



Avis du Codev Toulouse Métropole sur le projet arrêté de 2ème révision du SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine

Par courrier du 10 juillet 2025, le SMEAT a informé le Codev de Toulouse Métropole qu'il pouvait exprimer un avis comme Personne Publique Consultée (PPC) sur le projet arrêté de 2e révision (REV2) du SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine (GAT) dans un délai de 3 mois.

Remarque préliminaire sur les documents mis à disposition du Codev

Le lien pour accéder au projet arrêté de REV2 du SCoT GAT renvoyait au site internet du SMEAT où le Codev n'a pas réussi à accéder à l'ensemble des pièces du projet arrêté, en particulier le DOO et le DAACL Préalablement à la réunion organisée le 25 mars 2025 par le SMEAT avec les PPA (Personnes Publiques Associées) et PPC, le Codev TM avait reçu un lien permettant d'accéder à l'ensemble des pièces du projet de REV 2 du SCoT GAT. **Nous avons donc utilisé les pièces du projet de REV2 du SCoT GAT communiquées en mars 2025, sans avoir la certitude qu'elles correspondent toutes à celles du projet arrêté par le SMEAT le 7 juillet 2025.**

Contexte de la saisine et cadre de l'avis

Il était impossible pour le Codev de lancer un groupe de travail sur le SCoT GAT en juillet et août 2025, nos activités étant en pause estivale. A la rentrée de septembre, outre la poursuite des activités programmées avant l'été, l'équipe d'animation et les bénévoles du Codev ont été fortement mobilisés par l'organisation des rencontres nationales des Codev accueillies à Toulouse du 24 au 26 septembre 2025.

Aussi, pour ces raisons, le Codev n'a-t-il pas été en mesure de mener sur le SCoT GAT une réflexion adossée à ses méthodes de travail habituelles de travail (groupe de travail produisant un pré-avis présenté en commission permanente pour discussion et enrichissement par l'ensemble des membres avant validation de l'avis final du Codev).

Le présent avis est donc le fruit d'une seule séance de « remue-ménages » ouverte à tous les membres du Codev qui s'est tenue le 2 octobre et a fait l'objet d'une discussion et validation en bureau du Codev.

1) Association du public à l'élaboration du projet de REV2 du SCoT GAT.

L'élaboration de la REV2 du SCoT GAT, prescrite par le SMEAT le 8 janvier 2018, a connu une certaine dynamique à ses débuts, qui a permis d'exprimer des avis, en particulier sur le PAS, jusqu'en 2022.

Ensuite, il a fallu attendre le 25 mars 2025, pour qu'une réunion de concertation organisée par le SMEAT avec les PPA et PPC permette d'avoir un premier échange en ayant connaissance des pièces du projet de REV2 du SCoT GAT. Nous ne savons pas si les remarques exprimées lors de cette réunion ont été prises en compte dans le projet arrêté par le SMEAT le 7 juillet 2025.

Le Codev considère que ce seul échange sur le projet complet de REV2 du SCoT GAT ne saurait être satisfaisant. Il aurait été utile que les PPA et PPC soient véritablement associées à l'élaboration du projet

lors de plusieurs réunions sur des versions évolutives du projet. Entre 2022 et 2025, cela pouvait être envisagé.

Quant à l'association du public, le Codev n'était pas au courant de l'organisation le 17 mars 2025, à Toulouse, d'une réunion publique sur le projet de REV2 du SCoT par le SMEAT (d'autres PPA et PPC que nous avons consultées n'étaient pas davantage au courant). La publicité sur cette réunion a fait défaut. Les PPA et PPC, si elles en avaient été informées, auraient pu jouer leur rôle de relais. D'ailleurs, il semblerait que cette réunion publique ait été annulée sur place, faute de public.

Le Codev regrette ce manque d'association du public sur le projet de REV2 du SCoT. Par exemple, dans un souci d'efficacité, il aurait été judicieux qu'une réunion préalable de concertation avec les PPA et PPC se tienne avant la séquence des réunions publiques, pour la préparer, puis, après cette séquence, pour faire le point sur les observations émises lors de ces réunions.

Le Codev regrette que l'association des PPA et PPC, ainsi que du public, à l'élaboration du projet n'ai pas été plus consistante.

2) Articulation entre le SCoT GAT et les PLU / PLUi

Comme nous avons eu l'occasion de l'exprimer à plusieurs reprises, il nous paraît important que les documents de planification comme le SCoT GAT encadrent l'élaboration des documents « inférieurs », comme le PLUiH de Toulouse Métropole, afin que les enjeux à l'échelle de la grande agglomération toulousaine soient effectivement pris en compte dans les PLU et PLUi, comme la territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) et de l'artificialisation nette des sols (cf. point suivant).

Aussi, regrettons-nous que la REV2 du SCoT GAT, prescrite depuis janvier 2018, soit approuvée après le PLUiH de TM, même si des échanges ont eu lieu entre le SMEAT et Toulouse Métropole.

Le DOO donne des « orientations » très fortes que nous approuvons pleinement. Mais nous nous interrogeons sur leur opposabilité, ou autrement dit sur les possibilités que les PLU et PLUi n'en tiennent pas compte, tout en restant « compatibles » avec le DOO du SCoT. Cette question avait été soulevée lors de la réunion de concertation du 25 mars 2025 avec les PPA et PPC.

Nous aurions besoin de distinguer clairement les orientations qui s'imposent effectivement aux PLU et PLUi de celles qu'ils pourraient ne pas respecter, tout en étant compatibles avec le SCoT.

Par exemple, les réservoirs de biodiversité doivent être inconstructibles, sauf pour certaines installations en l'absence de solutions de substitution raisonnables. Il s'agit là d'une orientation forte, mais qui « *laisse le soin* » aux PLU et PLUi d'identifier et de délimiter précisément les réservoirs de biodiversité « *en compatibilité avec les localisations repérées à l'échelle du SCoT* ». L'échelle, certes imposée aux SCoT, et la précision de la carte des localisations dans le DOO, permettent-elles vraiment de vérifier si les localisations sont compatibles ? De plus, puisqu'il est laissé le soin aux PLU et PLUi d'identifier et de délimiter les réservoirs de biodiversité, on peut éventuellement craindre qu'ils ne le fassent pas du tout ! Il en est d'ailleurs de même avec les espaces agricoles à protéger. Le SCoT est devenu très largement un guide de l'aménagement, dont nous approuvons des orientations, que les PLU et PLUi sont assez libres de suivre ou non.

Aussi, le Codev s'inquiète-t-il vivement de qui apparaît bien comme une absence de caractère prescriptif des orientations du SCoT vis-à-vis des PLU et PLUi, en particulier en matière de trame verte et bleue, de corridors écologiques, de réservoirs de biodiversité, d'espaces agricoles à protéger, de coupures d'urbanisation et de fenêtres paysagères.

3) Territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation des sols

Le projet de REV2 du SCoT GAT prévoit une réduction de 50% de la consommation d'ENAF en 2021-2031 et de 75% de l'artificialisation nette des sols en 2031-2045 par rapport respectivement à la consommation d'ENAF et à l'artificialisation nette des sols en 2011-2021, si nous avons bien compris, car la différence entre la consommation d'ENAF et l'artificialisation nette des sols n'est pas clairement explicitée dans le PAS ni dans le DOO, sans compter qu'il n'y a pas de cartographie des ENAF pris en compte.

Dans son avis de juillet 2024 sur le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), le Codev avait souligné l'importance de la territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF dans le PLUiH de Toulouse Métropole et plus largement dans le SCoT GAT, afin de prendre en compte la diversité des territoires concernés (urbain dense / périurbain, consommation passée / future, etc.).

Nous nous interrogeons sur les choix effectués pour territorialiser les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation nette des sols dans la grande agglomération toulousaine. La méthode choisie est très précisément décrite dans la justification des choix. Si nous n'avons ni le temps, ni les compétences pour en apprécier la pertinence, nous formulons cependant les observations suivantes sur le résultat obtenu par cette méthode dans les orientations du DOO.

Pour territorialiser l'objectif global, des surfaces maximales d'ENAF consommables (2021-2031) et de sols artificialisables (2031-2045) ont été définies pour chacun des 5 EPCI. Nous nous interrogeons sur le respect de ces plafonds quand un EPCI n'est pas doté d'un PLUi couvrant l'ensemble de son territoire. De plus, il est fixé une surface maximale d'ENAF consommable et de sols artificialisables par habitant accueilli pour chaque strate de commune ((grands pôles urbains en distinguant Muret, pôles urbains, communes-relais et communes de proximité). Cela revient à fixer un plafond à la consommation d'ENAF et à l'artificialisation des sols en fonction de la production de logements. Mais il est précisé que ces enveloppes maximales peuvent être modulées entre les communes d'une même strate de l'armature territoriale « *sous couvert d'une stratégie de planification intercommunale* ». Or, ne revient-il pas précisément au SCoT de traduire une planification intercommunale indépendante des frontières des EPCI ?

Nous ne comprenons pas comment la répartition de la réduction de la consommation d'ENAF et de l'artificialisation des sols s'inscrit dans un projet de territoire partagé entre les EPCI, ni comment sa mise en œuvre sera assurée à l'échelle des EPCI, si ce n'est éventuellement à Toulouse Métropole dotée d'un PLUiH. Par ailleurs, le Codev souhaite qu'il soit ajouté une cartographie des ENAF.

Le manque de visibilité sur la territorialisation d'objectifs vaut également pour d'autres sujets tels que la sobriété foncière, l'agriculture ou l'eau par exemple.

4) Objectifs d'accueil

Le projet de REV2 du SCoT GAT prévoit l'accueil de 11 000 habitants par an en moyenne en 2021-2045, qui entraîne « mécaniquement » l'objectif de production de 9 330 logements par an et la création de 5 500 emplois par an en moyenne sur la même période. Cet objectif d'accueil d'habitants contribue aussi « mécaniquement » à un plafond de consommation d'ENAF et d'artificialisation des sols.

Le DOO décline l'objectif global d'accueil de 11 000 habitants, d'une part par EPCI et d'autre part, au sein de chaque EPC, par strate de commune (grand pôle urbain, pôle urbain, commune-relais et commune de proximité). Ainsi, il est prévu que Toulouse Métropole accueille en moyenne 5 450 habitants par an et qu'il y soit produit 7 290 logements par an en moyenne en 2021-2045.

Le Codev a déjà souligné, dans un passé récent, l'importance de fonder le scénario d'accueil d'habitants sur les projections démographiques les plus récentes de l'INSEE. Pour le PLUiH de Toulouse Métropole, il avait regretté que les projections démographiques de l'INSEE prises en compte aient été celles réalisées avec le modèle Omphale de 2017. En effet, les projections démographiques de l'INSEE avec le modèle Omphale 2022 (mise à jour quinquennale) sont significativement plus faibles que celle produites avec le modèle Omphale 2017. À cette observation, Toulouse Métropole avait répondu que le projet de PADD du PLUiH, intégrant le choix du scénario d'accueil d'habitants avait été envoyé pour avis aux communes de Toulouse Métropole avant la présentation par l'INSEE des données plus à jour du modèle Omphale 2022.

Depuis novembre 2022, le SMEAT a eu le temps d'obtenir les projections démographiques de l'INSEE par le modèle Omphale 2022 concernant la grande agglomération toulousaine pour qu'elles servent de base au choix du scénario d'accueil. D'ailleurs, ces projections apparaissent dans le diagnostic du projet de REV2 du SCoT GAT, confirmant un ralentissement tendanciel de la croissance démographique en particulier pour la période 2035-2045. Pourtant, le PAS fixe un objectif d'accueil de 11 000 habitants par an en moyenne en 2021-2045 qui est présenté comme un objectif intermédiaire entre le scénario central et le scénario haut des projections de l'INSEE. Cette présentation est correcte si l'on applique le modèle Omphale 2017, mais il est erroné si l'on applique le modèle Omphale 2022 qui donne, pour sa part, un scénario central à 7 800 habitants par an et un scénario haut à 11 400 habitants par an.

Le SCoT est donc dimensionné par rapport à une croissance forte, qui peut paraître très volontariste par rapport aux projections démographiques. Le risque est là de surdimensionner la production de logements, d'accroître la pression foncière à l'opposé de l'objectif de sobriété foncière, de limiter les possibilités d'accompagner l'accueil de nouveaux habitants par une amélioration de la qualité de vie, qu'il s'agisse des équipements, des mobilités ou encore des loisirs.

De plus, le SCot indique qu'il convient de « *conditionner l'accueil au niveau d'équipements et de services, y compris en termes de mobilités* ». Il indique également que les perspectives de développement doivent être adossées « *à la capacité de mise en oeuvre d'offres de mobilités alternatives à la voiture autosoliste, pour répondre au fonctionnement métropolitain* ». Or, les études multimodales menées par l'État ont conclu qu'en 2040, en prenant en compte tous les projets concernant les mobilités dont la 3e ligne de métro, la congestion routière augmentera significativement.

Le Codev estime qu'il y a urgence à développer et soutenir une offre de mobilité alternative à la voiture autosoliste dans les territoires périurbains et ruraux du SCoT GAT.

Le Codev s'interroge sur le choix d'un objectif d'accueil d'habitants qui ne tient pas compte des tendances actuelles et à venir, mais opte pour l'hypothèse la plus haute des projections

démographiques, sans perspective claire sur l'accompagnement d'une telle croissance démographique, notamment en matière de mobilités.

5) Agriculture et circuits courts

Le projet de REV2 du SCoT GAT identifie clairement la préservation des capacités agricoles et le développement d'une agriculture de proximité comme un objectif stratégique. Par exemple, un objectif du PAS est de « *structurer une agriculture à destination des consommateurs locaux* » en encourageant « *l'augmentation de la part des productions agricoles dédiées au bassin local de consommation* » et en favorisant « *la structuration des filières économiques amont-aval* ».

Le DOO présente des orientations, en particulier sur la préservation des capacités agricoles, dont nous approuvons le bien fondé, mais nous aurions souhaité que cet engagement soit davantage précisé, voire quantifié.

Le Codev souligne le besoin :

- de développer des outils de transformation (légumeries ou semoulerie par exemple) pour que les agriculteurs ne soient pas uniquement producteurs de matière première et que la valeur ne se crée pas ailleurs, alors que le bassin de consommation est à leurs portes ;
- de soutenir les agriculteurs existants pour qu'ils continuent leur activité et l'installation de nouveaux agriculteurs en misant sur une démarche de qualité (transformation en blé dur en semoule et pâtes par exemple) ;
- d'intégrer l'adaptation des équipements et de l'organisation logistiques pour approvisionner le bassin de consommation métropolitain ;
- de structurer une organisation favorisant l'emploi salarié dans la ceinture maraîchère, en particulier en bio (recrutement, formation, logement, incitation financière pour les employés) ;
- d'intégrer, en complément au maraîchage, la production de légumes de plein champ (pommes de terre, oignons, légumes secs, etc..), moins exigeante en eau, plus adaptée à une diversification des grandes cultures, avec des débouchés dans la restauration collective ;
- de soutenir l'agriculture urbaine et l'agroforesterie qui constituent de vrais enjeux nourriciers et d'adaptation au changement climatique dans les zones urbaines ;
- de mieux protéger les terres à potentiel agricole d'une utilisation par des installations photovoltaïques au sol.

Le Codev regrette l'absence d'orientations claires et efficaces sur la protection des fonciers maraîchers et la localisation d'infrastructures de transformation et de logistique pour les circuits courts, qui semblent reportés à la « préfiguration » d'un programme alimentaire territorial, objet d'une fiche action dans le programme d'actions.

6) L'échelle pertinente

Début 2024, le Codev de Toulouse Métropole et d'autres Codev de la « plaque métropolitaine » ont exprimé la nécessité d'un InterSCot à la « bonne échelle », celui de l'aire d'attraction du bassin d'emploi métropolitain, en préconisant d'élargir l'InterSCoT à un grand territoire intégrant les villes dites à « une heure ». Cette nécessité est justifiée par plusieurs raisons : le projet de SERM qui, à terme, pourra transformer les mobilités du quotidien et les relations domicile-travail pour nombre d'actifs de la métropole ; la trajectoire du ZAN qui oblige à repenser l'accueil et la répartition des nouveaux habitants,

dans un contexte de croissance démographique même ralentie ; la réinscription des villes moyennes et petites dans une conception de l'aménagement du territoire moins polarisée sur le développement des métropoles.

Concernant le projet de SERM, crucial pour l'organisation à venir des mobilités, son développement pourrait être l'occasion d'une planification plus équilibrée du développement à une échelle plus vaste que celle du SCoT GAT. Le « desserrement » de l'accueil d'habitants et d'emplois à l'échelle du grand territoire nous paraît essentiel et devrait être l'objet de coopération entre les collectivités, intercommunalités et autorités organisatrices des mobilités à l'échelle de ce bassin de vie beaucoup plus vaste que le SCoT GAT.

Nous n'avons pas trouvé en quoi le SCoT GAT s'inscrit à cette échelle qui devrait pourtant guider la réflexion prospective à l'horizon des 20 prochaines années. Nous ne pouvons qu'insister à nouveau sur le besoin d'un projet de territoire à l'échelle du grand territoire incluant les villes dites « à une heure ». Il faut s'interroger sur l'absence de planification à l'échelle de la véritable zone d'emploi de Toulouse, telle que définie par l'INSEE, et sur le risque que le SCoT GAT ne prenne pas suffisamment en compte les questions de mobilités et d'équilibre habitat-emploi à la bonne échelle, au risque d'accentuer les déséquilibres et les inégalités territoriales par une métropolisation croissante.

7) Approbation du SCoT et élections municipales

Nous insistons sur l'importance démocratique que la REV2 du SCoT GAT soit approuvée par le SMEAT avant les élections municipales de mars 2026. En effet, ce projet est celui des élus du mandat 2020-2026. Si la REV2 du SCoT n'était pas approuvée avant les élections municipales de mars 2026, les nouveaux élus pour le mandat 2026-2030 se trouveraient dans la situation de devoir approuver un document de planification qu'ils n'ont pas élaboré. Il convient donc que l'enquête publique soit engagée aussi rapidement que possible. Nous rappelons que la date butoir pour l'approbation de la REV2 du SCoT GAT, intégrant la loi climat-résilience, est celle du 20 février 2027. Si l'enquête publique était reportée après les élections municipales de mars 2026, là encore, les nouveaux élus devraient lancer l'enquête publique immédiatement après le renouvellement du SMEAT pour tenir la date butoir, sans possibilité de revoir le projet.

Dans un contexte de bouleversements profonds et de crises successives, le Codev émet le souhait qu'un dispositif impliquant la société civile permette des ajustements de trajectoire à intervalles rapprochés (évaluation en continu) sur des bases objectives pour le SCoT et plus largement sur l'aire d'attractivité métropolitaine.