielle sur le sujet.

Influence sur le dossier

POUR

- Rachat au promoteur précédent, Simon Property Ivanohé du projet en 2010.

- Dépôt d'un nouveau permis de construire (2016)

- Présent à la réunion de conciliation à l'Elysée

Interaction avec les autres acteurs

- Il n'y a pas eu de prise de contact ni d'interactions entre Unibail et les opposants.
- Proches de la Mairie

Arguments

Parc de 2000 arbres, lac.
Label BREEAM, HQE, Eco-paturages
60 000 m² de panneaux photovoltaïques

>> "Maquillage"

Congestion routière limitée par une bonne offre en transport en commun "propre" (une navette électrique), des pistes cyclables.

>> Ne correspond pas au trafic généré, la voiture sera le seul moyen d'y accéder

Création de 2000 nouveaux emplois locaux

>> Emplois temporaires, peu qualifiés et sacrifiés ailleurs

Offre culturelle : cinéma, médiathèque, salle des associations

>> "Détail"

CE QUE LES AUTRES PENSENT D'EUX

Les opposants (ainsi que certains techniciens de la CCI ou de Toulouse Métropole) émettent des doutes quant à la viabilité économique du projet et se demandent dans quelle mesure Unibail a déjà trop investi pour faire machine arrière.

Selon C. Raynal et opposants, très grand groupe (37 milliards d'€ d'actifs), pour lequel Val Tolosa n'est qu'un détail.

CE QU'ILS PENSENT DES AUTRES

Ne communique pas sur le sujet

Local
National

C. RAYNAL

Sénateur (PS) de Haute-Garonne, adjoint au Maire de Tournefeuille, vice-président de Toulouse Métropole. Anciennement Maire de Tournefeuille durant 18 ans. Présent à la Mairie de Tournefeuille depuis près de 30 ans. Les arguments présentés ci-dessous sont représentatifs de la position des autres élus locaux défavorables au projet.

Influence sur le dossier

- Opposant historique au dossier, vote contre au Conseil Départemental.
- Tentative de discussion avec L Escoula au départ du projet
- Actions pour repousser le projet “on a gagné 15 ans”
- Renforcement des commerces existants

CONTRE

Interaction avec les autres acteurs

Claude Raynal a rencontré les opposants. Il a également discuté avec Unibail dans l'objectif d'éviter la sortie de terre du projet.

Présent à la réunion de conciliation.

Arguments

L'aspect respectueux de l'environnement du projet n'est qu'un habillage, celui-ci appartient à un modèle dépassé.

>> Réflexion poussée sur cet aspect

Congestion routière accrue sur tous les axes d'accès, pas de réflexion sur la desserte en transports en commun.

>> Les routes seront refaites (RD924)

Le projet est inutile et va provoquer des friches industrielles et des suppressions d'emplois ailleurs, notamment sur les communes limitrophes.

>> Besoin d'emplois sur la commune, y compris non-qualifiés

CE QUE LES AUTRES PENSENT DE LUI

M. Raynal est vu comme l'ancien Maire de Tournefeuille, commune limitrophe qui sera fortement impactée commercialement par le projet. Il défend avant tout les intérêts de sa commune.

Poussé par une forme de "jalousie" vis-à-vis des bénéfices financiers attendus selon l'adjoint au Maire de Plaisance.

CE QU'IL PENSE DES AUTRES

Une mairie de Plaisance à court d'arguments, car la motivation réelle est le besoin de rentrées d'argent, ne bénéficiant pas des retombées économiques de Toulouse Métropole.
Le conseil départemental, un soutien historique, a du se résoudre à faire appel au médiateur de la République et à céder le gestion des routes départementales de peur de se voir infliger des sanctions économiques de la part d'Unibail.

E. Enquête par questionnaire auprès des citoyens

L'intérêt est ici de dégager des tendances générales d'opinion et de pratiques dans la population locale ainsi que de défricher les différents arguments qui s'affrontent.

Pour ce faire, nous avons fait circuler un questionnaire en ligne par le biais de groupes Facebook des habitants de Plaisance, ainsi que des groupes des communes de la Salvetat-Saint-Gilles, de Colomiers et de Pibrac. Nous avons récolté 149 réponses. La vocation de ce questionnaire n'étant pas d'être représentatif, mais de fournir une base pour analyser l'état des lieux du débat.

48% des interrogés sont défavorables au projet contre 39% favorables et 14% sans avis tranché. Une grande majorité du panel (82%) ne fait partie d'aucun collectif. 53% ne pensent pas qu'il s'agisse d'un projet d'avenir. Sans surprise, la voiture représente le moyen de transport privilégié par les habitants (à 77%).

Nous avons également décidé de laisser les répondants lister par ordre d'importance les deux arguments qui selon eux motivaient leur position. Nous les présentons ici selon leur ordre d'importance.

Les arguments en faveur du projet :

- La création d'emploi (" *créer du dynamisme sur la commune* ") est l'argument majeur
- Proximité d'une nouvelle offre commerciale
- Bénéfices financiers pour la ville (via la taxe foncière et professionnelle)
- Revalorisation des propriétés des riverains

Les arguments en défaveur du projet sont de plusieurs types :

- Offre démesurée : l'offre commerciale actuelle est suffisante. Il s'agit de la raison la plus importante pour les répondants
- Impact sur la circulation (congestion, aménagements routiers inadaptés)
- L'impact sur la vie du centre-ville et le petit commerce est lui aussi massivement mobilisé
- L'argument environnemental (" *conserver des espaces verts ", " laisser la nature telle qu'elle est ", " ne pas dénaturer le lieu ", " écologie ", " pollution engendrée par les déplacements en voiture ", " limiter la bétonisation "*) est partagé par 53% des répondants. Cependant il n'est pas souvent présenté comme l'argument le plus important
- Aggrave le risque d'inondations (emprise du bâtiment, artificialisation des sols et ruissellement urbain)
- Le projet va "*à contresens de l'évolution économique et des modes de consommation*"

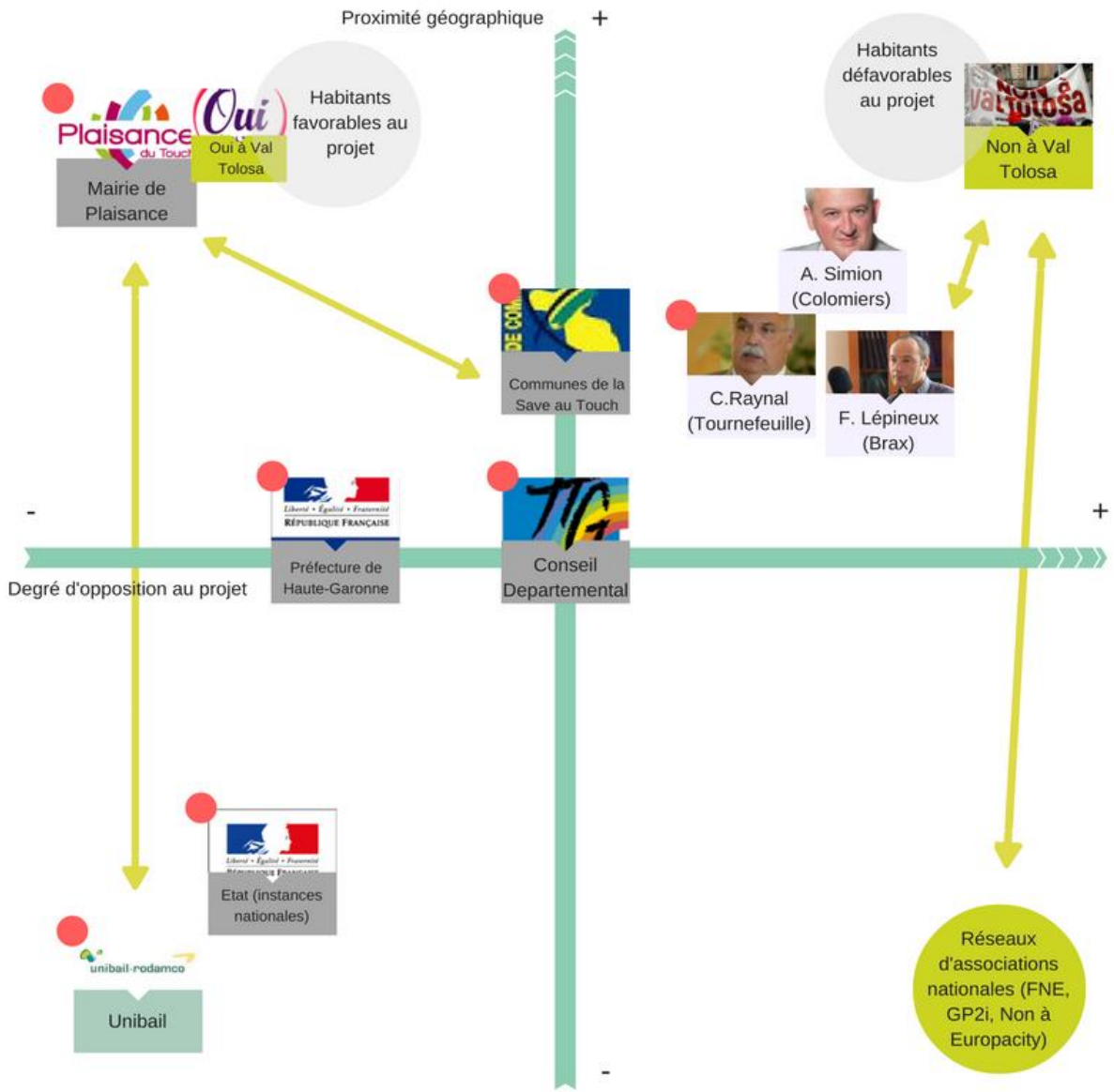
Parmi les propositions quant à la fonction souhaitée pour la zone, une vingtaine de personnes interrogées souhaite y voir une zone naturelle avec des activités ludiques : un parc, des terrains de sports, un jardin partagé.

Il ressort enfin qu'y compris au sein des membres du collectif "Non à Val Tolosa", les positions et les arguments ne sont pas les mêmes : certains sont des commerçants craignant pour la sécurité de leur emploi, d'autres sont convaincus qu'il s'agit d'un projet inutile ou néfaste pour l'environnement.

F. L'éco-système d'acteurs

Nous appuyant sur nos différents entretiens, ainsi que sur une veille médiatique, nous avons élaboré la carte des acteurs gravitant autour du projet et des interactions existantes.

Ce système d'acteurs sera présenté plus en détails dans la partie 2).



Les pastilles rouges représentent les acteurs présents à la réunion de conciliation tenue à l'Elysée le 13 janvier 2016.

Les flèches représentent les acteurs entretenant des liens privilégiés.

II. Instruction de la controverse

A. Une controverse exposée à la lumière des jeux politiques

La genèse de la situation qui permettra au conflit de voir le jour ne date pas du début des années 2000. Il faut remonter bien plus loin, il y a vingt-quatre ans de cela.

Nous sommes en 1992. Le Maire de Toulouse, Dominique Baudis, appartient à l'Union Pour la France (UPF). La création d'une intercommunalité, le District du Grand Toulouse va avoir lieu en décembre de la même année. Le PS, qui vient déjà de subir une véritable déroute lors des élections régionales du mois de mars, adresse ses recommandations aux Maires de gauche des communes de la périphérie toulousaine. Il ne faut pas rejoindre cette nouvelle intercommunalité, il ne faut pas donner du poids à D. Baudis.

Différents Maires, comme Bernard Audigé à Tournefeuille (PS), Jacques Puig à Blagnac (PRG) ou Alex Raymond à Colomiers (PS) n'écoutent pas cette recommandation, et intègrent la communauté urbaine de Toulouse, bien que la Mairie de Toulouse soit à droite.

" *Nous n'imaginions pas une communauté de communes sans Toulouse même si Toulouse était à droite.* "[1], se rappelle Claude Raynal, alors membre de l'équipe municipale de Tournefeuille.

Louis Escoula, Maire PS de Plaisance-du-Touch, refuse de rejoindre le Grand Toulouse.

" *Eux* (Plaisance-du-Touch) *qui ont écouté les sirènes, l'ont regretté pendant 30 ans.* "[2], juge Claude Raynal.

Le 24 Décembre 1999, alors que les huîtres sont ouvertes à bon train, les communes de Lasserre, de La-Salvetat-Saint-Gilles, de Léguevin, de Lévignac, de Mérenvielle Pradère-les-Bourguets, de Sainte-Livrade et de Plaisance du Touch, elles, intègrent la Communauté de Communes de la Save au Touch (CCST). Cet EPCI (établissement public de coopération intercommunale) exerce aujourd'hui les compétences d'aménagement de l'espace et de développement économique local sur le territoire de ses communes membres.

Si le territoire gagne en indépendance vis-à-vis de la métropole, la CCST et Plaisance ne reçoivent pas non plus l'argent issu de la taxe professionnelle prélevée aux entreprises présentes dans la communauté urbaine du Grand Toulouse. Hors, c'est majoritairement là que les habitants de la CCST travaillent, dans les usines de Blagnac notamment.

Heureux hasard, c'est à ce moment-là que se présente le fond Nord-Américain Simon Property Group et Ivanhoé Cambridge.

"*Il leur fallait trouver de la richesse, ce projet s'est fait uniquement là, parce qu'ils avaient besoin de ressources, qu'il fallait trouver du développement*"[3], explique Claude Raynal.

A la lumière de cette histoire politique, et de ce besoin de développement économique apparent, on comprend mieux la détermination de Louis Escoula à mener ce projet à son terme. On peut également considérer les propos du Président de l'association *Oui à Val Tolosa* sous un autre angle : " *On ne peut pas cracher sur 350 millions d'euros investis par le privé ". " On a besoin de ces emplois* "[4]. Lors de notre entretien, Philippe Guyot évoquait le besoin de création d'emplois peu qualifiés de la commune, se basant sur

[1] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016
[2] Idem
[3] Idem
[4] D'après l'entretien réalisé avec P. Guyot le 17/11/2016

des statistiques de l'INSEE. Le rapport de l'INSEE élaboré en 2013[5], que nous avons consulté, ne nous a pas permis de confirmer ou non ce besoin.

Une lutte à dimension locale ?

Comme le montre le système d'acteurs que nous avons présenté, deux blocs s'affrontent sur la commune de Plaisance-du-Touch. D'un côté, il y a la Mairie et son antenne *Oui à Val Tolosa*, destiné à être le Némésis communicationnel de *Non à Val Tolosa*. De l'autre, il y a cette association née de l'opposition de citoyens face au projet. En dehors de ces deux acteurs, existent les habitants, qui ne sont affiliés à aucun collectif. Ils sont favorables au projet, y sont défavorables, ou bien n'ont pas d'avis tranché sur la question.

L'opposition entre *Oui à Val Tolosa* et *Non à Val Tolosa* est farouche. On peut la constater dans les médias, à la lecture des prises de positions de Philippe Guyot ou de Pascal Barbier, sur les pages Facebook des deux associations, ou bien tout simplement dans les entretiens que nous avons menés. Philippe Guyot, qui a pris le temps de nous parler durant plus d'une heure et demie, nous a confié : " *La discussion avec l'opposition, on l'a à chaque nouvel acte administratif* (l'opposition est présente au conseil municipal). *Mais au bout de quinze ans d'oppositions, on ne va pas parvenir à un accord entre des gens qui pensent noir et des gens qui pensent blanc*. "[6]
Pascal Barbier et Jean-Pierre Fraisse, eux, multiplient les actions avec le collectif *Non à Val Tolosa*. Une marche citoyenne a eu lieu le 17 décembre 2016.
Mais finalement la lutte entre partisans et opposants s'avère être strictement médiatique. Bien sûr avant tout, la force du collectif d'opposition, c'est le recours à la voie juridique qui ralentit la construction de Val Tolosa. Mais les recours juridiques ne remettent jamais totalement en cause le projet. Les successions de feux verts et de feux rouges en sont l'illustration.
Les opposants n'ont pas une emprise suffisante sur le dossier. La liste du Maire, favorable au projet, est majoritaire au conseil municipal. Ils ne peuvent donc pas entrer dans la ronde des participants au jeu politique réel, qui se déroule en coulisses.
Alors, *Non à Val Tolosa* va chercher ses soutiens politiques chez ses voisins.

Les soutiens politiques affichés

En effet, l'affaire Val Tolosa, un enjeu d'apparence locale, se déroule sur un échiquier d'acteurs qui dépasse les frontières de la commune de Plaisance-du-Touch.

Non à Val Tolosa peut s'appuyer sur un soutien essentiel : les communes limitrophes à Plaisance-du-Touch, affiliées à Toulouse Métropole (le nouveau nom du District du Grand Toulouse dont on vous parlait tout à l'heure, il faut suivre !).
Tout d'abord, il y a François Lépineux. Le Maire de Brax (DVG) partage sur sa page Facebook, des posts de l'association *Non à Val Tolosa*. Jean-Pierre Fraisse parle d'un " copain ". Voilà pour mettre en évidence le lien entre le Maire et le collectif d'opposition. Au-delà de ça, François Lépineux multiplie les prises de paroles publiques contre le projet. En avril 2016, il exprime dans un courrier adressé au Préfet de la Haute-Garonne et au

[5] https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-31424
[6] D'après l'entretien réalisé avec P. Guyot le 17/11/2016

Président du Conseil Départemental, sa désapprobation face aux résultats de la médiation contenus dans l'accord-cadre.[7]
Comme il l'écrit dans cette lettre, il y a trois autres communes de Toulouse Métropole limitrophes au projet de Val Tolosa, qui y sont opposées : Colomiers, Pibrac, et Tournefeuille. Arnaud Simion, premier adjoint au Maire de Colomiers, matérialisera cette opposition en votant contre la cession des routes départementales à Plaisance-du-Touch, le 7 juillet 2016 : " *Les élus de Colomiers, Bernard Sicard, Louis Germain, Karine Traval-Michelet se sont battus contre ce projet surdimensionné (…) J'ai toujours exprimé, moi aussi, publiquement mon opposition. C'est la raison pour laquelle, en assumant mes responsabilités, mon expression (...) a été claire en votant contre le rapport présenté.* " [8].
Le Maire actuel de Tournefeuille, Dominique Fouchier (PS), votera également contre[9].

Les opposants trouvent également un allié en la personne de François Arderiu. Le Maire de La-Salvetat-Saint-Gilles (DVG), contrairement à son prédécesseur, Philippe Dauvel (PS-PRG), est formellement opposé au projet. Il l'a répété lors de l'assemblée générale de *Non à Val Tolosa*, le 12 février 2016[10]. C'est ici que l'on a le droit de s'étonner. La Salvetat est pourtant membre de la CCST, comme Plaisance, et non pas de Toulouse Métropole. Cette situation met en évidence les tensions au sein de la CCST. Pour appuyer cette position, rappelons que la liste d'opposition de Plaisance-du-Touch *Réinventons Plaisance* dont Pascal Barbier est tête de liste (en plus de son appartenance à *Non à Val Tolosa*), a fait état d'un accord entre les Mairies de Plaisance et de Léguevin quant à l'élection du Président de la CCST[11]. Celui-ci aurait permis l'élection de Louis Escoula à la tête de la communauté de communes.
Si nous ne pouvons pas en déduire avec certitude la position de Stéphane Mirc (le Maire de Léguevin), sur le projet, ces éléments semblent révéler un rapport de force inégal entre les Mairies des trois principales villes (en termes d'habitants) de la CCST. D'un côté Louis Escoula défenseur du projet, visiblement allié à Stéphane Mirc, et de l'autre François Arderiu, qui y est opposé. Au delà de l'absence d'un consensus sur l'acceptation du projet, il ne semble donc tout simplement pas exister d'unité politique, au sein de la CCST.

La Mairie de Plaisance-du-Touch, elle, n'a pas de soutien politique clairement affiché dans ce dossier. La commune semble à première vue faire office d'irréductible village gaulois, cerné par les envahisseurs voisins arrivant à la rescousse des opposants de *Non à Val Tolosa*.
Mais nous allons voir que depuis leur lorgnette, nombre d'observateurs, assistent à cette bataille et parfois même y interfèrent.

[7] http://actu.cotetoulouse.fr/tribune-val-tolosa-elu-toulouse-metropole-dezingue-l-accord-cadre-donne-feu-vert-projet_34695/
[8] http://www.ladepeche.fr/article/2016/07/09/2381980-simion-justifie-son-vote.html
[9]http://www.ladepeche.fr/article/2016/07/08/2381249-val-tolosa-departement-donne-deux-routes-plaisance-projet.html
[10]http://www.gardaremlamenude.com/blog/post/2016/03/16/L-Assembl%C3%A9e-G%C3%A9n%C3%A9rale-de-l-Association-s-est-tenue-le-12-f%C3%A9vrier
[11] http://www.reinventonsplaisance.fr/site/?p=8

La ronde des influenceurs politiques

Le premier acteur qu'il semble indispensable d'évoquer est le Conseil Départemental. C'est lui qui est en gestion des routes départementales. Ces mêmes routes départementales qui permettent l'accès à Val Tolosa et rendent donc sa sortie de terre possible.

En 2003, le Conseil Général de Pierre Izard (PS, président du Conseil Départemental de la Haute-Garonne de 1988 à 2015) vote en conséquence un engagement de cession d'administration des routes départementales 24 et 32, ainsi que celle de la maîtrise d'ouvrage de la RD924, à la Mairie de Plaisance-du-Touch.

Pourtant, durant douze ans, cet engagement ne sera pas respecté. Et le 16 mars 2015, lorsque la Mairie de Plaisance-du-Touch procède à des travaux de débroussaillage sur le site de la Ménude, tandis que le collectif *Non à Val Tolosa* vient s'y opposer, Pierre Izard s'insurge : " *la Mairie de Plaisance-du-Touch n'est pas compétente pour réaliser ce type d'opération, d'autre part parce-que la Mairie n'est pas détentrice de l'autorisation de destruction d'espèces protégées que l'Etat a délivré au Conseil général* "[12].

Cette intervention de Pierre Izard pour défendre le pré carré du Conseil Général montre clairement que celui-ci a cherché à retarder le début des travaux, en utilisant la seule carte qu'il avait en sa possession : ne pas céder l'administration des routes RD24 et RD32 et la maîtrise d'ouvrage de la RD924 (construction rendue possible par la délivrance de l'arrêté préfectoral).

Finalement, en 2015, Georges Méric (PS également) adoptant pendant sa campagne une posture anti-projet, du dire des opposants, accède à la présidence du Conseil Départemental et hérite du dossier brûlant Val Tolosa. Il demande à ce qu'il soit mis à plat. " *Même si le dossier a obtenu toutes les autorisations voulues, on ne peut pas faire fi de ces interrogations d'une partie de la population, de l'opposition d'élus majeurs du voisinage, comme le sénateur Claude Raynal ou les Maires actuels de Colomiers et Tournefeuille, sur la même ligne que leurs prédécesseurs. Un collectif regroupe des gens d'autres associations, et la chambre de commerce et d'industrie ne voterait peut-être plus pour le dossier. Si jamais le chantier commence, il sera aussitôt bloqué.* "[13].

Il adresse donc une demande de médiation sur ce dossier auprès du Premier Ministre, afin d'apaiser la situation. Le fait que Georges Méric ait fait appel à cette médiation répond, pour les opposants, à une peur du Conseil Départemental vis-à-vis des menaces de pénalités financières grandissantes d'Unibail, au vu du retard pris par le projet. Georges Méric ne pouvait donc plus en l'état faire encore attendre la situation. Lui, s'est voulu rassurant : "*Les pénalités éventuelles sont de quelques dizaines de millions d'euros, alors que nous avons un budget annuel d'1,45 milliard*"[14]. En réalité selon Claude Raynal, présent à la réunion de conciliation tenue à l'Elysée le 13 janvier 2016 : " *Il a été rappelé* [pendant cette réunion] *que si* [Georges Méric] *ne donnait pas suite, il y avait un gros risque financier pour le Conseil Départemental. Il a préféré négocier.* "[15]

En 2016, il se dit satisfait de la refonte du projet après médiation, constatant une prise en compte des avis des différentes parties prenantes, de la place accordée à la culture, à l'environnement, et à l'économie locale au sein du projet. Il signe donc l'accord-

[12] http://actu.cotetoulouse.fr/val-tolosa-la-gendarmerie-debarque-sur-le-plateau-de-la-menude_9390/
[13]http://www.ladepeche.fr/article/2015/12/01/2228287-georges-meric-trouver-compromis-debloquer-dossier-val-tolosa.html
[14] Idem
[15] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016

cadre et tweete : " *l'accord cadre aboutit à un projet en meilleure adéquation avec les besoins du territoire* "[16].
L'association *Oui à Val Tolosa* s'appuiera ensuite sur cette refonte du projet pour en vanter les qualités, notamment d'un point de vue environnemental comme nous l'a exprimé Philippe Guyot : " *Ce sera un des sites les plus équipés en panneaux photovoltaïques*. ". L'argument culturel n'est pas en reste : " *Une médiathèque de 250 m² va être créée. Il y aura également un grand cinéma. Ce n'est pas simplement un centre commercial* "[17].

Plus haut, nous citions Pierre Izard évoquant l'arrêté préfectoral d'autorisation de destruction d'espèces et d'habitats protégés. Cet arrêté introduit naturellement un nouvel influenceur d'importance dans le dossier : la Préfecture de la Haute-Garonne.
Cette autorisation datant de 2013 permet la construction de la RD924, et va donc dans le sens de la sortie de terre de Val Tolosa.
Pascal Mailhos est nommé Préfet de la Haute-Garonne le 11 juin 2014. Au vu de ses compétences, la Préfecture est logiquement invitée lors de la réunion de conciliation qui se tient à l'Elysée, en la personne de Stéphane Daguin, son secrétaire général. C'est Pascal Mailhos qui est chargé de missionner le médiateur de la République qui ira écouter les requêtes des différents opposants, conformément à ce que Georges Méric avait demandé à Manuel Valls[18]. Dans la lettre de mission qu'il a adressée en 2016 à Patrice Vermeulen (le médiateur, conseiller maître à la Cour des comptes), Pascal Mailhos le charge d'une mission de médiation pour " *finaliser le projet Val Tolosa* ", comme le rapporte Pascal Barbier qui précise employer les termes du Préfet[19].
La position de la Préfecture semble donc être de sortir de cette médiation, en intégrant les demandes des différentes parties prenantes, afin de permettre une meilleure acceptation du projet pour qu'il puisse voir le jour. En réalité, les opposants nous ont expliqué qu'ils avaient été peu écoutés, et que ce nouvel accord-cadre était un habillage. Il semble donc que cette médiation ait été faite au pas de charge, et il est objectif de dire que l'accord-cadre ne représente pas en effet, une remise en cause du projet.

Enfin, nous terminerons cet élargissement du terrain de la controverse, avec la présentation d'un dernier acteur : l'Etat. Nous l'avons vu, ce dossier est remonté jusqu'à l'Elysée, comme l'ont titré de nombreux journaux. Il est à noter que ce n'est pas chose habituelle pour un projet de centre commercial.
Selon Claude Raynal, " *l'Etat a toujours été favorable à ce projet* [20]". Cette affirmation peut être appuyée par la décision de la Commission **Nationale** d'Équipement Commercial (CNEC, ancêtre de la CNAC[21]), qui donne son accord pour la réalisation du projet dès 2006.

Toutefois, s'il n'y avait aucune obligation légale, le Conseil d'Etat a demandé l'élaboration d'une étude d'impact afin de délivrer le second permis de construire modificatif, finalement signé en août 2016[22].

Ces événements ne permettent pas de statuer sur une quelconque position de l'Etat

---

[16] https://twitter.com/GeorgesMeric/status/715586793693962240
[17] D'après l'entretien réalisé avec P. Guyot le 17/11/2016
[18] http://www.haute-garonne.gouv.fr/content/download/17785/132690/file/DP%20Val%20Tolosa.pdf
[19]http://www.lejournaltoulousain.fr/politique/val-tolosa-lopposition-municipale-de-plaisance-ecrit-a-la-cour-des-comptes-45088
[20] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016
[21] Commission Nationale d'Aménagement Commercial
[22]http://cluster014.ovh.net/~reinvent/files/EP_VT/Notice%20explicative%20enquete%20140.pdf

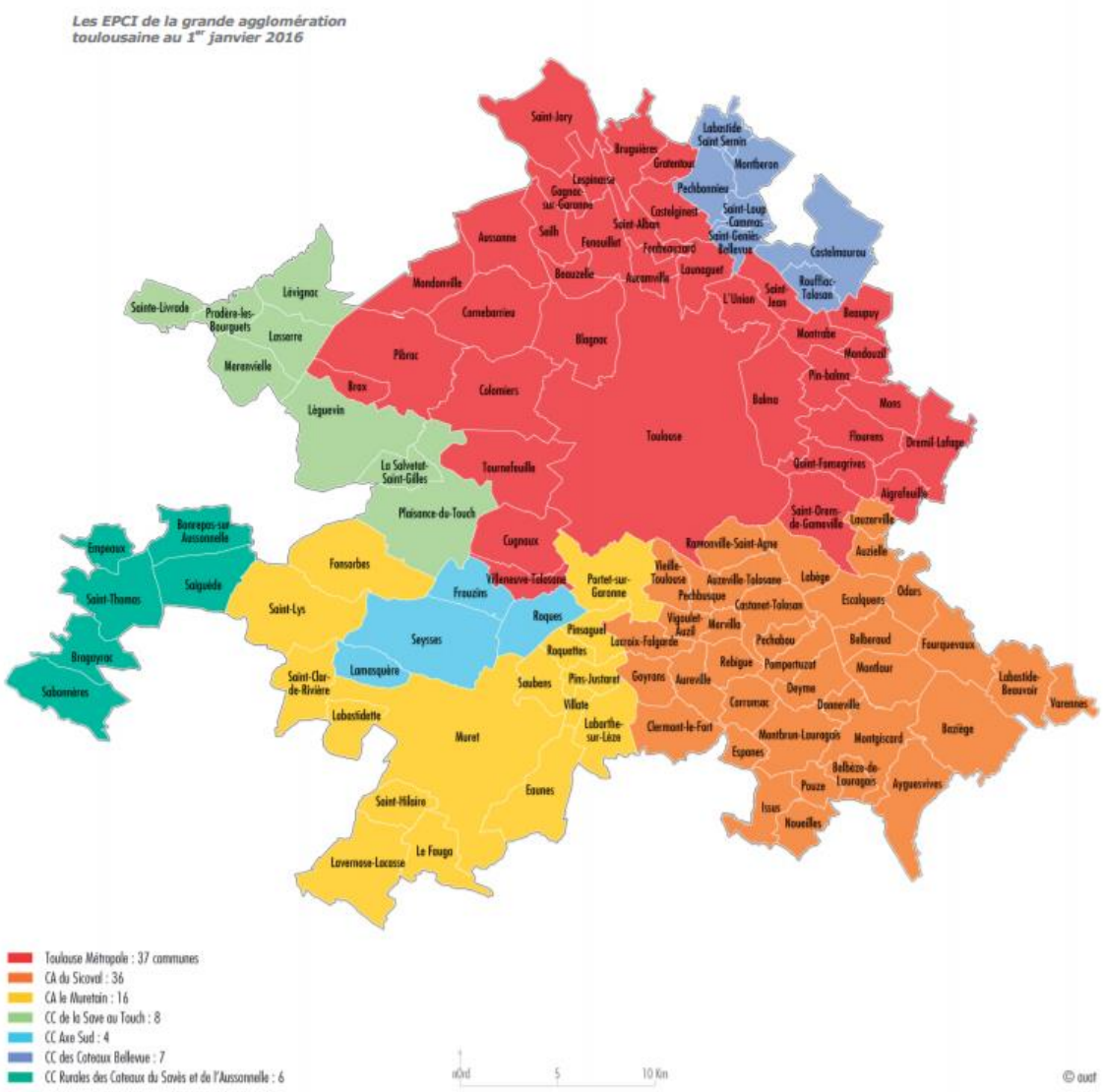
vis-à-vis du projet. L'Etat est surtout intervenu dernièrement dans la médiation de ce conflit. Les opposants au projet, eux, dénoncent le fait que Guillaume Poitrinal, ancien président du Directoire d'Unibail Rodamco, soit un des conseillers économiques de François Hollande. Guillaume Poitrinal a en effet été nommé par le Président de la République pour mener le " choc de simplification de l'économie " en octobre 2013. Toutefois, il ne semble pas que ce lien suffise à mettre en évidence l'existence d'un conflit d'intérêt au niveau de l'Elysée. Il apparaît simplement que l'Etat a souhaité mettre en place une médiation, afin que les demandes des différentes parties prenantes soient écoutées sans finalement être trop prises en compte, à l'identique de Pascal Mailhos, de Georges Meric et à l'image de la vocation même de cet accord-cadre.

Nous vous avons au cours de cette sous-partie, essentiellement descriptive, fait l'état des lieux des forces politiques en présence.
Nous allons à présent mettre en perspective ce jeu politique et l'élargir à une problématique plus globale. Cet enjeu plus large est celui de l'administration d'un territoire géographique, la grande agglomération toulousaine, en prise aux décisions de différents décideurs politiques.

B. Le lien entre la métropole et sa périphérie

L'incohérence de Val Tolosa avec la vision stratégique de développement commercial de la métropole

Le département de la Haute-Garonne compte à ce jour 34 EPCI. Parmi eux, une métropole (Toulouse Métropole), deux communautés d'agglomération (Sicoval et Muretain) et 31 communautés de communes (dont la CCST). Une bonne partie de ces EPCI font également partie de la grande agglomération toulousaine, dont Toulouse Métropole semble avoir vocation à être l'administrateur.
Il apparaît donc que sur ce territoire géographique de la grande agglomération toulousaine, il n'y a pas d'unité administrative, mais un morcellement entre différentes intercommunalités : Sicoval, Muretain, CCST, CC Axe Sud, CC des Coteaux Bellevue et CC Rurales des Coteaux du Savès et de l'Aussonnelle. Toulouse Métropole n'a aucune compétence pour intervenir sur l'aménagement de ces EPCI.



Les EPCI de la grande agglomération toulousaine

Cette volonté d'indépendance des EPCI vient encore de se traduire dernièrement. " *Dans une lettre ouverte, les communautés d'agglomération du Sicoval et du Muretain dénoncent le «diktat» imposé par Toulouse Métropole et annoncent qu'elles ne participeront pas à la révision du schéma de cohérence territoriale* "[23], le 12 octobre dernier.

C'est pourquoi malgré le fait que Val Tolosa ne semble pas correspondre à sa vision (ou plutôt celle de ses membres), notamment de l'aménagement commercial, Toulouse Métropole n'a aucune emprise sur le CCST et donc sur le sujet. Cette vision des membres de Toulouse Métropole se constate au travers de nos entretiens.

Par exemple, Claude Raynal, vice-président de Toulouse Métropole juge que " *c'est un modèle américain dépassé. Aujourd'hui ce que l'on souhaite, c'est moins de voitures, plus de transports en commun et des surfaces commerciales de moins de 4000 m²* "[24]. Et ce d'autant que l'accès se fera quasi-exclusivement par les routes départementales.

[23] http://www.ladepeche.fr/article/2016/10/12/2437505-levee-de-boucliers-contre-la-metropole.html
[24] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016

Les propos de Claude Raynal peuvent être appuyés par ceux de l'expert en urbanisme que nous avons interrogé, qui se dit " *interrogatif* " vis-à-vis du projet et estime que " *le projet date de 2005 et a été réfléchi en 2000. A l'époque le développement commercial de la région était différent, la façon de consommer des usagers aussi, aujourd'hui on voit de plus en plus se développer le commerce de proximité, le e-commerce, il y a moins de fréquentation dans les centres-commerciaux*. "[25] Il estime en outre qu'il peut y avoir un " *risque de concurrence, de déstabiliser l'offre actuelle*. ".

Le seul outil que Toulouse Métropole peut employer pour intervenir sur l'aménagement d'un EPCI, est le SCoT de la Grande agglomération toulousaine qu'elle a contribué à élaborer, en coopération avec les élus locaux. Le SCoT prime sur les PLU (Plan Local d'Urbanisme). La révision du SCoT la plus récente date de 2012. Elle vise notamment à limiter la surface des équipements commerciaux présents sur le territoire toulousain, ce qui traduit encore cette vision, cette stratégie de construction territoriale, que l'on vient d'évoquer. En effet la prescription 96 du DOG[26], limite la taille des grandes surfaces, dans les centralités sectorielles[27], à 50 000 m².
L'expert en urbanisme que nous avons interrogé confirme que le SCoT de 2012 *" à travers la prescription P96 du DOG, autorise la possibilité de création d'un nouveau pôle majeur sur cette centralité sectorielle* ", et définit donc bien la zone de construction de Val Tolosa comme une centralité sectorielle. Si la taille limite fixée par la P96 du DOG est de 50 000 m², les surfaces de vente de Val Tolosa font 60 000 m², comme il est avancé sur le site officiel du projet.

Seulement voilà, le permis de construire pour Val Tolosa a été délivré en 2008, à l'époque ou le SCoT de 2012 n'avait pas été approuvé et n'était donc pas en vigueur. Le SCoT ne s'appliquant pas aux projets d'urbanisme antérieurs à sa mise en application, il n'invalide pas ce permis, malgré le dépassement des 50 000m².
En revanche, selon Pascal Barbier, le troisième permis obtenu en 2016, peut entrer en opposition avec le SCoT de 2012. Et selon lui, c'est pour cela qu'à court terme, la Mairie de Plaisance et Unibail ont besoin de ce second permis.
Selon l'expert en urbanisme, ce nouveau SCoT ne poserait pourtant pas problème, et laisserait toujours possible la création d'un projet tel que Val Tolosa, un « pôle majeur ».
C'est dire à quel point l'interprétation du SCoT peut varier d'un expert du sujet à l'autre et montre bien la flexibilité dans son application.

Nous estimons que c'est donc ici que réside un des cœurs du problème. Pour pouvoir influer sur l'aménagement des EPCI, la métropole ne peut donc s'appuyer que sur le SCoT, qui prime sur les PLU locaux.

Le SCoT est élaboré conjointement entre l'Etat, la région, le département, et le public.
De plus, le SCoT doit ensuite faire l'objet d'un vote de la part des élus de son territoire d'application. Ici, le SCoT de la région toulousaine doit donc par exemple être voté par les élus du Sicoval, ou de la CCST. Si cette élaboration conjointe et ce vote donnent une légitimité démocratique au document, il apparaît que les volontés des EPCI peuvent très bien se manifester, et influer sur la définition du SCoT ou refuser son vote. C'est d'ailleurs ce

[25] D'après l'entretien réalisé avec un expert en urbanisme, le 30/11/2016
[26] Le Document d'Orientation Générale, regroupant les dispositions prescrites dans le SCoT
[27] Un ensemble urbain déjà bien doté en services

qu'il s'est passé en janvier 2016, quand les élus du Sicoval se sont opposés à la révision du SCoT.[28] Le SCoT est un outil fort pour la construction d'une agglomération toulousaine cohérente, qui prime sur les politiques d'urbanisme locales. Mais Toulouse Métropole n'a pas la mainmise totale sur son élaboration, et ne peut donc pas empêcher l'expression des volontés d'aménagement personnelles des EPCI, au détriment parfois d'une construction territoriale commune.

De plus, lorsqu'un promoteur comme Unibail obtient un permis de construire avant validation d'un nouveau SCoT, constatant que celui-ci pourrait entrer en opposition avec le projet, il peut ensuite attendre le temps qu'il souhaite avant de commencer les travaux. Une fois que le projet sort de terre, il ne correspond donc déjà plus à la vision de l'aménagement commercial sur le territoire, et aux modes de consommation en présence.

Pour ces deux raisons, le SCoT ne nous semble pas suffisant à l'heure actuelle pour créer une cohérence territoriale à l'échelle de la grande agglomération toulousaine, ou de toute agglomération française rencontrant les mêmes problématiques.

Alors que Toulouse Métropole œuvre à construire une vision du territoire sur les questions d'aménagement, ou de politique environnementale (plus largement, un projet de société) avec les Maires de ses communes membres (par exemple Tournefeuille, Brax et Colomiers), un EPCI peut légitimement défendre un projet d'aménagement (au hasard, disons Val Tolosa) non-conforme à cette vision et impacter une zone d'ampleur à l'intérieur de la Grande agglomération toulousaine. Ce sont donc ces Maires, membres de Toulouse Métropole, qui se battent contre le projet et portent la vision d'une métropole qui n'a pas son mot à dire. Mais leur lutte, nous l'avons constaté, n'a pas eu réellement d'impact, si ce n'est du point de vue médiatique. La Mairie de Plaisance, elle, reste persuadée que c'est un projet d'avenir. Pendant ce temps, Tournefeuille aura renforcé son offre commerciale de proximité pour tenir le choc annoncé face au mastodonte, qui en tous les cas, risque d'attirer de nombreux clients. " *On a gagné quinze ans* "[29], nous lâche Claude Raynal en sortant de son bureau.

Dans ces conditions, et sans outils suffisants, comment Toulouse Métropole peut elle-espérer pouvoir construire une cohérence territoriale solide, entre elle et ces communes périphériques ?

La difficile question de la fusion des EPCI

Comme pour appuyer nos propos, on peut lire dans une plaquette du CODEV[30] : " *La Grande agglomération toulousaine et a fortiori le pôle urbain central relèvent aujourd'hui de plusieurs intercommunalités (Grand Toulouse, Sicoval, Muretain, Save au Touch...). Or la conception et l'aménagement de ce noyau urbain constitue un enjeu trop important pour se satisfaire de démarches parcellisées.*
Le défi réside dans ce que pourrait être la future « métropole » toulousaine et les liens qu'elle entretiendrait avec ses territoires périphériques.
La question de l'élargissement du Grand Toulouse demeure posée."[31]

[28] http://www.ladepeche.fr/article/2016/01/12/2253867-les-elus-s-opposent-au-projet-de-revision-du-scot.html
[29] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016
[30] Le Conseil de développement rassemble de nombreux acteurs de la métropole toulousaine et constitue une interface entre Toulouse Métropole et la société civile locale
[31] http://codev-toulouse.org/wp-content/uploads/2013/03/PlaquetteSaisissements-web.pdf

A la lecture d'un article de la Dépêche, nous apprenons que " la grande agglomération toulousaine serait tout à fait favorable à l'adhésion de Léguevin, La Salvetat et Plaisance du Touch mais, elle serait plus réservée sur l'adhésion des petites communes localisées sur la vallée de la Save."[32]
On peut traduire ces propos comme la volonté de Toulouse Métropole d'intégrer les centres urbains du CCST que sont ces trois communes. Sans se prononcer, ou non, sur une telle éventualité, cela traduit bien la volonté de la métropole d'intégrer les centres urbains de sa périphérie afin de gagner en emprise sur ces territoires, et de construire une unité administrative et une cohérence territoriale entre elle et sa périphérie, au détriment de ses espaces ruraux. En effet, ne pas intégrer les petites communes rurales à la grande agglomération toulousaine, signifie ne pas leur permettre de profiter des moyens financiers de la métropole, et implique de creuser encore davantage le fossé entre zone urbaine, et rurale. Mais c'est encore un autre sujet.

Ce problème d'éparpillement des intercommunalités a également été cerné par l'Etat. La loi NOTRe a fixé qu'un EPCI pour être constitué, doit posséder un minimum de 15 000 habitants. Le 19 octobre 2015, Pascal Mailhos a en conséquence, présenté le nouveau Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) de la Haute-Garonne. Celui-ci ramenant le nombre d'EPCI à fiscalité propre de 34 à 19 sur le département[33]. Si aucun ancien EPCI n'a été fusionné à Toulouse Métropole, cette volonté de refonte a pour le moins l'avantage de limiter le nombre d'enclaves hors de sa compétence, sur la grande agglomération toulousaine. Mais là-encore, la volonté d'indépendance des EPCI s'est manifestée, et le Cap Lauragais a par exemple voté contre le projet de fusion qui lui était proposé.
On peut y voir le parallèle avec la construction d'une nation, avec un pouvoir central qui souhaiterait supplanter les volontés d'indépendance locales de territoires autonomes.

Entre des EPCI qui pointent du doigt le "diktat" de Toulouse Métropole, et des EPCI qui refusent même d'être liés à des EPCI voisins, imaginer parvenir à moyen ou même à long terme, à une unité administrative sur la grande agglomération toulousaine, semble difficilement envisageable. Cette construction passera obligatoirement par une médiation, et un long travail de persuasion de Toulouse Métropole auprès des pouvoirs politiques de ces territoires « rebelles ».

Un territoire, différentes échelles

Mais le rôle de Pascal Mailhos ne s'arrête pas là. Il est en plus d'être Préfet départemental, Préfet de la région Occitanie. En avril de la même année, il a été chargé par le Gouvernement " *d'élaborer un projet d'organisation régionale des administrations par le dialogue avec les élus et la concertation avec les organisations syndicales* "[34].

Résumons la situation.
Pascal Mailhos doit être au titre de Préfet de la Haute-Garonne et de responsable de la mise en oeuvre de la loi NOTRe, l'artisan d'une unité à l'échelle du département. Sa volonté de "

[32] http://www.ladepeche.fr/article/2010/12/24/991150-communautes-de-communes-de-la-save-au-touch-les-projets.html
[33]http://www.haute-garonne.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-durable-du-territoire/Schema-departemental-de-cooperation-intercommunale-SDCI/CDCI-presentation-du-projet-de-schema-departemental-de-cooperation-intercommunale
[34]http://france3-regions.francetvinfo.fr/midi-pyrenees/2015/04/22/pascal-mailhos-parmi-les-7-prefets-nommes-pour-preparer-la-reforme-de-l-etat-en-regions-710285.html

finaliser le projet Val Tolosa " ne semble pas aller en ce sens. Ce projet, nous l'avons vu, crée plus de tensions à l'échelle du département, et de l'agglomération toulousaine, qu'il ne sert de liant. D'ailleurs quand Pierre Izard demande un arbitrage auprès de Pascal Mailhos pour résoudre un imbroglio impliquant la Mairie de Plaisance-du-Touch et le Conseil Départemental, le Préfet le laisse officiellement sans réponse[35].
De l'autre côté, Pascal Mailhos doit bâtir une unité régionale. Ou plus simplement, conserver un certain équilibre entre Toulouse et Montpellier. En ce sens, la résolution du conflit à marche forcée Val Tolosa, et des tensions entre acteurs politiques de l'ancienne région Midi-Pyrénées, peut apparaître comme un prérequis nécessaire pour pouvoir entamer sereinement cette réorganisation administrative régionale.
Il nous semble donc que la double position de cet acteur obéit à des stratégies qui n'apparaissent pas forcément compatibles.

Enfin, nous avons également démontré que l'Etat était plutôt partisan d'une médiation qui pourrait aboutir à la création de Val Tolosa. Cela peut s'expliquer par la volonté de favoriser la croissance du PIB de la part de l'Etat. Le gouvernement s'appuie massivement sur les grands groupes afin de créer de l'emploi et de la richesse. Sous cet angle, empêcher un groupe tel qu'Unibail de développer son activité, ne semble pas stratégique. Les propos de Claude Raynal vont en ce sens : " *L'Etat a toujours soutenu le projet, quel que soit le ministre, on y voit de la construction donc de la création de PIB, même modeste, et de la création d'emploi même éphémère. Y compris les ministres les plus à gauche. Ils n'ont jamais vu une carte du territoire, mais "créons de la richesse* "[36].

Quoi qu'il en soit, le conflit autour de Val Tolosa semble lié à un problème de gouvernance lié à différentes stratégies selon l'échelle spatiale prise en compte : la grande agglomération toulousaine, le département, la région et finalement l'Etat.

C. Le processus démocratique et la question de l'intérêt général

Il est ici moins question du bien-fondé du projet en soi que de la méthode par laquelle celui-ci vient s'imposer au citoyen.

Progressivement, on assiste en France au "décloisonnement" de l'aménagement du territoire. Durant la période de fort développement des infrastructures qui a suivi la Seconde Guerre Mondiale, les élites modernisatrices (composées notamment d'ingénieurs, d'énarques) décidaient sans opposition, au nom de l'intérêt national, des infrastructures. Cette absence d'opposition n'est plus le cas aujourd'hui. Cela a-t'il à voir avec une évolution de la notion d'intérêt général ? La question est ici plutôt de savoir qui définit l'intérêt général : les élus, le citoyen, le riverain ou le technicien ?

Le mouvement social de Val Tolosa est une illustration patente de ce questionnement, dans un collectif aux opinions et arguments hétérogènes. Ce qui fédère les « anti », au-delà de l'opposition au projet, c'est cet aspect anti-démocratique. Cela s'observe notamment au regard de l'importance de la reconnaissance de l'enquête publique de 2016 aux yeux du collectif d'opposition.

---

[35] http://actu.cotetoulouse.fr/val-tolosa-imbroglio-autour-de-la-future-route-departementale_8950/
[36] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016

En effet, suite à la modification du permis de construire, une seconde enquête publique a bien eu lieu en 2016, et une majorité de « non » y a été actée (à environ 55%)[37]. Quand le projet était en réflexion (au début des années 2000), il y a eu, selon Philippe Guyot, des réunions publiques avec les riverains. Mais l'enquête publique de 2016 constitue depuis cette époque la seule voie "officielle" et légitime qui donne la parole au citoyen (ou au riverain). Or en France, ces enquêtes qui étaient auparavant une sorte de formalité et qui représentaient l'aboutissement du projet avant son éventuelle déclaration d'utilité publique ou sa mise en chantier (on y récoltait simplement l'avis des citoyens), sont désormais précisément le point qui a tendance à cristalliser le début de l'opposition[38], d'une mobilisation contre le projet. L'enquête publique passe progressivement du statut consultatif à celui de participatif. On s'attend ainsi de plus en plus à ce que les élus locaux prennent une décision conforme au résultat de l'enquête publique. Or cela n'a pas été le cas à Plaisance-du-Touch (cela étant, une enquête publique n'est pas un référendum et il n'y a pas d'obligation légale à le faire). Les opposants s'insurgent donc du fait que la Mairie ait ignoré ces résultats.

D'autre part, une partie de la revendication du caractère antidémocratique du projet, se focalise sur la médiation. François Lépineux, le Maire de Brax, considère que la réunion de conciliation, telle qu'elle a pris forme à l'Elysée le 13 janvier 2016, constitue un " *déni de démocratie* ". Aucun opposant issu de la société civile n'a été invité pour y porter ses arguments.

Un post de la page Facebook de François Lépineux

[37] http://www.plaisancedutouch.fr/sites/default/files/t1_140_rapport.pdf, p.20
[38] Selon A. Jobert dans "L'aménagement en politique"*, Politix n°42*, 1998.

En effet, selon l'adjoint au Maire de Plaisance, P. Guyot : " *Cette médiation n'était pas destinée à rapprocher pros et antis, mais le point de vue du Conseil Départemental et celui de la Mairie.* "[39] Interrogé sur le sujet, C. Raynal n'y a pas non plus vu de problème : " *les arguments des opposants, on les connaissait, ce n'était pas le but de la médiation* "[40]. On observe là deux visions radicalement différentes du bon fonctionnement démocratique. La première, qui est logiquement celle des deux élus ci-dessus, est fondée sur le système démocratique traditionnel de représentation de la volonté du peuple par ses élus. La seconde est fondée sur une demande de participation accrue du citoyen, y compris dans ce type de réunion de conciliation.

Cette revendication ne se cantonne pas au seul projet Val Tolosa, elle est caractéristique de chacune des oppositions sur ce type de grands projets comme celui de l'aéroport de Notre-Dame des Landes. Il y est à chaque fois question *in fine* de sortir du mode d'administration vertical (jusque dans l'organisation des partis politiques), d'un système hiérarchique structuré nationalement par les grands corps de polytechniciens et d'énarques, et poreux (y compris localement) aux intérêts financiers. Ainsi, *" l'idée qu'il existait une vérité s'est affaiblie "*[41]. Ce questionnement démocratique profond adossé à une conception différente du bien commun et de l'intérêt général se transforme naturellement en opposition sourde face à tout projet considéré comme idéal-typique de cette ancienne démocratie.

La dimension nationale de cette évolution (voire internationale puisque le phénomène NIMBY naît aux Etats-Unis dans les années 1970) permet la fédération de nombre d'associations d'opposants locaux en un réseau à l'échelle du pays, au nom d'un déficit démocratique en matière d'aménagement et de grands projets. L'association Non à Val Tolosa fait ainsi partie du réseau national contre les GP2i (Grands projet inutiles imposés), est en lien aussi avec le réseau "Non à Europacity", mais également avec France Nature Environnement. Il se réunit régulièrement avec ces acteurs[42]. Ces réseaux permettent la mise en commun d'un certain nombre de ressources (juridiques, médiatiques ou scientifiques) et reposent sur la coopération entre des acteurs qui n'ont pas atteint individuellement une taille critique suffisante pour pouvoir assurer ces tâches de manière totalement efficace. L'aspect démocratique est donc un aspect fondamental de la revendication, et c'est aussi ce que tous les opposants ont en commun.

D. La question de la temporalité

Le rapport au temps de la conduite et du bien-fondé du projet est sans doute l'une des clefs d'analyse de la situation actuelle, et plus particulièrement du cercle vicieux d'enlisement de la controverse dans lequel celui-ci est entré.

Val Tolosa fédère une opposition caractérisée par un affrontement juridique. Il subit donc la temporalité propre aux institutions judiciaires, le long terme. Procès après procès, plus de quinze ans se sont écoulés depuis les premières études et la signature des premiers

[39] D'après l'entretien réalisé avec P. Guyot le 17/11/2016
[40] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016
[41] J. Viard dans une interview au journal *Le Monde*, "Notre-Dame-des-Landes, comme le Larzac hier, est le totem de nos inquiétudes", le 29/06/2013
[42] D'après l'entretien réalisé avec P. Barbier le 16/11/2016

accords. C'est une "guerre de patience". D'abord, la sensibilité de chacun des acteurs du projet par rapport au temps est variable. La Mairie est dans l'urgence car elle identifie un fort besoin en emplois et souhaite créer de nouvelles rentrées d'argent (par la taxe foncière notamment). De plus, *Réinventons Plaisance* a obtenu plus de 48% des voix lors des dernières élections municipales de 2015. Les élections de 2020 approchent, et cet enlisement qui commence à fatiguer la population, ne joue pas en la faveur de Louis Escoula. Cela peut expliquer le démarrage empressé des travaux et une stratégie de "mise devant le fait accompli[43] ". Les opposants sont également sensibles au temps, certains identifiant une urgence environnementale et face au démarrage des travaux, n'hésitent plus à s'opposer physiquement au projet. Cependant, il est peu probable que l'opposition s'essouffle : l'association *Non à Val Tolosa* a par exemple déjà connu trois présidences successives. De la même manière pour Unibail-Rodamco, il n'y a pas réellement d'urgence, comme le dit Claude Raynal :" *ce qu'il faut bien comprendre, c'est que le temps n'a aucune emprise sur un acteur comme Unibail, que le projet se fasse ou ne se fasse pas, demain ils seront toujours là* "[44].

Reste que les retards accumulés ne jouent pas nécessairement en faveur du projet, notamment vis à vis de son bien-fondé économique.

Il faut d'abord constater que ce projet de centre-commercial réfléchi dès la fin des années 1990 appartient à un paradigme si ce n'est dépassé, du moins vieillissant. Les centres-commerciaux et surfaces commerciales de plus de 10 000 m² sont d'après les spécialistes du commerce de moins en moins demandés aujourd'hui. La demande semble s'orienter depuis une dizaine d'année vers des surfaces moyennes (autour de 1000 à 4000 m²), plus proches des consommateurs[45].

D'autre part, selon l'expert en urbanisme et l'agent de la CCI interrogés, ce projet avait toute sa raison d'être au début des années 2000 mais désormais, les besoins en surfaces commerciales dans la grande agglomération toulousaine sont loin d'être restés figés. Blagnac s'est agrandi, d'autres surfaces se sont créées, comme à Fenouillet. Toulouse dispose aujourd'hui de l'offre en grande et moyenne surface par habitant la plus élevée de France (1490 m² par habitant). Tant et si bien que ces techniciens s'interrogent quant à la viabilité économique pour Unibail. Selon eux, les sommes investies depuis la conception du projet sont conséquentes et freinent peut-être la remise en question du projet par le promoteur.

L'adjoint au Maire de Plaisance refuse toutefois de voir les choses de cette manière, il fait état d'un " *grand trou* " en matière d'offre commerciale dans l'ouest toulousain[46].

[43] D'après l'entretien réalisé avec P. Barbier le 16/11/2016
[44] D'après l'entretien réalisé avec C. Raynal le 9/12/2016
[45] D'après l'entretien réalisé avec F. Sigal, le 28/11/2016
[46] D'après l'entretien réalisé avec P. Guyot le 17/11/2016

III. Prospective

Au vu des différents éléments que nous avons mis en lumière dans cette étude, tentons d'imaginer différents avenirs possibles.

A. Le projet se fait

Au mépris de la justice

Alors que des "travaux préparatoires"[47] ont commencé sur le site de Val Tolosa en octobre 2016, Unibail reçoit des demandes de la part de ses actionnaires et décide d'accélérer la cadence. En quelques mois, le projet sort de terre. Les juges, depuis leurs tribunaux, n'ont rien pu faire pour empêcher les ouvriers de travailler. Au vu des tensions récentes entre opposants et vigiles, "Non à Val Tolosa" a demandé à ses membres et aux sympathisants de ne pas prendre de risque, et de ne pas aller sur le site. Plaisance a déjà perdu un enfant à Sivens. Unibail et la Mairie remportent finalement la partie.

Le SCoT fait un pas en arrière

La liste *2020, Réinventons Plaisance*, opposée au projet, est majoritaire à la Mairie de Plaisance. Unibail n'a toujours pas commencé les travaux, les second et troisième permis ont été annulés. Le promoteur fait donc une demande pour un nouveau permis auprès de la Mairie.
Mais le nouveau SCoT en vigueur[48], contrairement à son prédécesseur, ne rentre pas en contradiction avec le projet tel qu'il a été redéfini en 2016. Le Maire, Pascal Barbier, ne peut pas faire grand-chose pour refuser le permis.
Unibail peut donc commencer les travaux, et Val Tolosa voit le jour.

[47] https://www.francebleu.fr/infos/climat-environnement/video-debut-des-travaux-plaisance-pour-val-tolosa-les-opposants-face-aux-vigiles-1476122999
[48] Voir P48, P49 et P95 du DOO (nouveau DOG) du SCoT en révision au 13/12/2016 : http://www.scot-toulouse.org/wp-content/uploads/2016/03/7-DOO-vPlight.pdf

B. Le projet ne se fait pas

Merci le SCoT !

Même situation que la précédente, si ce n'est que cette fois le nouveau SCoT invalide la nouvelle demande de permis d'Unibail. A moins que la surface commerciale soit divisée par quatre, le projet ne peut voir le jour. Unibail rêvait d'un méga-centre commercial, pas d'une supérette. Le promoteur jette l'éponge, et part prospecter sur un autre territoire.

Unibail et la gestion de risque(s)

Le 6 octobre 2016, comme le rapporte *Actu Côté Toulouse*, un opposant a été blessé sur le site de Val Tolosa. Imaginons… mai 2017, cette fois, ce sont deux nouveaux blessés qui sont à dénombrer. L'une a fait une mauvaise chute et se retrouve hospitalisée. La presse s'affole, et Unibail hésite. Ce projet est retardé depuis quinze ans. Le second permis n'a jamais été revalidé, et le troisième a été déclaré non-conforme. Certes les gains peuvent paraître intéressants, mais des communes en besoin d'emplois, il y en a ailleurs. Alors pourquoi continuer de rétropédaler dans la verdure plaisançoise ? D'autant plus que les journalistes commencent à harceler le promoteur d'appels, pour qu'il commente la situation et adresse quelques mots à la famille de cette jeune fille à l'hôpital. A la lecture du rapport coût/bénéfices, Unibail décide de se tourner vers un autre marché.

Le scénario idéal

Que *Réinventons Plaisance* soit élue ou que Louis Escoula soit encore Maire, Unibail et la municipalité comprennent qu'il est nécessaire de passer à un autre projet. Val Tolosa a connu une opposition massive durant quinze ans, les habitants opposés au projet demandent que leurs requêtes soient prises en compte.
Unibail, la Mairie, les Maires des communes alentours et les habitants de la localité définissent ensemble un nouveau projet. Un débat public est organisé. Finalement, ce sera un projet d'éco-quartier avec jardins partagés, un tiers lieu, et des aménagements qui correspondent aux aspirations des citoyens et des modes de consommation de l'époque. Unibail y trouve son compte, la fréquentation est là. La Mairie aussi, les finances gonflent, et des emplois sont créés, ce qui a toujours été sa priorité.
Tout le monde y gagne, et Plaisance retrouve enfin son calme.

Conclusion

Si la situation se donne à voir *a priori* comme un conflit localisé, un énième refus de riverains de voir fleurir un grand projet dans leur jardin, elle pose aussi des questions plus globales. Ce qui est en jeu, c'est d'abord la cohérence territoriale de l'ensemble de l'agglomération toulousaine (en matière d'offre commerciale ou de réseau de transport en commun), et donc la fragmentation de sa gouvernance. Mais c'est aussi le manque de participation du citoyen et donc *in fine* notre modèle de démocratie.

Il est intéressant de constater suite à la médiation, la réappropriation, par les acteurs en faveur du projet, du registre d'arguments utilisés par les opposants. Les thématiques de l'environnement, mais aussi du "local" (création d'emploi locaux), voire même du "solidaire"[49] sont investis par la communication du promoteur. Les centres commerciaux et tout particulièrement Val Tolosa sont donc présentés comme étant toujours moins des centres commerciaux, mais des lieux de vie culturelle et associative, de loisirs. Faut-il y voir la preuve d'une intériorisation de la menace systémique pour cet acteur que représenterait une transition sociétale vers un modèle moins favorable aux centres commerciaux ?
Val Tolosa apparaît donc comme une dernière réminiscence du paradigme de l'aménagement fonctionnaliste et polarisé du territoire. A l'heure actuelle, les politiques d'aménagement du territoire favorisent davantage la mixité urbaine et essayent de sortir de cette vision.

Ce qui finalement se joue autour de ce projet, c'est la confrontation de deux conceptions opposées et *a priori* irréconciliables de la société idéale (des modes de consommation aux modes de déplacements), du développement économique (et de ce qui est considéré dans les analyses coût-bénéfice d'un projet), de la stratégie territoriale, du bien commun et des équilibres territoriaux qui en découlent.

[49] D'après le site internet http://www.valtolosa.com/developpement-solidaire.html

Annexes

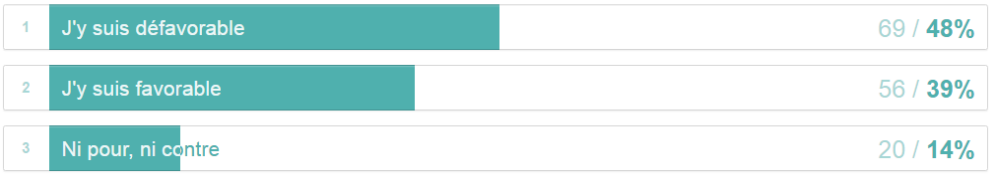
Annexe 1 - Récapitulatif des prises de contact

Nom	En sa qualité de	Prise de contact
Jean-Pierre Fraisse	Membre de “Non à Val Tolosa”	Entretien physique, le 08/11
Pascal Barbier	Co-président de “Non à Val Tolosa et tête de liste de Réinventons Plaisance	Entretien physique, le 16/11
Philippe Guyot	Président de “Oui à Val Tolosa” et élu à la démocratie participative à la Mairie de Plaisance-du-Touch	Entretien téléphonique, le 17/11
Frederic Sigal	Responsable des aménagements commerciaux de la CCI de Toulouse	Entretien téléphonique le 28/11
Anonyme	Expert en urbanisme	Entretien téléphonique le 30/11
Claude Raynal	Sénateur et ancien Maire de Tournefeuille	Entretien physique le 09/12
Sonia Daisay	Directrice commerciale adjointe d’Unibail	Après prise de contact téléphonique, deux mails de proposition d’entretien du 23/11 et du 29/11 sont restés sans réponse.
Louis Escoula	Maire de Plaisance-du-Touch	Après de nombreuses sollicitations, au téléphone et en physique auprès de sa secrétaire personnelle, nous n’aurons jamais de réponse.
Céline Roulaud	Responsable Service Urbanisme & Aménagement de la Mairie de Plaisance-du-Touch	Après un premier échange de mail le 25 novembre, nous n’aurons de réponse que le 16 décembre pour nous dire que nous aurions des propositions de dates d’entretien en janvier 2017. Trop tard pour notre enquête malheureusement.

Annexe 2 - Résultats du questionnaire aux habitants

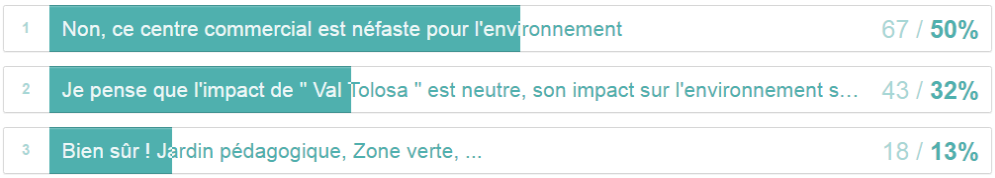
En l'état, êtes-vous favorable ou défavorable au projet " Val Tolosa " ?

145 sur 146 personnes ont répondu à cette question



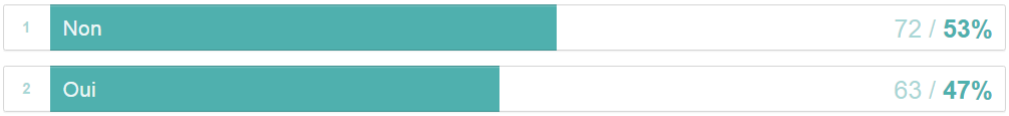
Croyez-vous en la plus-value environnementale de ce centre commercial ?

134 sur 146 personnes ont répondu à cette question



Croyez-vous que ce centre commercial soit un projet d'avenir ?

135 sur 146 personnes ont répondu à cette question



A l'heure actuelle, où faites-vous principalement vos courses ?

144 sur 146 personnes ont répondu à cette question

Si " Val Tolosa " ouvre ses portes, irez-vous y faire vos courses régulièrement ? Si oui, à quelle fréquence ?

146 sur 146 personnes ont répondu à cette question