

CHOIX
5

scot

grande agglomération
toulousaine

schéma de cohérence territoriale

Critoniscus



Vicia faba L.

Construire ensemble notre territoire

Rapport de présentation

Les choix retenus pour établir le PADD et le DOG

approuvés le 15 juin 2012

mis en compatibilité le 25 octobre 2013

modifiés le 12 décembre 2013

mis en compatibilité le 9 décembre 2014

smeat
www.scot-toulouse.org

Rapport de présentation

Les choix retenus

pour établir le PADD et le DOG

approuvés le 15 juin 2012

mis en compatibilité le 25 octobre 2013

modifiés le 12 décembre 2013

mis en compatibilité le 9 décembre 2014

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Grande agglomération toulousaine a été approuvé par le Comité syndical du SMEAT le 15 juin 2012.

Il a fait l'objet, depuis cette date :

1/ d'une **mise en compatibilité associée à la déclaration de projet «Innométo»**, approuvée par le Comité syndical du SMEAT le **25 octobre 2013**, portant sur :

- le déclassement et le reclassement (à surfaces équivalentes) d'espaces agricoles protégés sur les communes de Labège et Auzeville-Tolosane ;
- le déplacement de deux pixels et la création d'un demi-pixel, sur la commune de Labège ;
- la mention d'une trame d'intensification urbaine sur le secteur de l'Innopôle à Labège ;
- le plafond de surface commerciale dans les pôles majeurs lorsque ceux-ci bénéficient d'une desserte en métro.

Cette mise en compatibilité n'impliquait pas de modification du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et n'avait pas d'impact sur l'Évaluation Environnementale du SCoT.

2/ d'une **1^{ère} modification du SCoT**, approuvée par délibération du Comité syndical le **12 décembre 2013** portant sur :

- une amélioration de la rédaction de cinq prescriptions du Document d'Orientations Générales (DOG) et d'une définition du glossaire afin d'en faciliter la mise en œuvre sans en modifier la portée ;
- l'ajustement de la localisation de potentiels d'extension urbaine (représentant l'équivalent de 13 pixels localisés sur 15 communes, sans effet sur les espaces protégés ni sur les objectifs et les équilibres du SCoT.

Cette 1^{ère} modification s'inscrivait dans le cadre du PADD et n'avait pas d'impact sur l'Évaluation Environnementale du SCoT.

3/ d'une **mise en compatibilité associée à la déclaration de projet « Lycée de Pibrac »**, approuvée par le Comité syndical du SMEAT le **9 décembre 2014**, portant sur :

- le déplacement d'un demi-pixel sur la commune de Pibrac.

Cette mise en compatibilité n'impliquait pas de modification du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et n'avait pas d'impact sur l'Évaluation Environnementale du SCoT.

Sommaire

5	Bilan des politiques publiques et évolution du contexte
6	Les ambitions du Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine de 1998
6	Une actualisation nécessaire
7	Une évolution du contexte local et international
9	Le choix d'un modèle de développement pour l'aire urbaine toulousaine
10	Les travaux du groupe de travail de l'aire urbaine
10	Le choix d'un modèle de développement
19	La traduction du modèle de développement de l'aire urbaine toulousaine dans le SCoT de la Grande agglomération toulousaine
20	La déclinaison du modèle retenu au niveau du PADD
21	Les grandes options
23	Le choix d'un parti d'aménagement
25	La traduction dans le document d'orientations générales (DOG)

Bilan des politiques publiques et évolution du contexte

Les ambitions du Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine de 1998

Adopté en 1998, le Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine (SDAT) fait suite au Projet d'Agglomération de 1995. Il porte l'empreinte du contexte du début des années 90 : un territoire confronté depuis trente ans à un développement sans précédent et une organisation mal adaptée pour gérer cette expansion.

Sur un périmètre de 63 communes, le SDAT définit les grandes priorités, les projets et les initiatives indispensables à la construction d'une véritable Région-Métropole tout en soulignant qu'une telle volonté ne saurait s'exercer au détriment des espaces de proximité régionale et locale.

Cette conviction impose une orientation vers un développement plus exigeant quant à la qualité des réponses à apporter aux problèmes, et plus respectueux aussi des grands équilibres naturels et urbains, notamment en matière de consommation foncière et de cohérence entre l'extension urbaine et les transports en commun.

L'intention de promouvoir un développement durable est ainsi affirmée, tout comme celle de positionner Toulouse au niveau européen. Une métropole forte et une cité à l'échelle humaine, telles sont les deux ambitions que le SDAT s'attache à concilier.

Une actualisation nécessaire

Dès le début des années 2000, les politiques publiques sont confrontées à de nouveaux enjeux qui motivent une révision du SDAT⁽¹⁾. L'actualisation du Projet d'Agglomération « Toulouse métropole 2015 » engagée par le SMEAT en 2003 est l'occasion d'un premier retour sur le projet :

- le périmètre de 63 communes s'avère peu efficace devant les défis posés par l'étalement urbain ;
- l'affirmation des impératifs du développement durable se traduit alors par des objectifs plus structurés (référentiel d'objectifs et de moyens) ;
- un nouveau cadre de la planification territoriale est mis en place, avec notamment la loi Solidarité et Renouvellement Urbains : le législateur exprime ainsi sa volonté de privilégier des démarches de projet aux procédures avec le souhait que s'exprime l'innovation dans les politiques publiques ;
- face à la multiplication des structures et la diversité de leurs compétences qui fragilisaient la cohérence de la mise en œuvre des options retenues, une nouvelle organisation de l'agglomération toulousaine émerge avec le renforcement des intercommunalités⁽²⁾ ;
- la continuité et l'amélioration de l'action publique devenant un souci de plus en plus partagé, une vision commune du devenir du territoire sur une échelle élargie s'avère nécessaire pour assurer la cohérence des politiques publiques stratégiques et sectorielles (SCoT, PDU, PLH, POS/PLU...).

Une évolution du contexte local et international

Ainsi que le note le Projet d'Agglomération " Toulouse métropole 2015 ", le contexte change également au début des années 2000.

- L'attractivité du territoire de l'aire urbaine toulousaine s'accroît (19 000 habitants supplémentaires par an). L'agglomération toulousaine conforte également sa position économique dans des secteurs de pointe, en particulier l'aéronautique, le spatial et l'électronique. Décentralisation et dynamisme économique et technologique transforment ainsi la capitale régionale en pôle d'excellence européen, mais cette dernière est également confrontée à une concurrence constante avec les autres métropoles qui l'oblige à se positionner - ou se repositionner - en matière de savoir-faire, de ressources, d'accessibilité, de qualité de vie et d'image...
- Ainsi, l'étalement urbain -source de congestion et de dégâts environnementaux-, les risques économiques liés à la mono industrie aérospatiale, la ségrégation sociale et l'hyperconcentration des habitants et des emplois dans la métropole régionale étant susceptibles de remettre en cause l'attractivité et la compétitivité du territoire, une prise de conscience des fragilités et des risques s'affirme localement .
- L'accélération du rythme de construction des maisons individuelles en périphérie suscite une véritable explosion de l'urbanisation sous une forme de plus en plus diffuse. Cet étalement urbain constitue alors un défi pour le territoire central, mais également pour les territoires péri-

urbains et les villes moyennes proches. Par ailleurs, la question environnementale et la perspective d'une crise énergétique remettent fortement en cause ce modèle qui allie maisons individuelles et voitures particulières, et ce d'autant que les risques liés au réchauffement climatique et à la crise énergétique sont de plus en plus prégnants.

- les évolutions sociétales pèsent également sur le devenir du territoire : vieillissement des populations, crise du contrat social, modes de vie et nouvelle sociabilité...
- Enfin, au-delà de son impact direct sur la ville et ses habitants, l'explosion de l'usine AZF le 21 septembre 2001 demeure une cicatrice dans la mémoire locale. Autour du slogan « Plus jamais ça, ni ici ni ailleurs ! », c'est toute la question des risques, technologiques ou naturels, qui s'impose dans l'élaboration des futurs documents de planification.

(1) La transformation des Schémas Directeurs valant SCoT au sens de la loi SRU est par ailleurs rendue obligatoire.

(2) Le Grand Toulouse, transformé depuis en Communauté Urbaine, regroupe 25 communes ; le Sicoval regroupe 36 communes (Communauté d'Agglomération) et la Communauté d'Agglomération du Muretain (CAM), créée plus récemment, 14 communes. Depuis 2002, afin d'accueillir les nouvelles intercommunalités compétentes en matière de SCoT, le SMEAT s'est élargi, passant de 63 communes à 83 communes, puis à 117.

Le choix d'un modèle de développement pour l'aire urbaine toulousaine

Les travaux du groupe de travail de l'aire urbaine

Une démarche "initiatique" s'attachant à satisfaire des objectifs de développement durable

Afin de répondre à l'obligation faite par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains d'établir des Schémas de Cohérence territoriale (SCoT) sur des territoires élargis aux aires urbaines, une réflexion est lancée en mars 2002 par le Préfet de Région à propos du devenir de l'aire urbaine toulousaine. Se constitue ainsi un « Groupe de réflexion aire urbaine » rassemblant des représentants des communes, du SMEAT, des EPCI, du Département, de la Région,

de l'État, des Chambres Consulaires et de l'Université.

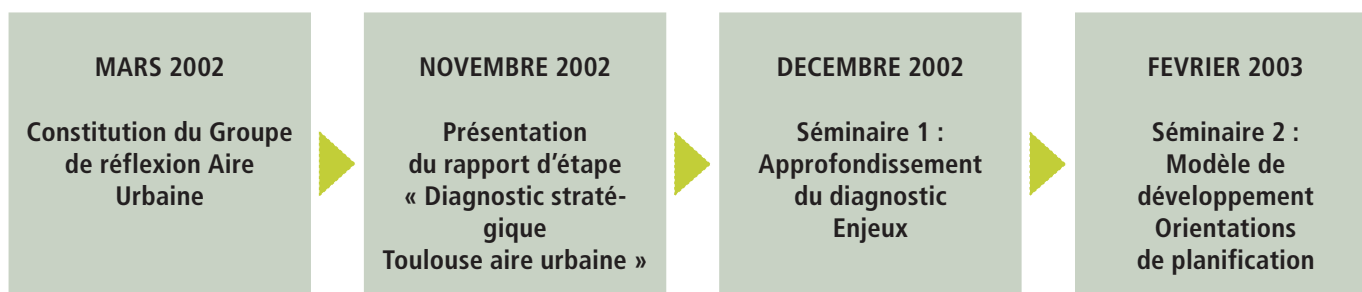
Ce Groupe est missionné pour établir, en préalable à l'engagement des futurs exercices de planification, un diagnostic stratégique de l'aire urbaine de Toulouse afin de confronter plusieurs scénarios de développement et, in fine, de proposer des périmètres pour le ou les futur(s) SCoT.

Cette démarche exploratoire fait écho aux réflexions portées alors par le SMEAT dans le cadre de l'actualisation du Projet d'Agglomération.

Le choix d'un modèle de développement

En décembre 2002, un séminaire permet de compléter et de partager le diagnostic stratégique à partir d'un document d'étape. En janvier 2003, un nouveau séminaire

ouvre le débat sur les enjeux, les modèles de développement à envisager pour l'aire urbaine et la démarche de projet à mettre en œuvre.



Quatre objectifs prioritaires

Le Groupe de travail a retenu quatre objectifs prioritaires pour un Projet de Développement Durable des territoires :

- **L'autonomie des territoires dans la complémentarité, qui implique :**
 - de prendre en compte dans le Projet d'Aménagement les territoires centraux métropolitains (cœur d'agglomération) se situant dans une même dynamique de développement ;
 - de renforcer les centralités secondaires et les bourgs périurbains afin de conforter l'émergence de territoires d'équilibre par rapport au cœur d'agglomération ;
 - de renforcer les territoires périphériques disposant d'une certaine autonomie et de constituer de véritables bassins de vie autour de polarités choisies.
- **L'intégration des habitants et l'accès à la ville pour tous ; il s'agit alors :**
 - de redéfinir les niveaux d'équipement nécessaires par rapport aux attentes des habitants et à la croissance de l'agglomération ;
 - d'accueillir des emplois au-delà du pôle urbain afin de mieux assurer l'équilibre habitants-emplois dans les bassins de vie ;
 - d'accroître la diversité de l'offre de logements et de s'appuyer sur les territoires disposant déjà d'un parc de logements diversifié ;
 - de favoriser la création d'emplois, notamment pour les personnes à moyenne ou faible qualification.
- **L'organisation des échanges dans l'aire urbaine et avec les autres territoires, qui implique de :**
 - de prendre en compte les incidences des grands projets d'infrastructure (route, fer, air) actuellement en débat et de veiller à intégrer leurs assiettes foncières dans les exercices de planification ;
 - d'intégrer le vaste territoire où s'effectue l'essentiel des déplacements domicile-travail dans la démarche de cohérence urbanisme-transport ;
 - de favoriser le développement urbain à proximité des axes de transport en commun (bus, métro, SNCF), notamment des gares périurbaines.
- **La gestion économe des ressources, la valorisation des espaces naturels et agricoles ; il s'agit ainsi :**
 - de définir une politique foncière portant sur les territoires urbains afin de garantir le développement et la diversité de l'occupation ;
 - de renforcer les interventions publiques en faveur de l'agriculture périurbaine (foncier, aide à l'installation, distribution des produits...) ;
 - de développer l'offre en espaces publics de nature et de loisirs ouverts au public, en cohérence avec le projet de trame Verte et Bleue du Schéma Directeur ; de protéger les espaces naturels sensibles ;
 - de prendre en compte, au niveau adéquat, la connaissance des risques et leur gestion (information, prévention, urgence) et de réduire les vulnérabilités de l'espace urbain.

Présentation des trois scénarios examinés par le Groupe de travail

Le scénario « fil de l'eau »

Description du « fil de l'eau »

L'étalement urbain suit les axes, la jonction est effectuée avec Montauban.

Le pôle urbain s'agrandit progressivement vers les villes proches (Saint-Lys, Grenade, Montastruc...). L'étalement de l'urbanisation accroît la dépendance des territoires

périphériques en matière d'emploi, d'équipements et de services et engendre un afflux de déplacements individuels vers le centre du pôle urbain difficilement gérable.

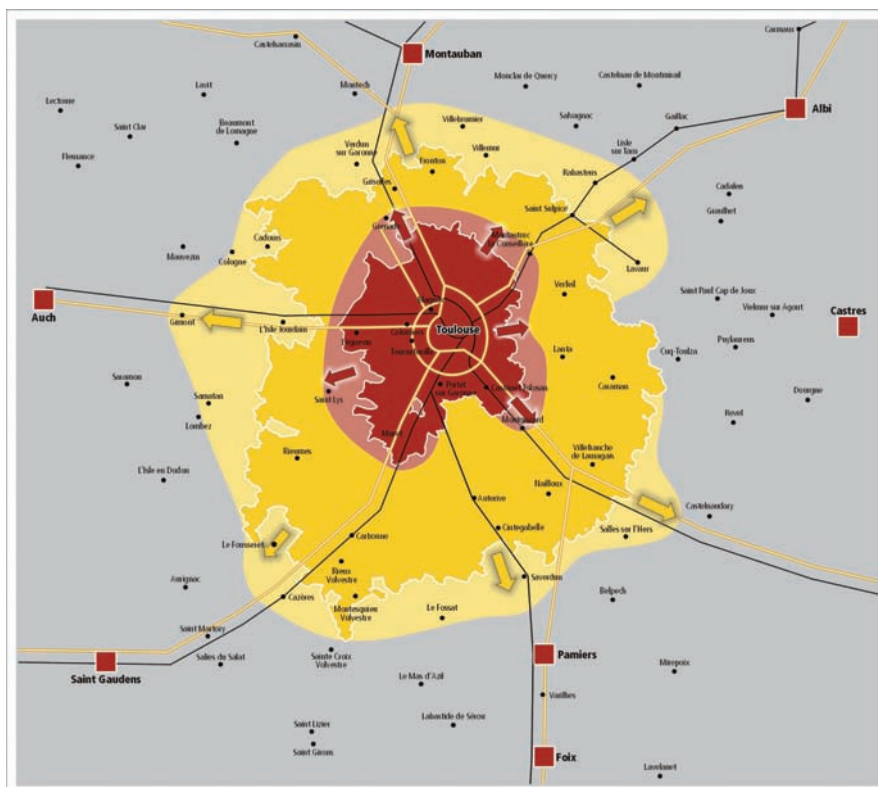
Enseignements du « fil de l'eau »

Il en découle à moyen terme un impact de saturation des réseaux routiers et l'impossibilité d'organiser un système de transports en commun public performant (urbanisation diffuse).

De ce fait, le SCoT actuel n'est plus à la bonne échelle de résolution des problèmes par rapport aux grands projets, à la protec-

tion des espaces agricoles et naturels, à la diversité des territoires et des populations et, en l'absence de polarités identifiées, aux risques de dilution des équipements et services.

En outre, les villes moyennes proches peuvent être fragilisées par l'apparition de couloirs de conurbation avec Montauban, Albi, Pamiers-Foix... ou par un manque d'attractivité par rapport à l'aire urbaine de Toulouse (Auch, Castres, Saint-Gaudens...).



Le scénario « Un pôle urbain renforcé, en réseau avec les villes moyennes proches »

Description du scénario

Le pôle urbain s'élargit pour intégrer les territoires à enjeux proches en matière d'attractivité, de dynamique, de réseaux de transports et de grands projets.

Ce scénario est orienté vers un urbanisme de proximité (accès aux équipements et services), plus dense aux abords des transports en commun.

Le pôle urbain renforcé devient le lieu privilégié du développement. La croissance de la couronne périurbaine est limitée (voire contrainte), ainsi que celle des espaces situés entre l'aire urbaine et les villes moyennes proches, ces dernières constituant alors des pôles d'appui pour un développement s'effectuant dès lors en complémentarité avec le pôle urbain de l'agglomération toulousaine.

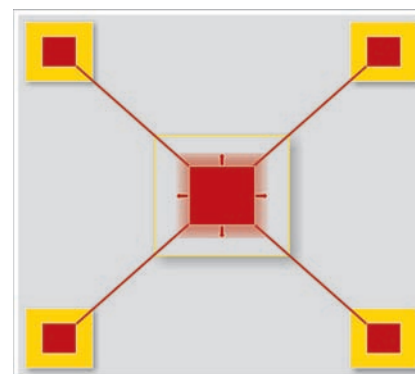
Enseignements du scénario

Ce scénario suppose une planification à l'échelle du pôle urbain élargi ainsi qu'une limitation de la croissance de la couronne

périurbaine. Les villes moyennes proches se dotent également de documents de planification sur leur propre aire urbaine.

Ce scénario est satisfaisant tant du point de vue de l'autonomie et de la complémentarité des territoires du pôle urbain et des villes moyennes que de l'organisation des échanges entre l'aire urbaine et les autres territoires. De plus, il privilégie la valorisation des espaces naturels et agricoles.

Cependant, dans la mesure où la valorisation de l'agriculture et le maintien des autres activités en constituent les deux seuls enjeux on peut se demander si un tel scénario offre un projet de territoire suffisant pour la couronne périurbaine.



Le scénario : « Un pôle urbain renforcé, associé à une organisation en réseau de bassins de vie quotidienne périphériques et des villes moyennes proches »

Description du scénario

Comme dans le scénario précédent, le pôle urbain s'élargit pour intégrer les territoires à enjeux proches en matière d'attractivité, de dynamique, de réseaux de transports et de grands projets.

Ce modèle est orienté vers un urbanisme de proximité (accès aux emplois, équipe-

ments et services), plus dense aux abords des transports en commun.

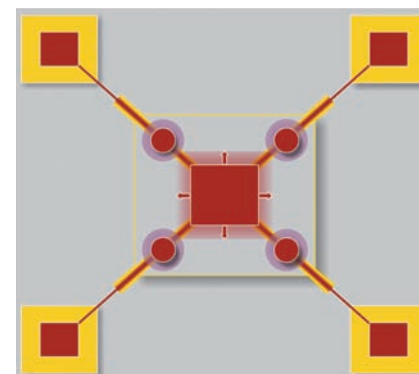
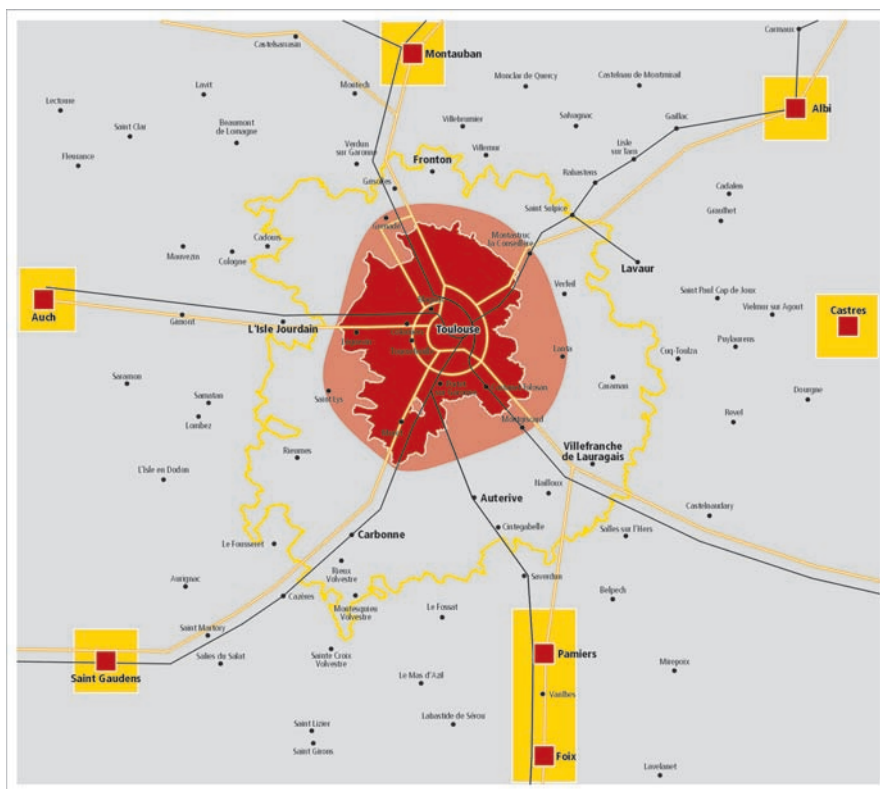
Plusieurs pôles d'équilibre à identifier sont situés sur les axes majeurs des infrastructures de transports (fer et route), au centre de bassins de vie périurbains (Carbonne, Auterive, Villefranche-de-Lauragais, Fronton...) et même au-delà (L'Isle-Jourdain, Lavaur...).

Il s'agit alors, en s'opposant à une conurbation dispersée, d'assurer le développement des villes moyennes en veillant à répartir les fonctions entre villes moyennes proches, polarités secondaires et pôle urbain. L'objectif est donc d'accroître l'autonomie des territoires.

Enseignements du scénario

Ce scénario permet de structurer le développement de l'aire urbaine en s'appuyant sur des pôles périphériques dont l'autonomie dépend des complémentarités possibles avec le développement du pôle urbain d'une part et les villes moyennes d'autre part.

Il convient cependant de noter qu'en l'absence conjuguée de cette recherche de complémentarité, de véritables intercommunalités de projet et d'une volonté forte en matière de planification concertée, ce scénario peut demeurer inopérant et ouvrir sur le scénario « fil de l'eau ».



Le choix d'un modèle de développement

Un examen de chaque scénario⁽³⁾ définit les avantages et inconvénients de chaque modèle de développement au regard des quatre objectifs prioritaires :

- **le scénario « fil de l'eau »** est évidemment rejeté. Ce scénario est particulièrement défavorable au regard des considérations environnementales retenues pour le territoire :
 - étalement de l'urbanisation, consommation importante et anarchique de foncier au profit de l'urbain ;
 - déstructuration des espaces agricoles et naturelles, induisant une perte de qualité paysagère, des perturbations fortes des fonctionnalités écologiques des espaces, des dysfonctionnements importants pour l'activité économique agricole, des perturbations susceptibles d'être graves du cycle de l'eau en raison d'une imperméabilisation non maîtrisée des sols ;
 - éloignement des zones d'habitat, d'emploi, de services, engendrant une augmentation forte des déplacements induits en volume et en distance ; les transports collectifs inopérants laissent la place au tout voiture, entraînant une croissance forte des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre associées ;
 - développement de formes urbaines de type habitat individuel (liées au contexte d'étalement urbain), très peu performantes en termes énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre.
- **le scénario « un pôle urbain renforcé, en réseau avec les villes moyennes proches »** propose une

autonomie et une complémentarité des territoires en s'appuyant sur un renforcement du pôle urbain et sur les villes moyennes ; il est orienté vers un urbanisme de proximité qui, en privilégiant l'urbanisation en continuité du pôle central, le long des axes de transport, facilite l'accès à la ville pour tous ; à l'inverse du scénario « fil de l'eau », il promeut la valorisation des espaces naturels et agricoles en limitant très fortement la croissance de la couronne périurbaine.

- **le scénario « un pôle urbain renforcé, associé à une organisation en réseau de bassins de vie quotidienne périphériques et des villes moyennes proches »** est aussi très volontariste mais diffère du précédent en ce qu'il propose une structuration de l'aire urbaine autour de pôles périurbains. Afin de permettre la constitution de véritables bassins de vie rapprochant habitat et emploi, ce scénario nécessite la recherche de complémentarités entre le pôle urbain et les pôles périurbains. L'enjeu de la gestion économe des ressources, et notamment la préservation des espaces naturels, suppose en outre une volonté forte en matière de planification.

En mai 2003, les réflexions engagées ont débouché sur le choix d'un modèle de développement correspondant à ce dernier scénario.

Une consultation menée au quatrième trimestre 2004 auprès des collectivités locales a permis de valider les orientations retenues, d'opter pour les grands secteurs géographiques porteurs d'une démarche de planification, soit un SCoT central et trois SCoT en pétales, et d'affirmer le modèle de développement.

La Charte de l'aire urbaine « Pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine » a été adoptée en 2005⁽⁴⁾. Elle justifie ainsi le modèle de développement choisi, « Un pôle urbain renforcé, associé à une organisation en réseau de bassins de vie quotidienne périphériques et des villes moyennes proches » :

« Après examen de différents scénarios, le modèle de développement retenu propose une structuration de l'aire urbaine autour du pôle urbain et de pôles d'équilibre (cf. scénario 2). Ce modèle nécessite la recherche de complémentarités entre ces pôles pour permettre la constitution de véritables bassins de vie rapprochant habitat et emploi. Le réseau ferré et ses gares permettent de faciliter les liaisons entre le pôle urbain, les pôles périphériques et les villes moyennes. L'enjeu de la gestion économe des ressources, et notamment la préservation des espaces naturels, supposera une volonté forte en matière de planification.

Le pôle urbain s'élargit pour intégrer les territoires à enjeux proches en matière d'attractivité, de dynamique, de réseaux de transports et de grands projets. Ce modèle est orienté vers un urbanisme de proximité (accès aux emplois, équipements et services), plus dense aux abords des transports en commun.

Plusieurs pôles secondaires à identifier sont situés sur les axes majeurs des infrastructures de transports (fer et route), au centre de bassins de vie périurbains (Carbonne, Auterive...) ou même au-delà (L'Isle-Jourdain, Lavaur...).

(3) Voir « L'aire urbaine en devenir », Synthèse des travaux du Groupe de réflexion Aire urbaine, mai 2003.

(4) Charte de l'Aire urbaine « Pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine », 2005.

Les villes moyennes proches servent de pôles d'appui dont l'enjeu est d'éviter la conurbation dispersée, d'assurer un bon développement et de veiller à répartir les fonctions entre les polarités secondaires et le pôle urbain. L'objectif est d'accroître l'autonomie des territoires.

Ce modèle a été retenu comme possible. Il permet en effet de structurer le développement de l'aire urbaine en s'appuyant sur des pôles périphériques dont l'autonomie dépend des complémentarités possibles avec le développement du pôle urbain d'une part et les villes moyennes d'autre part.

Cependant, des conditions sont posées : en l'absence de cette recherche de complémentarité, de véritables intercommunalités de projet, et d'une volonté forte en termes de planification concertée, ce modèle peut demeurer inopérant et ouvrir sur le scénario « fil de l'eau ».

Résultats de la consultation sur la Charte de l'aire urbaine (novembre 2004)

87 % des communes ont répondu :

- 84 % sont en accord avec les orientations du projet,
- 84 % sont favorables pour leur rattachement au secteur proposé,
- 64 % se sont prononcées pour quatre SCoT coordonnés par une structure Inter-SCoT.

Cette Charte s'impose aux Établissements Publics de SCoT ; tout exercice de planification devra en respecter le contenu : modèle de développement, axes, orientations et conditions de mise en œuvre.

A cette fin, chaque Établissement Public de SCoT prend, dès sa création, une délibération visant :

- à approuver la charte et à s'engager à la mettre en œuvre dans son exercice de planification ;
- à devenir membre d'une structure Inter-SCoT dénommée « GIP de l'aire urbaine toulousaine ».

Cette structure InterSCoT, dont les établissements publics de SCoT sont les seuls membres à voie délibérative, est garante du respect par ses membres des objectifs et des engagements de la Charte. Elle est parallèlement chargée de mener le programme d'études mutualisées nécessaire à l'élaboration des différents SCoT⁽⁵⁾. Elle seule peut éventuellement proposer des évolutions de la charte institutive, évolutions qui ne pourront être actées qu'après délibérations concordantes et unanimes des Établissements Publics de SCoT membres de l'InterSCoT.

Un Groupement d'Intérêt Public, GIP InterSCoT de l'aire urbaine toulousaine, est créé. Il regroupe les quatre établissements publics de SCoT, dont le SMEAT, et associe les collectivités territoriales, les Chambres consulaires et les Services de l'État.

(5) Les documents suivants ont été réalisés sous l'égide de l'InterSCoT à l'intention des Établissements Publics de SCoT : Documents contributifs aux diagnostics de SCoT, à l'État Initial de l'Environnement, au PADD (Vision stratégique), aux DOG (cahier de préconisations).

Des choix de développement démographique en accord avec ce modèle

Pour répondre à la forte attractivité du territoire, tout en réfutant l'hyperconcentration dans l'agglomération toulousaine et l'étalement urbain autour de celle-ci, des hypothèses volontaristes ont été retenues et mises en cohérence avec le modèle de développement choisi :

- affectation d'une partie de la croissance démographique au bénéfice des villes moyennes proches de l'ordre de 50 à 60 000 habitants ;
- répartition équilibrée au sein du pôle urbain dont le rôle d'accueil est renforcé (environ 80 % des nouveaux habitants) ;
- volonté de favoriser la structuration des pôles d'équilibre au sein de la couronne périurbaine en leur affectant une grande partie de la croissance de ce territoire (de l'ordre de 50 % de celle-ci).

Les deux hypothèses présentées dans la Charte répondent à ces objectifs. Elles ne divergent que par l'intensité de la croissance attendue : basée sur la tendance 1990-1999 pour la première, et sur la période récente – où la croissance semble légèrement supérieure – pour la seconde⁽⁶⁾.

Une contribution de l'InterSCoT à l'élaboration des PADD

Adoptée par l'InterSCoT en 2010, la Vision Stratégique décline le projet pour les Établissements Publics de SCoT au niveau de l'élaboration des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Elle reprend les grandes orientations en matière de cahiers des charges (accueil de population, construction de logements, développement de l'emploi...), de politiques publiques et de principes d'application du modèle de développement (concepts et cartes stratégiques).

La Vision Stratégique inscrit les principes fondamentaux à retenir dans chacun des quatre SCoT :


- la polarisation du développement et la construction de bassins de vie dotés en emplois, en logements et en équipements et services indispensables à l'accueil des populations ;
- le rééquilibrage habitant-emploi des territoires au bénéfice d'un nouveau modèle de développement économique fondé sur le desserrement des activités, ;

- l'acceptation d'une limite franche urbain-rural (« Couronne verte ») eu égard à une nécessaire gestion économe des ressources (foncier, agriculture, équipements liés au développement urbain) et la promotion d'un système de déplacements multimodal au service d'un développement urbain maîtrisé.

Une démarche prospective en accompagnement du projet

L'ensemble de la démarche du projet InterSCoT s'appuie sur des éléments de prospective (vieillesse des populations, enjeux climatiques et énergétiques, modes de vie, mondialisation de l'économie...) mobilisés notamment lors de deux Séminaires de prospective qui ont réuni, autour d'experts nationaux, les élus et les acteurs de l'aire urbaine de Toulouse.

(6) Ces hypothèses se retrouvent également dans le diagnostic du SCoT de la Grande agglomération toulousaine.



La traduction du modèle de développement de l'aire urbaine toulousaine dans le SCoT de la Grande agglomération toulousaine

La déclinaison du modèle retenu au niveau du PADD

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) constitue une étape clé dans le processus d'élaboration du futur Schéma de Cohérence Territoriale de la Grande agglomération toulousaine. Tirant les conséquences du Diagnostic et de l'État Initial de l'Environnement, il présente en effet les grands choix stratégiques du projet de territoire du SMEAT.

Le PADD traduit une démarche de développement durable pour une agglomération plus mixte, plus économe en ressources (naturelles, énergétiques et foncières), et capable d'accueillir dans de bonnes conditions ses nouveaux habitants en leur proposant d'une part une diversité d'activités, de logements et d'équipements et services, et, d'autre part, une accessibilité en transports en commun performante.

Il inscrit explicitement le projet en pleine cohérence avec la Charte de l'aire urbaine et la Vision Stratégique définie à l'échelle de l'InterSCoT de l'aire urbaine toulousaine. Il en reprend les principales orientations, qu'il précise et adapte en fonction du contexte propre de la Grande agglomération toulousaine. La première partie du PADD expose ainsi les principes fondamentaux de la Vision stratégique accompagnés des cartes stratégiques.

Le PADD explicite pour chacun de ces principes les enjeux sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine⁽⁷⁾.

(7) Un glossaire InterSCoT annexé à la Vision Stratégique définit les concepts afin d'harmoniser les différents projets et leur compréhension (langage commun).

Les grandes options

Les hypothèses démographiques, d'emplois et de logements

Elles s'inscrivent nécessairement en réponse à des projections estimées en matière d'accueil de population et d'emplois à l'horizon 2030, élaborées au niveau de l'InterSCoT puis déclinées et discutées au sein du SMEAT. Ces projections, qui ne sont ni des prédictions ni des objectifs à atteindre, relèvent à la fois de l'analyse du contexte toulousain sur les années précédentes et d'objectifs politiques affichés en matière d'aménagement du territoire (Charte InterSCoT).

Elles constituent ainsi un cadre négocié d'accueil maximum auquel il convient de se préparer. Si la Grande agglomération toulousaine est en mesure de répondre à une sollicitation importante en matière de logements, d'emplois, de desserte et de ressources, elle sera d'autant plus à même de répondre à une mobilisation moindre dans l'hypothèse d'un ralentissement du développement.

Deux hypothèses de croissance sont explorées :

1. Maintien des objectifs de la Charte, soit + 14 000 habitants par an dans l'InterSCoT, dont 80 % dans le SCoT Grande agglomération toulousaine.
Pour le SMEAT, cela se traduit par un accueil de + 250 000 habitants en 2030, et de + 115 000 emplois afin de maintenir l'équilibre actuel habitants / emplois.
2. Au regard de la forte croissance actuelle, application d'une croissance accentuée de + 16 500 habitants par an dans

l'InterSCoT, dont 80 % dans le SCoT Grande agglomération toulousaine.

Pour le SMEAT, cela se traduit par un accueil de + 300 000 habitants en 2030, et de + 140 000 emplois afin de maintenir l'équilibre actuel habitants / emplois.

Dans la mesure où elle peut s'adapter à une éventuelle croissance moins forte, c'est cette hypothèse qui est préférentiellement retenue par le SMEAT pour établir le projet de PADD.

En matière de logements, les besoins et les objectifs sont fondés sur l'hypothèse d'un ratio moyen de l'ordre de deux personnes par logement en 2030 contre 2,24 en 1999.

Ce ratio découle des tendances lourdes observées depuis les années soixante (décohabitation, divorce, phénomène de double résidence, démolition du parc vétuste). Plusieurs scénarios ont été étudiés : le premier s'appuie sur les spécificités locales (profil démographique des communes), tandis que le second intègre des tendances nationales (amortissement de la baisse de la taille moyenne des ménages : reprise de la natalité, réduction de l'écart homme/femme pour l'espérance de vie).

Pour estimer l'ensemble des besoins en logements, des hypothèses ont également été établies sur le taux de vacance (pour assurer la fluidité du marché), l'évolution de la structure du parc (part des résidences secondaires et logements occasionnels) et le taux de renouvellement du parc de logements.

En conclusion, pour se préparer à ces perspectives démographiques, les besoins

en logements sont estimés de 200 000 à 230 000 logements supplémentaires à l'horizon 2030 (en incluant le renouvellement du parc), soit une construction moyenne annuelle de 9 000 à 10 500 logements – ce qui implique un effort de construction par rapport au rythme actuel : 7 800 logements mis en chantier annuellement entre 1999 et 2005.

Un développement territorial polarisé

La Grande agglomération toulousaine doit ainsi se préparer à accueillir 300 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, et dans cette hypothèse, la ville-centre pourrait accueillir 90 000 habitants au minimum, le solde étant accueilli :

- un accueil prioritaire de la population nouvelle (70 % à 80 %) se ferait au sein de la Ville intense, dans les zones les mieux desservies et équipées, identifiées comme lieu privilégié d'intensification urbaine.
Le périmètre de la Ville intense répond à plusieurs caractéristiques :
 - des transports en commun performants assurant un « cadencement » minimal au quart d'heure en moyenne, à horizon 2030,
 - des pôles d'équipements et services,
 - des établissements d'enseignement secondaire (collèges et lycées),
 - des activités et des emplois.
- sur les zones périurbaines proches, un développement mesuré pourra avoir lieu, s'appuyant sur un principe de structuration des territoires en bassins de proximité et permettant d'offrir à la

population un niveau essentiel d'équipements, de services et de commerces répondant aux besoins quotidiens des habitants.

Le SMEAT avant d'arrêter ces grandes options, a envisagé des alternatives sur :

- le périmètre plus ou moins vaste de la Ville intense,
- la répartition des objectifs d'accueil de la population entre la Ville intense et le développement mesuré qui en découle,
- les densités urbaines attendues en cohérence avec le renforcement des transports collectifs.

La réponse aux enjeux environnementaux

Tout au long de sa réflexion, la Grande agglomération toulousaine a affirmé sa volonté de maîtriser de façon cohérente et sur le long terme son aménagement et son développement urbain, mais aussi de redonner toute leur place aux espaces "ouverts" (non urbains) de son territoire.

En écho aux exigences posées par le Grenelle de l'Environnement visant à lutter contre les changements climatiques et à maîtriser la demande en énergie, elle s'engage à répondre spécifiquement aux principaux enjeux environnementaux identifiés localement :

- maintenir et développer une économie agricole périurbaine ;
- préserver et valoriser l'élément eau ;
- préserver la richesse paysagère des lieux ;
- enrayer la perte constatée de biodiversité ;
- redonner une nature de proximité aux habitants ;
- renoncer également à intervenir sur certains espaces naturels...

L'objectif visé est bien de maîtriser

durablement le développement et le fonctionnement du territoire dans sa globalité.

En s'engageant à révéler en préalable les espaces stratégiques composant la trame naturelle et agricole du territoire, le SMEAT affirme la nécessité d'une intégration cohérente de ces espaces sur l'ensemble du territoire afin de garantir effectivement leur pérennité, et une intégration déclinable à toutes les échelles de planification et de projet.

Il identifie ainsi les espaces naturels remarquables et territoires de fonctionnement écologique, les espaces agricoles à enjeu, les grands paysages identitaires et certains paysages rapprochés, mais aussi les espaces d'"opportunité", aujourd'hui secteurs de contrainte pour l'urbanisation (nuisances, risques) mais qui demain constitueront des atouts pour le maillage vert et bleu du territoire.

Au-delà de cette protection, ces espaces sont désormais surtout considérés comme de nouveaux territoires de projets "non urbains" participant à l'équilibre et à la dynamique de la Grande agglomération toulousaine.

La constitution d'un maillage vert et bleu à partir du réseau hydrographique et de la trame verte et boisée du territoire est la voie choisie pour révéler ces espaces "ouverts" en les mettant en relation et en permettant à plusieurs fonctionnalités de s'y côtoyer.

S'appuyant sur les espaces les plus fragiles soumis à la pression foncière qui s'affirme aux abords immédiats de la Ville intense, le projet de Couronne verte s'inscrit dans une perspective de développement durable et partagé de territoire. La nécessité d'une gouvernance affirmée est en outre mise au premier plan : à long terme en effet, la protection de cette Couronne sera

renforcée grâce à la mise en place de partenariats avec les acteurs agricoles et grâce aux investissements publics des collectivités locales et territoriales. La Couronne verte contribuera ainsi d'autant mieux au contrôle de la croissance de la ville et au maintien de l'équilibre entre espaces urbains et ruraux⁽⁸⁾.

Fort de sa volonté d'interrompre les processus à l'œuvre en matière d'étalement urbain et de consommations énergétiques, le SMEAT pose en priorité la construction d'une ville compacte, d'une ville des proximités, qui implique à la fois une stratégie foncière globale cohérente et une stratégie de desserte en transports collectifs efficace. Il fait ainsi le choix de la sobriété énergétique, et donc du développement d'énergies alternatives renouvelables. Au travers des conditions fixées à l'expansion urbaine, il étend enfin ces principes d'aménagement et de développement durables à la question de la gestion économe des autres ressources nécessaires, telles que l'eau ou les granulats.

Visant à (re)trouver de bonnes pratiques en matière d'aménagement du territoire, le SMEAT souhaite intégrer dès l'amont une véritable culture de "sécurité et de santé des populations" dans la façon de faire et de vivre la ville, et réorienter ainsi les comportements des acteurs publics et privés, mais aussi des populations.

La maîtrise de l'urbanisation liée à l'établissement de conditions à l'expansion urbaine, mais aussi et surtout la prévention constituent des outils essentiels pour intégrer les risques, la qualité des ressources (eau, air), l'environnement sonore des populations ou la gestion des déchets dans les processus de développement durable du territoire.

(8) Visé par la loi SRU, la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement (dite loi Grenelle I) et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II).

Le choix d'un parti d'aménagement

Le PADD insiste sur la responsabilité de la Grande agglomération toulousaine dans la réussite du projet de l'InterSCoT. Le SMEAT joue un rôle essentiel dans la maîtrise de la métropolisation et dans la lutte contre l'étalement urbain : il doit donc accueillir en priorité la croissance démographique et ainsi garantir aux populations actuelles et futures, dans toute leur diversité, une qualité du cadre de vie, une offre de logements diversifiée et abondante et des équipements et services urbains de bon niveau.

Le SMEAT vise aussi la mise en œuvre des objectifs de polarisation du développement et du rayonnement métropolitains. Pour ce faire, il doit accompagner le desserrement des activités économiques et favoriser l'autonomie des différents territoires de l'aire urbaine.

Enfin, au regard du haut niveau de service proposé dans le cœur d'agglomération, la recherche d'une accessibilité multimodale, connectée aux grands réseaux de transports nationaux et internationaux, doit prévaloir dans la définition d'un système durable et performant de déplacements à l'horizon 2030.

En ce qui concerne les nouveaux habitants et la construction de logements, les équipements et services, l'activité économique, l'environnement et les déplacements, des objectifs stratégiques sont fixés pour les politiques publiques dans le PADD (partie 3).

Le projet d'aménagement est présenté et justifié dans la partie 4 : « Le parti d'aménagement, des concepts à une vision territoriale stratégique ».

L'objectif explicite est de traduire les principes retenus par l'InterSCoT (Charte, Vision stratégique) pour le SCoT de la Grande agglomération toulousaine et d'identifier clairement :

- ce qui relève d'une cohérence à l'échelle de l'aire urbaine : les fondamentaux, qui doivent faire l'objet d'un accord entre les territoires et d'une convergence des moyens dans la mise en œuvre (coopération d'objectifs entre acteurs) ;
- ce qui est spécifique à la Grande agglomération toulousaine en raison de sa dynamique urbaine propre, des fonctions métropolitaines qu'elle assure et de sa responsabilité vis-à-vis des autres territoires, notamment en matière d'accueil de population et de maîtrise de l'étalement urbain.

Comme la Vision stratégique, le parti d'aménagement est décliné autour de trois verbes - Maîtriser, Polariser, Relier. Ces orientations sont accompagnées d'illustrations schématiques et de cartes stratégiques qui traduisent les concepts développés à l'échelle de la Grande agglomération toulousaine et de l'InterSCoT.

Les quatre points forts du parti d'aménagement

Il s'agit tout d'abord de "maîtriser l'urbanisation", de faire fructifier le capital naturel et agricole, bien commun du territoire. Pour cela, le projet s'engage à :

- révéler en préalable les espaces stratégiques composant la trame naturelle et agricole du territoire, c'est-à-dire les espaces naturels remarquables et territoires de fonctionnement écologique, les espaces agricoles à enjeu, les grands paysages identitaires et certains paysages rapprochés ;
- valoriser les espaces ouverts à travers un maillage "vert et bleu" et inscrire un projet de Couronne verte.

Afin de "polariser" le développement, il s'agit de promouvoir un modèle urbain polycentrique et hiérarchisé, ce qui implique une volonté forte afin de :

- structurer l'agglomération autour de territoires "à vivre" sur la base d'une organisation en quadrants (espace de fonctionnement des habitants) dont l'équilibre est à favoriser ;
- promouvoir la « Ville intense » bien desservie par les transports en commun, les équipements et les services ; véritable lieu de mixité urbaine, la Ville intense porte une grande partie des enjeux de renouvellement urbain et de densité ;

- polariser la croissance sur les principales centralités urbaines pour mieux maîtriser le développement du territoire (cœur d'agglomération, centres urbains, centralités sectorielles...) ; le projet de quatre portes métropolitaines renforce cette polarisation sur des territoires d'interface bien équipés (dont l'interconnexion des réseaux de transports en commun) ;
- développer les complémentarités et les synergies avec les villes moyennes afin de conforter le rayonnement de la métropole toulousaine et de garantir un bon niveau des équipements et des services métropolitains (accueil, culture, enseignement, recherche, transport...) ; des rencontres entre SCoT de l'espace métropolitain sont ainsi prévues.

Le PADD traduit spatialement le modèle de développement économique, il s'engage à :

- révéler et conforter des pôles économiques métropolitains ;
- promouvoir le développement économique au sein de quartiers mixtes capables d'accueillir une forte densité d'activités et d'habitat, en y favorisant le renouvellement urbain ;
- appuyer le développement économique sur les centralités sectorielles, relais de la Ville intense (Muret et le "triangle du Sicoval Sud") ;
- favoriser l'émergence de filières de diversification des activités et des emplois afin de se prémunir contre les crises sectorielles et de permettre l'accès à l'emploi ;

- hiérarchiser l'offre commerciale par bassin de consommation en fonction des besoins des ménages en reprenant les recommandations du Document d'Aménagement Commercial (DAC)⁽⁹⁾.

Afin de "relier" les territoires et les hommes, le PADD justifie une organisation en bassins de vie arrimés à un cœur d'agglomération maillé, avec comme déclinaisons :

- un système de déplacements durable privilégiant densité et mixité urbaine aux abords des lignes de TC, ce qui demande de conforter les bassins de mobilité tels que vécus par les habitants et de passer de "l'étoile à la toile" dans le cœur d'agglomération, c'est-à-dire de mailler davantage ce territoire en système de transports en commun ;
- la nécessité de préserver l'accessibilité routière, ferroviaire et aérienne de la métropole.

Les articulations nécessaires avec les territoires limitrophes

Dans un souci de cohérence des territoires, la partie 5 du PADD justifie les choix opérés sur l'agglomération toulousaine du point de vue de leur impact et de leurs complémentarités avec les trois autres SCoT. Ces choix sont déclinés par grands secteurs géographiques, intégrant les territoires du Smeat concernés.

⁽⁹⁾ Soumis à l'enquête publique en 2010.

La traduction dans le document d'orientations générales (DOG)

Les prescriptions et les recommandations

Le DOG décline les choix politiques du Projet d'Aménagement et de Développement Durable en matière d'orientations. Une annexe précise la correspondance entre ces entrées et ce que préconise la loi.

La justification de chaque règle est indiquée dans le texte qui rappelle les grandes orientations du PADD. Une distinction est faite entre, d'une part, les éléments (textes et documents graphiques) relevant directement du DOG dans sa valeur opposable (les prescriptions) et, d'autre part, les éléments d'accompagnement du projet, sans caractère réglementaire, renvoyant à des modes opératoires impliquant souvent plusieurs collectivités ou partenaires de l'aménagement (les recommandations).

Le pilotage du projet

Les implications des différentes collectivités et des divers partenaires de l'aménagement sont mises en évidence, ainsi que l'exigence d'un réel pilotage de ce projet ambitieux par le SMEAT. Ce pilotage porte d'une part sur la bonne articulation entre les différentes prescriptions et recommandations en matière de maîtrise du développement, de polarisation et de mobilité durable et, d'autre part, sur le phasage cohérent dans le temps de ce projet de territoire.

En appui à la mise en œuvre du projet, trois cartes sont présentées :

- la carte de cohérence environnementale,
- la carte de cohérence urbaine,
- la carte de cohérence urbanisme-transport.

La mise en œuvre du SCoT et l'harmonisation des politiques publiques sont précisées dans le document.

Enfin, afin de piloter le projet, un suivi régulier est préconisé qui permettra d'évaluer l'avancement du projet et sa traduction au regard des évolutions conjoncturelles et/ou structurelles.

L'élaboration d'un Outil de Veille sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs affichés dans le DOG est posé comme un objectif.

