



Conseil de développement de la Grande agglomération toulousaine

Avis sur le Projet d'aménagement et de développement durable et le Plan de déplacements urbains

PADD et PDU destins communs...

Ce document a été adopté par l'Assemblée plénière du Conseil qui s'est tenue le 19 octobre 2009 à l'Hôtel d'Assézat à Toulouse.

Rappels de géographie institutionnelle

Le **Schéma de cohérence territoriale** (SCoT) de la Grande agglomération toulousaine est élaboré par le SMEAT (Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine). Il établit des grandes orientations d'aménagement à l'horizon 2030. Il est composé de trois parties :

- le diagnostic
- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- le document d'orientations générale (DOG)

"Cœur politique" du SCoT, le PADD affiche l'esprit du projet, les choix d'aménagement retenus ; c'est sur ce projet que le Conseil de développement rend aujourd'hui cet avis dans le cadre d'une procédure de concertation.

Le DOG, en cours d'élaboration, est un document prescriptif ; il sera garant du respect de l'esprit du projet. Les Plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes ou collectivités concernées devront s'y conformer.

Le **Plan de déplacements urbains** (PDU) doit être compatible avec le SCoT ; il est élaboré par l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) : Tisséo-SMTC. Échéance 2020.

Contexte

Dans le cadre du dispositif de concertation, le Conseil de développement de la Grande agglomération est amené à émettre un avis sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), élément majeur du SCoT élaboré par le SMEAT.

Par ailleurs, dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées sur le projet de Plan de déplacements urbains, Tisséo-SMTC a souhaité étendre cette consultation à divers organismes dont le Conseil de développement.

Les délais pour étudier ces deux documents particulièrement "denses" sont de plus extrêmement réduits.

→ C'est dans ce contexte que le Conseil de développement, conscient du caractère "indissociable" de ces deux projets qui engagent fortement le futur de l'agglomération toulousaine, a souhaité rendre un seul et même avis sur les deux documents qui lui sont soumis : Projet d'aménagement et de développement durable (PADD du SCoT) et Plan de déplacements urbains (PDU).

Quelques remarques sur le Projet d'aménagement et de développement durable SCoT Grande agglomération toulousaine

L'option d'un SCoT unique pour l'ensemble de l'aire urbaine toulousaine, recommandée par le Conseil de développement dans un Avis antérieur, n'a pas été retenue. Un GIP (Groupement d'intérêt public) "interSCoT" vient cependant tisser du lien entre les quatre différents projets de territoire, réunis autour de la Charte interSCoT pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine.

La difficulté pour le Conseil consiste à ajuster sa réflexion à l'échelle de la Grande agglomération toulousaine (117 communes), comme le lui demande le SMEAT, alors que certains enjeux, notamment paysagers et agricoles, dépassent largement ce cadre.

Le projet

L'esprit du projet repose en grande partie sur la constitution de la *Ville intense* (un cœur d'agglomération qui concernerait une trentaine de communes), assortie de pôles d'équilibre, ceux-ci étant souvent situés hors du périmètre de la Grande agglomération toulousaine. Les autres communes connaîtraient un développement mesuré.

Espaces naturels et agricoles sont au préalable identifiés, préservés et valorisés.

Le parti d'aménagement est décliné autour de trois verbes : maîtriser, polariser, relier.

DES SATISFECIT...

Ce que le Conseil trouve dans les documents proposés et dont il prend acte avec satisfaction.

Une nouvelle approche du "vert" et de l'agriculture

Le vert de la carte – les espaces naturels et agricoles – n'est plus "ce qui reste, ou ce qui est vide", ni une simple variable d'ajustement, mais bien un élément du projet à part entière ; le Conseil de développement soutient pleinement cette démarche.

Le thème de l'agriculture périurbaine et d'un nouveau contrat social entre ville et campagne constitue d'ailleurs l'un des "sujets de saisissement" qu'il propose aux élus de l'agglomération.

Il s'agit bien ici de maîtriser l'expansion urbaine, principe auquel le Conseil adhère. Se pose toutefois la question de l'articulation entre ville dense (*intense*) et ville au *développement mesuré*.

"TRICOTER" DAVANTAGE VILLE ET NATURE

Le PADD souhaite établir une limite franche urbain-rural, la "couronne verte". Or la notion même de ceinture verte pourrait laisser entendre que l'interface ville-nature n'est plus traitée à l'intérieur de cette ceinture.

Le vocabulaire employé ici peut paraître trop "graphique". Il semblerait souhaitable de revenir à la géographie, en insistant par exemple davantage sur la Garonne et ses affluents comme lien fort entre les quatre SCoT de l'aire urbaine.

Il semblerait également pertinent de concevoir la ville comme un écosystème complexe, organisant, sur tout le territoire du SCoT, des relations harmonieuses entre bâti, ville et agriculture.

Prolonger les ensembles morphologiques (vallées, reliefs...), en mettant l'accent sur les notions de continuités jusqu'au cœur de la zone dense, permettrait sans doute d'aboutir à un schéma qui "tricoterait" encore davantage ville et nature.

Ces espaces naturels doivent de plus être appréhendés de manière plus dynamique : ainsi, les corridors écologiques ne devraient pas se contenter de suivre les cours d'eau.

Le Conseil souhaiterait que le PADD insiste davantage sur cet aspect de continuités naturelles jusqu'au cœur de la ville.

Ville intense et densité

Le Conseil estime que ce projet est cohérent sur la recherche d'une certaine densité, cohérent également en matière de développement durable. La notion de polarités (*Structurer l'agglomération autour de territoires "à vivre"*) répond là aussi à un principe auquel le Conseil adhère.

Il s'agira donc de rendre attractive cette "ville intense" mais aussi la ville "à développement mesuré", car il paraît vraisemblable que cette dernière (soit environ 80 communes) accueillera elle aussi une part non négligeable de la croissance démographique. Cette ville à développement mesuré devra alors adopter les mêmes exigences de qualité que la "ville intense" et participer au resserrement des "mailles" du réseau vert et bleu existant.

Par ailleurs, à l'instar des portes métropolitaines, les campus universitaires pourraient également être envisagés comme de futures polarités.

DONNER À VOIR ?

Il serait sans doute intéressant de donner à voir aux habitants des images ou des références de densité ; on pourrait ainsi concevoir des schémas de secteur à des échelles de voisinage, qui engloberaient l'existant en insistant sur le projet urbain et sur la production de logements.

...ET DES "ALERTES"

En complément des satisfecit précédents, le Conseil formule des "alertes" correspondant à des interrogations – en l'état actuel des documents – ou à des aspects dont l'importance semble avoir été négligée.

Les transports, clé de voûte du projet : quelle interface du SCoT avec le PDU ?

Cohérent dans sa conception, le projet risque cependant de ne pas fonctionner sur un volet essentiel : relier. La mobilité est la clé de la ville : ne pas "solutionner" la mobilité met en péril tout l'équilibre du projet.

Les transports constituent la clé de voûte du dispositif d'aménagement. Or ce PADD n'évoque pas suffisamment les "contrats d'axe", c'est à dire un engagement entre communes concernées et autorité organisatrice de transport afin de réaliser un axe d'urbanisation dense bien desservi par les transports en commun.

Le Conseil insiste sur l'importance à donner à ces contrats d'axe qui vont conditionner la réussite de la "ville intense" sur une trentaine de communes et, par conséquent sur la nécessité d'une hiérarchisation des projets conjoints urbanisme/transports.

Sachant que le financement des transports en commun s'avère problématique (voir remarques spécifiques au PDU), le risque est alors grand de voir le projet perdre tout son sens...

Avons-nous les moyens de réaliser ce projet ? Quelles seront par exemple les lignes de transport en commun en site propre qui seront réalisées en premier ?

C'est pourquoi le Conseil insiste tout particulièrement sur le besoin d'une convergence opérationnelle entre le Plan de déplacements urbains (PDU) et le PADD

Temporalités

Le PADD du SCoT "court" sur vingt ans, le PDU sur dix ans tandis que les PLH (programme local de l'habitat) sont établis pour cinq ans.

L'articulation entre ces différents documents d'urbanisme est-elle suffisamment souple ?

Des ajustements sont possibles, et prévus par la loi, notamment pour le SCoT qui doit obligatoirement être révisé dix ans au plus tard après son approbation, mais "l'inertie" de certains documents et la longueur des procédures risquent de poser des problèmes très concrets.

Le Conseil se demande si ces risques ont bien été mesurés dans l'élaboration respective de ces projets et souhaiterait leur ajustement temporel.

Le "DOG", document-clé

Les mesures prescriptives du SCoT seront contenues dans le document d'orientations générales, le DOG, qui deviendra de facto le document-clé ; certains redoutent justement qu'il "verrouille" durablement la situation et que des règles trop contraignantes sur les 80 communes à développement mesuré pourraient avoir pour effet pervers de renforcer l'urbanisation diffuse bien au delà du périmètre SCoT.

D'autres estiment au contraire que ces règles constituent une protection efficace face à l'urbanisation galopante.

Le risque d'un blocage foncier existe, reste à l'apprécier...

La question énergétique

Le SCoT aborde trop peu les questions énergétiques. Il conviendrait sans doute de réaliser un véritable diagnostic énergétique à l'échelle de l'agglomération, voire même de se fixer des objectifs chiffrés en matière de réduction de gaz à effet de serre, sachant que les orientations du *Grenelle 2* devront être prochainement prises en compte.

Par ailleurs, certaines unités foncières aujourd'hui considérées comme naturelles ou agricoles pourraient à terme être dédiées à la production d'énergie, sur le modèle des fermes solaires. Faut-il d'ores et déjà affecter des capacités foncières à la production d'énergie ?

Quelques remarques sur le projet de révision du Plan de déplacements urbains (PDU)

Dans son Avis de décembre 2007 intitulé Transports urbains, transports en commun dans la métropole toulousaine, le Conseil de développement prenait acte des efforts entrepris en matière de transports en commun mais soulignait cependant trois questions cruciales pour le futur :

- l'échéance de l'achèvement de ces réseaux*
- leur adéquation à l'urbanisation à venir*
- les disponibilités financières*

Le Conseil de Développement souhaitait par ailleurs la mise en place d'une instance de concertation fédérant les différentes autorités organisatrices de transport de l'aire métropolitaine. L'adoption d'un nouveau Plan des déplacements urbains (PDU) affichant de nouvelles ambitions était également vivement préconisée et attendue...

Le projet

Le Plan de déplacements urbains, élaboré sous la responsabilité de Tisséo-SMTC, concerne 118 communes de l'agglomération toulousaine. Il a été proposé en juillet 2009 et a déjà donné lieu à une phase importante de concertation. Conçu dans la logique de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains) et des recommandations du Grenelle de l'environnement, il propose des orientations concernant la mobilité pour l'horizon 2020.

DES SATISFECIT RÉALISTES...

Périmètre : un ajustement bienvenu

Le périmètre du Plan de déplacements urbains est cette fois le même que celui du SCoT Grande agglomération toulousaine, soit 117 communes + une ; un ajustement bienvenu.

Pourtant, l'objectif premier semble de faire évoluer les pratiques de mobilité dans la "ville intense" voire même essentiellement dans la ville-centre. En effet, même s'il indique des pistes intéressantes, ce projet ne correspond pas à une profonde mutation des pratiques de mobilité sur l'ensemble du territoire concerné, considérant que la faible densité de la périphérie toulousaine ne laisse que peu de marge de manoeuvre.

Le Conseil souhaiterait que les évolutions à réaliser dans le temps long puissent être explicitées et discutées.

Un trafic automobile "maîtrisé" qui continue pourtant d'augmenter

Rappel des objectifs du PDU révisé : « *La maîtrise du trafic automobile, dans un contexte de forte croissance urbaine de l'agglomération* ». Le Conseil de développement ne peut que soutenir cet objectif.

Proportionnellement aux autres modes de déplacements, l'ambition est de faire baisser la part des véhicules particuliers, de 79% à 70%, mais le nombre de déplacements en automobile, en valeur absolue, continuerait d'augmenter : l'agglomération n'arrive donc pas à stabiliser le trafic automobile, à défaut de le faire diminuer.

Une ambition jugée "décevante" par le Conseil, conscient cependant que l'attractivité de l'agglomération, et notamment l'accueil de 15 000 nouveaux arrivants chaque année dans l'aire urbaine, rend difficile une baisse significative du trafic, et ce malgré la montée en puissance progressive des autres modes de déplacements.

Le vélo

Rappel des objectifs du PDU révisé : « *Le développement des moyens de déplacements économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied* ».

L'usage du vélo passerait ainsi de 5% à 7%, or la ville de Toulouse, signataire depuis mai 2009 de la Charte de Bruxelles, se donne comme objectif 15% pour le vélo à l'horizon 2020 ; cela revient donc à n'avoir aucune ambition pour les communes périphériques sur l'usage du vélo. L'objectif de la ville de Toulouse est par contre fort louable quand on connaît les nombreux efforts qui devront être faits pour rendre la ville plus adaptée à la pratique du vélo.

Trois suggestions sont faites par le Conseil :

- adopter un objectif d'accroissement significatif de l'usage du vélo s'appliquant au moins aux communes de la première couronne (le Grand Toulouse est également signataire de cette Charte).
- développer un réseau départemental et régional autour des pistes cyclables existantes dans l'agglomération : canal du Midi, canal latéral, et le projet de vélo-route Garonne
- renforcer le rôle de la Maison du Vélo : "vitrine", information, pédagogie...

La desserte de l'aéroport

La desserte en TCSP de l'aéroport de Blagnac depuis la ligne E de tramway est aujourd'hui d'actualité (concertation publique lancée prochainement pour la branche E') et le Conseil s'en félicite.

Mais la réalisation – préconisée par le Conseil de développement – d'une liaison directe entre l'aéroport et la gare Matabiau par le canal du Midi et un franchissement de Garonne, semble encore lointaine. Horizon 2020 ? Après l'arrivée du TGV ?

...ET DES "ALERTES"

Quels moyens, quelles priorités ?

Le financement du projet demeure incertain : les besoins d'investissement sont de l'ordre de 200 millions d'euros alors que les capacités actuelles de financement ne sont que de l'ordre de 80 à 100 millions d'euros par an. Sans compter le remboursement d'une dette qui atteint 1,4 milliard d'euros.

Il faut donc prioriser... Le calendrier donne des indications de phasage, mais reste d'un décodage difficile car les durées de réalisation ne sont pas identiques. La volonté de faire un transfert financier plus important des routes vers les transports en commun et les modes doux devrait être encore plus explicite. Il semble pour cela nécessaire de solliciter fortement le Conseil Général sinon des investissements programmés pour 2020, comme la liaison Ramonville/Labège-Innopole, ne seront pas faits.

Le Conseil considère qu'un affichage des priorités en matière de transports en commun est essentiel étant donné leur importance dans la réussite du Projet de développement de la Grande agglomération toulousaine et donc de l'urbanisation à venir.

Préciser la nature de la voie du canal Saint-Martory

La voie du canal Saint-Martory est un projet routier ancien dont l'emprise est réservée depuis de nombreuses années dans les PLU des communes concernées. Profilée à l'origine comme une véritable pénétrante autoroutière, la conception de cette voirie semble évoluer progressivement, au fil des années, vers un "boulevard urbain", sans que cette notion soit réellement précisée dans le PDU.

De par son dimensionnement et surtout sa conception en déblai, le Conseil estime que cet aménagement routier, même s'il est assorti d'un TSCP de part et d'autre, ne met pas en œuvre le principe de cohérence urbanisme/transports et va à l'encontre des ambitions nationales sur les voies dites "apaisées".

Il conviendrait alors de lever l'ambiguïté et de donner une définition claire de ce que doit être un boulevard urbain.

Train et tram-train, "domaines réservés"

Le Plan régional des transports, de même que le Schéma départemental des transports collectifs, sont évoqués. Les pôles d'interconnexion SNCF/réseau urbain sont listés et pris en compte, mais ce projet de PDU demeure toutefois peu disert sur les liaisons ferrées de banlieue qui constituent pourtant un élément structurant dont le Conseil a souligné antérieurement l'importance ; il est vrai que ce réseau relève de la compétence du Conseil Régional. Pour la même raison, la réflexion sur le tram-train n'est pas évoquée.

Là encore, le Conseil de développement demande que soit réalisée la synergie entre les autorités organisatrices de transport (Tisséo, Conseil Régional, Conseil Général...), qui permettrait d'afficher une vision globale des transports dans l'aire urbaine toulousaine. Les compétences de chacun des AO apparaissent aujourd'hui

comme autant de "domaines réservés", au détriment parfois de la cohérence d'ensemble.

Les objectifs en matière énergétique

L'évaluation environnementale, en cours d'élaboration, devrait préciser certains points, notamment pour ce qui concerne les objectifs en matière énergétique ou de réduction des gaz à effet de serre. L'augmentation "annoncée" du trafic automobile s'éloigne de cet objectif...

Il faudra sans doute envisager dans les vingt ans à venir une "société de frugalité", économe en énergie, où l'on irait moins vite en consommant moins de biens ; ne faut-il pas dès lors prévoir un "plan B" du PDU ? c'est à dire un PDU plus ambitieux, qui tiendrait compte de la raréfaction annoncée des ressources énergétiques et de l'augmentation de leur coût.

Plus généralement, de telles options appellent que la société s'engage dans le débat.

Urbanisme : aller au-delà des déclarations de principe

Quel est l'impact du PDU sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) ? Quels engagements ?

Globalement, le Conseil aurait souhaité que le PDU se montre plus prescriptif et affirme davantage la nécessité de densités urbaines minimales autour des gares et le long des axes de transports en commun en site propre.

Le projet de PDU se contente d'écrire page 85 : « *Inscrire dans les PLU des seuils planchers de densité* » et semble se contenter d'espérer que des prescriptions plus fermes seront contenues dans le SCoT. Il vaudrait mieux montrer explicitement en quoi la mobilité implique des choix urbanistiques.

Par ailleurs, ne faut-il pas envisager d'établir des PDU de campus, là où existe une grande capacité de report modal ?

Observatoire du PDU et évaluation

Il est souvent fait référence à des évaluations ou à l'information des usagers mais de manière trop imprécise. Il est nécessaire d'informer au mieux le public, pour qu'il puisse optimiser sa mobilité et connaître les impacts environnementaux de ses déplacements.

L'observatoire du PDU donne l'impression d'être un instrument d'évaluation a posteriori, qui mesurerait l'écart entre les objectifs et le réel des pratiques. Il faudrait un engagement clair sur les méthodes d'évaluation, sur la connaissance précise des conditions de la mobilité et enfin sur la volonté d'informer en temps réel les citoyens.

Conclusion

Le Conseil de développement renouvelle son adhésion au principe d'un SCoT qui apporte des éléments, notamment qualitatifs, qui n'étaient pas présents dans les anciens documents de planification, unanimement considérés comme trop rigides. Ce PADD, "cœur politique" du SCoT, contient des avancées positives qui recueillent l'assentiment de la grande majorité des membres du Conseil.

Le SCoT bénéficiera de plus d'un suivi, et pourra donc être réajusté si besoin ; on peut même imaginer que parmi les indicateurs choisis pour son évaluation, l'on puisse retenir un indice de bien-être et de santé sociale des habitants...

Le Conseil de développement adhère par conséquent aux principes d'aménagement retenus pour ce projet et soutient les élus de l'agglomération dans leur mise en œuvre. Même si, au-delà du dessin de la ville "idéale", le pragmatisme sera sans doute de mise...

Par ailleurs, le parti pris d'un "scénario unique" (maintien d'un fort accroissement démographique au cours des vingt prochaines années) est recevable, mais évacue peut-être un peu trop vite certaines hypothèses qui ne sont pas prises en compte. Face à ces incertitudes, le Conseil regrette qu'une place préalable n'ait pas été accordée à une démarche de prospective territoriale exploratoire (voir le rapport "État des lieux et premiers saisissements").

Mais l'inquiétude du Conseil porte essentiellement sur les conditions de mise en œuvre d'un volet essentiel à la réussite de ce projet : la mobilité, et tout particulièrement la réalisation d'axes forts de transport en commun en site propre (TCSP).

Réalisme, mais incertitude(s)

Le projet de Plan de déplacements urbains affiche beaucoup de "bonnes intentions" mais fixe des ambitions modestes pour la répartition des modes de déplacement : il s'avère donc seulement "réaliste". Et pourtant, le financement des lignes de TCSP projetées n'étant pas aujourd'hui assuré, la réalisation effective risque alors d'être encore plus décevante. Or la "réussite" du SCoT est conditionnée en grande partie à la réalisation de nouvelles lignes de TCSP dans la zone dense, mais aussi à l'optimisation du réseau ferré de banlieue dans l'aire urbaine et au-delà.

→ Cette contradiction entre le projet affiché (la *Ville intense* assortie de pôles d'équilibre) et les moyens dont on dispose réellement pour le rendre possible, et notamment la réalisation de lignes de transports en commun, constitue la principale alerte du Conseil de développement.

Le PDU, volet essentiel du SCoT

On voit au final que le PDU semble avoir "pris le pas" sur le SCoT puisque le rythme effectif d'engagement du PDU va constituer le facteur limitant principal avec des conséquences sur l'évolution de l'urbanisation, alors que c'est pourtant bien le PADD du Scot qui doit donner une vision, une cohérence globale dans l'aménagement de la Grande agglomération toulousaine.

Cette situation est symptomatique de l'importance cruciale que revêt la mobilité – et notamment les transports publics – dans les grandes agglomérations en général, mais tout particulièrement dans l'agglomération toulousaine qui accuse un déficit structurel en la matière. Les transports en commun constituent à la fois un maillon faible et un chaînon manquant... La préconisation du Conseil d'un "plan Marshall" pour les transports en commun dans l'agglomération demeure d'actualité.

UNE ATTENTE FORTE

L'attente de la population sera d'autant plus grande que les réalisations récentes ont révélé leur efficacité et que le coût des déplacements individuels deviendra plus difficile à assumer. Cette attente pourrait se transformer en revendication ou en pénalisation de l'image attractive que donne aujourd'hui l'agglomération toulousaine à l'échelle nationale.

Elle met également en évidence le lien "organique" qui devrait exister entre SCoT et PDU ; ne peut-on pas imaginer un seul plan pour les déplacements et l'urbanisme sur le long terme, comprenant un volet d'évaluation environnementale ?

Aller vers un phasage précis ?

Le risque existe que le document d'orientations générales (DOG), qui réunit les prescriptions du SCoT, impose alors une certaine densité urbaine dans des zones où les transports publics performants n'arriveraient pas avant longtemps, faute de moyens...

Il est difficile à l'heure actuelle de connaître exactement quelles seront les lignes de TCSP réalisées en premier, voire même quelles seront les solutions retenues.

Le Conseil de développement souhaiterait un affichage plus précis des projets.

Précisions

→ Le Conseil formule le souhait que certaines de ses remarques et de ses alertes servent à faire évoluer le contenu et les préconisations du Document d'orientations générales (DOG) du SCoT en cours de rédaction.

→ Le SMEAT, en tant que personne publique associée, rendra son avis sur le projet de PDU le 21 octobre.

Les contributions écrites des membres du Conseil sont disponibles sur <http://www.codev-toulouse2015.org/spip/spip.php?article60>

Conseil de développement de la Grande agglomération toulousaine

Le Belvédère 11 boulevard des Récollets 31078 Toulouse cedex 4
codev@toulouse2015.org

www.codev-toulouse2015.org