

# 5

# scot

grande agglomération toulousaine  
schéma de cohérence territoriale

Construire ensemble notre territoire

## PROJET

### Justification des choix retenus



janvier 2016



**smeat**  
www.scot-toulouse.org



# Sommaire

Préambule	2
Chiffres-clés	4
La grande agglomération toulousaine	5
<b>Contexte de l'élaboration du SCoT 2012</b>	<b>7</b>
<b>La première mise en révision du SCoT</b>	<b>9</b>
<b>Le choix d'un modèle de développement pour l'aire urbaine toulousaine</b>	<b>13</b>
Une démarche s'attachant à satisfaire des objectifs de développement durable	13
Le choix d'un modèle de développement	13
Présentation des trois scénarios examinés par le Groupe de travail	14
<b>La traduction du modèle de développement de l'aire urbaine toulousaine dans le SCoT de la Grande agglomération toulousaine</b>	<b>21</b>
La déclinaison du modèle retenu au niveau du PADD	21
Le choix d'un parti d'aménagement	21
La traduction dans le document d'orientations et d'objectif (DOO)	22
<b>Hypothèses formulées et choix retenus</b>	<b>23</b>
<b>ACCUEILLIR</b> la population et développer l'offre d'emplois et de logements	23
<b>MAÎTRISER</b> l'étalement urbain	24
<b>POLARISER</b> le développement	25
<b>RELIER</b> les territoires et les hommes	27
<b>PILOTER</b> la cohérence du projet et sa mise en œuvre	28

# Préambule

L'aire urbaine de Toulouse est un territoire de plus de 5 400 km<sup>2</sup> de surface réunissant 453 communes. Aujourd'hui, plus d'un million d'habitants peuple ce vaste espace dont l'attractivité, tant démographique qu'économique, est remarquable. Pourtant, une « crise de croissance » menace ce territoire : étalement urbain, engorgement des réseaux de communication, accessibilité difficile, crise du logement...

Sur la partie la plus centrale de l'aire urbaine de Toulouse, des exercices de planification avaient déjà été menés avant le premier SCoT approuvé en 2012 : un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme en 1982, puis un Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine en 1998... Si ces documents avaient permis de fixer des objectifs d'aménagement et de définir des orientations pour les politiques publiques, leurs effets étaient limités du fait de leur périmètre trop restreint (59 communes) au regard de l'étalement urbain. Face à ce constat, ces questions ont été traitées, dès 2003, de manière cohérente entre le territoire central et les autres territoires qui constituent l'aire urbaine, au sein d'un Groupement d'Intérêt Public InterSCoT, chaque territoire gardant la maîtrise de son développement local.

Le premier 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 «Inno-métro»**, 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'Innopole 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 Durables (PADD) et n'avait pas d'impact sur l'Évaluation Environnementale du SCoT.

2/ d'une **première 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'Orientation et d'Objectifs (DOO) 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 première 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 Durables (PADD) et n'avait pas d'impact sur l'Évaluation Environnementale du SCoT.

La présente révision du SCoT remanie le projet d'aménagement (s'appliquant à un périmètre de 114 communes\*) au prisme des enjeux et objectifs retenus par le Grenelle de l'Environnement et de la loi ALUR. Il doit permettre de renouveler les approches et d'actualiser les enjeux propres à la grande agglomération toulousaine. Toutefois il conserve les objectifs du SCoT initial : accueillir les habitants dans les meilleures conditions, maîtriser le développement et ses effets sur l'environnement, polariser les activités, les services et les logements et mieux relier les territoires entre eux.

Le présent document explique les scénarios envisagés et les choix finalement retenus en explicitant ces options au regard du cadre réglementaire et des objectifs poursuivis.

---

\* Périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2015, issu de plusieurs évolutions intervenues dans le cadre des recompositions intercommunales

# Chiffres-clés

Dernières données disponibles :

## **SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine**

1 200 km<sup>2</sup>  
114 communes  
964 000 habitants  
500 000 emplois  
+ 5 200 emplois salariés privés par an depuis cinq ans  
10 700 logements autorisés par an depuis cinq ans  
183 000 m<sup>2</sup> de grandes surfaces autorisées en cinq ans  
48 000 hectares de SAU

## **Aire urbaine de Toulouse** (périmètre Insee 2008)

5 400 km<sup>2</sup>  
453 communes  
1 250 000 habitants  
568 000 emplois  
+ 5 700 emplois salariés privés par an depuis cinq ans  
+ 13 300 logements autorisés par an depuis cinq ans  
+ 257 000 m<sup>2</sup> de grandes surfaces autorisées en cinq ans  
323 000 hectares de SAU

Données disponibles en 2008 :

## **Rappel diagnostic du SGAT 2012**

1 200  
117  
935 000  
480 000  
+ 10 000  
9 200  
299 000 (période 2004-2008)  
53 000





# Contexte de l'élaboration du SCoT 2012

## 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

Au moment où la loi SRU (du 13 décembre 2000) décidait de substituer les SCoT aux anciens schémas directeurs, les politiques publiques sont confrontées à de nouveaux enjeux qui motivent une révision du SDAT. 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<sup>(1)</sup> ;
- 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 périurbains et les villes

(1) Le Grand Toulouse, transformé depuis en Toulouse Métropole, regroupe 37 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 114.

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.

# La première mise en révision du SCoT

## Une obligation réglementaire

Concomitamment à l'élaboration du SCoT de la grande agglomération toulousaine les lois dites « grenelle » ont vu le jour. Si la loi grenelle 1 a été votée avant l'arrêt du projet de SCoT, la loi d'engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) n'a été adoptée qu'après.

Le projet de SCoT 2012, par anticipation, a recherché la meilleure prise en compte des objectifs de ces lois, et notamment des sujets suivants, alors nouveaux ou renforcés :

- Consommation foncière
- Continuités écologiques
- Cohérence urbanisme/transport
- Aménagement commercial
- Transport en commun
- Intensification urbaine et densification
- ...

Cependant, dans l'attente du texte définitif de la loi ENE, le SCoT 2012 n'a pu en intégrer l'ensemble des attendus. Dès lors, la grenellisation du SCoT 2012 avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 apparaissait indispensable.

Depuis 2010 (arrêt du projet de SCoT) plusieurs lois ont renforcé ou fait évoluer le contenu des SCoT. Il s'agit notamment des lois Alur, Laaaf, ACTPE, Duflo.

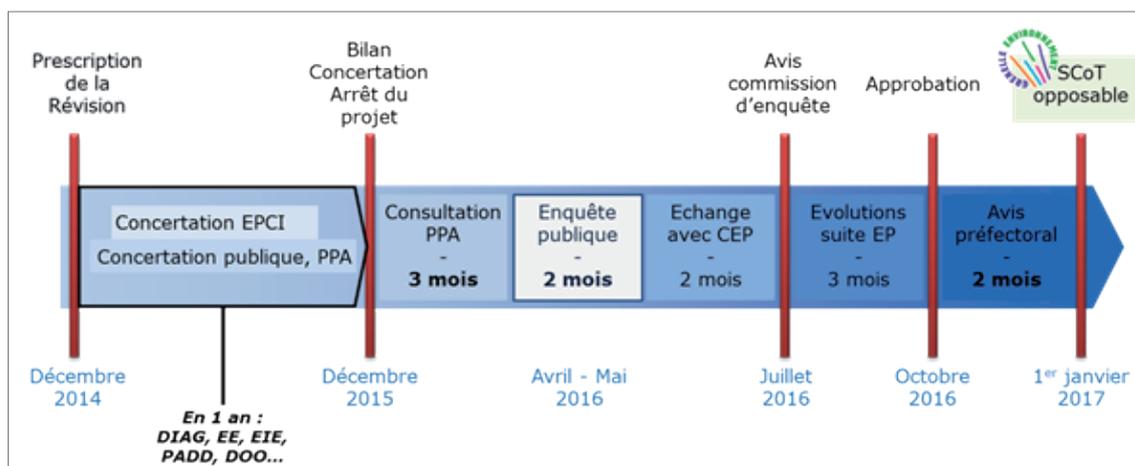
Ces lois ont rendu nécessaire une évolution du SCoT de la grande agglomération toulousaine sur les sujets suivants :

- Biodiversité
- Mesure de la consommation d'espaces sur 10 ans
- Qualité paysagère
- Développement touristique et culturel
- Développement des communications électroniques
- Prise en compte les temps de déplacement
- Objectif de limitation de la consommation foncière par secteur
- ...

De plus, le SCoT de la Grande agglomération toulousaine, approuvé le 15 juin 2012, a fait l'objet d'un contentieux. Par jugement du 13 mai 2015, le Tribunal administratif de Toulouse a confirmé la légalité du SCoT, à l'exception de deux points pour lesquels il a critiqué la formulation trop impérative.

Cette annulation partielle ne remettant en cause aucun des objectifs et des grandes orientations du SCoT, la Révision a permis d'améliorer la rédaction du document sans en impacter les équilibres.

L'exigence du cadre réglementaire en matière de grenellisation a fortement orientée cette première révision du SCoT, tant d'un point de vue des contenus que du calendrier.



En effet, en matière de calendrier, la prise en compte des échanges électoraux (municipales de 2014) et des phases obligatoires et incompressibles de la procédure de révision (consultation, enquête publique, avis du Préfet...) et ce, sans prendre le risque d'une caducité du SCoT au 1<sup>er</sup> janvier 2017, a conduit les élus du Smeat à bien identifier les principes de cette révision.

### Les principes de la révision

Compte tenu du calendrier contraint il s'est agi de bien repérer quels étaient les contenus qui pouvaient et devaient évoluer. Trois niveaux de contenus du SCoT 2012 ont pu être identifiés :

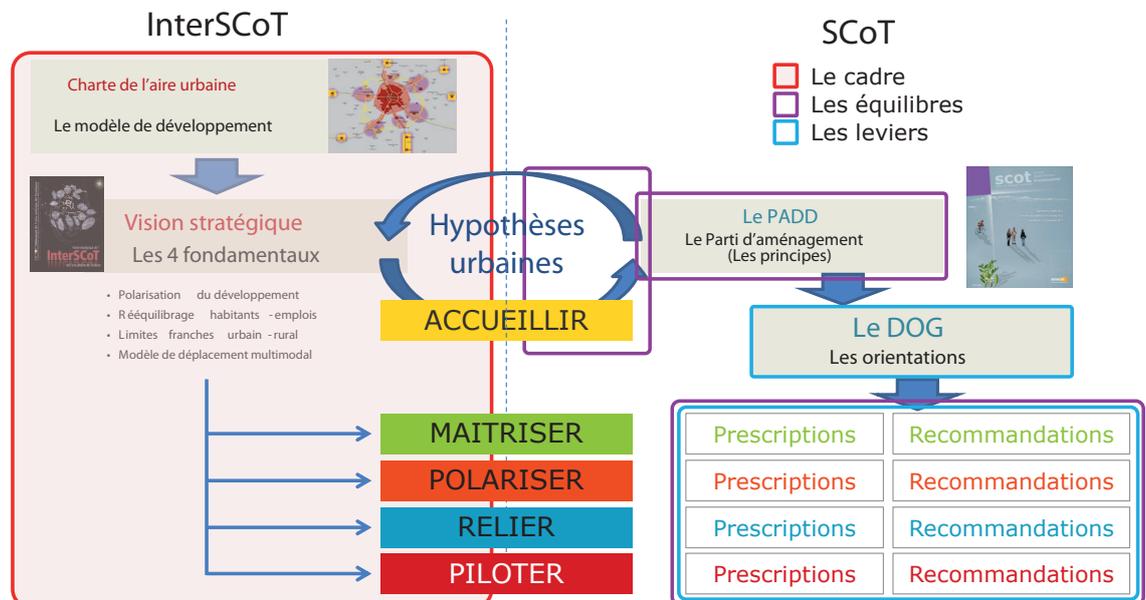
- **Le cadre** : ce sont les éléments du projet partagé à l'échelle de l'InterSCoT. S'agissant de fondamentaux ce cadre ne saurait être réinterrogé par des éléments nouveaux, et ne pourra l'être sans travaux spécifiques à l'échelle de l'intercote.
- **Les équilibres** : ces éléments relèvent du projet politique défini dans le PADD 2012 mais également de certaines prescriptions dont la remise en cause appellerait une évolution profonde du DOO et impacterait des éléments du PADD. Deux ans après son approbation (2012-2014) le SCoT n'appelle pas de remise en cause profonde du projet de territoire adopté par les élus du Smeat.
- **Les leviers** : s'agissant des moyens d'atteindre les objectifs fixés, une évolution plus importante est possible dès lors qu'il n'y a pas d'impact sur le cadre et les équilibres du SCoT.

La relecture du SCoT approuvé en 2012, selon une grille « **cadre / équilibres / leviers** », a permis, à la fois :

- de **ré-expliciter**, de manière synthétique, **le SCoT 2012** ;
- d'en distinguer ses **éléments selon leur importance** dans le « système » du SCoT et, par conséquent, selon la **plus ou moins grande facilité à les faire évoluer**, le cas échéant.

Ces éléments ont notamment conduit au maintien du nombre de pixels (hors pixels consommés) et à une stabilité des surfaces protégées en espaces agricoles, naturels et forestiers.

Les éléments ci-après proposent un résumé de cette présentation synthétique du SCoT (cadre + équilibres).



## ACCUEILLIR

**Être en capacité d'accueillir 250 000 à 300 000 habitants supplémentaires sur 2008-2030, et répondre aux besoins en logements dans toute leur diversité.**

*Nombre d'habitants nouveaux à accueillir : au moins 90 000 habitants en ville centre ; 70 à 80% du solde de la Ville Intense ; le reste en Développement Mesuré.*

*Produire 218 000 logements à l'horizon 2030, soit 9 000 par an en moyenne.*

*Ces capacités globales de logements nouveaux (à l'échelle du SCoT), sont réparties entre EPCI.*

*Produire massivement des logements diversifiés.*

*Renforcer l'offre locative sociale : atteindre 20% de logement social dans l'ensemble du parc de chaque EPCI.*

**Maintenir le ratio habitant emploi à 2,2, pour préserver la capacité de desserrement de l'emploi vers les autres SCoT.**

*Accueillir de 100 000 à 150 000 emplois supplémentaires sur 2008-2030.*

*Tendre vers les ratios habitants/emplois déclinés par quadrant (de 1,6 à 3,3).*

**Mixité des fonctions.**

*L'accueil de nouveaux emplois peut se faire, pour les deux tiers, en zones mixtes (tant en extension qu'en tissu urbain existant).*

## MAÎTRISER

**Encadrement du rythme de prélèvement des terres agricoles au profit de l'urbain.**

*Objectif de réduction par deux du prélèvement de terres agricoles et naturelles.*

**Révéler les territoires agricoles et naturels.**

*Protection des espaces agricoles et naturels.*

*Maillage vert et bleu.*

*Faire apparaître et pérenniser une limite franche entre l'urbain et le rural.*

## POLARISER

**Des pôles de nature différente, propres à chaque type de territoire.**

**POLARITES URBAINES traduisant le schéma de la Vision stratégique.**

*Armature urbaine : 4 quadrants, et hiérarchie de polarités ; localisation de la Ville intense ; localisation du Cœur d'agglomération ; localisation du Territoire de développement mesuré.*

**POLARITES ÉCONOMIQUES traduisant le schéma de la Vision stratégique.**

*Des polarités économiques hiérarchisées, s'inscrivant dans la logique des quatre quadrants, proposant une offre d'accueil économique différenciée.*

## RELIER

**Préserver l'accessibilité de la métropole.**

**Une organisation en bassins de mobilité arrimée à un cœur d'agglomération maillé.**

*La ville au ¼ d'heure (TC performants) = La ville intense.*

*Des quadrants liés aux bassins de mobilité.*

**Principe de cohérence urbanisme/transport.**

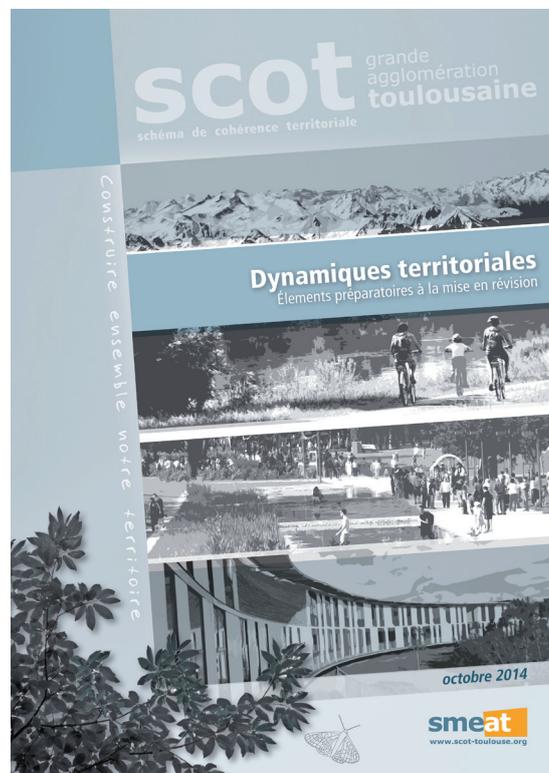
*Les densités recommandées sont ajustées à l'accessibilité en transports collectifs de chaque territoire en fonction des modes TC et de leur aire d'influence.*

*Le phasage de la mobilisation des potentiels d'extension est lié à l'accessibilité TC.*

### De nouvelles dynamiques à l'œuvre

L'analyse des dynamiques à l'œuvre sur le territoire de la Grande Agglomération Toulousaine, doit tenir compte de fait que ces dynamiques étant récentes mais antérieures au SCoT ne résultent donc pas encore de sa mise en œuvre. Il ne s'agit donc pas de mesurer les effets du SCoT. Un important travail technique a été mené afin d'identifier les enjeux propres à chaque sujet, dans une approche transversale.

Certaines des thématiques étudiées abordent des dynamiques connues et étudiées depuis plusieurs années. Ces approches se sont alors appuyer sur des éléments chiffrés pour rendre compte de leurs évolutions. À l'inverse, d'autres sujets abordés relèvent d'évolutions réglementaires ou sociétales, sans pouvoir toujours bénéficier d'un éclairage quantitatif.



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

## Une démarche 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 Schéma 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.

## 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.

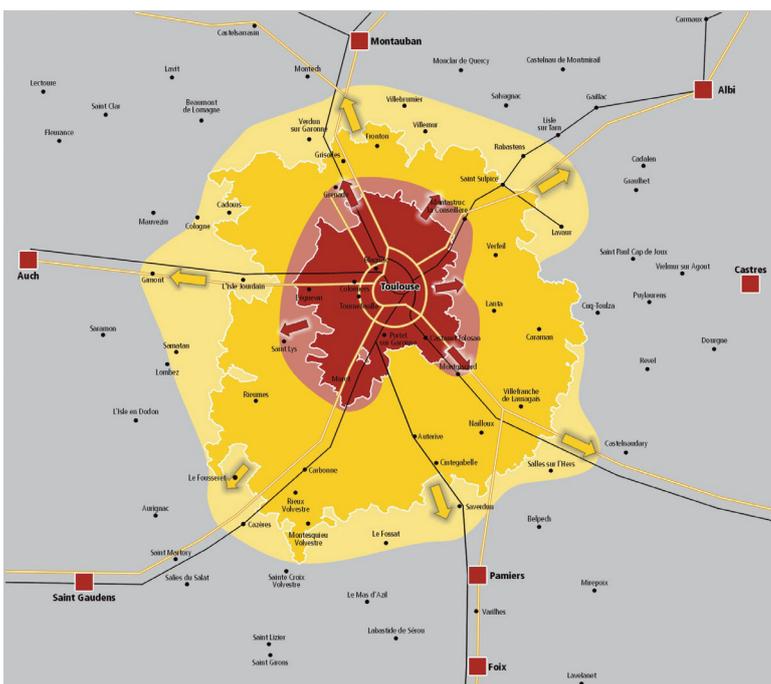
Le pôle urbain s'agrandit progressivement vers les villes proches (Saint-Lys, Grenade, Montastruc...). L'étalement de l'urbanisation accroît la dépendance des territoires périphériques en matière d'emploi, d'équipements et de services et engendre un afflux de déplacements individuels vers le centre du 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 protection 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.

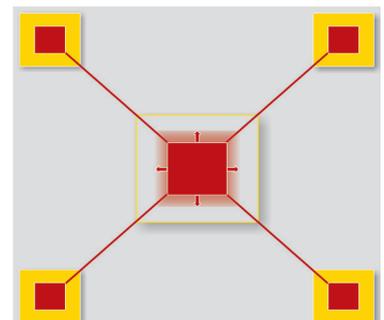
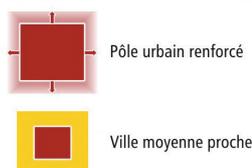
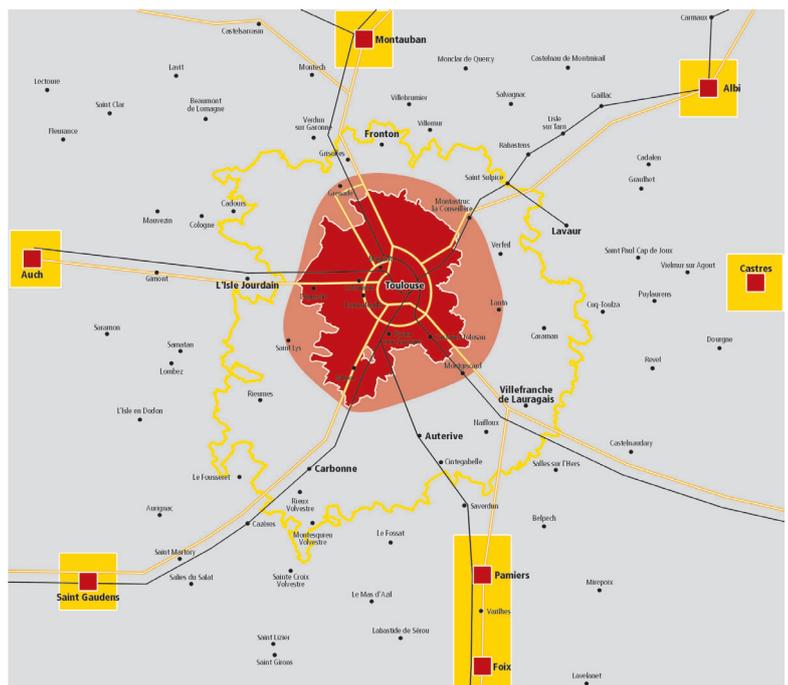
Le pôle urbain renforcé devient le lieu privilégié du développement. La croissance de la couronne périurbaine est limitée (voire contrainte), ainsi que celle des espaces situés entre l'aire urbaine et les villes moyennes proches, ces dernières constituant alors des pôles d'appui pour un développement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

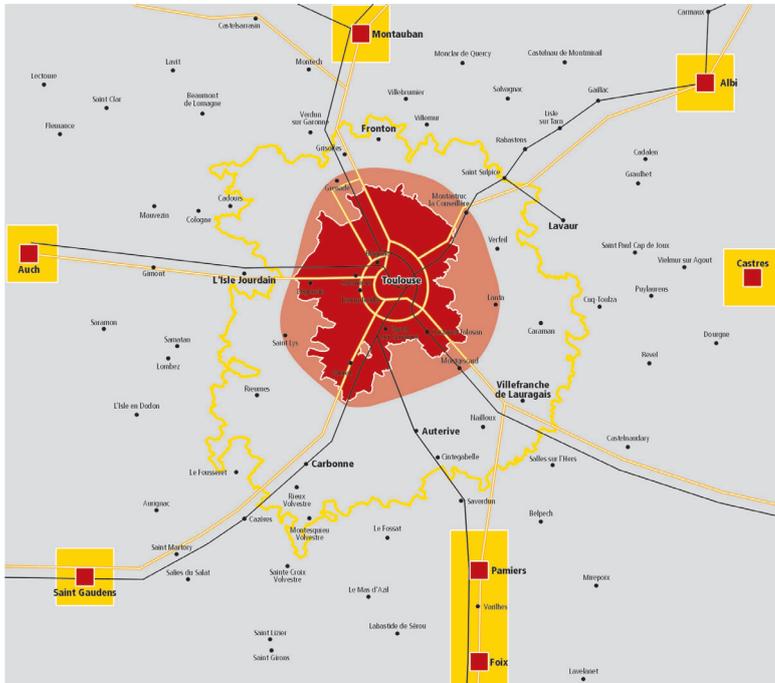
#### Enseignements du scénario

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

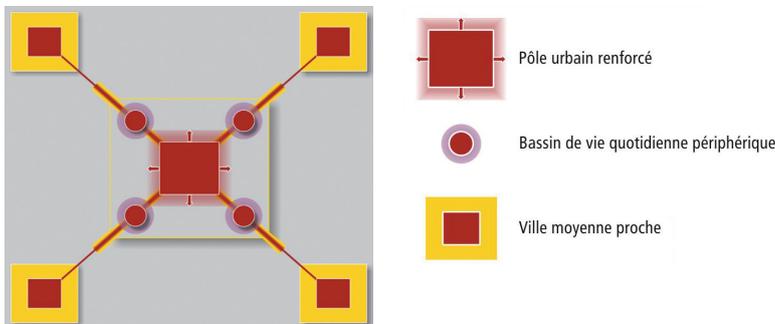
Plusieurs pôles d'équilibre à identifier sont situés sur les axes majeurs des infrastructures de transports (fer et route), au centre de bassins de vie périurbains (Carbone, Auterive, Villefranche-de-Lauragais, Fronton...) et même au-delà (L'Isle-Jourdain, Lavour...).

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 <sup>(2)</sup> 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.

S'agissant en particulier du Smeat, l'analyse combinée des différents motifs de déplacement (travail, achats, emplois, services, équipements, loisirs...) issues des enquêtes de déplacements et de consommation des ménages font ressortir la pertinence du périmètre du SCoT et de son organisation en quadrant, en y intégrant des communes périurbaines sous influence directe de l'agglomération toulousaine notamment en termes de pression foncière. Ces communes, alors isolées, se sont depuis organisées en intercommunalité (Aigrefeuille, Le Fauga, St-Lys...).

En outre, la délimitation du périmètre de la Grande agglomération toulousaine, prolongeant des démarches antérieures de mise en cohérence des politiques publiques (communes de l'ancien Schéma directeur ; EPCI existants) a aussi favorisé la poursuite de ces démarches (intégration de la communauté de commune Hers et Garonne à la métropole de Toulouse ; intégrations des dernières communes isolées dans différents EPCI).

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

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

La Charte de l'aire urbaine « Pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine » a été adoptée en 2005<sup>(3)</sup>. 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...).*

*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. II 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 InterSCoT 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<sup>(4)</sup>. 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.

### 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 ;

(4) 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 DOO (cahier de préconisations).

- 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<sup>(5)</sup>.

### 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).

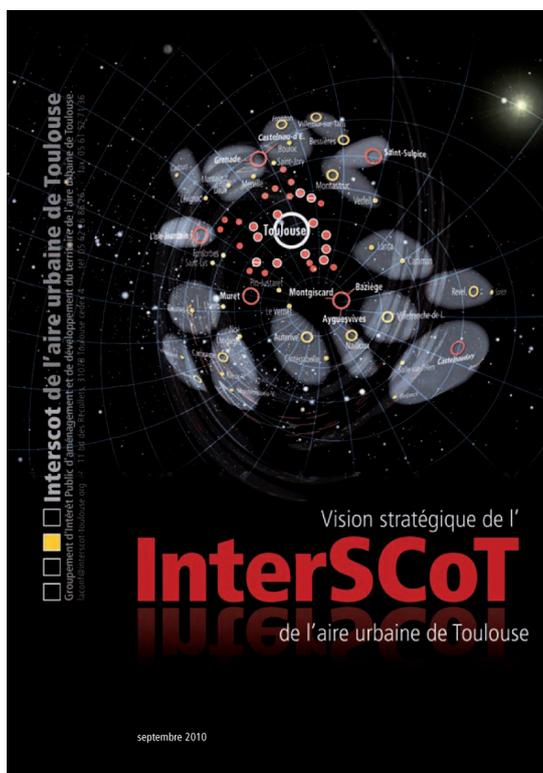
La Vision Stratégique inscrit les principes fondamentaux à retenir dans chacun des quatre SCoT :

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

(5) 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 structurés autour d'hypothèses d'accueil et les déclinent en quatre points forts :

- Il s'agit tout d'abord de « **maîtriser l'urbanisation** », de faire fructifier le capital naturel et agricole, bien commun du territoire ;
- afin de « **polariser** » le développement, il s'agit de promouvoir un modèle urbain polycentrique et hiérarchisé, et de traduire spatialement le modèle de développement économique ;
- afin de « **relier** » les territoires et les hommes, le PADD justifie une organisation en bassins de vie arrimés à un Cœur d'agglomération maillé.

Au-delà, les articulations nécessaires avec les territoires limitrophes s'inscrivent dans un souci de cohérence des territoires, tant du point de vue de leur impact que de leurs complémentarités avec les trois autres SCoT. Il s'agira de « **piloter** » la mise en œuvre au regard de ces éléments.

## 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.

## La traduction dans le Document d'Orientations et d'Objectif (DOO)

Le DOO 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 DOO 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).

## ACCUEILLIR la population et développer l'offre d'emplois et de logements

Les hypothèses d'accueil 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 de 2005, 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 constatée sur la période 1999-2008, 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 le territoire doit être en capacité de s'adapter, sur la durée du SCoT à des évolutions non régulières, ces deux hypothèses constituent les valeurs basse et haute du scénario retenu. Dès lors, les dispositions du SCoT (équilibres et leviers), tout en étant adaptés à la valeur haute du scénario d'accueil, sont conçues pour pouvoir s'ajuster à des valeurs plus faibles.

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 1960 (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.

Ainsi, les objectifs de production de logements, s'ils visent à répondre aux besoins des nouveaux arrivants (solde migratoire + solde naturel) sont également une réponse indispensable aux besoins des habitants déjà présents au sein de la Grande agglomération toulousaine. Il convient donc de ne pas faire de rapprochement direct entre le besoin global en logements et la croissance démographique.

En conclusion, pour se préparer à ces perspectives démographiques, les besoins en logements ont été estimés de 200 000 à 230 000 logements supplémentaires entre 2008 et 2030 (en incluant le renouvellement du parc), soit une construction moyenne annuelle de 9 000 à 10 500 logements, scénario effectivement constaté sur la période observable 2008-2013 (+ 10 250 logements/an en moyenne, voir Diagnostic), fourchette qui reste donc pleinement pertinente. La territorialisation de ces objectifs répond par ailleurs aux enjeux de diversification du parc, et permet d'assurer le rattrapage nécessaire en matière de logements sociaux.

En termes de démographie, d'emploi ou de construction, l'analyse des dynamiques territoriales récentes, engagée à la faveur de la révision du SCoT 2012 n'a pas conduit à une remise en cause de ces hypothèses sinon du fait de tendances récentes, conformes à ces hypothèses, du moins peu impactantes dans une réflexion de planification à long terme.

## MAÎTRISER l'étalement urbain

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.

La révision du SCoT permet de définir des objectifs territorialisés en matière de limitation de la consommation foncière. Ainsi le SCoT 2012 s'est-il fixé un objectif global consommation (moyenne annuelle) des espaces agricoles, naturels et forestiers (objectif qui représentait une diminution par deux du rythme observé dans la période 1999-2007) qu'il apparaît opportun, afin d'en assurer un meilleur suivi, de décliner à une échelle un peu plus fine (mais correspondant, néanmoins, à des périmètres d'analyse pertinents au sein de la Grande agglomération toulousaine).

De plus, il est rappelé que, dans le SCoT 2012, les objectifs chiffrés de croissance de l'emploi et les équilibres entre habitants et emplois ont été déclinés par grands quadrants géographiques, échelle à laquelle s'organisent généralement les relations entre le domicile et le lieu de travail des ménages. Cette approche qui tend à rechercher une répartition plus équilibrée de l'accueil au niveau de l'agglomération a été confirmée comme pertinente dans le cadre des travaux du présent SCoT.

Ainsi, pour mettre en corrélation l'accueil des habitants, des emplois, l'occupation et l'usage des sols, et les perspectives de croissance, ces découpages géographiques se sont révélés les plus adaptés pour **décliner les objectifs de limitation de consommation d'espace à horizon 2030, et en assurer**

**le suivi** après l'approbation (Outil de veille active). 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 ». Il s'agit de mettre en relation les **réservoirs de biodiversités**, en cohérence avec le SRCE Midi-Pyrénées et de permettre à plusieurs fonctionnalités de cette trame verte et bleue 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<sup>(6)</sup>.

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

(6) Visé par les lois SRU et Grenelle.

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.

## POLARISER le développement

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.

Dès lors, le projet d'aménagement porté par le SCoT fonde ses équilibres sur ces deux espaces – Ville intense et Développement mesuré – qui, au-delà du projet à horizon 2030, relèvent souvent dès aujourd'hui d'une réalité de territoire.

L'identification de ces différents types de territoire, porteurs de capacités d'accueil différenciées doit, pour que ces principes soient mis en œuvre dans les documents d'urbanisme locaux, se traduire par un **référentiel de densités** admises (en nombre d'individus, incluant tant les habitants que les emplois), permettant de tendre vers les équilibres du SCoT. Le référentiel de densités ainsi posé par le DOO, qui s'applique autant aux territoires d'extension (sous pixels) qu'aux espaces urbanisés susceptibles de mutation, a valeur de recommandation afin d'offrir les souplesses de mise en œuvre nécessaires au regard des situations locales (espaces intangibles, structures urbaines préexistantes...) et des autres dispositions du DOO. Pour la même raison, il se présente sous la forme de valeurs moyennes, lesquelles doivent être rapportées à une échelle pertinente.

Lorsqu'il s'agit d'extension urbaine, cette échelle pertinente peut être le pixel, ou une grappe de pixels contigus ; en outre, lorsqu'il s'agirait d'ajuster les règles s'appliquant aux extensions urbaines à des situations permettant des densités plus élevées que celles figurant dans le référentiel du DOO, une disposition de celui-ci permet, sous conditions, d'y transférer les potentialités d'accueil correspondantes à d'autres potentiels d'extension (pixels) non consommés, ceux-ci étant, dès lors regardés comme mobilisés. Il doit être relevé que ce dernier dispositif, là où il sera utilisé, contribuera aussi à modérer la consommation de l'espace.

Par ailleurs, les travaux relatifs à la révision de SCoT 2012 ont permis de lever l'hypothèse d'un « espace de transition » entre Ville intense et Développement mesuré et d'en valider les polarités identifiées.

Au regard des équilibres que représentent ces espaces, une évolution de la Ville intense (élargissement ou réduction de son périmètre) ne pouvait entrer dans les principes énoncés précédemment (voir « la mise en révision du SCoT page 9). Toute évolution conduirait à une redéfinition nécessaire de la polarisation au sein de la Grande agglomération toulousaine, de la hiérarchie urbaine des communes, du projet de développement de l'offre en TC, c'est à dire du modèle de développement défini.

Ainsi, les capacités d'accueil relatives définies en adéquation avec ces équilibres ont été appréhendées dans un objectif de valorisation des tissus existants et de limitation de la consommation foncière.

Pour l'accueil de logements, d'activités et d'équipements, le SCoT fait le choix privilégié et encouragé d'un développement des espaces déjà urbanisés de la Grande agglomération toulousaine. L'ensemble du tissu urbain a donc vocation à évoluer par **mutation des espaces urbanisés** ou des espaces libres d'occupation en milieu urbain. Plus spécifiquement, les territoires situés aux abords des axes de TC performants (existants et futurs) et des secteurs privilégiés de l'action publique actuelle et future (GPV, quartiers prioritaires, etc.) doivent prioritairement s'inscrire dans cette dynamique de densification.

Cependant, au regard des perspectives démographiques et des besoins en emploi et logement, le développement de la Grande agglomération toulousaine passe nécessairement par un **développement en extension urbaine**.

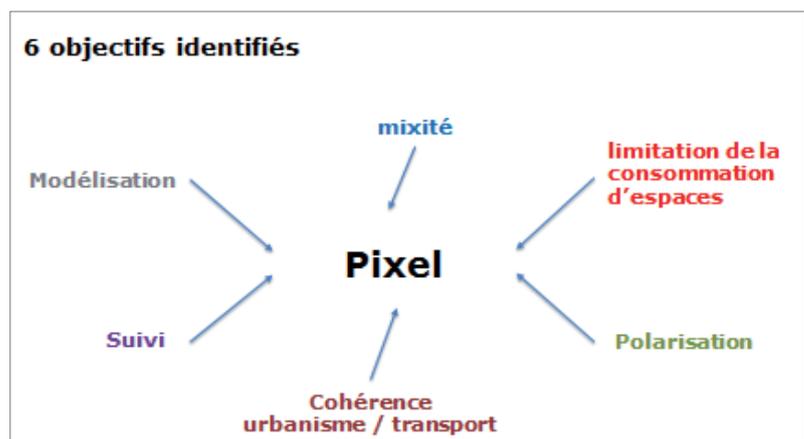
Depuis le Schéma Directeur (SDAT), les territoires d'extension sont identifiés par des « pixels » positionnés au-delà du tissu urbain existant et qui en indiquent la localisation préférentielle.

Cet outil unique répond aux six fonctions nécessaires, issues de six des objectifs du SCoT (voir graphique ci-dessous).

Outil de mise en œuvre du projet, le pixel peut être appréhendé comme une des échelles de référence du SCoT, échelle cohérente avec un document de planification. La présente révision permet en outre d'introduire des possibilités de mobilisation nouvelle du pixel afin de permettre aux EPCI et communes de toujours mieux adapter le projet territorial en cohérence avec les orientations du DOO et le respect du rapport de compatibilité entre le SCoT et les POS/PLU/i, tout en garantissant le respect des équilibres de polarisation. De même, la réalisation ponctuelle de projet d'extension de plus petite taille devant également pouvoir être mesurée, un dispositif spécifique de mesure et d'encadrement a été prévu afin que ce type de développement n'impacte pas les objectifs de diminution de la consommation foncière.

En matière d'**aménagement commercial**, il s'agit, en mobilisant le dispositif d'autorisation aménagement commercial issu de la loi du 9 août 2008 (LME) et ses critères d'évaluation, de revenir à une ville plus compacte et économe, maillée de centralités urbaines clairement identifiées et renforcées dans leurs fonctions. Ces éléments constituent des principes de « bonne conduite », seuls capables de rendre efficaces des mesures d'anticipation et d'adaptation aux changements climatiques à venir.

Dès lors l'hypothèse d'un développement commercial strictement guidé par des enjeux économiques (concurrence, emploi, part de marché...) a été écartée.



Le SCoT fait le choix de la proximité qui se double ici d'un objectif de mixité. Cela passe alors par le retour à un commerce intégré à la ville, rompant avec les zones monofonctionnelles à accès automobile, aujourd'hui suffisamment présentes dans la Grande Agglomération Toulousaine. Cet **enjeu de mixité** ne peut pas trouver sa réponse dans des solutions strictement privées de parcs commerciaux et de loisirs visant à réinventer des rues commerçantes hors de la ville.

Un urbanisme commercial respectant ces principes passe donc par la promotion d'un maillage commercial en pôles intermédiaires, intégrés aux tissus d'habitat ancien, et accompagnant le développement de nouveaux quartiers sous maîtrise publique.

Dès lors, le SCoT a identifié les enjeux suivants :

- développer le maillage commercial de centre-ville et de centre-bourg, assurer l'attractivité du centre-ville de Toulouse ;
- s'appuyer sur l'existence de desserte de qualité, la proximité des lieux de travail et d'habitation pour définir les nouveaux lieux du commerce ;
- promouvoir un développement commercial durable ;

- privilégier les développements dans les nouveaux lieux de densité en pôle de proximité ou en pôle intermédiaire.

Ces éléments fondés sur des **critères d'aménagement du territoire et de développement durable**, ainsi que sur l'observation des pratiques d'équipement commercial (dimensions communément admises pour les différents niveaux d'équipement au regard de leur rayonnement) ont permis de définir les orientations établies autour d'une double approche par seuil et plafond de développement, d'une part à l'échelle des pôles commerciaux, d'autre part à l'échelle des communes.

Ces éléments quantitatifs se sont fondés sur l'expertise qualitative de l'offre, sur les besoins des ménages (enquête consommation) et sur les enjeux d'équilibre associé à la hiérarchie urbaine définis dans le PADD, assurant ainsi à terme une réelle structuration du territoire, tout en laissant la possibilité aux activités présentes de se développer et de s'adapter à la demande.

## RELIER les territoires et les hommes

La nécessité de préserver l'accessibilité routière, ferroviaire et aérienne de la métropole apparaît évidente mais doit s'inscrire en complémentarité avec un modèle de déplacement adapté au fonctionnement du territoire.

Ainsi, afin de répondre aux **objectifs de moindre consommation énergétique**, de proximité (limitation des temps de déplacement) et de **cohérence urbanisme / transport** le projet de SCoT prône une organisation en bassins de vie arrimés à un Cœur d'agglomération maillé.

Cette organisation se justifie par la pratique de déplacement des ménages identifiée par les enquêtes de déplacement et de consommation.

Le choix a été de conforter ce fonctionnement autour d'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 ;

Avec la mise en révision du SCoT 2012, l'exploitation

de la nouvelle enquête déplacements des ménages (EMD 2013 - SMTTC Tisséo) a permis de réaffirmer les options retenues (organisation en bassin) et mieux articuler l'exercice de planification que constitue le SCoT avec l'exercice de programmation de la politique publique de déplacement qu'est le PDU.

C'est dans ce sens que le SCoT révisé retient deux principes en termes de définition de l'offre TC à horizon 2030 :

- le SCoT identifie les **tracés de principe**, de façon schématique, en lien avec les enjeux de cohérence urbanisme/transport. Il laisse au PDU le soin de définir précisément le tracé final ;
- le SCoT fixe deux niveaux de desserte pour la ville intense à horizon 2030 :
  - l'offre en TC performants,
  - l'offre en TC structurants.

Ainsi, le SCoT se positionne sur les enjeux de planification (cohérence urbanisme/transport) et il appartiendra aux PDU successifs de définir la programmation TC en en définissant le mode (métro, tramway, BHNS, etc) le phasage et les tracés.

## PILOTER la cohérence du projet et sa mise en œuvre

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. A ce titre, compte tenu des enjeux portés par la loi SRU et réaffirmés avec la loi ALUR, en matière de cohérence urbanisme/transport, le SCoT identifie au sein de la Ville intense, territoire privilégié de cette cohérence, des **périmètres de cohérence urbanisme transport**. Ces territoires par les aménités présentes et les potentiels de développement en extension constituent des espaces sur lesquels une vigilance toute particulière doit être portée, tant en termes de niveau de service de l'offre de transports que de densification des tissus déjà urbanisés comme des nouveaux quartiers. La concordance du phasage

entre desserte TC et urbanisation, telle qu'attendue dans la justification des documents d'urbanisme (POS/PLU/i) prévue par le SCoT, permettra au Smeat d'assurer sa mise en œuvre.

Enfin, afin de piloter le projet, un suivi régulier est prévu, 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 DOO est posée comme un objectif par la loi afin de pouvoir effectuer un bilan à six ans.

Toutefois, outre ce bilan au bout de six ans, le Smeat souhaite un suivi plus fréquent.

Le suivi réalisé par le Smeat porte sur la mise en compatibilité des documents de planification sectorielle avec le SCoT. De plus, la mise en œuvre de ce dernier nécessite un suivi régulier permettant d'évaluer l'avancement du projet, sa traduction et sa mise en perspective au regard des évolutions conjoncturelles et/ou structurelles futures. Depuis l'approbation du SCoT 2012, un panel d'indicateurs suit les effets de sa mise en application et fait l'objet d'une publication annuelle en tant qu'Outil de Veille Active (OVA).

De même, dans un objectif de maîtrise de la consommation foncière et valorisation des tissus déjà urbanisés, outil de suivi des pixels, permettra de disposer annuellement de l'évolution des localisations préférentielles du développement par extension.



