



scot
schéma de cohérence territoriale

grande
agglomération
toulousaine

Synthèse des commissions contributives

Pistes de réflexion pour la révision du SCoT
Éléments du débat

smeat
www.scot-toulouse.org

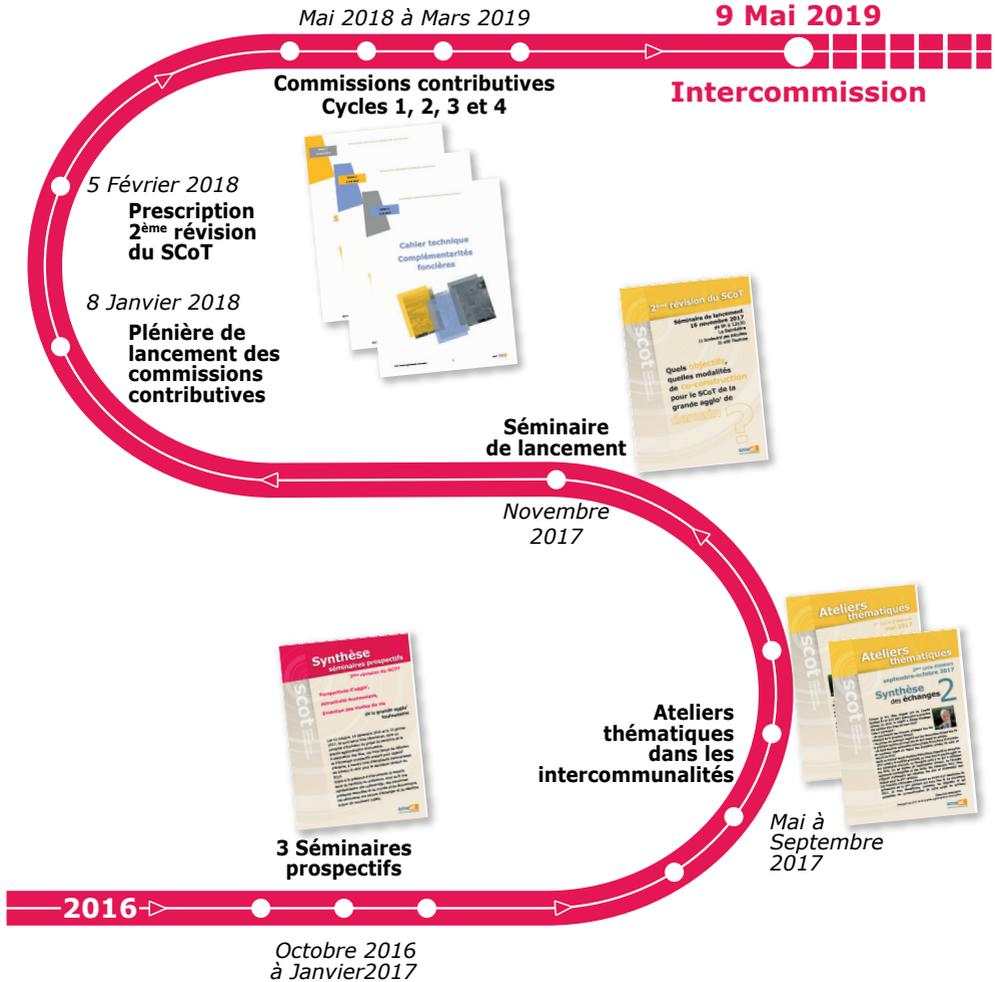
aua/T

mai 2019

La démarche

La deuxième révision du SCoT doit permettre de **renouveler le projet de territoire**, en se projetant au-delà de 2030.

Le **projet politique** y tient donc une **place fondamentale** et c'est pourquoi de nombreux temps de travail sont menés avec les élus du territoire, dont les commissions contributives présentées dans cette synthèse.



L'objectif des commissions contributives

Les élus du SMEAT ont souhaité centrer la **démarche de réflexion collective** autour des enjeux liés à la qualité de vie. Cela a conduit à constituer trois commissions contributives pour mieux expertiser et débattre des problématiques ciblées par ces commissions.

commission
**spécificités
territoriales**

co-animation
JL. Coll
J. Oberti
B. Ursule

commission
**mobilités
optimisées**

co-animation
L. Escoula
J. Carles

commission
**complémentarités
foncières**

co-animation
R. Alègre
D. Coquart

Entre février 2018 et mai 2019, chaque commission s'est réunie quatre fois, impliquant en moyenne **une quinzaine d'élus à chaque session** autour des élus co-animateurs, lesquels ont contribué à préparer et synthétiser les réflexions.

Le premier cycle des commissions a permis de balayer les problématiques leur étant liées afin de préciser, avec les élus, les approches à développer dans les 3 cycles suivants.

Ainsi, ces commissions ont constitué un **lieu de travail collectif mené par les élus** où chacun a pu exprimer son point de vue et ses préoccupations sur les différentes thématiques traitées. Les éléments présentés dans cette synthèse retracent ces échanges et les enjeux qui en découlent.



**Atelier spécificités territoriales
Travail sur une carte blanche (à Pinsaguel)**

Une dernière session de travail en Bureau élargi du SMEAT (ouvert à tous les élus ayant participé aux commissions) a, par la suite, permis de croiser et valider l'ensemble des enjeux issus de chacune des commissions thématiques.

Spécificités Territoriales

En faisant le choix d'une commission « spécificités territoriales », les élus ont souhaité identifier les caractéristiques et les enjeux propres aux territoires qui composent la grande agglomération toulousaine afin de mieux prendre en compte ces spécificités dans le projet de territoire.



Chiffres clé

+14 700 habitants par an depuis 2010

40% du parc de logements postérieur à 1990

5,6 habitants sur 10 issus du solde naturel entre 2010 et 2015

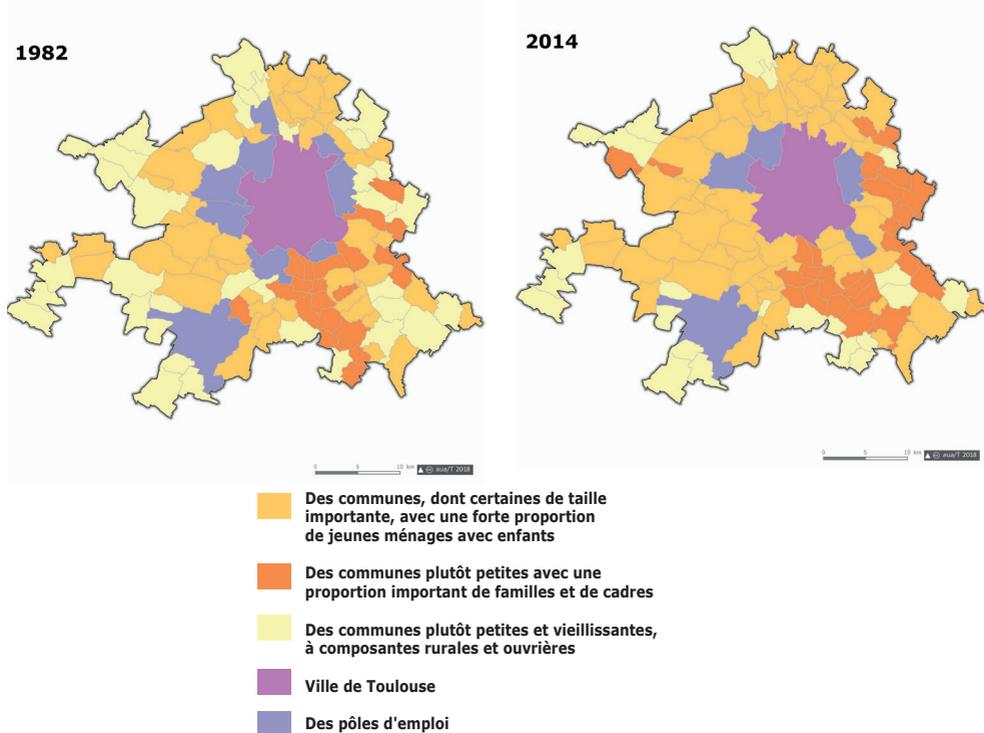
+240 000 à +360 000 nouveaux habitants à l'horizon 2040

+7 400 emplois salariés privés par an depuis 2000

7 communes concentrent 78% des emplois

La grande agglomération toulousaine connaît une **forte croissance démographique**, entraînant un besoin croissant en logements, d'autant plus marqué que la population tend à vieillir et la taille des ménages à diminuer. Si ces dynamiques impactent tous les territoires, elles sont ressenties avec acuité par les petites communes qui doivent adapter leur niveau de services et constatent la banalisation des paysages aux franges de l'urbanisation.

Les dynamiques territoriales ont transformé, au fil du temps, les profils de communes



L'analyse des données socio-démographiques, d'emploi, d'économie et de logement, à l'échelle communale, met en exergue les principales vocations des communes (voir légende ci-contre).

« Les rythmes de croissance à 2 chiffres de nos petites communes déstabilisent leur fonctionnement »

En outre, l'évolution dans le temps marque la **diffusion des fonctions résidentielles** au détriment de certaines caractéristiques rurales et une **concentration accrue de l'emploi**.

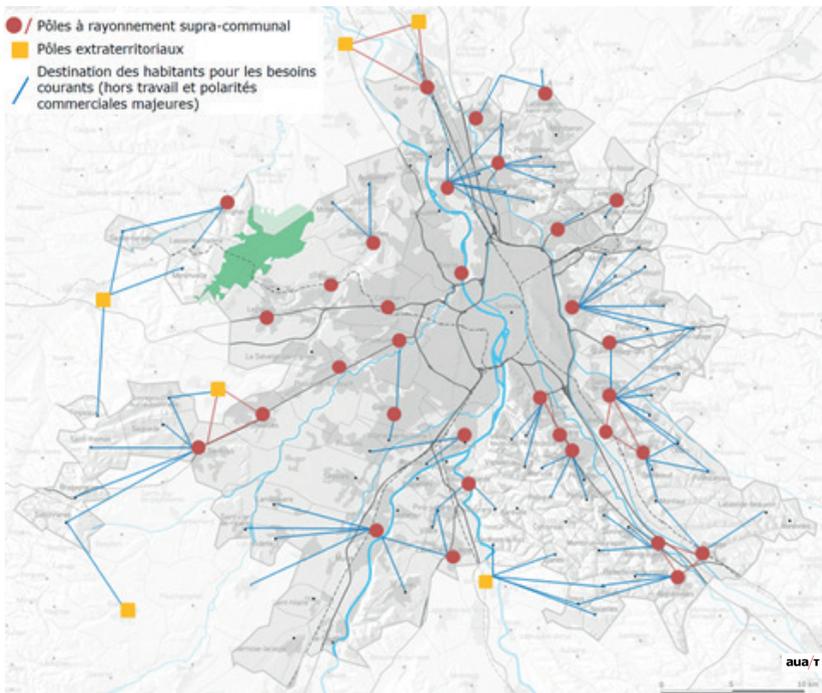
La poursuite de cette analyse au cœur des territoires « résidentiels » a permis de faire ressortir des pratiques pluricommunales. En effet, les habitants ont recours à plusieurs communes alentour pour répondre à leurs besoins de services, d'équipements, de commerces... Le périurbain ne reposerait ainsi pas que sur des polarités indépendantes mais bien sur un **réseau de polarités** disposant d'équipements et de services complémentaires. Ce travail doit être poursuivi afin d'être affiné et servir de socle à l'armature territoriale.

La polarisation économique qui s'observe est au cœur de nombreux débats entre élus bien qu'il ne relève pas du SCoT de fixer une stratégie économique d'ensemble. Celui-ci a cependant la responsabilité d'organiser la cohérence du foncier économique, ce qui nécessite des échanges sur les stratégies de développement des uns et des autres.

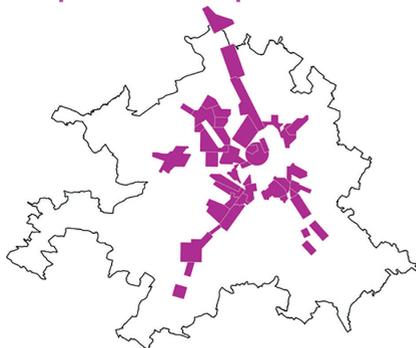
« Attention à la concurrence économique entre métropoles si l'agglomération toulousaine ne sait pas s'organiser à une échelle suffisamment élargie. »

Bien que les emplois de chaque intercommunalité soient occupés en majorité par des actifs résidant dans ces territoires, les flux massifs vers le cœur de l'agglomération génèrent de très fortes problématiques tant pour les habitants que pour les politiques publiques. Le desserrement économique peut s'envisager en ciblant les secteurs d'activités les plus propices à celui-ci et en accompagnant les filières.

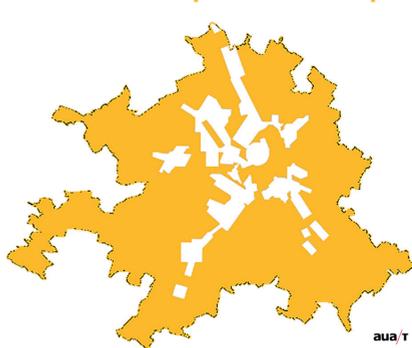
Territoires du périurbain « vécus » : approche terrain du fonctionnement quotidien du territoire, issue des travaux de la commission spécificités territoriales



Des pôles économiques



Hors pôles économiques



Répartition

80 %	... des emplois salariés privés et publics ...	20 %
95 %	... du parc de bureaux (en m ²) ...	5 %
90 %	... du parc en locaux d'activité (en m ²) ...	10 %
50 %	... des établissements d'activité ...	50 %

Pistes de réflexion issues de la commission spécificités territoriales

- ▶ Globalement, les réflexions de la commission questionnent le modèle de développement du SCoT actuel pour y introduire une spatialisation affinée des objectifs.
- ▶ Prendre en compte les spécificités de chacun des territoires urbains, périurbains et ruraux pour préserver leur cadre de vie propre.
- ▶ S'appuyer sur un réseau de polarités structurantes à toutes les échelles pour asseoir le développement urbain.
- ▶ Favoriser l'émergence d'une stratégie économique afin de rapprocher lieux de vie et lieux d'emplois.
- ▶ Questionner le principe de mixité urbaine en fonction des territoires et des secteurs d'activités.

Mobilités optimisées

Conscients que la grande agglomération toulousaine connaît une « crise de croissance » qui se traduit au quotidien par des problématiques de déplacements toujours plus marquées, les élus du SMEAT ont souhaité se pencher sur les leviers permettant d'envisager une optimisation des mobilités sur le long terme.



Chiffres clés

1 heure : le temps moyen quotidien consacré à se déplacer

4 déplacements sur 10 font moins de 3 km, près de la moitié d'entre eux est réalisée en voiture

70% des déplacements domicile-travail en voiture

46% des émissions de GES sont liées aux transports dont 88% liés à la voiture

40% des habitants abonnés au réseau Tisséo

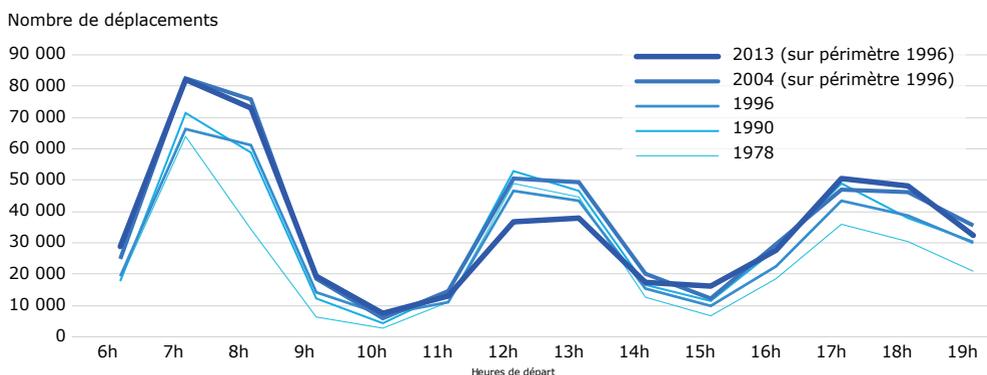
La congestion routière qui caractérise le territoire est le résultat, notamment, de l'étalement résidentiel continu, mais également de projets d'infrastructures qui n'ont jamais pu voir le jour faute d'investissements. De fait, pour une grande partie de ce vaste territoire, **le recours à la voiture demeure la solution la plus efficace**, voire la seule pour les secteurs dépourvus de transports en commun réellement cadencés.

Par ailleurs, si les pratiques de mobilité évoluent ici comme ailleurs (du fait de la numérisation de la société, du coût de la mobilité...), le réflexe automobile demeure ancré en-dehors de la ville centre.

Les déplacements, toujours plus nombreux, impactent non seulement les infrastructures, la qualité de l'air mais aussi **l'attractivité même du territoire**, déjà pénalisée par son accessibilité nationale.

Ainsi, à mesure que la **congestion routière** augmente, l'appréciation des distances se fait de plus en plus au regard des **temps de déplacements**. Ces temps de parcours ont été observés par le prisme des grands pôles générateurs de déplacements (commerciaux, économiques), principaux générateurs de congestion.

Des phénomènes d'heures de pointe induits par les mobilités domicile-travail



aua

" il faut rapprocher l'emploi des habitants..."

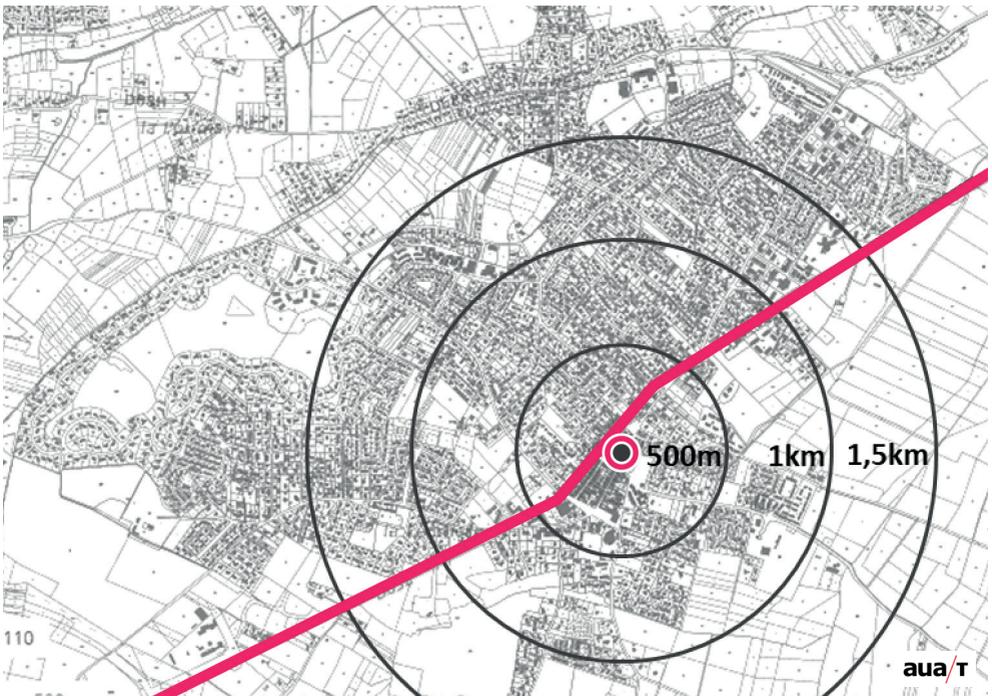
"... mais on ne peut pas forcer les chefs d'entreprise à déménager! "

Agir sur les mobilités, c'est faire appel à trois grands leviers :

- ▶ L'amélioration du niveau de service des infrastructures tous modes (dont l'amélioration du réseau de transports collectifs urbains)
- ▶ L'organisation territoriale pour lier toujours plus urbanisation et mobilités
- ▶ Le changement des pratiques, notamment en lien avec le travail.

Ces leviers relèvent de différentes politiques publiques, notamment du Plan de Déplacements Urbains, qui couvre également la grande agglomération. Si le SCoT peut porter des ambitions dans l'ensemble de ces trois domaines, et ce dans un objectif de mise en cohérence des politiques publiques, **son rayon d'action porte d'abord sur le modèle de développement territorial.** L'organisation territoriale se considère à différentes échelles : de la grande accessibilité métropolitaine à l'échelle du fonctionnement urbain (lié aux déplacements de proximité). Chaque échelle interpelle des modes de déplacements différents et soulève des questions relatives aux **conditions d'urbanisation** qui y sont liées.

L'exemple d'un centre-bourg (Fonsorbes) pour discuter des contraintes de développement des modes actifs : formes urbaines, coupures, contraintes physiques à l'urbanisation (ici le sud-est du centre-bourg est cerné de zones humides)



Ainsi se posent les enjeux liés aux portes d'entrées de l'agglomération, aux bassins de mobilité, aux axes de transports structurants... mais aussi les **enjeux liés aux centralités**, étroitement articulés avec les modes actifs.

Dans les déplacements domicile-travail, les entreprises ont un rôle qui, s'il échappe largement au champ d'action du SCoT, mérite d'être pris en compte. En effet, poussées par les effets de la congestion autant que par les obligations législatives, **les entreprises agissent et influent sur les pratiques des salariés**.

En parallèle, le SCoT peut contribuer à optimiser les déplacements domicile-travail tant via la localisation du foncier économique qu'en donnant un cadre à l'aménagement des sites économiques (accessibilité tous modes, insertion urbaine et porosités, mixité des fonctions, stationnement).

En outre, **la localisation des parkings-relais est stratégique**, tant elle conditionne le report modal sur le réseau urbain. Aujourd'hui, ces parcs-relais tout comme les parkings en gares sont saturés. Il y a donc des besoins d'implantation à anticiper.

Espaces dédiés au stationnement dans les zones d'activités de Basso Cambó 1 et du Chapitre : plus de 30% du foncier





Pistes de réflexion issues de la commission mobilités optimisées

- ▶ Agir sur la congestion générée par les déplacements domicile-travail suppose de mettre en place un bouquet de solutions. Le SCoT a, pour sa part, comme principale responsabilité, de poser les bases d'une organisation territoriale à moyen-long terme moins génératrice de congestion.
- ▶ Questionner la pertinence du renforcement des mobilités par quadrants, au regard des solutions transversales à venir et des nécessaires perméabilités à développer.
- ▶ Explorer la cohérence urbanisme-mobilités, en lien avec les centralités et les aménités du territoire. Il s'agit désormais de dépasser l'approche cohérence urbanisme/transports collectifs. Cela interpelle les ambitions en matière de desserte ferroviaire (structurante pour le territoire et ses interfaces), cyclable, l'implantation des parkings-relais mais aussi l'organisation des grandes zones d'emplois (implantation au regard de la desserte, place du stationnement, place des modes actifs).
- ▶ Intégrer les temps de déplacements dans les réflexions sur le modèle territorial.
- ▶ S'appuyer sur la commission mixte SMEAT-Tissé Collectiveités pour chercher à développer de nouveaux objectifs en matière de cohérence urbanisme-mobilités ainsi que pour engager un dialogue renforcé avec les entreprises.

Complémentarités foncières

En identifiant la commission complémentarités foncières, les élus en charge de la seconde révision du SCoT de la grande agglomération toulousaine ont souhaité aborder le rôle du foncier dans le développement des territoires et **questionner le projet sur la place des espaces de nature et plus globalement sur le modèle d'urbanisation** souhaité.



Chiffres clés

37 200 ha d'espaces urbanisés

+ 2 700 ha en 10 ans (2007-2016)

11 000 logements autorisés par an (2007-2016)

174 parcs d'activités, 4 800 ha

12 nouveaux parcs en projet (500 ha)

18% d'espaces verts artificialisés au sein de la tâche urbaine. 15% à Toulouse, 44% dans les communes de deuxième couronne

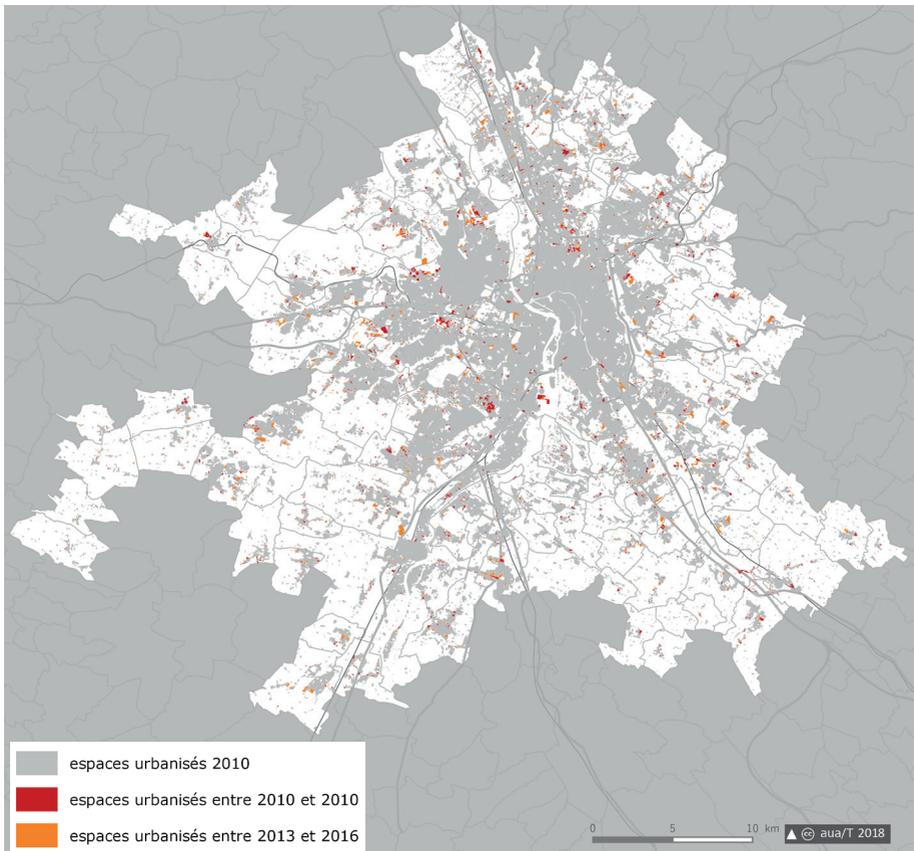
L'analyse de l'occupation des sols et de la consommation d'espace fait ressortir l'empreinte des espaces urbanisés sur le territoire de la grande agglomération toulousaine (près d'un tiers de l'espace), ainsi qu'**une consommation à des fins d'urbanisation importante** (vocation habitat, économique, équipements et services, commerces, infrastructures...).

Pourtant, les prélèvements sur les espaces agro-naturels diminuent, inscrivant le territoire dans **une trajectoire de moindre consommation d'espace**.

Les évolutions législatives récentes (suppression du COS et de la taille minimale des terrains constructibles), les effets du SCoT et les modes de faire la ville (renouvellement urbain, intensification...) participent à cette optimisation du foncier.

Toutefois, les nombreux gisements fonciers (espaces naturels ou semi-naturels) enserrés dans les tissus mixtes ou économiques et qui contribuent par leur urbanisation à la limitation de l'étalement urbain, s'amenuisent, **réinterrogeant le modèle de développement urbain**.

Evolution des espaces urbanisés sur la grande agglomération toulousaine entre 2010 et 2016 (2 700 ha urbanisés)



Sources : IGN, aua/T

L'analyse de la tâche urbaine démontre que cette dernière n'est pas exclusivement « minérale » : 1/5^{ème} de celle-ci est en effet composée d'**Espaces Verts Artificialisés**.

Composés d'espaces de natures ordinaires, d'espaces verts de proximité, de grandes bases de loisirs, de liaisons vertes, etc., certains de ces espaces sont confrontés aux **mutations urbaines**.

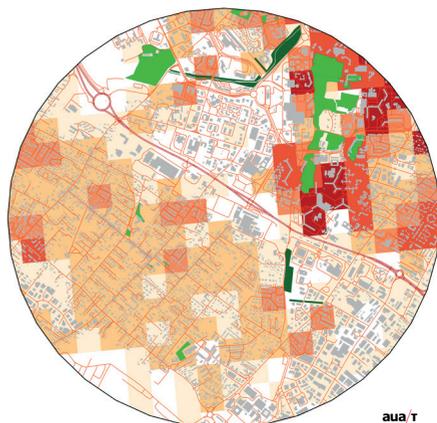
La question de l'accès aux grands espaces de nature, à la nature en ville, du maintien voire du développement et de la mise en réseau de ces espaces et devient prégnante au regard de l'attractivité du territoire (démographique et économique) et d'un objectif affiché de maintien du cadre de vie.

Le besoin d'une ville plus « verte », dont la végétalisation ne s'arrête pas aux limites des jardins d'agrément des habitations, des parcs et jardins publics..., est une tendance avérée. Si les **besoins de nature de la société** évoluent, ils diffèrent selon que l'on habite en milieu très urbain ou dans un secteur pavillonnaire.

De même, le regard porté sur les **lisières urbaines** fait ressortir la faible prise en compte des transitions entre espaces urbanisés et espaces agro-naturels, alors même que la présence du relief renforce l'importance de la prise en compte paysagère.

Secteur Toulouse Mirail / Saint-Simon : quelle couverture en espaces verts pour ce secteur de 10 km² et de 28 000 habitants ?

De la corrélation des espaces verts récréatifs avec la densité urbaine, les secteurs les moins urbains concentrent plus d'espaces verts, mais privés.



aua / r

	} espaces verts récréatifs	→	36 hectares	→	13 m ² / habitant
					
	} espaces verts artificialisés publics	→	94 hectares	→	34 m ² / habitant
					
	} espaces verts artificialisés privés	→	278 hectares	→	101 m ² / habitant

Dans un contexte de changement climatique, la conception de la ville doit reposer sur une **approche multifonctionnelle des espaces verts**. Cela remet en question les espaces verts « résiduels » des opérations d'urbanisme, souvent dépourvus de couverture arborée. Cela invite à considérer les espaces de nature en ville pour leur fonction de « confort » (climatique, visuel...) qui va au-delà de la seule fonction récréative.

Face à la nécessité d'assurer le maintien et le développement d'espaces verts, qui plus est d'espaces boisés pour créer des îlots de fraîcheur, ou d'une végétalisation favorable à la biodiversité, les acteurs du territoire se trouvent confrontés à de multiples difficultés :

- ▶ en premier lieu, le coût (du foncier et de l'aménagement) de ces espaces, notamment des espaces boisés, qui peut s'avérer contraignant dans la mesure où les services rendus ne sont pas comptabilisés dans les équilibres d'opérations
- ▶ la priorité des aménageurs reste l'équilibre des opérations d'ensemble, ce qui se fait régulièrement au détriment de la constitution des espaces verts dont la qualité est négligée
- ▶ la maîtrise des opérations dans le diffus...

L'intensification qui s'observe dans tous les secteurs de l'agglomération est appréciée au regard des différentes aménités qui s'y trouvent ou non : desserte en transports collectifs, proximité des services et commerces de base, insertion urbaine... et appelle à **moduler le développement urbain au regard de ces considérations multiples**.

Regard sur les secteurs en mutation et les formes prises par l'intensification (Pinsaguel)



" Avec la suppression du COS et de la taille minimale des parcelles, le territoire nous a filé entre les mains "

- Espaces urbanisés
- Zones U PLU
- Potentiels fonciers libres (zones U)
- Potentiels fonciers en intensification (zones U)
- Lignes TC



Pistes de réflexion issues de la commission complémentarités foncières

Il ressort des échanges entre élus qu'il s'agira, pour la suite de la révision du SCoT, d'aborder les potentiels fonciers dans la tâche urbaine comme des « **pépites foncières** » pour répondre à différents besoins identifiés.

La réponse aux besoins de nature :

- ▶ cela suppose de réserver des **espaces de nature/loisirs** à différentes échelles pour maintenir la qualité de vie (avec une approche multifonctionnelle des espaces de nature : confort climatique, usages de loisirs, corridors écologiques)
- ▶ cela implique de créer des interfaces urbain/rural par le développement de lisières végétales, travaillées en épaisseur et support d'usages.

L'anticipation des besoins en **réserves foncières pour l'économie**, qu'il s'agisse de besoins liés aux filières « vitrines » du territoire ou des besoins d'implantation pour les activités artisanales et liées à l'économie présentielle.

L'intégration des **besoins en équipements** : anticiper les besoins fonciers des équipements liés à l'attractivité de la grande agglomération.



Pistes de réflexions transversales

Au-delà des sujets propres à chacune des commissions, celles-ci ont porté des préoccupations communes qui deviennent centrales pour la suite des travaux de la révision du SCoT.

- ▶ Le souhait de revisiter le **modèle de développement à moyen/long terme pour aller vers plus desserrement de l'emploi et de confortement des centralités**.

*"Organiser le tryptique
Habitat-emplois-déplacements"*

- ▶ La nécessité de passer d'une cohérence urbanisme-transport collectifs à une **cohérence urbanisme/offres de services**, incluant l'ensemble des mobilités.
- ▶ L'interrogation portée sur l'**intensification** est également largement partagée au regard de ce qu'elle a pu produire de peu qualitatif. Il s'agira de poursuivre tout en maintenant à des principes urbains d'intégration paysagère, d'insertion urbaine et de maintien d'espaces de nature et d'îlots de fraîcheur.
- ▶ **Les concepts du SCoT demandent à être revisités et nuancés** pour prendre en compte **une lecture territoriale affinée** :

La distinction entre **Ville intense et territoire de développement mesuré** porte une vision binaire du territoire à nuancer pour mieux prendre en compte des bassins de vie et polarités qui le structurent.

- Le fonctionnement du territoire en bassins de mobilité pourrait fortement évoluer. Il conviendra de dépasser cette approche par « **quadrants** » puisque que l'offre de mobilité et les pratiques évoluent.
- Le concept de **portes métropolitaines**, tel qu'il est porté aujourd'hui dans le SCoT, demande à être précisé en matière d'objectifs et de vocations pour être concrètement mis en œuvre.
- L'objectif d'un **ratio habitants/emplois par quadrants** cristallise les enjeux de desserrement. Ce ratio, intéressant pour diagnostiquer les caractéristiques des territoires, semble peu approprié en tant qu'objectif car il est souvent dévoyé (utilisé par commune, par EPCI...) et utilisé seul, sans considérer aussi les autres spécificités des territoires (comme les équilibres générationnels).
- Le projet de **Couronne verte** porté par le SCOT n'a pas été décliné pour une mise en œuvre efficiente alors même que les enjeux liés aux franges urbaines demeurent prégnants. Par ailleurs, il s'agit de raisonner sur une mise en réseau de ces lisières avec les espaces de nature en ville.



► **L'aspiration à travailler sur les proximités et intégrer des considérations urbaines.**

En effet, pour plus d'urbanité, les centralités (dans toute leur diversité : centres-villes, centres-bourgs, centres de quartiers,...) doivent être la maille fine du SCoT dans la planification du développement, il s'agit de déterminer leur rôle à venir et leur hiérarchisation.

► La volonté d'intégrer dans le SCoT des objectifs de qualité urbaine et paysagère renforcés pour **accompagner les mutations.**

► La nécessité reconnue que **le SCoT anticipe le fonctionnement métropolitain dans un contexte de croissance :**

- Cela suppose d'anticiper et assurer des réserves foncières : plate-forme aéroportuaire, logistique, déchets, parkings-relais...
- Cela implique également la spatialisation, la hiérarchisation et la vocation des **grandes zones économiques** et des pôles commerciaux.
- Enfin, le maillage du territoire par les **grands espaces naturels** doit être assuré.

► **Mieux articuler le SCoT aux autres politiques publiques car le SCoT ne peut rien seul :**

- Entre le SCoT et le **SRADET** (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), le dialogue est en cours pour articuler les échelles de planification, notamment en matière de mobilités, d'intermodalité, et de vision de l'aménagement régional.
- L'échelle de l'**interscot Grand Bassin Toulousain** a également été pointée pour considérer la question de l'accueil démographique à à échelle élargie et le modèle de développement associé.
- L'articulation du SCoT et du **Projet Mobilités** semble plus que jamais indispensable.
- Les élus ont pointé la nécessité d'un dialogue à l'échelle de la grande agglomération toulousaine pour organiser le **développement économique**, définir les filières à développer, les actions d'accompagnement à mener, gérer les concurrences territoriales

► Enfin, une **approche prospective des sujets d'avenir pour l'aménagement du territoire** tels que le numérique ou la santé, devra alimenter le projet.



De nouvelles réflexions à poursuivre lors d'ateliers thématiques

Les commissions contributives ont permis de traiter de problématiques ciblées par les élus lors de la mise en révision du SCoT.

De nouveaux ateliers seront organisés afin de :

- ▶ Compléter les enjeux issus des commissions contributives en traitant de sujets encore non abordés alors qu'ils sont aussi au cœur de la révision (commerce, agriculture, transition énergétique notamment)
- ▶ Passer du diagnostic aux enjeux en traitant des caractéristiques de l'armature urbaine et des enjeux qui lui sont attachés (passer d'une approche thématique à une approche systémique).

Ces ateliers du printemps seront au nombre de 5 et se dérouleront selon le calendrier suivant :

