

Révision du SCoT de la Grande agglomération toulousaine

phase diagnostic

Contribution des conseils de développement (Codev Muretain Agglo, Codev Sicoval, Codev Toulouse Métropole)

17 juillet 2018

Le contexte

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Grande agglomération toulousaine a été mis en révision en janvier 2018.

Dans le cadre de la concertation, le Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT), établissement public chargé du SCoT, a sollicité les conseils de développement du territoire (Toulouse Métropole, Sicoval et Muretain). Ceux-ci seront amenés à produire des contributions écrites aux principales étapes d'élaboration de cette 2^e révision.

Cette première contribution, élaborée conjointement par les trois conseils de développement, porte sur le diagnostic.

SOMMAIRE

Quelques remarques introductives

I - Périmètre constant, mais contexte différent page 6

II - Mieux apprécier les disparités socio-territoriales page 8

1 / La consommation foncière : "trompe-l'œil" et effet report

2 / La répartition du parc social

3 / L'accueil des familles

4 / La polarisation de l'emploi

5 / Évaluer les disparités sociales

III - Mobilité : résultats mitigés page 11

IV - Polarités, centralités : le territoire vécu au quotidien page 12

1 / Centralités théoriques, centralités d'usage

2 / Zones commerciales : surenchère ?

V – Maîtriser ? page 14

1 / Une consommation foncière insuffisamment maîtrisée

2 / Environnement et paysage : des avancées trop lentes

3 / La couronne verte

Conclusion

Des indicateurs "à creuser"

Quelques remarques introductives

Le SCoT est un document d'orientation qui "projette" et accompagne le développement de notre agglomération sur les vingt prochaines années, il est donc normal de vérifier si la trajectoire est toujours valide.

En d'autres termes, les orientations élaborées il y a maintenant dix ans ont-elles produit les effets escomptés ; sont-elles toujours cohérentes dans un contexte qui a nécessairement évolué ?

On s'intéressera donc à :

- l'actualisation du diagnostic
- la comparaison avec les objectifs tels qu'ils ont été définis (les "caps à suivre")
- la mesure de l'efficacité du SCoT, notamment son effet sur les documents qui doivent lui être compatibles et sa capacité à participer à la régulation du marché du logement.
- l'analyse des zones d'ombres du SCoT : certains enjeux, qui paraissent avoir été sous-estimés, méritent sans doute d'être précisés.

Cette contribution s'appuie sur les évaluations chiffrées qui nous ont été accessibles, mais elle ne perd pas de vue que ce diagnostic est destiné, in fine, à permettre de construire un projet de territoire. Un projet compatible avec les grandes orientations environnementales portées par l'État et la Région, mais qui s'appuie sur les dynamiques locales. Renforcer les composantes d'attractivité et d'identité du territoire doit aller de pair avec un urbanisme et une mobilité durables.

Un tournant par rapport aux documents de planification précédents

Arrêté en 2010, ce premier SCoT de la Grande agglomération toulousaine marque de toute évidence un tournant par rapport aux exercices précédents de planification, et aura contribué à faire évoluer les mentalités.

Il convient donc d'insister sur ces avancées :

pour la première fois, un document de planification a réussi à s'extraire, ou du moins à aller au-delà, du zonage et des fuseaux réservés pour d'éventuelles futures infrastructures. Il prend davantage en compte le fait intercommunal, le contexte de l'aire urbaine, la nécessité d'une cohérence des décisions en matière de politiques publiques, les enjeux environnementaux, et se donne clairement comme objectifs le rééquilibrage territorial (notamment en matière de ratio habitat-emploi) et la nécessité d'enrayer l'étalement urbain.

Accueillir, polariser, relier et maîtriser... telles étaient les ambitions initiales du SCoT, "Maîtriser" renvoyant à la préservation et la valorisation des espaces naturels. En proposant ainsi "d'inverser le regard" et de partir de la géographie, du patrimoine naturel de notre territoire, le SCoT engageait une démarche innovante, en rupture avec l'aménagement fonctionnaliste voire "équipementiel".

On peut de plus estimer aujourd'hui, a posteriori, que le SCoT ne "s'est pas trompé" en matière d'attractivité et de croissance démographique à venir de l'agglomération toulousaine.

À périmètre constant...

La première révision, effectuée en 2017, relevait plutôt d'une mise à jour limitée du document pour tenir compte des lois issues du Grenelle de l'environnement et ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové). Si cette 2^e révision se veut beaucoup plus structurelle, elle s'effectuera cependant à périmètre constant, c'est-à-dire sur les 117 communes initiales (114 plus précisément, dans la mesure où trois communes rurales ont quitté le SMEAT).

Le choix de quatre SCoT plutôt que d'un document unique pour couvrir l'aire urbaine (453 communes en 2010) a été fait en 2005.

Si les enjeux ont bien été appréhendés à l'échelle de l'aire urbaine, ce choix de quatre SCoT était principalement motivé par la recherche de la gouvernance la mieux adaptée pour mener ces démarches de planification, notamment sur des territoires qui, à l'exception du cœur de l'aire urbaine, n'avaient aucune expérience pour engager ce type d'exercice, et peu de tradition de coopération.

La question du périmètre ne sera pas abordée sous l'angle de la "pertinence", mais plutôt sur les conséquences de ce choix.

Dans une agglomération morcelée en plusieurs intercommunalités, le SCoT Grande agglomération toulousaine ou "SCoT central" a une grande responsabilité dans la cohérence globale de l'aire urbaine. Il apparaît donc nécessaire de réanimer au plus vite et de faire fonctionner au mieux l'interSCoT (l'instance qui regroupe les quatre SCoT) pour avoir un projet de territoire cohérent à cette échelle.

D'autant plus que cette aire urbaine de Toulouse (avec ses 1 330 000 habitants et de nombreux pôles d'emploi) représente elle-même la partie centrale et stratégique de la "plaque métropolitaine", soit un ensemble beaucoup plus vaste qui s'étend jusqu'aux villes moyennes situées à une heure de Toulouse. Une forme de "gouvernance-concertation" reste à inventer pour mieux gérer les enjeux d'aménagement à l'échelle de cette aire métropolitaine.

À terme, alors que la carte des intercommunalités a évolué, que la région Occitanie a été créée, et que de nouvelles compétences ont été données aux métropoles et aux régions, un nouveau découpage territorial devra sans doute être envisagé.

Du document au terrain, de la perte en ligne...

Deux documents forts sont censés "mettre en musique" sur le terrain les orientations du SCoT :

- Le Plan de déplacement urbains (PDU), sur le même périmètre que le SCoT, qui vient d'être révisé.
- Le premier Plan local d'urbanisme et habitat intercommunal (PLUi-H) de Toulouse Métropole (37 communes), qui sera mis en application en 2019, mais ne concerne qu'une partie du territoire du SCoT Grande agglomération toulousaine.

Par ailleurs, les PLH (Programme local de l'habitat) du Sicoval et du Muretain sont en cours d'approbation ou de réactualisation. Ces deux EPCI ne sont pas dotés de PLU intercommunaux.

De l'esprit à la lettre

Si le SCoT fixe les grandes orientations, c'est le PLU qui doit les traduire de façon réglementaire et assurer la conformité avec les objectifs environnementaux nationaux. Mais de l'esprit à la lettre, on observe des différences d'appréciation.

Ainsi, dans son avis sur le le PLUi-H de Toulouse Métropole, la Mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAE¹), note : « *Concernant la trame verte et bleue, la compatibilité entre SCoT et PLUi-H n'apparaît pas assurée, puisque plusieurs "liaisons vertes et bleues" prescrites par le SCoT ne sont pas reprises dans la trame verte et bleue du PLUi-H, sans que ces différences ne soient justifiées.* »

L'avis remarque également que :

« *Concernant l'accueil et les densités de population, si le rapport rappelle les densités recommandées par le SCoT dans les différents territoires (cœur d'agglomération, ville intense et territoire de développement mesuré) il n'expose pas clairement si le PLUi-H respecte ces recommandations au travers des trois groupes de communes (hors Toulouse) prévues par le Programme d'orientations et d'actions (POA).* »

Le PLUi-H de Toulouse Métropole semble en effet privilégier l'urbanisme de projet, plus souple. Ainsi les OAP (orientations d'aménagement et de programmation) sont de plus en plus utilisées car jugées moins contraignantes que les ZAC. Cependant, la construction en diffus, notamment dans le périurbain de la Métropole, occupe encore une place trop importante qui va à l'encontre des objectifs de planification.

Comment "réactualiser le logiciel" et rendre le SCoT non pas plus prescriptif, mais plus facile à mettre en œuvre ?

.

Cloisonnement, et empilement...

- alors que le Plan de déplacements urbains (PDU) de la Grande agglomération toulousaine vient d'être approuvé,
 - alors que s'achève la mobilisation des acteurs autour du premier PLUi-H de Toulouse Métropole,
 - alors que sont lancées les consultations pour le Sraddet, le schéma régional d'aménagement (*Occitanie 2040*),
- la mise en révision du SCoT de la Grande agglomération toulousaine vient de débuter...

Un calendrier qui questionne, dans la mesure où ces documents sont censés s'emboîter et s'articuler, afin d'assurer une continuité logique entre les idées générales, en amont (directives, prescriptions, orientations), et leur traduction réglementaire sur le terrain. Conséquence du mille-feuille territorial, ces documents semblent être élaborés de façon cloisonnée, selon l'agenda de leur autorité compétente.

Cette situation implique de facto la multiplication et "l'empilement" des dispositifs de concertation ; des dispositifs qui mobilisent de nombreux citoyens bénévoles (dont les membres des conseils de développement) dont les disponibilités ne sont pas toujours extensibles...

¹ Avis sur le PLUiH de Toulouse Métropole rendu par la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) / Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie

I - Périmètre constant, mais contexte différent

Cette révision du SCoT se fera à périmètre constant, c'est-à-dire sur les 114 communes d'origine (117 en 2010). Il convient de signaler que "l'intérieur" de ce périmètre a changé, mais aussi son environnement proche et moins proche. Par conséquent, cette révision intervient alors que de part et d'autre du périmètre, le paysage socio-urbain a fortement évolué.

À l'intérieur du SCoT

Le territoire du SCoT, qui réunit aujourd'hui les trois principales intercommunalités (Toulouse Métropole, Sicoval et Muretain) de l'agglomération toulousaine ainsi que deux communautés de communes (Save au Touch et Coteaux de Bellevue), s'est fortement transformé ces quinze dernières années.

Citons de façon non exhaustive :

- des intercommunalités qui se renforcent :

- une métropole plus intégrée, où les anciens rapports de force entre communes périphériques et ville-centre ont laissé place à un développement négocié, basé sur des compromis acceptables par les uns et les autres.
- la communauté d'agglomération du Muretain augmentée territorialement par la venue de nouvelles communes, et des projets pour renforcer la centralité de la ville de Muret.
- le Sicoval, intercommunalité la plus ancienne de l'agglomération, poursuit son projet territorial de développement initié dès 1983 avec la création de Labège-Innopole.

En revanche, les rapports entre Toulouse Métropole, le Sicoval et le Muretain ne semblent pas toujours apaisés, alternant des séquences de tension médiatiquement mises en scène et des séquences de dialogue raisonné...

Le SMEAT est l'un de ces espaces de dialogue institutionnel entre les trois EPCI voisins. Une situation qui donne au SCoT une vraie légitimité quant à la négociation du développement à cette échelle.

- des projets urbains très importants :

projet TESO autour de la gare Matabiau, Toulouse Aerospace à Montaudran, Parc des Expositions de Beauzelle, refonte de Labège Innopole devenu Enova Toulouse-Labège, ZAC de la Cartoucherie... Autant de projets très importants, qui, pour certains, s'étaleront sur plus de vingt ans. Qu'ils soient à vocation économique, destinés essentiellement à l'accueil d'habitat ou mixtes, ils sont tous situés dans la zone dite Cœur d'agglomération du SCoT, ou en proximité immédiate.

Ces évolutions peuvent être mises "au crédit" du SCoT dans la mesure où ces projets viennent compléter l'urbanité de la zone centrale du SCoT et renforcer ses fonctions métropolitaines, mais elles se traduisent aussi par une transformation des rapports entre les différents territoires en son sein.

Au-delà du SCoT

Les "réussites" du SCoT de la Grande agglomération toulousaine interrogent de facto la situation à l'extérieur de son périmètre, et en premier lieu dans l'interSCoT, c'est-à-dire dans les autres territoires de l'aire urbaine, couverts par trois SCoT différents (Nord-toulousain, Sud-toulousain et Lauragais). Et au-delà de cet interSCoT, ce sont aussi de nombreux territoires, couverts ou non par des SCoT, qui ont eux aussi considérablement évolué au cours des quinze dernières années.

On constate en effet une forte croissance démographique dans ces territoires. Sous quelles formes s'effectue cet accueil de population ? Disposons-nous de données précises concernant le report vers les 3^e et 4^e couronnes des ménages en quête de foncier constructible accessible ?

Par ailleurs, les centralités de ces territoires proposent-elles une offre de logement plus diversifiée ? Y a-t-il accueil effectif d'activités économiques ?

À une échelle plus large, diverses questions se posent aussi :

- Montauban, que l'on pensait en voie de "satellisation", semble également exercer une forte attractivité sur les territoires du nord toulousain : cette interaction constitue-t-elle une nouvelle donne ?

De la même manière, alors que le SCoT de Gascogne, qui couvre une grande partie du département du Gers, se structure, on assiste à un déplacement vers l'ouest de certaines activités aéronautiques (et notamment Latécoère à Gimont) tandis que l'Isle-Jourdain connaît une forte croissance de population.

- les villes "à une heure de Toulouse" (Auch, Albi, Castres, Carcassonne...) sont, elles aussi, impactées par les transformations qui affectent l'agglomération toulousaine et donc le centre de la plaque métropolitaine : quels sont les effets sur ces territoires ?

- le nouveau contexte régional : le Conseil régional est en charge de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Ce document, qui aura un rôle prescriptif, se met en place, mais son interface avec les SCoT reste à préciser.

Nouvelles façons de travailler, de consommer, de vivre...

Par ailleurs, de nouvelles façons de consommer et de travailler s'installent, qui génèrent une moindre mobilité quotidienne (achats sur internet, télétravail...). Quelles seront leurs incidences sur les déplacements, mais aussi sur l'organisation des centralités ?

Dans le contexte général de l'allongement de la durée de la vie, une autre réflexion autour de l'évolution en âge de la population s'avèrera également nécessaire : notre métropole sera-t-elle adaptée au vieillissement de la population. En termes de mobilité, de logements et de services ?

II - Mieux apprécier les disparités socio-territoriales

Même si la "physionomie générale" du SCoT semble inchangée, les dynamiques entre les différents territoires qui le constituent ont vraisemblablement évolué.

Si chacun perçoit que certains territoires ont évolué (*gentrification*, ou paupérisation, ou encore diversification sociale, densification, modification de l'offre commerciale, meilleure desserte ou au contraire accessibilité dégradée...), cela reste bien souvent du domaine du ressenti. C'est pourquoi les conseils de développement souhaiteraient pouvoir disposer d'indicateurs spécifiques qui permettraient de mieux apprécier les disparités socio-territoriales à l'œuvre, et leur évolution.

Apprécier, renseigner, évaluer

Afin de mieux renseigner cette phase de diagnostic, certains indicateurs sembleraient pertinents. Quelques exemples :

1/ La consommation foncière : "trompe-l'œil" et effet report

Satisfecit : la consommation foncière a été contenue (objectif atteint), mais cette apparente maîtrise de la consommation foncière à l'intérieur du périmètre SCoT masque en réalité une forte consommation à l'extérieur du périmètre, c'est-à-dire dans l'aire urbaine et même au-delà.

Il serait donc intéressant de disposer de chiffres de consommation foncière dans l'aire urbaine hors SCoT-GAT, ainsi que dans certains secteurs éloignés en fort développement (Saint-Sulpice/Rabastens, L'Isle-Jourdain, Noé/Carbonne, Grisolles/Verdun-sur-Garonne...). Par ailleurs, cette baisse de la consommation foncière est-elle due aux effets planificateurs du SCoT, ou plus prosaïquement au marché foncier ? Il semble en effet évident que la forte hausse du prix des terrains a non seulement contribué à limiter la taille des parcelles dans le SCoT, mais aussi à reporter la demande dans des communes hors SCoT.

Cette moindre consommation foncière peut aussi traduire, dans certains secteurs, une plus grande sélectivité sociale.

Le prix moyen au m² du terrain à bâtir et son évolution pourrait également constituer un indicateur utile.

Une comparaison de l'évolution de ce prix avec d'autres métropoles serait également intéressante, sachant que Toulouse ne figure pas parmi les métropoles les plus chères.

2/ La répartition du parc social

Les conseils de développement souhaiteraient également connaître :

- la répartition du parc social par commune et par quartier pour la ville de Toulouse.
 - la répartition par type de logement social, car les logements relevant du PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration) et réservés aux personnes en situation de grande précarité, ne recouvrent pas les mêmes réalités sociales que les PLUS (Prêt locatif à usage social) et PLS (Prêt locatif social) qui correspondent aux logements sociaux "ordinaires" ou améliorés.
- Quel pourcentage de logements sociaux produits en *véfa* (vente en l'état futur d'achèvement ou vente sur plan) ? Localisation en ZAC ou en diffus ?

Par ailleurs, il existe, principalement dans la ville centre, mais aussi dans d'autres communes, un parc social "de fait" constitué de logements locatifs privés plus ou moins vétustes (habitat ancien ou co-proprétés des années 50-70). Le suivi de ce parc permettrait d'affiner le diagnostic : où est-il situé, comment évolue-t-il ? Est-il en voie de résorption ?

Quelques remarques :

Le logement étudiant est parfois assimilé à du logement social, ou du moins comptabilisé comme tel dans les statistiques.

Un effet "rattrapage" : les logements sociaux nouvellement construits se retrouvent souvent concentrés dans les opérations d'aménagement (25%, et jusqu'à 40% parfois), ceci afin de compenser et d'atteindre le seuil prévue par la loi. Une concentration de fait qui n'est pas dans l'esprit d'équilibre et de juste répartition prôné par la loi SRU.

Un effet de seuil : il faut 2000 m² de surface habitable à Toulouse ou à Balma pour "déclencher" du logement social, alors que ce seuil est de 300 m² dans d'autres communes.

3/ L'accueil des familles

La production de grands logements, notamment les appartements dits familiaux (T4 et T5) semble se réduire fortement dans la zone centrale, au profit des logements de plus petite taille (studios, T1, T2), qui correspondent davantage à la capacité contributive des acquéreurs, mais aussi à un processus d'optimisation fiscale qui favorise les petits logements ("produits investisseurs"). La loi Pinel a ainsi fortement contribué à structurer le type d'urbanisation et d'architecture qui se développe à Toulouse et dans sa proche couronne dans la mesure où près de 80 % des logements collectifs neufs privés vendus relèvent de ce dispositif.

Les familles aux revenus "médians" semblent n'avoir pour seule alternative que la maison individuelle, et être dans l'obligation de s'éloigner du cœur d'agglomération.

Rappelons que si la maison individuelle reste moins chère à produire et correspond aux vœux de nombreux ménages, il paraît important d'être aussi en capacité d'accueillir des ménages désireux d'habiter dans le cœur d'agglomération.

Rappelons également que dès les années 90, la commune de Toulouse a souhaité pouvoir retenir sur son territoire les familles, en préservant notamment certains quartiers de maisons individuelles, tout en permettant la densification dans d'autres secteurs. Elle a également favorisé l'accession sociale en la subventionnant.

Signalons enfin que dans l'agglomération lyonnaise, une politique volontariste en matière de production de grands logements a eu des effets positifs sur le maintien en ville des familles.

Il serait intéressant de connaître le niveau de production de ces grands logements et leur localisation. Il conviendrait également de pouvoir analyser, par commune, l'évolution de la taille des ménages.

Il s'agit là d'apprécier si les dispositions du SCoT ont permis de réduire les spécialisations socio-territoriales déjà constatées : familles en périphérie, couple ou ménage d'une seule personne en cœur d'agglomération.

4/ La polarisation de l'emploi

On observe une nette polarisation de l'emploi selon les territoires, illustrée par le ratio habitat/emploi. Ainsi le Muretain passe de 3,05 habitants par emploi en 2008 à 3,26 en 2014 tandis que le secteur Nord-ouest passe, sur la même période, de 2,12 à 2,01.

Cependant, s'il est pertinent et utile, ce découpage en cinq grandes zones (Muretain, Sicoval, ville de Toulouse, secteurs Nord-Ouest et Nord-Est) ne permet pas d'avoir une analyse fine des dynamiques en cours.

En effet, dans un secteur donné, ce ratio a pu diminuer dans deux ou trois communes et augmenter dans les autres. En matière d'emplois, le poids par exemple de Portet-sur-Garonne et de Roques dans le Muretain est vraisemblablement très important. De la même manière, les communes bordant l'ancienne RN20 au nord de Toulouse offrent un ratio habitants-emploi bien inférieur à celui des communes des coteaux de l'est toulousain regroupées dans le même secteur statistique.

Là aussi, disposer de ce ratio habitants/emploi par commune et non plus par grand secteur permettrait une lecture plus fine.

La répartition entre emploi privé et public est également un indicateur de disparité territoriale : 85% de l'emploi privé est situé à Toulouse Métropole.

Par ailleurs, pour mieux apprécier d'éventuels déséquilibres territoriaux, il conviendrait de disposer également de la nature des emplois, notamment selon leur niveau de qualification. Ce dernier point est cependant plus difficile à apprécier, dans la mesure où il implique de réinterroger les données. En matière d'emploi, il convient d'engager une réflexion plus prospective afin de tenir compte des évolutions des modes de travailler (co-travail, télé-travail, auto-entrepreneuriat etc.)

Ces nouvelles façons de travailler sont-elles en train de changer la ville ? Ont-elles déjà un impact visible sur les mobilités ?

5 / Évaluer les disparités sociales

Les disparités sociales observées il y a déjà quinze ans dans notre agglomération se sont-elles amplifiées, ou se sont-elles au contraire réduites, voire "résorbées" ? Constate-t-on de nouvelles "lignes de faille" dans l'agglomération ? Et comment les évaluer ?

Quelques observations :

- les quartiers prioritaires de la politique de la ville, définis principalement sur un critère de pauvreté, restent concentrés à Toulouse ;
- parallèlement, le processus de *gentrification*, déjà à l'œuvre depuis plusieurs années, semble s'accélérer dans certains quartiers toulousains péri-centraux et affecte dorénavant quelques communes de première couronne. Ce phénomène s'observe également dans de nombreuses métropoles françaises.

À une échelle plus large, celle du SCoT, peut-on mieux apprécier les décalages socio-économiques ? Des travaux antérieurs mettaient déjà en évidence dans notre agglomération des territoires "plutôt bien portants" et a contrario d'autres "moins bien portants", sans pour autant les considérer comme fragiles ou en difficulté :

Ainsi, le grand quart Sud-est de l'agglomération, qui s'étend de Balma à la confluence de l'Ariège, et inclut une grande partie du Sicoval en passant par les quartiers toulousains mitoyens (Côte-Pavée, Demoiselles, Rangueil, La Plaine, Montaudran) concentrait des CSP plutôt aisées et des revenus généralement élevés.

D'autres territoires, notamment dans la plaine de Garonne, historiquement dédiée aux activités, au nord de Toulouse et dans le Muretain, accueillent en revanche des CSP plus modestes, mais restent assez diversifiés.

Tandis que Colomiers et Blagnac se diversifient et "font ville" (nouveaux quartiers, offre

culturelle accrue...), certaines communes pavillonnaires du quart Nord-ouest semblent garder leur spécificité "aéronautique".

Hors cœur d'agglomération, les territoires "plutôt fragiles" semblent invisibles, comme dilués dans le périurbain, voire situés hors SCoT.

Cette géographie sociale subjective, ou "ressentie", gagnerait à être davantage étayée dans le cadre de ce diagnostic.

La géographie sociale d'un territoire est le plus souvent évaluée à l'aune de la profession et de la catégorie socioprofessionnelle de ses habitants, du revenu médian des ménages, ou encore du nombre de bénéficiaires de certaines aides sociales. Certains indicateurs de santé ou de niveau d'étude pourraient venir utilement compléter cette analyse.

III - Mobilité : résultats mitigés

Alors que urbanisme et transports sont structurellement liés, les conseils de développement avaient déjà souligné le paradoxe de deux documents distincts, d'une part le SCoT pour l'aménagement du territoire, et d'autre part le Plan de déplacements urbains (PDU) consacré exclusivement aux mobilités. C'est pourquoi les conseils de développement avaient suggéré de fondre les deux documents et que le PDU devienne le volet mobilité du SCoT, d'autant plus que les périmètres couverts par ces deux documents sont identiques.

Ces documents s'inscrivent toutefois dans des obligations réglementaires nationales, mais les élus qui siègent au SMEAT et au SMTC (aujourd'hui Tisséo collectivités, l'autorité organisatrice des mobilités de l'agglomération toulousaine) sont souvent les mêmes, et le PDU (récemment révisé) se doit d'être compatible avec les grandes orientations du SCoT.

Pour ce qui concerne la desserte de la périphérie, les politiques récentes en matière de mobilité (PDU approuvé) ne figurent pas dans les orientations du SCoT et constituent par conséquent une rupture avec le projet initial. Un changement de cap qui a rendu en partie "caduc" le volet mobilité du SCoT de la Grande agglomération toulousaine.

Dans les éléments de diagnostic fournis à ce jour par le SMEAT, il apparaît toutefois que – globalement – les objectifs en matière de desserte et de mobilité ne sont pas atteints.

Certains territoires ne bénéficient que très peu de grands projets structurants, à l'instar du Muretain qui semble "oublié", malgré des dessertes ferroviaires TER (gares de Muret et Portet-sur-Garonne) qui montent en puissance.

Situation similaire dans le Nord Toulousain qui reste globalement mal desservi alors que ce secteur connaît une forte poussée d'urbanisation. L'ouverture très partielle du BUN (boulevard urbain nord) ne pouvant suffire. Et la perspective d'un nouveau franchissement de Garonne demeure, quant à elle, lointaine.

Urbanisme et mobilités

Au cours des quinze dernières années, les transports publics ont été renforcés préférentiellement là où ils étaient déjà développés, c'est-à-dire sur les radiales, sans toutefois parvenir à tisser un réseau.

Par ailleurs, les mobilités ne s'exercent plus uniquement sur un mode centre/périphérie et domicile/emploi, mais répondent à des logiques plus complexes à modéliser, en particulier de périphérie à périphérie. Cette complexité suppose de réinterroger les notions de bassins

de vie et de quadrants.

La 3^e ligne de métro, prévue pour 2024, marquera sans doute un tournant, dans la mesure où elle reste tangentielle à l'hyper-centre et permettra des liens directs entre le Sicoval et Colomiers, mais cette desserte très performante ne concernera que le cœur d'agglomération.

Faute d'une mobilité suffisante, le modèle polycentrique hiérarchisé prôné par le SCoT ne semble pas avoir vraiment fonctionné. Dans ce dispositif essentiellement prévu à l'échelle de l'aire urbaine voire de la plaque métropolitaine, les trains du quotidien devaient jouer un rôle fondamental. Or, malgré le renforcement notable de l'offre TER et l'augmentation de la fréquentation, ce réseau ne joue pas encore pleinement ce rôle.

D'autre part, certains grands axes ne sont pas desservis par le réseau ferré et restent entièrement dépendants du réseau routier et autoroutier.

IV – Polarités, centralités : le territoire vécu au quotidien

1 / Centralités théoriques, centralités d'usage

Dans le SCoT, les centralités sont posées de façon fonctionnelle, en cohérence avec une démarche de planification. Ces critères fonctionnels, voire structurels, ne prennent pas toujours en compte les pratiques effectives des habitants, et ignorent des notions beaucoup plus subjectives comme le désir que peut susciter un lieu, le sentiment d'appartenance, de valorisation sociale et culturelle, de convivialité ou encore les phénomènes "identitaires".

À titre d'exemple, signalons le cas des Arènes : une centralité fonctionnelle, un pôle multimodal très important pour l'agglomération, mais où l'on passe par nécessité, sans envie... Ne faudrait-il pas s'inspirer d'autres métropoles qui transforment les lieux de l'intermodalité en centralités vivantes et attractives ?

Par ailleurs, on observe l'apparition de centralités diffuses, de micro-centralités fortement utilisées au quotidien qui fonctionnent très bien. Faut-il les encourager, ou bien les "assécher" ? Ces micro-centralités émergentes ou effectives renseignent sur les usages du territoire, et incitent sans doute à retravailler les représentations de la centralité.

En périphérie du cœur d'agglomération, certaines communes au développement jusqu'ici exclusivement pavillonnaire (Labarthe-sur-Lèze, Frouzins...) ont souhaité renforcer leur noyau villageois initial en créant une centralité (commerces, logements collectifs, aménagements urbains) ; on peut y voir un aspect pédagogique du SCoT, et sans doute des impératifs de la loi SRU, mais il conviendrait d'évaluer plus finement leur fréquentation et leur usage.

À noter le paradoxe de certaines centralités plus éloignées où, "au centre de la centralité", les logements sont vides. À cet égard, il conviendrait de regarder de plus près l'état de l'ensemble des centres-bourgs de l'aire métropolitaine.

"Cabotage" et dépoliarisation

Les habitudes de consommation évoluent et l'éventail des pratiques s'est largement diversifié : supérette, marché, internet + livraison, *drive*, hypermarché...

Pour compléter l'analyse des mobilités, il faut tenir compte non seulement des trajets domicile-travail, mais aussi, sur ce trajet, du "cabotage" (« *c'est sur ma route ou presque* ») afin d'arriver à obtenir la représentation la plus juste possible de ces comportements.

Des processus de "dépoliarisation" existent aussi, qui incitent à revoir nos modèles fonctionnels.

Muret et Baziège, les centralités sectorielles

Au sud du Sicoval, dans le triangle Baziège-Ayguésvives-Montgiscard, une nouvelle centralité prévue au SCoT comme centralité sectorielle est en train de prendre forme avec le lancement de la ZAC de Rivel, dans un secteur classé "ville intense". Ce projet, qui mixe habitat et emploi, fait également l'objet d'un pacte urbain (réflexion conjointe menée avec Tisséo-SMTC pour le développement des transports en commun parallèlement au développement de l'urbanisation).

La ville de Muret réinvestit son centre-ville et souhaiterait développer de nouveaux projets. Mais pour l'instant ce territoire qui offre des possibilités importantes de logement souffre de la faiblesse des connections avec le centre de Toulouse.

Par ailleurs, l'implantation de nombreux équipements, et notamment des collèges (compétence départementale) et des lycées (compétence régionale), se fait selon des logiques propres à ces institutions, qui prennent peu en compte les schémas d'organisation spatiale du SCoT. On peut donc regretter certaines "occasions manquées" de renforcer des centralités existantes ou d'aider à l'émergence de nouvelles grâce à ces équipements structurants.

Ville intense / développement mesuré

La carte du SCoT présente une typologie des territoires selon une hiérarchie d'intensité urbaine : cœur d'agglomération, ville intense, développement mesuré. La réussite de ces objectifs de développement est à nuancer selon les territoires.

Cette vision prospective est en train de devenir réalité dans le Sicoval : Castanet a "rattrapé" démographiquement Ramonville, l'axe de transport en commun Linéo couplé au métro Ramonville sur l'ancienne RN113 joue son rôle et la partie basse d'Auzeville s'est développée en bordure de cet axe (quartier du Pont du Bois).

Ce n'est pas forcément le cas dans d'autres secteurs de l'agglomération qui avaient été définis en ville intense.

2 / Zones commerciales : surenchère ?

L'objectif initial était de polariser les fonctions commerciales au sein des centralités identifiées par le SCoT. Or on constate sur tout le territoire une forte augmentation des surfaces commerciales, croissance qui dépasse largement une croissance démographique pourtant soutenue. Le SCoT semble avoir échoué à réguler ces implantations.

Les centres urbains sont fragilisés par la création de grandes et moyennes surfaces en

entrées de villes, en zones périphériques autour de giratoires ou à proximité d'échangeurs routiers. En Haute-Garonne, le stock d'autorisations est pléthorique.

Parallèlement, l'État engage une politique de revitalisation des villes moyennes, et l'activité commerciale en constitue un des leviers, avec le logement, l'emploi, les services et la valorisation du patrimoine.

Ces créations ou extensions de commerces généralement proposées dans des zones excentrées sont-elles "durables" ? N'assiste-t-on pas à la création des futures friches commerciales ? Minéralisées par les voiries et le stationnement, ces zones sont occupées par des bâtiments souvent peu architecturés.

De plus, les comportements des consommateurs évoluent : la fréquentation (et le chiffre d'affaires) des grands centres commerciaux baisse, interpellant ainsi les grandes enseignes concurrencées par les entreprises de commerce électronique.

Du point de vue du modèle économique, n'assiste-t-on pas à une bulle immobilière ? En effet la course en avant de l'immobilier commercial est menée par des sociétés financières dont l'unique objectif est de se rétribuer sur la vente ou la location de locaux aux sociétés de la grande distribution, ou aux indépendants ayant parfois délaissé les centres urbains appauvris pour occuper des locaux aux loyers souvent trop élevés. L'attention portée à la fonction commerciale, ne peut donc être isolée d'une stratégie globale d'aménagement de la commune ou de l'intercommunalité traduite dans des documents de planification.

V – Maîtriser ?

1 / Une consommation foncière insuffisamment maîtrisée

Il n'est jamais facile d'effectuer un bilan environnemental, surtout à court/moyen terme. On peut cependant constater "un certain manque de fermeté" quant à la préservation des terres agricoles dans la plupart des secteurs de l'agglomération, à l'exception notable du Sud-est toulousain où les espaces agricoles et naturels à préserver et définis comme tels dès 1993 dans la Charte environnementale du Sicoval demeurent intouchés, ou ont été rigoureusement compensés.

La consommation foncière a effectivement baissé sur le territoire du SCoT (*voir page 7 "trompe l'œil et effet report"*), ce qui est une bonne nouvelle, mais il convient de rappeler que notre agglomération "partait de loin" et battait des records nationaux en matière d'étalement urbain... L'objectif fixé était donc relativement facile à atteindre, surtout dans un contexte de marché foncier tendu entraînant un report de l'urbanisation en 3^e et 4^e couronnes.

Le diagnostic du SMEAT fait ainsi apparaître environ 600 hectares consommés "hors pixels", ce qui revient à constater qu'une part non négligeable de la consommation foncière dans le territoire du SCoT Grande agglomération toulousaine s'est faite en diffus. Sachant de plus que de nombreux espaces ont été ouverts à l'urbanisation dans les SCoT mitoyens (effet

report), la réduction effectivement constatée de la consommation ne correspond pas encore à une réelle "maîtrise" du foncier.

Régler le curseur

L'enjeu du SCoT est de régler au mieux le curseur entre d'une part la nécessité de maîtriser le foncier – ce qui peut parfois aboutir à des formes de malthusianisme socialement sélectives –, et, d'autre part, la nécessité de répondre aux exigences de la croissance démographique en tenant compte de la demande des nouveaux arrivants en matière de qualité du cadre de vie et d'habitat.

Il convient cependant de rappeler que l'élaboration du SCoT relève d'un compromis : le document final est souvent la résultante d'une négociation, parfois tendue, et de nombreuses communes classées en "développement mesuré" ont souhaité se préserver une marge de manœuvre.

Mais le SCoT ne prend tout son sens que s'il accompagne un véritable projet de territoire. À défaut, il demeure un document-référence qui joue le rôle de garde-fou...

Rappelons également que le SCoT, par son processus d'élaboration, a vraisemblablement contribué à faire "évoluer les mentalités" et par conséquent les pratiques des élus et des professionnels.

2 / Environnement et paysage : des avancées trop lentes

Si de nombreux projets environnementaux "avancent" (et notamment le Grand parc Garonne, ou encore de nombreuses initiatives sur le territoire du SCoT), on peut cependant regretter une certaine lenteur dans leur mise en œuvre, et surtout l'absence de mise en réseau.

Une mise en œuvre globale du réseau "vert et bleu", qui (r)établirait les continuités écologiques à l'échelle du territoire, semble encore manquer : ainsi la trame verte et bleue prévue au SCoT semble ne pas avoir été intégralement restituée dans le PLUIH de Toulouse Métropole (*voir également page 5 : De l'esprit à la lettre*).

Il convient également de rappeler l'importance d'aménager des discontinuités conséquentes dans le bâti, des espaces de respiration qui contribuent à ventiler et rafraîchir, la lutte contre les îlots de chaleur urbaine ne pouvant se satisfaire d'un simple verdissement local accompagnant une opération immobilière.

Par ailleurs, comment évaluer l'état des ressources en eau dans l'agglomération et leur qualité, sachant que la problématique de bassin dépasse très largement le périmètre du SCoT. Disposons-nous d'indicateurs pour nous assurer que la Grande agglomération toulousaine, en pleine croissance, assume "sa part de responsabilité" quant à la préservation de ces ressources ?

On peut également affirmer que certaines entrées de ville ne sont pas à la hauteur des ambitions paysagères du SCoT, et ce malgré des progrès en matière d'aménagement routier ou d'affichage publicitaire par exemple.

3 / La couronne verte

La couronne verte évoquée dans la Charte interScoT de 2005 concernait de nombreuses communes du SCoT Grande agglomération toulousaine. Dix ans plus tard, l'Outil de veille InterSCoT² démontrait « *l'existence d'un accueil important de population sur les communes intéressées par la Couronne verte, corrélé à une accélération de la construction neuve qui favorise pression foncière et étalement urbain sur ces communes .*»

Les ambiguïtés de la couronne verte, perçue par de nombreux élus comme une ceinture voire une limite simplement destinée à contenir l'urbanisation, ont fini par provoquer son abandon de facto.

On peut regretter que la mosaïque de projets (basés sur les fonctions écologique, thermique, nourricière, touristique, ludique, pédagogique des terres agro-naturelles périurbaines) initialement prévue n'ait pas encore réussi à se concrétiser. Il n'en demeure pas moins que l'esprit de ce projet reste d'actualité et que la préservation de ces terres agricoles et naturelles proches des zones fortement urbanisées restera un enjeu majeur du futur SCoT. Enjeu d'autant plus fort que ces "terres fertiles" se seront raréfiées...

² Interscot, de l'aire urbaine au grand bassin toulousain, [10 ans de construction territoriale](#) – 2016

CONCLUSION

Les axes principaux du diagnostic qui ont conduit à l'élaboration d'un projet de territoire pour la Grande agglomération toulousaine se sont avérés globalement pertinents. Pourtant la situation actuelle de l'agglomération, dix ans après l'approbation de ce SCoT, n'est pas vraiment de nature à rassurer pour l'avenir.

L'accueil des habitants a été assuré, mais le modèle polycentrique hiérarchisé n'a pas pu se développer suffisamment pour mieux répartir l'accroissement de la population, tout en leur offrant une qualité de services optimale. Le manque de transport en commun efficace est certainement en cause.

De même, si l'intensification des zones urbaines est largement amorcée, le modèle pavillonnaire en diffus n'a rien perdu de son attractivité et se reporte largement au-delà du périmètre du SCoT.

Cela interroge d'abord la capacité de la planification urbaine à influencer, par les mécanismes de compatibilité, l'évolution du droit local opposable, et tout particulièrement les PLU. Cela renvoie aussi aux modalités d'articulation, à différentes échelles, de cette planification avec des projets urbains.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur le développement des grandes zones commerciales dont l'obsolescence semble pourtant annoncée, et plus, largement sur la course en avant de l'immobilier commercial.

Rappelons que le SCoT a d'autant plus de sens qu'il accompagne un véritable projet de développement de territoire.

Face aux enjeux d'une aire urbaine en pleine croissance, un SCoT Grande agglomération toulousaine réduit à 114 communes semble aujourd'hui inadapté. À défaut de pouvoir faire évoluer facilement son périmètre, il conviendrait sans doute de revitaliser au plus vite l'instance de dialogue que représentait l'interSCoT afin d'assurer une cohérence dans le développement de territoires qui constituent l'aire urbaine. Il existe une autre échelle, celle du grand territoire de la plaque métropolitaine, à laquelle il paraît peu réaliste d'envisager une réelle concertation entre collectivités, mais qui mériterait néanmoins d'être prise en considération dans les réflexions parce que c'est à cette échelle que se font aussi sentir les effets des processus de métropolisation. Ce devrait être le rôle de l'État, également de la Région, de prendre l'initiative d'une telle prospective, en y associant les différents territoires concernés. À moins que dans le cadre de l'interterritorialité que cherchent à promouvoir les métropoles avec les territoires péri-métropolitains, les trois collectivités du SCoT central (Toulouse Métropole, Muretain et Sicoval) initient cette nouvelle scène de réflexion.

L'enjeu environnemental, pourtant bien présent dans le SCoT Grande agglomération toulousaine, semble avoir du mal à trouver sa traduction concrète sur le terrain, malgré la réalisation en cours de projets emblématiques – et notamment le Grand parc Garonne –, la mise en œuvre de la trame verte et bleue a pris du retard.

Par ailleurs, les inégalités territoriales demeurent, et se sont même probablement aggravées,

c'est pourquoi les conseils de développement souhaiteraient que le diagnostic apporte un éclairage plus précis sur ces questions en mobilisant notamment de nouveaux indicateurs.

Des indicateurs "à creuser"

Afin d'affiner le diagnostic préalable à la révision du SCoT, les conseils de développement souhaiteraient pouvoir mieux apprécier les dynamiques socio-économiques des territoires et disposer pour ce faire des indicateurs suivants :

- prix moyen au m² du terrain à bâtir par commune et son évolution
- prix moyen au m² des appartements, par commune, et par quartier pour la ville de Toulouse
- répartition du parc social par commune, et par quartier pour la ville de Toulouse
- répartition par type de logement social (PLAI, PLUS, PLS)
- évolution par commune de la taille des ménages
- ratio habitants/emploi par commune. Répartition selon le type d'emploi (public ou privé). Pour les emplois privés, part des emplois commerciaux
- revenu médian des ménages par commune, par quartier pour la ville de Toulouse

Préciser l'état des lieux

Afin de disposer d'un état des lieux plus précis, notamment dans le domaine environnemental et de la consommation foncière, le diagnostic préalable à la révision du SCoT pourrait également prendre en compte les données et évolutions suivantes :

- suivi de la cohérence urbanisme/transport : les territoires récemment urbanisés sont-ils desservis par les transports en commun ?
- consommation des terres agricoles, des espaces naturels ; évolution des terres maraîchères
- avancement du projet de couronne verte
- suivi des SCoT périphériques et outil de veille partagé à l'échelle de l'aire urbaine
- taux de motorisation par ménage et par commune, et plus précisément un indicateur permettant de mieux connaître les pratiques de mobilité individuelle : "mode doux" (vélo, trottinette, monoroue électrique...) , deux-roues motorisé, voiture-solo, covoiturage

NB : Les conseils de développement sont conscients que certaines données, notamment les évolutions à l'échelle d'un quartier, peuvent être difficiles à mobiliser. De la même façon, le prix du foncier à bâtir par commune, notamment en diffus, peut s'avérer statistiquement non significatif. Mais l'intérêt collectif est de disposer d'un outil d'observation et de veille qui permette d'apprécier les évolutions à la bonne échelle.