

CO DEV

Conseil de développement
TOULOUSE MÉTROPOLE

Le ZAN, une chance d'améliorer la qualité de vie ?



Table des matières

Le ZAN, une chance d'améliorer la qualité de vie ?.....	. 1
Avertissement.....	. 3
Introduction.....	. 4
Saisine du Codev et méthode.....	. 4
Contexte législatif et réglementaire.....	. 4
1. Le ZAN comme une opportunité de changer de pratiques.....	. 5
Une perception généralement positive des objectifs ZAN.....	. 6
... mais des interrogations sur la mise en œuvre.....	. 6
2. La connaissance des sols, un préalable indispensable.....	. 7
Une approche binaire des sols.....	. 7
... insuffisante pour éclairer les décisions.....	. 9
3. La planification, pilier de la répartition territoriale.....	. 11
Données locales.....	. 11
Observer les tendances actuelles.....	. 13
... pour élaborer un nouveau modèle de développement de la métropole.....	. 16
4. Accompagner l'inversion du regard sur tous les projets.....	. 19
Introduire le ZAN dans tous les projets.....	. 19
Identifier les gisements fonciers et améliorer l'utilisation des bâtiments.....	. 20
Nécessité d'une maîtrise des coûts et d'une politique foncière très volontariste.....	. 22
5. La participation des acteurs dont les habitants comme clé du succès.....	. 24
Impliquer les habitants et usagers dans l'évolution de leur quartier / commune.....	. 24
Partages et débats par sujet / filières sur la sobriété foncière.....	. 25
Conclusion.....	. 26
Annexe n° 1.....	. 27
Annexe n° 2 : 30
Glossaire.....	. 31
Entretiens réalisés par le Codev.....	. 31

Avertissement

Cet avis du Codev sur la trajectoire du ZAN, suite à une saine du président de Toulouse Métropole, résulte d'une réflexion menée au sein du Codev, par un groupe de travail qui s'est réuni régulièrement en 2022 et 2023. La rédaction de cette contribution a été arrêtée, pour l'essentiel, en mars 2023. Son contenu a fait ensuite l'objet d'une discussion/validation interne au Codev, puis d'échanges avec les élu.es et services de la Métropole. Pendant cette période, les modalités d'application du ZAN ont fait l'objet de précisions ou d'ajustements qui n'ont pu être toutes prises en compte et qui peuvent, à la marge, modifier nos analyses et propositions.

Par ailleurs, il est accompagné des observations formulées en retour par Toulouse Métropole, dans le cadre du droit de réponse convenu avec le président Jean-Luc Moudenc pour chaque avis ou contribution du Codev.

Introduction

Saisine du Codev et méthode

Le président de Toulouse Métropole (TM) Jean-Luc Moudenc a exprimé lors de la séance plénière du Codev de TM le 5 juillet 2021 son souhait que le Codev se saisisse du sujet du « zéro artificialisation nette » (ZAN), de son impact potentiel sur la densification et de son acceptation par les habitants. Le groupe urbanisme et mobilités du Codev a formé un sous-groupe dédié au ZAN constitué d'une grande diversité de membres avec un équilibre entre acteurs de l'aménagement et associations notamment.

Dans un premier temps, ce sous-groupe ZAN s'est documenté sur le sujet et a identifié plusieurs questions sur lesquelles il était important de consulter différentes catégories d'acteur. Qu'évoque le ZAN ? Quelles sont les finalités du ZAN ? Comment mettre en œuvre les finalités du ZAN ? Quels sont les freins et comment les lever ? Est-on confronté à des injonctions contradictoires avec la trajectoire ZAN ? Comment faciliter le « recyclage urbain » ? Les réhabilitations / rénovations peuvent-elles être moins coûteuses que de construire du « neuf » ? Quelle est l'utilité de mieux connaître les sols ? Comment mesurer l'artificialisation des sols ?

Pour appréhender ces questions, le groupe de travail a rencontré une diversité d'acteurs du territoire local. Au total, 11 entretiens semi-directifs ont été conduits pendant plusieurs mois (la liste en est donnée à la fin). Enrichi des résultats de ces entretiens, le sous-groupe ZAN a poursuivi son analyse du sujet. Il a présenté ses premiers résultats le 4 avril 2023 au groupe urbanisme et mobilités du Codev, dont les retours ont été intégrés pour arriver à une version de cette contribution qui a été présentée à l'ensemble des membres du Codev en commission permanente le 20 juin 2023, dont les observations ont été prises en compte dans le présent avis qui est le résultat de cette démarche itérative.

Contexte législatif et réglementaire

Depuis longtemps, le cadre législatif et réglementaire de l'urbanisme impose de réduire la « consommation » d'espace et promeut la lutte contre l'étalement urbain, la sobriété foncière, préservation de la biodiversité...¹ Face à la lenteur de l'évolution des pratiques, la loi climat et La loi climat et résilience adoptée le 22 août 2021 a pris une mesure drastique en imposant un objectif chiffré qui s'applique dès son approbation : réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et

¹ Par exemple, la loi SRU de 2000 fixe comme objectif d'éviter l'étalement urbain. La loi Grenelle II de 2010 impose aux documents d'urbanisme de fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces. La loi ALUR de 2014 impose que les documents d'urbanisme analysent les capacités de densification. Le plan biodiversité de 2018 prévoit la limitation de la consommation d'ENAF pour atteindre l'objectif ZAN.

forestiers (ENAF) d'au moins 50% en 2021-2031 par rapport à la consommation en 2011-2021. Le compte-à-rebours a donc déjà commencé. De plus, il faut arriver par tranches décennales à « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050. Ces objectifs peuvent être territorialisés, c'est-à-dire répartis sur les territoires concernés, d'abord à l'échelle régionale à travers les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), puis au niveau des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), et enfin à l'échelle des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Par exemple, au sein du SCOT, la réduction de consommation d'ENAF pourrait être de 40% dans certains territoires et de 60% dans d'autres, tant que l'objectif global de réduction de 50% à l'intérieur du SCoT est tenu. Les objectifs de la loi climat et résilience avec le calendrier d'application dans ces documents de planification et d'urbanisme sont précisés dans l'annexe n° 1. Le cap est donné avec des objectifs chiffrés contraignants qu'il est possible de répartir aux différentes échelles du territoire, de la région à la commune.

Les mesures de la loi climat et résilience doivent être précisées par des décrets d'application, dont certains sont publiés mais elles peuvent évoluer. Par exemple, la loi 3DS du 21 février 2022, puis la loi du 20 juillet 2023 sur la mise en œuvre du ZAN ont prolongé des délais de mise en œuvre. Cette dernière loi permet de déduire les surfaces renaturées de la consommation d'ENAF et garantit à chaque commune de pouvoir artificialiser au moins un hectare. Le PLUiH (PLU intercommunal valant programme local de l'Habitat) en cours d'élaboration devra s'adapter à ces évolutions de manière à être conforme aux dispositions en vigueur au moment de son approbation. De plus, la 1ère modification du SRADDET Occitanie pourrait avoir une influence sur les objectifs de la 2e révision du SCoT de la Grande agglomération toulousaine (GAT), qui, elle-même, pourrait influencer le futur PLUiH, concernant notamment les objectifs d'accueil d'habitants et d'emplois. L'état d'avancée de ces documents de planification et d'urbanisme sont aussi précisés dans l'annexe n° 1.

Quoiqu'il en soit, à défaut de mesures différentes dans le SRADDET Occitanie et/ou dans le SCoT GAT, la consommation d'ENAF devra diminuer d'au moins 50% en 2021-2031 par rapport à celle en 2011-2021 sur le territoire de Toulouse Métropole. Le compte-à-rebours a déjà commencé en 2021. Par ailleurs, s'il est encore possible de raisonner en consommation d'ENAF pour cette première tranche décennale 2021-2031, il faudra ensuite raisonner en « artificialisation nette », soit le solde entre les surfaces « artificialisées » et celles désartificialisées, pour arriver au ZAN en 2050. L'artificialisation étant définie comme l'« altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage », on passe d'une approche « administrative » des sols liée surtout à leur destination à une approche « écologique » des sols qui prend en compte leurs fonctions naturelles et pas seulement leur usage.

1. Le ZAN comme une opportunité de changer de pratiques

Une perception généralement positive des objectifs ZAN...

Tous les acteurs rencontrés approuvent les finalités sous-jacentes au ZAN : préserver la biodiversité, maintenir et renforcer l'infiltration des eaux dans les sols, préserver la capacité de stockage de carbone des sols, lutter contre les îlots de chaleur... Ces sujets sont abordés depuis des décennies et souvent traduits dans les objectifs d'aménagement et de développement durable. Cette unanimité vient aussi d'une demande sociale croissante sur ces sujets, en particulier depuis la crise sanitaire qui a permis des prises de conscience, en lien avec les rapports alarmants sur le réchauffement climatique et les inquiétudes face à ses conséquences (épisodes de canicules, pertes de ressources en eau, etc.). Au-delà de l'approbation de l'objectif ZAN, certaines finalités sous-jacentes mériteraient d'être approfondies pour voir comment aller vers le ZAN.

... mais des interrogations sur la mise en œuvre

S'il y a unanimité sur l'objectif de réduire l'artificialisation des sols, les acteurs auditionnés soulignent souvent les freins à la réduction de l'artificialisation : coûts pour les constructeurs, nécessité d'accueillir habitants et emplois, crainte de la « densification », contradiction avec les objectifs de mixité sociale... La perception des mesures à prendre pour aller vers le ZAN est très variable. Des associations en faveur de la protection de l'environnement ont tendance à vouloir « sanctuariser » les ENAF pour arrêter les excès qu'il y a pu avoir dans leur consommation. Des professionnels de l'aménagement ont tendance à vouloir construire plus haut pour réaliser autant de surface de planchers en réduisant l'emprise des bâtiments et en augmentant ainsi la place de la « nature ». Des agents des collectivités et des élus considèrent qu'il y a une contradiction entre les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et ceux de production de logement, dans un contexte de crise de l'offre de logements. Des sociologues promeuvent le débat entre les parties concernées dont les habitants pour trouver le bon compromis. Des urbanistes sont favorables à une coopération entre les collectivités pour mettre en œuvre un schéma d'aménagement qui prenne en compte les enjeux de ce siècle et les besoins de chacun de territoires. Des associations de quartier y voient un argument supplémentaire à certaines de leurs revendications pour la qualité de vie, notamment pour freiner la « bétonisation » et augmenter la nature en ville.

Le projet de PADD du futur PLUiH de TM illustre ces questionnements en appliquant l'objectif ambitieux de réduction d'au moins 50% de la consommation d'ENAF, tout en affirmant et pérennisant l'attractivité de la métropole (p. 6) . Cela interroge la répartition de l'accueil des emplois et des habitants. De plus, si le foncier libre se raréfie, son prix devrait augmenter. Cela risque d'aggraver la « gentrification » des centre-villes au détriment des ménages aux revenus moyens et modestes qui devront aller plus loin, avec les problèmes de mobilité que cela engendre. On sent qu'il faut changer de modèle de développement, « changer de paradigme », « inverser le regard ». Mais aucune solution claire n'est proposée. Chaque réaction, chaque impression d'une contradiction, chaque

injonction, chaque revendication mérite d'être analysée et débattue afin d'élaborer des réponses pour co-construire un chemin collectif vers le ZAN.

2. La connaissance des sols, un préalable indispensable

Une approche binaire des sols...

La loi climat et résilience impose une approche « à la calculette » pour déterminer si les objectifs de lutte contre l'artificialisation ont été atteints du point de vue quantitatif.

Ce que dit la loi :

Pour la 1ère tranche décennale, les objectifs quantitatifs sont une réduction d'au moins 50% de la « consommation » d'ENAF en 2021-2031 par rapport à 2011-2021, l'unité de mesure étant la superficie. Il faut donc mesurer la superficie (ha) des ENAF qui ont été « consommés » en 2011-2021, d'une manière qui permette de la comparer avec celle qui a été et sera « consommée » en 2021-2031. Ensuite, pour les tranches décennales suivantes, il s'agira de réduire l'« artificialisation nette » des sols pour arriver au ZAN (différence nulle entre les surfaces «artificialisées» et les surfaces « désartificialisées ») en 2050. Il faudra donc mesurer l'artificialisation et la désartificialisation des sols, l'unité de mesure étant encore la superficie (ha). A chaque fois, l'approche est binaire. Un sol est un ENAF ou non. Un sol est artificialisé ou non. Notons qu'un sol « non artificialisé » peut ne pas être un ENAF, tel que le jardin d'une habitation.

Les outils à disposition :

1) L'Observatoire national de l'artificialisation des sols mesure l'artificialisation des sols sur l'ensemble du territoire national à partir des données fiscales sur les parcelles (fichiers fonciers MAJIC de la Direction générale des finances publiques) qui sont retravaillées par le Cerema. Ces données sont disponibles depuis 2009 et mises à jour chaque année. Elles permettent d'apprécier la consommation des ENAF à partir de l'évolution des catégories fiscales des parcelles. Mais elles posent plusieurs problèmes. Par exemple, une parcelle comprenant une habitation est considérée fiscalement comme de l'habitat et n'est donc pas comptabilisée dans les ENAF même si la parcelle inclut aussi un immense jardin, un lac ou encore une forêt. De plus, le domaine public n'est pas pris en compte. Par exemple, la construction d'une route sur des terrains naturels qui sont dans le domaine public n'est pas comptabilisée. Néanmoins, c'est pour l'instant la seule base de données qui permette une analyse de l'artificialisation au niveau national.

2) L'Observatoire national de l'artificialisation des sols va évoluer en se basant sur un autre type de données non liées au parcellaire et au statut fiscal des parcelles : l'imagerie satellitaire et les photographies aériennes des sols produites par l'IGN retravaillées en croisant l'occupation (14

classes) et l'usage (19 classes) des sols. Ce sont les données dites d'Occupation des sols à grande échelle (OCSGE). Elles permettent d'avoir une mesure beaucoup plus précise (infra-parcellaire) et réaliste de l'artificialisation des sols que l'ancienne génération de données. Après un test à Arcachon, puis une expérimentation à l'échelle d'un département dans le Gers, la production des données OCSGE se développe actuellement et couvrira l'ensemble du territoire national en 2024.

3) D'autres bases de données existent pour mesurer l'artificialisation des sols : Corine Land Cover à l'échelle européenne qui permet d'examiner l'occupation biophysique des sols, ou Teruti-Lucas à l'échelle nationale qui analyse l'occupation et l'usage des sols.

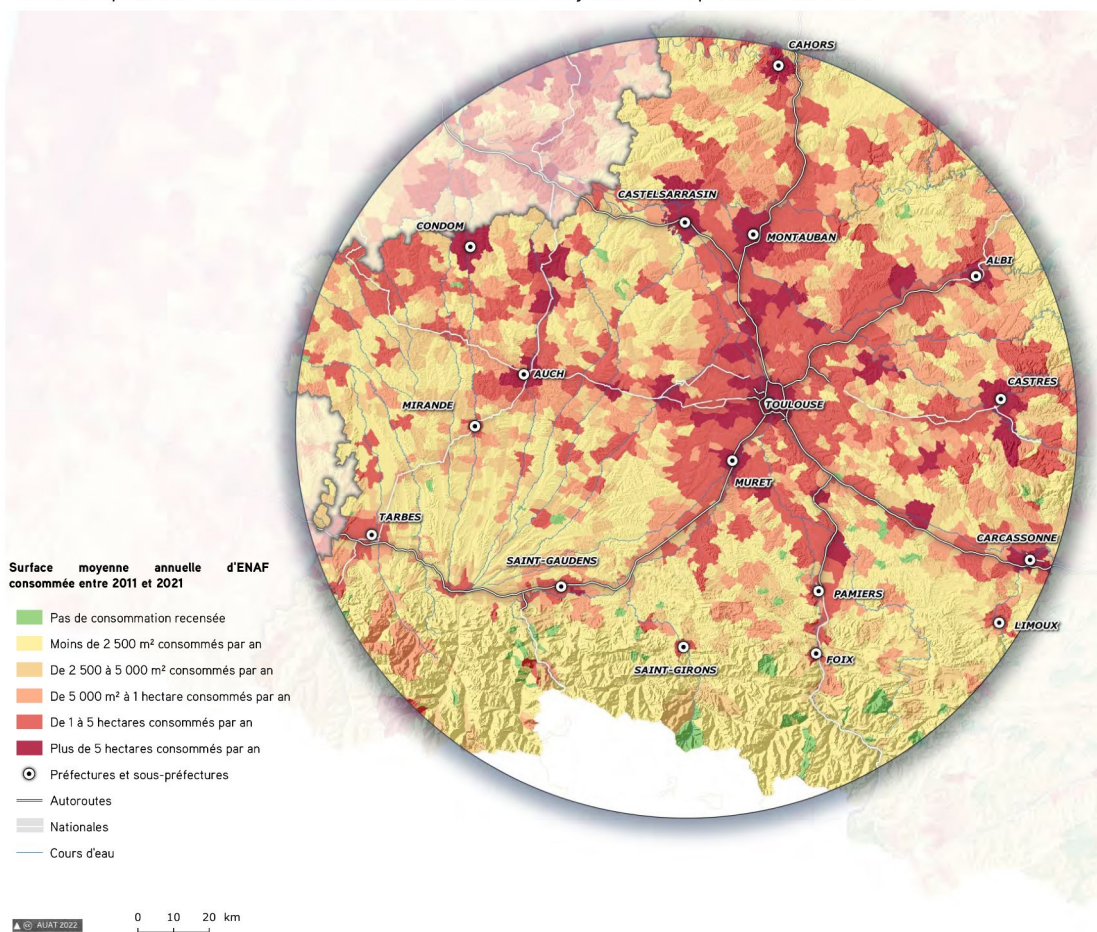
En ce qui concerne l'agglomération toulousaine, l'AUAT a évalué l'écart dans la mesure de la consommation d'ENAF sur le territoire du SCoT Grande Agglomération Toulousaine (GAT) suivant la méthode employée : 352 ha / an d'après les fichiers fonciers retravaillés par le Cerema, 296 ha / an par photo-interprétation de la « tache urbaine », 262 ha / an suivant les données OCSGE.

La mesure des objectifs de la loi climat et résilience n'est pas encore stabilisée, ni même la définition des espaces artificialisés / non artificialisés. Le PLUiH s'adaptera aux dispositions en vigueur pour le décompte des ENAF qui auront un impact important. Pour la révision du SCoT GAT et l'élaboration du PLUiH, il a été décidé d'utiliser l'OCSGE, une méthode largement meilleure que les fichiers fonciers qui présentent trop de biais et ne permettent pas une analyse infra-parcellaire. Quant à la future nomenclature des ENAF, soulignons les débats en cours, notamment au sujet des jardins d'habitations, qui seraient considérés comme artificialisés ou non suivant la quantité d'arbres présents. Si les jardins de particuliers devaient être considérés comme artificialisés, il deviendrait possible de les artificialiser par des constructions sans que cela soit pris en compte, ce qui serait contraire à l'esprit de la loi climat et résilience.

Les données des fichiers fiscaux retravaillés par le Cerema ont l'avantage de fournir un historique et de pouvoir analyser l'évolution de l'artificialisation des sols des communes depuis 2011. Ces données mériteraient d'être fournies et débattues en distinguant les communes de la métropole et en analysant les usages pour lesquels des ENAF ont été « consommés » (habitat / économique / infrastructures de transport / infrastructures de services et de loisirs).

L'AUAT a publié en mars 2023 une analyse intéressante des données de ce type concernant l'aire métropolitaine de Toulouse en 2011-2021. En voici une illustration avec la consommation d'ENAF aux échelles communales :

Aire métropolitaine toulousaine, consommation annuelle moyenne sur la période 2011-2021



Sources : Exploitation des fichiers fonciers MAJIC (Mise à Jour des Informations Cadastreales 2011 - 2021) de la DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques) par le Cerema ; Traitement AUAT 2022

Source : AUAT, « La consommation des espaces dans l'aire métropolitaine de Toulouse 2011-2021 », mars 2023, p. 4

Recommandation : Il serait utile qu'une analyse fine de ce type au sein de Toulouse Métropole avec des données au moins communales soit disponible dans le cadre de l'élaboration du PLUiH. Les publications annuelles « Toulouse Métropole en chiffres » et « Memento métropolitain. ZOOMS communaux » devraient intégrer les données de consommations d'ENAF avec leurs usages.

... insuffisante pour éclairer les décisions

Les finalités du ZAN dans la loi climat et résilience sont notamment de préserver autant que possible les « fonctions écologiques » et le « potentiel agronomique » des sols. Cette dernière notion mériterait d'être précisée. S'il s'agit d'un potentiel pour l'agriculture intensive, elle pourrait entrer en

conflit notamment avec les fonctions écologiques des sols. En effet, la principale cause de la perte de biodiversité est l'utilisation de produits phytosanitaires par l'agriculture intensive, qui cause aussi un tassement et une érosion des sols posant problème pour l'infiltration des eaux de pluie. Le débat sur les terres agricoles doit donc intégrer celui sur les pratiques agricoles. D'ailleurs l'agriculture conventionnelle est en pleine phase de questionnements sur ses pratiques.

Recommandation : Il apparaît donc essentiel de partager les données sur les terres agricoles existantes et les enjeux plus ou moins forts qu'elles représentent, pour affiner les critères permettant de déterminer le niveau d'enjeux.

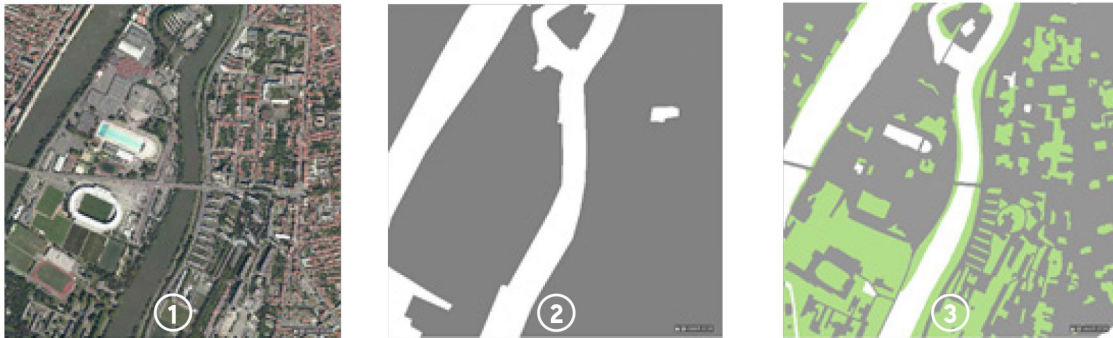
Autre exemple, la question des arbres suscite aussi des débats. Par exemple, des micro-forêts sont implantées en compensation de coupes d'arbres dans des quartiers résidentiels qui vont être davantage confrontés à des hausses de température. Là aussi, le débat doit s'ouvrir sur la distinction entre alignements d'arbres sur rue, espaces verts de proximité, micro-forêts, continuités écologiques...

De plus, il existe des évolutions au sein des ENAF qui interrogent les services rendus par les sols. Par exemple, à l'échelle régionale les espaces forestiers grignotent chaque année 13 % des espaces agricoles. Cela mériterait une attention à l'échelle de la métropole. Plus largement les échanges entre espaces naturels, agricoles et forestiers devraient être analysés.

Quant aux « fonctions écologiques », la loi climat et résilience cite en particulier les fonctions biologiques, hydriques et climatiques. Les services écosystémiques rendus par les sols sont liés à certaines fonctions, dont chacune peut faire l'objet d'indicateur(s) afin de suivre leur éventuelle « altération ». Voici un exemple à titre indicatif :

Service écosystémique	Fonction du sol	Indicateur
régulation eau pluviale	infiltration	perméabilité
prévention risque inondation	rétenion	capacité de rétenion du sol
préservation biodiversité	activité biologique de la faune (micro, méso et macro)	biomasse microbienne
approvisionnement (biomasse, alimentaire)	fertilité physico-chimique liée aux cycles du carbone, de l'azote, du phosphore et des autres éléments	analyses physico-chimiques agronomiques
stockage du carbone atmosphérique	cycle du carbone dans les sols	teneur en matière organique et état du carbone organique
réduction des îlots de chaleur	rétenion en eau utile du sol pour l'évapotranspiration du couvert végétal	rétenion en eau du sol
stockage et régulation des contaminants	accumulation et dégradation des contaminants dans le sol; transfert des contaminants à travers le sol	bio-indicateurs

Pour prendre en compte la qualité des sols, l'indicateur de la perméabilité des sols, qui rejoint en grande partie celui de leur « minéralité » dans l'outil Mos+ de l'Institut Paris-Région, pourrait être l'objet d'une analyse dédiée des sols. L'AUAT donne l'exemple d'un secteur de Toulouse (Ramier, Empalot et Saint-Michel) vu sous l'angle de la perméabilité :



Légende : 1) photo aérienne ; 2) en gris les sols n'ayant pas une vocation agro-naturelle ; 3) en gris, les espaces imperméables

Source : AUAT, « Comprendre l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » des sols », avril 2021, p. 2

Recommandation : Une cartographie des îlots de chaleur en ville serait particulièrement utile pour analyser cette fonction des sols et la prendre en compte dans la mise en œuvre de la réduction de l'artificialisation.

L'analyse cartographique pourrait être différenciée par catégories de sols : terres agricoles, forêts, zones inondables, espaces de nature en ville.

Ces données devraient être partagées pour alimenter la réflexion sur les documents de planification, en particulier le PLUiH de Toulouse Métropole.

3. La planification, pilier de la répartition territoriale

Données locales

Plusieurs éléments ont été rendus publics dans le cadre du débat sur les orientations (PADD) du futur PLUiH de Toulouse Métropole lors du conseil métropolitain du 6 avril 2023. Toulouse Métropole se fixerait comme objectif d'accueillir 9 000 habitants / an et de produire 7 200 logements / an en 2025-2035, soit la prolongation des tendances actuelles. Parallèlement, la consommation d'ENAF serait réduite de 50% en 2025-2035 par rapport à celle en 2015-2025.

Ces besoins d'implantation de logements, emplois et équipements publics ne pouvant pas être satisfaits dans les espaces déjà urbanisés, des ENAF seraient ouverts à l'urbanisation avec un maximum de 550 ha en 2025-2035. Enfin, au moins 75% de l'accueil de logements se ferait dans l'

« enveloppe urbaine ». Il est très difficile de pouvoir apprécier ces objectifs. Comment poursuivre les tendances actuelles de croissance des habitants et emplois sans poursuivre celles de la consommation d'ENAF ? Cela impliquerait-il une densification plus importante des espaces déjà urbanisés ? Ces mêmes espaces pourraient-ils alors accueillir aussi davantage d'espaces verts, d'emplois, de services de proximité... ? Les hypothèses de croissance démographique sont-elles les bonnes ?

Recommandation : Pour comprendre l'ouverture à l'urbanisation dans le futur PLUiH, il serait très utile que l'étude de densification des espaces urbanisés soit disponible, même dans sa version projet, ainsi que les hypothèses démographiques. Il serait aussi important d'analyser la consommation passée d'ENAF au sein des communes de TM, globalement et par usages, en lien avec l'évolution de leurs populations et emplois. Les données OSGE de consommation d'ENAF devraient ainsi être rendues publiques.

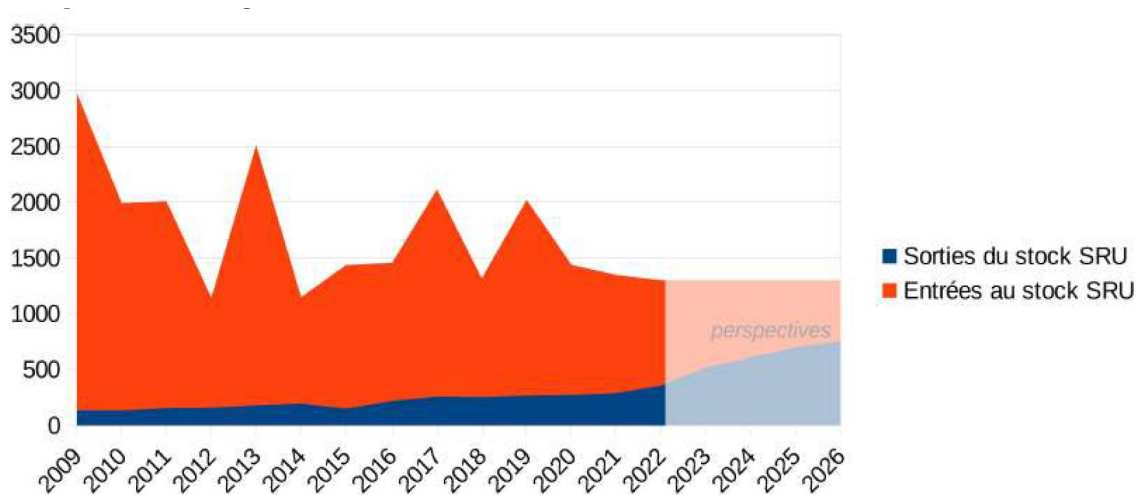
Les seules données publiques sont celles de l'Observatoire de l'artificialisation des sols, basées sur les fichiers fonciers, qui sont moins pertinentes que les données OCSGE. A défaut de ces dernières, les consommations d'ENAF en 2011-2020 issues de l'Observatoire de l'artificialisation des sols ont été mobilisées et mises en relation notamment avec l'augmentation de la population pendant la même période (recensements INSEE) pour les communes de Toulouse Métropole, Toulouse Métropole et les autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du SCoT GAT. Elles sont reportées dans l'annexe n° 2 à titre indicatif, à défaut de disposer des données OCSGE de consommation d'ENAF. On peut observer qu'en 2011-2020, la croissance de la population a été plus importante dans le Grand Ouest Toulousain (+18,4%) et dans le Sicoval (+17,9%) qu'à Toulouse Métropole (+12,9%) ou dans les Coteaux de Bellevue (+12,7%), le Muretain ayant la plus faible croissance (+11,8%). Sur la même période, la consommation d'ENAF ne suit pas forcément la croissance démographique. Et les disparités sont grandes entre les communes de la métropole pour la consommation d'ENAF, tant brut que rapportée à la croissance démographique. Cela montre l'importance de différencier entre les communes au sein de Toulouse Métropole entre les EPCI du SCoT GAT pour analyser la consommation d'ENAF, en s'interrogeant sur l'origine de cette consommation (habitat, activité...).

Recommandation : Les disparités entre communes et entre EPCI nécessitent donc une analyse fine communale, voire infra-communale pour Toulouse, des consommations d'ENAF avec différents indicateurs, en revenant sur les opérations à l'origine de ces consommations ainsi que sur la destination de ces opérations (logement, mixte, économique, infrastructure...). Une meilleure compréhension de ces disparités et de leurs causes est nécessaire pour établir une stratégie permettant de réduire effectivement la consommation d'ENAF en respectant un équilibre territorial. Il faudra tenir compte des spécificités de chaque quartier / commune, notamment en terme de desserte par les transports en commun et d'aménités, pour fixer des objectifs qui assurent d'une transition avec les formes urbaines existantes. Il ne s'agit pas d'opposer la maison pavillonnaire à l'habitat collectif, mais de

travailler sur des formes urbaines intermédiaires pour répondre aux besoins des futurs habitants et d'intégration dans l'environnement urbain existant.

Observer les tendances actuelles...

L'étalement urbain va de paire avec le développement des banlieues pavillonnaires dont les habitants assuraient leurs courses en allant en voiture dans de grandes zones commerciales périphériques avec toujours plus de routes et voies rapides aménagées pour accompagner ce modèle de développement. Le modèle de la maison individuelle continue à attirer, comme on peut le constater dans de nombreuses communes de l'aire urbaine. Sa localisation est d'ailleurs souvent contrainte pour les familles qui doivent de plus en plus s'éloigner de Toulouse pour trouver un logement abordable. Par ailleurs, l'écart des loyers dans le parc privé entre Toulouse et sa périphérie s'accroît, même si le niveau est relativement modéré par rapport aux métropoles de la même taille. De plus, le nombre de logements sociaux ne suit pas l'augmentation de la population à Toulouse, de sorte que le taux de logements locatifs sociaux commence à baisser, une tendance qui tend à s'aggraver.



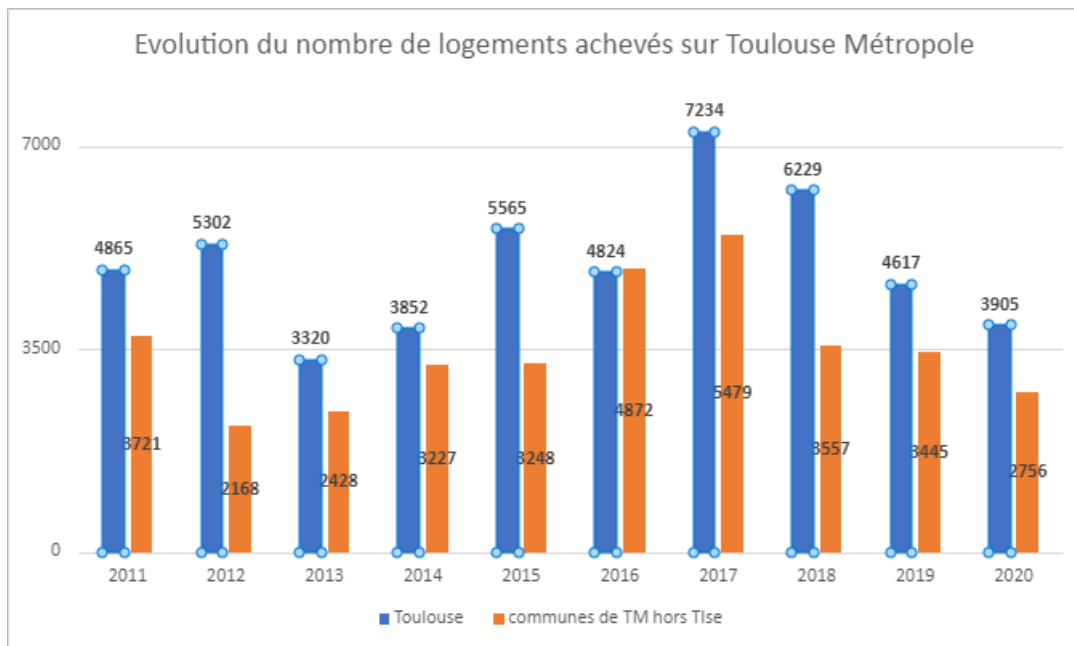
Légende : Evolution du stock de logements SRU à Toulouse

Source : Projet de 2e modification du PLU de Toulouse (soumis à enquête publique du 6 février au 7 avril 2023), pièce 1D2, p. 131

Pour répondre à l'objectif intercommunal d'une mixité avec 35% de logements locatifs sociaux dans les constructions neuves, il faudrait alors construire 3 logements privés pour produire 1 logement social. Avec un tel objectif la production de logements nécessaire entraînerait un volume de constructions neuves qui interroge au regard des objectifs de la loi climat et résilience. La production de logements locatifs sociaux, éventuellement territorialisée en terme de mixité, peut se faire aussi indépendamment de celle de logements « libres ». Il serait même possible de développer la VEFA

(vente en état de futur achèvement) « inversée », à savoir qu'un bailleur social produit des logements dont il conserve 35% et les 65% restant sont vendus à des promoteurs privés.

Parallèlement, la production de logements à Toulouse est relativement stable depuis 2016 avec des niveaux qui dépassent largement l'objectif de production de 3 500 logements neufs / an à Toulouse fixé par le PLUiH annulé (l'objectif du PLU de Toulouse de 2013 était de 3 000 logements neufs / an), comme illustré ci-dessous :



Légende : Nombre de logements commencés à Toulouse et dans les communes hors Toulouse de Toulouse Métropole en 2011-2020

Source : [Sit@del2](#)

Les nouveaux logements sont essentiellement des immeubles collectifs portés par des investisseurs qui privilégient des logements de petite taille (T1, T2) de sorte qu'avec un ou deux enfants, les familles doivent chercher ailleurs et souvent plus loin. Parallèlement, les résidences dédiées aux étudiants et aux seniors, portées aussi par la défiscalisation, continuent leur essor dans les pôles urbains, en lien avec une population étudiante toujours importante (Toulouse est la 2e agglomération universitaire de France) et avec le vieillissement de la population qui devient plus marqué. L'effort pour limiter le développement de résidences dédiées là où elles sont déjà trop nombreuses et pour favoriser la production de logements adaptés aux familles (T3, T4) devrait être accentué.

La question du logement est complexe. Elle touche autant à la question des aménités disponibles à proximité et des mobilités, qu'à celle de la qualité des logements (taille qui diminue, surfaces des pièces, espaces extérieurs privés, rangements, isolation, chauffage...) ou à la possibilité d'y accéder financièrement (logements locatifs sociaux, accession sociale et à prix maîtrisés, BRS...). Si le ZAN

interroge la réhabilitation / rénovation des logements par rapport aux constructions neuves, il ne faut perdre de vue les questions relatives à l'accès au logement : où peut-on accéder à un logement, de quelle qualité et à quel prix ? Une plus grande articulation entre la production de logements et les besoins doit être recherchée, prenant en compte la typologie des ménages, le coût du logement, son adaptation à des situations spécifiques (handicap, vieillissement) et le développement de nouveaux modes d'habiter.

La question de l'articulation entre urbanisme et mobilité n'est pas nouvelle dans l'agglomération toulousaine. Malgré les « corona pistes » qui ont donné un coup d'accélérateur au développement du vélo pour se déplacer en prenant de la place essentiellement sur la voiture, des projets d'aménagements routiers sont encore à l'ordre du jour pour des gains de temps de déplacement en voiture estimés seulement à quelques minutes. La réduction de la place de voiture et l'accélération du développement des transports en commun et des mobilités douces sont essentiels pour améliorer la qualité de vie dans la ville dense. Les études multimodales, qui intègrent les projets existants notamment de développement des transports en commun tels que la 3e ligne de métro montrent qu'à horizon 2040, ces projets ne suffiront pas à compenser l'augmentation prévue de la population et des emplois, de sorte que les principaux axes routiers de l'agglomération, en particulier la rocade, seront toujours saturés. La solution de plus en plus préconisée repose sur le développement progressif des déplacements en train du quotidien dans l'aire urbaine avec un cadencement et des plages horaires attractifs, accompagnés par une offre de billetterie commune avec celle du réseau Tisséo. Le principe d'un tel projet progressif de RER / REM (Réseau express métropolitain) fait consensus politiquement, même s'il va falloir encore attendre quelques années pour que sa réalisation soit engagée, notamment dans le Nord toulousain. Il ouvre la perspective d'un nouveau modèle de développement du territoire qui pourrait davantage s'articuler à ces liaisons ferroviaires améliorées plutôt qu'aux axes routiers, quand on s'éloigne de Toulouse. L'esprit des projets de SERM promu par l'État auprès des métropoles (Service express régional métropolitain) est d'ailleurs le développement d'une offre multimodale de déplacements organisée autour du ferroviaire. Cela permettrait de faire évoluer l'aménagement du territoire en promouvant le développement articulé des petites, moyennes et grandes villes plus ou moins proches de Toulouse Métropole.

Parallèlement, on observe une réduction des déplacements autosolistes en centre-ville, en particulier à Toulouse où les modes actifs et la végétalisation prennent de plus en plus la place de la voiture, non seulement en centre ville historique mais aussi dans les faubourgs. Il n'y a pas eu d'exode massif de la ville pour la campagne suite à la crise sanitaire, même si certains foyers plus aisés ont pu, depuis, y acquérir des résidences secondaires et y passer du temps en télétravail. Mais le besoin de nature en ville a été renforcé, et l'est encore, notamment avec les épisodes caniculaires qui augmentent. La réduction des îlots de chaleur urbains devient une priorité dans l'aménagement de la ville et en particulier des espaces publics. Dans ce contexte, l'objectif ZAN peut répondre aux attentes des populations, en prenant en compte tous les services écosystémiques rendus par les sols. Parmi ces services, la possibilité de limiter les îlots de chaleur en ville en renaturant des espaces artificialisés

devient essentielle. De plus, les opérations d'aménagement doivent intégrer une place beaucoup plus importante à la nature accessible à tous.

... pour élaborer un nouveau modèle de développement de la métropole

Le projet de PADD du futur PLUiH fixe des orientations qui peuvent sembler contradictoires : d'un côté préserver davantage l'environnement, notamment en réduisant l'artificialisation des sols et donner plus de place à la nature en ville, de l'autre, conforter l'attractivité métropolitaine en accueillant davantage dans les zones déjà urbanisées qui sont bien desservies par des transports en commun et suffisamment dotées d'équipements publics. Si « fabriquer » la ville n'évolue pas, on se demande comment il sera possible de concrétiser ces orientations.

Recommandation : Tous les habitants devraient pouvoir accéder à un espace vert public à 5 minutes à pied, ce qui suppose d'anticiper les besoins et de prévoir les réserves foncières nécessaires. La question du niveau d'équipements publics sur le territoire mériterait d'être approfondie, tant pour la population existante que pour les habitants supplémentaires qu'il est prévu d'accueillir.

Le critère des équipements publics concerne, outre la voirie, de nombreux domaines : petite enfance et scolarité, sport, espaces verts, salles, établissements socio-culturels, bibliothèques... ainsi que les réseaux en particulier d'eau potable et d'assainissement. Depuis plusieurs années, des efforts sont en cours pour combler des retards croissants, comme pour les écoles à Toulouse et pour les collèges dans l'agglomération toulousaine. Les petites communes n'auront pas tous les moyens de se doter des équipements nécessaires, notamment scolaires, ce qui nécessite une approche au moins métropolitaine de coopération.

L'autre critère pour prioriser l'accueil dans les zones déjà urbanisées est celui de la qualité de desserte en transports en commun. Il faudrait approfondir la notion de ville « du 1/4 heure » et réfléchir en temps de trajets. Le développement des déplacements en vélo, dont les distances peuvent augmenter avec les vélos à assistance électrique (VAE) en plein essor, rend ce mode de déplacement de plus en plus « concurrentiel » par rapport à la voiture et aux transports en commun. Là aussi, les évolutions dans les mobilités s'accroissent ces dernières années. Des « Corona pistes » tendent à devenir définitives, le co-voiturage s'organise, l'auto-partage se développe... On observe également que des ménages décident de ne pas posséder de voiture. Autant de signaux faibles qui indiquent que la place de la voiture diminue. Cette évolution des comportements mériterait d'être davantage soutenue, relayée et mise en valeur. Cela constitue une opportunité à saisir pour répondre aux enjeux du ZAN, car les espaces dédiés à la voiture sont importants et constituent un gisement foncier important. Pour autant, les besoins pour les mobilités restent très importants, ne serait-ce que pour améliorer les réseaux existants, avec un risque important que les efforts engagés ne suffisent pas face aux perspectives actuelles d'accueil d'habitants et d'emplois supplémentaires. La

prochaine enquête ménages déplacements sera sûrement l'occasion de réinterroger les mobilités dans la métropole en particulier entre la ville centre et les autres communes.

Le projet de territorialisation de l'accueil des habitants et emplois doit notamment se baser sur les réponses qui sont apportées ou pourront l'être aux besoins d'équipements publics et de mobilités. Parallèlement, il doit aussi tenir compte de la nécessité de renforcer la protection de l'environnement et de développer la nature en ville. Ces orientations sont bien soulignées dans le projet de PADD du futur PLUiH. Mais les choix pour réduire la consommation d'ENAF d'au moins 50% doivent être faits... depuis 2021. Comme indiqué plus haut, l'absence d'analyse - du moins rendue publique - de la consommation passée par communes de la métropole et a fortiori du détail de cette consommation (en fonction des usages, des opérations...) ne permet pas d'apprécier où les efforts de réduction de la consommation d'ENAF pourraient être réalisés. Quelles seront les zones qui seront ouvertes à l'urbanisation et celles qui ne le seront plus ? Comment faire les choix ? En fonction de la qualité des sols à préserver ? Des destinations prioritaires (logements, activité, infrastructures) ?

Le futur PLUiH va être amené à acter des choix importants à ce sujet avec un objectif global de réduction de la consommation d'ENAF qui peut être territorialisé, notamment en partant d'un diagnostic partagé de la qualité agricole et environnementale des sols (voir plus haut). Ce qui suppose une approche métropolitaine et de coopération des communes dans la construction du PLUiH qui ne pourra plus être une juxtaposition de projets communaux. Certes, certains objectifs doivent être remplis au niveau communal et non métropolitain, en particulier celui d'arriver au taux de 25% de logements locatifs sociaux. Mais la territorialisation de la réduction de la consommation d'ENAF est nécessaire. Au-delà de la métropole, la trajectoire ZAN interroge aussi le développement multi-polaire de l'agglomération et de l'aire urbaine, en dépassant les frontières administratives, notamment en matière d'accueil de l'activité. Le manque d'espace dans le centre des agglomérations nécessite de conserver des espaces dédiées à l'activité économique dans l'agglomération. Il a pour conséquence d'organiser l'implantation des activités et l'accueil des habitants, pas nécessairement au centre de l'agglomération toulousaine, mais aussi dans les villes moyennes périphériques. Ce « desserrement » de l'activité économique qui peut aller de pair avec le souci de réindustrialisation de certains territoires, en s'appuyant notamment sur les dessertes ferroviaires tant pour les marchandises que pour les personnes. La 2e révision du SCoT GAT est l'occasion d'enclencher un dialogue et un débat avec les collectivités sur la répartition de l'accueil des habitants et des emplois supplémentaires dans la « grand » agglomération toulousaine.

Le SCoT GAT fixe des objectifs d'accueil d'habitants et de d'emplois et leur répartition entre les EPCI, dont Toulouse Métropole, de la grande agglomération toulousaine. Il est dimensionnant pour la réponse à apporter aux besoins d'accueil. Pour autant, la planification la plus opérationnelle reste les PLU dont le futur PLUiH de Toulouse Métropole qui doit non seulement traduire les objectifs de la loi climat et résilience en territorialisant la réduction de la consommation d'ENAF, mais aussi mettre en place des outils qui permettront d'être dans l'esprit de la loi.

Recommandation : Ces outils doivent traduire des stratégies pour répondre aux finalités du ZAN. On pourrait imaginer augmenter les coefficients d'espace pleine terre dans des zones où il faut réduire les îlots de chaleur urbains, déterminer des emplacements réservés pour les espaces verts de proximité là où ils manquent, etc. Mais ces outils, qui doivent traduire un projet de territoire partagé, ne suffiront pas pour le ZAN qui va aussi nécessiter de modifier profondément les pratiques de « renouvellement de la métropole sur elle-même » en intégrant la question de l'artificialisation des sols le plus en amont possible parmi les autres critères à prendre en compte dans l'urbanisme.

La trajectoire ZAN impose de réduire les opérations d'aménagement qui ne satisfont pas à l'objectif de réduction des impacts environnementaux, de sorte qu'il faut les compenser ailleurs (séquence « éviter, réduire et compenser » ou ERC). Certaines compensations interrogent fortement, par exemple quand une partie de corridor écologique est artificialisée en « compensant » par des actions sur un ENAF. Surtout, il conviendrait d'avoir une stratégie planifiée pour la séquence ERC plutôt qu'une application par projet sans vision d'ensemble, en particulier sur les espaces de renaturation privilégiés pour la compensation (par exemple restauration à certains endroits de la trame verte et bleue ou de corridors écologiques).



Source : *La Garance voyageuse*, n° 94 (2011)

4. Accompagner l'inversion du regard sur tous les projets

Introduire le ZAN dans tous les projets

Recommandation : Le critère de l'artificialisation doit être intégré dans tous les projets. Il est déjà mis en avant indirectement, par exemple, en promouvant la végétalisation d'une rue ou la création d'espaces verts de pleine terre dans une opération d'aménagement. Mais il s'agit maintenant de systématiser le critère de l'artificialisation dans l'appréciation des projets à toutes les échelles : création et réfection de voirie, permis de construire, opération d'aménagement, etc. A chaque fois, l'impact en termes d'artificialisation doit être apprécié de manière quantitative et qualitative. Des exemples pour l'approche quantitative peuvent être pris ailleurs (comme l'indice de perméabilité, voir plus haut). C'est d'autant plus nécessaire que l'impact environnemental des projets n'est pas internalisé dans leur bilan économique. Il faut donc contrebalancer cette absence d'internalisation de l'impact environnemental en l'appréciant systématiquement concernant l'artificialisation, mais pas seulement (bilan carbone, énergie...).

Cela permettrait de mieux concevoir les projets, et éviter ainsi une situation telle qu'une réserve de la commission d'enquête suite à la pétition d'habitants pour qu'il y ait davantage d'espaces verts de pleine terre dans le projet de ZAC Grand Matabiau Quai d'Oc, alors que cela aurait pu être anticipé en tenant compte d'un critère d'artificialisation des sols. Certains projets cherchent désormais à intégrer les impacts environnementaux dès leur conception comme celui de la ZAC Guillaumet. La prise en compte d'un critère d'artificialisation pourrait permettre d'apprécier un projet non seulement sur son périmètre, mais aussi dans son environnement. Par exemple, il a été arbitré sur le tard que l'opération d'aménagement de La Salade devait comporter un jardin public non seulement pour les futurs habitants de cette opération, mais surtout pour répondre au manque de jardin public à proximité. Le défaut d'anticipation a conduit à un impact sur l'équilibre économique de l'opération par manque d'anticipation de ce besoin pour apprécier la valeur des terrains.

L'intégration d'un critère d'artificialisation dans l'appréciation des projets ouvre la voie pour des choix différents. Par exemple, le projet de Jonction Est (nouvel échangeur sur la rocade entre ceux de Lasbordes et de Montaudran) pourrait être regardé différemment en prenant en compte l'artificialisation de 20 ha qu'il va provoquer : vaut-il mieux artificialiser 20 ha dans un corridor écologique pour un éventuel gain de temps de quelques minutes en voiture ou artificialiser 20 ha ailleurs pour répondre à des besoins d'accueil dans des communes en carence de logements sociaux ?

Recommandation : Le ZAN est l'occasion d'engager cette « inversion du regard » en regardant la nature comme du foncier à disposition pour l'étalement urbain, mais comme une richesse à préserver autant que possible, ce qui nécessite de développer la protection des espaces à

ne pas artificialiser. Ce changement de regard s'est engagé par des projets, tels que ceux des projets Grand Parc Garonne, Grand Parc Canal, Grand Parc de l'Hers et Grand Parc du Touch. Il doit être poursuivi.

Cette « inversion du regard » est en cours par exemple avec le projet Grand Parc de l'Hers qui identifie la jonction de la Saune et de l'Hers comme un espace à fort enjeu environnemental, alors qu'il est prévu par ailleurs d'aménager au même endroit un nouvel échangeur, le projet de Jonction Est. Cela nécessite de faire des choix et de donner les moyens pour mettre en œuvre ses choix. Le projet de PADD du futur PLUiH souligne la nécessité de mettre la nature au cœur de l'aménagement en promouvant même des coupures naturelles dans les tissus urbains denses pour permettre des respirations, avancée qui permet de nuancer l'approche de l'urbanisation en continuité des tissus urbains existants.

Recommandation : Dans les communes périphériques de la métropole, les espaces agricoles sont une ressource non seulement en termes de production agricole, mais aussi en termes de paysages qui pourraient être valorisés en tant que tels pour les riverains. Et l'agriculture peut tout à fait aussi entrer en ville, où elle était présente historiquement avec le maraîchage, non seulement sur des toits comme à Paris, mais aussi au sol. Un exemple emblématique est celui du projet agro-urbain avec une exploitation maraîchère aux dimensions sociales et pédagogiques porté par l'association Nature Pradettes qui a été subventionné par la région Occitanie et labellisé par l'Union européenne. Cette ferme urbaine a été demandée au cœur de l'opération d'aménagement Bordeblanche notamment pour équilibrer la construction de centaines de logements à proximité. Mais le terrain en question étant initialement destiné à la promotion immobilière, la collectivité a décidé de maintenir cette destination plutôt que de soutenir le projet agro-urbain en offrant le foncier. Pourtant, les services écosystémiques par la ferme urbaine auraient été nombreux, sans compter son intérêt social et éducatif. Certaines opérations devraient être revisités, même s'il en coûte, au regard du ZAN.

Identifier les gisements fonciers et améliorer l'utilisation des bâtiments

Le plus logique pour ne pas artificialiser serait d'accueillir des habitants et emplois supplémentaires sans avoir à construire, en utilisant autant que possible ce qui existe déjà. Il est souvent rappelé que 80% de la ville en 2050 sera la ville d'aujourd'hui. De plus, il faut faciliter que les opérations de rénovation / transformation compensent la baisse d'activité de la production de logements neufs.

Recommandation : L'urbanisme « circulaire » consistant à utiliser les locaux déjà existants plutôt que de construire en neuf est prioritaire dans la lutte contre l'artificialisation des sols, d'autant plus qu'il répond aussi à une approche bas carbone (le bilan carbone d'un réemploi de locaux est négligeable par rapport à celui d'une construction neuve). Cette priorisation est essentielle à la transition écologique du renouvellement de la métropole sur elle-même.

Recommandation : Le diagnostic sur la vacance de logements doit être clarifié non seulement du point de vue quantitatif (quelle que soit la proportion de logements vacants, l'effort pour qu'ils soient utilisés reste prioritaire), en distinguant la vacance structurelle de celle conjoncturelle, mais surtout pour suivre l'impact des mesures prises pour que davantage de logements vacants soient à nouveau utilisés. Il peut y avoir plusieurs causes à la vacance et la réponse actuelle par une taxe sur la vacance ne suffit pas à la réduire.

On peut aussi constater que bon nombre de locaux tertiaires et commerciaux sont vacants dans l'agglomération. Les « pieds » d'immeubles neufs dans des opérations d'aménagement restent souvent vacants pendant longtemps, parfois par manque d'anticipation des besoins en amont des opérations pour les habitants déjà existants et à venir. Par ailleurs, dans de nombreux secteurs commerciaux plus anciens, tels que ceux désignés à Toulouse comme des « cœurs de quartiers », des locaux commerciaux sont souvent vacants ou l'objet de rotations assez rapides. Des outils mis en place par les collectivités, comme des périmètres de préemption renforcés dans les « cœurs de quartier » à Toulouse, permettraient de préempter des murs et des baux commerciaux. Mais la préemption n'est presque pas utilisée. Et la taxe sur les commerces vacants, qu'il est possible d'instaurer depuis de nombreuses années, n'est pas mise en œuvre. On pourrait attendre une politique publique plus volontariste dans ce domaine des vacances commerciales, sans compter la nécessité d'aborder aussi les zones commerciales en commençant par un diagnostic précis.

Recommandation : Dans certains cas à déterminer, on pourrait imaginer que l'installation de commerces soit orientée vers des locaux vacants préemptés dans des tissus urbains et que des parties de zones commerciales en désuétude servent à accueillir de l'habitat. Quant aux bureaux vacants, comme ceux construits en bordure de zone franche urbaine près de la rocade à la Faourette, ils sont aussi un gisement foncier à utiliser pour éviter de construire en neuf.

Les principales friches industrielles de la métropole ont été réutilisées pour de nouveaux usages et les dernières sont en cours de réutilisation, comme les terrains de la « Cartoucherie » pour une ZAC du même nom. Néanmoins, il existe des friches industrielles à l'extérieur de la métropole, notamment dans des « territoires d'industrie » identifiés par l'Etat à proximité de la Métropole (Aurillac-Figeac-Rodez, interdépartement Gers et Tarn-et-Garonne, PETR² Communes et Nestes, PETR d'Ariège, Castres-Revel-Castelnaudary), ce vient à l'appui de la perspective de desserrement économique. Quant aux zones d'activité économique (ZAE) qui regroupent les zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire et artisanale, la loi climat et résilience impose qu'elles soient l'objet d'un inventaire détaillé à finaliser au plus tard en août 2023 puis à actualiser au moins tous les 6 mois. Cet inventaire doit notamment examiner la vacance des unités foncières des ZAE. Cet inventaire qui n'existe pas encore pour les ZAE de la métropole sera une base importante de travail pour aborder

2 PETR : pôle d'équilibre territorial et rural (syndicat mixte regroupant des EPCI).

notamment les possibilités de réutilisation de locaux vacants, voire de changements de destination envisageables, par exemple dans des parties de zones commerciales en déclin pour pourraient accueillir de l'habitat. Il semble aussi particulièrement important de conserver la vocation des zones économiques, en particulier dans les communes déficitaires en emplois par rapport aux habitants, plutôt que de les transformer en zones d'habitat ou mixte. Cela devrait amener à réinterroger certaines OAP qui avaient été prévues dans l'ancien PLUiH en particulier à Tournefeuille.

Recommandation : Une autre piste d'urbanisme « circulaire » consiste à optimiser l'utilisation des locaux existants. Lorsqu'un quartier manque d'équipements publics et de fonciers disponibles, ils pourraient être réalisés dans des rez-de-chaussés vacants d'immeubles, voire au rez-de-chaussée d'immeubles neufs. Les équipements sportifs de collèges et lycées pourraient davantage servir pour des activités d'habitants et de clubs hors temps scolaire. Des salles d'écoles pourraient servir de salles de réunion hors temps scolaire. Des bureaux pourraient être installés au-dessus d'un espace de vente. Etc.

Des panneaux solaires pourraient être installés sur des toits d'immeubles existants ou sur les parkings comme préconisé par le projet de PADD du PLUiH, plutôt que sur des ENAF. L'optimisation des locaux existants concerne aussi l'habitat en facilitant les possibilités de surélévation d'immeubles existants, sans pour autant déroger aux règles de hauteur et de gabarit des PLU, concernant les places de parkings à créer.

De nouvelles pistes apparaissent aussi comme le « corpoworking », à savoir des espaces de télétravail pour des salariés à proximité de leur domicile qui diminue les besoins de bureaux des entreprises concernées tout en améliorant les conditions de télétravail des salariés. Les exemples d'optimisation de locaux, mériteraient d'être valorisés et pourraient servir d'appui à l'élaboration de politiques publiques volontaristes.

Une autre piste d'optimisation des locaux est de concevoir des locaux facilement réversibles dans leurs destinations, par exemple en permettant que des parkings en silo puissent évoluer en bureau, que des bureaux puissent évoluer en logements. Cela faciliterait le réemploi des locaux existants par rapport à la construction neuve. De plus, les bâtiments neufs pourraient être conçus de manière à ce qu'ils soient autant que possible « démontables » et leurs matériaux réemployables, s'il fallait à long terme que leurs terrains d'assiette reviennent à leur état naturel.

Nécessité d'une maîtrise des coûts et d'une politique foncière très volontariste

L'étalement urbain fonctionne habituellement sur des ENAF qui sont rendus constructibles par les communes, vendus avec une plus-value due à leur changement de destination à des lotisseurs qui viabilisent les terrains et les commercialisent pour que s'y implantent des maisons individuelles. Pour lutter contre ce modèle, la loi-climat résilience impose de réduire la disponibilité d'ENAF pour

l'urbanisation et de privilégier les espaces déjà urbanisés pour le développement urbain, si possible en recyclant les bâtiments déjà existants. Comme indiqué plus haut, le coût environnemental de l'urbanisation d'un ENAF (artificialisation de sols) n'est pas pris en compte dans le bilan d'une opération, sauf lorsque des mesures de compensation sont imposées, ce qui n'incite pas les opérateurs à s'orienter vers les espaces déjà urbanisés où le foncier est plus rare. De même, le coût environnemental d'une construction neuve n'est pas pris en compte (bilan carbone en particulier), ce qui n'incite pas les constructeurs à favoriser le recyclage de bâtiments existants plutôt que de faire du neuf. L'absence quasi-totale d'internalisation des impacts environnementaux dans le coût des opérations montre qu'une politique publique doit accompagner, voire encadrer, le marché de la construction pour aller vers le ZAN, notamment en soutenant autant que possible les filières de réhabilitation et rénovation.

Recommandation : Un des leviers essentiels pour aller vers le ZAN réside dans une politique foncière très volontariste, articulée sur les planifications territoriales. Il est possible de mettre en place des emplacements réservés et des servitudes d'équipements publics pour prévoir la création d'espaces verts en ville ou la restauration de continuités écologiques en partie urbanisées, cela impose d'être prêt à acquérir les terrains en question suite au droit de délaissement. Cela peut être équilibré par des réserves foncières faites par ailleurs pour l'accueil d'habitants et d'emplois. Mais il faut alors anticiper les espaces stratégiques aussi longtemps que possible à l'avance pour qu'au moment où ils seront utilisés, ils puissent être accessibles à un prix plus raisonnable donnant davantage de place aux opérations de rénovation et de renaturation.

Ces dimensions ont commencé à être prises en compte par le législateur avec la loi du 20 juillet 2023 qui étend la possibilité de préempter aux fonciers artificialisés hors zones urbaines ou à urbaniser et la possibilité de surseoir à statuer sur les projets pouvant compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF.

Pour réduire les coûts, en particulier par rapport au marché, il est aussi possible de développer les expériences de dissociation du foncier et du bâti avec des outils anciens tels que le bail à construction et le bail emphytéotique et d'autres plus récents, tels que le bail réel solidaire (BRS) qui évite la spéculation sur le prix des logements et de leur location. Le projet de 2e modification du PLU de Toulouse, soumis à enquête publique en mars-avril 2023, a ajouté les logements titulaires d'un BRS avec un organisme foncier solidaire ou toute structure habilitée parmi les logements à prendre en compte pour le respect des surfaces minimales de logements en accession sociale ou à prix maîtrisé, ce qui constitue une réelle avancée. Un avantage important des dispositifs de dissociation entre le foncier et le bâti est de permettre aux collectivités d'intervenir même sans être propriétaire du foncier pour contribuer à une trajectoire ZAN.

Sans politique publique foncière volontariste, il sera difficile de tenir les objectifs de la loi climat résilience et de compenser les phénomènes de « gentrification » qui risquent de se renforcer avec la

raréfaction des fonciers artificialisables. Il importe donc de travailler sur le moyen et long terme. Cette politique foncière pourrait aussi concerner le recyclage de zones commerciales en désuétude à des fins d'habitat avec une implication publique au moins partielle dans leur maîtrise foncière.

5. La participation des acteurs dont les habitants comme clé du succès

Impliquer les habitants et usagers dans l'évolution de leur quartier / commune

De plus en plus les habitants rejettent les projets de construction d'immeubles collectifs dans leurs quartiers / communes parce qu'ils bouleversent leur cadre de vie sans perspectives d'amélioration de ce dernier. Des slogans comme « stop béton » sont de plus en plus visibles, d'autant plus que ce matériau n'a pas pas le meilleur bilan carbone. Souvent, les habitants ne perçoivent pas de réponse concrète à leurs demandes, notamment concernant les équipements publics et les mobilités, alors qu'ils constatent la réalisation de nouvelles constructions en diffus et/ou lors d'opérations d'aménagement. Ce décalage, source de tensions, leur donne l'impression de subir la densification et de pas être associés à l'évolution de leur cadre de vie. Des habitants regroupés en association réagissent à la programmation d'opérations d'aménagement telles que celles au parc Noyer à Castelginest (besoin de préserver davantage ce parc au centre-ville) ou à la Ramée à Tournefeuille (besoin d'intégrer davantage la nature et d'améliorer l'articulation urbanisme-mobilités en l'orientant vers l'activité plus que vers le logement). Leurs observations n'étant pas prises en compte, ils se tournent vers la justice qui a, par exemple, annulé ces deux OAP dans le précédent PLUiH de TM. On se sait pas encore si leurs observations seront prises en compte dans le nouveau projet de PLUiH. De même, l'OAP Bordeblanche à Toulouse suscite de vives tensions qui pourraient être apaisées en intégrant le projet inclusif d'agriculture urbaine pour équilibrer la production de logements.

Recommandation : Ces projets d'aménagement nécessitent d'associer davantage les habitants dans des concertations qui permettent de les mettre en débat, notamment au regard de l'artificialisation des sols, quitte à devoir les modifier pour améliorer notamment leur acceptabilité. Cette mise en débat, qui prend du temps, devrait se faire en amont des enquêtes publiques sur les documents réglementaires, davantage compréhensibles par les experts et juristes que par les citoyens.

Recommandation : La concertation implique que le projet puisse évoluer et que cette possibilité soit clairement annoncée clairement. Elle doit permettre de faire participer non seulement les habitants, mais aussi tous les autres usagers concernés (commerçants, entreprises, agriculteurs...). Cette concertation doit pas porter sur l'évolution des quartiers / communes en diffus, en s'appuyant sur un bilan partagé de l'existant en particulier en matière d'articulation urbanisme-mobilités et d'aménités disponibles. Ce bilan partagé

permettra de déterminer les besoins existants et d'y répondre pour aborder l'accueil d'emplois et d'habitants supplémentaires. La question difficile du ZAN peut alors être vue comme une opportunité de revisiter des projets dans leurs fondamentaux avec une meilleure participation des acteurs concernés.

Ce dialogue, s'il est sincère, s'il partage de manière transparente les éléments objectifs demandés par les parties, pourrait améliorer les projets à toutes les échelles, d'un permis de construire en passant par une opération d'aménagement jusqu'au PLUiH. Des opérations telles que la ZAC Guillaumet montre que la concertation a permis une appropriation du projet par des nombreux acteurs, facilitée aussi par un fort parti pris urbanistique d'intégration de la transition écologique (végétalisation et bioclimatique qui dimensionnent les largeurs de voies et hauteurs de construction différenciées suivant les expositions notamment...) en répondant autant que possible aux demandes exprimées par les acteurs du quartier.

La demande sociale de maison individuelle reste forte. Elle reste dans l'imaginaire des français l'habitat familial par excellence, par ses atouts : le jardin individuel, espaces modulables propres tels qu'un bureau, ou un atelier de bricolage. Mais ces atouts peuvent se retrouver dans l'habitat collectif, si celui-ci est bien pensé. Il peut satisfaire à une densité plus élevée que celle des quartiers pavillonnaires, sans être pour autant très dense. Il peut revêtir des formes intermédiaires, avec des espaces verts collectifs, mais appropriables par les familles ou des espaces intérieurs modulables. L'abandon de la maison individuelle ne signe pas le retour au grand ensemble. Il faut construire un dialogue avec les habitants pour savoir où placer le curseur de l'acceptabilité.

Si les projets d'aménagement sont compris et apportent aussi des réponses aux demandes des différents acteurs dont les habitants, ils sont non seulement acceptés mais aussi apportent de réelles améliorations (espaces verts, services, lieux de convivialité...).

[Partages et débats par sujet / filières sur la sobriété foncière](#)

La question de la sobriété foncière est parfois appréhendée par filière économique. Par exemple, des concessionnaires automobiles intègrent le ZAN dans leurs réflexions, notamment en imaginant de réaliser des bureaux au-dessus des espaces de vente de voitures. Une entreprise devant développer des locaux industriels sur son site intègre le ZAN en imaginant utiliser une partie de son parking voitures en lien avec le développement à proximité d'une piste du réseaux express vélo (REV). Ces réflexions devraient être partagées pour qu'elles puissent alimenter concrètement les stratégies opérationnelles intégrant le ZAN.

De nombreuses expériences en France et ailleurs vont dans le sens de la sobriété foncière et du ZAN : portage de zones d'activités, agriculture urbaine, densité raisonnée, matériaux bas carbone, reconversion de bureaux en logements, mixité dans d'anciennes zones commerciales... Elles mériteraient d'être partagées localement de manière à promouvoir des expérimentations similaires

puis leur diffusion sur le territoire. Cela passe notamment par des conférences, séminaires, expositions, plate-forme d'échanges dédiés.

Recommandation : Des pratiques déjà expérimentées ici ou ailleurs mériteraient d'être valorisées, par exemple à travers un observatoire des bonnes pratiques vers le ZAN qui en soulignerait les effets positifs à moyen et long terme et leur contribution à la transition.

De nombreux partenaires pourraient participer à la valorisation d'expériences allant dans le sens de la sobriété foncière et du ZAN, et alimenter ainsi le débat complexe sur l'évolution des pratiques de l'aménagement du territoire.

Il faudrait remettre autour de la table ces partenaires, dont la plupart étaient autrefois réunis au sein d'un groupe de réflexion piloté par l' élu en charge de l'urbanisme à Toulouse : Chambre des notaires, APUMP (Association des professionnels de l'urbanisme de Midi-Pyrénées), Ordre des architectes, UCQ (Union des comités de quartiers), Fédération des promoteurs, USH (Union sociale de l'habitat), etc. Ce groupe de réflexion, qui avait proposé des sujets à approfondir et sur lesquels les débats semblaient prioritaires, n'a plus été réuni à partir du lancement du précédent PLUiH. Il convient qu'il soit à nouveau réuni en l'étoffant d'autres acteurs du territoire, donc le Codev, pour avoir un dialogue partagé sur les sujets et enjeux en lien notamment avec le ZAN.

Conclusion

La sobriété foncière apparaît comme une nécessité pour réduire l'impact du réchauffement climatique. La trajectoire ZAN en 2050 remet en cause la fabrication de la ville par l'extension de la tache urbaine et la consommation d'ENAF. Elle impose une inversion du regard et un changement des pratiques en urbanisme où prévaut le temps long et de fortes inerties. La promulgation de la loi climat et résilience accélère la mise en mouvement de nouvelles pratiques. La complexité de la comptabilisation de la consommation d'ENAF, garante de la mise en œuvre de la loi, ne doit pas éloigner d'une approche qualitative qui permette de concrétiser l'esprit de la loi en plaçant la question de la sobriété foncière au cœur de chaque document de planification ou projet d'aménagement. Surtout, la concertation entre les acteurs et les partages d'expériences semblent être indispensables pour soutenir cette transition exigeante. Le ZAN pourrait alors devenir une opportunité d'améliorer le cadre de vie. Pour mettre en œuvre quelques unes des pistes évoquées plus haut, des moyens humains et techniques supplémentaires seront incontournables.

Annexe n° 1

Intégration de la loi climat et résilience dans les documents de planification et d'urbanisme avec le calendrier actuel :

Document	Loi climat et résilience	Calendrier actuel*
SRADDET	- objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches décennales pour aboutir au ZAN - possibilité d'une répartition territoriale	entrée en vigueur au plus tard le 22 novembre 2024
SCOT	- application des objectifs fixés par le SRADDET ; à défaut, fixe objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches décennales pour aboutir au ZAN - possibilité d'une répartition territoriale	entrée en vigueur au plus tard le 22 février 2027 (sinon c'est au PLU d'intégrer les objectifs et en attendant, les PLU ne peuvent pas faire d'ouverture à l'urbanisation dans les zones à urbaniser fermées, les zones agricoles et les zones naturelles)
PLU	- application des objectifs fixés par le SCoT ; à défaut, applique les objectifs nationaux (SRADDET?) - possibilité d'une répartition territoriale	entrée en vigueur au plus tard le 22 février 2028 (sinon plus aucune autorisation d'urbanisme en peut être délivrée en zone à urbaniser)

* intègre la loi 3DS du 21 février 2022 et la loi du 20 juillet 2023 sur la mise en oeuvre du ZAN

Avancée locale de ces documents :

- SRADDET Occitanie

Le SRADDET Occitanie a été approuvé le 30 juin 2022 par le Conseil régional et le 14 septembre 2022 par arrêté préfectoral. Il n'était donc pas encore tenu d'appliquer les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Néanmoins, il intègre l'objectif d'arriver au ZAN en 2040 au lieu de 2050.

L'élaboration de la 1ère modification du SRADDET Occitanie a été lancée par le Conseil régional en février 2023. Cette modification devra intégrer les dispositions de la loi climat et résilience et entrer en vigueur au plus tard le 22 novembre 2024. La traduction du rééquilibrage du développement régional (accueil de populations et d'activités, production de logements, consommation foncière) est discutée au sein des commissions territorialisées de l'Assemblée des territoires.

- SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine (GAT)

La 1ère révision du SCoT de la GAT a été approuvée le 28 avril 2017. La loi climat et résilience n'avait alors pas encore été approuvée. Néanmoins, cette révision du SCoT GAT recommande une réduction du rythme de la consommation d'ENAF de 50%, une recommandation déjà présente dans le SCoT GAT approuvé le 15 juin 2012.

Une 2e révision du SCoT GAT a été lancée le 8 janvier 2018 et n'est toujours pas achevée. Elle devra intégrer les dispositions de la loi climat et résilience. En février 2022, il était proposé qu'il fixe comme objectif une réduction de la consommation d'ENAF de 50% en 2021-2031 puis de 75% en 2031-2041 par rapport à celle en 2011-2021 (la consommation d'ENAF en 2009-2019 a été de 2 623 ha). Pour cela, la grande agglomération toulousaine se développerait en priorité au sein des grands pôles urbains (Toulouse, Blagnac, Colomiers et Muret) et des communes-relais.

- PLUiH de Toulouse Métropole

Le PLUiH de TM approuvé le 11 avril 2019, puis annulé par la justice administrative les 30 mars et 20 mai 2021, s'était donné comme objectif une réduction de la consommation d'ENAF de 10% en 2019-2028 par rapport à celle en 2008-2018.

L'élaboration du nouveau PLUiH de TM a été lancée le 10 février 2022. Il devra intégrer les dispositions de la loi climat et résilience. Son approbation est prévue dans la foulée de celle de la 2e révision du SCoT en 2025. Lors du débat sur le PADD du PLUiH au conseil de Toulouse Métropole du 6 avril 2023, il a été évoqué que Toulouse Métropole se fixerait comme objectif de réduire la consommation d'ENAF de 50% en 2025-2035 par rapport à celle en 2015-2025, ce qui reviendrait à ouvrir à l'urbanisation à environ 500 ha d'ENAF en 2025-2035.

Annexe n° 2 :

Consommation d'ENAF en 2011-2020 d'après les données de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols³ (fichiers fonciers traités par le Cerema) mise en relation avec les données de recensement de la population en 2011 et 2020 par l'INSEE :

Aussonne	1 376	39,8	2,9%	6 548	7 265	10,9%	555
Balma	1 659	68,8	4,1%	13 829	17 006	23,0%	217
Beaupuy	584	8,2	1,4%	1 263	1 302	3,1%	2 103
Beauzelle	442	45,4	10,3%	5 329	7 127	33,7%	253
Blagnac	1 688	80,6	4,8%	22 217	26 101	17,5%	208
Brax	442	10,5	2,4%	2 714	2 887	6,4%	607
Bruguières	903	56,2	6,2%	5 007	6 005	19,9%	563
Castelginest	811	28,7	3,5%	9 048	10 784	19,2%	165
Colomiers	2 083	47,1	2,3%	35 784	39 866	11,4%	115
Cornebarrieu	1 870	96,1	5,1%	5 798	7 715	33,1%	501
Cugnaux	1 301	43,3	3,3%	16 049	20 100	25,2%	107
Drémil-Lafage	1 249	21,3	1,7%	2 446	2 649	8,3%	1 049
Fenouillet	951	11,0	1,2%	5 170	5 462	5,6%	377
Flourens	974	21,5	2,2%	1 771	2 048	15,6%	776
Fonbeauzard	132	1,6	1,2%	2 809	2 993	6,6%	87
Gagnac-sur-Garonne	434	52,8	12,2%	2 968	3 161	6,5%	2 736
Gratentour	409	21,4	5,2%	3 554	4 501	26,6%	226
L'Union	677	19,5	2,9%	11 792	12 339	4,6%	356
Launaguet	702	21,5	3,1%	7 309	9 309	27,4%	108
Lespinasse	424	14,6	3,4%	2 538	2 862	12,8%	451
Mondonville	1 189	24,1	2,0%	4 357	5 483	25,8%	214
Mons	732	12,0	1,6%	1 476	1 789	21,2%	383
Montrabé	523	15,8	3,0%	3 700	4 099	10,8%	396
Moudouzil	409	2,8	0,7%	242	219	-9,5%	
Pibrac	2 586	45,9	1,8%	8 182	8 523	4,2%	1 346
Pin-Balma	663	15,4	2,3%	904	954	5,5%	3 080
Quint-Fonsegrives	738	30,9	4,2%	4 986	5 950	19,3%	321
Saint-Alban	426	9,9	2,3%	5 735	6 269	9,3%	185
Saint-Jean	594	21,6	3,6%	10 281	11 114	8,1%	259
Saint-Jory	1 910	76,1	4,0%	5 761	6 777	17,6%	749
Saint-Orens-de-Gameville	1 306	33,8	2,6%	11 196	13 163	17,6%	172
Seilh	616	22,9	3,7%	3 042	3 287	8,1%	935
Toulouse	11 830	247,0	2,1%	447 340	493 003	10,2%	54
Tournefeuille	1 817	56,4	3,1%	25 763	28 763	11,6%	188
Villeneuve-Tolosane	508	24,8	4,9%	8 748	10 112	15,6%	182
Total Toulouse Métropole	45 816	1 367,7	3,0%	714 840	801 503	12,1%	158
Toulouse Métropole	45 820	1 368,4	3,0%	714 332	806 503	12,9%	148
Le Muretain Agglo	31 980	477,4	1,5%	111 606	124 721	11,8%	364
Grand Ouest Toulousain	10 000	259,2	2,6%	35 387	41 897	18,4%	398
Sicoval	24 840	521,7	2,1%	68 927	81 269	17,9%	423
Coteaux de Bellevue	4 770	149,4	3,1%	18 298	20 620	12,7%	643
Total SCoT GAT	117 410	2 776	2,4%	948 550	1 075 010	13,3%	220

3 Cf. <https://membres.aua-toulouse.org/conso-espaces/>

Glossaire

- AUAT : agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine
- ENAF : espace naturel, agricole et forestier
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- DDT : Direction Départementale des Territoires
- GAT : Grande Agglomération Toulousaine
- Loi climat et résilience : loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JORF du 24 août 2021)
- OSGE : occupation des sols à grande échelle
- PADD du PLUiH : projet d'aménagement et de développement durable du PLUiH
- PETR / Pôle d'Équilibre Territorial et Rural
- PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
- PLUiH : Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat
- SEM : Service Express Métropolitain
- SCoT : Schéma de cohérence territoriale
- SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
- TM : Toulouse Métropole

Entretiens réalisés par le Codev

- Alain Garès co-rédacteur du rapport national Club Ville Aménagement sur le ZAN (27 juin 2022)
 - Yann Cabrol et Patrice Contart du pôle planification territoriale de l'AUAT (29 juin 2022)
 - Sophie Dezzou Mercier de l'association Nature Pradettes (6 juillet 2022)
 - Yves Schenfeugel, Valérie Valine et Stéphane Lagoaster de la DDT 31 (28 juillet 2022)
 - Dominique Boitel directeur des services technique et de l'urbanisme de Quint-Fonsegrives (1er décembre 2022)
 - Virginie David directrice générale adjointe et Colette Crouzeilles adjointe à l'urbanisme de Saint-Orens-de-Gameville (19 décembre 2022)
 - Marie Geyer et David Carel du service centralité commerce à la direction générale de l'aménagement de TM (4 janvier 2023)
 - Céline Loudier-Malgouyres socio-urbaniste et présidente de l'APUMP (5 janvier 2023)
 - Florence Frémont du CAUE 31 (19 janvier 2023)
 - Marc Vignères, directeur de l'EPFL de TM (24 février 2023)
 - François Magne, directeur régional d'Action Logement (2 mars 2023)
- Le Codev a également rencontré à plusieurs reprises les services de Toulouse Métropole.

Annette LAIGNEAU
Vice-Président

Madame Marie-Christine JAILLET
Présidente du CODEV

Nos réf. D 24006134

Affaire suivie par : E. AMADIEU
elsa.amadiou@toulouse-metropole.fr

Toulouse, le 25 AVR. 2024

Objet : contribution du CODEV sur le ZAN

Madame la Présidente,

C'est avec attention que j'ai pris connaissance de la contribution du CODEV sur la thématique du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), dont je vous remercie.

Un certain nombre de points me paraissent appeler des précisions, que vous trouverez détaillées ci-après :

- **Point 1 : « Le ZAN comme une opportunité de changer de pratiques »**

Toutes les communes prennent leur part dans l'effort considérable qui a permis en Conférence des Maires du 21 décembre 2023, de valider une proposition de répartition spatialisée de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) répondant à l'objectif de réduction de 50 % inscrit au PADD débattu. Pour la plupart des communes, la conscience de l'importance d'approuver le PLUi-H en 2025 a primé sur la part de frustration liée au renoncement à la délimitation de zones constructibles.

Le futur PLUi-H s'inscrit pleinement dans la logique de réduction drastique de la consommation d'ENAF que la loi Climat et Résilience impose aux collectivités. Toutes les communes sont impliquées dans l'exercice, toutes prennent leur part dans cet effort considérable de réduction de la consommation d'ENAF.

Toulouse s'inscrit bien évidemment dans cet exercice commun, avec une réduction significative de 60 à 25 hectares du projet de Paléficat par exemple. L'effort de Toulouse s'exprime également en matière de production de logements, puisque la ville-centre assumera plus de 63 % de l'objectif métropolitain – celui-ci découlant d'un important potentiel de densification en renouvellement urbain, notamment aux abords des stations de la 3ème ligne de métro - quand

les objectifs assignés aux autres communes restent proches de ceux du premier PLUi-H, voire diminuent.

Les discussions se poursuivent par ailleurs avec la Région Occitanie, qui a adopté son SRADDET en juin 2022 mais doit le modifier en application de la Loi Climat et Résilience pour intégrer la trajectoire de réduction de consommations d'espaces en vue d'atteindre le ZAN. La Région Occitanie dispose d'un délai supplémentaire de 9 mois pour adopter le SRADDET (novembre 2024) mais juge le calendrier intenable, ne serait-ce que parce que le décret listant les Projets d'Envergure Nationale et Européenne (PENE) n'est pas encore paru.

Le sujet du choix du scénario d'accueil démographique, qui a présidé aux orientations retenues lors du débat sur le PADD en avril 2023, a fait l'objet de discussions importantes à la suite des séminaires PLUIH de février puis avril 2022. Une rencontre de l'ensemble des Maires de la Métropole avec la Directrice Régionale de l'INSEE, Mme JAMET, s'est par ailleurs tenue le 28 novembre, en amont du séminaire sur le PADD du 30 novembre 2022. A cette occasion, Mme JAMET a rappelé les grandes tendances observables en matière démographique dans l'agglomération toulousaine : un dynamisme jamais démenti depuis 10 ans, largement porté par le solde naturel, et des prévisions qui ont toujours été dépassées par la croissance constatée. Vous trouverez en PJ le document présenté par l'INSEE, ainsi que deux documents produits par l'agence d'urbanisme, explicitant la méthode d'élaboration des scénarios d'accueil de population et illustrant le dépassement des projections.

- **Point 2 : « La connaissance des sols, un préalable indispensable »**

En se fixant une consommation maximale de 550 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour 2025-2035, Toulouse Métropole prévoit la consommation de seulement 2,85% de la surface totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers de notre territoire (19 280 ha d'ENAF en 2019 pour une superficie totale de la Métropole de 46 000 ha). Nous protégerons donc 97,15% des ENAF de notre territoire.

De nombreux sujets sont par ailleurs traités à l'occasion du PLUi-H, ou dans le cadre d'autres démarches portées par la collectivité. A titre d'exemple, on peut évoquer la gestion qualitative des eaux de pluies à la parcelle et la protection de la ressource en eau, prévues dans le futur PLUi-H :

- Tout nouveau projet devra limiter l'imperméabilisation des sols et assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement conformément au règlement de gestion des eaux pluviales et au zonage pluvial de Toulouse Métropole ;
- Tout nouveau projet prévoyant la réalisation de construction en sous-sol devra mettre en place des dispositions spécifiques pour garantir l'absence de rejet d'eau de nappe au réseau pluvial ou au réseau hydrographique ;
- Préconisation pour faire des aménagements adaptés à la gestion intégrée des eaux de pluies (noues, etc.).

Autre exemple : la cartographie des îlots de chaleur urbains (ICU) est à la base du travail conduit par la Mairie de Toulouse au titre du plan « Toulouse + fraîche », qui vise à déployer un ensemble d'actions en faveur de l'adaptation au changement climatique. Ainsi, des actions sont étudiées en faveur de la désimperméabilisation des espaces publics et de leur végétalisation prioritairement dans les ICU forts (donc en hyper-centre, là où les contraintes sont évidemment les plus fortes : espace contraint par les bâtiments existants, nombreux réseaux en

sous-sol, concurrence des usages stationnement / circulation VL, cycles, piétons / végétalisation).

- **Point 3 : « La planification, pilier de la répartition territoriale »**

L'élaboration d'un PLUi-H répondant aux orientations de la loi Climat et Résilience, sans renoncer aux objectifs d'accueil démographique, dont on constate plus que jamais l'acuité à l'échelle locale comme nationale, suppose en effet un effort de densification important, dans lequel toutes les communes de la Métropole ont accepté de s'inscrire. Malgré la difficulté d'acceptation sociale de la hauteur, l'exercice mené au cours des mois passés a permis de faire largement prendre conscience de cette nécessité, qui trouvera à s'appliquer de manière différenciée selon les contextes urbains.

Concernant l'étude du potentiel de densification, elle sera disponible au moment de l'arrêt du PLUi-H. Comme cela a été évoqué avec le CODEV à l'occasion des différentes réunions d'échange intervenues, l'ampleur du travail à conduire au titre du PLUi-H dans un délai très court n'a pas permis de produire plus tôt une version formalisée de cette étude.

Concernant la production de logements locatifs sociaux, le contexte socio-économique est extrêmement difficile en raison des effets des crises, qui ont eu un impact très lourd sur le secteur de la construction, notamment pour les opérateurs de logement social : évolution du coût des logements en raison de la hausse du coût des matériaux et du foncier ainsi que des nouvelles normes de construction ; progression du taux d'emprunt (Livret A) et effet des lois de finances sur les conditions de production du logement social ; inflation qui entraîne une diminution des ressources des ménages...

Face à cette crise sans précédent du secteur de la construction, Toulouse Métropole a annoncé en fin d'année dernière un ambitieux plan en faveur de production de logements et plus particulièrement de logements sociaux. Ce soutien est essentiel à plusieurs niveaux :

- De façon globale, relancer de façon massive et dans toutes ses composantes la production d'une offre de logements de qualité et répondre aux besoins des populations en place et des nouveaux arrivants ; il s'agit là d'un objectif majeur du futur PLUi-H en cours de construction ;
- Renforcer l'offre de logements locatifs sociaux en réponse aux 42 000 demandes actives de logements sociaux en attente au 1er janvier 2022 ;
- Augmenter l'offre de logements intermédiaires en réponse aux besoins des classes moyennes qui trop souvent sont amenées à s'éloigner de la métropole pour trouver un logement en cohérence avec leur budget.

Dans ce contexte, il a donc été décidé de proposer un plan volontaire, rapide, partenarial et innovant pour relancer la production de logements sociaux. Le PLUi-H favorisera par ailleurs la production de logements sociaux par le biais d'outils adaptés, sur une grande partie des opérations réalisées, plus « offensifs » que ceux actuels.

Plusieurs dispositifs nouveaux ou renforcés devraient avoir un réel effet levier sur la production de logements sociaux, au premier rang desquels figurent la mise en œuvre de seuils de déclenchement de la servitude de mixité sociale abaissés de la production de logements sociaux ; l'instauration d'une part sociale dans les résidences dédiées privées (étudiants, jeunes actifs, seniors...), qui jusque-là n'y étaient pas assujetties, alors qu'elles représentent une part importante des logements produits.

Une stratégie foncière dédiée devrait faciliter l'accès au foncier pour les bailleurs sociaux : il a ainsi été décidé dans le plan de soutenir et revaloriser les moyens permettant d'appuyer les opérations de logements sociaux via la stratégie foncière habitat, en abondant de 5 M€ supplémentaires l'aide déjà mobilisée dans ce cadre.

Par ailleurs, le prochain PLUi-H ira plus loin que le PLUi-H de 2019 qui traduisait déjà une ambition environnementale forte. On peut ainsi citer :

Les mesures prévues au titre de la protection des espaces verts et des arbres :

- Augmenter le nombre d'espaces verts et d'arbres protégés par des classements en EBC (Espaces Boisés Classés) et en EVP (Espace Vert Protégé) dans le règlement ;
- Protéger les grands parcs et des espaces naturels par des zonages adaptés (agricoles ou naturels) ;
- Augmenter le pourcentage de pleine terre dans le zonage en fonction des îlots de chaleur urbain et en cohérence avec le niveau de densité attendu ;
- Renforcer la valorisation et la conservation des végétaux et arbres existants, non classés en EBC et EVP (inventaire, etc.) pour préserver notamment leur pouvoir d'évapotranspiration ;
- Création et/ou maintien d'un espace d'un seul tenant en cas de projet de construction ;
- Plantation de nouveaux arbres dans les espaces de pleine terre et sur les aires de stationnement ;
- Palette végétale annexée au règlement pour recommander la plantation d'essences adaptées au changement climatique ;
- Pour les espaces aériens dédiés au stationnement : obligation d'avoir 100 % de revêtements semi-perméable (hors espaces de circulation, et parking poids lourds et places PMR).

Les mesures prévues au titre de la ville multifonctionnelle et du quart d'heure :

- La cohérence urbanisme/mobilités/centralités est un des piliers du nouveau PLUi-H : la densification se fera en cohérence avec ces principes mais aussi avec ceux de la préservation du patrimoine bâti et végétal (surélévation, démolition-reconstruction tout en préservant les cœurs d'îlots verts, les arbres, etc.) ;
- La zone urbaine classique dite "mixte" autorise toutes les destinations à de rares exceptions près non compatibles avec le logement ;
- Nous disposons déjà de l'outil "Linéaires artisanaux et commerciaux protégés" qui permet de protéger l'artisanat ;
- Nous allons développer des secteurs de mixité fonctionnelle (Habitat-Economie) qui n'impose pas une part de logements dans les bureaux mais de l'activité productive dans les opérations de logements. L'objectif est de maintenir une offre de locaux dédiés aux activités économiques, notamment dans les secteurs soumis à une pression de mutation vers de l'habitat, et d'accroître la mixité fonctionnelle dans une logique de sobriété foncière et de rapprochement emploi-habitat.

- **Point 4 : « Accompagner l'inversion du regard sur tous les projets »**

La collectivité a engagé, dans le cadre du plan « Toulouse + fraîche », une démarche de questionnement de l'ensemble des projets de voirie planifiés, pour réfléchir et appréhender l'en-

semble des sujets contribuant à l'adaptation au changement climatique. Il ne s'agit pas seulement de désartificialiser (au travers d'action de plantation chaque fois que cela est possible), mais aussi de réfléchir aux questions d'albédo, d'infiltration des eaux de pluie, de réutilisation de ces eaux de pluie pour favoriser la pérennité de la végétalisation prévue, etc. C'est bien une démarche systémique qui est désormais portée par la collectivité dans ce domaine.

En matière de foncier, la collectivité est également engagée dans une démarche prospective et volontariste : en faveur de la production de logements locatifs sociaux, comme indiqué précédemment, avec l'identification de sites potentiels pour des opérations de bailleurs, autour de futures stations de la troisième ligne de métro, pour maîtriser les conditions de l'émergence des nouveaux quartiers, en faveur des équipements publics.

- **Point 5 « La participation des acteurs dont les habitants comme clé du succès »**

La collectivité a mené, au cours des dernières années, des démarches actives et volontaristes en matière de concertation :

- le Projet Urbain Toulousain, décliné en Cahiers, a donné lieu à concertation, et identifié les secteurs privilégiés de l'intensification urbaine (secteurs dits « à renouveler » et « à restructurer »).
- les secteurs donnant lieu à des projets d'envergure sont la plupart du temps traduits dans le document d'urbanisme sous forme d'Orientations d'Aménagement de Programmation (OAP), qui donnent elles-mêmes lieu à une concertation spécifique.
- Par ailleurs, il n'est pas rare, dans les secteurs hors OAP, lorsqu'un projet d'une certaine envergure est développé, que la collectivité incite le promoteur qui le porte à conduire une réunion d'information en direction des habitants.

La Mairie de Toulouse avait également fait le choix d'instaurer une « commission urbanisme » à St-Simon en 2019, de façon expérimentale. Mais le retour d'expérience de son fonctionnement a démontré que cette instance s'est essentiellement traduite par une opposition systématique à tout projet, dans un contexte où il est absolument nécessaire de produire des logements.

Au-delà de ces éléments d'ordre général, je souhaite également vous répondre sur quelques points particuliers que vous soulevez :

Concernant le projet des Pradettes, il convient de rappeler que celui-ci a été profondément modifié pour diminuer le volume de construction - de 750 initialement prévus à moins de 330, dans un quartier des Pradettes par ailleurs loin d'être le plus dense de Toulouse, et que la Mairie a imposé un niveau d'exigence environnementale particulièrement élevé dans le cadre de la cession des terrains. Surtout, il me semble important de souligner que le projet de ferme agricole n'est apparu qu'en réaction de certains acteurs du quartier au projet de construire des logements sur le foncier acquis par la ville.

En effet, le projet de construire n'est pas apparu brutalement, mais a fait l'objet de multiples concertations et réunions publiques depuis de nombreuses années. Le Codev, sensible à l'apport des sciences humaines et sociales, pourrait nourrir une réflexion plus lucide et critique sur les ambivalences des mobilisations citoyennes, même quand elles arguent des causes qui font consensus pour tous.

La concertation a été relancée activement en 2017, dans la perspective du premier PLUi-H. Dans le cadre du travail sur l'OAAP, il avait d'entrée été annoncé aux habitants que la Ville souhaitait voir émerger 374 logements (ce chiffre ayant depuis encore baissé, autour de 320 logements), dans une approche très largement équilibrée puisqu'il avait été renoncé à construire 750 logements (tels que prévus en 2012 et présentés en commission de quartier, sous la municipalité de Pierre COHEN), et que de très nombreux équipements ont été construits dans le quartier. Lors de la réunion de restitution des 3 ateliers qui a clôturé cette phase de concertation le 29 juin 2017 avec la présentation de la synthèse du projet co-construit, les associations n'ont pas demandé de moratoire sur l'ensemble de la construction des 374 logements comme elles l'ont affirmé après coup, mais seulement sur les 75 logements du secteur Est et les 30 logements d'habitat participatif de l'Ouest.

Et ce n'est encore que bien après que les associations ont proposé le projet de ferme agro-urbaine, dans une logique d'opposition à tout projet sur le site. Si la collectivité n'a pas donné suite à ce projet, c'est bien parce que sa viabilité économique n'était pas assurée, dès lors qu'il avait été indiqué dès le départ qu'elle n'entendait pas renoncer aux recettes de cession attendues sur le foncier à hauteur de 3.8 M€ (l'opération globale étant par ailleurs largement déficitaire). De même, le projet présenté à la collectivité au terme des 18 mois accordés à l'association pour travailler son projet ne laissait apparaître aucune recette d'investissement pour la construction de la ferme et son aménagement...

- Concernant la vacance des logements, je peux vous indiquer qu'en réponse à un appel à manifestation d'intérêt du ministère du logement, Toulouse Métropole a lancé en 2022 une étude sur les logements vacants de son territoire, dans le but d'objectiver le phénomène. L'étude a permis de démontrer que la vacance était structurellement très faible : moins de 1% des logements, et liée à des causes très ciblées. La vacance conjoncturelle est prédominante puisqu'elle correspond à 83,5% de la vacance totale. L'INSEE, qui étudie aussi la vacance structurelle sur la région Occitanie, analyse que la vacance est surtout située dans les départements ruraux et dans certaines villes moyennes.

Vous trouverez en PJ la présentation de cette étude.

- Concernant les zones commerciales, vous devez savoir que nous avons lancé un projet de requalification de la zone commerciale de Basso Cambo et avons sollicité le soutien de l'Etat de son récent appel à projets pour la reconversion des zones commerciales – le dossier n'ayant malheureusement pas été retenu à l'issue de la première session. Nous avons par ailleurs un programme de transformation de l'entrée nord de Toulouse aux abords de la M 820.
- En termes de politique foncière et de cession, notre action est propre à ne pas être caricaturée : pour exemple, un bien de l'Etat a été acquis rue Roquelaine pour faire une crèche et du logement en BRS. le bien a été racheté par l'EPFL à l'Etat en fin d'année 2023, il sera démolé à la suite des diagnostics à réaliser préalablement à l'enclenchement des travaux (amiante...). L'EPFL assure la sécurisation du bien dans cet objectif. Le calendrier prévisionnel de l'opération portée par Toulouse Métropole Habitat envisage une livraison au premier semestre 2027.

Sur les cessions, l'exemple du futur projet de la Caserne Vion est également révélateur, avec une part de logement social et des exigences précises posées aux potentiels acquéreurs.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre attention.

Je vous prie de croire, Madame La Présidente, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

La Vice-Présidente, déléguée à l'Urbanisme
et aux Projets urbains

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large initial 'A' followed by several loops and a horizontal underline.

Annette LAIGNEAU