

**BILAN DE LA CONCERTATION POUR LA RÉVISION DU SCoT
ANNEXE 1**

I - Bilan des modalités de la concertation

1 – Actions prévues par les délibérations du 12 septembre 2005 et du 26 mars 2007 et leur mise en œuvre

Actions prévues	Mise en oeuvre	Commentaires
Avis publiés dans la presse pour le lancement de la révision	Publication des avis relatifs aux délibérations : - du 12 sept. 2005 : la Voix du Midi - du 08/12/05 : la Voix du Midi - du 09/12/05 : la Dépêche du Midi - du 26/03/07 : la Voix du Midi - du 26/07/07 : la Voix du Midi - du 27/07/07 : la Dépêche du Midi.	En outre, des affiches invitant le public à participer à la concertation ont été diffusées dans les mairies des 117 communes et les EPCI, en octobre 2007.
Registres pour les observations du public	Déposés dans 10 sites mentionnés dans la délibération du 26 mars 2007.	Très peu utilisés par le public (moins de cinq commentaires en tout).
Organisation d'une exposition multi-site ouverte au public	Une série de bannières d'information sur les enjeux de la révision a été diffusée dans les sept EPCI membres et deux communes, en novembre 2007.	Les EPCI ont fait circuler l'exposition parmi leurs collectivités membres, ou l'ont mise en exposition à leur siège. Sur le même modèle, une série de bannières présentant le PADD a été exposée lors des réunions publiques.
Ouverture d'une adresse mail, pour envoi de contributions au SMEAT	Le site du SMEAT a été actualisé, et cette adresse créée. Au fur et à mesure de leur élaboration, ont été mis en ligne sur ce site : - diagnostic et PADD : juillet 2009 ; - DOG : avril 2010.	Adresse très peu utilisée : vingt commentaires relatifs au SCoT entre novembre 2007 et juin 2010 portant sur les thèmes suivants : transports (4), espaces naturels et espaces verts (4), commerces (4), espaces agricoles (3), demande d'information (3), pixels et accueil de population (3), foncier (2), logements sociaux (1).
Organisation de réunions publiques	Une délibération du 31 mars 2010 a précisé le nombre (trois) et les lieux des réunions publiques qui se sont tenues : - 17/05/10 à Toulouse ; - 18/05/10 à Muret ; - 19/05/10 à Labège.	Information préalable sur ces réunions : - affiches diffusées dans les 117 mairies et les EPCI : 6/05/10 ; - avis dans la Dépêche du Midi : 11/05/10 ; - communiqué de presse, diffusé le 12/05/10. Les interventions en réunion publique ont porté principalement sur : l'accueil de la population et la production de logements à horizon 2030 (10) ; Transports et déplacements (7) ; La consommation d'espaces naturels et agricoles (6) ; L'énergie (2) ; Risques technologiques et santé publique (2) ; Processus de projet (5)
Invitation de la Chambre d'Agriculture	La Chambre d'Agriculture à participé aux 3 réunions publiques des personnes publiques associées : - 19/12/07 (diagnostic) ; - 23/09/09 (PADD) ; Une rencontre d'échange spécifique entre la Chambre et le SMEAT a eu lieu le 17/05/10, à la suite de laquelle la Chambre a adressé une contribution écrite au SMEAT.	

2 – Autres actions de concertation effectuées

Autres actions	Mise en oeuvre	Observations portant sur :
Rencontres d'échange avec les élus municipaux des 117 communes du SMEAT	Cinq réunions par grands secteurs sur le PADD en avril 2009.	290 participants, représentant 90 communes
	Cinq réunions par grands secteurs sur le DOG en avril 2010.	270 participants, représentant 84 communes
Echanges avec Tisséo sur les partenaires SCoT et PDU	Protocole partenarial SMEAT-TISSÉO septembre 2008.	
Echanges avec le Conseil de Développement	Avis sur le projet de PADD émis le 19 octobre 2009.	Le CODEV fait part de sa satisfaction concernant : Une nouvelle approche du « vert » et de l'agriculture ; ville intense et densité. Et alerte sur les points suivants : Les transports, clé de voûte du projet : quelle interface du SCoT avec le PDU ? Les temporalités du SCoT par rapport au PDU et au PLH ; Le DOG, document-clé ; la question énergétique.
	Avis sur le projet de DOG transmis au SMEAT le 1 ^{er} juin 2010.	Les membres du CODEV de façon unanime approuvent l'esprit général du document et émettent quelques observations.
Rencontres d'échange avec les associations (environnement et cadre de vie)	Réunion le 21 octobre 2009 sur le PADD.	52 courriers d'invitation envoyés ; 7 participants
	Réunion le 25 mai 2010 sur le DOG.	60 courriers d'invitation envoyés ; 8 participants
	Cinq réunions par grands secteurs sur le DOG en avril 2010.	270 participants, représentant 84 communes

3 – Remarques du public sur les modalités de la concertation

Plusieurs remarques ont porté sur les délais, pour étudier les documents (trop courts) sur la lisibilité des documents graphiques et, plus globalement, sur un sentiment d'insuffisance de la concertation.

Le SMEAT, dès le début de la concertation, a réalisé des panneaux de présentation du SCoT, consultables par le grand public ; il a régulièrement placé des documents en ligne, avec possibilité d'adresser des contributions. Toutefois, devant la difficulté de mobiliser le grand public, il a alors choisi de travailler plus particulièrement avec les "corps intermédiaires ...", c'est-à-dire :

- le Conseil de développement (CODEV) qui réunit des représentants de la société civile de la Grande agglomération toulousaine (il comprend quatre collèges : acteurs économiques, organismes publics et assimilés, vie associative, personnalités qualifiées) ; le CODEV a ainsi été saisi pour émettre un avis sur le PADD, puis un avis sur le DOG ;
- les associations, sur la base des listes d'associations agréées pour l'environnement et pour le cadre de vie, qui ont été rencontrées par le Bureau du SMEAT : le 21 octobre 2009 sur le PADD, et le 25 mai 2010 sur le DOG ;
- l'ensemble des élus municipaux des cent dix-sept communes du SMEAT (environ 2 400 élus) qui ont été invités à participer à deux cycles de réunions par grand secteur : avril 2009 sur le PADD, et avril 2010 sur le DOG.

Le SMEAT a également constaté que la concertation qui, selon les dispositions du Code de l'urbanisme, doit se dérouler « pendant toute la durée de l'élaboration du document » ne mobilise un peu plus le grand public qu'à partir du moment où peut être présenté un projet de Document d'Orientations Générales (DOG) ; or celui-ci, qui constitue la 3^{ème} partie du projet de SCoT, n'a été mis en chantier qu'à la fin du processus d'élaboration.

C'est pourquoi le SMEAT a organisé trois réunions publiques, les 17, 18 et 19 mai 2010, après que le projet de DOG eut été diffusé (mise en ligne sur le site du SMEAT). Celles-ci ont réuni, au total, 160 personnes.

II - Analyse des observations formulées sur le SCoT

1 – Des remarques, des questions, des propositions portant sur la territorialisation du projet :

▪ L'accueil et la répartition de la population à horizon 2030

- Le scénario visant à accueillir 300 000 nouveaux habitants est parfois jugé trop ambitieux.
- La croissance retenue pour l'agglomération aurait pour conséquence de fragiliser les équilibres démographiques dans le département et dans la région .
- Le renforcement des villes moyennes proches de Midi-Pyrénées n'est pas intégré.

Ces questions ont été largement débattues au sein du SMEAT, et dans l'InterSCoT, en effet pour répondre à la forte attractivité du territoire, tout en réfutant l'hyper concentration dans l'agglomération toulousaine et l'étalement urbain autour de celle-ci, les hypothèses retenues prévoient l'affectation d'une partie de la croissance démographique au bénéfice des villes moyennes proches en Midi-Pyrénées, de l'ordre de 50 à 60 000 habitants.

Les projections qui ne sont ni des prédictions, ni des objectifs à atteindre, relèvent de l'analyse du contexte toulousain sur les années précédentes, ces projections constituent 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.

▪ L'accompagnement et la gestion de cet accueil démographique

- La suffisance de la ressource en eau pour satisfaire les besoins de 300 000 habitants nouveaux.
- L'impact du type d'architecture et des formes urbaines mises en avant pour la production des nouveaux logements sur la valorisation du patrimoine toulousain.
- Le niveau de réponse aux besoins en matière de logements sociaux et de logements étudiants.
- La nécessité de mettre en œuvre une politique pour maîtriser les coûts du foncier en Ville intense, lieu d'accueil principal.
- Des risques de blocages au niveau de la production de logements liés à des dispositions du SCoT.
- Le devenir du site de Francazal, et sa capacité à pouvoir accueillir des habitants .
- La difficulté posée de la cohérence entre le futur SCoT et les territoires contigus, en particulier ceux qui ne participent pas à la démarche InterSCoT : c'est le cas du SCoT des Coteaux du Savès.

Ces observations relèvent parfois d'un besoin d'explication ou d'information complémentaire.

Le projet traite de ces différents aspects et est précis quant aux objectifs de production de logement et de logement social sur chacun des territoires.

Pour ce qui concerne la cohérence territoriale, des rencontres entre SCoT voisins ont eu lieu et devront se poursuivre sur la cohérence des exercices dans le cadre de l'InterSCoT notamment.

▪ Ville intense et développement mesuré

Le principe distinguant « développement mesuré », « Ville intense » et au sein de celle-ci, le « Cœur d'agglomération » semble compris et admis. Mais des questionnements, parfois contradictoires subsistent :

- Un risque de voir le Cœur d'agglomération et la Ville intense absorber une part de croissance trop importante au détriment de l'accueil dans les territoires de développement mesuré.
- A l'inverse des densités jugées plutôt faibles.
- Une surestimation de la capacité de la ville à se reconstruire sur elle-même
- Des craintes sur le niveau d'équipements nécessaire et à prévoir dans la Ville intense pour satisfaire les besoins liés à cet accueil.
- Une crainte de voir le DOG fixer des règles trop contraignantes sur les communes de développement mesuré, ce qui pourrait avoir pour effet pervers de renforcer l'urbanisation diffuse au-delà du périmètre du SCoT. Sur ce point, il est demandé que la notion de noyau villageois (délimitation) soit mieux précisée.
Le développement des petits secteurs d'urbanisation existants en dehors de noyaux villageois (hameaux, écarts, développement linéaires) est soulevé .
- La notion de projet dans les territoires de développement mesuré fait l'objet d'une demande d'approfondissement. Il est demandé également à ce que le développement mesuré adopte les mêmes exigences de qualité que la « Ville intense » et participe au resserrement des mailles du réseau vert et bleu existant.

Des propositions

- Porter à hauteur d'au moins 60 % la production de logements sous maîtrise publique (ZAC, PAE, PUP¹) dans le SCoT
- « Donner à voir » aux habitants des images et des références de densités .

La Ville intense a vocation à accueillir en priorité le développement en raison de son niveau d'équipement, de desserte, notamment aujourd'hui et à venir ; les capacités d'accueil dans la Ville intense en intensification (renouvellement et densification) sont de un tiers du total des besoins et deux-tiers sont en extension.

Les territoires de développement mesuré ont eu un développement rapide ces dernières années, et les dysfonctionnements qui ont pu en résulter, conduisent à une réflexion sur une meilleure polarisation de l'accueil des populations. Il s'agira de maîtriser les formes urbaines peu denses, de limiter le développement des hameaux, l'urbanisation linéaire ou encore les développements à l'écart des noyaux villageois, en secteur non assaini. Cet objectif de compacité passe notamment par l'amorce d'un renouvellement des centres-bourgs en adéquation avec les équipements en place et les capacités de dessertes futures en transports collectifs.

▪ Espaces agricoles et naturels

Concernant les espaces agricoles

Sur les espaces agricoles préservés, ne devait pas être prévue d'extension urbaine :

- La consommation de terres agricoles fertiles est jugée dommageable, au regard des besoins alimentaires de la population urbaine attendue (la commune de Balma est citée à titre d'exemple).

- L'exploitabilité des surfaces agricoles subsistantes devrait être assurée, or, pour certaines zones, ce n'est pas le cas. Pour répondre à cet objectif, l'idée d'utiliser des PAEN² doit être maintenue (superficie, activité), afin de figer les terres de qualité et de les protéger,
- La prescription concernant les espaces naturels qui autorise les constructions nécessaires aux services d'intérêt collectif peut aller à l'encontre de l'objectif de préservation recherché.
- Le SCoT ne crée pas les conditions suffisantes pour qu'un modèle agro-économique, fondé notamment sur la valorisation des circuits courts, puisse réellement se développer.
- De grandes disparités entre territoires sur le rôle dévolu à l'activité agricole : activité économique, au sens plein, pour certaines activités en déclin qui ne survit que grâce à la rente foncière, pour d'autres. La prise en compte de l'agriculture et de ces espaces se révèle encore inégale selon les territoires de l'agglomération.

Des questions

- Quel pourcentage des terres naturelles et agricoles est protégé sans qu'aucune urbanisation ne soit possible ?
- L'objectif annuel visant à réduire la consommation d'espace agricole et naturel est-il en adéquation avec les objectifs fixés au niveau national ?
- Les potentialités des terres agronomiques ont-elles été évaluées ?
- L'EPFL³ est-il un outil approprié ?

L'objectif national est de 50 % de réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels au profit de l'urbain, le Document d'Orientations Générales affiche le même objectif.

L'étude réalisée par la Chambre d'Agriculture contenait une évaluation des potentialités des terres agronomiques, critère utilisé pour définir la carte des espaces agricoles à protéger.

Des propositions

- Une prescription plutôt qu'une recommandation concernant l'usage des ZAP⁴ et des PAEN dans la Couronne verte traduirait une réelle volonté de protection et de valorisation des espaces agricoles.
- Donner de l'épaisseur à la Couronne verte, notamment en accompagnant les cours d'eau.
- Une carte de la nature des sols agricoles pour mettre en évidence les critères de préservation des terres agricoles.
- Des règles de recommandations pour encadrer la localisation des gravières. Sur ce point, il est demandé que l'on se fixe un objectif de 50 % de remise en état agricole de ces terrains.

Concernant les espaces « naturels »,

Le travail engagé est salué, néanmoins des remarques sont faites :

- La Couronne verte aurait pu être localisée plus près de la Ville intense. Une association regrette d'ailleurs une urbanisation concentrique avec des terres agricoles repoussées vers l'extérieur de la ville dans la Couronne verte.
- La localisation des futurs espaces récréatifs, hors Cœur d'agglomération, où la desserte en transports en commun est faible, est trop éloignée de la Ville intense.

² Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

³ EPFL : Etablissement Public Foncier Local

⁴ ZAP : Zones Agricoles Protégées

Ces observations relèvent parfois d'un besoin d'explication ou d'information complémentaire, notamment sur la définition des espaces agricoles stratégiques et le travail réalisé avec la Chambre d'Agriculture à partir de divers critères dont la valeur agronomique des sols.

L'appréciation portée sur les prescriptions insuffisamment contraignantes a conduit le SMEAT à renforcer celles concernant les espaces agricoles protégés.

Les outils à mettre en place, dans la mise en œuvre du SCoT (ZAP, PAEN, ...) sont évoqués dans le projet, et par conséquent mobilisables à terme.

Les terrains de gravières peuvent être remis en état agricole, sous réserve d'études podologiques. Il est donc difficile d'introduire un ratio dans le DOG.

L'accès des espaces récréatifs repose sur le principe du maillage vert et bleu et prioritairement accessible par les habitants en moins de dix minutes à pied ou à vélo, ... la possibilité de desservir par des TC n'est pas exclue pour autant.

Concernant les corridors écologiques

- Le manque de maillage.
- Des règles estimées trop permissives.
- Le fait que les espaces agricoles pourraient être intégrés dans les corridors.
- L'absence de continuité dans la Ville intense.

Ces remarques trouvent leurs réponses dans le projet, une communication plus grande sur ces questions doit être faite.

Concernant l'énergie

Des lacunes dans le document du SCoT :

- Peu de propositions d'adaptation aux problèmes liés au climat, comme la prise en compte des îlots de chaleur en ville.
- Absence dans le document de la prise en compte du coût de l'énergie (transport urbain, aéronautique, développement urbain).
- Absence de réflexion sur la réserve de capacité foncière destinée à la production d'énergie (modèle des fermes solaires).

Le SCoT encourage à plusieurs reprises le développement de nouvelles démarches et principes de construction (type HQE, bioclimatique) qui vont dans le sens de la lutte contre le changement climatique et de l'adaptation de la ville à ces changements.

Le coût de l'énergie est abordé dans le document sous un angle qualitatif, la compacité de la ville et la réduction des déplacements (longueur et volume) ; enfin dans le cadre de la mise en œuvre, seront développées des démarches type bilan carbone pour aller plus loin sur les aspects quantitatifs fixant des objectifs précis.

Le SMEAT a pris clairement position sur la non concurrence avec l'agricole dans ses prescriptions.

Concernant les risques technologiques et la santé publique

- Incompatibilité potentielle entre la densification autour des gares et les nuisances sonores.
- Incompatibilité entre l'accueil de population dans des quartiers situés à proximité d'un site Seveso .

Le SCoT et les documents de rang inférieur se mettront en compatibilité avec les plans de prévention des risques technologiques, une fois approuvés.

Concernant l'accueil des activités

- Manque de compréhension concernant la hiérarchie des zones économiques.
- Absence de recommandation visant à minimiser les surfaces au sol des parkings commerciaux.
- Le DAC en cours prend-t-il en compte toutes les spécificités des activités commerciales ?

La notion de commerce alimentaire est reprise dans le DAC pour définir les pôles notamment

Concernant les transports et déplacements

La principale observation porte sur l'articulation entre SCoT et PDU et sur l'importance du thème « Relier » dans le DOG, et des transports en commun en général.

- Le principe des « contrats d'axe » est majoritairement salué, cependant des observations et des questionnements sur la priorisation des contrats et des projets de TCSP.
- Une amélioration de la desserte de Francazal est sollicitée.
- La future ligne Envol s'avère pénalisée par la nécessité de « redescendre » jusqu'à la station de métro « Arènes » pour « remonter » vers l'aéroport.
- La définition des boulevards urbains est considérée comme ambiguë et juridiquement fragile : la vitesse maximale autorisée qui peut atteindre, sur certaines sections 70 km/h semble trop élevée.

Le SMEAT a supprimé la possibilité de concevoir des boulevards urbains intégrant des sections à 70 km/h.

Des questions

- Quelle sera la capacité de l'anneau autoroutier à absorber à long terme les flux automobiles ?
- Qu'est-il prévu concernant les transports de marchandises et l'approvisionnement des zones d'activités par la route ?
- Pourquoi le cadencement de la ligne Toulouse-Montauban via la gare de la Vache n'apparaît-il pas dans le SCoT ?
- Comment sera gérée la réalisation de nouvelles infrastructures de transports sur les espaces agricoles ?
- Quels sont les impacts liés à la réalisation de nouveaux ponts sur les espaces maraîchers ?

Dans le cadre de l'étude sur le Grand Contournement autoroutier, il a été démontré que le trafic était principalement urbain et que les réponses étaient par conséquent dans la mise en place d'un système de transport intermodal et dans un développement urbain polarisé.

Il est fait référence au principe de cadencement des lignes ferrées dans le texte du DOG.

Les projets d'infrastructure de transport feront l'objet d'études d'impact.

2 - Des remarques générales

▪ Le projet manque d'ambition

- Vision à court terme et sans approche globale, notamment dans la prise en compte du Grenelle de l'Environnement, en particulier sur la thématique énergétique.

- Faiblesses dans la traduction de l'ambition du Projet d'Aménagement et de Développement Durable dans les prescriptions du Document d'Orientations Générales, sur :
 - . La consommation d'espaces naturels et agricoles.
 - . La mise en œuvre des projets de TCSP.
 - . Les niveaux de densité en recommandation et non en prescription.
 - . Le volet « Urbanisme commercial » perçu comme permissif alors qu'il se veut restrictif par rapport aux grands centres commerciaux.
- A l'inverse des prescriptions trop ambitieuses avec risques d'effets pervers au-delà du SCoT
- Contraintes de constructibilité imposées dans les territoires de développement mesuré trop fortes et risque de voir se développer une urbanisation sur les territoires voisins.

▪ **Une mise en œuvre complexe liée à :**

- La souplesse et la bonne articulation entre les différents documents supra-communaux (SCoT vingt ans, PDU dix ans, PLH cinq ans).
- Difficulté pour les communes qui ne sont pas en intercommunalité, de trouver leur place et de porter leur projet dans le SCoT.

Le SMEAT prévoit dans le cadre du suivi et de la mise en oeuvre d'approfondir ces questions énergétiques, au-delà des préconisations qualitatives évoquées précédemment.

Le SMEAT s'implique depuis 2002 sur le devenir de l'aire urbaine toulousaine : élaboration d'un diagnostic stratégique de l'aire urbaine, choix du scénario de développement à l'échelle métropolitaine, vision stratégique définie par l'InterSCoT, le SMEAT reprend les principales orientations dans son PADD et les précise, les adapte au contexte propre de la Grande agglomération toulousaine.

Pour ce qui concerne l'appréciation de la traduction des options du PADD dans le DOG, certaines remarques témoignent d'un besoin d'explication, voir d'information ; le document présentant la justification des choix du PADD et du DOG permet d'y répondre.

Quelques éléments de réponse peuvent cependant être ici apportés :

Pour ce qui concerne la gestion économe des ressources naturelles, le SCoT se dote de quelques règles fondamentales:

- Réduction de 50% de consommation du sol par l'urbain par rapport aux périodes précédentes.
- La priorité donnée au renouvellement urbain et à l'intensification, nouveau mode de production de la ville sur elle-même qui doit progressivement prendre le relais des opérations en extension.
- Toute nouvelle urbanisation est circonscrite aux territoires de développement identifiés par le projet de SCoT,
- Le mitage de l'espace agricole comme l'extension des hameaux sont interdits hors territoires d'urbanisation future (pixels), afin de limiter la dispersion de l'habitat et de l'activité sur le territoire agricole.
- Les développements en centres-bourgs et noyaux villageois sont prioritaires, par rapport à l'urbanisation de territoires (pixels) plus excentrés Ces extensions excentrées devront faire l'objet d'orientations d'aménagement soumises pour validation au SMEAT.
- Dans les territoires de développement mesuré, les capacités foncières en extension pourront être consommées à hauteur de 50 % avant 2020 et 50 % après 2020, dans le respect des différentes densités recommandées.

Concernant le niveau de densité, la mise en œuvre des TC, ... le SMEAT a aussi longuement débattu de ces questions avant d'en fixer les règles (contrat d'axe, contrat de gare, densité, ...).

Les risques évoqués, d'étalement urbain au-delà du SCOT existent et il appartient au SMEAT y compris dans le cadre de l'InterSCoT, de veiller au respect des options fortes d'aménagement posées dans la Vision stratégique, notamment sur la polarisation du développement et la préservation des espaces agricoles et naturels, pour les réguler.

Face à une législation qui prévoit des documents de planification à différents horizons de temps, l'articulation de ceux-ci est explicitée dans le DOG dans le chapitre « Piloter » sur l'harmonisation des politiques publiques.