



**PRÉFET
DE LA HAUTE-
GARONNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Toulouse,

La directrice départementale des
territoires

à

Monsieur le Président
PETR du pays sud toulousain
Espace Jallier,
34 Avenue de Toulouse
31390 Carbonne

Objet : Avis d'étape de la DDT sur le projet de document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT

Le 13 septembre 2024, vous avez transmis à mes services une version de travail du document d'orientations et d'objectif (DOO) de votre projet de SCoT. Ce document territorialise les objectifs de réduction de la consommation foncière inscrits dans la loi climat et résilience. L'analyse du document conduit à formuler plusieurs observations détaillées ci-après et dont la prise en compte permettra d'assurer une bonne application du SCoT.

1. Une organisation du document globalement claire, quelques suggestions

Le DOO se compose de prescriptions strictement opposables dans un rapport de compatibilité aux documents de rang inférieur et de recommandations incitatives facilitant la mise en application des objectifs du projet d'aménagement stratégique.

Il serait utile de numéroter les différentes recommandations et prescriptions. Pour certaines prescriptions, il pourrait être difficile d'apprécier la compatibilité des PLU(I) au regard des observations suivantes :

- Il sera difficile d'apprécier si les documents d'urbanisme sont compatibles avec les objectifs du SCoT en termes d'accueil de population, de création de logements... Par exemple le DOO répartit les nouveaux habitants par strate de commune (20 % des nouveaux habitants seront accueillis dans les pôles d'équilibre). Ces objectifs

pourraient être complétés par les perspectives territorialisées de croissance démographique annuelle.

- Pour certains objectifs, le DOO devrait préciser les attendus vis-à-vis des documents d'urbanisme : quelle protection est attendue pour atteindre les objectifs nationaux concernant les aires protégées ? Le classement des espaces en zone naturelle est-il suffisant ? Ainsi, un niveau de protection pourrait être proposé en fonction des enjeux.
- Les verbes employés (favoriser, permettre), relèvent plus du registre de la recommandation que de la prescription.

La structure porteuse du SCoT devra mettre en place un suivi permettant l'agrégation des différentes actions des collectivités. Lorsque cela concerne des compétences exercées par les communautés de communes (consommations d'espaces naturels et agricoles pour des activités économiques, création de logements en lien avec un PLH, création d'emplois...), une gouvernance est à instaurer entre le PETR et les communautés de communes afin de suivre l'avancement des actions.

2. Une bonne prise en compte des enjeux environnementaux

Le document prend bien en compte les enjeux liés aux trames vertes et bleues, aux cours d'eau et aux zones humides. Le travail réalisé a associé les bons acteurs locaux et le DOO renvoie les collectivités vers les structures exerçant ces compétences (SAGE, collectivités GEMAPI...). Il est tout à fait opportun que le DOO prévoie l'analyse et les avis des structures compétentes (Syndicats d'eau potable, syndicats des eaux, structures GEMAPI, Communauté de communes) le plus en amont possible lors de l'élaboration des PLU sur les questions qui relèvent de leurs compétences.

Le document pourrait être amélioré sur les points suivants :

- Les exigences formulées par le projet de SCoT sur certaines questions peuvent dépasser le champ de compétence des collectivités chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme. Dans ce cas, il conviendrait de supprimer ces références ou de préciser qu'elles ne sont pas du ressort du SCoT.
- Le DOO devrait mieux anticiper les changements climatiques et faciliter l'adaptation du territoire à la raréfaction de la ressource en eau : le DOO devrait prescrire aux collectivités compétentes en urbanisme de se rapprocher des structures eau potable afin d'identifier les secteurs où l'alimentation en eau est actuellement défaillante et de mener un travail prospectif permettant de s'assurer d'une bonne adéquation entre la capacité de la ressource et des infrastructures et les objectifs d'accueil de nouvelles populations. Les zones tendues pourraient être identifiées par le SCoT.
- Il en est de même pour les rejets d'eaux usées et leurs impacts potentiels sur des cours d'eau aux étiages plus sévères et plus longs.
- Pour les zones humides, la prescription visant à les inventorier devrait englober toutes les zones en extension (zones U, AU, Aux, Aue, fermées ou ouvertes) et pas seulement les zones ouvertes à l'urbanisation (AU).
- Parallèlement, il serait utile de réaliser les inventaires faune/flore pour les espaces pressentis à une ouverture à l'urbanisation. Cette analyse plus fine en amont

logement social est divisé par 10 par rapport au rythme actuel : 5 à 10 % des logements neufs soit 180 logements locatifs sociaux sur 10 ans à comparer avec les 180 logements locatifs sociaux créés tous les ans entre 2019 et 2023. Les PLH des EPCI du territoire sont en cours de révision ou d'élaboration, il conviendra de mettre en cohérence les objectifs des différents plans et programmes locaux.

4. Une stratégie économique à améliorer

Les prescriptions décrivant l'organisation de l'accueil des commerces et des activités sont à simplifier pour être plus lisibles et plus opérationnelles.

À plusieurs reprises, les collectivités locales sont ciblées pour gérer la stratégie de développement économique. Pour une meilleure lisibilité de la gouvernance, il faudrait circonscrire ces prescriptions aux communautés de communes.

Enfin sur la mutualisation des services et des équipements, la recommandation semble porter sur des mutualisations ambitieuses (gardiennage, restauration, salles de réunions...). Il serait opportun d'ajouter une prescription incitant les collectivités à étudier la mutualisation d'équipements plus généralisée comme un parking.

5. Un modèle d'urbanisation encore trop tourné vers l'extension

Le DOO affiche des objectifs théoriques de surfaces en extension qui sont cohérents avec ceux de la loi climat et résilience déclinés par le SRADDET. Cependant, les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été très importantes entre 2021 et 2024 (178 hectares pour les années 2021 et 2022¹). Pour répondre aux enjeux de préservation des sols et aux objectifs fixés dans la loi climat et résilience d'une réduction progressive des consommations d'espaces naturels et agricoles afin de tendre vers l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050, le DOO devrait accompagner un changement de modèle plus radical et profond de l'aménagement du territoire. En particulier, il devrait :

- définir plus précisément les indicateurs de suivi de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, se fixer des objectifs chiffrés de baisse réalisables et compatibles avec la trajectoire dessinée par le SRADDET et se donner les moyens d'atteindre ces objectifs par d'autres prescriptions détaillées ci-après ;
- éviter au maximum les extensions, en les rendant exceptionnelles en exploitant au maximum l'enveloppe urbaine déjà existante. Le DOO doit imposer des exigences fortes sur la qualité des études de densification et sur l'étude des possibilités de recyclage urbain ;
- créer une part plus importante de logements en réinvestissement urbain. La valeur affichée de 25 % est faible par rapport aux possibilités d'extension et à la volonté d'atteindre « zéro artificialisation nette » à la fin de la période du SCoT (2045-2050) ;
- reconquérir les logements vacants : un objectif de réduction chiffré pourrait être affiché comme par exemple au moins 20 % de ces logements pour toute commune ayant un taux de vacance supérieur à 8% ;
- renforcer l'attractivité des zones denses des pôles structurants, améliorer les services, les équipements et les commerces, pour attirer en priorité les nouveaux habitants là où les

1 Seules données disponibles à ce jour. Les données de l'année 2023 seront publiées au 1^{er} semestre 2025.

permettra d'éviter les secteurs à forts enjeux où certaines espèces protégées sont présentes.

- Concernant la zone tampon inconstructible pour les cours d'eau, il convient d'insister sur la pertinence d'appliquer une zone tampon de 50 m minimum pour la Garonne et l'Ariège (avec adaptations possibles en zones urbaines).
- Pour la prescription concernant les boisements : préciser la nécessité de classer largement les boisements en EBC, notamment dans les communes ayant un faible taux de boisement. Il est également pertinent d'étendre cette protection aux ripisylves, y compris celles en mauvais état de conservation.
- Pour le classement des éléments de la trame verte : le DOO prévoit que « Les éléments de la TVB doivent faire l'objet d'une traduction réglementaire du type d'un classement en Espace Boisé Classé ou en éléments du paysage au titre de l'article L151-19 ». Au-delà d'un classement en EBC pour les boisements, il convient de classer les éléments de trame verte et bleue en Ntvb ou Atvb. Un classement au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme pourra également être utilisé dans les milieux urbanisés
- L'identification des corridors écologiques à renforcer ou à créer dans les documents d'urbanisme devrait constituer une prescription et non pas une recommandation, au même titre que l'identification des principaux obstacles aux continuités.
- Enfin, pour les énergies renouvelables (ENR) et les zones d'exclusions liées aux boisements : à la notion d'interdiction d'impacter des boisements pour l'installation d'ENR, il convient de préciser que cela concerne à la fois l'implantation des panneaux photovoltaïques mais également les mesures d'« obligations légales de débroussaillement », qui doivent se faire à l'intérieur du périmètre du projet ENR pour ne pas impacter les boisements alentours.

3. Des dynamiques en cours difficilement conciliaires avec les faibles créations de logements affichés

Le SCoT actuellement en vigueur avait pour objectif de renforcer l'armature et les pôles structurants, objectif qui n'est pas atteint à ce jour. Le projet de DOO actuellement présenté est plus conforme aux dynamiques observées (croissance plus importante sur les communes de taille intermédiaire) et est plus réaliste dans ses prévisions d'accueil de la population et ses conséquences sur les équipements et les services.

Sur le territoire du PETR, 580 résidences principales ont été créées tous les ans entre 2010 et 2021. Le projet de DOO prévoit la création de 450 logements par an entre 2021 et 2031 puis 470 logements par an entre 2031 et 2045. Le SCoT devra faire la démonstration que ces objectifs de production de nouveaux logements, revues à la baisse par rapport aux tendances passées (- 22%), répondent aux besoins futurs induits par l'arrivée de nouvelles populations et par la réduction de la taille des ménages identifiée par le diagnostic (vieillissement de la population, desserrement des ménages). Par ailleurs, le SCoT devrait prévoir des actions pour limiter la hausse du prix du foncier.

La notion de logements abordables permet d'entraîner plus de communes dans la démarche d'offrir des logements accessibles au plus grand nombre. Cependant les objectifs de production de logements sociaux paraissent très faibles. Le rythme de production de

- dépenses quotidiennes liées aux déplacements, au chauffage sont réduites ;
- fixer des objectifs plus ambitieux pour les densités minimales de logements dans les zones en extension lorsqu'elles ne peuvent être évitées ;
- limiter le recours aux extensions uniquement pour répondre à des besoins particuliers que ne permet pas le recyclage urbain (création rapide de typologie de logements manquants sur la commune par exemple) ;
- permettre l'extension des hameaux à la seule condition qu'ils bénéficient déjà d'équipements et de services ou présentent un enjeu spécifique en matière d'aménagement ;
- préparer les collectivités au zéro artificialisation nette en organisant une gouvernance à une échelle intercommunale pour une armature du territoire efficace qui permet de répondre aux attentes de la population sans consommer d'espaces naturels et agricoles.
- identifier dès maintenant les friches et les zones préférentielles à renaturer en compensation.

6. Des prescriptions et des recommandations qui seront difficiles à traduire dans les documents de rang inférieur.

Les PLU(I) vont devoir se mettre en compatibilité avec le SCoT une fois qu'il sera approuvé. Plusieurs dispositions font référence au code de la construction (comme celle sur l'aération des bâtiments), aux pratiques agricoles, à l'extinction de l'éclairage public et ne pourront pas être prise en compte dans les documents de planification de l'urbanisme. Ces préconisations n'ont pas vocation à être inscrites dans le DOO mais plutôt à être intégrées dans le plan d'actions associé.

7. Des informations à compléter.

La version du document transmise ne précise pas les modalités de comptabilisation de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers. Ces éléments sont nécessaires vu le calendrier annoncé et la nécessité d'harmoniser les pratiques au regard des divers bilans à réaliser dans le cadre du suivi d'exécution du document.

Les indicateurs de suivi de mise en œuvre du SCoT (création de logements, population accueillie, consommation d'espaces naturels, création de corridors écologiques) ne sont pas listés dans le DOO.

Ces recommandations sont provisoires, avant l'avis officiel qui sera demandé aux personnes publiques associées sur le document arrêté. Elles ne sont pas exhaustives et pourront être complétées ultérieurement lorsque le document sera complet. Les services de la DDT 31, en particulier le pôle territorial de Carbone, se tiennent à votre disposition pour travailler avec vous sur des options qui faciliteraient l'atteinte des objectifs, que nous partageons.

La directrice départementale des territoires,

Laurence Pujo