



PLUi-H APPROUVÉ

par délibération du Conseil de Toulouse Métropole du 18/12/2025

1 – Rapport de présentation

LIVRET 1C – Justification des choix retenus pour établir le PADD et le POA

**1C1 - Explication des choix retenus pour établir le PADD,
le POA pour l'habitat et justification des objectifs de
réduction de la consommation d'ENAF et des dispositions
en faveur du renouvellement de la ville sur elle-même**



SOMMAIRE

1_C_1 : EXPLICATION DES CHOIX RETENUS POUR ÉTABLIR LE PADD.....	5
PARTIE 1 : PROPOS INTRODUCTIFS : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU DIAGNOSTIC/ENJEUX QUI ONT GUIDÉ LA DÉFINITION DU PARTI D'AMÉNAGEMENT.....	5
PARTIE 2 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU PADD.....	7
PARTIE 3 : JUSTIFICATION DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE PROJETÉES POUR LE TERRITOIRE.....	9
<i>3.1. Justification du scénario démographique retenu.....</i>	9
3.1.1. État des lieux des dynamiques passées.....	9
3.1.2. Les impacts de la crise Covid-19 sur les dynamiques locales.....	10
3.1.3. Les scénarios de projection démographique mis à disposition par l’Insee.....	10
<i>3.2. Justification des besoins en logements.....</i>	12
3.2.1. Les effets du “desserrement” des ménages sur le besoin en logements.....	13
3.2.2. La variation des résidences secondaires et des logements vacants.....	14
3.2.3. Les mutations dans le parc existant.....	15
3.2.4. Le besoin en logements pour accueillir les nouveaux habitants (effet démographique).....	15
3.2.5. Résultat des différents scénarios d'estimation des besoins en logements.....	16
<i>3.3. Justification de l'accueil d'emplois.....</i>	16
PARTIE 4 : JUSTIFICATION DES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DU PADD.....	18
4.1. Axe 1 - Préserver et valoriser les ressources du territoire.....	18
4.2. Axe 2 - Offrir un cadre de vie désirable dans une métropole des courtes distances.....	21
4.3. Axe 3 - Préparer la métropole de demain : innovante, solidaire et attractive.....	27
1_C_2 : EXPLICATION DES CHOIX RETENUS POUR ÉTABLIR LE POA POUR L'HABITAT.....	32
PARTIE 1 : LA RÉPARTITION DE L'ACCUEIL DÉMOGRAPHIQUE ET DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS.....	32
<i>1.1. Justification de l'armature territoriale.....</i>	32
<i>1.2. Justification de la répartition de l'accueil et de la production de logements par groupes de communes.....</i>	34
1.2.1. La répartition de l'accueil démographique par groupe de communes de l'armature.....	34
1.2.1.1. Une dynamique démographique actuelle qui bénéficie proportionnellement davantage aux communes relais et aux communes de proximité.....	34
1.2.1.2. Un scénario de polarisation de l'accueil sur les groupes de communes les plus structurants.....	35
1.2.2. Répartition du besoin en logements par groupe de communes.....	36
1.2.2.1. Evolution de la taille moyenne des ménages à l'horizon 2035.....	36
1.2.2.2. Evolution du nombre de logements vacants et résidences secondaires.....	36
1.2.2.3. Taux de mutation dans le parc existant.....	36
1.2.2.4. Des objectifs de logements pour chaque groupe de communes.....	36
<i>1.3. Justification des objectifs de production de logements par commune.....</i>	37
PARTIE 2 : JUSTIFICATION DES ORIENTATIONS ET DU PROGRAMME D'ACTIONS DE LA POLITIQUE METROPOLITAINE DE L'HABITAT.....	38

<i>2.1. Justification de l'orientation générale : concilier sobriété, solidarité et qualité de vie.....</i>	38
<i>2.2. Justification de l'orientation 1 : Revaloriser les logements existants et améliorer leur impact environnemental</i>	38
<i>2.3. Justification de l'orientation 2 : Produire des logements qui contribuent à la régénération de la ville et à la mixité.....</i>	39
<i>2.4. Justification de l'orientation 3 : Développer les logements dont les habitants ont besoin.....</i>	41
<i>2.5. Justification de l'orientation 4 : Renforcer l'action transversale en faveur de la cohésion sociale.....</i>	42
<i>2.6. Justification de l'orientation 5 : Piloter et animer la politique métropolitaine de l'habitat.....</i>	42
PARTIE 3 : JUSTIFICATION DES FEUILLES DE ROUTE COMMUNALES DU POA POUR L'HABITAT.....	43
1_C_3 : JUSTIFICATION DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION D'ENAF ET DES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DE LA VILLE SUR ELLE MÊME.....	44
PARTIE 1 : UN RENFORCEMENT LÉGISLATIF CONTINU POUR LA PRÉSERVATION DES ESPACES.....	44
<i>1.1. Réduire la consommation d'espace et lutter contre l'étalement urbain, le défi des lois promulguées depuis les années 2000.....</i>	44
<i>1.2. Lutter contre l'artificialisation des sols, l'objectif prioritaire des dernières lois en matière d'urbanisme qui s'appuie à court terme sur la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.....</i>	45
PARTIE 2 : L'OUTIL DE MESURE UTILISÉ: L'OCSGE ENRICHIE CORU.....	46
<i>2.1. Présentation de l'outil.....</i>	46
<i>2.2. La période d'observation et de disponibilité de la donnée.....</i>	47
PARTIE 3 : ANALYSE DE LA CONSOMMATION PASSÉE D'ENAF.....	48
<i>3.1. Méthode d'analyse de la consommation passée.....</i>	48
<i>3.1.1. Le choix de la période de référence: décembre 2013 à décembre 2023.....</i>	48
<i>3.1.2. Observation de la consommation 2013-2022 : analyse qualitative et quantitative sur la période.....</i>	48
<i>3.1.2.1. Des espaces agro-naturels soumis à de fortes pressions foncières.....</i>	48
<i>3.1.2.2. Les espaces agro-naturels, réserves de l'extension urbaine.....</i>	50
<i>3.1.2.3. Une consommation d'espace qui s'est effectuée pour près de la moitié dans les ZAC ou à proximité des centralités et transports en commun structurants.....</i>	51
<i>3.1.2.4. Un rythme d'urbanisation en baisse par rapport aux décennies précédentes mais inégal dans le temps.....</i>	52
<i>3.2. Une extrapolation obligatoire pour respecter la période de 10 ans prescrite par la Loi.....</i>	52
<i>3.2.1. Le calcul de la consommation passée entre septembre 2013 et décembre 2013 soit 4 mois.....</i>	52
<i>3.2.2. Le calcul de la consommation passée entre septembre 2022 et décembre 2023 soit 16 mois.....</i>	52
<i>3.3. Conclusion : la consommation d'ENAF au cours des 10 années précédant l'arrêt du projet de PLUi-H.....</i>	53
<i>3.4. La consommation d'espace autorisée par les autorisations d'urbanisme délivrées et la programmation dans les opérations publiques d'aménagement avant l'approbation du projet de PLUi-H entre le 22/08/2021 et le 30/09/2023.....</i>	53
PARTIE 4 : ÉTUDE DE DENSIFICATION DES ESPACES URBANISÉS.....	55
<i>4.1. Raisonnement général pour la réalisation de l'étude.....</i>	55
<i>4.2. La définition des espaces urbanisés.....</i>	55
<i>4.3. La définition de l'enveloppe urbaine métropolitaine.....</i>	55

4.3.1. L'enveloppe urbaine : le lieu privilégié pour l'accueil des logements, des emplois et des équipements publics.....	55
4.3.2. Les hameaux : un lieu d'accueil du développement urbain encadré et limité.....	59
4.3.3. Les territoires ou constructions isolées d'activités économiques ou d'équipements publics ou d'intérêt général situés en dehors de l'enveloppe urbaine.....	59
4.3.4. Les écarts ou constructions isolées.....	59
<i>4.4. La définition des différents types de potentiel au sein des espaces urbanisés.....</i>	59
<i>4.5. Les potentiels de densification pour le logement.....</i>	60
4.5.1. Définition du potentiel foncier brut pour l'accueil de logements.....	60
4.5.1.1. Le potentiel foncier brut encadré.....	60
4.5.1.2. Le potentiel foncier brut non encadré pour l'accueil de logements.....	61
4.5.1.3. Le potentiel foncier brut spécifique.....	63
4.5.2. Définition du potentiel foncier mobilisable pour l'accueil de logement.....	64
4.5.3. Le potentiel d'accueil de logements issu du potentiel foncier mobilisable identifié.....	65
4.5.3.1. L'estimation du nombre de logements dans le potentiel encadré par la collectivité.....	65
4.5.3.2. L'estimation du nombre de logements dans les territoires non encadrés par la collectivité.....	65
4.5.4. Le potentiel d'accueil de logements sur la période du PLUi-H 2025-2035.....	67
4.5.4.1. La mobilisation du potentiel encadré	67
4.5.4.2. La mobilisation du potentiel non encadré.....	67
4.5.4.3. La mobilisation du potentiel de logements spécifique.....	69
4.5.5. Les résultats de l'analyse de la capacité des espaces urbanisés à répondre aux besoins d'accueil de logements.....	70
4.5.6. La traduction du potentiel de densification dans les feuilles de route communales du POA Habitat et dans le zonage	71
<i>4.6. Potentiel de densification pour l'économie.....</i>	72
4.6.1. La création d'emplois liés aux activités présentes.....	73
4.6.2. La création d'emplois au sein des entreprises existantes sans nouvelle construction.....	73
4.6.3. La création d'emplois au sein des opérations publiques.....	73
4.6.4. La création d'emplois au sein des espaces urbanisés dédiés à l'économie.....	74
4.6.4.1. Analyse du potentiel de densification.....	74
4.6.4.2. Mobilisation du potentiel de densification sur la période 2025 - 2035.....	79
4.6.5. Synthèse des créations d'emplois couvertes par les espaces urbanisés.....	85
<i>4.7. Potentiel de densification pour les équipements.....</i>	85
4.7.1. Le potentiel foncier pour l'accueil d'équipements publics au sein des zones dédiées existantes.....	85
4.7.2. Le potentiel foncier pour l'accueil d'équipements publics au sein des zones mixtes.....	86
<i>4.8. Conclusion générale de l'étude de densification - Justification de l'ouverture à l'urbanisation d'ENAF.....</i>	86
PARTIE 5 : OBJECTIFS DE MODÉRATION DE LA CONSOMMATION D'ENAF ET DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN.....	88
<i>5.1. Les objectifs chiffrés inscrits dans le PADD.....</i>	88
<i>5.2. Le principe de cohérence des méthodes de comptabilisation utilisées pour le bilan de la consommation passée et la mesure de la consommation planifiée.....</i>	88
PARTIE 6 : DÉFINITION DE LA CONSOMMATION PLANIFIÉE D'ENAF DANS LE PLUi-H.....	88

PARTIE 7 : LA RÉPARTITION DE LA CONSOMMATION D'ENAF.....	89
<i>7.1. La consommation d'ENAF liée à l'habitat.....</i>	90
7.1.1. Cadre métropolitain.....	90
7.1.1.1. Densités brutes minimales sur des ENAF par strates.....	90
7.1.1.2. Les ENAF “incontournables à l’urbanisation”	92
7.1.1.3. Prise en compte de la production de logements dans les ZAC.....	92
7.1.2. Calcul de la consommation d'ENAF pour l'accueil de logements à l'échelle communale.....	92
7.1.3. Synthèse de la consommation planifiée d'ENAF pour les logements.....	93
<i>7.2. La consommation d'ENAF dédiée à l'économie.....</i>	94
7.2.1. Densités brutes minimales d'emplois.....	94
7.2.2. Calcul de la consommation d'ENAF pour l'accueil d'emplois à l'échelle métropolitaine.....	94
7.2.2.1. Les ENAF “incontournables à l’urbanisation”	94
7.2.2.2. Les ENAF en ZAC.....	94
7.2.2.3. Les besoins en consommation d'ENAF supplémentaire.....	95
7.2.2.4. Les ENAF liés à l'aéronautique.....	95
7.2.3. Synthèse de la consommation planifiée d'ENAF à vocation économique.....	95
<i>7.3. Consommation d'ENAF à vocation d'équipements.....</i>	95
7.3.1. Calcul de la consommation d'ENAF pour l'accueil d'équipements.....	95
7.3.1.1. Principes de plafonnement des surfaces par typologie d'équipements pour optimiser le foncier consommé en ENAF.....	96
7.3.2. Synthèse de la consommation planifiée d'ENAF à vocation d'équipements.....	96
<i>7.4. Consommation d'ENAF à vocation d'infrastructures.....</i>	96
<i>7.5. Synthèse.....</i>	97
PARTIE 8 : DISPOSITIONS QUI FAVORISENT LA DENSIFICATION DES ESPACES BÂTIS ET LA LIMITATION DE LA CONSOMMATION D'ENAF.98	98
<i>8.1. Des propositions méthodologiques favorisant la mutation urbaine.....</i>	98
8.1.1. La méthodologie de construction du Programme d'Orientations et d'Actions (POA) Habitat.....	98
8.1.2. La méthodologie de l'étude de densification des espaces urbanisés.....	98
8.1.3. La méthodologie d'analyse des secteurs de développement en ENAF.....	99
8.1.4. Une optimisation du foncier en ENAF.....	99
<i>8.2. Des OAP dont les dispositions favorisent une optimisation de l'espace tout en apportant de la qualité urbaine et environnementale.....</i>	99
<i>8.3. Des dispositions réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés.....</i>	100
8.3.1. Mesures réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés dans les dispositions communes du règlement écrit.....	100
8.3.2. Mesures réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés dans les dispositions spécifiques du règlement écrit.....	101
8.3.3. Mesures réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés dans le zonage.....	102

1_C_1 : EXPLICATION DES CHOIX RETENUS POUR ÉTABLIR LE PADD

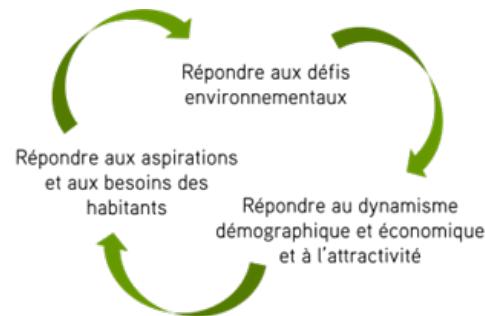
PARTIE 1 : PROPOS INTRODUCTIFS : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU DIAGNOSTIC/ENJEUX QUI ONT GUIDÉ LA DÉFINITION DU PARTI D'AMÉNAGEMENT

En amont de la définition des principes d'aménagement liés au projet, le parti pris retenu a été de définir le « cap » en matière de perspectives d'accueil socio-démographique, comme un élément structurant de la réflexion. En effet, la forte attractivité de la métropole, qui accueille en moyenne 9100 habitants supplémentaires par an depuis 10 ans, implique de considérer cette croissance comme un « invariant » pour le territoire. De plus les élus de la Métropole ont souhaité que la prise en compte du changement climatique, et ses impacts pour le territoire, soient considérés comme un préalable indispensable à la réflexion.

Les enseignements du diagnostic ont ainsi montré la nécessité de répondre aux besoins générés par l'attractivité du territoire, dans toutes ses composantes : habitat, emploi, mobilité, équipements, espaces de loisirs et de nature ... Chacun des constats et dynamiques en lien avec ces thématiques, présentés aux élus du territoire lors d'un séminaire en février 2022, ont été mis en perspective avec la dynamique socio-démographique du territoire.

Fruit du croisement de ces constats, les élus de la Métropole ont exprimé un défi pour le territoire de demain, défi devant trouver un écho dans la réponse que fera le projet de territoire aux grands enjeux transversaux ainsi révélés :

Affirmer et pérenniser l'attractivité de la Métropole en travaillant un projet de développement répondant aux enjeux environnementaux et sociaux tout en conservant son identité.



Sur la base de l'expression de ce grand défi et des éléments du diagnostic du territoire, les élus de la Métropole ont fait émerger 3 grands enjeux transversaux devant constituer des axes de réflexion et de travail devant concourir à répondre au défi du territoire :

1. La réponse locale aux défis environnementaux :

Il s'agit tout à la fois de l'adaptation du territoire au changement climatique, particulièrement dans le contexte d'augmentation des phénomènes extrêmes, de la réduction des facteurs d'aggravation, comme de la préservation des ressources naturelles du territoire.

Ces différents axes de travail ont ensuite été détaillés. Les élus ont alors particulièrement ciblé :

- l'adaptation de la ville aux épisodes de grande chaleur et à l'augmentation généralisée des températures en agissant sur l'habitat comme sur les espaces non bâties ; l'adaptation du territoire aux conséquences hydrologiques du changement climatique en veillant à préserver les populations et les infrastructures du risque inondation et plus généralement à préserver la capacité des sols à absorber l'eau ; le maintien d'une alimentation locale qualitative.
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre en agissant sur les secteurs les plus émetteurs et donc notamment l'isolation des bâtiments ou l'encouragement à des pratiques de mobilités décarbonées ; la sobriété et transition énergétique par le développement des énergies renouvelables et de l'économie circulaire notamment.
- l'affirmation de la Trame Verte et Bleue et du paysage comme des éléments fondateurs d'un projet de territoire, la garantie d'une eau de bonne qualité et en quantité suffisante, la préservation des sols à la fois pour leur valeur agricole, écologique, hydrologique et de stockage carbone.

2. L'engagement vers la sobriété foncière afin de préserver l'attractivité de la Métropole pour aujourd'hui et demain :

Il s'agit de trouver l'équilibre entre d'une part, la réponse aux besoins résidentiels des habitants d'aujourd'hui et de demain, à ceux de la sphère économique et en équipements structurants et d'autre part, l'optimisation des espaces en accueillant ces besoins dans la ville constituée, tout en gardant à l'esprit la nécessité de corrérer accueil et mobilités vertueuses.

Là encore ces grands enjeux ont fait l'objet d'un travail de déclinaison :

- L'affirmation d'une production de logements à la hauteur de tous les besoins et permettant une fluidité des parcours résidentiels, et ce en prenant en compte la diversité des situations, tout en agissant parallèlement sur la requalification et la rénovation du parc de logements existants.
- La diversification et le développement de la sphère économique productive dans un objectif de fixation de l'emploi sur territoire, pouvant impliquer la sanctuarisation des espaces dédiés à l'activité économique à la fois dans les zones d'activités et dans les tissus mixtes.
- L'amélioration du fonctionnement urbain comme opportunité au regard de l'optimisation des espaces, cela pouvant se traduire par la recherche d'un meilleur accès aux aménités urbaines, la requalification de certains espaces devenus inadaptés afin d'en optimiser le foncier, notamment dans les zones d'activités et commerciales. La prise en compte de ces éléments et l'action qui pourrait être menée devra contribuer à la préservation des espaces agricoles et naturels du territoire et de ses grandes entités paysagères.
- La corrélation de l'accueil de population avec les transports en commun structurants permettant d'agir à la fois sur la limitation du trafic automobile et des nuisances associées et sur l'optimisation des investissements publics liés aux transports par une augmentation du nombre d'usagers.

3. La réponse aux aspirations et aux besoins quotidiens des habitants par l'amélioration du cadre de vie :

Il importe sous cet angle de rechercher un projet favorable à la santé et au bien-être des habitants, que se soit par la qualité des logements ou par la réduction des nuisances ; il s'agit aussi de travailler la proximité, en rapprochant les habitants des fonctions essentielles à leur quotidien, avec une prise en considération prioritaire des aménités que sont les centralités, l'accessibilité aux mobilités vertueuses, aux espaces publics ou aux espaces de nature ; la mise en valeur des quartiers et de leurs spécificités s'inscrit également pleinement dans l'amélioration du cadre de vie.

Ces grands enjeux ont fait l'objet des déclinaisons suivantes :

- Le renforcement de la qualité d'usage des logements en agissant sur divers aspects tels que la taille, l'exposition, l'isolation ou la qualité des espaces extérieurs, tout en favorisant le bien-être par l'intensification de la végétalisation de la ville
- La proximité comme élément du cadre de vie en travaillant particulièrement le lien aux centralités les mieux équipées afin d'y accueillir préférentiellement les habitants
- La promotion de formes urbaines qualitatives prenant en compte à la fois une densification accrue, l'intimité des habitants, une augmentation des espaces de nature, en portant une attention particulière à leur insertion dans leur environnement, de façon à contribuer à la mise en valeur du patrimoine et des diverses identités de la Métropole, l'amélioration de la cohésion sociale et de la porosité entre les quartiers en travaillant les espaces publics et la requalification de certains espaces résidentiels.

PARTIE 2 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU PADD

Cette réflexion a guidé l’élaboration du PADD, qui a été décomposé en deux parties distinctes ; le « Socle » et le « Scénario d’accueil et d’aménagement ».

En amont de ces deux grandes parties, le préambule réaffirme l’attractivité de la Métropole, et son engagement à y répondre en se donnant les moyens d’accompagner l’accueil de 90 000 nouveaux habitants et 51 000 emplois supplémentaires sur son territoire.

Il apporte également une réponse aux trois grands défis auxquels est confrontée la Métropole, à savoir l’indispensable changement de paradigme traduisant la réflexion présentée précédemment : une inversion du regard qui place la préservation et la valorisation des ressources en amont de la réflexion sur la mobilisation du territoire pour répondre à l’attractivité démographique et économique que connaît la Métropole.

Enfin, le préambule énonce les fils conducteurs qui ont guidé l’ensemble du projet :

- L’amélioration de la qualité du territoire et de son environnement
- La sobriété et la réduction de l’empreinte carbone du territoire
- L’adaptation aux changements climatiques
- La prise en compte de la santé des habitants

Abordés de manière croisée dans le PADD, ces fils conducteurs trouvent une résonance et une réponse dans chacune des orientations traduisant le projet de développement porté par les élus de la Métropole.

Feuille de route pour le PLUi-H, le Socle se nourrit des enjeux issus du diagnostic tout autant que de ceux liés au contexte environnemental et économique actuel. Il se décline en 3 axes, non hiérarchisés, mais dont l’organisation traduit le changement de paradigme voulu par la Métropole.

Ainsi, le premier axe place comme un préalable indispensable à la pérennité du territoire et de son attractivité la préservation et la valorisation de ses ressources. Le PADD fixe ainsi dans cet axe l’ensemble des objectifs nécessaires à la préservation de la biodiversité, du potentiel agricole, de l’eau et des sols qui permettent d’assurer la pérennité du vivant. Cet axe s’attache également à fixer des objectifs permettant la valorisation des ressources nécessaires au territoire pour engager sa transition énergétique à savoir le solaire, la géothermie et le bois.

Le second axe quant à lui définit des objectifs permettant d’encadrer le renouvellement de la ville sur elle-même ainsi que les nouveaux projets de développement afin de garantir un cadre de vie désirable aux résidents du territoire dans une métropole des courtes distances. Il s’attache ainsi au renforcement du lien entre urbanisme et mobilité, au confortement des centralités, à la prise en compte de la vulnérabilité et de la santé, au confortement de l’identité des quartiers ainsi qu’à la qualité urbaine et d’habitat.

Enfin le troisième axe vise à préparer la métropole de demain en prenant acte de son attractivité et en répondant aux dynamiques qu’elle suscite. Pour cela, cet axe fixe des objectifs de valorisation des territoires de l’économique et de développement qualitatif du parc de logements pour tous. Cet axe développe également les objectifs que se fixe la Métropole dans la conduite d’une stratégie foncière ambitieuse permettant la mise en œuvre du projet de développement inscrit dans le PADD.

Au-delà du Socle, le PADD se compose d’une seconde partie, intitulée « Scénario d’accueil et d’aménagement » qui répond à un double objectif : la présentation des objectifs chiffrés du projet en matière de sobriété foncière et de lutte contre l’étalement urbain et la spatialisation des grandes orientations présentées dans le Socle.

Les objectifs chiffrés fixés par le PADD résultent du renforcement du développement nécessaire de la ville sur elle-même et souhaité par la Métropole afin d’inscrire le territoire dans une dynamique nouvelle permettant de concilier son attractivité avec les objectifs portés à l’échelle nationale de préservation des sols, de réduction de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers et de limitation de l’étalement urbain.

Le scénario d’accueil et d’aménagement rappelle que la Métropole doit se préparer à accueillir chaque année 9 000 nouveaux habitants, à produire 7 200 logements et à permettre aux entreprises existantes et nouvelles de générer environ 5 100 emplois. Les besoins fonciers engendrés par cette attractivité devront alors trouver réponse majoritairement dans les espaces déjà urbanisés du territoire, en favorisant une densification de ces espaces dans le respect des orientations et objectifs transcrits dans le Socle.

Le PADD s'appuie alors sur l'étude de densification menée avant l'élaboration du projet et qui a permis de mettre en avant la capacité du territoire à se densifier tout en préservant et en améliorant le cadre de vie de ses résidents.

Cette capacité d'accueil importante au sein des espaces urbanisés permet à la Métropole de se fixer des objectifs ambitieux à la fois en matière de réduction de la consommation d'ENAF, en divisant par deux cette consommation par rapport à la décennie précédant l'arrêt du projet de PLUi-H mais également en matière de lutte contre l'étalement urbain en spatialisant plus de 75% des nouveaux logements au sein de l'enveloppe urbaine, au plus proche des aménités urbaines offertes par le territoire.

Enfin, le Scénario d'accueil et d'aménagement spatialise le projet porté par la Métropole au travers de deux cartes.

La première s'attache à spatialiser les ressources du territoire dont la préservation constitue le point de départ du projet d'aménagement, à savoir la trame verte et bleue, l'agriculture et l'eau.

La seconde territorialise le développement de la ville sur elle-même en spatialisant les secteurs prioritaires pour l'accueil de logements et d'emplois, à savoir l'enveloppe urbaine et plus précisément les zones d'influence des transports en commun structurants et les centralités non concernées par des risques et des nuisances.

L'élaboration de ce projet d'aménagement a fait l'objet d'une importante collaboration entre tous les élus du territoire au travers de plusieurs séminaires organisés tout au long de l'année 2022. Le PADD a ensuite fait l'objet d'une délibération devant les Conseils Municipaux de chaque Commune de la Métropole entre janvier et mars 2023, avant d'être débattu en Conseil de la Métropole le 6 avril 2023.

PARTIE 3 : JUSTIFICATION DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE PROJETÉES POUR LE TERRITOIRE

L'élaboration des perspectives d'accueil d'habitants et d'emplois, puis l'estimation du besoin en logements ont été réalisées à partir des millésimes les plus récents du recensement disponibles à cette date lors de l'élaboration du PADD (RP2019 pour la population et l'emploi et RP2018 pour les besoins en logements). Depuis, de nouveaux millésimes ont été publiés par l'Insee (RP2022). Au 1^{er} janvier 2022, Toulouse Métropole compte 832 300 habitants. L'accentuation de son dynamisme démographique dans la période récente est confirmée par un gain de 11 600 habitants par an dans la période 2016 - 2022 (+1,46 % par an), porté par un solde migratoire excédentaire. Dans le n°140 d'Insee Flash Occitanie paru le 19 décembre 2024, la métropole de Toulouse est identifiée, avec Montpellier, Bordeaux ou Nantes comme une des principales zones de croissance démographique en France. Il y est noté que l'aire urbaine de Toulouse est une des rares en France dont la croissance est portée par un solde migratoire en hausse sur la période 2016-2022 par rapport à la période 2011-2016.

Ces nouvelles données ont été analysées a posteriori. Elles s'inscrivent dans la continuité des résultats présentés jusqu'alors et ne questionnent pas les choix retenus.

Il est rappelé que la source de données utilisée pour établir ces perspectives d'accueil d'habitants et estimations de besoins en logements est le recensement de la population. C'est la source la plus robuste et complète pour observer sur une longue période les trajectoires d'évolution de la population et de la structure du parc de logements (résidences principales, résidences secondaires, logements vacants).

Il est également rappelé que l'accroissement démographique et le besoin en logements correspondants annuels sont des moyennes établies sur 10 ans et que les résultats constatés peuvent fluctuer d'une année à l'autre.

3.1. Justification du scénario démographique retenu

L'élaboration des scénarios d'accueil démographique de Toulouse Métropole pour la période 2025-2035 s'est déroulée en plusieurs étapes durant lesquelles les résultats des travaux ont été présentés et débattus avec les élus :

- État des lieux des dynamiques de croissance passées à partir des éléments issus du diagnostic ;
- Analyse des impacts potentiels de la crise Covid-19 à court et moyen termes sur les dynamiques locales ;
- Réflexions autour des différents scénarios d'accueil à partir de l'outil de projection OMPHALE (Insee).

3.1.1. État des lieux des dynamiques passées

Toulouse Métropole se caractérise par son fort dynamisme de croissance ininterrompu depuis les années 80, et compte 796 200 habitants au 1^{er} janvier 2019. Au cours de la décennie précédente (2008-2019), le territoire a gagné + 9 100 habitants par an, soit +1,2% de sa population chaque année¹. La croissance s'est accélérée sur la période récente (2013-2019) jusqu'à atteindre +10 200 nouveaux habitants par an, soit un rythme jamais égalé depuis les années 60.

Cette accélération de la croissance s'explique par une nette augmentation du solde migratoire sur la période récente. Si le territoire connaît des arrivées et des départs à tous les âges, il est particulièrement attractif auprès des jeunes adultes (15-29 ans) attirés par les opportunités en matière d'enseignement supérieur et par le dynamisme du marché de l'emploi. A l'image de la plupart des grandes métropoles, les parcours résidentiels des ménages se traduisent par un déficit migratoire des profils familiaux, souvent au moment de l'arrivée du second enfant. Néanmoins, les familles qui quittent la Métropole s'installent majoritairement à sa proximité, continuant d'entretenir des relations avec elle pour diverses raisons (emploi, école, services, etc.). Les mobilités résidentielles de Toulouse Métropole participent grandement à façonner le profil de ses habitants.

Contrairement à de nombreux autres territoires de l'agglomération toulousaine qui doivent leur croissance uniquement au solde migratoire, Toulouse Métropole peut aussi compter sur une forte natalité qui alimente son solde naturel pour en faire le principal moteur de la croissance. Avec une moyenne de 10 000 naissances chaque année, ce taux de natalité important est le résultat d'une surreprésentation des adultes en âge d'avoir des enfants dans la population. Néanmoins,

¹ L'élaboration des perspectives d'accueil a été réalisée à partir du millésime le plus récent du recensement disponible à cette date (RP2019). Depuis de nouveaux millésimes ont été publiés par l'Insee, leur analyse montre que les tendances récentes s'inscrivent dans la continuité des résultats 2019 et ne viennent pas questionner les choix retenus.

si cette natalité élevée participe, pour l'instant, à limiter la dégradation du solde naturel, il ne faut pas oublier que le vieillissement de la population aura des conséquences sur les dynamiques de croissance à court terme. Résultat de l'arrivée de la génération du baby-boom dans la tranche des 65 ans ou plus, le vieillissement est un phénomène qui s'observe sur l'ensemble du territoire national depuis les années 2010 et qui conduit à une augmentation progressive du nombre de décès. Dans le même temps, la baisse de la fécondité au niveau national risque également de se ressentir dans la Métropole dès les prochaines années. Ces deux effets combinés laissent présager une baisse de la contribution du solde naturel à la croissance et donc une potentielle diminution des rythmes de croissance à moyen terme.

3.1.2. Les impacts de la crise Covid-19 sur les dynamiques locales

La construction des perspectives d'accueil du PLUi-H de Toulouse Métropole s'est déroulée au cœur de la pandémie de Covid-19 entraînant un contexte de fortes incertitudes quant à l'avenir des dynamiques de croissance. Pour tenter de lever ces incertitudes, l'AUAT a organisé un temps d'échange réunissant plusieurs acteurs experts dans différents domaines, afin de recueillir et partager leur appréciation de l'impact local de la crise Covid-19 sur l'attractivité et les dynamiques de croissance du territoire à court et moyen termes.

Ce temps d'échange a eu lieu le 16 novembre 2021 et a réuni une douzaine d'acteurs institutionnels et de terrain parmi lesquels : la Banque de France, le Medef, Pôle emploi, la Fédération des Promoteurs Immobiliers, la Poste, l'Université Fédérale, l'Insee, l'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie, Action Logement, la Fédération Nationale de l'Immobilier, la Confédération des Petites et Moyennes Entreprises et la Chambre Interdépartementale des Notaires.

Le détail de l'ensemble des échanges et des débats est consultable sur le site de l'AUAT² mais les principaux enseignements à retenir sont les suivants :

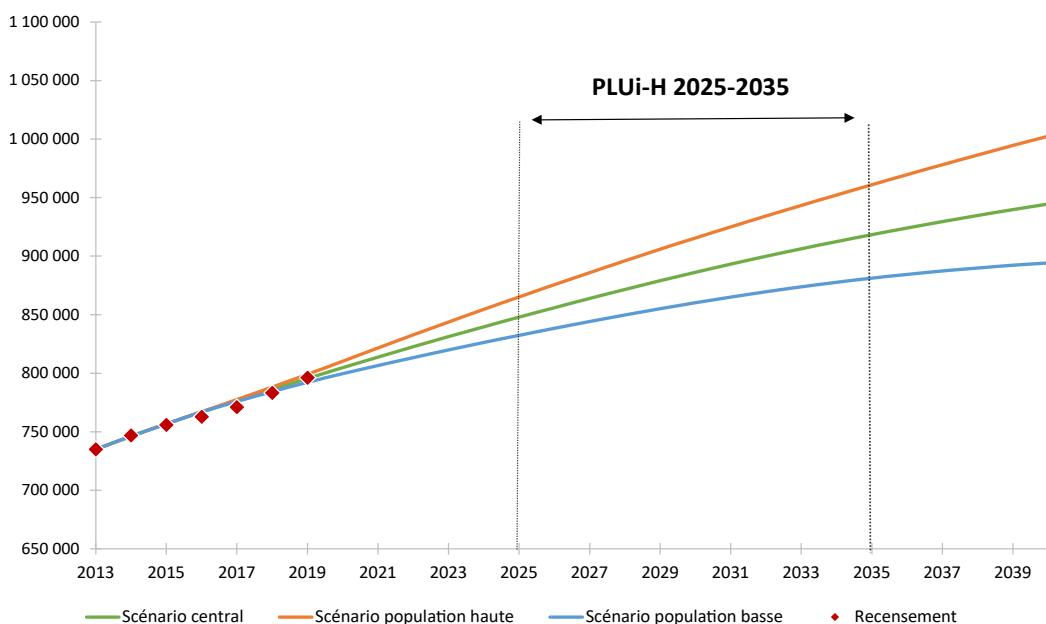
- Un consensus autour d'une modération possible de la croissance durant les années de crise et à court terme
- Mais des leviers et tendances récentes qui permettent d'envisager les évolutions à venir avec optimisme :
 - o L'offre en matière d'enseignement supérieur demeure un levier essentiel de l'attractivité. Le nombre d'étudiants n'a pas diminué au cours de la crise, y compris vis-à-vis de l'étranger, l'attractivité du territoire auprès des jeunes adultes est toujours aussi forte.
 - o L'économie toulousaine a été fortement touchée, notamment le secteur de l'aéronautique. Mais bien que son état reste préoccupant, les signes de reprise sont présents et au 3e trimestre 2021, le nombre d'emplois a retrouvé son niveau d'avant crise. Mais des difficultés de recrutement très fortes pourraient altérer cette reprise.
 - o Le phénomène d'exode urbain, fortement relayé dans la presse, ne semble pas encore être une réalité à ce stade. La Poste, au travers de ses données sur les renvois définitifs de courriers, est en mesure de dire que le territoire connaît toujours plus d'arrivées que de départs.

3.1.3. Les scénarios de projection démographique mis à disposition par l'Insee

L'Insee a mis à disposition de Toulouse Métropole ses scénarios démographiques issus de l'exercice de projection réalisé en 2017 portant sur la période 2013-2050 et resserré à Toulouse Métropole. Ces scénarios sont issus de l'outil national de référence OMPHALE, produit par l'Insee, permettant de faire évoluer la pyramide des âges d'une population au gré de différentes hypothèses formulées sur la natalité, l'espérance de vie et la migration. Au moment de la réalisation de ces travaux, un nouveau millésime des projections OMPHALE était en préparation avec pour point de départ l'année 2019 mais les premiers résultats n'ont pas été diffusés à temps pour être intégrés aux échanges ayant ponctué l'année 2022 et permis l'élaboration du PADD.

Au regard des hypothèses propres à chaque scénario et des tendances passées du territoire, les trois scénarios principaux ont été retenus pour la suite des réflexions : le scénario « central », le scénario « population basse » et le scénario « population haute ». Ces scénarios ont été actualisés pour le territoire métropolitain au début de l'année 2022 par l'INSEE afin d'intégrer les résultats du recensement 2019, anticipant ainsi la mise à jour des scénarios OMPHALE qui a été réalisée ultérieurement.

²<https://www.aua-toulouse.org/crise-covid-19-lauat-poursuit-lanalyse-des-impacts-sur-le-grand-bassin-toulousain/>



Source : Insee, projection OMPHALE 2017, corrigées par l'Insee en 2022

Scénarios corrigés de projections démographiques issus de l'outil OMPHALE de l'INSEE pour Toulouse Métropole

Le résultat des trois scénarios étudiés pour Toulouse Métropole pour la période 2019-2035 :

Le scénario Central = + 123 000 habitants, soit + 7 700 hab./an et + 0,9 %/an

Le scénario Population haute = + 162 000 habitants, soit + 10 100 hab./an et + 1,2 %/an

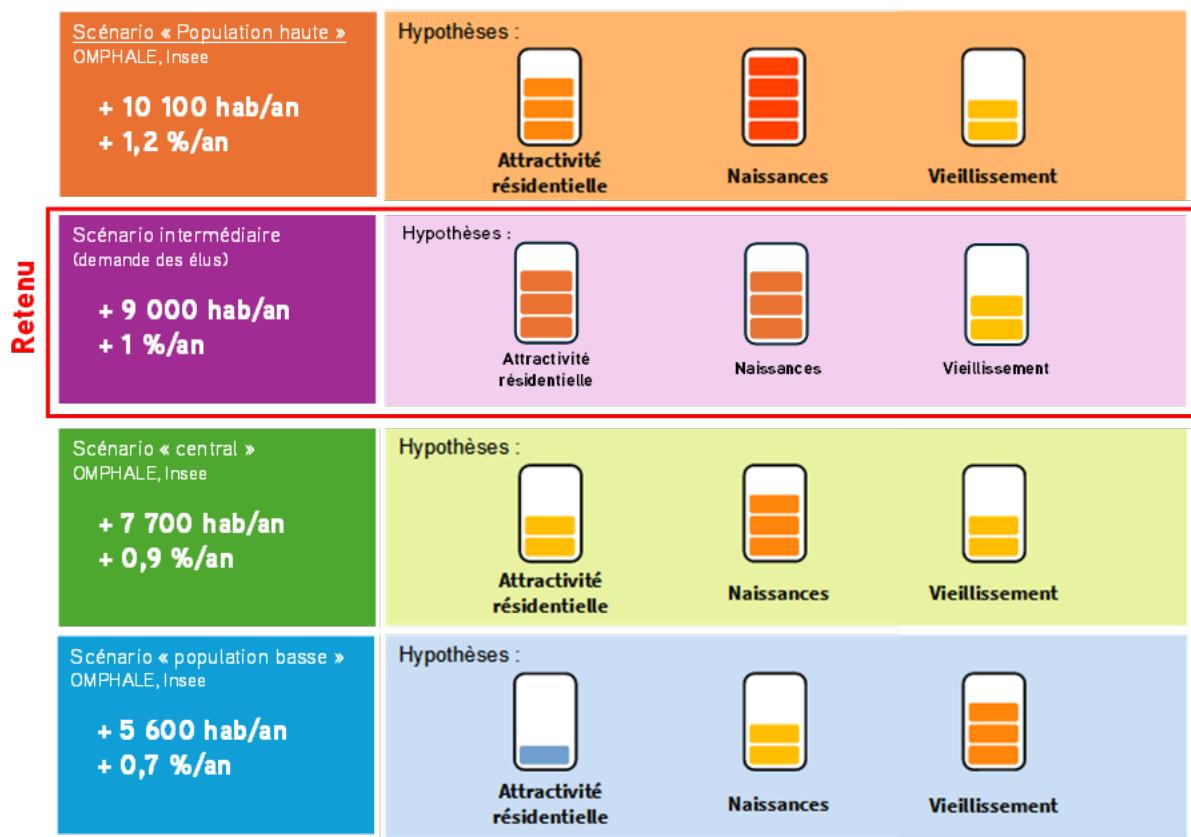
Le scénario Population basse = + 89 000 habitants, soit + 5 600 hab./an et + 0,7 %/an

Le scénario central est celui dans lequel les tendances passées en matière de solde migratoire et de natalité sont reconduites, mais où le vieillissement de la population vient, à terme, ralentir la croissance.

A l'inverse, **le scénario population haute**, bien qu'il projette un rythme d'accueil horizon 2035 identique à celui observé sur la période récente, doit être pensé comme un scénario dans lequel tous les leviers de l'attractivité ont été enclenchés et renforcés au travers des politiques publiques afin de compenser les effets du vieillissement et de maintenir un rythme d'accueil tel qu'observé aujourd'hui. Dans ce scénario c'est l'augmentation de l'attractivité résidentielle, notamment auprès des familles (dont le solde est aujourd'hui déficitaire) qui entraînera une augmentation des naissances amortissant le vieillissement.

Le scénario population basse apparaît comme étant le moins vraisemblable au regard de la forte dynamique de croissance que connaît le territoire depuis plusieurs décennies. Il traduirait une rupture de tendance avec les évolutions récentes.

Après avoir pris connaissance de l'ensemble des éléments liés aux perspectives d'accueil, les élus se sont positionnés sur un scénario intermédiaire au scénario central et population haute. L'objectif d'accueil de Toulouse Métropole pour la période 2025-2035 est fixé à + 90 000 habitants, soit 9 000 habitants supplémentaires chaque année. Cet objectif traduit la volonté de conserver un niveau d'attractivité élevée, en renforçant notamment l'accueil et le maintien des familles sur le territoire, tout en considérant les effets du vieillissement sur le ralentissement à venir de la croissance.



Composantes des différents scénario d'évolution de la population de Toulouse Métropole entre 2025 et 2035

3.2. Justification des besoins en logements

L'estimation du besoin en logements de Toulouse Métropole réalisée dans le cadre de l'élaboration du PLUi-H s'est appuyée sur la méthode mixte combinant « point mort » et « effet démographique »³. Les analyses reposent sur le millésime 2018 du recensement Insee, dernier disponible au moment de leur réalisation.

Le besoin en logements se décompose en deux parties : un besoin pour loger les futurs habitants, c'est l'effet démographique. Et un besoin pour accompagner la vie du parc existant et le maintien d'un même niveau de population, qui est indépendant du scénario démographique choisi, c'est le point mort.

Même en présence d'un territoire dans lequel le nombre d'habitants reste constant, les évolutions de modes de vie (dé-cohabitation, séparations, etc.) et celles du parc de logements existants (une résidence principale qui devient une résidence secondaire, une augmentation de la vacance, des démolitions ou fusions de logements, etc.) engendrent tout de même un besoin de nouveaux logements. En ce sens, la construction neuve vise à répondre à l'accroissement du nombre d'habitants, mais aussi à satisfaire les besoins à niveau de population équivalent.

L'estimation du besoin en logements repose donc sur quatre indicateurs pour lesquels il faut définir les hypothèses d'évolution à l'horizon 2035 :

- Les perspectives d'accueil : combien de nouveaux habitants comptera Toulouse Métropole en 2035 ? C'est l'objectif démographique choisi par les élus qui est utilisé.
- La taille moyenne des ménages : dans un contexte de desserrement, en moyenne, quel sera le nombre d'habitants par ménage en 2035 ?
- Les résidences secondaires et les logements vacants : alors que le poids de ces deux parcs augmentait jusqu'à présent, comment et à quel rythme évolueront-ils à l'horizon 2035 ?

³ Méthode d'estimation des besoins en logements mise au point par Guy Taieb Conseil et décrite par le Céréma dans son panorama des méthodes d'estimation des besoins en logements.

- La mutation du parc existant : dans un contexte de trajectoire vers le zéro artificialisation nette, comment les opérations de renouvellement urbain vont-elles influencer le taux de mutation horizon 2035 ?

Afin d'identifier les capacités d'action sur ces différents leviers dont dispose la Métropole pour ajuster la production de logements aux besoins de la population actuelle et future, tout en limitant les impacts de cette production, un travail d'estimation des besoins en logements au « fil de l'eau » a été réalisé. Il s'agit donc d'évaluer quel serait le besoin en logements à l'échelle de la Métropole si aucune intervention n'était menée, donc en reconduisant l'ensemble des tendances passées. Ce scénario s'appuie sur le scénario démographique « central » qui constitue le fil de l'eau de la croissance démographique du territoire.

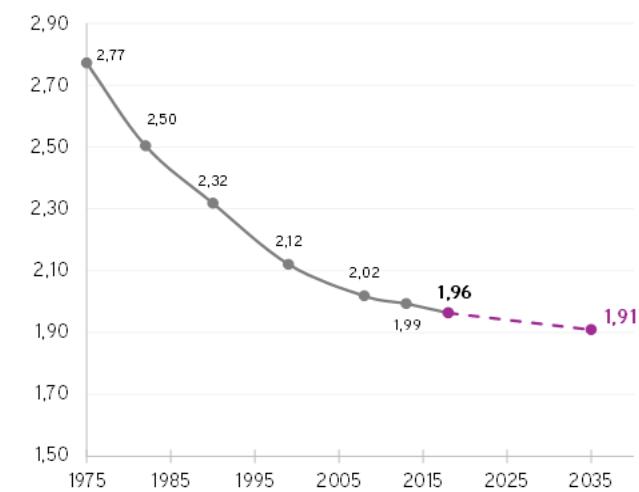
Dans ce scénario « fil de l'eau », le besoin en logements pour la Métropole est estimé à environ 81 500 logements sur dix ans. L'importance de ce besoin est à mettre en lien avec le desserrement des ménages combiné à l'augmentation du parc vacant et du nombre de résidences secondaires (qui atteindraient respectivement 9% et 5% en 2035 par le prolongement des tendances). Dans son scénario d'aménagement, la collectivité a donc fait le choix d'agir sur ces trois phénomènes.

3.2.1. Les effets du “desserrement” des ménages sur le besoin en logements

Le besoin en logements n'est pas uniquement lié à l'accueil de nouveaux habitants. Un territoire où la population n'augmenterait pas aurait quand même besoin de logements pour répondre aux effets de la diminution de la taille moyenne des ménages. Cette tendance à la diminution du nombre moyen de personnes par ménage (aussi appelée “desserrement” des ménages) s'observe depuis la deuxième moitié du XXe siècle et s'explique par des évolutions de modes de vie (fin de la cohabitation intergénérationnelle, fragilisation des unions, allongement de la durée de vie, décohabitation des enfants devenus adultes, etc.). Cette diminution de la taille moyenne des ménages entraîne une augmentation des besoins en logements : à chaque nouveau ménage correspond une résidence principale à trouver.

Si le plus fort de la baisse s'est observé entre 1980 et 2000, la taille moyenne des ménages continue de diminuer pour atteindre 1,96 personne par ménage en 2018 à Toulouse Métropole contre 2,02 en 2008 (soit -0,27% par an en moyenne).

La projection de la taille moyenne des ménages est un exercice difficile tant elle est intimement liée au profil des habitants et à leurs comportements à venir qui demeurent inconnus à ce jour. Ce lien étroit entre taille moyenne et profil d'habitants explique pourquoi il est nécessaire de définir une taille moyenne des ménages spécifique au scénario d'accueil démographique retenu.



Le scénario démographique retenu par les élus (+90 000 habitants) s'appuie notamment sur la volonté d'intensifier l'accueil et le maintien des familles sur le territoire. Ainsi, la projection du rythme de diminution de la taille moyenne des ménages horizon 2035 est atténuée afin de prendre en compte cette ambition. Autrement dit, cette taille moyenne continue de diminuer sous l'effet du vieillissement et du desserrement des ménages mais de manière moins forte sous l'effet de l'attractivité auprès des familles. Cette hypothèse s'appuie notamment sur les orientations du POA et en particulier sur un ensemble de mesures transversales en faveur de la qualité de vie quotidienne des habitants, de la diversité et de la qualité d'usage des logements, du développement d'une

Hypothèse de taille moyenne des ménages à Toulouse Métropole à l'horizon 2035

offre abordable adaptée aux attentes des familles (soutien à la rénovation des grandes copropriétés anciennes dont les logements sont à la fois spacieux et plus abordables, au développement du parc social et en particulier à la production de logements de type 5 et + en PLAi), soutien à la production de logements en accession à la propriété, sociale et à prix maîtrisé, permettant notamment à de jeunes familles de poursuivre leur parcours résidentiel dans la métropole.

Selon cette hypothèse, la baisse de la taille moyenne des ménages se poursuivrait pour atteindre 1,91 habitant par ménage en 2035.

Pour estimer le besoin de logements généré par le "desserrement" des ménages, on se place dans l'hypothèse d'une population constante et on estime le nombre de résidences principales nécessaire pour loger cette population avec la taille moyenne des ménages projetée à 2035. En retenant une taille moyenne de 1,91 habitant par ménage, on évalue à environ 6 500 le nombre de logements nécessaires pour répondre au besoin engendré par l'effet démographique sur les 10 ans du présent PLUi-H.

3.2.2. La variation des résidences secondaires et des logements vacants.

S'il y a autant de résidences principales que de ménages au sein d'une population, elles ne constituent pas l'entièreté du parc de logements du territoire. Une partie de ce parc est en effet composée de résidences secondaires et de logements vacants dont le nombre est en progression. Résidences secondaires et logements vacants «consomment» donc aussi des logements tout en participant à la fluidité du marché ; il faut donc les intégrer aux calculs et les évolutions de ces deux types de parcs ont des incidences sur le besoin final en logements. Une nouvelle résidence secondaire est une résidence principale en moins pour loger un ménage, il en va de même pour les logements vacants. Des échanges peuvent avoir lieu entre résidences secondaires et logements vacants, mais dans la majorité des cas, leur accroissement se fait au détriment des résidences principales.

Parce que le nombre de résidences secondaires et de logements vacants a progressé plus vite que celui des résidences principales au cours de la dernière décennie, le poids qu'ils représentent dans l'ensemble du parc de logements a augmenté :

- Les résidences secondaires et logements occasionnels représentent 3,1% du parc de logements en 2018 contre 1,4% en 2008. En moyenne, Toulouse Métropole a compté 820 nouvelles résidences secondaires (y compris meublés de tourisme) chaque année au cours de la dernière décennie.
- Les logements vacants représentent 7,1% du parc de logements en 2018 contre 5,4% en 2008. En moyenne, Toulouse Métropole a compté environ 1000 logements vacants supplémentaires chaque année au cours de la dernière décennie.

La Métropole a choisi de se fixer un objectif volontariste de réduction du poids des logements vacants pour atteindre 6% du parc total en 2035, taux de vacance (insee) nécessaire à la bonne fluidité du marché du logement. Cette ambition se justifie :

- d'une part, par un effet mécanique lié à un recours plus fréquent au renouvellement urbain, qui concerne souvent des bâtis anciens recelant une part des logements vacants,
- d'autre part, par l'amplification des mesures de lutte contre l'habitat indigne et la vacance structurelle prévues dans le POA. L'action 4 du POA prévoit en effet la mise en œuvre d'une stratégie globale d'intervention alliant pilotage dédié, observation, repérage, accompagnement préventif et traitement des situations avérées, dans le cadre de dispositifs opérationnels incitatifs ou coercitifs (de type OPAH) favorisant la réalisation des travaux de réhabilitation et qui prendront la suite du Programme d'intérêt général « Lutte contre l'habitat indigne » en cours.

Pour les résidences secondaires, la Métropole a opté pour un maintien de leur poids autour de 3% du parc en 2035. Ce niveau est équivalent au taux Insee constaté aujourd'hui dans la plupart des grandes agglomérations au marché tendu (hors agglomérations littorales). Il traduit en particulier l'essor récent des meublés de tourisme et logements occasionnels, en réponse à l'évolution des modes de vie et aux besoins de l'économie touristique, tout en préservant une part prépondérante aux résidences principales (91% du parc de logements). La ville de Toulouse, où se concentre la majorité des locations meublées de courte durée, a mis en place, à compter de novembre 2023, un dispositif de compensation afin de maîtriser leur développement dans les secteurs de la ville où les équilibres avec le logement pérenne apparaissent fragilisés.

Pour estimer le besoin de logements généré par la variation des résidences secondaires et des logements vacants dans l'ensemble du parc de logements, on projette à 2035 les hypothèses retenues sur la structure du parc (réduction du poids

des logements vacants pour atteindre 6% du parc total et maintien du poids des résidences secondaires autour de 3% du parc). Il en résulte un besoin évalué à 6 830 logements sur 2025-2035.

3.2.3. Les mutations dans le parc existant

Les modifications au sein du bâti existant peuvent entraîner une évolution du nombre de logements. Elles peuvent produire de nouveaux logements sans nouvelle construction (division d'un grand logement), mais aussi conduire à la disparition de logements (fusion de deux petits logements, transformation d'un logement en local d'activité). Parallèlement à la construction de nouveaux logements, certains logements sont démolis et/ou reconstruits (par exemple, dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ou d'une opération d'habitat sur un foncier bâti), ou encore abandonnés ou affectés à un autre usage (commerces, bureaux, etc.).

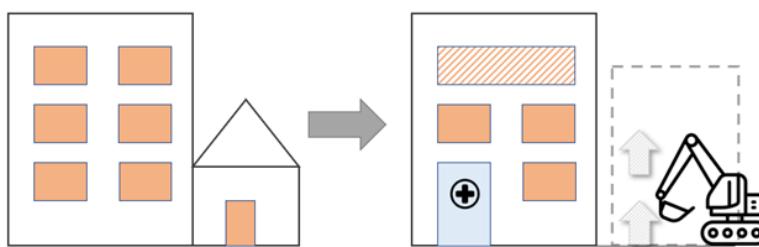
C'est cette vie du parc existant, en dehors de toute construction neuve, que représente le taux de mutation et qui peut alimenter ou diminuer les besoins en logements.

A Toulouse Métropole, les mutations du parc existant occasionnent chaque année une diminution du nombre de logements, les diminutions (démolitions, fusions, changements de destination) étant supérieures aux créations spontanées (divisions, changements de destination). Entre 2008 et 2018, le solde de ces mouvements internes au parc existant, conduit à une perte de 870 logements par an (0,24% des logements).

Le taux de mutation du parc existant impacte les besoins en logements : plus le solde est déficitaire, plus il faudra produire de nouveaux logements pour maintenir un parc constant.

Deux hypothèses d'évolution du taux de mutation horizon 2035 ont été retenues. La première consiste à reconduire le taux observé entre 2008 et 2018 (0,24% par an). C'est l'hypothèse la plus probable dans un contexte qui n'est pas soumis à de fortes évolutions. Néanmoins, la mise en œuvre progressive de la politique du zéro artificialisation nette conduit à envisager un recours plus important au renouvellement urbain et donc aux opérations de démolition de bâtiments existants. C'est pour cette raison qu'une seconde hypothèse a été envisagée visant à rehausser le taux de mutation passé (le faisant passer à 0,30% par an).

Pour estimer le nombre de logements nécessaires à la compensation du parc qui "disparaît" annuellement, on applique les hypothèses retenues de taux annuels de mutation (0,24% et 0,30% par an) au parc de logements et on projette ces résultats sur 2025-2035. On évalue ainsi entre 10 420 et 13 080, le nombre de logements supplémentaires nécessaires pour répondre aux effets de mutation dans le parc existant.



Exemple fictif : Les transformations de cet ensemble de 7 logements (fusion + changement de destination + démolition) ont conduit à la perte de 3 logements.

La construction neuve qui viendra remplacer la maison démolie n'est pas prise en compte dans le calcul du taux de mutation.

Illustration du taux de mutation dans le parc existant

3.2.4. Le besoin en logements pour accueillir les nouveaux habitants (effet démographique)

Dans un territoire comme celui de Toulouse Métropole dont l'attractivité n'est plus à prouver, la majorité du besoin en logements est liée à l'accroissement de la population (environ 2/3 du besoin total). A Toulouse Métropole, cette accroissement résulte à la fois d'une forte natalité de ses habitants mais aussi d'une importante attractivité, auprès des jeunes adultes notamment, toujours plus nombreux à venir s'installer sur le territoire. Ce besoin dépend du nombre d'habitants supplémentaires et de la taille moyenne des ménages envisagée.

En retenant une taille moyenne des ménages de 1,91 habitant par ménage pour 90 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2035, on obtient une estimation d'environ 47 120 logements nécessaires pour répondre au besoin engendré par l'effet démographique.

3.2.5. Résultat des différents scénarios d'estimation des besoins en logements

La combinaison des différents paramètres permet d'aboutir à deux scénarios de besoins en logements, différenciés uniquement par les deux hypothèses retenues pour la projection du taux de mutation du parc existant. La Métropole a retenu la valeur médiane de cette fourchette de besoins et a estimé dans le PADD un besoin de 72 000 logements à produire entre 2025 et 2035 à Toulouse Métropole.

	RS constante (3-4%) Vacance réduite (6%) mutation constante (0,24%)	RS constante (3-4%) Vacance réduite (6%) mutation réhaussée (0,3%)
Accueil démographique	+90 000 habitants	
Point mort	23 750	26 410
Desserrement des ménages	6 500	
Résidences secondaires et logements vacants	6 830	
Mutation du parc existant	10 420	13 080
Effet démographique	47 120	
Besoin total 2025-2035	+70 870 logements	+73 530 logements

Besoin estimé à environ +72 000 logements entre 2025 et 2035

Composantes des scénarios de besoin en logements retenus pour Toulouse Métropole entre 2025 et 2035

3.3. Justification de l'accueil d'emplois

L'attractivité et le dynamisme de la Métropole toulousaine s'apprécient autant à travers le nombre d'habitants que les emplois supplémentaires qu'elle accueille. L'un est-il moteur de l'autre ? Est-ce l'économie qui stimule la dynamique de peuplement, ou inversement la croissance démographique qui suscite de nouveaux emplois ?

En réalité, ces deux leviers s'entretiennent mutuellement et nul n'est en capacité d'estimer leur « force » d'entraînement respective. Les gains de population – liés à la fois à l'apport des naissances sur le territoire et à l'arrivée de nouveaux habitants – génèrent des besoins qui favorisent la création de nouveaux emplois en particulier dans les services marchands (commerce, artisanat, immobilier...), les services à la personne (santé, action sociale, animation socioculturelle...) et l'administration (éducation, services urbains, sécurité...). En sens inverse, le développement des entreprises présentes sur le territoire, à la recherche de nouveaux talents, attire une main d'œuvre qualifiée ou en formation et au-delà des ménages et des familles qui alimentent en conséquence la dynamique démographique.

Ce rapport entre l'accueil d'habitants et l'emploi est finalement assez constant sur le temps long, ces deux moteurs de l'attractivité progressant peu ou prou au même rythme au fil des années. Ce constat amène à la prise en compte d'un ratio habitants/emploi (traduisant un nombre d'habitants pour 1 emploi) dans l'établissement des perspectives d'accueil du territoire. S'il établit un lien étroit entre économie et peuplement, il n'induit pas pour autant une forme « d'autonomie » de la Métropole, cette dernière s'inscrivant dans un bassin de vie plus large. La preuve étant que 65% des emplois offerts au sein de la Métropole toulousaine sont occupés par des actifs qui résident à l'extérieur et, à l'inverse, que 12% des actifs résidents de la Métropole exercent leur activité hors de ses murs ; ces comportements étant très stables dans le temps.

Un peu contre intuitif, plus ce ratio est faible et proche de 1, plus la situation est favorable en matière d'emplois pour le territoire. Il peut même être inférieur à 1 à l'échelle d'un territoire qui compterait davantage d'emplois que d'habitants

et qui assurerait avant tout une fonction économique. Par son profil industriel, scientifique, son statut de capitale régionale, Toulouse Métropole affiche un ratio habitants/emploi particulièrement favorable. S'établissant à 1,67 habitant pour 1 emploi en 2019 (796 200 habitants pour 477 200 emplois selon le recensement de la population 2019), il est bien plus avantageux que la moyenne nationale (2,49), que celui de la région Occitanie (2,63) ou encore que celui d'autres Métropoles, telles que Bordeaux ou Lyon (respectivement 1,88 et 1,95). Le ratio reste également très favorable à l'échelle de l'agglomération toulousaine (au sens du SMEAT) pour un territoire dépassant le million d'habitants avec 1,89 habitant pour 1 emploi.

Au cours de la décennie 2008 - 2018, le ratio habitants/emploi de Toulouse Métropole et de l'agglomération s'est même légèrement amélioré (1,70 en 2008) et ce, à contre-courant de la tendance nationale qui accuse les premiers effets du vieillissement de la population et des actifs. Plusieurs éléments sont à considérer pour expliquer cette évolution :

- L'économie toulousaine a mieux résisté à la crise de 2008. Les grandes entreprises de la filière aéronautique, Airbus en tête, ayant fait le choix de conserver à ce moment-là leurs ressources humaines qui sont autant de compétences et de savoir-faire pour les entreprises. Si l'impact de la crise a été mieux absorbé qu'ailleurs, le rebond y a été d'autre part plus rapide et plus intense validant les choix pris au plus fort de la crise.
- Le plan Power 8 d'Airbus qui s'annonçait comme un plan social d'envergure (avant même la crise des subprimes de 2008) s'est révélé dans les faits bien moins impactant qu'annoncé sur le front de l'emploi. À Toulouse, il s'est traduit essentiellement par un mouvement de regroupement des activités aéronautiques autour de la place aéroportuaire générant une plus forte polarisation des activités économiques et des emplois au bénéfice de la Métropole.
- L'accueil démographique n'a jamais été aussi important que sur cette période (étudiants, actifs, familles...) renforçant l'un des ressorts de la dynamique économique, à savoir les activités présentes en réponse aux besoins du quotidien des personnes présentes sur le territoire, quel qu'en soit le motif (domicile, étude, travail, affaires, tourisme de loisirs...). Durant cette décennie, pour 3 emplois supplémentaires, 2 relèvent de la sphère productive et 1 de la sphère présentielle.
- De grands programmes d'aménagement mixtes et de qualité (Andromède, Ramassiers, Saint-Martin-du-Touch, Vidailhan, Oncopole...) qui ont offert des solutions nouvelles d'emménagement pour de nombreuses entreprises et qui ont contribué à « bonifier » le cycle économique.

Les réflexions sur les perspectives d'accueil de Toulouse Métropole se sont tenues fin 2021 – début 2022 dans un contexte encore marqué par la crise sanitaire de la Covid-19. Crise dont les effets ont été bien plus impactants sur l'économie toulousaine qu'en 2008, la Métropole figurant même parmi les plus durement sanctionnées en matière d'emplois. Les remboursements attendus des prêts garantis de l'État, les difficultés de trésorerie de certaines entreprises, la lente reprise du trafic aérien, les réurgences de la pandémie de Covid dans certains pays, l'irruption du conflit Russo-Ukrainien... constituaient à cette époque autant d'incertitudes et de tensions rendant les exercices de projection sensibles et aléatoires.

Il s'agissait pour autant de disposer de points de repères en matière d'accueil en vue de « préparer » le mieux possible le territoire et de mettre en perspective les conditions d'aménagement. Se rajoutant au climat d'incertitude ambiant, deux éléments ont été pris en compte pour établir les perspectives d'accueil en matière d'emplois :

- Le premier est une tendance nationale déjà évoquée, qui a peu pesé jusqu'à présent sur la trajectoire toulousaine : le vieillissement de la population. Les caractéristiques sociales et économiques de la Métropole de Toulouse lui permettront probablement de mieux résister à ce mouvement de fond (d'autant plus sur un horizon de 10 ans), bien que le rapport entre actifs et inactifs devrait vraisemblablement finir par se dégrader. Les projections Omphale de l'Insee, millésimées en 2022, s'inscrivent d'ailleurs en ce sens.
- Le second relève d'un principe relatif au modèle de développement de l'agglomération toulousaine : le desserrement économique. Pour faire face à la diversité et aux exigences des besoins des entreprises, une offre économique locale est à promouvoir à l'échelle de l'agglomération toulousaine dans le sens d'un rééquilibrage territorial.

Considérant l'ensemble de ces remarques, la Métropole a souhaité maintenir le cap de son développement, tout en « relâchant » mesurément le ratio habitants/emploi. La Métropole de Toulouse se met ainsi en situation d'accueillir 5 100 emplois supplémentaires par an, soit 51 000 de plus sur la période exécutoire de 10 ans du PLUi-H. En parallèle, au rythme de 9 000 habitants supplémentaires par an, le ratio habitants/emploi de la Métropole s'établirait alors en 2035 à 1,68.

PARTIE 4 : JUSTIFICATION DES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DU PADD

La définition du projet de territoire inscrit au sein du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) du PLUi-H résulte des enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement. Les tableaux ci-dessous présentent ceux-ci par axes et par orientations du PADD, ainsi que les sous-orientations et objectifs fixés par les élus afin de se saisir de ces enjeux et d'y apporter une réponse.

4.1. Axe 1 - Préserver et valoriser les ressources du territoire

Faire de la Trame Verte et Bleue un élément fondateur du projet Métropolitain	
Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La construction d'une TVB comme armature du territoire et le développement de la nature en ville ▪ Gérer les espaces de transition entre les espaces urbani-sés et les espaces agricoles, naturels et forestiers ▪ Éviter de consommer les espaces naturels ou agricoles les plus sensibles, en particulier les zones humides et les espaces boisés, stopper la fragmentation continue des espaces végétalisés existants et limiter l'étalement urbain ▪ Conserver la biodiversité et limiter son érosion dans un contexte de développement de l'agglomération, préserver et renforcer la trame verte et bleue pour permettre la circulation des espèces à travers l'agglomération entre le nord et le sud, et entre l'ouest et l'est. Une attention particulière sera apportée à la préservation des zones humides et de la mobilité des cours d'eau. ▪ Préserver les zones humides et les espaces impliqués dans la circulation des flux hydriques associés ▪ Lutter contre les pollutions lumineuses et mettre en place une trame noire pour protéger la biodiversité nocturne ▪ Concilier les nombreux usages qui sollicitent la ressource en eau (alimentation en eau potable, activités agricoles...) tout en maîtrisant les pollutions liées aux rejets domestiques, urbains, industriels et agricoles en vue d'améliorer la qualité de l'eau ▪ Préserver du développement urbain et de l'imperméabilisation les zones humides et abords des cours d'eau pour maintenir leur fonctionnalité et assurer leur gestion ▪ Conforter la contribution des espaces agricoles à la biodiversité : pérenniser les boisements associés aux cultures, sécuriser les surfaces d'intérêt écologique, encourager les pratiques agricoles favorables à la biodiversité... ▪ Préserver les espaces et les fonctionnalités des champs d'expansion de crue et des zones humides ▪ Mettre en œuvre les principes du ralentissement dynamique : <ul style="list-style-type: none"> ○ Limiter l'érosion des sols : maintien des haies, ○ Maintenir les zones d'Expansion de crues, ○ Préserver les ripisylves, ▪ Conserver la biodiversité intra-urbaine et la développer à travers la végétalisation des zones construites : rafraîchissement de l'atmosphère, stockage du CO2, bien-être de la population, gestion du cycle de l'eau... 	<p>Protéger les espaces naturels les plus riches en biodiversité pour assurer leur bon fonctionnement écologique</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Protéger les réservoirs de biodiversité terrestre ▪ Protéger les zones humides et abords des cours d'eau ▪ Restaurer les cours d'eau dégradés en renaturant et revégétalisant leurs ripisylves ▪ Protéger du développement urbain et de l'imperméabilisation les zones d'expansion des crues ▪ Préserver le fonctionnement des cours d'eau par une protection renforcée des espaces de mobilité des cours d'eau ▪ Limiter l'impact des constructions sur les nappes phréatiques, les ruissellements, la qualité et la quantité de l'eau ainsi que sur les risques ▪ Limiter l'impact de la pollution lumineuse sur les réservoirs de biodiversité ▪ Traiter et aménager les espaces de transition entre espaces naturels et espaces urbains en garantissant la fonctionnalité écologique de ces espaces ▪ Pérenniser les infrastructures agronaturelles
	<p>Préserver, restaurer et créer les corridors écologiques à toutes les échelles</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Préserver, restaurer voire recréer les corridors existants ▪ Protéger voire restaurer les entités naturelles diverses (ruisseaux, petits cours d'eau avec leur ripisylve, petits boisements, etc.) et les infrastructures agroécologiques sur lesquelles s'appuient les corridors écologiques ▪ Soutenir et développer l'agroécologie ▪ Préserver et consolider les espaces existants participant à l'armature écologique en milieu urbain et à urbaniser ▪ Créer des connexions Est/Ouest pour améliorer la connectivité des espaces naturels ▪ Limiter l'impact de la pollution lumineuse sur les corridors de biodiversité

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclure la réflexion sur la nature en ville dans les nouveaux projets d'aménagement ▪ Préserver les micro-boisements, ripisylves et glacis paysagers des coteaux ▪ S'assurer de la préservation de la biodiversité dans les opérations d'aménagement en limitant les impacts des projets urbains sur les espaces naturels, notamment en respectant le principe « éviter/réduire/compenser » ▪ Anticiper l'impact du changement climatique sur la biodiversité en favorisant les espèces adaptées lors des aménagements ▪ S'appuyer sur la multifonctionnalité des espaces végétalisés pour faire face à la perte de biodiversité et au changement climatique (favoriser les formes urbaines limitant les îlots de chaleur notamment) ▪ Conforter les 5 grands parcs comme axes verts stratégiques métropolitains : préservation des coeurs de biodiversité, restauration des continuités écologiques, conciliation entre usages et préservation des écosystèmes ▪ La mise en valeur la Garonne et conforter son rapport à la ville : projet Grand Parc Garonne 	<p>Maintenir et compléter le maillage d'espace de nature en ville à l'échelle de la Métropole</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Préserver et développer la nature en ville ▪ Protéger le patrimoine végétal existant, notamment les espaces arborés, contribuant à la Trame Verte et Bleue mais également les espaces plus ordinaires ▪ Créer de nouveaux espaces arborés constants ▪ Déployer la nature en ville sous toutes ses formes et à toutes les échelles, dans un esprit de maillage efficient ▪ Favoriser la diversité des formations végétales et les essences adaptées aux changements climatiques <p>Concevoir des grands parcs pour appuyer une armature écologique multifonctionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en œuvre un réseau de cinq grands parcs intercommunaux ▪ S'appuyer sur les 5 grands parcs du territoire pour promouvoir la biodiversité et la nature comme un préalable au mieux vivre ▪ Préserver et valoriser les éléments patrimoniaux et touristiques attachés aux principales voies d'eau du territoire (Canal du Midi, Garonne, Hers, Touch) ▪ Développer les modes doux le long des principales voies d'eau du territoire (Canal du Midi, Garonne, Hers, Touch) ▪ Renforcer l'accès à la pleine nature pour tous et le dialogue ville-espaces naturels
--	---

Maintenir une agriculture durable en proximité pour garantir le lien des habitants à leur alimentation

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer une pérennité de la vocation agricole sur les espaces cultivés, en lien avec un projet agricole et alimentaire de territoire ▪ Préserver le capital foncier agricole en limitant les prélèvements sur les espaces cultivables en zones U et AU selon le principe éviter/réduire/compenser ▪ Maîtriser l'étalement urbain en garantissant notamment le maintien des coupures d'urbanisation majeures et la préservation des vues remarquables ▪ Conforter la contribution des espaces agricoles à la biodiversité : pérenniser les boisements associés aux cultures, sécuriser les surfaces d'intérêt écologique, encourager les pratiques agricoles favorables à la biodiversité... ▪ Gérer les espaces de transition entre les espaces urbanisés et les espaces agricoles, naturels et forestiers ▪ Assurer des transitions douces au niveau des franges entre l'urbain et l'agricole ▪ Anticiper les effets du changement climatique sur les ressources nécessaires à la production agricole (notamment l'eau) ▪ Concilier les nombreux usages qui sollicitent la ressource en eau (alimentation en eau potable, activités agricoles...) tout en maîtrisant les pollutions liées aux 	<p>Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérenniser l'agriculture dans toutes ses dimensions (économique, environnementale, sociale) <p>Préserver le potentiel agricole des sols fertiles et garantir la pérennité de la vocation nourricière et environnementale des espaces agricoles</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la préservation des espaces agricoles du territoire et prioritairement les espaces cultivés à enjeu, par leur valeur agronomique et/ou par la vitalité économique des exploitations présentes ▪ Éviter toute consommation foncière sur de la Surface Agricole Utile (SAU) ▪ Assurer la pérennité des exploitations agricoles et éviter la spéculation et la rétention foncière ▪ Favoriser les reprises d'exploitation ▪ Encadrer les projets photovoltaïques et de méthanisation sur du foncier agricole et les conditionner à la nécessité pour l'activité agricole ▪ Préserver les outils de production viables tels que les sols fertiles, les infrastructures agroécologiques, les équipements agricoles (serres, réseau d'irrigation, bâtiments de stockage, d'élevage, de transformation, logement associé...) ▪ Limiter l'artificialisation des sols par l'activité agricole elle-même

<p>rejets domestiques, urbains, industriels et agricoles en vue d'améliorer la qualité de l'eau</p>	<p>Veiller à articuler l'urbain et l'activité agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintenir les coupures d'urbanisation ▪ Limiter l'impact du développement urbain sur l'activité agricole en veillant à ne pas compromettre le fonctionnement global de l'activité ▪ Eviter le morcellement des îlots agricoles et l'enclavement des parcelles agricoles ▪ Faciliter la circulation des engins agricoles ▪ Limiter les nuisances réciproques entre espaces agricoles et espaces urbains et assurer une bonne cohabitation entre activités agricoles et habitants ▪ Maintenir et développer l'agriculture urbaine et notamment l'activité maraîchère ▪ Vérifier que les constructions alentours ne mettront pas en péril l'accès à la nappe pour les maraîchers ▪ Vérifier que les constructions alentours ne mettront pas en péril le fonctionnement de l'outil de production agricole (fonctionnement global d'une ferme)
---	--

Préserver et valoriser la ressource en eau

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concilier les nombreux usages qui sollicitent la ressource en eau (alimentation en eau potable, activités agricoles...) tout en maîtrisant les pollutions liées aux rejets domestiques, urbains, industriels et agricoles en vue d'améliorer la qualité de l'eau ▪ Privilégier les zones à bon potentiel en réseaux et équipements dans le scénario de développement ▪ Établir un projet de développement qui prend en compte la problématique liée aux eaux pluviales par des mesures restrictives sur les secteurs sensibles (gestion intégrée) ▪ Préserver du développement urbain et de l'imperméabilisation les zones humides et abords des cours d'eau pour maintenir leur fonctionnalité et assurer leur gestion ▪ S'inspirer du cycle naturel de l'eau en limitant l'imperméabilisation des sols, en encourageant le maintien d'espaces de pleine terre facteur de confort thermique et de qualité de vie, en favorisant l'infiltration et l'évapotranspiration des eaux pluviales dans les aménagements ▪ Encourager une gestion économe des ressources en eau à travers le développement du stockage des eaux pluviales 	<p>Développer une gestion durable des eaux de pluie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Limiter l'imperméabilisation des sols ▪ Préserver les champs d'expansion des crues et les zones non bâties pour assurer de grands espaces perméables ▪ Favoriser partout la capacité d'absorption des sols par le maintien ou la création d'espaces de pleine terre en milieu urbain ▪ Favoriser le revêtement perméable ou végétal des espaces de stationnement ▪ Promouvoir la gestion des eaux de pluie à la parcelle ▪ Systématiser le recours aux dispositifs de gestion intégrée des eaux pluviales ▪ Développer la récupération et le stockage des eaux de pluie ▪ Préserver les axes d'écoulement des cours d'eau et des fossés, notamment des fossés-mères, et les axes de ruissellement lors d'opérations d'aménagement <p>Adapter le développement du territoire aux capacités des équipements d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Porter une attention particulière à la gestion de l'usage de l'eau pour en assurer tant sa quantité que sa qualité ▪ Prendre en compte les capacités d'approvisionnement avant tout projet afin de sécuriser la ressource en eau potable ▪ Articuler le développement aux capacités des équipements d'assainissement des eaux usées et leur mise à niveau

Préserver des sols vivants

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La maîtrise de l'étalement urbain afin de conforter les espaces agricoles et naturels ▪ Préserver les principaux ensembles naturels et agricoles à forte capacité de stockage carbone : étendues d'eau, zones humides, haies, espaces boisés... 	<p>Considérer les sols comme ressource vivante contribuant à l'équilibre des écosystèmes et à la séquestration carbone</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Affirmer la protection des sols pour leurs qualités intrin-

<ul style="list-style-type: none"> L'arbre contribue fortement au stockage du carbone. Au-delà de préserver l'existant, il s'agit d'étendre et de renforcer la trame végétale du territoire que ce soit à l'échelle du bâtiment, de l'ensemble urbain ou du territoire 	<p>sèques (rôle dans l'équilibre des écosystèmes et la chaîne alimentaire, lutte contre le changement climatique, séquestration carbone, ...), comme ressource vivante limitée, fragile et difficilement renouvelable</p> <p>Concourir à la préservation des sols sur l'ensemble du territoire en s'engageant vers plus de sobriété foncière</p> <ul style="list-style-type: none"> Tendre vers plus de sobriété à l'égard de la ressource sol pour garantir les conditions d'un développement soutenable Réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la décennie précédant l'arrêt du PLUi-H Porter une ambitieuse stratégie foncière dans laquelle la dimension relative aux espaces naturels et agricoles est pleinement intégrée
---	--

Développer les énergies renouvelables et de récupération

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> Permettre un développement adapté des énergies renouvelables et de récupération, des réseaux d'énergie par leur prise en compte dès la phase de conception, notamment en favorisant l'intégration des énergies renouvelables dans les projets d'aménagement (ZAC,...) et les constructions neuves et les réhabilitations Accélérer la mise en place de dispositifs solaires photovoltaïques ou thermiques et encourager le développement ou le raccordement aux réseaux de chaleur existants pour répondre aux objectifs du SDE 	<p>Le solaire, une évidence pour la métropole</p> <ul style="list-style-type: none"> Appuyer le développement de la production d'électricité renouvelable sur la filière photovoltaïque Développer la production d'énergie solaire photovoltaïque et/ou thermique dans les opérations de constructions neuves et sur le patrimoine public métropolitain en mobilisant également les espaces résiduels ou de stationnement, dans les espaces urbanisés Faciliter le développement de la production d'énergie solaire photovoltaïque et/ou thermique, dans le cadre de projets de réhabilitation des constructions existantes Encourager et faciliter l'émergence de modèles économiques innovants comme l'autoconsommation collective ou les projets citoyens <p>Renforcer le développement des réseaux de chaleur urbains et encourager la géothermie et le bois-énergie</p> <ul style="list-style-type: none"> Poursuivre le développement des réseaux de chaleur urbains et promouvoir leur utilisation Mobiliser massivement des sources de chaleur renouvelable de territoire en développant les énergies comme le solaire, la biomasse, la géothermie, la chaleur de récupération de l'usine d'incinération ainsi que la chaleur fatale issue de l'industrie ou d'autres ressources Encourager et renforcer l'action de la Métropole en faveur du biogaz grâce à l'émergence d'une filière de méthanisation Encourager la géothermie et le bois-énergie

4.2. Axe 2 - Offrir un cadre de vie désirable dans une métropole des courtes distances

Renforcer le lien entre urbanisme-mobilités	
Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> Le confortement et l'amélioration de l'accessibilité et du rayonnement de la métropole via l'arrivée de la LGV au pôle d'échange de Matabiau, des AFNT, des 	<p>S'adosser au réseau de transports collectifs pour développer l'urbanisation</p> <ul style="list-style-type: none"> Permettre la mobilité de tous en limitant les nuisances et les

<ul style="list-style-type: none"> projets routiers, etc La maîtrise de l'usage de la voiture et de sa place dans la métropole, en faveur d'espaces publics adaptés à la multimodalité et la mise en œuvre d'une politique de stationnement dans l'espace privé et l'espace public, comme levier du report modal et de reconquête de l'espace public Le développement des modes actifs afin d'attirer de nouveaux usagers, notamment en lien avec les lieux générateurs de flux, et de limiter les émissions de gaz à effet de serre La transition vers une mobilité décarbonée La recherche de la cohérence entre le développement des mobilités et l'urbanisation du territoire dans des conditions favorables aux déplacements de courtes distances et à l'efficience des transports en commun. La promotion de la densité urbaine et la mixité des fonctions favorables aux déplacements de courtes distances (et donc aux modes actifs) et à l'efficience des transports en commun Réduire les consommations énergétiques participant notamment à réduire l'impact du territoire en terme d'émissions de GES, agir sur les déplacements, la performance énergétique des bâtiments existants, les formes urbaines, les éléments de nature en ville, la construction à énergie positive, bas carbone, biosourcée et circulaire Encourager les modes de déplacement actif et faciliter (accélérer) la décarbonation des transports motorisés Penser le développement de l'urbanisme selon les déplacements entre habitat/travail/loisirs Contribuer à ramener les concentrations de polluants air et bruit en dessous des seuils réglementaires en : <ul style="list-style-type: none"> s'appuyant sur la cohérence urbanisme transport pour limiter les émissions liées aux déplacements routiers et en favorisant les modes de déplacements alternatifs et la mixité fonctionnelle, améliorant la performance énergétique des bâtiments 	<ul style="list-style-type: none"> pollutions diverses (Gaz à Effet de Serre, dioxyde de carbone, dioxyde d'azote, particules fines en suspension, etc.). Améliorer la cohérence entre le développement urbain et l'offre en transports collectifs Accueillir en priorité les habitants dans le tissu urbain situé au contact de la desserte en transport en commun performante actuelle ou future (réseau structurant : métro, tram, gares, téléphérique, Linéo) en favorisant l'intensification urbaine Coconstruire projets urbains et offre multimodale, tout en développant la mixité de fonctions (habitat, économie résidentielle, équipements) Maîtriser le développement urbain dans les secteurs difficiles à desservir en transport en commun Faciliter les pratiques intermodales par une recherche de complémentarité entre les différents réseaux de transport alternatifs à la voiture individuelle et par des aménagements renforçant le report modal Rechercher la perméabilité des îlots par leur désenclavement et la limitation des voies en impasse, afin d'améliorer l'accessibilité aux arrêts de transports en commun
<p>Favoriser le développement des mobilités actives</p> <ul style="list-style-type: none"> Favoriser la continuité, la lisibilité, la sécurité, le confort et l'accessibilité des différents réseaux de desserte en modes actifs, qu'ils soient structurants ou locaux Poursuivre la constitution d'un maillage d'itinéraires piétons et cyclables lisibles, continus et sécurisés, notamment en favorisant les liaisons douces depuis, entre et au sein des centralités et des zones d'emploi et en recherchant la perméabilité des îlots pour réduire les distances Renforcer l'offre et la qualité de stationnement sécurisé pour les cycles à la fois à proximité des transports en commun, des équipements, des centralités, des activités économiques notamment tertiaires, et dans les nouveaux logements collectifs Développer les solutions coconstruites par les entreprises (Plan de Mobilité Employeur). 	<p>Accompagner l'émergence des nouveaux comportements</p> <ul style="list-style-type: none"> Hiérarchiser et optimiser le réseau de voirie afin de l'adapter à l'évolution du territoire Accompagner l'évolution du parc automobile vers des véhicules électriques, en prévoyant à l'échelle des projets les infrastructures de recharge électrique nécessaires Favoriser les pratiques alternatives à la voiture individuelle : covoiturage, autopartage Réduire l'offre de stationnement à destination (lieu de travail) afin de diminuer le recours à l'automobile pour effectuer les déplacements domicile-travail Encourager les démarches de mutualisation et de foisonnement de l'offre en stationnement afin de réduire la consommation d'espace Engager la mutation ou la désimperméabilisation des espaces de stationnement les plus propices
<p>Faire de la proximité un élément essentiel du cadre de vie et de réponse aux besoins des habitants</p>	

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement
--

Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le confortement et le développement des lieux de vie propices aux échanges et au vivre ensemble : partage, qualité et mise en scène de l'espace public notamment dans les espaces résidentiels périphériques ; développement du dynamisme des centralités ▪ La recherche de la cohérence entre le développement des mobilités et l'urbanisation du territoire dans des conditions favorables aux déplacements de courtes distances et à l'efficience des transports en commun. ▪ La promotion de la densité urbaine et la mixité des fonctions favorables aux déplacements de courtes distances (et donc aux modes actifs) et à l'efficience des transports en commun ▪ Le soutien à la diversification et au développement de la sphère productive, favorisant ainsi la fixation de l'emploi, à la fois en préservant la vocation des espaces dédiés à l'activité économique et en développant des capacités d'accueil de l'activité productive dans les tissus mixtes ▪ La mixité des tissus en organisant et en développant une offre d'équipements et de services complémentaires de l'activité commerciale de proximité ▪ L'anticipation et l'adaptation des besoins en nouveaux équipements au regard des projets d'urbanisation future et des projections démographiques ▪ La recherche de la nécessaire cohérence entre le contexte viaire et les formes urbaines dans un contexte de développement de la ville sur elle-même ▪ L'adaptation, de manière générale, de l'urbanisation à la capacité des différents réseaux 	<p>S'appuyer sur les centralités bien équipées pour accueillir les habitants dans les meilleures conditions</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueillir les nouvelles populations dans les centralités du territoire afin de promouvoir une « Métropole des proximités » ▪ S'appuyer sur les caractéristiques propres à chaque centralité, notamment la qualité de l'offre de services et de commerces et l'accessibilité en transport en commun pour favoriser la création de quartiers mixtes ▪ Limiter les risques de conflits d'usage entre l'habitat, l'activité et les équipements et préserver la dimension patrimoniale de certaines centralités ▪ Intensifier mais aussi diversifier l'offre d'habitat dans ses formes urbaines et ses typologies de logements ▪ Renforcer la présence de l'emploi, en matière d'économie résidentielle ▪ Faciliter la protection des linéaires commerciaux dans les centres-villes et coeurs de quartiers ▪ Rechercher une cohérence entre la polarisation du développement sur les centralités et la réalisation des grands équipements ▪ Inciter à la mutualisation des équipements pour accompagner la croissance démographique ▪ Considérer le confort climatique extérieur et intérieur, et aborder les aménagements au travers des prismes du confort thermique localisé et de la réduction de l'ICU, notamment en renforçant le maillage et l'accessibilité des îlots de fraîcheur
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduire les consommations énergétiques participant notamment à réduire l'impact du territoire en terme d'émission de GES, agir sur les déplacements, la performance énergétique des bâtiments existants, les formes urbaines, les éléments de nature en ville, la construction à énergie positive, bas carbone, biosourcée et circulaire ▪ Encourager les modes de déplacement actif et faciliter (accélérer) la décarbonation des transports motorisés ▪ Penser le développement de l'urbanisme selon les déplacements entre habitat/travail/loisirs ▪ Contribuer à ramener les concentrations de polluants air et bruit en dessous des seuils réglementaires en : <ul style="list-style-type: none"> ○ s'appuyant sur la cohérence urbanisme transport pour limiter les émissions liées aux déplacements routiers et en favorisant les modes de déplacements alternatifs et la mixité fonctionnelle, ○ améliorant la performance énergétique des bâtiments ▪ Veiller à la gestion des conflits et nuisances entre les différentes activités du territoire ▪ Anticiper l'évolution de la production de déchets en lien avec les nouvelles consignes de tri et les nouveaux usages, notamment le compostage et les encombrants. ▪ Adapter le dispositif de collecte et de traitement des déchets au développement urbain : densification du réseau des points d'apport volontaire, notamment enterrés (meilleure insertion paysagère, diminution des nuisances sonores, amélioration du tri et de la sécurité), adaptation de la capacité des structures de collecte et traitement... ▪ Optimiser la collecte des déchets dans les logements 	<p>Rechercher la sobriété et la proximité aux usagers dans l'implantation et l'aménagement des équipements</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioriser le développement sur les territoires qui sont à la fois les mieux desservis par les réseaux et qui répondent également aux autres critères urbains (diversité, desserte en transports collectifs, accessibilité piétonne et cyclable, etc.) ▪ Etendre ponctuellement les réseaux sur les territoires insuffisamment desservis ▪ Adosser le développement urbain sur une maîtrise opérationnelle forte, au travers de 3 grands cadres d'intervention : <ul style="list-style-type: none"> ○ Cibler l'intervention publique sur les secteurs les plus stratégiques ; ○ Gérer les mutations urbaines ; ○ Mieux guider l'action privée ▪ Poursuivre et encourager le développement des réseaux numériques sur le territoire ▪ Optimiser la gestion des déchets ▪ Permettre l'évitement de la production de déchets, particulièrement de déchets alimentaires, en incitant à la mise en place de composteurs, notamment dans les opérations d'ensemble et collectifs ▪ Faciliter le recyclage des déchets comme matière à valoriser en intégrant les nouveaux enjeux liés à la collecte, au tri et au traitement à la source dans les futures opérations et dans les espaces urbanisés existants ▪ Compléter le maillage des points de collecte pour le verre, le textile et les biodéchets ▪ Développer un réseau de déchetteries urbaines de petite taille et de proximité ou « écopoint » ▪ Promouvoir les actions des recycleries
	<p>Offrir à chaque habitant un espace de nature accessible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Faire de la préservation, du développement et de la structuration des espaces de nature et de loisirs un élément essentiel du confort urbain

<p>collectifs (locaux de stockage ou de pré-tri des encombrants, espaces dédiés à la mise en oeuvre d'équipements de compostage) et intégrer cette problématique dans chaque nouveau projet d'aménagement (locaux de stockage ou de pré-tri des encombrants)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer une pérennité de la vocation agricole sur les espaces cultivés, en lien avec un projet agricole et alimentaire de territoire ▪ Renforcer l'économie agricole locale au travers des circuits courts de proximité, accroître le potentiel nourricier local (notamment maraîchage, vergers et légumineuses) ▪ Préserver le capital foncier agricole en limitant les prélèvements sur les espaces cultivables en zones U et AU selon le principe éviter/réduire/compenser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ confort urbain ▪ Faciliter l'accès aux espaces verts quelle que soit leur nature ou leur taille et le mode de transport utilisé ▪ Consolider et développer le maillage d'espaces de nature accessibles en s'appuyant sur les espaces libres en milieu urbain <p>Promouvoir et conserver la dimension d'un paysage alimentaire local</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Préserver de l'activité agricole dans les espaces situés en dehors de l'enveloppe urbaine ▪ Favoriser l'activité maraîchère au sein du tissu urbain, en protégeant les espaces cultivés, mais également en promouvant des formes urbaines intégrant de nouvelles centralités vivrières ▪ Soutenir le déploiement du réseau de distribution en circuit court ▪ Veiller à l'équilibre et au maillage de commerce proposant des produits locaux et de qualité
<p>▪ Prendre en compte la vulnérabilité et la santé dans le projet d'aménagement</p>	<p>Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclure la réflexion sur la nature en ville dans les nouveaux projets d'aménagement ▪ S'appuyer sur la multifonctionnalité des espaces végétalisés pour faire face à la perte de biodiversité et au changement climatique (favoriser les formes urbaines limitant les îlots de chaleur notamment) ▪ Conserver la biodiversité intra-urbaine et la développer à travers la végétalisation des zones construites : rafraîchissement de l'atmosphère, stockage du CO₂, bien-être de la population, gestion du cycle de l'eau...) ▪ S'inspirer du cycle naturel de l'eau en limitant l'imperméabilisation des sols, en encourageant le maintien d'espaces de pleine terre facteur de confort thermique et de qualité de vie, en favorisant l'infiltration et l'évapotranspiration des eaux pluviales dans les aménagements ▪ Prendre en compte les couloirs de ventilation existants dans l'aménagement pour faire respirer la ville et dégager les stockages de chaleur, de polluants ou d'allergènes ▪ Placer la question de la réduction de l'îlot de chaleur urbain au cœur des pratiques urbaines et à différentes échelles spatiales ▪ Considérer le confort climatique extérieur et intérieur, et aborder les aménagements au travers des prismes du confort thermique localisé et de la réduction de l'ICU, notamment en renforçant le maillage et l'accessibilité des îlots de fraîcheur ▪ Végétaliser avec harmonie en considérant la gestion <p>Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promouvoir un urbanisme résilient qui intègre la vulnérabilité des biens et des personnes à la façon de penser et d'organiser la ville, en portant une attention particulière aux personnes sensibles (enfants, personnes âgées, malades) afin d'assurer leur protection <p>Réduire les îlots de chaleur urbain</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Protéger les grands espaces arborés et des grandes masses d'eau du territoire ▪ Préserver des couloirs de vent et de brises naturelles pour permettre la ventilation à grande échelle du territoire ▪ Rechercher des percées bâties en adéquation avec le sens des vents dominants ou à proximité d'espaces végétalisés ▪ Favoriser les structures générant de l'ombre, notamment sur les façades exposées sud ▪ Conserver ou recréer des espaces perméables et végétalisés ▪ Favoriser le choix de matériaux de construction et de revêtement de façade et de surface aux caractéristiques thermiques avantageuses
	<p>Mettre en œuvre une gestion intégrée du risque inondation et mouvement de terrain et prendre en compte le risque incendie pour réduire la vulnérabilité du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Préserver les espaces et fonctionnalités des champs d'expansion des crues et des zones humides ▪ Rechercher la perméabilité des sols ▪ Interdire les constructions en zones d'aléa fort et à l'arrière des digues

<p>des espaces verts et leur intégration dans le cycle de l'eau (gestion intégrée des eaux pluviales) pour maxi-miser les effets localisés d'amélioration du confort thermique et la réduction de l'ICU</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Penser le développement et l'organisation de la ville (densité, zones d'habitat, zones d'activités, établissements sensibles ...) en fonction de l'exposition des populations et des biens aux risques (PPRN, PPRT et autres sources de nuisances) et des enjeux de santé publique ▪ Intégrer la gestion du risque inondation par ruissellement dans les projets d'aménagement et les opérations de renouvellement urbain, en limitant l'imperméabilisation des sols, en systématisant la gestion intégrée des eaux pluviales et en adaptant les bâtis et équipements, notamment en évitant de construire sur les axes de ruissellement et dans les zones de forte accumulation ▪ Interdire toute construction, plantation ou activité incompatible avec la bonne gestion des ouvrages de protection contre les inondations, notamment les bassins d'orage, les digues et leurs ouvrages annexes (portes de crues, batardeaux, vannes etc. ...) ▪ Préserver les espaces et les fonctionnalités des champs d'expansion de crue et des zones humides ▪ Favoriser la multifonctionnalité des espaces inconstructibles (gestion des eaux pluviales, support de biodiversité...) ▪ Limiter l'imperméabilisation des sols et systématiser la gestion intégrée des eaux pluviales dans les aménagements pour limiter le risque d'inondation par ruissellement ▪ Prendre en compte l'exposition des populations aux pollutions de l'air et au bruit, notamment des populations les plus vulnérables ▪ Assurer un environnement sonore de qualité par un développement urbain équilibré : préservation de zones de calme, maîtrise du développement urbain sous contraintes (PEB, infrastructures de transport terrestre, notamment en anticipant les nuisances sonores sur les lignes ferrées pouvant connaître une augmentation de cadencement, prise en compte de l'environnement sonore dans les projets urbains (forme urbaine, qualité acoustique de l'habitat, paysage sonore des espaces public, ...) ▪ Maîtriser le développement urbain à proximité des principales sources de pollution atmosphérique (grosses infrastructures routières) en limitant l'accueil de nouvelles populations, notamment les plus sensibles et en intégrant la qualité de l'air dans les opérations d'aménagement et le renouvellement urbain des secteurs les plus exposés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préserver les abords des ouvrages de protection contre les crues de toute construction et plantation inappropriée ▪ Intégrer les enjeux et besoins liés à la gestion du risque incendie sur le territoire, notamment dans les franges entre espaces urbanisés et espaces naturels et sur les friches situées à proximité des zones résidentielles
<p>Prévenir l'exposition de la population aux nuisances anthropiques : pollution de l'air et sonore et risques technologiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne pas augmenter les populations, notamment les plus sensibles, dans des secteurs soumis à des nuisances importantes et cumulées ▪ Intégrer les risques et les nuisances aux choix d'aménagement à toutes les échelles dans une logique d'évitement et de réduction de l'exposition 	

Conforter l'identité du territoire pour renforcer l'attachement des habitants

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La prise en compte du paysage dans la conception des projets urbains ▪ Le confortement de l'identité architecturale et paysagère de la Métropole : intégration de la question du patrimoine (d'aujourd'hui et de demain) dans le PLUi-H : protection des ensembles urbains et/ou paysagers 	<p>Conforter les paysages comme vecteur d'identité</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Limiter l'impact du développement urbain sur les espaces naturels et agricoles ▪ Gérer les espaces de transition (franges), en maîtrisant l'étalement urbain ▪ Maintenir les coupures d'urbanisation

<ul style="list-style-type: none"> ▪ de grande sensibilité, prise en compte du patrimoine plus « modeste », grands projets, promotion de la TVB notamment comme élément essentiel du cadre de vie ▪ Maîtriser l’étalement urbain en garantissant notamment le maintien des coupures d’urbanisation majeures et la préservation des vues remarquables ▪ Gérer les espaces de transition entre les espaces urbanisés et les espaces agricoles, naturels et forestiers ▪ Traiter les entrées de ville de façon à mieux les intégrer dans leur environnement ▪ Conserver la biodiversité intra-urbaine et la développer à travers la végétalisation des zones construites : rafraîchissement de l’atmosphère, stockage du CO₂, bien-être de la population, gestion du cycle de l’eau... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intégrer les enjeux paysagers à l’échelle des projets urbains mixtes ou économiques : ▪ Préserver et mettre en valeur le Canal du Midi dans les projets d’aménagement futur ▪ Révéler le rôle de vitrine du territoire des entrées de ville <p>Protéger et mettre en valeur les patrimoines bâtis et paysagers du territoire à l’échelle des quartiers</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Protéger et mettre en valeur des patrimoines bâtis et paysagers exceptionnel du territoire ▪ Prendre en compte le patrimoine « plus commun » des quartiers, faubourgs, centres-bourgs périurbains ou plus ruraux ainsi que le patrimoine architectural et vernaculaire agricole ▪ Accompagner et concilier la modernité avec le traditionnel, notamment en favorisant les projets permettant une évolution du bâti tout en conservant la qualité patrimoniale ▪ Préserver et mettre en valeur les structures et compositions végétales des espaces publics ou privés ▪ Rechercher une forte qualité architecturale pour les projets qui contribuent à faire évoluer la silhouette et les paysages de la métropole ▪ Privilégier le développement d’écoquartiers métropolitains, d’architectures biomimétiques, et plus globalement l’engagement dans un processus « d’éco-développement urbain »
---	---

Offrir aux habitants un haut niveau de qualité urbaine et environnementale

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l’Etat Initial de l’Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La promotion d’un urbanisme de projet privilégiant la qualité de l’espace public et de l’architecture ; politique foncière et recherche de l’intervention publique la mieux adaptée au contexte ▪ Le confortement et le développement des lieux de vie propices aux échanges et au vivre ensemble : partage, qualité et mise en scène de l’espace public notamment dans les espaces résidentiels périphériques ; développement du dynamisme des centralités ▪ La massification de la rénovation énergétique et l’isolation des logements pour répondre à l’enjeu climatique ▪ La maîtrise de l’usage de la voiture et de sa place dans la métropole, en faveur d’espaces publics adaptés à la multimodalité et la mise en œuvre d’une politique de stationnement dans l’espace privé et l’espace public, comme levier du report modal et de reconquête de l’espace public ▪ La densification, la requalification, l’amélioration de la qualité urbaine des zones économiques et commerciales existantes et notamment en entrée de ville ▪ Inclure la réflexion sur la nature en ville dans les nouveaux projets d’aménagement ▪ Massifier la rénovation globale et performante des bâtiments ▪ Intégrer les principes de la conception bioclimatique et de sobriété à l’échelle des bâtiments neufs et anciens ainsi que dans les projets d’aménagement (ZAC,...) ▪ Considérer le confort climatique extérieur et intérieur, et aborder les aménagements au travers des prismes du confort thermique localisé et de la réduction de l’ICU, notamment en renforçant le maillage et l’accessibilité des îlots de fraîcheur 	<p>Promouvoir des formes urbaines répondant aux multiples enjeux urbains.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Veiller à une diversification des formes urbaines permettant de mettre en œuvre une intensité urbaine accrue ▪ Développer des projets qui favorisent une nature générant un cadre de vie attractif ▪ Favoriser le confort climatique des espaces publics et privés par la prise en compte et l’application des principes de conception bioclimatique dans les projets urbains ▪ Promouvoir la conception d’îlots traversants et perméables ▪ Veiller à proposer des formes urbaines confortant la physionomie des tissus urbains qualitatifs ▪ Favoriser des formes urbaines avec des densités adaptées au contexte urbain existant et projeté <p>Aménager des espaces publics respectueux de leurs usagers</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Partager l’espace public entre les différents modes de déplacements afin de faciliter l’accès à la ville pour tous, et de diminuer les nuisances liées à l’usage des véhicules motorisés ▪ Renforcer la place du stationnement sur l’espace privé, en règle générale peu contraint, afin de permettre d’autres usages de l’espace public ▪ Intégrer l’offre de stations de recharge pour les voitures dans les fonctions que doit supporter l’espace public ▪ Mieux organiser les pratiques de logistique urbaine afin de limiter l’impact sur le cadre de vie ▪ Faciliter l’accessibilité des espaces publics pour l’ensemble des habitants, avec une attention particulière pour les populations à mobilité réduite <p>Développer la performance énergétique et la conception bioclimatique des bâtiments</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Massifier la rénovation énergétique des bâtiments existants

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limiter les contraintes réglementaires pour favoriser les projets de rénovation énergétique tout en préservant leur qualité architecturale ▪ Concevoir des bâtiments bas carbone et économies en énergie ▪ Minimiser l'impact carbone des bâtiments publics en s'inscrivant dans des démarches de labellisation exigeantes ▪ Intégrer le principe d'une ventilation naturelle dans tous nouveaux bâtiments, particulièrement les logements ▪ Encourager le recours aux matériaux biosourcés ▪ Aménager les espaces extérieurs de manière à favoriser le confort thermique des espaces publics comme privés
Offrir à chacun de bonnes conditions d'habitat	
Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'intégration des fortes attentes en matière de qualité de vie et d'usage des ménages (pièce supplémentaire pour télétravailler, espaces extérieurs privatifs ou communs, lumière naturelle, vue...) mises en avant par la crise sanitaire et indispensables au maintien de l'attractivité du territoire ▪ L'intensification de la requalification de l'habitat locatif social, des copropriétés fragilisées et la lutte contre l'habitat indigne ▪ La massification de la rénovation énergétique améliorant le confort d'hiver comme d'été et luttant contre la précarité énergétique dans le logement pour répondre à la fois aux enjeux climatique et social 	<p>Lutter contre le mal logement</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuivre et amplifier les actions de requalification du parc de logements existants, public et privé ▪ Impulser des rénovations énergétiques performantes, intégrées à des programmes de travaux complets ▪ Poursuivre le plan d'actions métropolitaines d'accompagnement des copropriétés dégradées des années 1950 à 1990 ▪ Poursuivre et renforcer les actions de lutte contre l'habitat indigne, la résorption des situations résiduelles d'immeubles vétustes et de la vacance de longue durée <p>Développer la qualité d'usage des logements</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Offrir aux habitants une ville adaptée aux usages et aux besoins contemporains qui constitue une véritable alternative à l'étalement urbain et participe au bien-être des habitants de la métropole ▪ Porter une attention particulière dans chaque projet à l'organisation de la promiscuité des vues entre bâties afin de préserver l'intimité des résidents ▪ Rechercher la qualité d'usage, la qualité acoustique et le confort climatique des logements ▪ Obtenir une offre de logements suffisamment diversifiée pour répondre aux besoins des différents âges et temps de la vie ▪ Garantir la réversibilité des usages des logements, qu'il s'agisse de logements classiques ou de résidences dédiées

4.3. Axe 3 - Préparer la métropole de demain : innovante, solidaire et attractive

	Répondre aux besoins en logements pour tous
Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mise en œuvre des conditions d'une production de logements et d'hébergements à la hauteur de tous les besoins dans un contexte imposant le développement de la ville sur elle-même ▪ Une relance forte et rapide de la production de logements locatifs sociaux et très sociaux et l'accession sociale à la propriété, notamment pérenne ▪ Le développement d'une offre locative privée à vocation sociale en complément de la production locative sociale dans le parc public 	<p>Produire suffisamment de logements</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se donner les moyens de répondre à son attractivité en maintenant un niveau de croissance à 9000 habitants supplémentaires par an en lien avec les tendances passées, ▪ Préserver la qualité d'accueil qui participe au rayonnement du territoire ▪ Maintenir une diversité de population ▪ Produire environ 7200 logements par an <p>Produire les logements prioritairement dans l'enveloppe</p>

	<p>urbaine existante</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Privilégier l'accueil de logements en densification des espaces urbanisés ▪ Localiser la production nouvelle de logements à proximité des lieux d'emploi, des transports en commun et des parcours de mobilité active, des équipements et services, tout en protégeant la population des risques, dans le respect de la Trame Verte et Bleue et du maintien d'une activité agricole de proximité ▪ Dimensionner la production de logements de chaque commune à ses possibilités de densification des espaces urbanisés, aux opérations publiques existantes en extension et à la nécessité de rééquilibrer l'offre en logements afin de répondre au besoin croissant de logements bon marché
	<p>Assurer la mixité sociale et un équilibre social de l'habitat dans les territoires</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mieux accueillir les publics fragiles et prioritaires du territoire tout en veillant à l'équilibre social des quartiers ▪ Poursuivre le rééquilibrage de l'offre de logements et l'augmentation de la mixité sociale dans la métropole ▪ Impulser un meilleur maillage territorial de l'offre de logements à bas et très bas loyers dans l'ensemble des communes de la métropole ▪ Transformer les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour les rendre attractifs et favoriser une mixité d'occupation des logements à toutes les échelles, jusqu'au palier
	<p>Satisfaire des besoins en forte croissance en logements et habitat dédié abordables</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Répondre aux besoins de tous ceux qui souhaitent vivre dans la métropole, aux différentes étapes de la vie et quels que soient leurs revenus ▪ Renforcer l'attractivité du territoire métropolitain auprès des familles en proposant une offre accessible, variée (typologies de logements, surfaces, formes urbaines) et de qualité ▪ Produire au moins 35% de logements sociaux, dont une partie significative de logements à très bas loyer ▪ Développer l'offre de logements et d'hébergements à bas et très bas loyers ▪ Développer les solutions d'accueil et d'habitat des gens du voyage ▪ Assurer la diversité des résidences dédiées proposées et des publics auxquels elles s'adressent ▪ Définir avec soin l'implantation des résidences dédiées sur le territoire de la métropole au regard des équilibres territoriaux observés
	<p>Le rôle crucial d'un volet habitat dans la stratégie foncière métropolitaine pour permettre la production de logements pour tous au sein des espaces déjà urbanisés</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incrire dans la stratégie foncière métropolitaine, un volet habitat dimensionné pour faciliter l'accès au foncier des opérateurs du logement social

Mettre en œuvre une politique d'organisation et de valorisation des activités et des territoires de l'économie, pour améliorer les conditions d'accueil des entreprises

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le soutien aux filières stratégiques et d'excellence ▪ Le soutien à la diversification et au développement de la sphère productive, favorisant ainsi la fixation de l'emploi, à la fois en préservant la vocation des espaces dédiés à l'activité économique et en développant des capacités d'accueil de l'activité productive dans les tissus mixtes ▪ La satisfaction de la pluralité des besoins d'un tissu économique diversifié et la mise en œuvre de conditions favorables au développement des entreprises locales ▪ La densification, la requalification, l'amélioration de la qualité urbaine des zones économiques et commerciales existantes et notamment en entrée de ville ▪ La requalification du parc tertiaire en voie d'obsolescence ▪ Le maintien des équilibres territoriaux du commerce en s'adaptant aux nouveaux modes de consommation et en s'appuyant sur : la polarisation de l'offre dans les pôles existants, le développement et la diversification de l'offre commerciale pour répondre à la croissance démographique, une nouvelle géographie du commerce à anticiper pour s'adapter aux nouveaux modes de consommation (format plus petits, e-commerce, ...) ▪ La mixité des tissus en organisant et en développant une offre d'équipements et de services complémentaires de l'activité commerciale de proximité ▪ La valorisation du potentiel de développement lié à l'économie touristique et de loisirs et le renforcement de l'accueil touristique avec le développement notamment d'une offre en hébergement haut de gamme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuivre l'implication de la Métropole pour accélérer la diversification et la décarbonation de son économie et permettre le développement de nouvelles activités génératrices d'emplois ▪ Accompagner leur mutation vers l'avion bas carbone et le new-space ▪ Consolider les écosystèmes propices au redéploiement des activités et savoir-faire locaux ▪ S'appuyer sur un dialogue ouvert à une échelle élargie afin de permettre l'émergence de projets de coopération territoriale répondant aux enjeux de desserrement économique
	<p style="color: green;">Amplifier le rayonnement de Toulouse Métropole comme destination d'excellence économique et touristique</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accélérer le développement des filières stratégiques et des campus d'excellence ▪ Thématiser les espaces économiques afin d'améliorer la lisibilité de l'offre, de favoriser la création de clusters et le renforcement des écosystèmes économiques ▪ Renouveler les zones économiques dans une perspective de sobriété foncière mais également d'amélioration du paysage et du fonctionnement urbain de ces espaces ▪ Renforcer le potentiel de recherche et d'innovation pour favoriser son intégration dans le monde économique ▪ Favoriser le développement d'équipements et d'infrastructures qui participent au rayonnement du territoire ▪ Développer et moderniser les pépinières et hôtels d'entreprises ▪ Accompagner la filière touristique dans une logique de proximité ▪ Renforcer l'offre d'hébergements et d'équipements touristiques du territoire ▪ Favoriser les nouveaux modèles du tourisme de loisirs, d'affaires et d'événementiel ▪ Mettre en réseau les sites touristiques majeurs et le petit patrimoine afin de développer des circuits touristiques dans la métropole <p style="color: green;">Régénérer les espaces économiques par un aménagement permettant une disponibilité foncière et immobilière</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintenir une capacité d'accueil cohérente au regard de l'attractivité du territoire et des besoins des entreprises ▪ Préserver, densifier et renouveler les zones d'activités dédiées ▪ Renforcer les possibilités d'accueil dans les zones mixtes ▪ Développer une stratégie foncière pour promouvoir la mutation des territoires stratégiques ▪ Favoriser l'émergence de nouveaux modèles de construction innovants ▪ Accompagner le parcours résidentiel des entreprises sur le territoire ▪ Accompagner l'évolution des pôles commerciaux ▪ Assurer la mutation des pôles commerciaux monofonctionnels en voie d'obsolescence tout en maintenant une prédominance économique ▪ Réorganiser l'offre tertiaire ▪ Soutenir la programmation de bureaux dans le secteur du

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ centre-ville toulousain ▪ S'inscrire dans un processus de régulation et de phasage de l'offre tertiaire à l'échelle métropolitaine ▪ Développer les nouveaux projets uniquement dans les espaces urbanisés, en veillant à maintenir un volume cohérent au regard de l'offre déjà existante sur le territoire <p>Assurer un développement équilibré des activités économiques sur l'ensemble de la métropole</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Structurer une offre complémentaire en lien avec l'économie résidentielle ▪ Encourager le maintien et le développement des activités liés à "l'après première vie", à la transition écologique, à l'économie circulaire, à l'économie sociale et solidaire et aux industries culturelles et créatives grâce à un maillage de territoires économiques de proximité et au sein du tissu urbain mixte ▪ Renforcer les possibilités d'accueil dans les zones mixtes ▪ Maintenir les équilibres territoriaux en s'adaptant et en encadrant les besoins liés aux nouveaux modes de consommation ▪ Interroger les déploiements futurs du commerce à partir des équilibres territoriaux établis ▪ Limiter la création de nouvelles surfaces commerciales aux espaces déjà urbanisés ▪ Polariser l'offre commerciale au sein des pôles commerciaux de périphérie ou urbains existants ▪ S'appuyer sur le déploiement prioritaire d'une offre commerciale de proximité diversifiée au plus près des zones résidentielles ▪ Privilégier les espaces les mieux desservis par les transports en commun et les modes actifs et qui proposent une mixité de fonctions urbaines et d'aménités (équipements publics, santé, ...) ▪ Agir en faveur de la protection et de la revitalisation des fonctions commerciales dans les centres-villes et les centralités de proximité et les polarités commerciales ▪ Développer le maillage des espaces logistiques, support de vitalité économique et de la qualité de vie en zone urbaine ▪ Structurer, de manière intégrée, l'organisation de la chaîne logistique ▪ Identifier des implantations préférentielles pour la logistique urbaine afin de permettre la création de hubs dédiés au plus près des clients à desservir ▪ Soutenir le développement des filières agricoles et agroalimentaires locales ▪ Soutenir le déploiement du réseau de distribution en circuit court ▪ Développer la transformation et l'approvisionnement en produits locaux qui sont marqueurs d'une identité territoriale ▪ Allouer des espaces dédiés au développement économique des filières agricoles et alimentaires de qualité
--	---

Conduire une stratégie foncière métropolitaine ambitieuse pour mettre en œuvre le projet

Enjeux issus du Diagnostic Territorial et de l'Etat Initial de l'Environnement	Sous-orientations et objectifs du PADD répondant à ces enjeux
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mise en œuvre des conditions d'une production de logements et d'hébergements à la hauteur de tous les besoins dans un contexte imposant le développement de la ville sur elle-même ▪ L'anticipation et l'adaptation des besoins en nouveaux équipements au regard des projets d'urbanisation future et des projections démographiques 	<p>Une démarche globale pour accompagner le développement de la ville sur elle-même et la protection des ressources du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anticiper le développement urbain prioritairement au sein des espaces déjà urbanisés ▪ Connaître les besoins des politiques publiques

<ul style="list-style-type: none"> ▪ La maîtrise de l'étalement urbain afin de conforter les espaces agricoles et naturels 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apprécier avec justesse et en amont des projets, l'impact des coûts induits sur la charge foncière (dépollution, libération...) ▪ S'inscrire dans une approche foncière « tactique » en se positionnant sur les fonciers les plus stratégiques pour les aménagements projetés et dans une perspective de constitution de réserves foncières ▪ Optimiser l'accueil des fonctions urbaines sur les sites les mieux adaptés ▪ Favoriser l'utilisation transitoire des fonciers ▪ Optimiser le foncier détenu par les collectivités, l'Etat et plus généralement les grands propriétaires fonciers ▪ Maîtriser les valeurs foncières pour limiter leur impact sur les politiques publiques et préserver l'accès à la ville pour tous ▪ S'attacher à ce que l'activité foncière de la collectivité ne contribue pas à la spirale inflationniste ▪ Inscrire des gisements fonciers dans le phasage des projets afin de coordonner leur urbanisation avec la capacité du secteur à accueillir de nouveaux habitants (équipements etc). ▪ Mobiliser des outils réglementaires tels que les emplacements réservés, les servitudes ..., et particulièrement ceux liés à la production du logement (SPL, ERL, ...) et à la création d'équipements publics
<p>Des outils adaptés et mis au service de la stratégie foncière métropolitaine</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la montée en compétence de la collectivité ▪ Créer une synergie entre développement de l'ingénierie et action foncière. 	

1_C_2 : EXPLICATION DES CHOIX RETENUS POUR ÉTABLIR LE POA POUR L'HABITAT

PARTIE 1 : LA RÉPARTITION DE L'ACCUEIL DÉMOGRAPHIQUE ET DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

1.1. Justification de l'armature territoriale

L'armature territoriale correspond à l'identification de groupes de communes partageant des caractéristiques similaires et jouant des rôles plus ou moins structurants dans l'organisation et l'aménagement du territoire (accueil de population et d'emplois, présence d'équipements, de services et de commerces, desserte en transports collectifs...). Elle est déterminante pour la construction du projet de développement du territoire porté par le PLUi-H.

Une première proposition de groupes de communes a été établie sur la base de travaux préalables menés par l'AUAT à plus grande échelle, celle de la Grande Agglomération Toulousaine. L'objectif de ces travaux était de hiérarchiser les communes selon leur niveau de rayonnement au sein du territoire à partir de différents critères statistiques. Deux critères supplémentaires (en plus de ceux sur la démographie et l'emploi déjà mobilisés dans les chapitres précédents) ont été retenus, afin de refléter les usages et les besoins courants des habitants :

- La diversité des équipements par gamme (proximité / intermédiaire / supérieur) (Insee BPE 2019)
- Le niveau de desserte en transports en commun (métro, tramway, gare, Linéo, bus urbain, transport à la demande, bus interurbain) (SNCF 2019, Tisséo Collectivités 2021)

La gamme de classification des équipements est fournie par la Banque permanente des équipements (BPE) de l'Insee :

- Equipements de proximité : école, poste, boulangerie, pharmacie, restaurant, médecin, plombier, bibliothèque, etc.
- Equipements intermédiaires : collège, banque, supermarché, station-service, service des impôts, crèche, sage-femme, etc.
- Equipements supérieurs : lycée, Pôle emploi, hypermarché, urgences, spécialistes santé, cinéma, gare, musée, etc.

Des seuils ont été fixés pour chaque critères afin de définir cinq niveaux de rayonnement. Pour appartenir à un niveau, la commune doit correspondre au seuil fixé pour chaque critère.

	Démographie	Emploi	Niveau d'équipements	Accessibilité
Niveau 1	> 20 000 habitants	> 10 000 emplois	Au moins 75% de la diversité des équipements par gamme	Métro, tramway ou gare
Niveau 2	> 3 500 habitants	> 3 500 emplois	Au moins 40% de la diversité des équipements par gamme	Métro, tramway, gare ou Linéo
Niveau 3	> 3 500 habitants	> 1 500 emplois	Au moins 25% de la diversité des équipements par gamme	Métro, tramway, linéo, bus urbain ou train
Niveau 4	> 2 000 habitants	Pas de seuil minimal	100% de diversité des équipements de la gamme de proximité ou plus de 80% de diversité des équipements de la gamme intermédiaire	Desserte en transports collectifs
Niveau 5	Pas de seuil minimal	Pas de seuil minimal	Pas de seuil minimal	Pas de seuil minimal

Seuils retenus pour la hiérarchisation des groupes de communes

A l'issue de cette hiérarchisation, les 37 communes de Toulouse Métropole sont réparties selon 5 groupes. Les différents échanges politiques et techniques ont réduit le nombre de groupes afin de mieux les équilibrer et de mieux refléter les grandes logiques d'organisation et de fonctionnement attendues du territoire. A ce stade, l'armature territoriale se décline selon trois niveaux :

- Les grands pôles urbains : vitrines métropolitaines, portes d'entrée du territoire bénéficiant d'une desserte en transports en commun et d'une diversité exceptionnelle d'équipements ;

- Les communes relais : elles ont un rôle intermédiaire entre le local et le métropolitain, dont le rayonnement se fait à l'échelle de leur bassin de vie;
- Les communes de proximité : elles assurent leurs fonctions de proximité.

Les profils des communes du groupe « communes relais » étant très divers, il est apparu, au cours des échanges politiques relatifs à la définition de l'armature, la nécessité de distinguer au sein de ce groupe, les communes assurant une partie des fonctions des grands pôles urbains. Deux communes de Toulouse Métropole ont été identifiées pour rejoindre ce niveau intermédiaire des « **Pôles urbains** » :

- Balma : en raison de son poids de population et d'emplois, de la présence du terminus de la ligne A du métro ainsi que de la présence d'équipements à fort rayonnement culturel (La Grainerie, Interférence).
- Tournefeuille : en raison de son poids très important de population (3ème ville du département après Toulouse et Colomiers), de l'implantation d'équipements à fort rayonnement culturel (Le Phare, l'Usine), de la présence de la base de loisirs de la Ramée.

Enfin, un reclassement de deux communes de proximité vers les communes relais a été opéré au regard de leurs caractéristiques particulières :

- Pibrac, disposant d'une gare et de nombreux équipements, a été repositionnée en commune-relais au regard de son rayonnement dans son bassin de vie.
- Villeneuve-Tolosane a vu sa desserte en transport en commun améliorée au début de l'année 2023 via le lancement de la ligne Linéo 11.

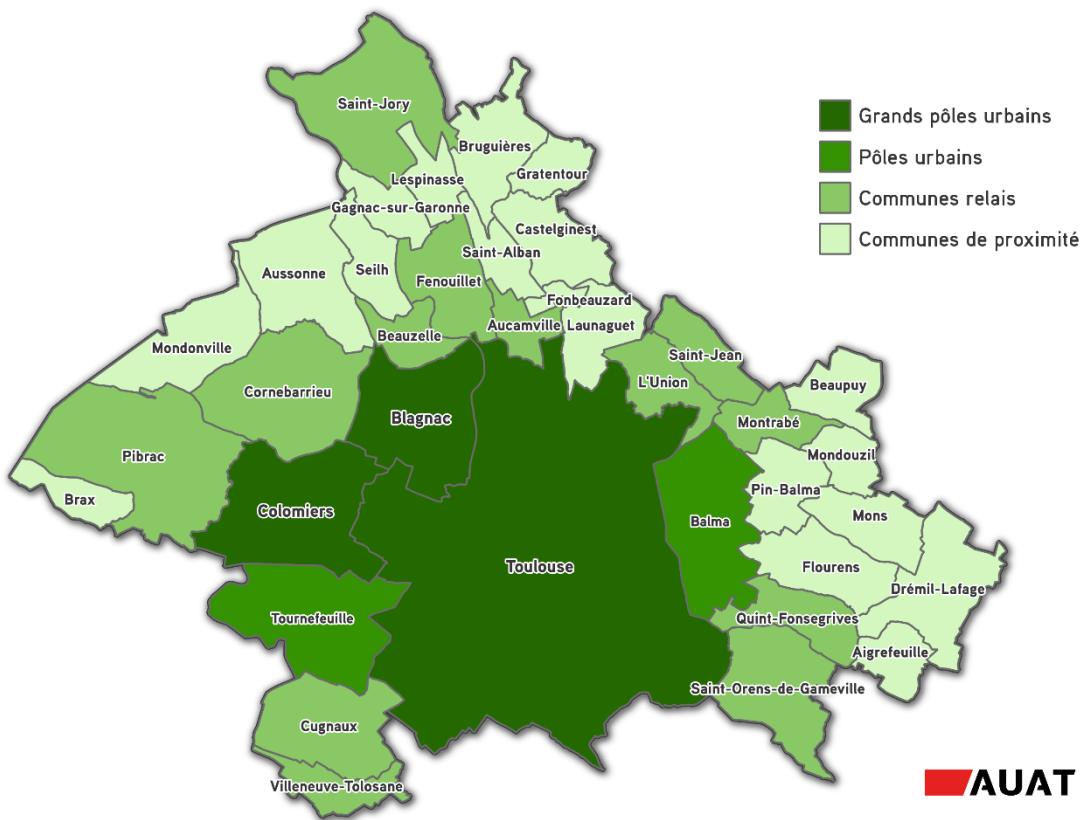
Résultat de la hiérarchisation statistique

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5		
Toulouse	Balma	Cugnaux	Saint-Jory	Saint-Alban	Mondonville	Lespinasse
Blagnac	Tournefeuille	Cornebarrieu	Beauzelle	Bruguières	Drémil-Lafage	Flourens
Colomiers	L'Union Saint-Orens-de-Gameville	Saint-Jean Fenouillet Quint-Fonsegrives Aucamville	Montrabé	Launaguet Villeneuve-Tolosane Pibrac Aussonne Castelginest	Gagnac-sur-Garonne Gratentour Seilh Fonbeauzard	Mons Beaupuy Pin-Balma Aigrefeuille Mondouzil

Grands pôles urbains	Pôles urbains	Communes relais		Communes de proximité		
Toulouse	Balma	L'Union	Aucamville	Saint-Alban	Gagnac-sur-Garonne	Mondouzil
Blagnac	Tournefeuille	Saint-Orens-de-Gameville	Saint-Jory	Bruguières	Lespinasse	Gratentour
Colomiers		Cugnaux	Beauzelle	Launaguet	Flourens	Seilh
		Cornebarrieu	Montrabé	Aussonne	Mons	Fonbeauzard
		Saint-Jean	Villeneuve-Tolosane	Castelginest	Beaupuy	Brax
		Fenouillet	Pibrac	Mondonville	Pin-Balma	
		Quint-Fonsegrives		Drémil-Lafage	Aigrefeuille	

Groupes de communes de l'armature territoriale retenue pour Toulouse Métropole

Etapes de définition de l'armature territoriale de Toulouse Métropole en quatre groupes de communes



Groupes de communes de l'armature territoriale de Toulouse Métropole

1.2. Justification de la répartition de l'accueil et de la production de logements par groupes de communes

L'estimation du besoin de production de 72 000 logements à l'échelle de Toulouse Métropole entre 2025 et 2035 a été déclinée en fourchettes de production de logements par groupes de communes. La déclinaison par groupe de communes a été réalisée selon la même méthode et les mêmes principes que ceux utilisés pour définir l'objectif global (méthode du point mort et effet démographique). Cette méthode repose sur les quatre grands paramètres dont les hypothèses ont été déclinées pour chaque groupe de communes : accueil démographique ; taille moyenne des ménages horizon 2035 ; évolution du nombre de logements vacants et résidences secondaires ; taux de mutation dans le parc existant.

1.2.1. La répartition de l'accueil démographique par groupe de communes de l'armature

La répartition de l'objectif d'accueil de 90 000 habitants supplémentaires dans la Métropole entre 2025 et 2035 s'est appuyée sur les éléments issus du diagnostic et sur le résultat des différents temps d'échanges politiques ainsi que sur le rôle dévolu à chaque groupe dans l'armature.

1.2.1.1. Une dynamique démographique actuelle qui bénéficie proportionnellement davantage aux communes relais et aux communes de proximité

Un état des lieux de la population et de la dynamique d'accueil démographique passée a été réalisé pour l'ensemble de la Métropole puis à l'échelle de chaque groupe de communes. Pour la population, l'année de référence est 2019 (dernier millésime du recensement disponible au moment des travaux). La méthodologie du recensement répondant à des cri-

tères précis, le millésime 2019 ne peut se comparer qu’aux millésimes 2013 et 2008. Si l’analyse des dynamiques démographiques a été réalisée pour les deux périodes d’observation, montrant des résultats similaires, c’est la période la plus récente (2013-2019) qui a été retenue pour la suite afin d’approcher au mieux la réalité actuelle du territoire.

Sans être en mesure de bouleverser les grands équilibres territoriaux, les dynamiques démographiques des dernières décennies ont tout de même participé à redessiner le territoire en intensifiant l’accueil au sein des communes de périphérie. Les grands pôles urbains composés de Toulouse, Colomiers et Blagnac représentent 70% de la population de la Métropole en 2019, mais seulement 64% de la croissance démographique observée entre 2013 et 2019.

A l’inverse, les communes relais et communes de proximité représentent un habitant sur quatre de la Métropole (24%) mais ont accueilli 30% de la croissance passée. Si ce déséquilibre entre le poids des groupes de communes et leur contribution à la croissance est une réalité, il questionne également sur ses causes et sur les enjeux autour du cadre de vie et de l’offre en services/équipements des communes concernées par ces fortes croissances.

Armature territoriale	Population 2013	Population 2019	Poids de la strate dans la population en 2019	Croissance démographique 2013-2019	Ventilation de la croissance démographique 2013-2019	Taux d'évolution annuel moyen 2013-2019
Grands pôles urbain	519 569	558 958	70%	39 389	64%	1,23%
Toulouse	458 298	493 465	62%	35 167	57%	1,24%
Blagnac - Colomiers	61 271	65 493	8%	4 222	7%	1,12%
Pôles urbains	41 135	44 742	6%	3 607	6%	1,41%
Communes relais	106 860	118 493	15%	11 633	19%	1,74%
Communes de proximité	67 380	74 010	9%	6 630	11%	1,58%
Toulouse Métropole	734 944	796 203	100%	61 259	100%	1,34%

Dynamiques démographiques par groupe de communes de l’armature territoriale entre 2013 et 2019

Source : INSEE, recensement

*

1.2.1.2. Un scénario de polarisation de l'accueil sur les groupes de communes les plus structurants

A l’issue des différents temps d’échanges organisés dans le cadre de la définition de l’armature et des perspectives d’accueil, la Métropole a affirmé sa volonté de renforcer le rôle d’accueil joué par les groupes de communes les plus structurants (grands pôles urbains et pôles urbains), afin notamment de lutter contre l’étalement urbain et veiller à la cohérence urbanisme-transports. Les communes relais et de proximité s’inscrivent toujours dans des dynamiques de croissance, mais selon des rythmes plus modérés leur permettant de continuer à se développer de manière raisonnée.

Pour mettre en oeuvre cet objectif, la part prise par les groupes de communes dans la croissance 2025-2035 est modulée selon le poids qu’ils représentent déjà dans la population 2019 et a été renforcée pour les groupes de communes structurants. L’objectif d’accueil de 90 000 habitants supplémentaires est ventilé par groupe de communes selon cette nouvelle clé de répartition et permet d’aboutir à une certaine population à l’horizon 2035. Pour tenir compte des spécificités de la ville de Toulouse, le groupe grands pôles urbains est considéré sous forme de deux sous-ensemble : Toulouse et Blagnac-Colomiers.

Armature territoriale	Clé de répartition de la croissance 2025-2035	Taux d'évolution annuel moyen 2025-2035
Grands pôles urbain	72%	1,03%
Toulouse	63%	1,02%
Blagnac - Colomiers	9%	1,05%
Pôles urbains	7%	1,17%
Communes relais	15%	0,98%
Communes de proximité	6%	0,69%
Toulouse Métropole	100%	1,00%

Répartition de l’objectif d’accueil démographique par groupe de communes entre 2025 et 2035

1.2.2. Répartition du besoin en logements par groupe de communes

La répartition du besoin en logements par groupes de communes a été évalué selon la même méthode que celle employée à l'échelle métropolitaine. Elle s'appuie donc sur les 4 mêmes critères, à savoir l'accueil démographique présenté ci-dessus, la taille moyenne des ménages, la part des résidences secondaires et des logements vacants dans le parc de logements et le taux de mutation du parc existant.

1.2.2.1. Evolution de la taille moyenne des ménages à l'horizon 2035

A l'image de toutes les grandes métropoles, la taille moyenne des ménages est plus faible dans la ville centre (1,82 hab./ménage à Toulouse) et augmente au fur et à mesure qu'on s'en éloigne (2,33 dans les communes de proximité).

Une taille moyenne des ménages a été projetée pour chaque groupe de communes à l'horizon 2035 en tenant compte des rythmes de diminution passés propres à chaque groupe de communes et de l'objectif du PLUi-H visant à intensifier l'accueil/maintien de familles sur le territoire. La méthode pour établir le rythme de diminution de la taille moyenne des ménages est la même que celle utilisée pour l'estimation du besoin global de logements à l'échelle de Toulouse Métropole.

	Taille moyenne des ménages en 2018	Taille moyenne des ménages projetée en 2035
Toulouse	1,82	1,81
Blagnac - Colomiers	2,13	2,02
Pôles urbains	2,24	2,06
Communes de relais	2,26	2,11
Communes de proximité	2,33	2,14
Toulouse Métropole	1,96	1,91

Projection de la taille moyenne des ménages par groupe de communes à l'horizon 2035

1.2.2.2. Evolution du nombre de logements vacants et résidences secondaires

Les objectifs retenus en matière d'évolution du nombre de logements vacants et de résidences secondaires à l'échelle de la Métropole ont été reconduits de façon identique à chaque groupe de communes, les enjeux étant similaires sur l'ensemble de la Métropole.

1.2.2.3. Taux de mutation dans le parc existant

Les deux taux de mutation (0,24% et 0,30%), utilisés pour établir l'estimation des besoins en logements à l'échelle de la Métropole ont été appliqués de façon identique à chaque groupe de communes, les taux de mutation passés propres à chaque groupe de communes n'étant pas suffisamment robuste à cette échelle. En effet, sur les groupes de communes présentant le parc de logements le plus restreint, les taux de mutation sont très sensibles à des opérations ponctuelles et de faible taille et donc très variables d'une période à l'autre, ce qui ne permet donc pas de s'appuyer sur une tendance passée solide.

1.2.2.4. Des objectifs de logements pour chaque groupe de communes

La mise en œuvre de la méthode du point mort et de l'effet démographique utilisée pour l'estimation globale des besoins en logements intégrant les hypothèses précédentes permet d'aboutir à deux scénarios de répartition de l'objectif de logements pour chaque groupe de communes (différenciés par les deux hypothèses de taux de mutation).

La différence entre les deux scénarios étant minime pour les groupes de communes où le besoin en logements est plus faible, c'est la médiane entre les deux scénarios qui a été retenue. Afin de laisser un peu de latitude aux communes, une fourchette a été reconstituée pour chaque groupe de communes en ajoutant +/- 10% de l'objectif médian. Le travail conduit avec les communes dans le cadre de la territorialisation des objectifs du POA est alors soumis à une double contrainte :

- celle de s'inscrire à l'intérieur des fourchettes de production de logements par groupe de communes afin de respecter l'armature territoriale, support du projet de développement du territoire porté par le PLUi-H.
- celle de la compatibilité avec le besoin global estimé autour de 72 000 nouveaux logements à l'échelle métropolitaine.

	Accueil démographique 2025-2035	Besoin en logements 2025-2035
Grands pôles urbain	64 700	47 050 - 57 510
Toulouse	57 000	41 490 - 50 710
Blagnac - Colomiers	7 700	5 560 - 6 800
Pôles urbains	6 000	4 350 - 5 320
Communes relais	13 500	9 650 - 11 800
Communes de proximité	5 800	5 170 - 6 320

Accueil démographique et fourchette de besoin en logements par groupe de communes pour la période 2025-2035

1.3. Justification des objectifs de production de logements par commune

Les objectifs de production inscrits dans les feuilles de route communales du POA pour l'habitat sont le résultat d'une approche croisée entre les enjeux métropolitains d'une part, et les projets communaux et les contraintes diverses de programmation d'autre part, qui prend en compte:

- Le rôle de chaque commune au sein de l'armature territoriale structurée en quatre groupes de communes, qui se distinguent en fonction de leur offre de transport en commun et de services, de leur démographie et de leur rayonnement au sein de leur bassin de vie ;
- Le projet de chaque municipalité au regard de la demande potentielle en logements et des besoins identifiés au sein de la commune mais aussi de la capacité des équipements et services communaux actuels et programmés à porter cet accueil ;
- Le respect des objectifs de la loi SRU en matière de production de logements sociaux ;
- La présence sur le territoire communal d'une ZAC ou opération publique d'aménagement programmant une production de logements sur la période 2025-2035 ;
- Le potentiel de production de logements en densification des espaces urbanisés de chaque commune, le recours à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers étant strictement limité aux besoins communaux non satisfaits dans les espaces déjà urbanisés.

Le travail conduit avec chaque commune à l'échelle de son territoire pour déterminer l'objectif de production de logements à inscrire dans sa feuille de route communale dans le POA pour l'Habitat induit ainsi un objectif consolidé à l'échelle métropolitaine d'environ 74 375 logements. Cet objectif est un peu supérieur au besoin de 72 000 logements estimé dans le PADD, tout en demeurant tout à fait compatible (écart équivalent à 3% du besoin estimé dans le PADD, soit environ 240 logements par an). Cet objectif un peu supérieur contribue en outre à compenser la moindre production de la période récente.

PARTIE 2 : JUSTIFICATION DES ORIENTATIONS ET DU PROGRAMME D'ACTIONS DE LA POLITIQUE METROPOLITAINE DE L'HABITAT

2.1. Justification de l'orientation générale : concilier sobriété, solidarité et qualité de vie

Les experts du GIEC ont identifié l'artificialisation des sols comme un des principaux déterminants du dérèglement climatique, de la perte des zones arables, de l'effondrement de la biodiversité. Aussi en application des lois qui depuis les années 2000 ont porté l'objectif de réduction de la consommation d'espace, de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols jusqu'à la loi Climat et Résilience du 24 août 2021, le POA pour l'habitat du PLUi-H intègre la nécessité d'inscrire la réponse aux besoins en logements et en hébergements des habitants de Toulouse Métropole dans une démarche de sobriété foncière, qui se traduit par la protection renforcée des espaces naturels, agricoles et forestiers et par la généralisation du renouvellement urbain.

En parallèle, la protection des habitants contre les effets du réchauffement du climat (enjeu d'adaptation), comme la nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre (enjeu d'atténuation) conduisent les politiques publiques de l'habitat à œuvrer pour massifier les rénovations globales et performantes des logements, ce qui participe aussi au renchérissement du coût des logements.

Le risque majeur est l'accélération du processus déjà à l'œuvre de croissance des prix du foncier et de l'immobilier, neuf et ancien, qui aurait pour effet de désolvabiliser une part plus importante de la population pour l'accès au logement. Le diagnostic a montré le décrochage croissant entre les ressources des ménages et les prix de l'immobilier et les loyers, qui pénalise les plus modestes, mais aussi une partie des classes moyennes pour l'accès au logement locatif ou à l'acquisition à la propriété.

Si Toulouse Métropole est une agglomération plutôt aisée au regard du revenu médian de ses habitants (23 860 €), elle abrite de forts écarts de revenus, le revenu des 10% de la population les plus riches (49 610 €) est plus de huit fois supérieur à celui des 10% les plus pauvres (5930 €). Plus de 17% de ses ménages vivent sous le seuil de pauvreté, taux qui atteint 22% à Toulouse. Les difficultés accrues d'accès au logement se traduisent déjà par une file d'attente du logement locatif social qui ne cesse de s'allonger (plus de 45 000 demandes exprimées en 2023 pour 25 000 en 2014), par des dispositifs d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement accompagné sous très forte tension, et par un départ des jeunes ménages primo-accédants hors de la métropole pour y trouver des logements plus grands moins chers.

L'action foncière en matière d'habitat est par conséquent déterminante pour rendre possible une production de logements locatifs sociaux, d'hébergements destinés aux plus fragiles, de logements en accession sociale à la propriété en particulier pour les ménages primo-accédants, pour que se loger dans la métropole, dans un logement adapté à ses besoins et à son budget, à proximité de son emploi, ne soit pas réservé à la frange la plus aisée de la population.

Pour concilier sobriété, solidarité et qualité de vie, le POA pour l'habitat développe un plan d'actions dont le premier levier est le volet habitat de la stratégie foncière métropolitaine (action 1 - Le volet habitat de la stratégie foncière métropolitaine) qui prévoit des mesures destinées à :

- redonner rapidement, et dans la durée, des opportunités foncières ou immobilières aux opérateurs du logement social locatif ou de l'accession, dans des conditions permettant à la fois l'équilibre financier et la qualité des logements produits,
- faciliter la lutte contre l'habitat indigne et la transformation du bâti ancien dégradé, par l'acquisition et le portage de logements privés.

2.2. Justification de l'orientation 1 : Revaloriser les logements existants et améliorer leur impact environnemental

Cette approche plus sobre et économique des ressources de la politique de l'habitat conduit à rechercher l'optimisation de l'offre de logements existants en portant l'effort sur la requalification et l'amélioration de l'impact environnemental du parc de logements existants, en intégrant les énergies renouvelables.

Le diagnostic montre que les logements construits avant 1975 sont responsables des deux tiers des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) de la métropole et que plus de 8% des ménages seraient en situation de précarité énergétique liée au logement dans la métropole toulousaine. Les difficultés liées au coût de l'énergie se sont aggravées depuis 2022 avec la forte hausse des prix de l'énergie domestique. Ces logements d'avant 1975, souvent vétustes, mal isolés, équipés en

mode de chauffage fortement carbonés, et parfois dangereux pour la santé ou la sécurité de leurs occupants sont aussi ceux qui accueillent les habitants les plus vulnérables.

Les logements nécessitant une rénovation sont majoritairement privés, les bailleurs sociaux ayant déployé depuis 2010 un important effort pour renforcer la performance énergétique de leurs logements et engager des réhabilitations lourdes et qualitatives. Il convient d'éradiquer en priorité le parc de logements le plus énergivore (classé E, F, G par les DPE) qui représente encore 7% du parc de logements sociaux et 25% des logements de la métropole et deviendra progressivement interdit à la location d'ici 2034 au regard des dispositions de la loi Climat et Résilience.

En cohérence avec le Plan Climat Energie de Toulouse Métropole, le POA pour l'habitat acte le rôle majeur de la rénovation et de la revalorisation du parc de logements existants pour atténuer son impact environnemental, améliorer les conditions de vie et la santé des habitants. La sobriété et l'efficacité énergétique des bâtiments sont identifiées dans le PADD comme des facteurs clés pour améliorer les conditions de vie, tant en termes de confort, que pour réduire les montants des factures énergétiques, mais également dans une perspective de neutralité carbone à l'horizon 2050. C'est un enjeu autant environnemental que social.

Le POA pour l'habitat prévoit de renforcer les interventions sur la rénovation énergétique du parc pour engager Toulouse Métropole dans la massification de rénovations énergétiques performantes des logements, intégrées à des programmes de travaux complets qui traitent bien toutes les pathologies du bâti et intègrent l'adaptation des immeubles et des logements au vieillissement et aux handicaps (action 2 - Massifier la rénovation globale et performante des logements en intégrant les énergies renouvelables). Ces dispositions sont complémentaires des préconisations inscrites dans la fiche 3.3 de l'OAP Qualité Environnementale.

Il s'agit de traiter les logements individuels et les logements collectifs, en monopropriété comme en copropriété. Le diagnostic a en effet montré qu'au-delà des besoins de rénovation du bâti ancien dégradé, la spécificité toulousaine d'une production massive d'habitat collectif d'initiative privée à partir des années 1960 a conduit au développement d'un important parc de grandes copropriétés privées (plus de 500 copropriétés de plus de 50 logements construits entre 1955 et 1990), dont une partie connaît une déqualification marquée et joue un rôle important de parc social de fait. Ce parc fait l'objet d'un plan d'action global et gradué, combinant actions préventives et curatives en fonction des dysfonctionnements constatés, qu'il est prévu de poursuivre et de renforcer (action 3 - Accompagner et soutenir les copropriétés fragiles et en difficultés).

Le diagnostic a aussi montré la nécessité de poursuivre la lutte contre l'habitat indigne, qui se combine souvent avec une faible qualité énergétique des logements, et parfois avec des situations de vacance structurelle dans les centres historiques de la métropole toulousaine. Les actions prévues intègrent la complexité et la complémentarité des approches nécessaires (sociale, technique, sanitaire, financière, juridique...), complexité opérationnelle renforcée dans le périmètre du secteur sauvegardé de Toulouse au regard du patrimoine historique à protéger (action 4 - Lutter contre l'habitat indigne et la vacance structurelle des logements).

2.3. Justification de l'orientation 2 : Produire des logements qui contribuent à la régénération de la ville et à la mixité

L'orientation 2 est consacrée aux principes qui doivent guider la production de logements de Toulouse Métropole pour la période 2025 – 2035.

En vertu de cette approche plus sobre et économe des ressources de la politique métropolitaine de l'habitat, le POA pour l'habitat prévoit une production de logements adossée aux besoins estimés et mise au service du renouvellement de la ville sur elle-même et de la mixité. La production de logements vient compléter l'offre issue de la libération des logements dans le parc existant. Participant aussi à la régénération de la ville, au sens de l'amélioration de la qualité des bâtiments, des espaces publics, des équipements, pour une meilleure qualité de vie des habitants, l'optimisation de l'offre issue du parc de logements existant est obtenue grâce à sa rénovation et à sa transformation pour l'adapter aux besoins actuels et futurs (voir l'orientation 1).

L'objectif de production de 74 380 logements dans la période 2025-2035 pour Toulouse métropole et sa répartition par commune ont été estimés au regard de l'objectif d'accueil de 90 000 habitants supplémentaires et de leur répartition par groupe de communes. La justification de ces objectifs et de leur répartition territoriale en fonction de l'armature territoriale et du fonctionnement attendu du territoire, est explicitée dans la partie 1.

Le POA pour l'habitat inscrit dans chaque feuille de route communale la part que prend la commune dans une production de logements mise au service de la régénération de la ville existante et de la réponse aux besoins en logements des habitants actuels et futurs, selon sa fonction dans l'armature urbaine et selon ses capacités. La capacité d'accueil des

communes a été estimée, en étroite concertation avec chaque équipe municipale, au regard de la capacité des équipements et services communaux actuels et programmés à porter cet accueil et du potentiel de production de logements des espaces urbanisés de la commune, le recours à l'urbanisation d'ENAF étant strictement limité aux besoins communaux non satisfaits dans les espaces déjà urbanisés.

Le POA pour l'habitat prévoit des actions pour renforcer l'attractivité résidentielle de la ville déjà constituée et porte pour cela l'ambition d'une production de logements exemplaire par sa qualité et son adaptation au réchauffement du climat, afin de répondre aux attentes contemporaines et de rendre la densité acceptable et agréable à vivre.

La fiche action 5 (Développer la maîtrise d'usage, la conception bioclimatique de l'habitat et les énergies renouvelables), complémentaire des fiches 3.1 et 3.2 de l'OAP Qualité environnementale, prévoit de conforter et développer l'action de la métropole en faveur d'une production de logements de qualité, dans le prolongement des démarches déjà engagées en faveur de l'accessibilité, de la qualité d'usage des logements et de la limitation de leur impact environnemental :

- Des logements mieux isolés, plus performants énergétiquement, utilisant les énergies renouvelables, plus sobres au regard de leur empreinte carbone, de leur consommation de terrains, d'eau, de ressources...
- Des logements de bonnes qualités constructive et d'usage, adaptés à la diversité des modes de vie et à leur évolution (développement du télétravail, stationnement des vélos, recharge des véhicules électriques, etc.).

La fiche action 6 est consacrée à la qualité, à l'adaptation aux besoins et à des préconisations pour un meilleur maillage territorial des résidences sociales et privées dédiées à des publics spécifiques. Ces résidences dédiées ont connu en effet un fort développement dans la métropole toulousaine depuis 2020, à l'image des autres métropoles (6% des autorisations entre 2013 et 2022, 17% entre 2020 et 2023), conduisant Toulouse Métropole à mener un travail partenarial avec les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires pour orienter la production et définir les bonnes pratiques, afin d'assurer l'adéquation de ces résidences aux besoins et prévenir les situations de dégradation et de dérives observées ces dernières années sur des résidences plus anciennes comme Midifac et Les Castalides (action 6 - Développer une offre en résidences dédiées sociales et privées de qualité, permettant l'accompagnement des résidents et favorisant le lien social).

La qualité de la production réside aussi dans sa capacité à permettre une mixité d'occupation des logements dans les communes et les quartiers, en y apportant des solutions de logement à la diversité des besoins. Elle porte donc un enjeu de cohésion sociale, pour lequel le POA pour l'habitat confirme et précise l'objectif métropolitain de diversité de la production de logements adopté dans le cadre du Pacte métropolitain pour l'habitat par le Conseil de métropole en octobre 2021. Cet objectif prévoit pour chaque commune de plus de 3000 habitants (déjà soumise ou prochainement soumise au respect de l'article 55 de la loi SRU) :

- Au moins 35% de logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS, PLS en pleine propriété HLM),
- Au moins 25% de logements abordables (autres PLS, LLI, accession sociale, accession à prix maîtrisé)
- 40 % de logements libres.

Ce cadre de production ,qui acte la nécessité d'au moins 60% de logements sociaux et abordables, est justifié par les niveaux de ressources des ménages métropolitains, les difficultés d'accès au logement d'une part croissante de la population et le déficit de logements sociaux au regard des critères fixés par la loi SRU tels que décrits dans le diagnostic.

Au 01.01.2023, 23 des 25 communes de Toulouse Métropole de plus de 3500 habitants n'atteignaient pas encore le taux légal de 25% de logements sociaux SRU, en dépit d'un niveau élevé de production de logements sociaux dans la période 2011 - 2021, suivi depuis d'une forte baisse de la programmation résultant d'une conjoncture pénalisante (hausse des coûts de production, du foncier, des emprunts...).

Consacrer 35% et non 25% de la production de logements au logement locatif social dans ce but permet à la fois :

- D'accompagner la croissance du parc de logements,
- De rattraper le retard des communes qui n'ont pas atteint le taux légal de 25% de logements sociaux au sens de la loi SRU,
- De compenser le parc de logements locatifs sociaux qui disparaît par vente HLM, démolitions (en particulier l'offre démolie dans la cadre du NPNRU) et déconventionnement HLM (notamment pour les PLS investisseurs).

2.4. Justification de l'orientation 3 : Développer les logements dont les habitants ont besoin

L'orientation 3 et les fiches action liées développent la manière dont Toulouse Métropole entend répondre aux besoins en logements identifiés dans le diagnostic.

En application de l'objectif métropolitain de diversité de la production de logements, le POA pour l'habitat précise dans 3 fiches action les mesures destinées à développer l'offre :

- En logements locatifs sociaux, de manière à en produire suffisamment, à consolider le maillage territorial de l'offre, à développer au moins 50% des logements locatifs sociaux en maîtrise d'ouvrage directe (en les protégeant ainsi des aléas du marché immobilier), en adaptant les typologies produites aux besoins (action 7 - Consolider le développement du logement locatif social) ;
- En logements privés à loyers bas ou abordables, grâce au développement du logement conventionné privé avec ou sans travaux et de l'intermédiation locative (action 8 - Développer un parc locatif privé à vocation sociale) ;
- En accession sociale à la propriété, notamment pérenne (en BRS) pour accompagner les parcours résidentiels des ménages aux revenus modestes, notamment les jeunes ménages avec enfants recherchant une primo-accession à la propriété dans la métropole, dans un grand logement à un prix compatible avec leur budget (action 9 - Développer l'accession à la propriété à prix abordable).

Ce cadre général est complété pour préciser d'une part la diversité des solutions de logement d'hébergement, et d'autre part les besoins d'accompagnement que le POA pour l'habitat prévoit de mettre en œuvre pour permettre des parcours résidentiels aux différentes situations et étapes de la vie :

- Pour les familles avec enfants, les objectifs sont explicités sans qu'une fiche action spécifique ait été proposée. En effet, malgré la diversité des profils (familles traditionnelles, familles recomposées, familles monoparentales), elles se rejoignent dans un besoin principal de grands et très grands logements sociaux ou abordables, proches des services et équipements publics dédiés à la jeunesse. La mise en œuvre de solutions pour ces familles est transversale à la grande majorité des actions du POA pour l'habitat ;
- Pour les jeunes, une fiche action détaille la diversité des solutions à développer selon les étapes de leur vie (décohabitation du foyer familial, accès à l'autonomie financière, mise en ménage ou arrivée d'une enfant) et selon leur situation (étudiants, jeunes en début de parcours professionnels, au chômage, en situation de rupture ou de vulnérabilité) (action 10 - Développer des solutions de logement qualitatives, abordables et flexibles pour les jeunes afin de faciliter leur entrée dans la vie adulte) ;
- Pour les seniors, de plus en plus nombreux, une fiche action détaille les solutions pour développer les possibilités de maintien à domicile dans de bonnes conditions de confort et d'autonomie, ainsi que la diversité des formules à développer entre le domicile ordinaire et l'établissement spécialisé (action 11- Développer des solutions de logement diversifiées, adaptées et accompagnées pour les seniors privilégiant le maintien à domicile);
- Pour les personnes en situation de handicap, une fiche action met en lumière la grande variété des situations individuelles et des handicaps, le déficit et la connaissance insuffisante de l'offre adaptée, et les solutions à renforcer ou développer (action 12 - Développer des solutions de logement adaptées et accompagnées, pour faciliter l'accès ou le maintien à domicile et l'inclusion sociale des personnes en situation de handicap) ;
- Pour les personnes en situation de précarité, une fiche action détaille les mesures à poursuivre et renforcer pour améliorer l'accès au logement des publics prioritaires, requalifier et développer à l'échelle métropolitaine une offre de logements et d'hébergements correspondant à la diversité des besoins, dans la cadre des compétences de Toulouse Métropole dans la mise en œuvre des dispositions du Plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et de son implication dans le Plan Logement d'Abord (action 13 - Renforcer et diversifier l'offre de logements et d'hébergements destinés aux personnes en situation de précarité) ;
- Pour les gens du voyage, une fiche action explicite les modalités de mise en œuvre par Toulouse Métropole du projet territorial métropolitain adopté en 2021, qui décline pour le territoire métropolitain les objectifs fixés par le Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (SDAHGV) en matière de création ou de réhabilitation d'aires permanentes d'accueil, de terrains familiaux et d'aires de grand passage (action 14 - Accueil et habitat des gens du voyage)

2.5. Justification de l'orientation 4 : Renforcer l'action transversale en faveur de la cohésion sociale

Le diagnostic a mis en lumière le fait que l'attractivité de la métropole toulousaine ne doit pas faire oublier la tendance à la spécialisation des communes et des quartiers qui se manifeste par de fortes disparités sociales entre les territoires de la métropole et entre ses habitants, ainsi que la forte concentration des situations de pauvreté dans les quartiers de la politique de la ville, en particulier à Toulouse.

L'orientation 4 et les fiches action liées, développent les mesures transversales portées par le POA pour l'habitat pour améliorer la manière de faire vivre ensemble les habitants de la métropole et renforcer la cohésion sociale, en agissant simultanément sur plusieurs leviers :

- L'amélioration du cadre de vie et la requalification du bâti dégradé,
- La valorisation et la préservation du rôle social des quartiers populaires,
- Le rééquilibrage territorial de l'offre de logements sociaux bon marché,
- La recherche de bons équilibres de peuplement dans le cadre des processus d'attribution de logements sociaux,
- L'accompagnement à l'accès et au maintien dans leur logement des habitants les plus fragiles.

Pour cela, le POA pour l'habitat développe, dans une fiche action spécifique, les mesures permettant de mieux organiser la mixité sociale en s'appuyant sur les différents registres d'action développés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) et à l'échelle de la métropole, au titre de la politique de la ville dans le cadre du Contrat de Ville et du NPNRU et, dans le cadre du développement du maillage territorial de l'offre de logements sociaux, notamment l'offre à très bas loyers : action sur l'offre de logements (diversification, requalification), sur le cadre de vie, sur les itinéraires résidentiels entre les quartiers et les parc de logements, par le soin apporté au relogement des personnes concernées par des opérations de démolition de leur logement dans les QPV (action 15 - Mieux organiser la mixité sociale).

- En complément, le POA pour l'habitat s'appuie sur l'évolution des compétences de Toulouse Métropole sur le volet social de la politique de l'habitat qui a élargi ses leviers d'action avec le transfert de la compétence du Fonds de Solidarité pour le Logement en 2015 sur son territoire et la mise en place de la Conférence Intercommunale du Logement en 2017, en application des lois ALUR et Egalité et Citoyenneté.
- Il intègre une fiche action qui met en lumière les actions en cours et à renforcer dans ce cadre pour :
 - assurer une gestion partagée des demandes de logement locatif social qui contribue aux équilibres de peuplement, la fluidité des processus d'attribution des logements et l'adéquation entre l'offre et la demande,
 - aider les ménages fragiles à accéder au logement, éviter la perte du logement pour ceux qui peinent à payer leur loyer, leurs factures d'énergie ..., assurer l'accompagnement social lié au logement des personnes les plus vulnérables dans le cadre de solutions d'intermédiation locative,
 - accompagner les personnes dépourvues de logement dans l'accès direct au logement dans le cadre de la mise en œuvre du principe du logement d'abord. (cf. action 16 - Mettre en œuvre les engagements de la Conférence intercommunale du logement en mobilisant notamment le Fonds de Solidarité pour le Logement)

2.6. Justification de l'orientation 5 : Piloter et animer la politique métropolitaine de l'habitat

Pour mettre en œuvre l'ensemble de ce programme, le POA pour l'habitat détaille :

- L'organisation de la gouvernance du volet habitat du PLUi-H afin de garantir son opérationnalité (action 17 - Piloter la politique métropolitaine de l'habitat) ;
- Les moyens d'analyser les évolutions de la situation de l'habitat et de la politique foncière afin d'éclairer les décisions à venir, de réaliser le suivi et l'évaluation de l'avancement et des résultats du programme d'actions du POA pour l'habitat et des objectifs de sobriété foncière portés par le PLUi-H (action 18 - L'observatoire habitat foncier).

PARTIE 3 : JUSTIFICATION DES FEUILLES DE ROUTE COMMUNALES DU POA POUR L'HABITAT

Les 37 feuilles de route communales du POA pour l'habitat territorialisent commune par commune le programme d'actions de la politique métropolitaine de l'habitat.

Pour cela chacune de 37 feuilles de route communales détaille :

1. Le contexte socio-démographique de la commune
2. Les enjeux de développement urbain et le rôle de la commune dans l'armature territoriale métropolitaine (grand pôle urbain, pôle urbain, commune relais, commune de proximité)
3. L'état du parc existant et les actions en sa faveur
4. Les modalités de développement de l'habitat: objectif de production de logements, localisation des secteurs de projet et des secteurs de développement futur et estimation des capacités de production de logements dans ces secteurs
5. Les modalités de diversification de l'habitat dans la commune, au regard de la situation SRU de la commune,
6. Les objectifs d'accueil et d'habitat des gens du voyage du secteur du projet territorial métropolitain pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage auquel appartient la commune. L'état d'avancement de ce projet territorial par commune est détaillé dans le fiche action 14 du programme d'actions
7. Les outils réglementaires qui favorisent la réalisation de logements sociaux dans la commune
8. Les outils fonciers et de prospection à mobiliser pour atteindre ces objectifs

1_C_3 : JUSTIFICATION DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION D'ENAF ET DES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DE LA VILLE SUR ELLE MÊME

PARTIE 1 : UN RENFORCEMENT LÉGISLATIF CONTINU POUR LA PRÉSERVATION DES ESPACES

1.1. Réduire la consommation d'espace et lutter contre l'étalement urbain, le défi des lois promulguées depuis les années 2000

L'étalement urbain est une expression qui désigne le processus de développement des surfaces urbanisées en périphérie des villes. L'agence européenne pour l'environnement explique que ce processus intervient quand la progression des surfaces urbanisées est plus importante que la progression de la population sur un territoire donné.

L'urbanisme des années quarante aux années soixante-dix a visé à organiser la croissance urbaine pour répondre aux importants besoins de reconstruction après la guerre, puis de construction face à l'explosion démographique.

Le milieu des années soixante-dix a connu un ralentissement de la croissance urbaine et une aspiration citoyenne à un meilleur cadre de vie. Bien que les préoccupations environnementales apparaissent, la perspective d'extension urbaine reste prééminente. D'ailleurs, les outils de la planification et de la fiscalité de l'urbanisme ont plutôt visé à limiter une densification longtemps (et aujourd'hui encore) associée à l'image négative des grands ensembles. Parmi ces outils, l'emblématique coefficient d'occupation des sols (Cos) ne sera abrogé qu'en 2014 par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Au cours des dernières décennies, la consommation du foncier par l'urbanisation et les infrastructures a été de plus en plus importante.

Sur la fin du XX^{ème} siècle et durant la première décennie du XXI^{ème}, en France, sous l'effet de la périurbanisation, les surfaces artificialisées ont augmenté de l'ordre de 16 % tandis que la croissance démographique a crû de 5,5 %. Sous cette pression foncière et démographique, c'est l'équivalent de la surface d'un département de taille moyenne qui a été urbanisé tous les dix ans, principalement par des prélèvements sur les espaces agricoles, naturels et forestiers.

Afin de limiter la consommation des espaces agro-naturels et diminuer les pressions qui s'exercent sur eux, le contexte législatif et réglementaire évolue continuellement pour faire une place de plus en plus prégnante à l'objectif de réduction de la consommation d'espace.

L'évolution des politiques urbaines visant à économiser le foncier a été progressive, avec l'émergence des concepts de renouvellement urbain et de développement durable autour des années quatre-vingt-dix. La loi SRU a marqué un tournant en consacrant juridiquement ces concepts, la limitation de l'étalement urbain devenant l'un des objectifs prioritaires.

Au prisme de l'urgence écologique, le « Grenelle de l'environnement », en 2009-2010, est venu approfondir les mesures en matière de maîtrise de consommation de l'espace, et promeut un urbanisme plus sobre.

Cette lutte contre la consommation excessive d'espace, identifiée au début des années 2000 avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) s'est poursuivie avec la promulgation de plusieurs lois, dont :

- La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010, qui impose l'analyse de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)), la modération de la consommation d'espace et la préservation des espaces agricoles et naturels ;
- La loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010, obligeant à fixer des indicateurs pour mesurer le changement de destination des terres agricoles, l'objectif de réduction de moitié de la perte des surfaces agricoles d'ici 2020, la création des Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) et de l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONECA) ;
- La loi ALUR du 24 mars 2014, précise la durée sur laquelle doit porter l'analyse de la consommation d'espace passée ;

- La loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAA) du 13 octobre 2014, élargissant le champ de compétences des CDCEA et de l'ONECA aux espaces naturels et forestiers (ces organismes devenant respectivement les Commissions Départementales de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers) CDPE-NAF et l'Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF).

1.2. Lutter contre l'artificialisation des sols, l'objectif prioritaire des dernières lois en matière d'urbanisme qui s'appuie à court terme sur la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Les alertes émanant de la sphère scientifique internationale au sujet du dérèglement climatique, de la perte de terres arables, de l'effondrement de la biodiversité et des conséquences induites sur notre société se multiplient (GIEC, IPBES). Plaçant l'artificialisation des sols parmi les principaux déterminants de ces menaces, les groupes d'experts invitent à des changements majeurs et rapides à l'échelle globale, afin d'adopter un modèle de développement permettant le maintien des services écosystémiques dont nous dépendons.

Faisant écho à ces injonctions, l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) vise une stabilisation du niveau d'artificialisation des sols à l'échelle nationale, dans un futur proche.

Les sols, et la biodiversité qui y est associée, fournissent des services écosystémiques indispensables pour notre société : stockage de carbone, production alimentaire et de matériaux biosourcés, épuration des eaux, réduction du risque inondation par infiltration, maintien des paysages naturels, etc. Si la première mention du ZAN figure dans la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, la France s'en saisit en juillet 2018 et en fait l'un des piliers du plan biodiversité du gouvernement.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 a inscrit l'objectif de réduire à zéro la perte nette de biodiversité. Le Plan biodiversité du 4 juillet 2018 vise ainsi à renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser des leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée. Dans ce cadre, l'objectif de « zéro artificialisation nette » est apparu pour la première fois.

Avec l'objectif ZAN, la valeur intrinsèque et la dimension non renouvelable des sols est clairement affirmée. Ce constat marque une étape décisive dans la prise de conscience du caractère non durable du modèle d'aménagement actuel.

S'inscrivant dans la stratégie européenne qui vise à l'absence d'augmentation nette de la surface de terres occupées en Europe d'ici 2050, la loi Climat et Résilience, promulguée le 21 août 2021, impose aux territoires de s'inscrire dans une trajectoire de diminution du rythme d'artificialisation des sols par période décennale, avec pour objectif d'atteindre en 2050 le Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Pour répondre à cet objectif, la loi Climat et Résilience traduit pour sa première tranche décennale d'application (2021-2031), le rythme d'artificialisation des sols en consommation d'espaces naturels, agricoles et forestier. Elle fixe ainsi un objectif de division par deux de cette consommation à l'échelle nationale et régionale par rapport à la décennie précédente.

La loi Climat et résilience a défini un cadre juridique pour décliner la trajectoire ZAN au sein des documents de planification et d'urbanisme. En effet, pour garantir la mise en œuvre locale du ZAN, l'objectif de réduction par tranches de dix ans du rythme de l'artificialisation des sols doit être territorialisé dès l'échelon régional, dans le cadre de l'évolution des documents de planification régionale (SRADDET pour la plupart des régions, SDRIF pour l'Ile-de-France, SAR pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion, PADDUC pour la Corse), ainsi qu'au niveau des blocs intercommunaux et communaux via les documents d'urbanisme (SCoT, PLU intercommunaux et communaux et cartes communales).

La territorialisation permet d'adapter les efforts de sobriété foncière à la réalité des besoins et aux efforts déjà consentis par le passé.

Le dialogue territorial est renforcé, avec la création de conférences régionales de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols : pilotées par les présidents de régions, elles associent les collectivités concernées ainsi que l'État.

Pour la première tranche de dix ans (2021-2031), des échéances sont fixées à chaque échelon territorial pour la déclinaison locale de la trajectoire nationale dans les documents de planification et d'urbanisme : Les schémas régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC) doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les

SCoT et PLU/Cartes communales doivent être mis en compatibilité respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028.

Dans l'attente de se voir assigner par le SCOT, avec lequel il doit être compatible, l'objectif national de réduction de 50 % de la consommation d'ENAF pour la période 2021-2031, chaque PLU est d'ores et déjà tenu de fixer dans son PADD des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain au regard des dynamiques économiques et démographiques (*article L-151-5 du Code de l'Urbanisme*).

Afin de répondre à ces enjeux et pour éclairer les choix du PADD, le Code de l'urbanisme impose dans le rapport de présentation des PLU(i), deux exercices :

- Une analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers, au cours des dix années précédant l'arrêt du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme (article L.151-4 du Code de l'Urbanisme). L'objectif de cette analyse étant de déterminer des objectifs de consommation économique de l'espace pour le futur.
- Une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâties, tenant compte des formes urbaines et architecturales (article L151-4 du Code de l'Urbanisme). Cette analyse théorique sert de base à l'étude de densification, qui permet au PADD de justifier l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et qui s'appuie à la fois sur les orientations et objectifs du projet de développement de la Métropole (PADD) et sur les projets de développement traduit dans le PLUi-H (article L.151-5 du Code de l'Urbanisme).

PARTIE 2 : L'OUTIL DE MESURE UTILISÉ: L'OCSGE ENRICHIE CORU

2.1. Présentation de l'outil

En ce qui concerne l'analyse de la consommation d'espace, aucun cadre technique n'a été donné par le législateur, laissant aux collectivités une marge de manœuvre dans le choix de l'outil de mesure. Selon le fascicule 1 « Définir et mesurer la consommation d'ENAF et l'artificialisation des sols » publié en 2023 par le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, il convient de privilégier l'emploi des fichiers fonciers parmi les différentes bases de données disponibles.

Néanmoins par souci de cohérence avec la mesure de l'artificialisation qui sera effectuée par l'Etat mais aussi pour s'assurer de disposer de réelles passerelles entre l'analyse de la consommation d'Espaces Naturels ,Agricoles et Forestiers (ENAF) et la mesure de l'artificialisation, le SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine et les collectivités le composant (dont Toulouse Métropole) se reposent d'ores et déjà sur le même outil⁴ de mesure que celui financé par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et en cours de déploiement sur l'ensemble du territoire français.

Il s'agit de l'OCCupation du Sol à Grande Echelle (OCS GE⁵) développée par l'Institut Géographique National (IGN), dont les spécifications sont basées sur les prescriptions nationales du Centre National de l'Information Géolocalisée (CNIG⁶) et qui est à la base de la rédaction des décrets d'application de la Loi Climat & Résilience et de la nomenclature des catégories de surfaces artificialisées / non artificialisées.

L'OCS GE IGN est une base de données vectorielles produites à partir de l'interprétation d'images aériennes d'une résolution de 20 à 50 centimètres. L'espace y est caractérisé par sa couverture (bâti, végétalisé, eau...) et son usage physique (résidentiel, agricole, transports...). Les informations fournies prennent la forme d'un périmètre à l'intérieur duquel sont constatés une couverture et un usage particulier et homogène.

⁴ Présentation de l'OCS GE sur le Portail de l'artificialisation <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/ocs-ge>

⁵ Présentation de l'OCS GE sur le site de l'IGN <https://geoservices.ign.fr/ocsg>

⁶ Prescriptions nationales pour la production des bases de données OCS GE :

http://cnig.gouv.fr/IMG/documents_wordpress/2014/12/PNOCSGE-10-decembre-20141.pdf

Les espaces analysés sont évalués au regard des catégories espaces naturels et espaces agricoles indiquées dans la nomenclature élaborée par le COmité Régional des Utilisateurs (CORU⁷) de l’OCSGE en 2015 et adaptés par l’AUAT et la DDT31 suite aux travaux de doctrine de la DGALN en 2022⁸. Une matrice de correspondance entre l’OCSGE et cette nomenclature est disponible en annexe du livret 1C.

Dans la suite de ce document cette donnée sera nommée OCSGE enrichie CORU.

Cette base de donnée permet l’analyse de l’occupation du sol à instant T mais aussi de mesurer les changements d’occupation du sol lorsque l’on dispose de deux millésimes.

Ainsi, le croisement de données fiscales et d’interprétations d’images aériennes sur lequel est basée l’OCSGE enrichie CORU permet une analyse et une mesure de la consommation d’ENAF plus fine et plus robuste que celle issue des fichiers fonciers qui s’appuient uniquement sur des fichiers fiscaux.

L’analyse de la consommation d’espaces s’est donc exclusivement appuyée sur les données de l’OCSGE enrichie CORU.

2.2. La période d’observation et de disponibilité de la donnée

Les bases de données OCS GE sont produites à partir de l’interprétation d’images aériennes (BD Ortho IGN⁹). Ces images proviennent de campagnes aériennes départementales réalisées généralement tous les 3 ans par l’Institut Géographique National (IGN). Sauf changement dans les calendriers de production, il est donc très rare de disposer d’images à 10 ans d’intervalle, et plus commun de disposer de millésimes avec des écarts de 3, 6, 9 ou 12 ans.

Les prises de vues sont principalement réalisées à l’été ou l’automne et les post-traitements nécessaires, permettent une mise à disposition des images, généralement dans les 6 à 8 mois suivants pour une version « express » et l’année suivante pour une version « standard ».

Compte tenu de ces contraintes techniques, l’analyse de la consommation d’ENAF se base sur les 4 derniers millésimes d’OCS GE acquis par le Syndicat Mixte d’Etudes de l’Agglomération Toulousaine (SMEAT) couvrant l’entièreté du territoire de la métropole (2013, 2016, 2019 et 2022). A noter que le millésime 2022 a été mis en production à l’automne 2023.

⁷ Fiche d’utilisation de l’OCS GE rédigée par le CORU sur l’identification des espaces naturels, agricoles, artificialisés et urbanisés : https://www.picto-occitanie.fr/upload/gedit/1/ocsge_occitanie/FicheGuide_groupeC_v3.3.pdf

⁸ Avis Fnau n°10. Zan, les outils de mesure : enjeux, limites et perspectives – 12/22 : <https://www.fnau.org/fr/publication/avis-fnau-n10-zan-les-outils-de-mesure-enjeux-limites-et-perspectives>

⁹ <https://geoservices.ign.fr/bdortho>

PARTIE 3 : ANALYSE DE LA CONSOMMATION PASSEE D'ENAF

3.1. Méthode d'analyse de la consommation passée

3.1.1. Le choix de la période de référence: décembre 2013 à décembre 2023

L'article L 151-4 du code de l'urbanisme dispose que l'analyse doit être menée sur les 10 années précédant l'arrêt du projet de PLUi-H.

Le calcul de cette période de 10 années implique de prendre en compte une date de fin de l'observation la moins éloignée possible de la date d'arrêt du projet de PLUi-H, pour être au plus près de ce qu'exige la Loi, soit le 31 décembre 2023.

Afin de respecter scrupuleusement la période de 10 ans, il convient donc de faire partir l'observation de la consommation d'espace passée au 31 décembre 2013.

Il est important de souligner que cette période ne prend pas en considération l'année 2012 marquée par une consommation d'espace passée particulièrement importante, dont la prise en compte aurait pu fausser l'analyse de la consommation d'espace passée et conduire à une surestimation de la consommation d'espace planifiable dans le futur PLUi-H.

3.1.2. Observation de la consommation 2013-2022 : analyse qualitative et quantitative sur la période

3.1.2.1. Des espaces agro-naturels soumis à de fortes pressions foncières

Les données OCS GE basées sur la photo-interprétation d'imageries aériennes IGN fournissent une cartographie numérique relativement précise, et la plus à jour possible du développement urbain de la Métropole.

En 2022, les espaces naturels, agricoles et forestiers représentent encore près de 41% du territoire, alors que près de 914 hectares d'ENAF ont été consommés depuis 2013.

Au début des années 1970, à quelques exceptions près (Blagnac, Colomiers...), les communes périphériques présentaient encore un fort caractère rural. Après quarante années d'une consommation extensive du territoire (progression des espaces urbanisés en « tache d'huile »), caractérisée par des densités de plus en plus faibles, qui ont favorisé le mitage des espaces agricoles et naturels, la croissance urbaine apparaît aujourd'hui mieux maîtrisée.

La grande majorité des nouveaux espaces urbanisés s'inscrit en continuité de ceux existants, des noyaux villageois, des centres bourgs... Le caractère expansionniste du développement urbain fait place peu à peu à un développement « plus mesuré » (coût des infrastructures, des réseaux, du foncier...). Pour autant, l'inscription de zones urbaines ou à urbaniser dans les documents d'urbanisme locaux, excentrées ou favorisant le développement linéaire le long des axes de communication, dont l'urbanisation n'est pas achevée, contribuent toujours au morcellement du territoire.

Le renouvellement urbain (reconstruction de la ville sur elle-même) et la forte mobilisation des parcelles libres de toute construction en milieu urbain sont également à l'origine de la moindre dilution des espaces urbains sur le territoire. Ces aménagements qui entraînent la disparition de délaissés agricoles, de friches, d'espaces résiduels, renforcent l'armature urbaine existante.

Les projets d'aménagement de type Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) - (Ramassiers sur Colomiers, Borderouge sur Toulouse, Andromède sur Beauzelle/Blagnac...) - créent de véritables coutures entre les quartiers par la réalisation d'espaces publics, de parcs urbains, par le développement de modes actifs de déplacements (cheminements piétons et cycles).

Sur les communes périurbaines, fortement marquées par la présence d'un habitat pavillonnaire dispersé (développement le long des axes de communication, mitage de l'espace agricole...), une certaine polarisation du développement urbain s'amorce, diminuant l'impact sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Les espaces naturels, agricoles et forestiers représentent en 2022, un peu moins de 18 800 hectares contre un peu plus de 19 700 hectares en 2013. Dans cette période, leur superficie a diminué d'environ 4.6% en 9 ans.

Les communes de Toulouse, Colomiers, Cornebarrieu concentrent à elles trois près du tiers de la consommation d'espace constatée sur la période et plus de 50% si on ajoute la consommation des communes d'Aussonne, Balma, Blagnac, Saint-Jory et Tournfeuille.

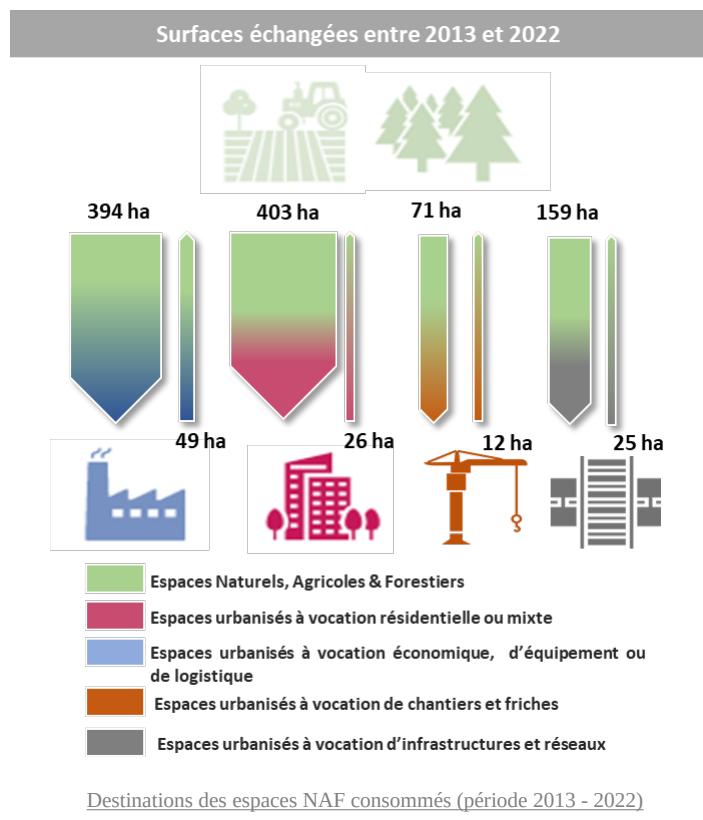
La ville de Toulouse a prélevé un peu moins de 160 hectares entre 2013 et 2022, soit plus du quart des nouvelles urbanisations (Oncopole, Poumourville, Ponts Jumeaux, Grand Selve, Avranches, Tibau...). Cette consommation d'espace a permis un accueil important de population et d'équipements.

D'autres communes, caractérisées par un territoire presque entièrement urbanisé (L'Union...), ou contraintes par des risques naturels, des secteurs de protection environnementale, (Fenouillet, Fonbeauzard...) voient leurs possibilités de développement urbain s'amenuiser. Leurs prélevements sur les espaces agricoles et naturels restent faibles sur la période, dans l'attente du développement de projets d'aménagement sur les dernières réserves foncières disponibles.

Les communes de l'est, Mondouzil, Pin-Balma, Beauvuy,etc. ont connu également une faible évolution de leur empreinte urbaine, principalement portée par la réalisation d'habitat individuel ou par l'accueil d'entreprises en zones d'activités.

Cette consommation résulte du fort dynamisme de la Métropole. Entre 2008 et 2019, ce sont près de 9100 habitants supplémentaires par an qui ont été accueillis sur le territoire. Les derniers chiffres du recensement de l'Insee en 2021 confirment cette attractivité.

Au regard de cette croissance, sur Toulouse Métropole, toutes destinations confondues, un hectare d'ENAF est en moyenne consommé, pour l'accueil de 100 habitants supplémentaires.



Le prélevement d'espaces naturels, agricoles et forestiers s'établit à environ 102 hectares en moyenne annuelle entre 2013 et 2022. Ces 102 hectares de consommation moyenne se répartissent :

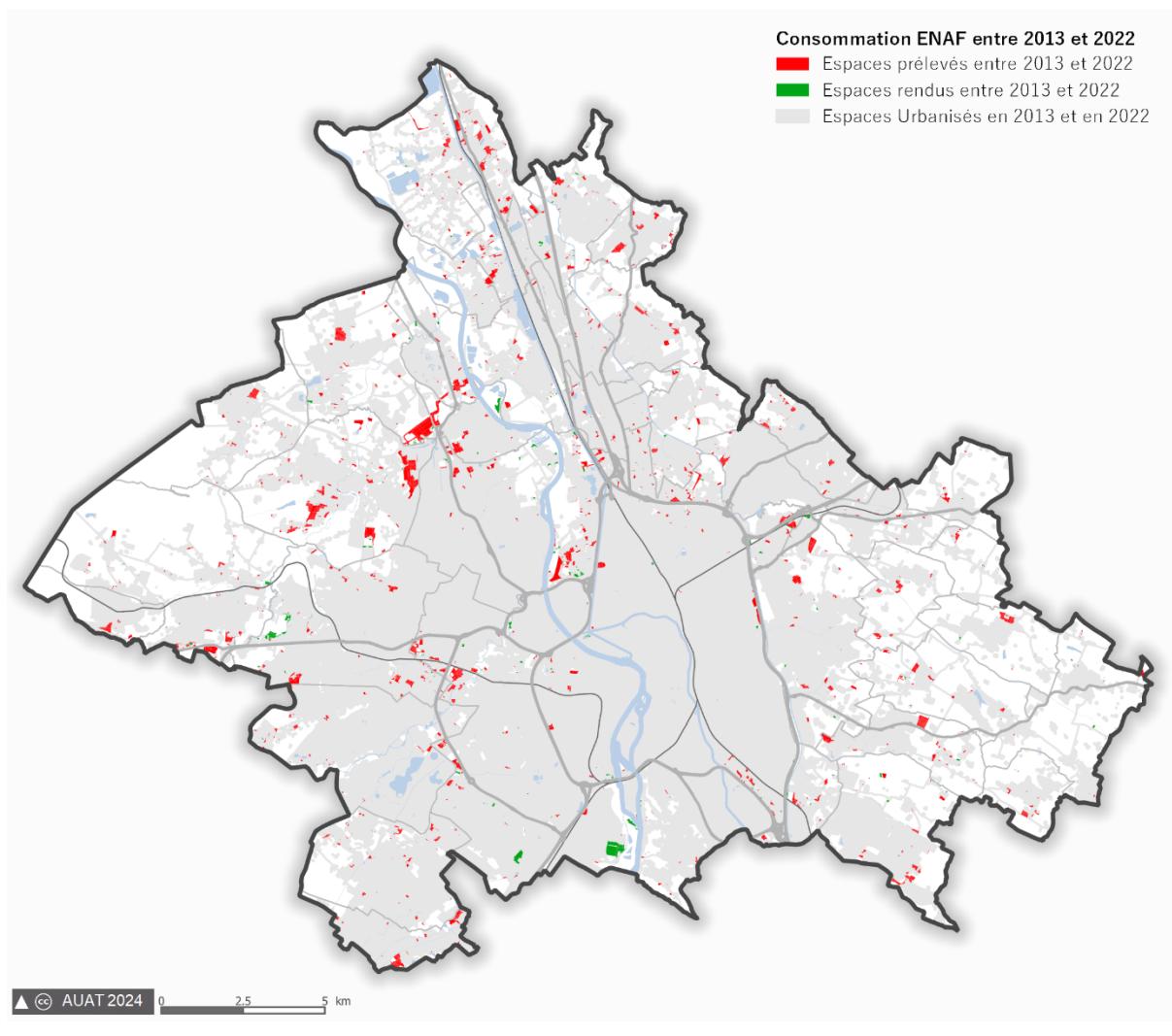
- pour 42 hectares à vocation résidentielle ou mixte (espaces majoritairement à usage d'habitat ou espaces comprenant une mixité d'usage et où aucun usage n'est majoritaire : habitat, commerces, petits équipements...),
- pour 38 hectares à vocation économique ou d'équipement (espaces à usage secondaire (Activités industrielles et manufacturières, activités d'entreposage et de transport liées aux activités manufacturières...), tertiaire (services : aux

entreprises, commerciaux, financiers, publics, culturels, loisirs, récréatifs...), logistique mais aussi lié aux activités aéroportuaires),

- pour 15 hectares à vocation d'infrastructures et réseaux (réseaux de transports : routiers, ferrés, navigables... Réseaux d'utilité publique, délaissés routiers...)

- et pour 6 ha pour les espaces à vocation de chantiers et friches (chantiers, friches, zones à l'abandon).

L'emploi s'est créé essentiellement au sein des établissements existants, qui se développent ; cette croissance endogène, limitant les besoins en foncier pour le développement de l'appareil économique local.

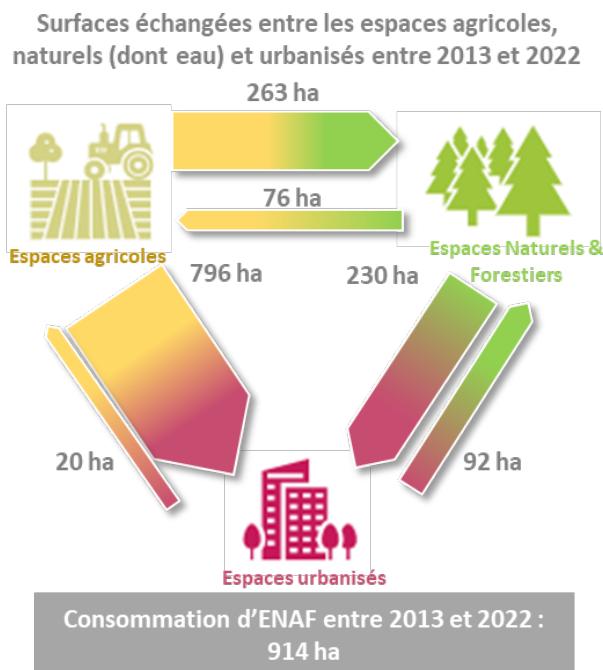


3.1.2.2. Les espaces agro-naturels, réserves de l'extension urbaine

Les espaces agricoles restent la première source de consommation par l'urbanisation. L'analyse des flux entre types d'espaces laisse apparaître que près de 78% des nouveaux espaces urbanisés, inventoriés en 2022, étaient des espaces agricoles dix années auparavant.

Aux franges de l'empreinte urbaine comme pour les derniers tènements enserrés dans le tissu urbain, une forte concurrence existe entre le maintien d'une activité agricole et le développement résidentiel ou économique. En outre, dès l'apparition des premières constructions, une disparition et un morcellement important des ensembles parcellaires agricoles s'opèrent. Il en résulte une diminution de l'agriculture au fil du temps face au développement de nouvelles activités économiques, à la forte croissance démographique du territoire et à l'urbanisation qui en découle.

Avec 22 % des prélevements, les espaces « naturels » sont moins impactés que ceux à usage agricole. Sont référencés dans ces espaces, d'anciennes terres agricoles n'étant plus exploitées, des landes, des espaces enherbés présents à la lisière de la ville.



Origines des flux vers les espaces urbanisés (période 2013- 2022)

Source : OCS GE Enrichies 2013 et 2022

3.1.2.3. Une consommation d'espace qui s'est effectuée pour près de la moitié dans les ZAC ou à proximité des centralités et transports en commun structurants

Une vingtaine de communes dont Toulouse (ZAC Basso Cambo, Borderouge...), Blagnac (Grand Noble, Andromède...), Colomiers (Ramassiers...), Cornebarrieu (Monges-Croix du Sud...), Balma (Cyprié,...), mais aussi Saint-Orens (Tucard...), Villeneuve-Tolosane (Las Fonsès...), ... ont engagé depuis de nombreuses années, le développement de leurs nouveaux quartiers résidentiels, de zones à vocation économique (AéroConstellation, Oncopole...) ou d'opérations mixtes sous la forme de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC).

Avec près de 216 hectares en ZAC sur les 914 hectares consommés au cours de la période 2013-2022, ces opérations d'urbanisme maîtrisé révèlent la réalisation de quartiers porteurs de centralités, d'aménités urbaines, favorisant le lien entre anciens et nouveaux secteurs.

A la périphérie de ces opérations, en lien avec la libéralisation des règles d'urbanisme dans les territoires non encadrés ou maîtrisés par la collectivité (suppression des coefficients d'occupation des sols, volonté de densification...), un phénomène d'attractivité des secteurs « hors ZAC » est observé. En outre, des « effets de franges » sont également constatés, facilités par la mutation et le renouvellement des tissus existants.

De même, à proximité des transports en commun structurants et des centralités de proximité¹⁰, environ 307 hectares hors ZAC ont été consommés (340 ha d'ENAF prélevés contre 33 ha de renaturé), soit plus du tiers de la consommation d'espace constatée entre 2013 et 2022.

Ainsi, lorsque l'on observe en cumulé la consommation au sein des ZAC et celle à proximité des transports en commun structurants et des centralités, ce pourcentage avoisine les 50 % de consommation d'espace.

¹⁰ Centralités de proximité : secteurs combinant plusieurs fonctions, avec notamment des commerces, des services aux publics, des équipements... sur un lieu où les modes doux, les transports en commun et la voiture sont favorisés...

3.1.2.4. Un rythme d’urbanisation en baisse par rapport aux décennies précédentes mais inégal dans le temps

Sur la période 2013-2016, la consommation d’espace était de 90 ha/an, tandis que la période 2016-2019 est marquée par une hausse importante avec 155 ha urbanisés par an. Cette augmentation est notamment liée à une augmentation des demandes de permis de construire pendant la période d’élaboration du PLUi-H métropolitain approuvé en 2019 (Phénomène peu ou pas observé sur les autres EPCI du SCoT de la grande agglomération toulousaine).

A contrario, la période 2019-2022 se caractérise par une baisse de la consommation d’espace, avec un peu moins de 60 ha/ an. Cette baisse de la consommation est en grande partie due aux impacts de la crise de la Covid-19 sur la construction neuve, comme observé sur l’ensemble du territoire français.

(en ha/an)	2013- 2016	2016- 2019	2019- 2022	2013- 2022
Evolution des espaces agro-naturels	-90	-155	- 59	-102

Evolution annuelle des espaces agro-naturels par période intercensitaire entre 2013 et 2022 au sein de Toulouse Métropole (en hectares par an)

Source : OCS GE Enrichies 2013 et 2022

3.2. Une extrapolation obligatoire pour respecter la période de 10 ans prescrite par la Loi

Des extrapolations sont nécessaires pour tenir compte de la période de référence, fixée aux 10 années comprises entre décembre 2013 et décembre 2023, et de la disponibilité de la donnée mesurant la consommation d’espace effective.

3.2.1. Le calcul de la consommation passée entre septembre 2013 et décembre 2013 soit 4 mois

La méthode a consisté à reporter sur cette période la consommation observée sur la période triennale 2013-2016 ramenée au mois, soit $270 \text{ ha} / 36 \text{ mois} = 7,5 \text{ ha} / \text{mois}$, ce qui donne 30 ha sur les 4 mois considérés.

3.2.2. Le calcul de la consommation passée entre septembre 2022 et décembre 2023 soit 16 mois

L’analyse de la consommation d’espace passée entre septembre 2022 et décembre 2023 s’est basée sur la dernière période de 3 ans connue, à savoir entre 2019 et 2022.

Ce laps de temps présente une consommation d’espace passée effective d’environ 179 ha, soit 59 ha par an. Cette consommation d’espace est nettement inférieure à la consommation d’espace constatée sur les 2 périodes triennales précédentes : 270 ha sur la période 2013/2016 et 465 ha sur la période 2016/2019.

Les années 2020 et 2021 sont particulièrement marquées par la pandémie de la covid 19 : il aurait donc été possible de raisonner sur une période plus longue, par exemple sur 2016 - 2022.

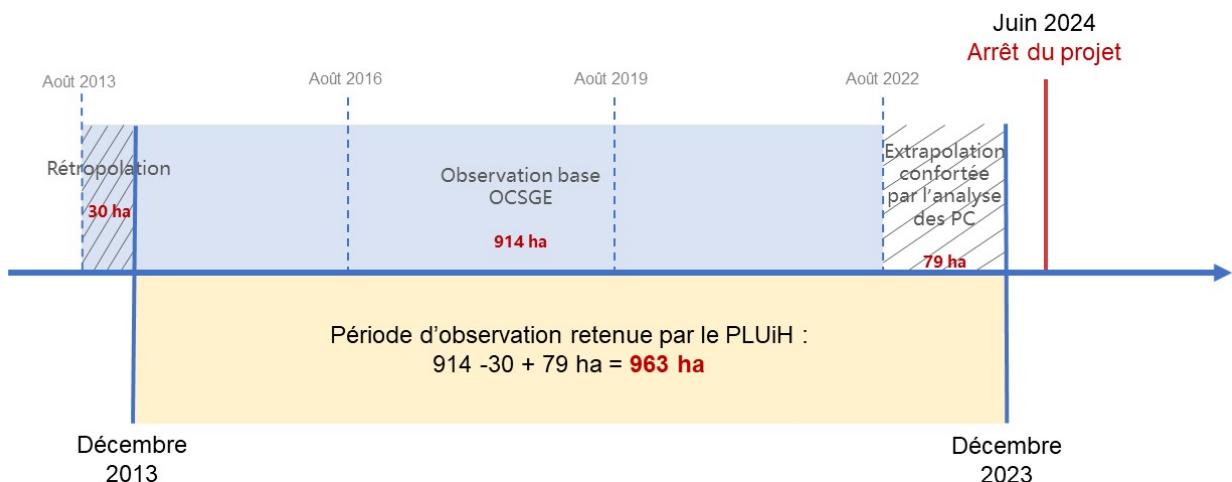
Toutefois, afin de s’inscrire dans une trajectoire sincère de sobriété foncière et de ne pas fausser l’extrapolation avec la période 2016-2019 correspondant à une période conjoncturelle de forte consommation effective d’ENAF, seule la période triennale 2019-2022 a été prise comme base de calcul pour extrapoler la consommation d’espace entre septembre 2022 et décembre 2023 inclus.

La méthode utilisée a consisté à reporter la consommation annuelle de 59 ha (ou 4,96 ha/mois), sur les 16 mois considérés, ce qui donne une surface d’environ 79,3 ha entre septembre 2022 et décembre 2023.

3.3. Conclusion : la consommation d'ENAF au cours des 10 années précédent l'arrêt du projet de PLUi-H

Il est important de préciser que l'analyse de la consommation d'espace effective s'est appuyée uniquement sur l'OCSGE enrichie CORU, sans que celui-ci n'ait été modifié de quelque façon que ce soit.

Compte tenu de tout ce qui précède, la consommation d'espace totale au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan s'élève à environ 963 hectares.



Consommation d'ENAF du territoire sur la période de référence décembre 2013- décembre 2023

3.4. La consommation d'espace autorisée par les autorisations d'urbanisme délivrées et la programmation dans les opérations publiques d'aménagement avant l'approbation du projet de PLUi-H entre le 22/08/2021 et le 30/09/2023

Une partie des permis de construire et d'aménager autorisés depuis l'approbation de la Loi Climat le 22/08/2021 sur des ENAF constructibles dans les documents d'urbanisme opposables n'ont pas encore été mis en œuvre en août 2022, date de la dernière observation disponible de la consommation d'espace effective.

Cette consommation d'ENAF autorisée sur cette période se décompose comme suit :

- des Permis de Construire (PC), des Permis d'Aménager (PA) et des Déclarations Préalable (DP) pour division de terrain, hors ZAC délivrés sur des ENAF entre le 22/08/2021 et le 30/09/2023, date permettant l'extraction des bases de données Sitadel la plus à jour possible avant l'arrêt du projet de PLUi-H pour géolocaliser les autorisations d'urbanisme, afin de déterminer celles qui n'ont pas pu être observées dans l'OCSGE d'août 2022, qui représentent environ 142 ha.
- une programmation avant 2025 de PC et PA sur des ENAF en ZAC existantes et non mis en œuvre dans l'OCSGE d'août 2022 qui représente quant à elle environ 60 ha.

Cette consommation d'ENAF autorisée d'environ 202 ha et en cours de validité ou programmée dans les ZAC avant 2025 et non observée dans l'OCSGE d'août 2022 pourront être mises en œuvre avant l'approbation du PLUi-H du fait de leur durée de validité et ne répondront donc pas aux besoins formulés dans le PLUi-H pour la période 2025-2035.

Dans la mesure où lesdites autorisations d'urbanisme constituent des actes individuels créateurs de droit, la consommation d'espace découlant de ces autorisations sera intégralement retranscrite dans le zonage du PLUi-H.

Cette consommation d'espace sera distinguée de la consommation planifiée d'ENAF sur la période 2025-2035, correspondant à la réponse aux besoins d'accueil de logements, d'équipements et d'activités économiques sur cette même période.

PARTIE 4 : ÉTUDE DE DENSIFICATION DES ESPACES URBANISÉS

4.1. Raisonnement général pour la réalisation de l'étude

Afin de faciliter la compréhension, le raisonnement général présenté sera décliné dans un premier temps pour l'accueil de logements, puis pour l'accueil d'emplois, avant de terminer sur la capacité des espaces urbanisés à accueillir le besoin en équipements publics, chaque vocation présentant des spécificités.

4.2. La définition des espaces urbanisés

Les espaces urbanisés sont issus de l'outil OCS GE enrichie CORU millésime 2019 (cf partie précédente). Si les espaces urbanisés constituent le lieu de la densification, leur contribution à celle-ci n'est pas homogène en fonction de leurs caractéristiques. En effet, la capacité de densification des espaces urbanisés ne peut pas être considérée de la même manière selon que l'on se trouve dans une centralité bien desservie par les transports en commun ou que l'on se situe dans un hameau situé au sein de vastes espaces agricoles éloignés des équipements et services.

Il est donc nécessaire d'identifier les secteurs privilégiés pour l'accueil du développement urbain et de les différencier des constructions isolées et des hameaux.

4.3. La définition de l'enveloppe urbaine métropolitaine

4.3.1. L'enveloppe urbaine : le lieu privilégié pour l'accueil des logements, des emplois et des équipements publics

L'enveloppe urbaine regroupe les fonctions urbaines et correspond à des territoires urbains constitués, qui se caractérisent par un certain niveau de densité urbaine (nombre de constructions, continuité urbaine...), et par la présence d'équipements et services (centralités de quartier, centre-ville ou centre bourg).

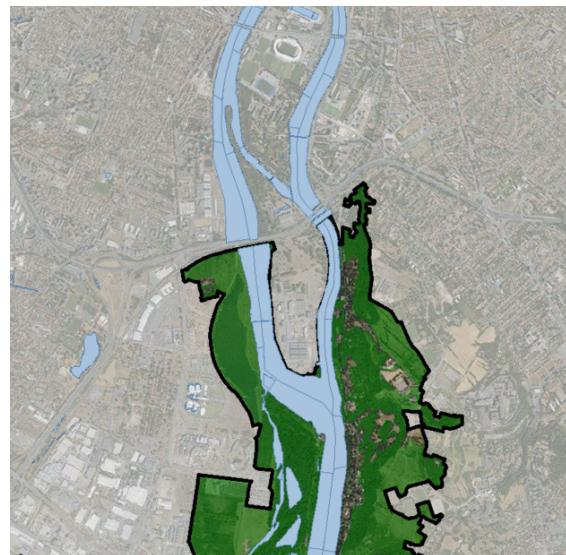
L'enveloppe urbaine définit les limites extérieures de ce qui fait l'urbain selon les principes suivants :

- Dans la grande majorité des cas, l'OCS GE enrichie CORU détermine une limite claire entre les espaces urbanisés et les ENAF. C'est donc cette limite qui servira à définir le contour de l'enveloppe urbaine :



- Il arrive cependant que la limite entre les espaces urbanisés et les espaces naturels et agricoles ne soient pas clairement établie par l'OCSGE enrichie CORU. C'est notamment le cas des cours d'eau ou bien lorsque la limite entre

les espaces verts accompagnant le bâti ne comportent pas de limite franche avec les espaces naturels qui les entourent :



Au niveau des cours d'eau, la limite de l'enveloppe urbaine a été fixée à l'endroit où le cours d'eau est majoritairement entouré d'espaces urbanisés. L'échelle au 1/25 000 a permis de dézoomer le regard pour fixer la limite la plus adaptée de l'enveloppe urbaine.

Dans les cas où la limite entre les espaces urbanisés et les espaces naturels ou agricoles n'est pas clairement établie par l'OCSGE enrichie CORU, la limite de l'enveloppe urbaine a été définie au profit des espaces non bâtis :



Illustration d'espaces urbanisés hors enveloppe urbaine : espaces verts accompagnant un espace bâti / espaces verts attachés à une zone de loisirs

Certains ENAF sont totalement insérés dans les espaces urbanisés au sein de l'enveloppe urbaine. Ces espaces, quelle que soit leur surface, ont été intégrés dans l'enveloppe urbaine. Pour autant, ils ne seront pas considérés comme des espaces urbanisés et conserveront leur caractère d'ENAF.

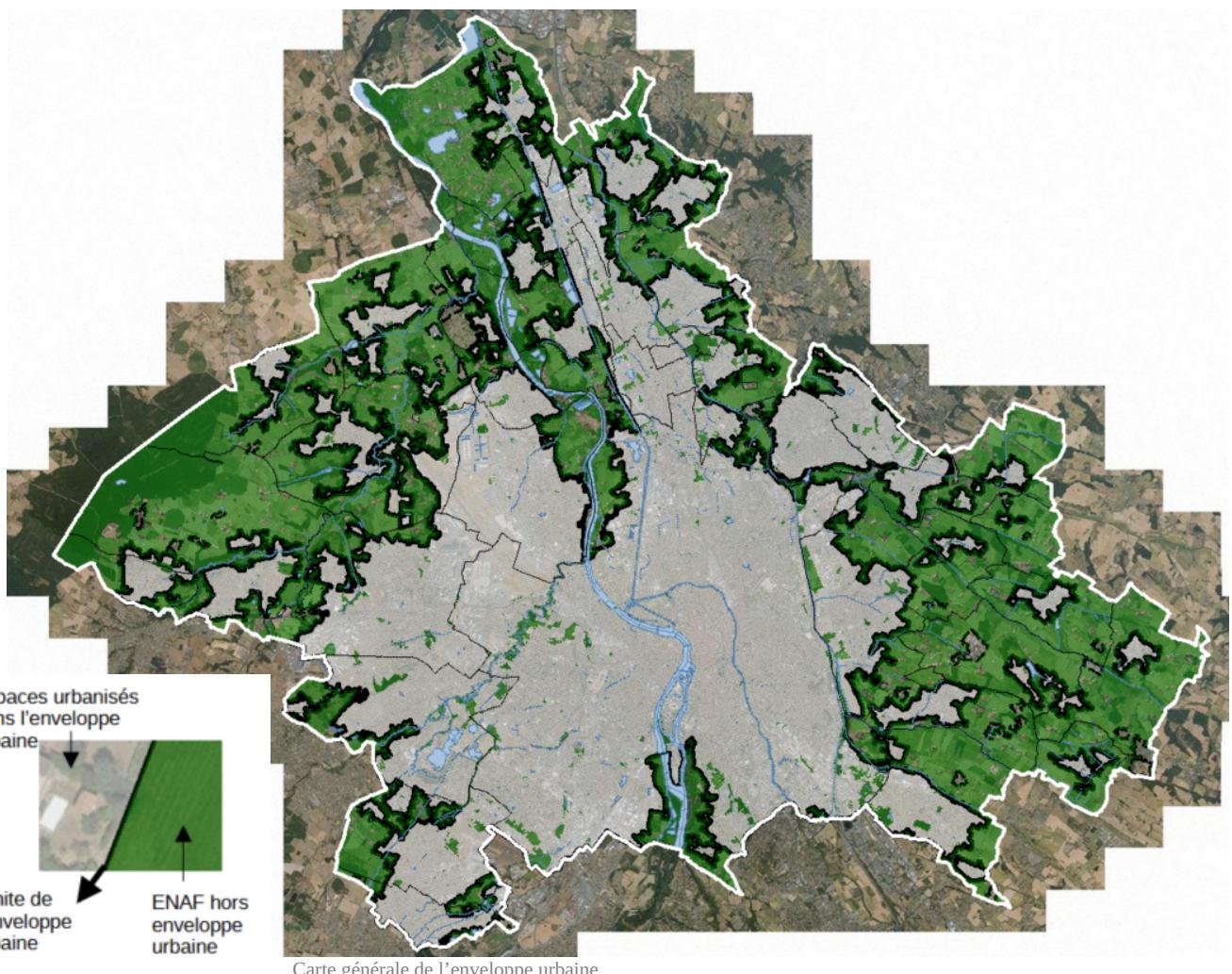


Illustration d'un espace naturel entièrement entouré d'espaces urbanisés et donc intégré au sein de l'enveloppe urbaine.

Enfin, la limite de l'enveloppe urbaine a tenu compte des espaces urbanisés existants à l'extérieur du périmètre administratif de la métropole :



exemple d'ENAF intégré dans l'enveloppe urbaine en raison des espaces urbanisés existants sur la commune de Labège.



Absence de construction de part et d'autre de la voirie

Les constructions isolées et les groupements de constructions en dehors de l'enveloppe urbaine sont identifiés soit en « hameaux », soit en « écart », soit « en zones d'activités et d'équipements isolées ».

Le critère qui a servi de référence est la notion de coupure d'urbanisation caractérisée par l'absence de construction de part et d'autre d'une voirie :



4.3.2. Les hameaux : un lieu d'accueil du développement urbain encadré et limité.

Ils sont constitués par des ensembles d'habitations, composés d'au moins 15 constructions et jusqu'à 50 constructions. Ils forment une urbanisation cohérente, structurée et desservie par des voiries et réseaux d'assainissement, mais dissociée de l'enveloppe urbaine. Ces hameaux peuvent connaître une certaine intensification urbaine, sous réserve de rester contenue dans les critères de définition des hameaux précisés ci-dessus.



Hameau

4.3.3. Les territoires ou constructions isolées d'activités économiques ou d'équipements publics ou d'intérêt général situés en dehors de l'enveloppe urbaine.

Certains espaces urbanisés éloignés de l'enveloppe urbaine ont une vocation bien définie qu'il convient d'identifier : zones d'activités économiques artisanales, activités existantes de matériaux, zones d'équipements publics ou accueillant des établissements de sports, loisirs, de santé...etc.



Territoire d'activité économique isolé de l'enveloppe urbaine



Equipement isolé de l'enveloppe urbaine

4.3.4. Les écarts ou constructions isolées

Ce sont des territoires d'urbanisation diffuse le long de voies, la plupart du temps composés de moins de 15 constructions.



Constructions isolées



Ecarts

4.4. La définition des différents types de potentiel au sein des espaces urbani-sés

La matière première qui va servir à estimer la capacité de densification des espaces urbanisés est le foncier et plus précisément le potentiel foncier susceptible d'accueillir de nouveaux logements, emplois et équipements.

Un potentiel, par définition, existe virtuellement : il exprime une possibilité. Cette possibilité peut être déterminée de différentes manières :

- le potentiel foncier peut être déjà identifié : c'est celui qui est connu, qui fait l'objet d'études pour orienter, encadrer, son urbanisation : on parlera de « potentiel foncier encadré ».
- en dehors de ces cas, on parlera de « potentiel foncier non encadré » en distinguant :

- o le potentiel foncier non bâti : constitué par des fonciers non bâties, souvent appelés « dents creuses »



- o le potentiel foncier bâti : l'urbanisation potentielle pourrait alors se faire de 2 manières :

- soit à côté des constructions existantes et on parlera alors de potentiel foncier en intensification,
- soit en démolissant la construction existante et on parlera de potentiel foncier de renouvellement urbain.



- Le potentiel foncier issu des friches
- Le potentiel foncier issu des secteurs commerciaux destinés à muter
- Bien que décorrélée du foncier, la reconquête des logements et des locaux d'activité vacants constitue également un potentiel de densification des espaces urbanisés.

4.5. Les potentiels de densification pour le logement

Sur la base de ces potentiels, l'analyse de la capacité de mutation des espaces urbanisés s'est déroulée **en 4 temps** :

- La définition du potentiel foncier brut : c'est le potentiel foncier théorique total une fois pris en compte tous les éléments empêchant objectivement la constructibilité : risques, nuisances ; valeur environnementale... etc
- La définition du potentiel foncier mobilisable : c'est le potentiel brut conforté et objectivé après un travail avec les communes et les partenaires de la collectivité. C'est à partir de ce potentiel que l'étude se poursuit par l'étude de densification des espaces urbanisés et l'estimation de la capacité à répondre aux besoins d'accueil de logements, d'emplois et d'équipements.
- Le calcul du nombre de logements
- La définition du potentiel de logements mobilisable sur la période d'application du PLUi-H 2025-2035 .

L'analyse du potentiel de logements lié à la vacance étant déconnecté d'une problématique foncière, il est directement traité dans le 4ème temps de cette analyse.

4.5.1. Définition du potentiel foncier brut pour l'accueil de logements

4.5.1.1. Le potentiel foncier brut encadré

Le travail a consisté à recenser tous les territoires de projets connus : ils font l'objet soit d'une maîtrise foncière de la collectivité, soit d'un encadrement de l'urbanisation par la collectivité. Il s'agit :

- des opérations publiques d'aménagement : Zones d'Aménagement Concerté, concessions d'aménagement, Quartier Politique de la Ville faisant l'objet d'un conventionnement avec l'Agence nationale pour le Renouvellement Urbain.
- des fonciers publics (Région, Département, Communes, métropole, Etat...etc) faisant l'objet d'un projet connu.

- des isochrones de 10 minutes à pied autour des stations de la future ligne 3 du métro sur les communes de Colomiers, Blagnac, et Toulouse, relatifs aux objectifs de production de logements inscrits dans le Pacte Urbain du projet.
- des secteurs faisant l'objet d'Orientations d'Aménagement et de Programmation ou d'Emplacements Réservés pour le logement en partant des documents d'urbanisme.

4.5.1.2. Le potentiel foncier brut non encadré pour l'accueil de logements

Ce potentiel s'avère plus complexe à définir, dans la mesure où il s'agit d'identifier un potentiel d'accueil du développement urbain sur des territoires très vastes, très divers.

Il s'agit d'abord de construire l'assise territoriale du potentiel foncier non encadré millésimé 2022 en utilisant :

- Les espaces urbanisés de l'OCSGE enrichie CORU 2019,
- L'enveloppe urbaine et les hameaux
- Le cadastre millésime 2022

La méthode consiste ensuite à définir des territoires d'exclusion du potentiel : il s'agit des territoires au sein desquels il ne peut pas y avoir de potentiel foncier pour accueillir du logement en raison :

- des risques tels qu'identifiés dans les servitudes d'utilité publique et plans de prévention des risques : risque inondation aléas très fort et fort, risques technologiques, risques mouvement de terrain, bruit des aéroports courbes A, B et C ;
- du patrimoine bâti recensé,
- de la valeur environnementale des lieux : les réservoirs de biodiversité de la Trame Verte et Bleue identifiés dans l'état initial de l'environnement, les masses boisées arborées de plus de 10 m de hauteur en moyenne et de 500 m² de surface, les espaces boisés classés, les espaces verts protégés et les espaces inconstructibles pour continuité écologiques du document d'urbanisme antérieur.
- du fait d'être réservés pour un autre usage : zones dédiées à l'économie (UA), zones d'équipements publics existants (cimetières, terrains de sports, établissements scolaires) et dédiées aux équipements publics (UIC), emplacements réservés ou servitudes pour équipements publics (ER/SEP, PVC) du document d'urbanisme antérieur.
- de leur appartenance au potentiel encadré défini plus haut ;
- de leur nature qui les rendent non mobilisables : voirie, voie ferrée, copropriétés bâties, surfaces en eau.

Ces critères traduisent les orientations du PADD en matière de protection des espaces de nature et de prise en compte des risques et nuisances.

Il s'agit ensuite de constituer les potentiels comme suit :

La constitution du potentiel foncier non bâti

Est regroupée ici l'ensemble des unités foncières non bâties supérieures à 500 m² à l'extérieur du périphérique et supérieur à 300 m² sur le territoire intra-périphérique. Cette distinction est basée sur l'observation suivante : au sein de la ville dense, une surface de 300 m² peut suffire pour accueillir du logement.

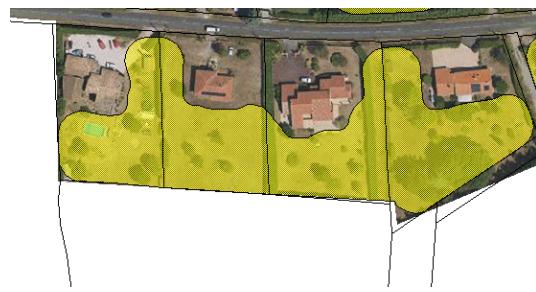
La constitution du potentiel foncier en intensification urbaine

Sont regroupées ici les emprises foncières qui, seules ou regroupées, forment un foncier suffisant pour accueillir une ou plusieurs constructions. Pour simplifier, il est possible de dire que ce potentiel est caractéristique de la densification par division/recomposition parcellaire. Les critères ayant permis de retenir le potentiel d'intensification sont la surface de l'emprise non bâtie et son nombre de propriétaire :

- pour les surfaces dont l'emprise est comprise entre 300 m² (intra-périphérique) ou 500 m² (extérieur périphérique) et 1000 m² : emprises appartenant à 1 seul propriétaire ;
- pour les surfaces d'emprise comprise entre 1000 m² et 5000 m² : emprises appartenant à 3 propriétaires différents maximum ;
- pour les surfaces d'emprise supérieure à 5000 m² : emprises appartenant à 10 propriétaires différents maximum.



Exemple d'emprise sur 1 unité foncière



Exemple d'emprise portant 4 unités foncières

Ces critères se sont basés sur l'observation en retenant le fait que, plus l'emprise est grande et plus son nombre de propriétaire est faible, plus elle aura de chance d'être mobilisée.

La constitution du potentiel foncier en renouvellement urbain

Ce potentiel est constitué par l'ensemble des unités foncières bâties propices à des opérations de démolition/construction neuve, en raison du contexte urbain dans lequel elles se situent. Sur l'ensemble des critères étudiés, 4 critères prépondérants ont été retenus pour déterminer, selon la méthode du scoring, un contexte propice au renouvellement urbain des fonciers bâties concernés :

- **Critère N°1 : la situation de l'unité foncière au regard de la desserte en transports en commun structurant.**

→ *La desserte en TC est le critère prépondérant pour l'accueil de nouveaux habitants.*

Les transports en commun structurants ont été définis sur la base des programmations connues et établies par Tisséo et la Région jusqu'en 2030, incluant notamment la 3ème ligne de métro.

Ces transports en commun sont classés en 2 niveaux de desserte différents engendrant des zones d'influence sous forme de cercles compris entre 400 m et 600 m de diamètre centrés autour des arrêts :

Niveau 1 : - Station de métro – gares « fréquencées » – téléo (600 m) - station de tramway (500 m)

Niveau 2 : Bus en site propre – gares « non fréquencées » – linéo (400 m)

Si l'unité foncière intersecte le périmètre d'attractivité d'un transport en commun structurant, le critère est activé.

Il est utile de préciser que, compte tenu de la programmation connue à ce jour, les aménagements ferroviaires du nord de Toulouse (AFNT) ne seront pas effectifs d'ici 2030 et ils sont donc considérés en desserte de niveau 2. En effet, la cohérence urbanisme/mobilité implique de ne pas trop anticiper la densification des territoires dont la desserte n'est pas établie de manière suffisamment précise. Il en va de même pour la modernisation de la ligne ferroviaire entre Brax et Colomiers “Lycée international”, dont la temporalité et le niveau de cadencement attendu ne sont pas connus au moment de l'arrêt du projet de PLUi-H.

- **Critère N°2 : la situation de l'unité foncière au regard des centralités de proximité**

→ *La proximité des commerces, services et équipements est un facteur important dans le choix d'un logement et un élément fondamental dans l'organisation d'une ville en faveur des mobilités douces, cadre de vie, etc.*

Les centralités de proximité définissent une zone d'influence de 500 m, qui symbolise les distances facilement effectuées à pied pour répondre à la satisfaction des besoins courants en terme de commerces et services. Si l'unité foncière intersecte la zone d'influence d'une centralité, le critère est activé.

- **Critère N°3 : la situation de l'unité foncière au regard des voiries dites « structurantes »**

→ *La mutation sur les voies structurantes est fréquente*

Si l’unité foncière intersecte un tampon de 10 m avec une voirie structurante de la base de données de la hiérarchisation du réseau de voiries métropolitaines, le critère est activé uniquement dans les centralités pour éviter de comptabiliser un potentiel éloigné des aménités urbaines.

- Critère N°4 : la surface de l’unité foncière

→ *Plus la surface d’un terrain est grande, plus sa mutation s’opère, les parcelles supérieures à 1000 m² ont été retenues.*

Éléments de justification sur le choix des seuils de surface utilisés

L’analyse des phénomènes passés de renouvellement urbain montre que plus de 95 % des permis de construire pour du renouvellement urbain concerne des unités foncières supérieures à 1000 m².

Cette observation pose la question de la mutation des secteurs pavillonnaires souvent constitués de lotissements.

En dehors de toute considération juridique liée à la présence de cahiers des charges qui limiterait les droits à construire, le morcellement du foncier qui caractérise ces secteurs constitue un frein réel pour leur renouvellement. L’observation du renouvellement urbain à l’œuvre montre en effet que des territoires très morcelés ont connu très peu de renouvellement urbain, et ce même avec un très bon niveau de desserte par les transports en commun, d’équipements et de services. Il s’agissait davantage d’intensification urbaine.

Par ailleurs, ce type de territoire nécessite une implication forte de la collectivité, tant sur le plan de l’ingénierie que sur le plan financier, qui ne pourra être déployée que sur certains sites particulièrement stratégiques.

Enfin, les opportunités foncières « facilement mobilisables » vont certes en s’amenuisant, mais celles-ci restent encore bien réelles.

L’objectif de l’analyse de la capacité de mutation et de densification des espaces bâties et de l’étude de densification est d’identifier un potentiel théorique mais néanmoins réaliste, sur la période allant de l’élaboration du PLUi-H à son évaluation (art. L 151-5 du code de l’urbanisme) : il apparaît donc pertinent d’exclure du potentiel brut les unités foncières inférieures à 1000 m², au regard de l’observation passée.

4.5.1.3. Le potentiel foncier brut spécifique

Le potentiel foncier brut issu de l’inventaire des friches bâties

La friche est définie par la Loi Climat et le décret du 26 décembre 2023 : « tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l’état, la configuration ou l’occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ».

Les fonciers non bâties ont été recensés dans le cadre du potentiel foncier évoqué ci avant.

Pour être complet, les recherches doivent donc se concentrer sur les friches bâties qualifiées répondant de façon cumulutive aux critères suivants :

- terrain bâti de plus de 1000 m². Ce seuil de surface a été retenu au regard de la définition des potentiels en renouvellement urbain : en dessous de ce seuil, compte tenu des travaux à réaliser pour réemployer le bien, la friche n’est pas considérée comme un potentiel.
- hors patrimoine public;
- avec une vocation autre que le logement et situé dans une zone économique, les autres locaux bâties étant dans ce cas identifiés dans le cadre du renouvellement urbain ;
- Concerné par un phénomène de vacance de longue durée, à savoir supérieure à 2 ans;
- dont l’état nécessite des travaux pour pouvoir être réutilisé.

La méthode utilisée pour identifier les friches bâties a été la suivante :

- L’utilisation des fichiers sur les locaux vacants (locomvac) consolidée par l’analyse des fichiers sur les logements vacants (lovac) a permis d’aboutir à une première liste de bâtiments susceptibles de constituer des friches. C’est le potentiel foncier brut.
- Le travail mené avec chaque commune sur le potentiel foncier a permis d’affiner ce premier recensement. Pour obtenir le potentiel réellement mobilisable, une vérification sur site s’est avérée indispensable pour juger de l’état des locaux et voir s’ils répondaient à la définition de la friche prévue par les textes.

Au final, c'est une liste de 47 bâtiments qui a été obtenue et qui constitue le potentiel de densification des friches bâties.

Le potentiel foncier brut issu des secteurs commerciaux destinés à muter

Une analyse a été réalisée sur le territoire afin d'identifier les secteurs commerciaux pouvant faire l'objet d'un renouvellement.

Cependant, les secteurs commerciaux ne pouvant désormais s'implanter qu'en densification des espaces urbanisés, le renouvellement de ces espaces reste majoritairement fléché pour du commerce.

De plus, la Métropole souhaitant maintenir ces espaces économiques, les secteurs commerciaux qui sont malgré tout destinés à muter sont généralement mobilisés pour accueillir d'autres types d'activités économiques.

A l'échelle du territoire, seuls deux secteurs commerciaux peuvent ainsi être mobilisés pour faire l'objet d'une mutation vers une vocation résidentielle.

4.5.2. Définition du potentiel foncier mobilisable pour l'accueil de logement

Pour obtenir le potentiel foncier mobilisable encadré, le travail a consisté à revisiter, avec les communes et partenaires, l'ensemble des projets identifiés en phase précédente afin de savoir s'ils avaient été mis en œuvre, s'ils étaient toujours d'actualité, s'il y avait de nouveaux territoires de projets...etc.

Pour ce qui concerne le potentiel foncier non encadré, un travail avec l'ensemble des communes a été mené pour conforter le potentiel brut en prenant en considération plusieurs cas de figure.

En effet, une partie du potentiel brut n'est objectivement pas mobilisable pour une des raisons suivantes :

- La présence de permis de construire délivrés avec Déclaration d'Ouverture de Chantier;
- les contraintes techniques insolubles ou topographiques : configuration parcellaire rendant le terrain difficilement constructible (étroitesse, fort dénivelé, etc.), accès impossible, secteurs non desservables par l'assainissement collectif, réseau viaire inadapté, etc.
- la présence de risques ou nuisances non répertoriés en phase amont de détermination du potentiel brut : exposition aux nuisances d'air et/ou de bruit, lignes haute-tension.
- la présence d'espaces verts de valeur à conserver et non répertoriés en phase amont de détermination du potentiel brut : parcs boisés accompagnant un patrimoine bâti protégé, espaces verts de lotissements, etc.
- La présence de patrimoine bâti à protéger non répertorié en phase amont de détermination du potentiel brut. Pour Toulouse, cela se traduit à travers les secteurs "à préserver" dans les cahiers urbains toulousains et dans le périmètre du Site Patrimonial Remarquable (SPR). Pour ces territoires, un volume de logements a bien été estimé mais directement au regard des tendances passées, et non selon un potentiel foncier mobilisable, eu égard à la volonté de préserver le patrimoine bâti dans ces secteurs. Cela représente environ 600 logements sur Toulouse.

Ensuite, les communes ont pu identifier de nouveaux potentiels, en particulier en matière de renouvellement urbain, qui n'avaient pas pu être repérés grâce aux outils informatiques lors de la phase d'identification du potentiel foncier brut.

Les friches bâties ont également été analysées pour déterminer celles réellement susceptibles d'être mobilisées pour accueillir du logement sur la base des mêmes critères cités ci-avant.

Seuls deux secteurs commerciaux pouvant muter vers une vocation résidentielle ayant été identifiés sur le territoire, l'intégralité de ce potentiel est comptabilisé dans le potentiel foncier mobilisable.

A ce stade, l'intégralité du potentiel foncier mobilisable, support de densification des espaces urbanisés, est donc identifié.

La capacité de densification du potentiel foncier encadré pourra directement être traduite en potentiel de logements en raison des études menées sur les secteurs concernés (cf ci-après).

En ce qui concerne le potentiel foncier non encadré, il se répartit globalement comme suit :

- Potentiel foncier non bâti : environ 125 hectares
- Potentiel foncier en intensification urbaine : environ 330 hectares
- Potentiel foncier de renouvellement urbain : environ 805 hectares

- Total : environ 1260 hectares

La cartographie du potentiel de densification pour les logements dans les espaces urbanisés est annexée au livret 1C (pièce 1C2 - Annexe 1 - A).

La poursuite de l'étude consiste à déterminer la part de ce potentiel qui pourrait être mobilisée pour produire du logement sur la temporalité d'application du PLUi-H, à savoir 2025-2035.

Il s'agit de l'étude de densification des espaces urbanisés prévue par l'article L 151-5 du code de l'urbanisme, qui doit également prendre en compte la période comprise entre l'élaboration du PLUi-H et son évaluation prévue par l'article L 153-27 du code de l'urbanisme.

4.5.3. Le potentiel d'accueil de logements issu du potentiel foncier mobilisable identifié

Une fois déterminé le potentiel foncier mobilisable pour la densification des espaces mixtes, il convient d'estimer la production en logements que ce foncier est à même de supporter.

Basée sur la programmation des opérations encadrées et sur des densités cibles appliquées aux fonciers non encadrés, cette méthode vise à estimer le nombre de logements produits après démolition des bâtiments existants.

La perte de logements liée à la démolition de l'existant, mais également à l'évolution naturelle du parc (fusion de logements, changement de destination, etc.) a été prise en compte dans la définition des besoins en logements. Le besoin en logements a ainsi été augmenté afin de compenser cette perte.

4.5.3.1. L'estimation du nombre de logements dans le potentiel encadré par la collectivité.

Le potentiel foncier encadré a un périmètre défini avec, à minima, des orientations de la collectivité qui sont précisées sur ces secteurs : ces caractéristiques permettent donc d'estimer la production de logements sur ces secteurs.

4.5.3.2. L'estimation du nombre de logements dans les territoires non encadrés par la collectivité.

La détermination de densités nettes de logements par hectare permet d'estimer le potentiel d'accueil de logements.

La traduction du potentiel foncier en potentiel d'accueil de logements s'est appuyée sur des densités «cibles» issues de l'observation du territoire métropolitain et appliquées de manière différenciée en fonction de la situation du potentiel au regard des centralités de proximité et des transports en commun structurants qui sont 2 piliers essentiels dans la priorisation de l'accueil de logements sur le territoire.

Ces densités “cibles” sont exprimées en “densité nette” de logements par hectare.

En effet, il s'agit de l'indicateur le plus adapté pour apprécier un niveau de densité sur un potentiel foncier au sein des espaces urbanisés car il présente l'avantage d'être homogène et proche du niveau de densité observé au niveau des demandes de permis de construire.

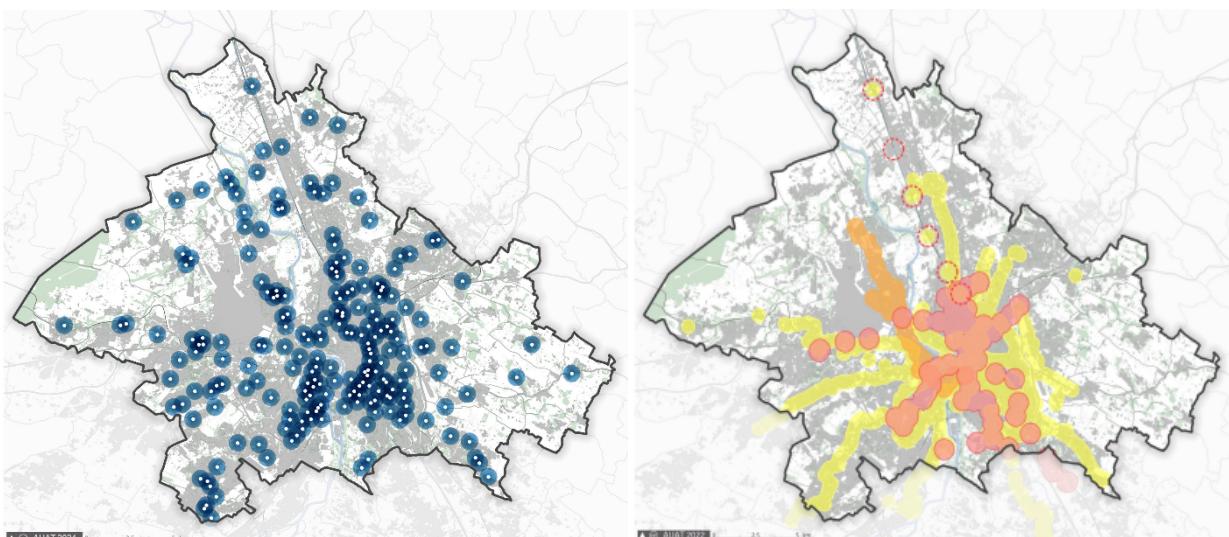
Le tableau suivant schématise le travail accompli en matière d'observation de densité nette sur le territoire de la Métropole :

Type de forme urbaine / Hauteur des bâtiments	Densité nette à l'îlot constatée en
Maisons R+1 isolée	20
Maison R+1 en bandes	35
Semi_coll. R+1 / maisons-bandes Collectif et semi coll. R+1	80
Collectifs R+1 + Maisons	60

Collectif R+1	60
Collectifs R+2 + Maisons Semi Coll. R+2	70
Collectifs R+2 (ou R+1+combles)	80 90
Collectifs R+3 + Maisons	105
Collectifs R+3 (ou R+2+combles)	115
Collectifs R+4 (ou R+3+combles)	110
Collectifs R+5 + Maisons	110
Collectifs R+5	180 – 185 - 210
Collectifs R+6 - R+8	270
Collectif jusqu'à R+12	300

Les densités pour les potentiels fonciers en renouvellement urbain et non bâti :

Les cartes et tableaux qui suivent expliquent le niveau de densité de logements à l'hectare retenu et appliqué aux potentiels fonciers identifiés en renouvellement urbain et non bâti.

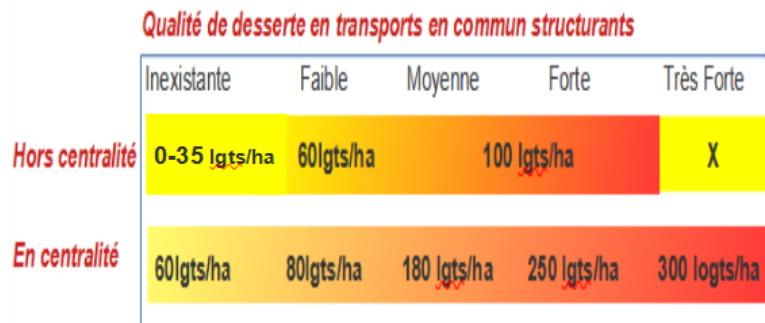


la situation dans une centralité transports

+

le niveau de desserte par les en commun structurants





Ces niveaux de densité cible traduisent le changement de paradigme introduit par le « Zéro Artificialisation Nette », en inscrivant la métropole dans la volonté d'optimiser le foncier bâti à l'occasion de projets de renouvellement urbain mais aussi sur des fonciers non bâties, situés dans les zones bien desservies en transports en commun et en équipements et services.

Les densités pour les potentiels fonciers en intensification :

Lorsqu'un potentiel foncier bâti n'a pas été identifié en renouvellement urbain, il se peut que sa partie non bâtie, agrégée à d'autres parties non bâties, constituent une emprise suffisante pour accueillir du logement.

Ces potentiels fonciers en intensification se distinguent donc des potentiels fonciers de renouvellement urbain, par la multiplicité des propriétaires.

Ceci explique le choix de retenir les densités suivantes, qui relèvent de deux cas de figure :

- Lorsqu'un potentiel en intensification se superpose avec un potentiel de renouvellement urbain, la partie commune aux deux potentiels a été considérée comme du renouvellement urbain et il a été fait application des densités cibles présentées dans le tableau dans le paragraphe idoine.
- Lorsqu'il n'y a pas de superposition d'un potentiel en intensification avec un potentiel en renouvellement urbain, une densité de 1 logement pour 500 m² d'emprise a servi de base pour calculer le potentiel de logements sur ce potentiel foncier. Ce choix repose sur l'observation des logements produits en intensification par le passé. En effet, le potentiel d'intensification est essentiellement situé en fond de parcelles dans des secteurs pavillonnaires. Cette densité permet alors une densification douce de ces espaces tout en préservant la forme urbaine existante.

4.5.4. Le potentiel d'accueil de logements sur la période du PLUi-H 2025-2035

Cette étape amène à inscrire la mobilisation du potentiel foncier dans le temps en considérant les projets de développement des territoires, le temps long des opérations d'aménagement ainsi que les phénomènes de rétention foncière.

4.5.4.1. La mobilisation du potentiel encadré

Les études et réflexions urbaines sur ces territoires permettent d'appréhender la mobilisation possible du potentiel dans le temps, afin de tenir compte du rythme de l'urbanisation.

Ainsi, tout le potentiel foncier encadré prévu sur la période d'application du PLUi-H est intégré dans l'étude de densification.

4.5.4.2. La mobilisation du potentiel non encadré

La définition d'un taux de mobilisation

Comment estimer la part du potentiel foncier qui sera susceptible de produire des logements dans les territoires non encadrés par la collectivité ?

La question se pose car l'intégralité du potentiel non encadré mobilisable défini ci-avant ne sera effectivement pas mobilisée pour différentes raisons : phénomènes de rétention foncière, problèmes techniques sur les voiries ou réseaux, rythme de l'urbanisation, fluctuation du marché de l'immobilier...etc.

La prise en compte du facteur temps est donc essentielle dans la définition du potentiel susceptible de produire du logement sur ces secteurs.

Pour cette phase de travail, ce facteur temps est traduit par un taux de mobilisation du potentiel.

Pour estimer et évaluer le niveau de mobilisation du potentiel foncier non encadré sur une période donnée, l'observation des phénomènes passés est essentielle. La période d'observation choisie correspond à la période d'application du Programme Local de l'Habitat (PLH) 2014-2019, dont le bilan a pu être effectué en mars 2021.

Dans le cadre de ce bilan du PLH, la géolocalisation de l'ensemble des permis de construire a été entreprise sur tout le territoire de la métropole. Cette base de données a été croisée avec le potentiel foncier de densification millésimé 2016, construit selon la même méthodologie que le potentiel foncier de densification identifié dans le cadre du PLUi-H.

Afin de prendre en compte des années réellement significatives en terme de taux de mise en œuvre des permis de construire, seuls les permis de construire avec une déclaration d'ouverture de chantier sur les 5 années 2015-2019 incluses ont été retenus.

Le travail sur la base des unités foncières des permis de construire s'est révélé insuffisant pour conduire à des résultats fiables.

La solution choisie consiste alors à raisonner en terme de logements, en rapportant le nombre de logements réellement produits au potentiel total de logements qui seraient produits sur le potentiel foncier identifié. Cette méthode a permis d'observer de manière fiable ce qui s'est réellement produit en matière de mobilisation du potentiel logement. Les résultats obtenus sont les suivants :

- Le potentiel de production de logements sur le potentiel foncier non bâti millésimé 2016 représente environ 23 000 logements sur l'ensemble de la métropole.
- Sur les 5 années de développement urbain 2015-2019, on constate que la production de logements sur ce potentiel foncier non bâti est d'environ 4800 logements.
- Si l'on poursuit cette tendance sur une période de 10 années pour avoir le même référentiel de temps que la période d'application du PLUi-H, le volume de logements produits serait alors de 9600.
- Ce volume de production de logements correspond donc à un taux de mobilisation d'environ 40 % du potentiel logements.

En utilisant la même méthode sur les potentiels d'intensification et de renouvellement urbain, on obtient les résultats suivants :

- 30 % du potentiel d'intensification seraient mobilisés sur la période 2025-2035 ;
- 18 % du potentiel de renouvellement seraient mobilisés sur la période 2025-2035 ;

Pour le travail d'étude de la capacité du potentiel non encadré à produire du logement, ces taux de mobilisation constituent « le fil de l'eau ».

Compte tenu du changement de paradigme introduit par la Loi Climat et Résilience, une simple poursuite de la tendance passée en matière de renouvellement urbain n'est pas envisageable. La raréfaction de la ressource foncière va inmanquablement engendrer un changement de comportement des acteurs qui chercheront à utiliser le foncier déjà bâti. C'est la raison pour laquelle, pour inscrire la métropole dans le changement de paradigme induit par la loi climat et résilience et porté par le PADD du PLUi-H, le taux de mobilisation du potentiel de renouvellement urbain a été porté à 30 %.

En ce qui concerne le potentiel foncier en intensification, il est difficile de parier sur un taux plus important, compte tenu non seulement de la nature même de ce potentiel, constitué en grande majorité par plusieurs propriétés et donc plusieurs propriétaires fonciers, mais aussi du fait qu'il n'induit pas une démolition reconstruction. Le taux de mobilisation retenu pour le potentiel en intensification est donc de 30 %.

Enfin, le maintien d'un taux de mobilisation de 40 % pour le potentiel non bâti reste ambitieux, dans la mesure où les terrains non bâtis facilement mobilisables en raison de leur forme géométrique, de leur surface ou de leur usage se raréfient au sein des espaces urbanisés.

Synthèse des modalités de calcul du potentiel de logements non encadré:

Le nombre de logements susceptibles d'être produits par le potentiel foncier non encadré mobilisable est donc estimé à l'aide de la formule de calcul suivante :

$$\begin{aligned}
 & \textbf{Potentiel logement} \\
 & = \\
 & \textbf{surface du potentiel foncier mobilisable} \\
 & \quad \times \\
 & \textbf{densité cible} \\
 & \quad \times \\
 & \textbf{taux de mobilisation}
 \end{aligned}$$

4.5.4.3. La mobilisation du potentiel de logements spécifique

Le potentiel issu de la vacance structurelle des logements

Tous les logements vacants à une date donnée ne constituent pas un potentiel d'offre de nouveaux logements car il y a des logements :

- temporairement vacants, le temps nécessaire à la rotation des ménages ou à l'entretien des logements (logements proposés à la vente ou à la location, logements déjà attribués à un acheteur et en attente d'occupation, logements en attente du règlement d'une succession...) ; ces logements-là ne constituent pas un potentiel, on parle de vacance conjoncturelle ou de transition, elle est nécessaire au bon fonctionnement du marché de l'immobilier ;
- durablement vacants, sans affectation précise par le propriétaire (logements vétustes ...). On parle dans ce cas de vacance structurelle. On considère généralement que les logements vacants depuis plus de 2 ans peuvent constituer un potentiel, dont la remobilisation requiert pour une partie d'entre eux une action publique pour inciter et aider le ou les propriétaire(s) à remettre en état le logement et à le remettre sur le marché de la vente ou de la location.

Pour identifier les logements structurellement vacants et connaître leurs caractéristiques, Toulouse Métropole, retenue en 2021 comme territoire de mise en œuvre du plan national de lutte contre le logement vacant, a mené une étude approfondie des logements vacants en utilisant une nouvelle base de données LOVAC (mise en place par l'Etat - DHUC et le CEREMA).

La base de données LOVAC recense environ 4600 logements vacants depuis plus de 2 ans en 2021 sur le territoire de Toulouse Métropole, ce qui représente moins de 1 % du parc de logements, dont près de 40 % sont en fait remis sur le marché chaque année.

Les analyses complémentaires effectuées dans le cadre de cette étude pour mieux cerner ce potentiel (arpentage, enquête auprès des propriétaires) ont permis d'estimer que la cible des politiques de lutte contre la vacance est au maximum d'environ 1800 logements, parmi lesquels 930 logements sont en situation de "vacance bloquée" (près de 500 étant vacants depuis plus de 10 ans).

Cette très faible vacance structurelle est un symptôme des fortes tensions sur le marché de l'immobilier que connaît l'agglomération toulousaine. Il y a très peu de logements qui restent durablement inutilisés et ceux-là relèvent de situations très complexes à dénouer (propriétaires en incapacité de faire, dégradation importante du bâti ou forte inadaptation du logement à la demande).

De plus, une partie des logements vacants identifiés sont inclus dans des périmètres de projet déjà identifiés dans le potentiel encadré et doivent donc être exclus du potentiel issu de la vacance structurelle des logements.

Aussi, ce potentiel de logements structurellement vacants qui pourront être remis sur le marché dans le cadre des politiques publiques déployées pour rénover les logements dégradés et remettre sur le marché des logements vacants, est très faible, estimé à environ 200 logements pour la période 2025 – 2035, compte-tenu de la dureté et de la complexité des situations et des moyens à mettre en œuvre, notamment la capacité d'ingénierie spécialisée en techniques de rénovation du bâti, en expertise financière et fiscale et en expertise juridique.

Le potentiel issu des friches

Lorsqu'une friche a déjà fait l'objet de réflexions pour sa reconversion pour du logement, le potentiel de production de logements connu a été repris dans l'étude de densification.

Dans le cas contraire, les friches ont fait l'objet d'une analyse précise :

- pour d'une part, identifier celles qui seraient susceptibles d'accueillir du logement en écartant les zones soumises à des risques, les secteurs économiques identifiés pour la densification des zones économiques ainsi que les secteurs d'urbanisme encadré dont le potentiel de production de logements a déjà été compté.
- pour d'autre part, faire application des niveaux de densités cibles décrits plus haut afin d'estimer le potentiel de création de logements.

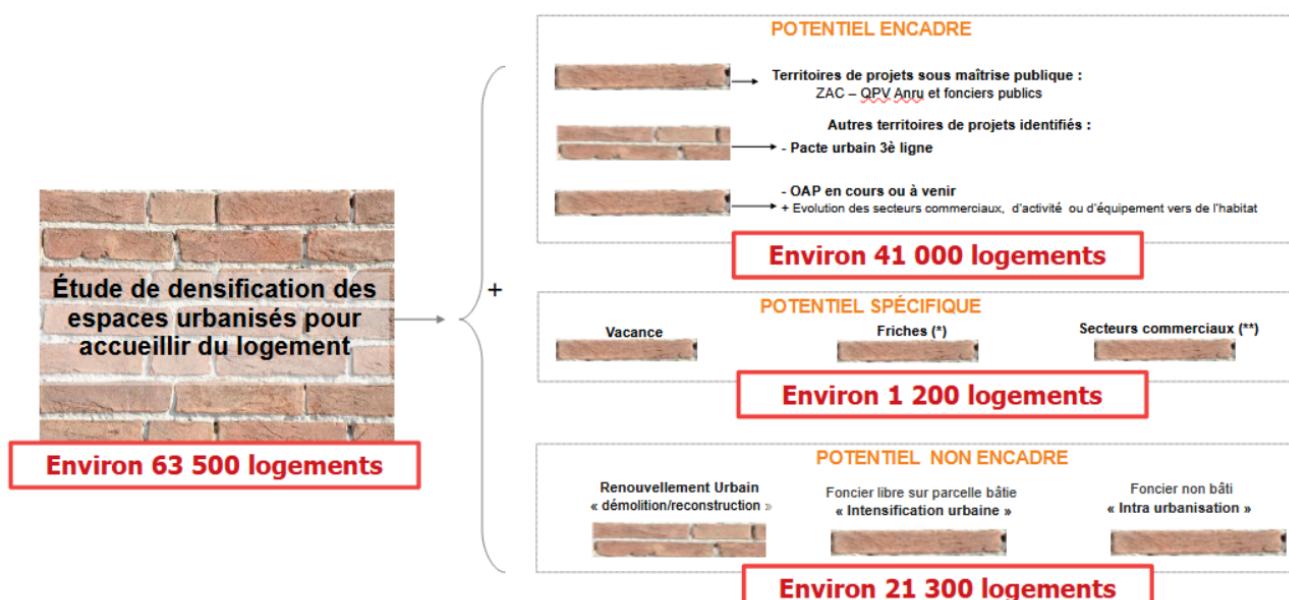
Le potentiel de production sur les friches ainsi identifiées a pu être estimé à environ 400 logements sur la période d'application du PLUiH.

Le potentiel issu des secteurs commerciaux destinés à muter

Deux secteurs ont été identifiés comme susceptibles de muter et de produire des logements sur la période du PLUiH : le secteur de Basso Combo à Toulouse, et les secteurs de Champ Pinson sur la commune de St Orens. Les réflexions menées au jour de la rédaction du présent document ont conduit à estimer un potentiel d'environ 600 logements sur ces 2 sites.

4.5.5. Les résultats de l'analyse de la capacité des espaces urbanisés à répondre aux besoins d'accueil de logements

L'étude de densification des espaces urbanisés a permis d'estimer le potentiel d'accueil de nouveaux logements au sein des espaces urbanisés à environ 63 500 logements. Ce potentiel est décliné comme suit :



4.5.6. La traduction du potentiel de densification dans les feuilles de route communales du POA Habitat et dans le zonage

L'étude de densification a permis d'évaluer la capacité des espaces urbanisés à accueillir de nouveaux logements à la fois à l'échelle de la Métropole et à l'échelle des communes. Ainsi, pour chaque commune, un volume de logements à produire en densification a été déterminé. Cependant, cette étude théorique ne se substitue pas aux projets de développement urbain portés par chaque commune. Le travail du POA et de la traduction réglementaire a ainsi conduit chaque territoire à spatialiser finement ce volume de logements au sein de ses espaces urbanisés.

Cette spatialisation s'est traduite par le maintien, l'ajout ou la suppression de secteurs de projets encadrés par des OAP sectorielles, par des ERL, ou encore par l'identification de secteurs de développement futur. Ce travail a ainsi pu conduire à modifier la répartition de la production de logements entre l'encadré et le non encadré à l'échelle de chaque commune pour éviter les doubles-comptes.

En outre, il est rappelé que le potentiel de densification non encadré n'a pas vocation à être mobilisé à 100% dans la traduction réglementaire, puisque seulement une part est considérée comme à mobiliser sur la durée d'application du PLUi-H.

En outre, certaines communes n'avaient pas besoin d'utiliser tout leur potentiel de densification dans leur feuille de route communale du POA au regard de leur objectif de production de logements, inférieur à leur potentiel de densification. Deux communes (Villeneuve-Tolosane et Cugnaux) ont souhaité quant à elles afficher un objectif de densification supérieur dans leur feuille de route communale du POA car elles se sont fixées un objectif de production de logements plus important que leur potentiel de densification.

A l'échelle de la Métropole, le total du potentiel de densification affiché dans l'ensemble des feuilles de route communales est un peu supérieur au résultat global de l'étude de densification logements et s'établit à environ 64 355 logements, ce qui démontre une volonté partagée de s'inscrire dans une logique de sobriété foncière tout en répondant aux objectifs de production de logements inscrits dans le POA.

Le travail conduit avec chaque commune à l'échelle de son territoire pour déterminer l'objectif de production de logements à inscrire dans la feuille de route communale dans le POA pour l'Habitat a révélé un objectif consolidé à l'échelle métropolitaine d'environ 74 375 logements.

Au vu de l'objectif consolidé à l'échelle métropolitaine d'environ 74 375 logements, sur la temporalité du PLUi-H, il reste donc un besoin de logements non satisfait par la densification des espaces urbanisés d'environ 10 020 logements.

Sur la période 2025-2030, les espaces urbanisés sont en capacité de produire 34 000 logements environ, en prenant en compte :

- une mutation urbaine liée à la construction de la 3ème ligne de métro qui ira en s'accroissant au fur et à mesure de la précision des études urbaines autour de plusieurs stations,
- la poursuite de la réalisation des opérations publiques en cours dans les espaces urbanisés,
- la mutation d'un certain nombre de secteurs urbanisés tels que les quartiers de renouvellement urbain, les territoires de projet en cours, ainsi que les secteurs commerciaux ou d'équipements publics dont le changement de destination est d'ores et déjà prévu,
- la capacité de mobilisation et de réhabilitation des logements vacants et des friches bâties ou non,
- la montée en puissance progressive de la capacité d'aménagement et de densification de l'ensemble des espaces urbanisés mixtes qui ne font l'objet d'aucune opération d'urbanisme maîtrisée ou encadrée par l'intervention publique,
- La poursuite d'accueil d'équipements publics, d'activités résidentielles et le développement d'infrastructures souvent effectués dans une logique de rattrapage de la croissance démographique et de la forte urbanisation des dernières décennies.

L'analyse sur le court et moyen termes confirme donc la nécessité de mobiliser l'ensemble des ENAF prévus pour répondre au besoin manquant de logements dans les espaces urbanisés.

4.6. Potentiel de densification pour l'économie

Le volet “économie” de l’étude de densification vise à étudier la capacité des espaces urbanisés à accueillir de nouveaux emplois.

Pour mener à bien cette analyse, l’activité économique a été divisée en deux grandes sphères : la sphère présente et la sphère productive. En effet, les emplois appartenant à ces deux ensembles revêtent des conditions immobilières et foncières d’implantation distinctes nécessitant de les traiter séparément.

Comme observé dans le passé, les activités productives porteront la majorité de la création d’emplois sur la période d’exercice du PLUi-H de la Métropole, ce qui témoigne de la vitalité économique du territoire, notamment pour les activités à haute valeur ajoutée et exportatrices.

Les emplois dits « présentiels » (1.) forment un ensemble assez homogène en matière d’aménagement et l’estimation du potentiel de densification a porté sur les espaces urbanisés mixtes, incluant les entreprises existantes et les opérations publiques d’aménagement mixtes en densification.

Les emplois dits « productifs », quant à eux, regroupent des entreprises et des secteurs très hétérogènes et répondent donc à des logiques d’implantation variées qui influent en particulier sur la localisation ou la nature des besoins immobiliers.

L’accueil d’emplois liés aux activités productives dans les espaces urbanisés peut se faire au sein des 3 catégories suivantes :

- dans les entreprises existantes et qui conservent leur implantation foncière et immobilière (2.);
- dans les opérations publiques d’aménagement dédiées à l’économie (3.);
- dans les zones dédiées aux activités économiques, incluant notamment les OAP à vocation économique et les friches (4.).

La vacance de l’immobilier d’entreprise, très faible sur le territoire, ne constitue pas un potentiel de densification suffisamment significatif pour que soit calculé un potentiel d’accueil d’emplois. En effet, cette vacance est tout juste suffisante pour répondre à l’enjeu de la fluidité du parcours des entreprises, en particulier pour les locaux d’activités et les entrepôts à cause de la très forte dynamique économique toulousaine et du manque d’offre neuve sur ces segments.

Il est nécessaire de préciser que la pression foncière qui s’exerce dans les zones urbaines mixtes et la difficulté de trouver un modèle économique opérationnel pour le renouvellement de l’habitat vers des activités productives a conduit à estimer un potentiel de densification des emplois productifs uniquement dans les espaces urbanisés dédiés aux activités économiques et non dans les zones urbaines mixtes.



Répartition de l'accueil d'emplois au sein des espaces urbanisés sur la période 2025 - 2035

4.6.1. La création d'emplois liés aux activités présentielle

Les emplois qui seront créés sur le territoire de la Métropole pendant la période 2025 – 2035 seront en premier lieu issus de la sphère présentielle. Ils sont de nature à répondre aux besoins courants de la population à travers des fonctions telles que le commerce, les services à la personne, les services publics, l'hébergement – restauration, la santé, etc.

Le PLUi-H entérine le principe d'un accueil de ces emplois dits « présentiels » exclusivement au sein des espaces urbanisés mixtes en ne sollicitant, par voie de conséquence, que marginalement les zones dédiées à l'économie.

Cette orientation matérialise la volonté de prioriser les tissus urbains existants pour l'accueil de ces activités et de concentrer l'implantation des entreprises concernées au plus proche des populations qui devront y recourir, et ce afin de limiter les déplacements.

La très grande miscibilité des activités présentielle au sein des tissus mixtes (rez-de-chaussée commerciaux, petits locaux tertiaires, ...) appuie également ce choix d'aménagement.

Ces emplois supplémentaires trouveront donc place soit au sein d'entreprises existantes sans nouvelle construction immobilière, soit lors de nouvelles implantations s'inscrivant en densification des espaces urbanisés, y compris dans les opérations publiques mixtes.

Ainsi, le ratio d'emplois présentiels constaté en 2020 sur la Métropole est reconduit, ce dernier étant relativement stable dans le temps. Cette reconduction des équilibres passés permet d'évaluer le potentiel de création d'emplois dits "présentiels" à environ 15 000 emplois sur la période 2025-2035.

4.6.2. La création d'emplois au sein des entreprises existantes sans nouvelle construction

L'analyse de la croissance des emplois antérieure à l'exercice du PLUi-H montre que les entreprises déjà présentes sur le territoire sont responsables d'une part conséquente de la dynamique sans recourir à des aménagements, des déménagements ni à des constructions supplémentaires.

Par la densification et l'optimisation des surfaces bâties occupées, par le réaménagement de leurs locaux, voire par l'extension en hauteur de leurs bâtiments, ou encore par le réinvestissement de bâtiments sous-utilisés, les entreprises dégagent des gains d'emplois au sein de leurs implantations actuelles. Cela augmente, de fait, les densités d'emplois observées et crée ainsi des postes de travail sans générer de besoins fonciers supplémentaires.

Sachant que l'évolution des stratégies d'optimisation ou de relocalisation des entreprises existantes est relativement incertaine même si une densification plus importante des locaux occupés paraît inéluctable, l'estimation de ces gains d'emplois s'est basée sur des niveaux d'accueil prudents, en reconduisant ceux constatés sur les périodes passées.

Sur l'intervalle 2018 – 2022, les emplois créés au sein des entreprises déjà présentes sur le territoire et qui n'ont pas changé de localisation durant ce laps de temps ont représenté 27 % des créations totales d'emplois.

Bien qu'il soit nécessaire de prendre en considération le fait que les deux bornes temporelles retenues encadrent une période marquée par la crise économique liée à la pandémie de la covid-19, cette proportion a été reconduite sur la période d'exercice du PLUi-H et représente environ 10 400 emplois.

4.6.3. La création d'emplois au sein des opérations publiques

Le potentiel de création d'emplois dans les ZAC en espace urbanisé représente une part importante du potentiel de densification des espaces économiques.

La programmation d'immobilier d'entreprise prévue dans les ZAC disposant d'une offre destinée à l'économie productive a permis d'estimer le volume d'emplois qui y serait accueilli. Pour cela, des ratios de densité sont appliqués aux surfaces de plancher prévues. Ils sont adaptés à la nature d'immobilier d'entreprise envisagée à partir des éléments programmatiques connus, en faisant une distinction entre les bureaux dédiés à des activités tertiaires, les locaux d'activités dévolus à une activité de production et les locaux hybrides (tertiaire – production) avec une connotation technologique.

La programmation économique des opérations publiques dans les espaces urbanisés conduit ainsi à estimer la création d'emplois à environ 10 800 emplois supplémentaires sur la période 2025 – 2035. Ce volume participe au décompte de l'accueil d'emplois en densification.

4.6.4. La création d'emplois au sein des espaces urbanisés dédiés à l'économie

L'analyse de la capacité des espaces urbanisés dédiés à l'économie à accueillir des emplois productifs supplémentaires repose sur les deux étapes suivantes :

- L'identification d'un potentiel global de densification ;
- La mobilisation de ce potentiel dans la temporalité du PLUi-H.

4.6.4.1. Analyse du potentiel de densification

La densification des espaces déjà urbanisés repose sur l'identification des trois formes de potentiel foncier.

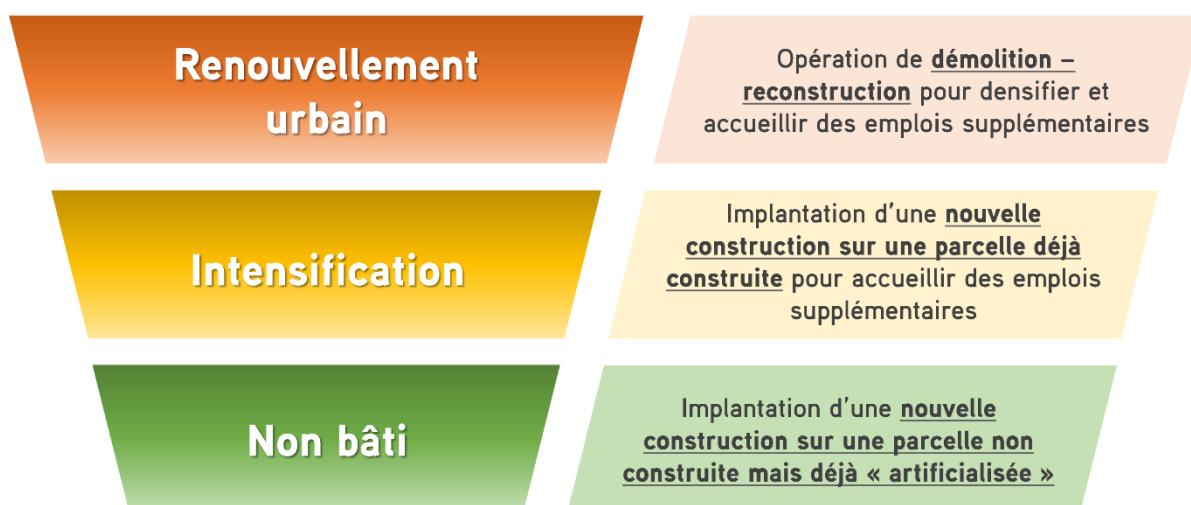
La mobilisation du foncier non bâti constitue la première composante sur laquelle peut s'appuyer la densification de l'existant.

Le second gisement de foncier exploitable est l'intensification fondée sur le principe d'une augmentation de l'emprise bâtie sur une parcelle déjà occupée par des activités économiques, soit en agrandissant des bâtiments existants, soit par une ou plusieurs constructions nouvelles.

La troisième manière de densifier est de procéder à du renouvellement urbain par des opérations de démolition - reconstruction de bâtiments existants, dans le but de bâtir des constructions plus denses, et donc potentiellement pourvoyeuses d'emplois supplémentaires.

L'analyse du potentiel de densification s'est attachée à recenser les gisements fonciers de ces trois composantes dans les zones économiques dédiées.

Les données disponibles pour constituer l'inventaire du potentiel de densification sont celles de 2019.



Les différentes composantes de la densification des espaces urbanisés dédiés à l'économie

L'analyse s'est portée sur l'ensemble des espaces dédiés strictement à l'économie dans les documents d'urbanisme antérieurs. En effet, la Métropole a affiché dans son PADD sa volonté de préserver le plus possible les zones dédiées à l'économie pour l'accueil des activités productives. Cela se manifeste par l'intention d'éviter le grignotage progressif de ces périmètres par l'habitat et donc de limiter le « basculement » de ces espaces vers une « destination » résidentielle.

Le recensement des capacités de densification des trois composantes évoquées plus haut nécessite de déployer des méthodes spécifiques à chaque type de potentiel. Pour autant, un « tronc commun » de traitement s'applique au non bâti, à l'intensification et au renouvellement urbain pour décompter du potentiel des espaces ne pouvant se densifier pour différentes raisons. Il s'agit :

- Des secteurs concernés par les différentes servitudes réglementaires et des espaces à protéger en raison de leur valeur patrimoniale ou environnementale ;
- Des zones inondables ou soumises au risque « glissement de terrain » inconstructibles ;

- Des zones concernées par des emplacements réservés ou des servitudes d'équipements publics dans les documents d'urbanisme antérieurs ;
- Des zones classées en « Espace boisé classé » dans les documents d'urbanisme antérieurs ;
- Des zones classées en « Espace vert protégé » dans les documents d'urbanisme antérieurs ;
- Des zones classées en “Espaces inconstructibles pour continuités écologiques” dans les documents d'urbanisme antérieurs.
- Des lieux à haute valeur environnementale : réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue identifiés dans l'état initial de l'environnement, masses boisées arborées de plus de 10 mètres de hauteur en moyenne et de 500 m² de surface ;
- Des opérations publiques d'aménagement.

Ces critères de « non densification » traduisent les orientations du PADD en matière de protection des espaces de nature et de prise en compte des risques et nuisances.

Enfin, les périmètres des concessions aéroportuaires de l'Aéroport de Toulouse Blagnac (qui s'étend sur les communes de Toulouse, Blagnac et Colomiers) et de l'Aéroport de Francazal sur la commune de Cugnaux sont exclus de l'analyse. En effet, la méthode d'analyse morphologique des capacités de densification n'est pas appropriée sur des emprises dont les formes urbaines liées à l'activité aéroportuaire sont marquées par le gigantisme des bâtiments et des espaces extérieurs dédiés aux manœuvres des aéronefs. Pour autant, cela ne veut pas dire que ces espaces spécifiquement dédiés aux activités aéroportuaires ou aéronautiques ne peuvent faire l'objet de recomposition immobilière et de densification. Il appartient aux sociétés exploitantes et aux propriétaires d'en définir les besoins et les modalités opérationnelles.

Les résultats de l'étude des capacités de densification des tissus urbains existants prennent la forme d'un volume de surface potentiellement mobilisable sur la période d'exercice du PLUi-H exprimé en hectares.

Ces trois décomptes renvoient toutefois à des réalités très différentes et n'ont pas la même propension à accueillir des emplois supplémentaires permettant de répondre à la projection de croissance évoquée plus haut.

En effet, comparativement et à surface égale, la création d'emplois (solde entre la création et la destruction d'emplois) sera plus importante sur un foncier non bâti que sur une unité foncière déjà occupée par une ou plusieurs entreprises et qui pourrait connaître une opération de démolition-reconstruction. Cela ne signifie pas pour autant qu'une unité foncière soumise au renouvellement ne peut pas, in fine, faire l'objet d'une densité d'emplois supérieure à ce qui peut être mesuré pour la mobilisation du non bâti.

Afin d'estimer la capacité des espaces urbanisés à contribuer à l'accueil d'emplois sur la prochaine décennie, l'exercice de mobilisation du potentiel de densification s'est attaché à traduire en emplois les surfaces éligibles. Elle repose sur des modalités de calcul spécifiques à chaque composante même si des densités théoriques communes sont utilisées. Ces ratios d'emplois par hectare qui permettent la « traduction » sont déterminés par type d'immobilier d'entreprises à partir de références observées sur le territoire de la Métropole.

Le foncier non bâti déjà urbanisé

Estimation du potentiel foncier

Au sein des zones dédiées à l'économie, l'ensemble des unités foncières (regroupement de parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire) non bâties ont été recensées. Suite au traitement relatif au “tronc commun”, ont été retirées les unités foncières présentant une dureté foncière irrémédiable et dont les caractéristiques ne leur permettent pas d'accueillir des activités économiques (forme incompatible avec l'accueil d'un bâtiment, espaces publics aménagés, trop forte déclivité, absence d'accès, etc.).

A l'échelle de la Métropole, le potentiel de foncier non bâti identifié s'élève à 80 hectares.

Estimation du potentiel de création d'emplois

Le calcul des capacités d'accueil d'emplois nouveaux repose sur l'utilisation de densités d'emplois appliquées au foncier mobilisable. Les ratios dépendent de la nature de l'immobilier d'entreprises projeté sur chacune des emprises.

Au regard de la typologie des besoins immobiliers identifiés par les analyses rétrospectives menées sur le territoire et de la stratégie économique de la Métropole, la réponse aux besoins en matière de locaux d'activités et d'entrepôts est privilégiée sur ces gisements fonciers. Et ce, d'autant plus que ces deux types de produits immobiliers sont plus difficiles à implanter par renouvellement ou intensification au sein des espaces déjà urbanisés en comparaison des bureaux ou du commerce (les aspects de rentabilité économique jouent particulièrement). Le foncier non bâti est donc réparti entre ces deux destinations selon la déclinaison suivante : 50 % du foncier dédié aux locaux d'activités et 50 % dédiés à de la logistique.

Pour les locaux d'activités, une densité de 80 emplois par hectare est retenue avec des ratios observés sur le territoire compris entre 60 et 100 emplois par hectare.

Pour la logistique, Toulouse Métropole ayant vocation à accueillir des entreprises desservant les « derniers kilomètres » (à destination des particuliers comme des entreprises), une densité de 40 emplois par hectare est utilisée.

L'intensification

Estimation du potentiel foncier

Les unités foncières déjà bâties servent de base à l'analyse des capacités d'intensification des espaces dédiés à l'économie. En plus du retrait des éléments communs aux trois composantes du potentiel de densification, d'autres critères de dureté irrémédiable sont pris en compte pour estimer le potentiel foncier en intensification en s'appuyant sur la nature des activités présentes sur les tènements étudiés.

Quatre catégories d'usages sont ainsi analysées pour filtrer successivement les gisements recensés jusque-là :

- Les poches d'habitat insérées au sein des zones dédiées à l'économie sont considérées comme non propices à l'intensification et sont retirées du potentiel. Ces espaces résidentiels souvent rattrapés par l'urbanisation et qui peuvent souffrir des nuisances et des conflits d'usages liés à la proximité des activités économiques sont plutôt destinés à être des lieux propices pour le renouvellement urbain.
- Les grands équipements publics présents au sein des zones d'activités sont également jugés comme non éligibles à l'intensification. Cela concerne en premier lieu les grands « équipements » tels que le Marché d'Intérêt National ou le MEETT. De manière plus commune, les équipements publics de gestion des réseaux (adduction d'eau potable, eaux usées, gaz, électricité, ...), de gestion des déchets (incinérateurs, déchetteries, ...) et les centres techniques des collectivités ou des opérateurs publics (hôpitaux) qui sont le plus souvent implantés au sein des zones d'activités font également parties des espaces sur lesquels aucun potentiel de densification n'est calculé. Les servitudes pesant sur ces espaces offrent de toute façon des capacités très modestes de constructions supplémentaires.
- L'activité économique de certaines entreprises privées est difficilement compatible avec l'intensification des unités foncières occupées, ce qui en fait la troisième catégorie d'usage à écarter du calcul du potentiel d'intensification. En effet, la nature même de l'activité demande à certaines entreprises de disposer d'espaces non bâties conséquents notamment en dédiant ces zones à du stockage en extérieur (déchets, matériaux de construction, ...). C'est pourquoi, les activités suivantes sont retirées de l'analyse :
 - Activités agricoles (pépinières, horticulture, ...);
 - Activités privées de gestion des déchets (recyclage, compostage, ...);
 - Activités extractives et de traitement des minerais;
 - Activités d'entreposage de matériaux de construction.
- Deux autres types d'entreprises sont également écartées de l'examen du potentiel d'intensification. Au vu des contraintes fortes en matière de risques technologiques, l'analyse fait abstraction des sites Seveso. En considérant qu'elles rendent un service « essentiel » à la population, les activités médico-sociales, qui sont parfois implantées au sein des zones dédiées à l'économie (cliniques, maison de retraites, Centres d'aide par le travail, ...) sont également exemptées de l'examen des capacités d'intensification.

A partir de l'inventaire des unités foncières éligibles, l'estimation du potentiel d'intensification stricto sensu s'effectue en deux temps. Une première analyse permet d'exclure les surfaces construites des unités foncières éligibles, puis, une seconde étape permet de sélectionner les espaces potentiellement mobilisables parce qu'ils ne servent pas directement à l'activité de la ou des entreprises déjà implantées.

L'étape initiale repose sur une analyse géographique et morphologique des unités foncières réalisée informatiquement. Elle permet de détourer les bâtiments existants tout en prévoyant les espaces nécessaires pour la circulation et les manœuvres des véhicules autour des constructions existantes (piétons, vélos, engins, véhicules motorisés ...).

Un balayage complet des résultats permet de constater que les tènements identifiés à partir de la méthode précédemment décrite recouvrent des espaces aux multiples fonctions. A titre d'exemples, ces surfaces peuvent s'étendre sur des parkings (voitures, poids lourds, engins de travaux, ...), sur des espaces verts artificialisés qui font souvent office de réserves foncières pour les entreprises, sur des espaces de stockage et d'entreposage extérieurs liés à l'activité de l'entreprise, sur des espaces de circulation ou de manœuvres parfois pour de gros véhicules, etc.

L'estimation du potentiel d'intensification des espaces déjà urbanisés ne peut venir amputer chaque unité foncière de surfaces qui servent directement à l'activité de l'entreprise déjà présente. C'est pourquoi, il a été choisi de ne retenir que les entités qui recouvrent des espaces dédiés au stationnement (parkings salariés, visiteurs, clients, ...) et des espaces enherbés servant bien souvent de réserves foncières. Ce travail constitue le deuxième temps de l'analyse du potentiel d'intensification des espaces urbanisés. Il s'appuie sur de la photo-interprétation en balayant les tènements déjà identifiés, puisqu'une analyse par l'activité économique s'est avérée insuffisante.

Enfin, un troisième critère a complété la sélection des deux types d'espaces retenus. Seules les surfaces d'un seul tenant de plus de 1 000 m² sont conservées, considérant qu'il s'agit de la surface minimum pour planter des activités économiques de type "productives".

Après ces différentes opérations d'analyse géographique et de filtrage successif, le potentiel obtenu s'étend sur une surface totale de 215 hectares sur l'ensemble des zones d'activités de la Métropole.

Estimation du potentiel de création d'emplois

L'accueil d'emplois supplémentaires par l'intensification d'unités foncières déjà construites peut se calculer en appliquant des densités d'emplois à l'hectare sur les tènements fonciers identifiés (portions d'unités foncières). Cependant, les densités projetées peuvent très largement différer selon les différents types d'immobilier d'entreprises susceptibles de s'implanter.

C'est pourquoi plusieurs ratios sont utilisés pour estimer le potentiel d'accueil d'emplois nouveaux par l'intensification. Le principe d'une reconduction du type d'immobilier d'entreprise déjà présent sur l'unité foncière est acté en s'appuyant sur le postulat que ces opérations seront prioritairement mises en œuvre par les entreprises déjà présentes sur place.

Une densité « cible » pour les constructions nouvelles est attribuée aux quatre catégories couramment utilisées et appliquée aux surfaces mobilisables. Les ratios retenus sont les suivants :

- Bureaux : 300 emplois / hectare
- Commerces : 120 emplois / hectare
- Locaux d'activités : 80 emplois / hectare
- Entrepôts / Logistique : 40 emplois / hectare

Le renouvellement urbain

Estimation du potentiel foncier

Après avoir retiré les éléments évoqués dans la partie introductive "analyse du potentiel de densification" de l'ensemble des unités foncières bâties, une seconde série de filtres est appliquée pour retirer du potentiel de renouvellement urbain, des activités économiques pour lesquelles il est difficile d'envisager la mutation.

A cet effet, cinq types d'activités sont retirés du potentiel de renouvellement :

- Les grands équipements publics indispensables au fonctionnement des espaces urbains sont retirés du potentiel, puisque la nature même de leur activité rend difficile leur démantèlement. Comme pour l'intensification, cela concerne en premier lieu les « grands équipements » tels que le Marché d'Intérêt National ou le MEETT. Dans le prolongement, et en cohérence avec l'analyse de l'intensification, les équipements publics de gestion des réseaux (adduction d'eau potable, eaux usées, gaz, électricité, ...), de gestion des déchets (incinérateurs, déchetteries, ...) et

les centres techniques des collectivités ou des opérateurs publics (hôpitaux) qui sont le plus souvent implantés au sein des zones d'activités font également partie des espaces exemptés.

- Les sites Seveso sont retirés de l'analyse au vu des contraintes fortes qu'ils posent en matière de risques technologiques.
- Les activités médico-sociales, qui sont parfois implantées au sein des zones dédiées à l'économie (cliniques, maison de retraites, centres d'aide par le travail, ...) sont également exemptées de l'examen des capacités de renouvellement en raison du service "essentiel" qu'elles rendent à la population.
- Les activités économiques stratégiques dont la surface est supérieure à 5 hectares présentent une trop grande difficulté de relocalisation sur le territoire. Au vu de l'intérêt stratégique pour la Métropole de conserver ces activités sur son territoire, le renouvellement de leur emprise ne peut être envisagé et elles sont donc retirées du potentiel. Il s'agit des grands comptes industriels relevant généralement des secteurs de l'aéronautique et du spatial avec en tête le groupe Airbus.
- Enfin, selon les mêmes principes, les unités foncières accueillant des établissements de plus de 500 salariés sont retirés du potentiel de renouvellement en raison de leur caractère stratégique pour le territoire métropolitain (grands comptes du numérique ou de l'industrie aéronautique).

Ainsi, le potentiel foncier de renouvellement urbain s'établit à 1 650 hectares.

Estimation du potentiel de création d'emplois

L'estimation de la capacité du renouvellement urbain à générer des emplois supplémentaires relève d'une analyse complexe.

En effet, contrairement aux autres formes de densification, les opérations de démolition inhérentes au renouvellement doivent amener à considérer une perte d'emplois qui doit être compensée par les nouveaux emplois accueillis avec la reconstruction. La notion de solde sur laquelle repose ainsi l'estimation de l'accueil d'emplois potentiels par le renouvellement oblige à prendre en compte deux variables : une mesure des emplois salariés présents à la date de l'analyse et un stock théorique d'emplois qu'il serait possible d'accueillir après le renouvellement.

Pour établir ce deuxième volume, les ratios de densités utilisés pour l'intensification sont repris (300 emplois par hectare pour les bureaux, 120 pour le commerce, 80 pour les locaux d'activités et 40 pour les entrepôts et la logistique) et appliqués aux unités foncières éligibles.

Ils représentent des densités d'emplois « cibles » qui s'inscrivent dans une logique d'optimisation et de densification des espaces déjà urbanisés.

Comme pour le potentiel foncier en intensification, les calculs ont été menés à activité constante.

Si le solde entre les deux variables est négatif, le potentiel d'accueil d'emplois par le renouvellement est estimé nul.

A l'inverse, si la différence est positive, il est considéré qu'il y a un potentiel d'accueil d'emplois supplémentaires.

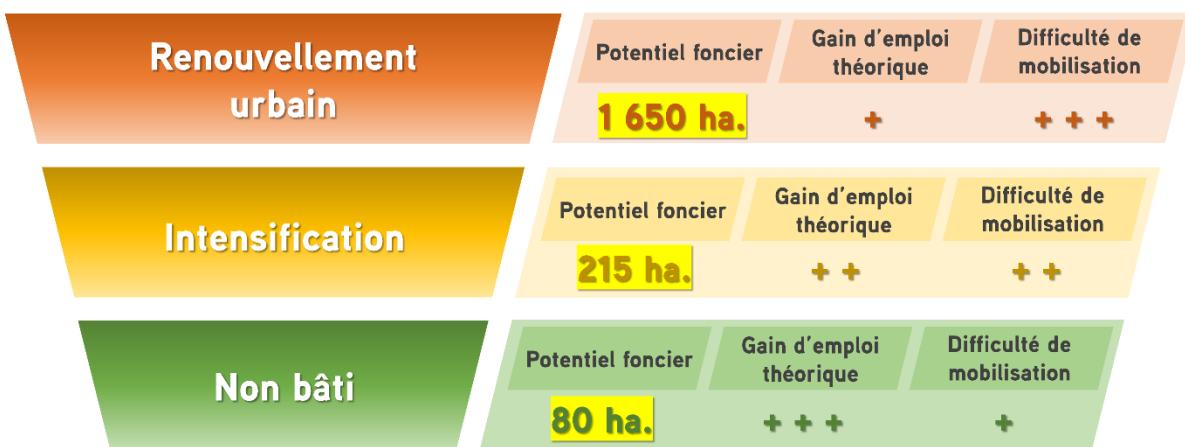
Synthèse de l'identification du potentiel de densification des espaces urbanisés

Les différentes analyses menées sur le tissu urbain dédié aux activités économiques identifient un potentiel foncier théorique de densification au sein de ces zones à l'échelle de la Métropole.

Le foncier non bâti mais déjà urbanisé représente une surface de 80 hectares, les espaces mobilisables pour de l'intensification d'unités foncières déjà construites s'étendent sur 215 hectares et les surfaces éligibles au renouvellement occupent environ 1 650 hectares.

Les différentes composantes n'ont, par ailleurs, pas la même propension à créer des emplois supplémentaires.

Les difficultés opérationnelles auxquelles seront obligatoirement confrontés l'intensification et le renouvellement peuvent se concrétiser par des gains d'emplois plus limités que ceux obtenus dans la modélisation. La taille plus modeste des ténements fonciers mobilisables pour l'intensification et la prise en compte des emplois existants dans les calculs pour le renouvellement peuvent accentuer ce phénomène.



Une fois le potentiel foncier identifié, et à l'image de l'étude de densification pour le logement, il est nécessaire de définir la part de ce potentiel de densification dans les espaces économiques dédiés qui pourra être mobilisée sur la période d'application du PLUi-H.

La cartographie du potentiel de densification pour les emplois dans les espaces urbanisés est annexée au livret 1C (pièce 1C2 - Annexe 1 - B).

4.6.4.2. Mobilisation du potentiel de densification sur la période 2025 - 2035

Découpage des zones d'activités en « secteurs de développement »

Les travaux nécessaires à la mobilisation du potentiel de densification nécessitent un approfondissement de l'analyse déjà mise en place afin de caractériser les surfaces jugées mobilisables précédemment.

Pour aider à la décision sur la sollicitation de ces tènements, le caractère propice ou non des unités foncières peut être analysé à travers deux critères : les caractéristiques urbaines de l'existant qui sont plus ou moins favorables à la densification et l'opportunité économique de favoriser les mutations sur certaines zones.

Or, aucun des deux critères ne peut être exprimé de manière pertinente à l'échelle de l'unité foncière. Il est alors nécessaire de dézoomer à une échelle plus large et d'agréger ces tènements pour mieux rendre compte des caractéristiques de l'environnement du gisement étudié. Dans cette optique, des zones de restitution des résultats appelées « secteurs économiques de développement » sont créées en s'appuyant sur le contour des zones d'activités et les zonages dédiés à l'économie des documents d'urbanisme communaux en vigueur. Il est alors possible de croiser le potentiel de densification avec les éléments programmatiques de la stratégie économique de la Métropole sur des entités cohérentes d'un point de vue urbanistique et administratif (un secteur appartient à une seule commune).

305 « secteurs économiques de développement » sont ainsi identifiés.

Caractérisation et priorisation de la mobilisation du potentiel de densification

Analyse urbanistique du potentiel de renouvellement à partir d'une analyse multicritère

Pour analyser les capacités de chaque « secteur économique de développement » à se renouveler, différents critères permettant d'apprécier les caractéristiques urbaines (morphologie, bâti, ...) et économiques (dynamique, vacance, ...) des unités foncières éligibles sont utilisés. Ils permettent d'évaluer le déclenchement d'une dynamique de renouvellement au sein d'une zone d'activités.

En particulier, l'analyse s'est attachée à éclairer deux facteurs importants pour la mutation des zones : la qualité de l'existant (immobilier d'entreprise, parcellaire, mixité, ...) et les dynamiques économiques ou urbaines à l'œuvre ou à venir à l'échelle des « secteurs économiques de développement ».

Les six critères de l'analyse permettant de caractériser le potentiel sont appréciés à travers un score qui est attribué à chaque « secteur économique de développement ». Ils se déclinent de la manière suivante :

- Age des constructions
- Ecart entre l'emploi observé et l'emploi théorique
- Multipropriété
- Morphologie des unités foncières
- Présence de logements
- Vacance des locaux

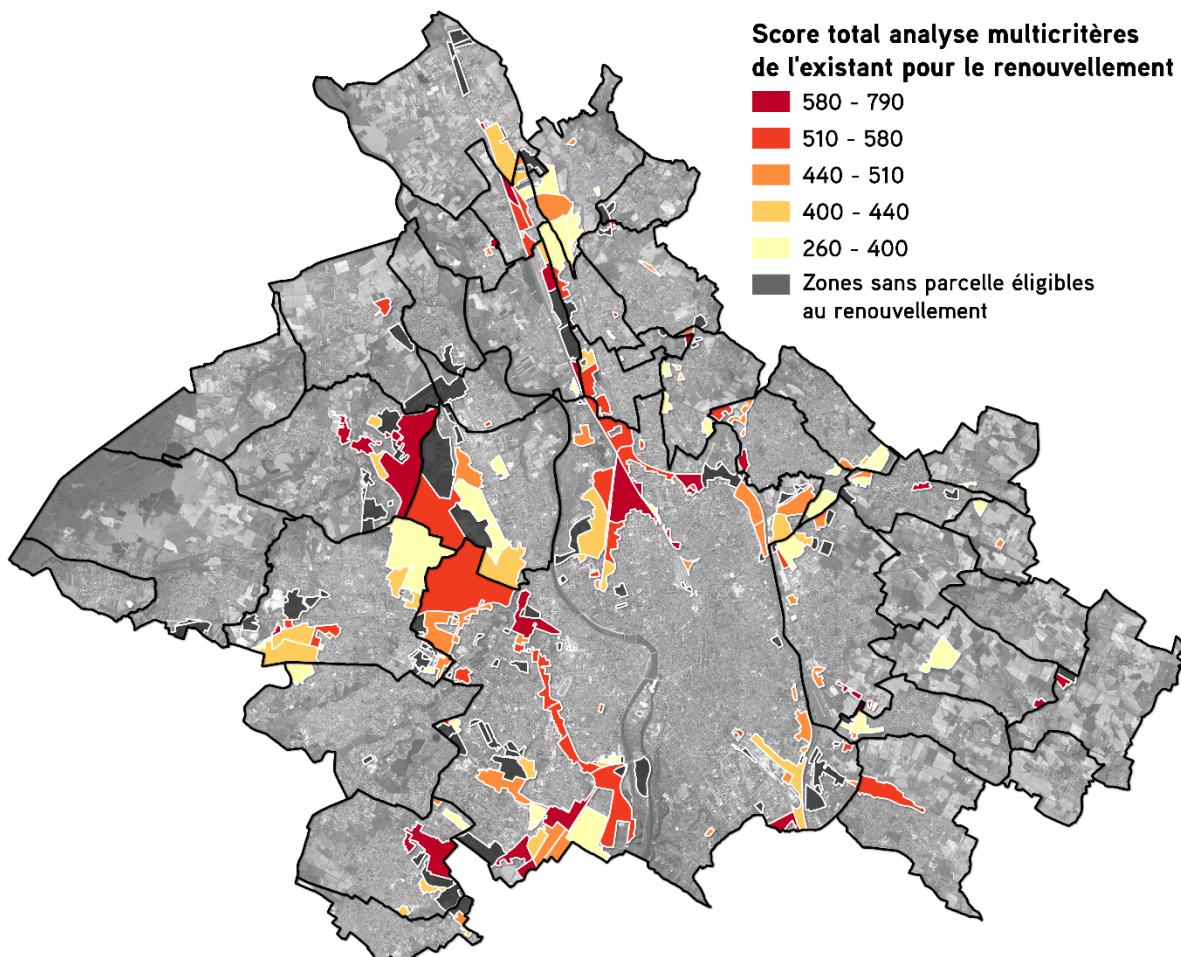
Les résultats obtenus pour les six critères sont agrégés pour obtenir un score global qui donne une gradation de la propension de chaque « secteur économique de développement » à se renouveler par rapport à la situation existante. Les différents critères identifiés relèvent de champ d'analyse très divers qui pourraient ne pas contribuer avec la même intensité en faveur ou en défaveur d'une dynamique de renouvellement. Ainsi, pour l'obtention du score agrégé par addition des six scores thématiques, ces derniers sont pondérés en donnant davantage d'importance à l'âge des constructions existantes, au potentiel d'accueil d'emplois et à la vacance des locaux.

Les valeurs les plus élevées mettent en lumière les secteurs les plus propices au renouvellement au regard des six critères employés.

En effet, les indicateurs utilisés s'attachent à « mettre en chiffre » une propension des activités existantes à muter au regard de leurs caractéristiques urbaines et économiques.

A l'inverse, ils ne rendent pas compte de l'opportunité économique ou urbaine à faire muter certains territoires dans le cadre d'un projet d'aménagement construit à l'échelle métropolitaine.

Ce travail complémentaire à fait l'objet d'une seconde étape dans le processus de caractérisation du potentiel de densification, et plus particulièrement de renouvellement en s'appuyant sur des facteurs de nature plus « stratégique »



Priorisation stratégique de la mobilisation du potentiel de densification

L'accueil des entreprises au sein des zones économiques dédiées de la Métropole doit s'appuyer sur la stratégie de la collectivité en matière de développement économique.

Avec le nouveau contexte réglementaire lié à la Loi Climat et Résilience et l'obligation d'accueillir en priorité au sein des espaces urbanisés, les enjeux d'aménagement deviennent prééminents dans les réflexions sur l'implantation des entreprises. Pour cela, les scénarios d'aménagement et, en particulier de mobilisation du foncier, doivent intégrer les éléments programmatiques définis par Toulouse Métropole en matière de développement économique, notamment dans le cadre de la « Feuille de route 2022 – 2026 ».

La confrontation de ces orientations stratégiques avec le travail technique d'analyse des gisements fonciers et de spécification des « secteurs économiques de développement » s'appuyant sur l'objectivation des caractéristiques urbaines et économiques des espaces urbanisés étudiés, conduit à déterminer une échelle de priorisation pour la mobilisation du potentiel.

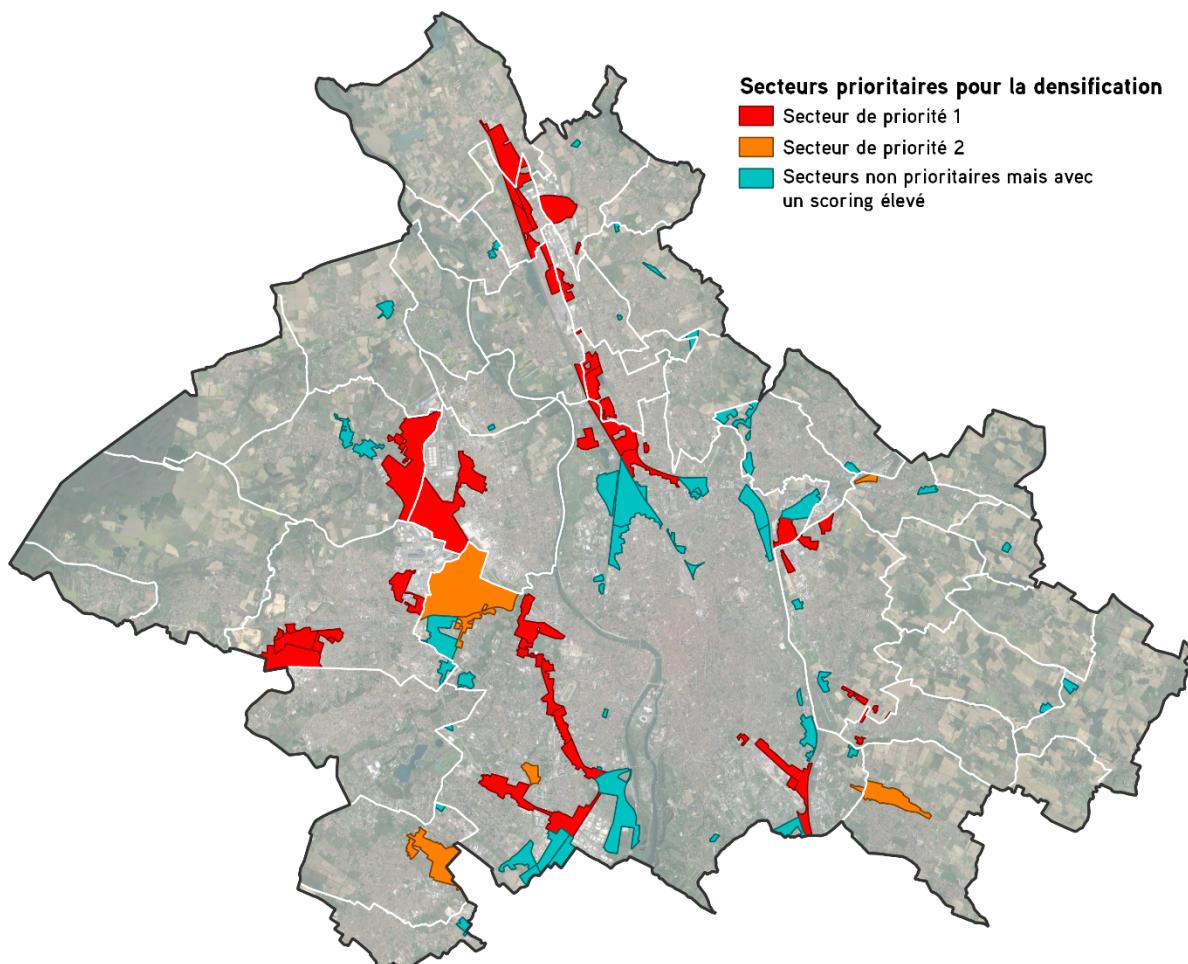
A cet effet, cette analyse complémentaire se base sur des éléments de connaissance qualitatifs (desserte en transport en commun, demandes localisées des entreprises...) relevant de la politique de développement et d'aménagement économique de Toulouse Métropole Ainsi, les critères suivants ont été fixés :

- L'importance du secteur pour l'accueil d'activités productives stratégiques à l'échelle métropolitaine en lien avec la « Feuille de route 2022 – 2026 » (ex : Campus d'excellence) ;
- Le lien avec les projets en matière d'infrastructures routières
- Le niveau de desserte actuel et projeté des secteurs par les transports en commun ;
- Le lien avec les études ou projets d'aménagement en cours ou programmés ;
- L'état du marché, la dynamique économique et l'attractivité du secteur appréciées au regard des demandes exprimées par les entreprises.

Cette liste a permis d'identifier des « secteurs économiques de développement » dont la mobilisation est prioritaire pour la collectivité. Deux niveaux de priorité ont été définis :

- Les secteurs de priorité 1 : 53 secteurs les plus « opportuns » économiquement, qualifiés comme prioritaires pour la mobilisation du foncier en densification (cf. carte ci-dessous : secteur figurant en rouge) ;
- Les secteurs de priorité 2 : 9 secteurs faisant l'objet d'une priorité de mobilisation de deuxième ordre (cf. carte ci-dessous : secteur figurant en orange).

Au-delà de ces zones prioritaires pour la Métropole, 55 autres « secteurs économiques de développement » ont un score élevé dans l'analyse multicritère présentée précédemment (cf. carte ci-dessous : secteur figurant en bleu). Leurs caractéristiques les rendent ainsi susceptibles de connaître une densification, même sans action de la collectivité. Ils sont donc pris en compte dans le scénario de mobilisation du potentiel de densification avec l'intitulé « secteurs non prioritaires ».



[Cartographie de la priorisation stratégique de la mobilisation du potentiel foncier de densification](#)

Mobilisation du potentiel de densification

Foncier non bâti

Pour le foncier non bâti, un taux de mobilisation du potentiel de 50 % est retenu sur la période 2019 – 2035.

Il est ainsi envisagé d'aménager 40 hectares de foncier en mobilisant l'intégralité des « secteurs économiques de développement » disposant d'unités foncières non bâties. La dureté foncière et les difficultés opérationnelles, bien moindres (mais pas inexistantes) que pour les autres composantes de la densification, justifient ce taux ambitieux sur la période concernée.

L'accueil d'emplois prévisionnels s'appuie sur le principe de parité entre locaux d'activités et entrepôts et s'élève à 2 400 emplois sur les 16 années ciblées.

Intensification

La mobilisation du potentiel d'intensification se trouve confrontée à un problème spécifique.

L'identification des unités foncières susceptibles d'accueillir des constructions supplémentaires a révélé la présence d'un potentiel conséquent au sein des zones commerciales et des zones tertiaires de périphérie.

A l'inverse, le potentiel est beaucoup plus modeste sur les secteurs avec une offre immobilière composée de locaux d'activités et d'entrepôts.

La mobilisation à l'identique des quatre types d'immobilier d'entreprises conduirait donc à « planifier » la création de nombreux bureaux et commerces, ce qui va à l'encontre des besoins des entreprises identifiés sur le territoire métropolitain.

Pour corriger ce biais, une modulation de la sollicitation des terrains éligibles a été opérée en fonction du type d’immobilier déjà implanté sur les unités foncières pour réaffirmer la prééminence des besoins en locaux d’activités et en entrepôts.

Parallèlement, le scénario de mobilisation fait entrer en jeu les éléments de priorisation mis en place dans le cadre de cette analyse. Ils servent en particulier à nuancer l’ambition de mobilisation du potentiel d’intensification en s’appuyant sur la hiérarchie fixée précédemment.

A l’aune de ces deux variables complémentaires, les taux de mobilisation du potentiel sont fixés de la manière suivante :

Type d’immobilier	Secteurs non prioritaires	Secteurs de priorité 2	Secteurs de priorité 1
Bureaux	+	++	+++
Commerce	+	++	+++
Locaux d’activités	++	++++	++++++
Entrepôts	++	+++	+++++

En prenant en compte l’ensemble de ces critères, le taux de mobilisation à l’échelle de la Métropole du potentiel d’intensification est de 13% et permet donc de mobiliser 28 hectares sur la période 2019 – 2035.

En s’appuyant sur les modalités de traduction en emplois des gisements éligibles à l’intensification reposant sur les densités par type d’immobilier, l’exercice produit un décompte de 3 600 emplois qui pourraient être accueillis en densification par cette voie-là.

Renouvellement urbain

Le renouvellement urbain est la mutation pour laquelle la priorisation s’impose le plus pour mettre en place un arbitrage de la mobilisation des secteurs qui disposent d’un potentiel.

En effet, bien que les surfaces éligibles soient conséquentes (1 650 hectares), la mobilisation des gisements concernés, par nature aléatoire, complexe et coûteuse, sera nécessairement mesurée sur un horizon de 16 ans.

L’accompagnement par la collectivité sera en outre un élément déterminant pour conforter l’opérationnalité des choix d’aménagement retenus par le PLUi-H.

Dans le cadre de ce scénario, les 62 secteurs définis comme prioritaires portent donc l’effort de renouvellement.

Les taux de mobilisation les plus importants y sont, de fait, appliqués puisque ce sont sur ces secteurs que se concentre -ra l’action publique de la Métropole pour favoriser le renouvellement. Malgré tout, l’ensemble des 62 « secteurs économiques de développement » ciblés ne feront pas l’objet d’une action publique, notamment foncière, d’envergure d’ici à 2035.

Ainsi, pour les 53 « secteurs économiques de développement » de priorité 1, un taux de mobilisation de 15 % est retenu pour les entités ayant obtenu les scores les plus élevés lors de l’analyse multicritère, et un taux de 12,5 % est fixé pour ceux ayant obtenu des scores plus modérés.

Pour les 9 « secteurs économiques de développement » de priorité 2, le taux de mobilisation est fixé à 11 % pour ceux ayant obtenu les scores les plus élevés lors de l’analyse multicritère et à 10 % pour les autres.

Enfin pour les 55 « secteurs économiques de développement » non prioritaires mais ayant obtenu un score élevé lors de l’analyse multicritère, un taux de mobilisation de 8 % est appliqué.

Au total, 117 hectares seront donc mobilisés sur la période 2019-2035, ce qui représente un potentiel d’environ 7 400 emplois.

Synthèse

Le recollement des trois exercices successifs fait émerger une mobilisation du potentiel de densification à hauteur de 185 hectares sur la période 2019 – 2035, correspondant à l’accueil de 13 400 emplois sur cette même période. Pour ces deux variables, la proportion du renouvellement est largement majoritaire.

Éléments de phasage de la mobilisation du potentiel de densification

L'ensemble de l'étude a été menée sur la période 2019-2035 et il convient donc de rapporter le potentiel de densification sur la période d'application du PLUi-H.

Dans un contexte d'accélération forcée de la sollicitation des espaces urbanisés pour accueillir des entreprises, la mobilisation des trois stocks de foncier étudiés ne se fera pas de manière linéaire.

En effet, les différents freins opérationnels qu'il faudra lever et l'accompagnement de la collectivité qui sera nécessaire pour amener les entreprises à revoir leur(s) modèle(s) de développement laissent augurer une montée en puissance progressive du recours à la densification sur la période d'exécution du PLUi-H.

Pour l'intensification, qui s'appuiera beaucoup sur le marché privé pour répondre aux objectifs, le principe d'une mobilisation linéaire sur les 16 années est retenu.

Concernant le potentiel de densification non bâti, sa mobilisation se fera de façon dégressive, ce potentiel étant le plus facile à mobiliser à court terme.

Enfin, la mobilisation du potentiel de renouvellement urbain se fera de façon progressive, car il nécessite un accompagnement de la collectivité, et le recours à ce potentiel connaîtra une montée en puissance.

Au total, 63 hectares du potentiel foncier (non bâti + intensification + renouvellement) devraient être sollicités sur la période 2019 – 2024, puis 122 hectares sur la période 2025-2035.

Ainsi, 122 hectares de potentiel foncier pourront être mobilisés en densification des espaces dédiés à l'économie sur la période d'application du PLUi-H.

	Non Bâti	Intensification	Renouvellement
Potentiel total	80 hectares	215 hectares	1 650 hectares
Taux de mobilisation moyen retenu sur la période 2019-2035	50 %	13 %	7 %
Surface mobilisable sur la période 2019-2035	40ha	28ha	117ha
Surface théoriquement mobilisée sur la période 2019 - 2024	22 hectares	10 hectares	31 hectares
Potentiel de 2025	58 hectares	204 hectares	1 620 hectares
Taux de mobilisation sur la période 2025 - 2035	31 %	9 %	5 %
Surface mobilisée sur la période 2025 - 2035	18 hectares	18 hectares	86 hectares
Création d'emplois théorique sur la période 2025 - 2035	1 100 emplois	2 300 emplois	5 400 emplois

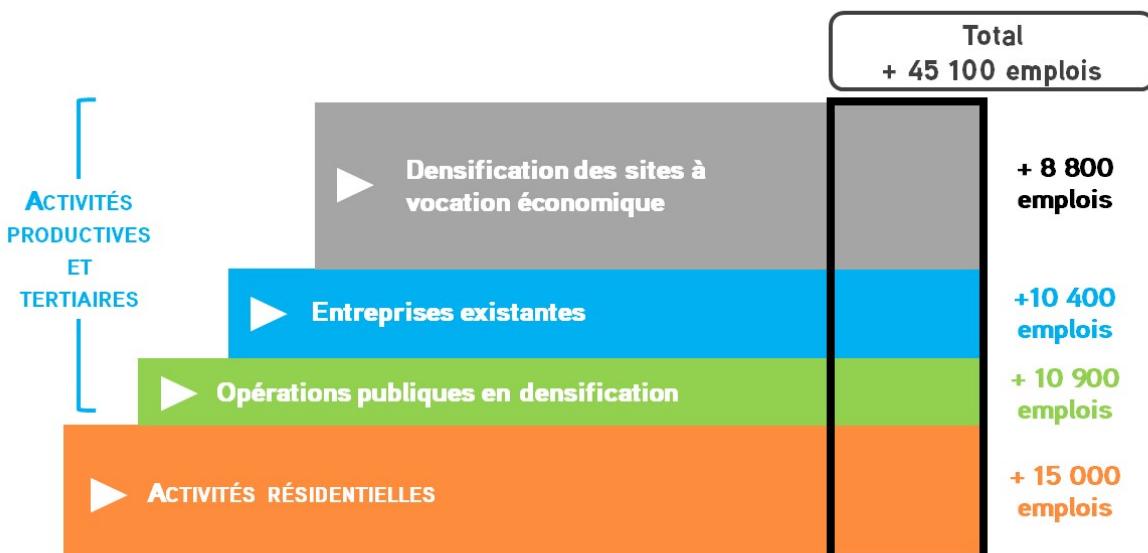
L'intensification et les gisements non bâtis contribuent à hauteur de 18 hectares, soit 15 % du total.

Le renouvellement porte la plus grande responsabilité avec 70 % de la mobilisation totale, bien que le taux de sollicitation des unités foncières éligibles plafonne à 5 % durant ces 10 années.

Sur 2025-2035, l'ensemble de la densification des espaces urbanisés à vocation économique devrait théoriquement avoir la capacité d'assurer la création de 8 800 emplois sur le périmètre de la Métropole.

4.6.5. Synthèse des créations d'emplois couvertes par les espaces urbanisés

Le cumul des différents sous-ensembles décrits précédemment, potentiellement générateurs d'emplois, et regroupant les activités présentes comme productives, forme un volume global de créations de 45 100 emplois supplémentaires. Ce total se situe en-deçà de l'objectif d'accueil de 51 000 emplois inscrits dans le PADD du PLUi-H dans une proportion de 5900 emplois sur la période 2025 – 2035.



Synthèse de l'accueil d'emploi en densification des espaces urbanisés

Au vu de l'objectif d'accueil d'environ 51 000 emplois à l'échelle métropolitaine, sur la temporalité du PLUi-H, il reste donc un accueil d'emplois non satisfait par la densification des espaces urbanisés d'environ 5900 emplois.

Sur la période 2025-2030, les espaces urbanisés sont en capacité de produire 26 000 emplois environ sur la période 2025-2030 en prenant en compte :

- la réalisation des objectifs prévus dans les opérations publiques dans les espaces urbanisés,
- la capacité des espaces urbanisés mixtes pour l'accueil d'emplois,
- la réalisation des hypothèses prises en matière de densification des zones d'activités économiques dédiées en y intégrant la mobilisation des locaux vacants et des friches,
- la réalisation des hypothèses d'accueil d'emplois par densification dans les entreprises existantes,
- l'impossibilité d'accueillir certains besoins liés aux activités aéronautiques et au maintien de certaines fonctions de logistique dans les espaces urbanisés.

L'analyse sur le court et moyen termes confirme donc la nécessité de mobiliser l'ensemble des ENAF prévus pour répondre à l'accueil d'emplois qui ne trouve pas de réponse au sein des espaces urbanisés.

4.7. Potentiel de densification pour les équipements

L'implantation des équipements publics recouvre des situations très variées :

- un ou plusieurs équipements intégrés en zones mixtes ;
- des zones dédiées plus ou moins vastes regroupant plusieurs équipements : loisirs, sport, enseignement...etc.

4.7.1. Le potentiel foncier pour l'accueil d'équipements publics au sein des zones dédiées existantes

Ces zones n'ont pas fait l'objet d'une méthode d'analyse informatique identique à celles des zones mixtes ou dédiées à l'économie : en effet, une analyse automatisée ferait apparaître un potentiel purement théorique et totalement en décalage avec la réalité de terrain, puisque les parcelles non bâties de ces zones ne sont pas libres d'occupation : elles ont le plus souvent en réalité un usage lié aux équipements situés dans la zone.

La valorisation du foncier public est de nature à répondre à une partie des besoins d'équipements publics au sein des espaces urbanisés.

Par ailleurs, certaines études ou réflexions spécifiques (étude sur le stationnement, recensement du patrimoine public, étude sur le potentiel de désimperméabilisation, renaturation, etc.) permettront de mieux connaître les enjeux et d'optimiser l'utilisation des fonciers publics.

En revanche, les espaces urbanisés s'avèrent inadaptés pour accueillir certains équipements en raison :

- de leur nature : cimetières ou station d'épuration par exemple
- ou de la place qu'ils nécessitent et/ou du coût du foncier au sein des espaces urbanisés qui s'avérerait disproportionné avec la réalisation de l'équipement au sein d'espaces déjà bâties : terrains de sports ou de loisirs ...etc.

4.7.2. Le potentiel foncier pour l'accueil d'équipements publics au sein des zones mixtes

En tant qu'activité présente, les équipements publics de proximité accompagnent la densification des secteurs résidentiels. La méthode de calcul du potentiel logements est basée sur des densités de logements/ hectares à l'unité foncière qui intègrent donc les activités d'intérêt collectif ou de service public liées aux logements (exemple de crèches en pied d'immeuble).

Ainsi, l'effort de densification qui devra être accompli pour accueillir du logement et des activités résidentielles, voire productives, dans les espaces urbanisés, entraînera obligatoirement un surcroît de mobilisation du potentiel foncier pour les équipements publics nécessaires dans les tissus mixtes.

Sur la base de l'observation des permis de construire délivrés entre 2014 et 2019, il a été possible d'estimer la surface de plancher à vocation d'équipement public et d'intérêt général délivrée, accompagnant la densification opérée sur la période d'observation.

Il a ensuite été possible d'en déduire une estimation de la surface supplémentaire nécessaire pour accueillir dans les espaces urbanisés de nouveaux équipements ou renforcer ceux qui existent.

Cette surface a été estimée à environ 50 ha, qui ont été retirés du calcul du potentiel foncier estimé pour l'accueil de logements sur la période 2025-2035.

4.8. Conclusion générale de l'étude de densification - Justification de l'ouverture à l'urbanisation d'ENAF

En synthèse :

Objectifs de production de logements : -----	74 375 logements
Potentiel de production de logements en espaces urbanisés sur 2025-2035 : -----	64 355 logements
Besoins non satisfaits dans les espaces urbanisés : -----	10 020 logements

Perspectives d'accueil d'emplois : -----	51 000 emplois
Potentiel d'accueil d'emplois en espaces urbanisés sur 2025-2035 : -----	45 100 emplois
Besoins non satisfaits dans les espaces urbanisés : -----	5 900 emplois

Que ce soit sur le moyen terme (2025-2030) ou le long terme (2030-2035), les différentes analyses menées dans le cadre de l'étude de densification montrent que la capacité de mutation et de densification des espaces urbanisés :

- ne permet pas de répondre à la totalité des besoins en logements générés par la poursuite du dynamisme démographique et de la forte attractivité du territoire métropolitain ;
- ne permet pas de répondre à la totalité des besoins en emplois, notamment ceux qui sont dédiés aux activités économiques productives ;
- ne peuvent pas répondre à l'ensemble des besoins d'équipements publics de superstructure.

La mobilisation d'espaces naturels agricoles et forestiers est donc une nécessité pour pouvoir répondre aux défis d'un développement durable du territoire métropolitain.

PARTIE 5 : OBJECTIFS DE MODÉRATION DE LA CONSOMMATION D'ENAF ET DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

5.1. Les objectifs chiffrés inscrits dans le PADD

Le PADD fixe un objectif chiffré de modération de consommation d'espace d'au moins 50% de réduction de la consommation d'espace par rapport à la consommation observée au cours des 10 années précédant l'arrêt du PLUi-H.

Il fixe également une enveloppe maximale de 550 ha d'ENAF pouvant être ouverts à l'urbanisation au regard des éléments connus au moment du débat sur le PADD.

L'analyse de la consommation passée d'ENAF entre 2013 et 2023 sur les 10 années précédant l'arrêt du PLUi-H, soit 963 ha d'ENAF consommés sur cette période, implique au final de ne pas planifier plus de 480 ha de consommation d'espace dans le futur PLUi-H.

Le PADD fixe également un objectif de lutte contre l'étalement urbain en accueillant plus de 75% de la production de logements au sein de l'enveloppe urbaine.

La définition de ces objectifs a été faite en cohérence avec les enjeux identifiés dans le diagnostic PLUi-H.

C'est en particulier le cas de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'ENAF par rapport à la période 2013-2023, qui permet à la Métropole de s'inscrire, dès le début de l'année 2026, dans une dynamique très volontariste et opérationnelle de baisse de la consommation d'ENAF, en anticipation des objectifs qui lui seront assignés, conformément à la Loi au plus tard en 2027, par le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine dans le cadre de la territorialisation de l'objectif national de réduction de 50 % de la consommation d'ENAF sur la période 2021-2031.

5.2. Le principe de cohérence des méthodes de comptabilisation utilisées pour le bilan de la consommation passée et la mesure de la consommation planifiée.

Les objets ou projets de même nature ont été considérés de la même manière au regard de leur consommation d'ENAF, que ce soit dans l'analyse de la consommation passée ou pour évaluer la consommation planifiée d'ENAF.

PARTIE 6 : DÉFINITION DE LA CONSOMMATION PLANIFIÉE D'ENAF DANS LE PLUi-H

Tout ENAF, à la date d'approbation du PLUi-H, rendu constructible par les dispositions réglementaires s'y appliquant (zonage U ou AU, STECAL ou ER) est comptabilisé comme de la consommation planifiée dans le PLUi-H, sous réserve des cas listés en suivant.

Les zones agricoles (A) et les zones naturelles (N) sont par principe inconstructibles : ces zones ne sont donc pas susceptibles de générer une consommation d'espace effective et ne sont à ce titre-là pas comptabilisées dans la consommation planifiée.

Il en va de même des éléments suivants repérés en ENAF dans l'OCSGE :

- les bâtiments et ses abords dans un rayon d'environ 10 m;
- les routes et ses accotements, les voies ferrées et ses accotements, les parkings et les allées'accès imperméabilisées.

De la même manière, les espaces et zones inconstructibles ou assimilables à des zones inconstructibles conservant leur caractère naturel ou agricole, même situés dans une zone ouverte à l'urbanisation, ne sont pas comptabilisés dans la consommation planifiée :

- Les cours d'eau et les surfaces en eau ;
- Les ENAF en zone U ou AU pour lesquels le règlement institue des règles conduisant à une constructibilité limitée assimilable à une zone N ou A, c'est à dire les espaces couverts par un des outils réglementaires suivants : EBC, EVP, EICE, article L151-23 du code de l'urbanisme), terrain cultivé inconstructible en zone U (article L151-23 du code de l'urbanisme) ;
- Les ENAF se superposant avec une zone de risque inconstructible (PPRI, PPRMVT et PPRT)

- Les ER ou les SEP dans des zones A ou N ou bien classés en EVP ou en EBC et dont la destination édicte clairement qu'il s'agit de réaliser un espace vert ou bien un cheminement piéton ou équestre ou bien un bassin de rétention pluvial traité de façon naturelle et paysagère.

En outre, les espaces égaux ou inférieurs à 100 m² résultant des croisements informatiques entre les espaces comptés dans la consommation planifiée d'ENAF et les ENAF de l'OCSGE, ne sont pas comptés dans la consommation planifiée d'ENAF. Enfin pour mémoire, la consommation autorisée d'ENAF correspondant :

- aux autorisations d'urbanisme délivrées entre le 22/08/2021 et le 30/09/2023;
- et à la programmation des ZAC antérieure à 2025;

est décomptée du total de la consommation planifiée résultant du croisement entre les pièces réglementaires du PLUi-H et l'OCSGE enrichie CORU 2022.

PARTIE 7 : LA RÉPARTITION DE LA CONSOMMATION D'ENAF

Engagée dans une démarche de sobriété foncière et conformément au Code de l'Urbanisme en vigueur, la collectivité s'est attachée dans son travail de planification de la consommation d'ENAF entre les différentes vocations urbaines et l'ensemble des communes, à limiter celle-ci en travaillant sur deux axes principaux :

- Toute consommation d'ENAF doit répondre à un besoin n'ayant pu trouver de réponse dans les espaces urbanisés du territoire.
- Une optimisation du foncier consommé en ENAF avec la recherche d'une densité adaptée selon les territoires et la vocation des constructions (logements, activités économiques, équipements).

En premier lieu, les ENAF peuvent être situés dans l'enveloppe urbaine ou en dehors de celle-ci. Mais l'enveloppe urbaine étant le lieu privilégié du développement urbain, la consommation de ces espaces a été priorisée par rapport aux ENAF situés à l'extérieur de l'enveloppe urbaine.

Cependant, un ENAF dans l'enveloppe urbaine peut présenter une valeur environnementale ou agricole forte, justifiant de le protéger.

A l'inverse, lorsqu'un ENAF dans l'enveloppe urbaine présente une valeur environnementale et / ou agricole faible, qu'il est de petite superficie (entre 2500 m² et 1 ha) et qu'il est enclavé ou fortement inséré dans les espaces urbanisés, il est assimilable à des espaces urbanisés non bâtis dans l'enveloppe urbaine. Dans ces conditions, les ENAF présentant ces caractéristiques doivent être considérés comme "incontournables à l'urbanisation" pour répondre aux besoins du développement urbain.



Aucamville - 4500 m² environ



Balma – 1,3 hectares environ



Toulouse – 1,6 hectares environ

Ces ENAF “incontournables à l’urbanisation” représentent une surface totale d’environ 69 ha à l’échelle de la Métropole.

Lorsque les ENAF présentant ces caractéristiques sont situés en territoire de projet : ZAC, OAP, leur taux de mobilisation sera de 100 %.

En dehors des territoires de projets, étant placés dans une situation similaire à celle des espaces urbanisés non bâties dans l’étude de densification, leur taux de mobilisation sera identique, à savoir 40 % pour les zones mixtes et 31% pour les zones dédiées à l’économie.

Toutefois, l’urbanisation de l’ensemble de ces ENAF ne permettra pas de répondre aux besoins non satisfaits dans les espaces urbanisés.

En conséquence, d’autres ENAF sont planifiés à la consommation dans le respect des objectifs fixés par le PADD : accueil en priorité dans l’enveloppe urbaine, protection de la trame verte et bleue, proximité des transports en commun et des centralités, etc.

L’étude de densification des espaces urbanisés étant cloisonnée par vocation (logements, économie, équipements), il est nécessaire de raisonner de la même façon pour la répartition de la consommation planifiée d’ENAF, sans oublier les infrastructures routières et ferrées.

7.1. La consommation d’ENAF liée à l’habitat

La consommation d’ENAF dédiée à l’habitat est justifiée à l’échelle de chaque commune au regard de son objectif communal de production de logements et de son potentiel de densification. Ainsi il a été calculé pour chaque commune le besoin foncier maximal nécessaire pour accueillir les logements ne pouvant être produits dans les espaces urbanisés.

Ce calcul a été réalisé pour chaque commune dans le respect du cadre métropolitain tel qu’exposé ci-après.

7.1.1. Cadre métropolitain

7.1.1.1. Densités brutes minimales sur des ENAF par strates

Afin de calculer le besoin foncier maximal résultant du nombre de logements ne pouvant être produit dans les espaces urbanisés, il est nécessaire de définir la densité brute de logements par hectare sur les ENAF planifiés à consommer. Afin de garantir l’adéquation de ces densités avec la morphologie urbaine des différentes communes du territoire, ainsi qu’avec leur desserte en transports en commun, ces densités minimales ont été déterminées par strates de l’armature urbaine.

Dans un souci d'optimisation de la densité relative à la consommation d'ENAF, les densités minimales brutes retenues dans le projet sont plus élevées que celles observées jusqu'à présent, notamment dans les communes de proximité.

Cette affirmation s'appuie sur l'observation d'opérations d'urbanisme récentes, ayant consommées des ENAF sur un ténement foncier suffisamment important pour être révélateur d'une densité brute significative.

Les densités brutes intègrent les espaces publics (routes, espaces verts, etc) tandis que les densités nettes sont relatives à la densité à l'échelle de l'unité foncière.

L'appréhension d'une valeur de densité brute est difficilement dissociable de la notion de qualité et de confort urbains. Cette précaution étant rappelée, l'analyse de ces opérations peut être illustrée par les exemples suivants :

Pour les communes du Grand Pôle Urbain :

ZAC des Tibaous à Toulouse : 40 logements / ha ;

ZAC Andromède à Blagnac : une densité brute d'environ 30 logements / ha ;

Pour les communes du Pôle Urbain :

ZAC Gramont – Vidailhan à Balma : une densité brute d'environ 40 logements / ha ;

Pour les communes relais :

ZAC Monges à Cornebarrieu : une densité brute d'environ 30 logements / ha ;

OAP St Jory- La Ginestière à Quint-Fonsegrives: une densité brute d'environ 30 logements / ha ;

Pour les communes de proximité :

OAP Lou Pintre à Aussonne : une densité brute d'environ 25 logements / ha ;

OAP Belpech à Beaupuy : une densité brute d'environ 10 logements / ha ;

OAP Briquette à Bruguières : une densité brute d'environ 20 logements / ha.

Ainsi, ont été retenues les densités minimales brutes suivantes pour la consommation planifiée du PLUi-H :

- A Toulouse : une densité brute de 120 logts/ha qui peut être assimilée à une densité nette d'environ 270 logements par hectare. Cette densité est comparable à celle retenue dans l'étude de densification pour les espaces en centralité et bénéficiant d'une bonne desserte en transports en commun. Il s'agit donc d'une densité adaptée pour rationaliser la consommation d'ENAF sur la Ville de Toulouse.
- Dans les autres Grands Pôles Urbains : une densité brute de 75 logts/ha qui peut être assimilée à une densité nette d'environ 150 logts/ha, soit la densité nette retenue dans l'étude de densification pour les espaces en centralité et bénéficiant d'une desserte en transports en commun moyenne. Cette densité permet ainsi de nuancer sur ces communes la densité entre les secteurs desservis par plusieurs transports en commun structurants (métro, tram, linéo) et ceux qui bénéficient d'une desserte plus faible en transports en commun.
- Dans les Pôles Urbains : une densité brute de 65 logts/ha qui peut être assimilée à une densité nette d'environ 110/115 logements par hectare, soit la densité nette retenue dans l'étude de densification pour les espaces en centralité et bénéficiant d'une desserte en transports en commun faible à moyenne. Cette densité permet ainsi de nuancer sur ces communes la densité entre les secteurs desservis par un seul transport en commun structurant et ceux qui ne bénéficient que d'une desserte en transport en commun non structurant.
- Dans les Communes Relais : une densité brute de 50 logts/ha qui peut être assimilée à une densité nette d'environ 80 logements par hectare, soit la densité nette retenue dans l'étude de densification pour les espaces en centralité et bénéficiant d'une desserte en transports en commun faible. Cette densité permet ainsi de nuancer sur ces communes la densité entre les secteurs desservis par un seul Linéo et ceux qui ne bénéficient que d'une desserte faible en transport en commun non structurant.
- Dans les Communes de Proximité : une densité brute de 35 logts/ha qui peut être assimilée à une densité nette d'environ 60 logements par hectare. Cette densité correspond à la densité nette retenue dans l'étude de densification pour les espaces en centralité et ne bénéficiant pas d'une desserte en transport en commun structurant.

7.1.1.2. Les ENAF “incontournables à l’urbanisation”

Les ENAF “incontournables à l’urbanisation” pour le logement représentent environ 43 hectares.

Comme ils présentent des caractéristiques les rendant assimilables aux gisements non bâties des espaces urbanisés, le calcul de logements pouvant être accueillis sur ces ENAF doit s’appuyer sur les mêmes paramètres.

Ainsi, le taux de mobilisation de 40 %, fixé sur la période 2025-2035 pour le non bâti dans l’étude de densification, est reconduit sur ces ENAF. Cela concerne environ 34 ha et représente donc près de 770 logements.

Les ENAF “incontournables à l’urbanisation” concernés par de l’urbanisme encadré (OAP, ERL, zone AUMf) ont été mobilisés à 100%, puisqu’ils font l’objet d’un projet d’urbanisation encadrée et souhaitée par la collectivité. Ils représentent environ 9 ha et près de 530 logements.

Les ENAF “incontournables à l’urbanisation” représentent au total environ 43 ha et ils ont donc vocation à accueillir environ 1300 logements.

7.1.1.3. Prise en compte de la production de logements dans les ZAC

Portées par la Métropole ou les communes, les ZAC existantes ou en projet constituent des secteurs prioritaires pour la production de logements. Vertueux, ces projets s’inscrivent dans une optimisation du foncier et respectent les densités minimales fixées dans le cadre de l’élaboration du PLUi-H.

La consommation totale d’ENAF planifiée dans les ZAC pour du logement représente environ 87 ha et produira environ 6600 logements.

Par ailleurs, les ZAC permettent également un développement qualitatif des espaces publics accompagnant la réalisation des nouveaux logements. A ce titre, la consommation d’ENAF liée à la viabilisation ou à la réalisation d’espaces publics entre 2025 et 2035 est intégrée dans le PLUi-H, quand bien même ces espaces pourront servir également à la production de logements pour la période post PLUi-H, c’est à dire après 2035.

7.1.2. Calcul de la consommation d’ENAF pour l’accueil de logements à l’échelle communale

Le potentiel de densification de la commune constitue le point de départ de la réflexion sur la surface d’ENAF maximale pouvant être mobilisée par chaque commune pour produire du logement.

Ensuite, la production de logements dans les ENAF “incontournables à l’urbanisation” et dans les ZAC en ENAF a été intégrée. Si le nombre de logements produit n’est pas suffisant pour répondre à l’objectif de production de logements de la commune, alors une consommation d’ENAF supplémentaires a été envisagée.

Cette consommation d’ENAF supplémentaires se fait donc dans le strict respect des besoins en logements manquants et des densités brutes minimales fixées par strates de l’armature urbaine.

Dans un souci de sobriété foncière et lorsque le contexte urbain s’y prête, des densités brutes plus importantes ont été appliquées, notamment lorsque ces ENAF sont couverts par une OAP.

La répartition de la production de logements en ENAF et sa justification au regard des objectifs communaux et des logements produits en espaces urbanisés à l’échelle de chaque commune sont résumées par le tableau ci-dessous :

	Objectif de production de logements	Logements produits en densification des espaces urbanisés	Logements produits en ENAF
Grands Pôles Urbain			
Blagnac	3100	2100	1000
Colomiers	3160	3037	123
Toulouse	47480	44502	2978
Pôles Urbains			
Balma	1960	976	984

Tournefeuille	2837	2080	757
Commune relais			
Cugnaux	1650	1498	152
Aucamville	890	760	130
Beauzelle	350	340	10
Cornebarrieu	370	257	113
Fenouillet	680	137	543
L'Union	900	700	200
Montrabé	420	379	41
Pibrac	700	388	312
Quint-Fonsegrives	720	328	392
Saint-Jean	450	173	277
Saint-Jory	400	322	78
Saint-Orens	1618	795	823
Villeneuve-Tolosane	900	884	16
Communes de proximité			
Aigrefeuille	90	55	35
Aussonne	340	319	21
Beaupuy	100	55	45
Brax	400	393	7
Bruguières	300	300	0
Castelginest	470	280	190
Drémil-Lafarge	110	74	36
Flourens	100	60	40
Fonbeauzard	200	200	0
Gagnac-sur-Garonne	390	94	296
Gratentour	400	392	8
Launaguet	600	501	99
Lespinasse	320	263	57
Mondonville	300	292	8
Mondouzil	70	35	35
Mons	80	78	2
Pin-Balma	130	106	24
Saint-Alban	780	752	28
Seilh	610	450	160

7.1.3. Synthèse de la consommation planifiée d'ENAF pour les logements

A l'échelle de Toulouse Métropole, la consommation planifiée d'ENAF “incontournables à l'urbanisation” représente environ 43 ha et environ 1300 logements.

La consommation planifiée d'ENAF dans les ZAC pour du logement représente environ 87 ha et produira environ 6600 logements.

Ainsi, la consommation planifiée d'ENAF supplémentaires pour du logement représente environ 39 ha et environ 1835 logements pour répondre au besoin manquant en logements.

A cette consommation d'ENAF planifiée, il convient d'ajouter une consommation d'ENAF supplémentaires d'environ 5,6ha permettant la production d'environ 285 logements supplémentaires sur la commune de Quint-Fonsegrive, non traduite dans le PLUi-H et qui devra être intégrée lors d'une évolution ultérieure du document.

Au total, une consommation planifiée d'ENAF pour du logement traduite dès à présent d'environ 169 ha ainsi qu'une réserve de 5,6ha non traduite dans le PLUi-H et qui sera intégrée dans une évolution ultérieure du document, est nécessaire pour répondre aux besoins non satisfaits en logements dans les espaces urbanisés. Ces besoins non satisfaits correspondent à la production d'environ 10 020 logements.

7.2. La consommation d'ENAF dédiée à l'économie

Contrairement aux logements, il n'est pas fixé de besoin en emplois à l'échelle communale, mais seulement à l'échelle métropolitaine.

Ainsi, le potentiel de densification à l'échelle métropolitaine constitue le point de départ de la réflexion sur la surface d'ENAF maximale pouvant être mobilisée pour produire des emplois.

Le diagnostic a identifié un besoin foncier plus important pour les locaux d'activité et la logistique, tout particulièrement la logistique intermédiaire qui peine à se développer dans les espaces urbanisés. Cet enjeu trouve également écho dans le PADD, qui cible tout particulièrement dans ses objectifs le besoin de développer un maillage d'espaces logistiques.

Hormis dans les ZAC, dont la programmation est déjà connue, la Métropole a fait le choix de réservé la consommation d'ENAF à vocation économique à l'accueil de locaux d'activité et à la logistique. Ainsi pour chaque typologie d'ENAF mobilisée, un ratio de répartition entre ces deux typologies d'activité est défini au regard des caractéristiques des ENAF concernés et des besoins de la Métropole.

7.2.1. Densités brutes minimales d'emplois

Afin de calculer le besoin foncier maximal résultant du nombre d'emplois ne pouvant être produits dans les espaces urbanisés, il est nécessaire de définir la densité brute d'emplois par hectare sur les ENAF planifiés à consommer.

Ainsi, ces densités diffèrent selon les typologies d'activités économiques telles que déjà définies dans l'étude de densification des espaces économiques dédiés :

- 80 emplois/ha pour les locaux d'activités ;
- 40 emplois/ha pour les entrepôts et la logistique.

Ces densités sont appliquées pour chaque typologie d'ENAF selon le ratio de répartition fixé entre ces deux types d'activité.

7.2.2. Calcul de la consommation d'ENAF pour l'accueil d'emplois à l'échelle métropolitaine

7.2.2.1. Les ENAF “incontournables à l’urbanisation”

Les ENAF “incontournables à l’urbanisation” dédiés à l’économie représentent environ 24 hectares. Comme ils présentent des caractéristiques les rendant assimilables aux gisements non bâtis des espaces urbanisés, le calcul d’emplois pouvant être accueillis sur ces ENAF doit s’appuyer sur les mêmes paramètres. Ainsi, le taux de mobilisation de 31 %, fixé sur la période 2025-2035 pour le non bâti dans l’étude de densification, est reconduit sur ces ENAF.

De plus, ils ont vocation à accueillir les mêmes typologies d’immobilier d’entreprise que ces gisements selon les mêmes caractéristiques, soit 50 % de locaux d’activité et 50 % d’entrepôts.

Les ENAF “incontournables à l’urbanisation” ont donc vocation à accueillir environ 400 emplois.

7.2.2.2. Les ENAF en ZAC

La consommation d'ENAF spécifiquement destinée à l'économie productive dans les ZAC représente environ 21 hectares. Comme dans l'étude de densification économique, l'accueil d'emplois sur ces espaces est calculé sur la base de la programmation de ces opérations publiques.

Les ZAC ne constituent pas des projets nouveaux pour le territoire, et leur programmation a été définie en amont de l’élaboration du PADD. La production de chaque type d’immobilier d’entreprise (bureaux, locaux d’activité et locaux hybrides) contribue donc au développement équilibré des activités économiques porté par celui-ci.

Les ENAF en ZAC ont ainsi vocation à accueillir environ 3 000 emplois.

7.2.2.3. Les besoins en consommation d’ENAF supplémentaire

Les ENAF “incontournables à l’urbanisation” et les ENAF en ZAC permettent donc d’accueillir environ 3400 emplois sur les 5 900 emplois ne pouvant être accueillis dans les espaces urbanisés. Une consommation d’ENAF supplémentaire est donc nécessaire pour accueillir les 2 500 emplois manquants.

Le choix de répartition par typologie d’activités économiques sur ces ENAF supplémentaires s’est porté sur 60 % pour les locaux d’activité et 40 % pour la logistique.

Ainsi, pour accueillir les 2 500 emplois manquants, une consommation d’ENAF supplémentaire d’environ 39 hectares est nécessaire. La répartition géographique de ce foncier a tenu compte d’un rééquilibrage de l’accueil d’emplois à l’échelle du territoire métropolitain par rapport aux ZAC existantes et répond très majoritairement aux besoins de renforcer une offre foncière en continuité des zones d’activité existantes. Une petite partie de cette consommation d’ENAF répond quant à elle à un besoin d’extension des moyennes et grandes entreprises déjà installées sur le territoire et que la collectivité souhaite conforter dans leur développement in situ, ces entreprises participant au dynamisme économique de la Métropole.

7.2.2.4. Les ENAF liés à l’aéronautique

Environ 54 ha d’ENAF sont nécessaires pour développer et consolider l’écosystème aéronautique, comme l’ambitionne le PADD et pour accompagner la mutation de cette filière industrielle vers “l’avion bas carbone”. Ainsi, cette consommation d’ENAF correspond aux nouvelles usines, chaînes d’assemblage, à la logistique et aux espaces de stockage des avions et dont le développement ne peut être accueilli dans les espaces urbanisés en raison des surfaces nécessaires .

Le développement de l’écosystème aéronautique porté par l’entreprise Airbus est un projet d’envergure nationale ou européenne, pour lequel la consommation d’ENAF est comptabilisée au niveau national, tel que prévu par la Loi Climat et Résilience.

En outre, au regard de la rupture technologique que représente le développement de l’avion bas carbone, l’accueil d’emplois qui y est lié avait été exclu des besoins d’accueil identifiés par le PADD et ne peut être estimé ici.

7.2.3. Synthèse de la consommation planifiée d’ENAF à vocation économique

A l’échelle de Toulouse Métropole, la consommation planifiée d’ENAF “incontournables à l’urbanisation” pour de l’économie représente environ 24 ha et 400 emplois, tandis que la consommation planifiée d’ENAF dans les ZAC pour des emplois représente environ 21 ha et produira environ 3000 emplois.

Ainsi, la consommation planifiée d’ENAF supplémentaire pour des emplois représente environ 39 ha et 2 500 emplois. Au total, la consommation planifiée d’ENAF à vocation économique représente donc environ 84 ha et 5900 emplois.

7.3. Consommation d’ENAF à vocation d’équipements

Tout comme les besoins en logements et en emplois, le potentiel de densification des espaces urbanisés constitue le point de départ de la réflexion sur la surface d’ENAF maximale pouvant être mobilisée pour produire les équipements. Il s’agit de prendre en compte à la fois la valorisation des fonciers publics dédiés aux équipements dans les espaces urbanisés et le potentiel foncier pour l’accueil d’équipements publics au sein des zones mixtes, ce dernier étant plus difficile à mobiliser à court terme car non spatialisés dans les territoires urbanisés non encadrés.

7.3.1. Calcul de la consommation d’ENAF pour l’accueil d’équipements

Le premier postulat posé a été celui d'accueillir les équipements publics dès que possible dans les espaces urbanisés, et notamment dans les zones d'équipements dédiées ou bien dans les territoires urbanisés encadrés (OAP, ZAC, etc).

En second lieu, il s'est agit de prioriser les ENAF "incontournables à l'urbanisation" pour les équipements, mais il s'avère que contrairement au logement et à l'économie, seuls environ 1,7ha d'ENAF "incontournables à l'urbanisation" sont dédiés aux équipements et concernent essentiellement Toulouse.

Ensuite, l'accueil d'équipements dans les ZAC en ENAF a été également priorisé pour répondre aux besoins en équipements non satisfaits dans les espaces urbanisés et il représente une consommation planifiée d'environ 4ha d'ENAF.

En outre, le recours à une consommation d'ENAF supplémentaire pour les équipements a eu lieu dans 2 cas:

- Pour les équipements communaux ne pouvant être satisfaits ni dans les espaces urbanisés, ni dans les ENAF "incontournables à l'urbanisation", ni dans les ENAF en ZAC lorsqu'ils existaient sur le territoire communal ;
- Pour les équipements communaux, intercommunaux ou métropolitains dont la typologie et/ou la taille rend impossible leur accueil dans les espaces urbanisés comme le prévoit le PADD : cimetière métropolitain, station d'épuration des eaux usées, nouveau collège, aire de grand passage pour les gens du voyage, etc.

Enfin, il convient de préciser que le projet de pôle national des opérations aéroportées, chemin de Tucault à Toulouse, est un projet d'envergure nationale ou européenne dont la consommation d'ENAF qui représente environ 11 ha, est comptabilisée au niveau national, tel que prévu par la Loi Climat et Résilience. Ce projet, non traduit réglementairement dans le PLUi-H devra être intégrée lors d'une évolution ultérieure du document.

7.3.1.1. Principes de plafonnement des surfaces par typologie d'équipements pour optimiser le foncier consommé en ENAF

La consommation d'ENAF supplémentaire pour les équipements représente environ 53 ha et a fait l'objet d'un travail important d'optimisation du foncier dans une logique de sobriété foncière.

Ainsi et dès lors que c'était possible, une surface maximale à respecter a été appliquée selon les principales typologies d'équipements suivantes:

- Groupe scolaire: 0,8 ha maximum;
- Gymnase: 0,4 ha maximum;
- Vestiaire et estrade accompagnant des terrains de sports: 0,1 ha maximum;
- Ateliers techniques: 0,5 ha maximum;
- Collège: 2 ha maximum;
- Salle des fêtes/salle polyvalente: 0,5 ha maximum;
- Cuisine centrale: 0,25 ha maximum;
- Cimetière communal ou intercommunal: 1 ha maximum pour les extensions des cimetières existants et lorsque ces derniers sont entièrement occupés Il est important de souligner que la Métropole s'est engagée dans une logique intense de sobriété foncière et de mutualisation sur ce sujet, en décidant de répondre aux besoins non satisfaits dans ce domaine avec un équipement métropolitain et non plusieurs nouveaux cimetières communaux ou intercommunaux qui auraient été bien plus consommateurs de fonciers que le futur cimetière métropolitain d'environ 4 ha localisé à Balma.

A noter qu'il s'agit de maximums et que dès lors que les besoins communaux ne nécessitaient pas d'exploiter la totalité de cette surface, alors une consommation moindre d'ENAF a été retenue.

7.3.2. Synthèse de la consommation planifiée d'ENAF à vocation d'équipements

Au total, la consommation planifiée d'ENAF à vocation d'équipements représente donc environ 59 ha.

7.4. Consommation d'ENAF à vocation d'infrastructures

Une consommation planifiée d'ENAF pour les infrastructures de déplacement est nécessaire pour assurer d'une part, le réaménagement et la sécurisation de voiries existantes et d'autre part, la création de nouvelles voiries accompagnant le développement urbain de la Métropole.

Un travail de hiérarchisation et de priorisation des projets a été mené, afin de conserver dans un premier temps les projets programmés et financés sur la période d'application du PLUi-H.

Le développement des infrastructures pour les modes doux, et notamment le développement du Réseau Express Vélo a également été priorisé.

Ces projets se traduisent par des emplacements réservés ou des servitudes pour équipements publics dans le PLUi-H.

En outre, le projet de LGV est un projet d'envergure nationale ou européenne dont la consommation d'ENAF qui représente environ 20 ha, est comptabilisée au niveau national, tel que prévu par la Loi Climat et Résilience.

Au total, la consommation planifiée d'ENAF pour les infrastructures viaires et ferrées représente près de 66 ha.

7.5. Synthèse

Le projet de PLUi-H respecte l'objectif de réduction de 50 % fixé dans le PADD conduisant à une enveloppe maximale de 480 ha d'ENAF, en planifiant la consommation d'environ 378 ha d'ENAF dans le zonage, et en conservant une centaine d'hectares pour des projets non spatialisés dans le zonage à ce jour mais qui pourront être traduits à l'occasion de procédures d'évolution ultérieures du document.

Ces besoins non traduits correspondent essentiellement à des projets d'infrastructures ou d'équipements.

Il s'agit notamment de:

- Projet de logements à Quint-Fonsegrives;
- Projet de groupe scolaire à Quint-Fonsegrives;
- Projet de groupe scolaire à Bruguières;
- Projet d'équipements à Seilh;
- Projet de nouveau cimetière métropolitain;
- Projet d'infrastructure routière de "la Jonction Est";
- Projet d'infrastructure routière du "franchissement nord Garonne";

La cartographie de la consommation planifiée d'ENAF est annexée au livret 1C (Annexe 1 – 1C2-C).

PARTIE 8 : DISPOSITIONS QUI FAVORISENT LA DENSIFICATION DES ESPACES BÂTIS ET LA LIMITATION DE LA CONSOMMATION D'ENAF

Le PADD fixe de nombreuses orientations pour favoriser la densification des espaces bâtis et limiter la consommation d'ENAF. Il s'agit d'un véritable fil conducteur du PADD, afin de porter un projet le plus volontariste et vertueux possible.

Ainsi, le PADD fixe comme objectif de réduire de 50% la consommation d'ENAF par rapport à la consommation passée sur les 10 années précédant l'arrêt du PLUi-H. Il prévoit également d'accueillir 75 % des logements au sein de l'enveloppe urbaine.

Grâce à ces objectifs combinés, la consommation d'ENAF est limitée à une enveloppe maximale de 480 ha sur la période 2025-2035, dont environ 378 ha sont d'ores et déjà traduits dans le zonage du PLUi-H et une centaine d'hectares sont conservés pour des projets envisagés sur la temporalité du PLUi-H mais non traduits à ce jour.

Outre les orientations du PADD, les dispositions en faveur de la limitation de la consommation d'espace et de la densification des espaces urbanisés portées par le PLUi-H de Toulouse Métropole sont de plusieurs natures. D'une part, elles sont de nature méthodologique, avec la réalisation d'une étude de densification sur l'ensemble des espaces urbanisés qui astreint toute consommation d'ENAF à la justification d'un besoin non satisfait dans les espaces urbanisés. D'autre part, elles sont de nature réglementaire, avec des mesures inscrites dans le zonage, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et dans le règlement écrit, afin de favoriser la fabrication de la ville sur elle-même et la qualité urbaine.

8.1. Des propositions méthodologiques favorisant la mutation urbaine

8.1.1. La méthodologie de construction du Programme d'Orientations et d'Actions (POA) Habitat

Le travail sur le POA, assurant la répartition des objectifs de production de logements de la Métropole sur chacune des 37 communes, s'est appuyé sur plusieurs principes fondamentaux.

Le premier principe a consisté à définir des groupes de communes au regard du nombre d'habitants, du nombre d'emplois, de la diversité des équipements et du niveau de desserte en transports en commun de chaque commune.

Ensuite, des objectifs d'accueil de population puis de production de logements ont été définis par groupe de communes, avec un réel parti pris de polariser l'accueil sur les groupes de communes les plus structurants, proposant des densités de logements plus importantes, ce qui contribue à rationaliser et à optimiser la consommation d'ENAF.

Enfin, la définition des objectifs de logements par commune prend en compte le rôle de chaque commune au sein de l'armature territoriale, la capacité des équipements et services communaux actuels et programmés à porter cet accueil, mais aussi le potentiel de production de logements en densification des espaces urbanisés, ce qui participe également à accueillir davantage dans les espaces urbanisés.

8.1.2. La méthodologie de l'étude de densification des espaces urbanisés

L'étude de densification se base sur l'observation des tendances passées mais implique également un objectif de renforcer le renouvellement urbain déjà à l'oeuvre sur le territoire, afin de mobiliser davantage les espaces urbanisés durant la temporalité du PLUi-H et de s'inscrire ainsi dans la perspective du Zéro Artificialisation Nette en 2050.

De plus, les densités cibles ambitieuses retenues, traduisent également la volonté de la Métropole d'optimiser l'utilisation du foncier au sein même des espaces urbanisés.

De fait, cette démarche favorise fortement le recours aux espaces urbanisés et la limitation de la consommation d'ENAF dans la traduction du projet.

En outre, la finesse de l'expertise menée en prenant en compte à la fois le potentiel de densification en non encadré et en encadré sur les 3 trois besoins d'accueil (logements, emplois, équipements) induit une justification renforcée de la consommation d'ENAF.

8.1.3. La méthodologie d'analyse des secteurs de développement en ENAF

Lorsqu'un besoin de consommation d'ENAF a été identifié pour répondre aux objectifs de production de logements, d'implantations économiques, d'équipements ou d'infrastructures, une analyse multicritère a été réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale (livret 1G1), afin de mettre en oeuvre la démarche ERC (Eviter, Réduire Compenser). Cette démarche a permis d'optimiser la consommation d'ENAF nécessaire et d'éviter ou réduire les incidences sur l'environnement du projet de PLUI-H.

8.1.4. Une optimisation du foncier en ENAF

Le recours aux ENAF a eu lieu uniquement pour répondre aux objectifs de production de logements, d'implantations économiques et d'équipements non satisfaits dans les espaces urbanisés.

Au surplus, des densités minimales ou une surface maximale ont été appliquées selon les vocations pour optimiser l'utilisation du foncier en ENAF. Pour cela, plusieurs choix méthodologiques ont été retenus :

- Pour le logement, des densités minimales en ENAF ont été fixées par groupe de communes.
- Pour l'économie, des densités d'emplois adaptées aux typologies d'activité que la Métropole souhaite accueillir ont été fixées ;
- Pour les équipements, une surface maximale à respecter a été appliquée selon la typologie d'équipements.

8.2. Des OAP dont les dispositions favorisent une optimisation de l'espace tout en apportant de la qualité urbaine et environnementale

Afin de favoriser le renouvellement urbain ou l'intensification de certains secteurs déjà urbanisés tout en assurant une intégration qualitative des projets dans leur environnement, de nombreuses OAP encouragent la mutation de certains espaces déjà bâties peu denses. Ces OAP sont instaurées pour privilégier le renouvellement urbain et donc la densification des espaces déjà bâties.

Elles concernent:

- les opérations de renouvellement urbain avec la mutation de friches industrielles en quartiers d'habitat, comme sur le secteur de la Ramée-Marquisat (départ de Socamil) à Tournfeuille. Ces OAP, sur des emprises urbaines d'un seul tenant et parfois relativement vastes, visent à accueillir de nouveaux quartiers d'habitat connectés au tissu urbain environnant, afin d'assurer une bonne insertion du projet dans l'environnement urbain existant;
- L'optimisation de dents creuses dans des tissus d'habitat existant comme l'OAP "Haut de Gam" à Saint-Orens;
- La restructuration et la densification de centres urbains bénéficiant de la présence d'aménités urbaines, tel que le centre ville de Saint-Jean ou de Brax;
- L'intensification de secteurs d'habitat peu denses en proposant une structure urbaine appropriée : désenclavement viaire, continuités vertes, formes urbaines adaptées, etc. C'est le cas par exemple de l'OAP "Pyrénées Provinces" à Villeneuve-Tolosane ou de l'OAP Guilhermy à Toulouse.
- La requalification de zones d'activités comme l'OAP "Bordebasse" à Blagnac.
- En outre, les OAP sur des secteurs d'extension urbaine participent également aux objectifs d'optimisation de la consommation d'espace, en proposant des mesures en faveur d'un projet urbain compact et de qualité. L'OAP de "la Violette Sud" à L'Union ou de "Fontpeyre" à Saint-Jean, par exemple, prévoient une intensité de l'habitat progressive depuis les zones pavillonnaires limitrophes jusqu'aux espaces publics structurants, en privilégiant des formes urbaines diversifiées et compactes. Les OAP, en extension urbaine, intègrent également des dispositions favorables au traitement des franges et aux connexions avec les espaces urbains ou naturels environnents, apportant une intégration qualitative des nouveaux projets. C'est tout particulièrement le cas des OAP concernant des ZAC : OAP "Tucard- Orée du Bois" à Saint-Orens de Gameville et OAP "Balma-Gramont" à Balma.

8.3. Des dispositions réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés

Le règlement du PLUi-H, intègre de multiples mesures en faveur d'une optimisation et d'une densification du foncier, à la fois dans les dispositions communes à toutes les zones et dans les dispositions spécifiques.

En complément, les étiquettes du zonage fixent la hauteur, l'emprise au sol et le pourcentage d'espace de pleine terre en cohérence avec les formes urbaines souhaitées, qui tiennent compte du niveau de desserte en transports en commun, de la présence de centralité, de la capacité des réseaux, etc.

8.3.1. Mesures réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés dans les dispositions communes du règlement écrit

Dans les opérations d'ensemble : le règlement ne fait pas application de la possibilité d'appliquer les règles d'urbanisme aux lots créés en cas de lotissement ou de permis valant division dans les opérations d'ensemble, alors que cette possibilité figurait fréquemment dans les documents d'urbanisme opposables. Le PLUi-H permet dans le cas d'une conception globale et cohérente assurée par la réalisation d'une opération d'ensemble, de s'exonérer des règles d'implantation à l'intérieur de l'opération et favorise ainsi l'optimisation du foncier.

Le seuil minimal de densité : cet outil favorise l'intensification urbaine en imposant une constructibilité minimale de 50 % de la surface de plancher maximale autorisée par les règles du PLUi-H dans les zones d'influence de transport en commun structurants.

Le coefficient de surface éco-aménageable : cet outil, outre le fait qu'il valorise les espaces de pleine terre et donc la perméabilité des sols et qu'il incite à un traitement qualitatif des espaces libres (dalles, parkings...), permet également une optimisation du foncier en libérant de la constructibilité au sol. En effet, il permet de raisonner en 3 dimensions (sol, façades, toitures) pour appréhender le verdissement de la ville et favorise ainsi une certaine optimisation foncière, dans les zones mixtes comme dans celles dédiées à l'activité économique.

Le foisonnement du stationnement : il s'agit d'une possibilité introduite dans le règlement pour le stationnement des véhicules motorisés pour toutes les destinations. Cette possibilité existe également pour le stationnement vélo pour toutes les destinations autres que l'habitat. Ce nouvel outil permet de réduire les surfaces dédiées au stationnement en prenant en compte la complémentarité des usages, dans le cadre d'une opération avec plusieurs destinations. Il limite ainsi les surfaces imperméabilisées ou les locaux dédiés au stationnement. La réduction des normes de stationnement pour les véhicules motorisés dans les zones d'influence des transports en commun structurants permet de favoriser le renouvellement urbain. En effet, la réduction du nombre de places de stationnement exigées peut parfois permettre d'aboutir à la faisabilité et à l'équilibre opérationnel d'une opération de logements en renouvellement urbain.

La possibilité d'adapter la hauteur de façade maximale autorisée pour diminuer l'emprise des espaces de stationnement dédiés aux véhicules pour les nouvelles constructions à destination d'habitat de plus de 1000 m² de surface de plancher : cette adaptation permet de majorer la hauteur de façade autorisée, si tout ou partie des places de stationnement exigées pour les véhicules motorisés sont réalisées en rez-de chaussée de la construction. Cette faculté permet de favoriser le renouvellement urbain et de limiter les surfaces imperméabilisées pour le stationnement.

La disparition de toute règle fixant des emprises minimum pour les voiries : cette mesure vise à adapter le gabarit des voies au regard de chaque projet et non de façon similaire pour toutes les voies. Cela devrait permettre d'éviter la réalisation de voiries parfois surdimensionnées par rapport aux usages qu'elles supportent, et donc inutilement consommatrices de foncier.

La faculté de minorer le pourcentage minimal d'espace de pleine terre et de majorer le coefficient d'emprise au sol pour les unités foncières inférieures à 300 m² : cette mesure permet une densification des constructions dans du tissu pavillonnaire n'ayant pas vocation à faire l'objet de renouvellement urbain.

Enfin, un certain nombre de règles alternatives vont permettre une optimisation du foncier en fonction du contexte urbain rencontré :

- Le renouvellement urbain des ensembles collectifs anciens : en cas de démolition/reconstruction, les nouvelles constructions pourront bénéficier de la hauteur et de l'emprise au sol existantes avant travaux. Par ailleurs, en cas de réhabilitation, le projet peut bénéficier d'un coefficient d'emprise au sol supplémentaire de 10 %;

- Les extensions ou surélévations sont facilitées par la possibilité d'adapter les règles d'implantation par rapport aux voies ;
- La présence d'une construction en limite séparative peut permettre d'adapter les règles d'implantation prévues dans la zone.
- Les parcelles situées à l'angle de 2 voies, ou situées en limite d'emprise publique hors voirie peuvent également bénéficier de ces adaptations, afin de pouvoir valoriser le foncier placé dans ce type de situation.

8.3.2. Mesures réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés dans les dispositions spécifiques du règlement écrit

Les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies favorables à la logique d'optimisation du foncier :

En zones UM et AUM, les formes urbaines UM1 à 4 et AUM imposent ou permettent une implantation à l'alignement. En outre, lorsqu'une forme urbaine impose le retrait, les linéaires d'implantation peuvent ponctuellement imposer ou permettre l'alignement.

La majorité des zones UA et AUA du PLUi-H institue un retrait de 4 m minimum, alors que la quasi totalité des zones d'activités économiques des POS/PLU en vigueur imposent des marges de recul par rapport aux voies de 6 mètres minimum, voire de 10 mètres.

En zones UP et AUP, UIC et AUIC ainsi que pour les EICSP dans toutes les autres zones, le principe retenu est la liberté d'implantation par rapport aux voies : à l'alignement ou en retrait et, dans ce cas, sans fixer de distance minimum.

Les règles d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives favorables à la logique d'optimisation du foncier :

En zones UM et AUM, dans la plupart des communes, les possibilités de venir planter une construction sur les limites séparatives ont été augmentées par une longueur possible de 12 m (au lieu de 8 ou 10 mètres au préalable), sans compter dans cette longueur les constructions existantes en limite sur fond voisin et ce sur toutes les limites séparatives (et non plus sur une seule limite).

En outre, les formes urbaines UM1 à UM6 permettent l'implantation en limite séparative dans la bande de constructibilité principale, sur toute la hauteur autorisée dans la zone, alors que seulement deux POS/PLU en vigueur offraient cette possibilité.

En zone UA et AUA, la quasi totalité des POS/PLU en vigueur instituaient un principe de discontinuité obligatoire des constructions. Le PLUi-H permet, désormais, l'implantation en limite séparative jusqu'à une hauteur de 4,50 m hors tout et dans une limite de 12 m de longueur par limite (sauf par rapport aux limites de zones autres qu'à usage d'activités). Par ailleurs, le PLUi-H a proposé une règle harmonisée avec une distance minimale de retrait des constructions fixée à H/2 avec 4 m minimum (sauf par rapport aux limites de zones autres qu'à usage d'activités), ce qui diffère des règles souvent pratiquées qui imposaient un retrait au moins égal à la hauteur du bâtiment.

Enfin, en zones UP et AUP, UIC et AUIC ainsi que pour les EICSP dans toutes les autres zones, le principe retenu est la continuité ou la discontinuité des constructions.

Les règles d'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même unité foncière favorables à la logique d'optimisation du foncier :

Dans les zones UM et AUM, le PLUi-H impose une distance entre deux constructions uniquement si l'une au moins des façades en vis-à-vis comprend des baies. Si ce n'est pas le cas, il n'y a pas de distance minimale. Or, dans la plupart des POS/PLU en vigueur, une distance minimale de 4 m était requise dans tous les cas.

Dans les zones UA et AUA, les POS/PLU en vigueur imposaient très souvent une distance fixée par rapport à la hauteur du bâtiment le plus élevé avec un minimum de 3 ou 5 mètres ou une distance minimale au moins égale à H/2 et supérieure ou égale à 4 mètres. Le PLUi-H remplace ces règles métriques par une règle d'objectif visant à assurer l'entretien des marges de recul et la sécurité (accès des moyens de secours).

Dans les zones AUP, UIC et AUIC le PLUi-H instaure soit la même règle d'objectif qu'en zone UA, soit il n'existe pas de distance minimale entre les constructions.

Dans les zones UM1, UM2 et UM3, la création de 4 logements maximum par surélévation d'une construction existante ne génère pas d'exigence en matière de places de stationnement des véhicules motorisés. Cette disposition va contribuer à densifier la ville par surélévation, car il est souvent difficile dans les centres anciens de trouver la place pour du stationnement supplémentaire sur l'unité foncière du projet sans démolition de bâtiments.

8.3.3. Mesures réglementaires favorables à la densification des espaces urbanisés dans le zonage

La mobilisation du potentiel de densification se traduit dans le POA puis dans les OAP mais aussi dans le zonage avec des étiquettes adaptées, en cohérence avec le niveau et la temporalité de la mise en service effective de la desserte en transports en commun, la présence de centralité, etc.., ce qui participe à la densification des espaces urbanisés.

La cohérence entre le développement des mobilités et la densification des territoires est un élément important et le PLUi-H a donc vocation à intégrer au fur et à mesure de ses procédures d'évolution, la traduction du potentiel de densification dans le zonage, avec notamment l'avancement des études urbaines au droit du projet de 3ème ligne de métro.

Ainsi, les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF, d'utilisation économique de l'espace et de densification des espaces urbanisés ont guidé l'ensemble de la démarche d'élaboration du PLUi-H.

L'objectif chiffré de réduction de consommation d'ENAF ainsi que les orientations qualitatives du PADD trouvent une traduction concrète dans la combinaison de mesures intégrées au POA, aux OAP, au zonage et au règlement écrit du PLUi-H.