



Pays Girou Tarn Frontonnais

Diagnostic habitat, cadre de vie, foncier

Les orientations stratégiques du Pays

Groupe **reflex_**

Acadie, Paris

Aceif.st, Strasbourg

Adeus, Marseille

Aures, Nantes

Cerur, Rennes

Place, Bordeaux et Toulouse

Trajectoires, Lyon

Bordeaux - 19-23, rue Grateloup - 33 800 -
Tél : 33 (0)5 56 31 29 28 - Fax : 33 (0)5 56 31 85 31

Toulouse - bât.C - 23, bvd des Minimes - 31 200 -
Tél : 33 (0)5 61 57 82 71

E-mail : place@place-reflex.org

Le Pays Tarn Girou Frontonnais au sein de l'Aire métropolitaine Toulousaine

Inscrit pleinement dans le développement de l'aire métropolitaine toulousaine, le Pays Girou Tarn Frontonnais est aujourd'hui confronté à une accélération de ses transformations. La dynamique de l'agglomération toulousaine s'affirmant, elle fait désormais sentir ses effets sur toutes les composantes du Pays. Le territoire a su jusque-là conserver et mettre en valeur un certain nombre d'atouts qui lui confèrent aujourd'hui une réelle attractivité : présence d'espaces naturels ou agricoles, faible densité de l'habitat dans certains secteurs, présence d'équipements et de services dans plusieurs pôles urbains. Fort de ses atouts, il constitue aujourd'hui un espace convoité, tout particulièrement sur le plan résidentiel. Mais cette attractivité est aussi source de tensions. Dans un contexte d'accélération des mutations et d'accentuation des tensions, le risque est de subir le développement davantage que de l'organiser. Les acteurs du territoire (Pays, communes et communautés de communes) et leurs partenaires (Etat, Conseil Général, Conseil Régional...) ont ici un rôle-clé à jouer: accompagner le passage d'une position d'accompagnement, de réajustement ou de rattrapage des effets de l'expansion, à une fonction d'anticipation et de maîtrise du développement.

L'enjeu est d'autant plus important que tous les scénarios de développement démographique positionnent le territoire du Pays comme un des territoires d'accueil du développement démographique de l'Aire Métropolitaine (+ 20 000 habitants d'ici à 2020). Mais le territoire ne doit pas seulement être appréhendé comme une des réserves foncières importantes au service de l'expansion de l'aire métropolitaine toulousaine. Il doit pouvoir concilier la poursuite de l'expansion et la préservation de la qualité du cadre de vie.

La démarche du diagnostic stratégique

Les objectifs de la démarche étaient de préparer et sensibiliser les communes du Pays Girou Tarn Frontonnais aux enjeux et aux processus de planification et d'aménagement d'un territoire précipités par la dynamique d'élaboration des SCOT toulousain, autant que de faire émerger un positionnement du Pays face aux grands enjeux d'Aménagement du territoire de l'Aire Métropolitaine Toulousaine

Mené en parallèle à la démarche d'élaboration des SCOT toulousains et de l'émergence de la structure porteuse du SCOT Nord Toulousain dont le périmètre englobe une grande partie du Pays, le diagnostic « habitat, cadre de vie, foncier » s'est attaché à :

- identifier les moteurs du développement du territoire, ses fragilités mais aussi ses leviers,
- présenter les choix quant aux perspectives d'accueil et les stratégies à privilégier en matière de développement maîtrisé,
- faire prendre en compte les orientations du Pays, en terme de vocation des espaces et de dynamique de développement, au sein des démarches de planification territoriale (SCOT, ...).
- sensibiliser et mobiliser les acteurs du territoire afin d'impulser des initiatives répondant aux enjeux du développement durable.

La stratégie de développement « habitat, cadre de vie, foncier » du Pays

La stratégie réaffirmée dès le début de la démarche, consiste à faire du maintien de la qualité du cadre de vie, le moteur du développement durable du territoire.

Pour y parvenir, le développement du territoire doit s'articuler à la promotion volontariste d'équilibres habitat. La question des densités et des formes urbaines s'avère ici stratégique au regard des enjeux de gestion économe de l'espace. De même, la spécialisation des produits habitat et le déficit des réponses logements (notamment celui du locatif) invite à inscrire la diversité de l'habitat au cœur du projet de territoire. Aujourd'hui, ce développement monolithique porté par le modèle pavillonnaire répond mal à la diversification des besoins (vieillesse de la population, montée des séparations et des divorces, précarité des emplois...). Sur un autre registre, nombre d'espaces, qu'il s'agisse de sites naturels ou de zones agricoles sont à maintenir, conforter, protéger. Ils participent aujourd'hui à une qualité du cadre de vie qu'il convient de préserver.

La démarche du diagnostic a mis en avant la nécessité de prendre en compte la diversité du territoire, tant du point de vue de ses dynamiques territoriales, que de sa structure politique¹ ou de leur organisation spatiale (Villes, villages bourgs...). Quatre grandes

¹ il est important de noter dès cette introduction, les faiblesses du système de gouvernance locale. Les difficultés de la structuration intercommunale tant du point de vue de la couverture territoriale que de l'exercice de plein droit de compétences stratégiques constituent un réel obstacle face à la prise en compte de ces enjeux fondamentaux.

composantes ont été identifiées. C'est à partir de ces sous systèmes que les enjeux « habitat, foncier, cadre de vie » ont été repérés et que les propositions d'orientation formulées :



- « La zone de contact »
- « Le frontonnais »
- « Les coteaux du Girou »
- Communauté de Communes du Canton de Villemur

Pour asseoir une approche d'ensemble des équilibres du territoire, il est proposé d'articuler la stratégie d'intervention du Pays autour de quatre orientations cadres. Destinées à alimenter les réflexions tant au sein du territoire (auprès des communes et EPCI) qu'à l'extérieur, notamment dans le cadre des instances de planification de l'aire urbaine toulousaine (SCOT et InterSCOT), elles sont aussi le cadre du positionnement du Pays pour la mise en œuvre du développement de l'habitat.

1. **Maîtriser la croissance** urbaine tout en continuant de **contribuer au développement** démographique de l'Aire Métropolitaine Toulousaine
2. **Accueillir en préservant la qualité du cadre de vie porté par les espaces naturels et agricole.**
3. Répondre à la pluralité des besoins en logement des nouveaux habitants comme des populations locales en **diversifiant les produits logement**
4. **Animer et coordonner** la politique habitat du Pays pour faire naître et accompagner des projets de développement

Le diagnostic : ce qu'il faut retenir...

Un territoire en mutation accélérée

Un développement démographique inédit

Longtemps portée par les communes au contact de l'agglomération, la croissance démographique s'accélère et gagne l'ensemble du territoire. En gagnant plus de 1300 habitants chaque année, la population est estimée autour de 62 000 habitants en 2005. Le boom démographique s'accompagne d'un doublement des rythmes de l'activité de la construction. Aujourd'hui c'est plus de 800 logements qui sont commencés chaque année.

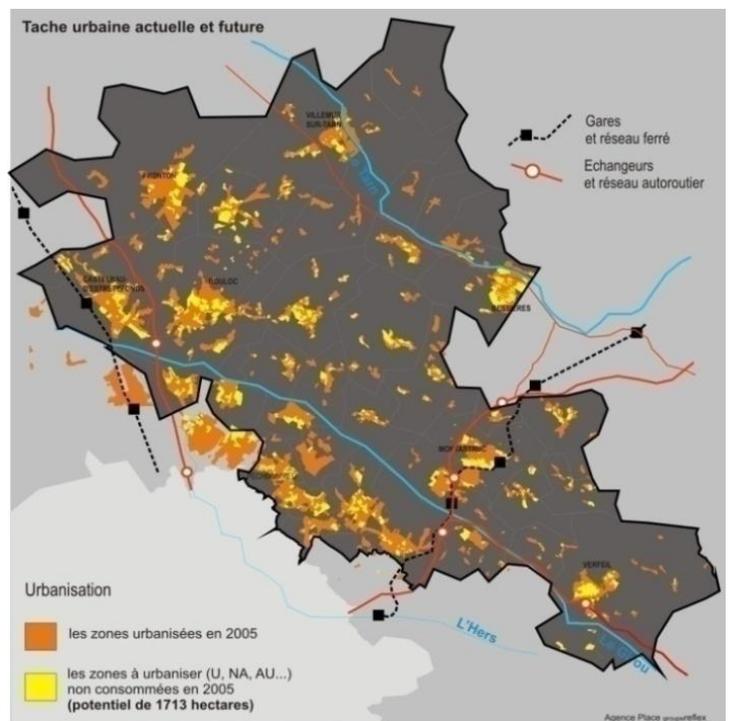
Une fonction résidentielle de plus en plus affirmée

En 1999, le pôle d'emploi toulousain drainait 65% des actifs qui sortaient de leur commune pour aller travailler. Depuis, ces interdépendances n'ont fait que s'intensifier et cela malgré une dynamique de création d'emplois bien réelle : vitalité du pôle d'emploi d'Eurocentre et émergence d'une économie résidentielle génératrice d'emplois. Pour autant le rapport emplois/actif se creuse et le Pays apparaît de plus en plus dépendant face aux pôles d'emploi toulousains.

L'attractivité foncière du territoire

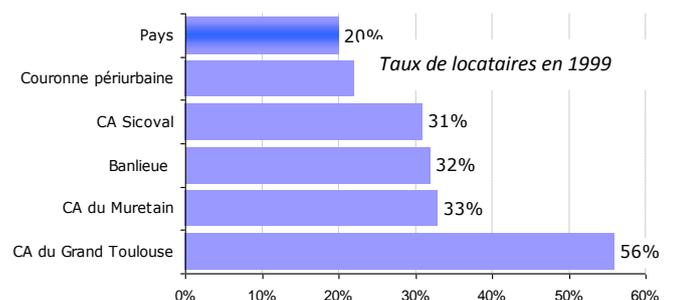
La qualité des paysages (vignoble du frontonnais, collines des coteaux du Girou, vallée du Tarn), l'offre de services et d'équipements des pôles urbains du Pays et le renforcement de l'accessibilité du territoire (échangeurs autoroutiers, gare en dessertes cadencées) sont autant d'éléments qui participent à l'attractivité du territoire. Pour autant, c'est bien l'attractivité foncière qui porte le développement du territoire :

- Plus de 1700 hectares ouvert à l'urbanisation (court et moyen terme) et cela malgré les rythmes de consommation foncière actuels,
- Des prix qui restent accessibles comparé à ceux pratiqués au sein de la banlieue de la couronne périurbaine, malgré les envolées récentes.



Un développement monolithique

Un développement construit sur l'accueil de familles (80% des ménages en 1999), candidates à l'accèsion à la propriété (les propriétaires représentaient 76% des résidences principales en 1999, depuis 78% des permis de construire sont destinés à l'accèsion) en maison individuelle (90% des logements du territoire en 1999)



MAIS, un modèle de développement en question

Le développement s'organise sur un mode de plus en plus sélectif

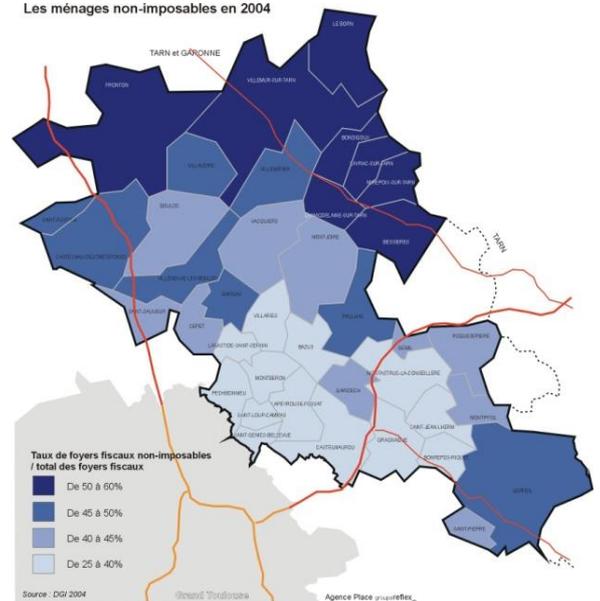
La variabilité des prix du foncier en fonction de la distance aux pôles d'emplois de Toulouse agit comme un puissant « filtre » qui organise une spécialisation sociale des territoires. Autrement dit, les ménages aux ressources modestes sont obligés de s'éloigner de Toulouse pour pouvoir concrétiser leur projet d'accession.

L'armature urbaine et de services s'affirme avec une adaptation progressive de l'offre en équipement ... mais elle peine à suivre le rythme imposé par l'essor démographique (persistance des signes de saturation et de tensions sur les écoles, les infrastructures de transport, d'assainissement collectif...)

L'absence de diversité du développement génère des besoins en équipements stratifiés. On assiste à un **essoufflement des finances locales face à ces besoins croissants en équipement sans pour autant que leur pérennité soit assurée** (faible taux de renouvellement de la population)

L'absence de diversité des produits logement et notamment d'un parc locatif à loyers maîtrisés (2.6% des résidences principales en 2005) **ne permet pas de prendre en compte la diversité des parcours résidentiels** des habitants du Pays et notamment les plus vulnérables.

Les ménages non-imposables en 2004



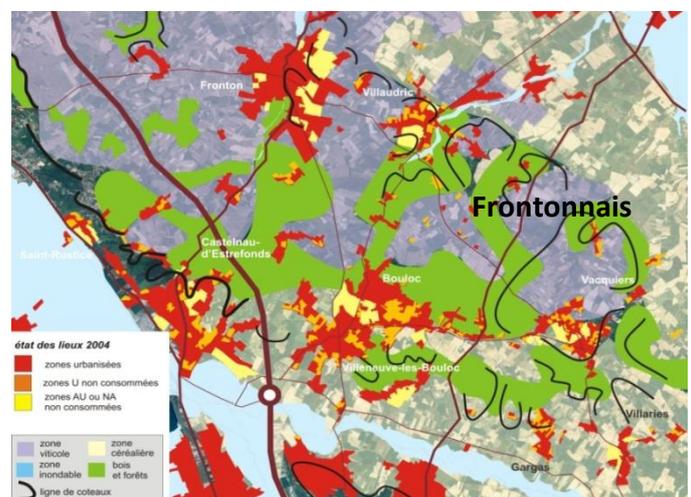
Ménages aux revenus inférieurs aux plafonds HLM

| | |
|------------------|-----|
| CC Villemur/Tarn | 74% |
| Coteaux du Girou | 60% |
| Zone de contact | 52% |
| Frontonnais | 65% |

Un développement propice à l'étalement urbain

Avec une moyenne de 6,5 logements construits pour 1 ha de terrain vendu (1500m² en moyenne), le rythme de consommation du foncier est nettement plus élevé dans le Pays qu'à Toulouse et sa banlieue mais aussi que dans la couronne périurbaine.

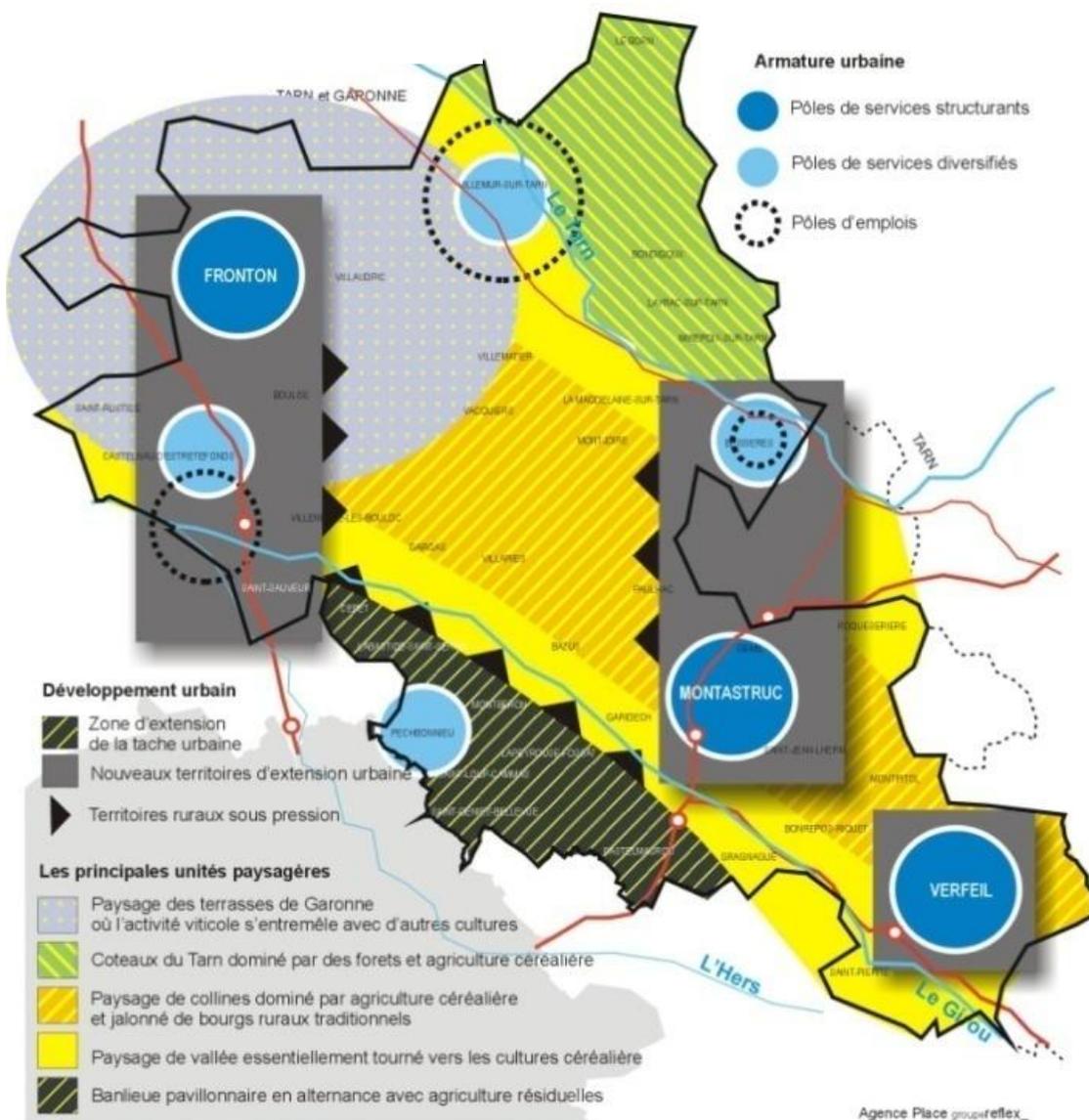
L'ensemble du territoire est couvert par des documents d'urbanisme. Pourtant l'urbanisme reste faiblement maîtrisé et le recours aux procédures opérationnelles d'aménagement modeste. Depuis 1999, 40% des permis commencés sont organisés en dehors de toute procédure (lotissement, ZAC...) et 17% de l'activité de la construction s'est développé en zone NB. Dans ce cadre **les rythmes de consommation foncière s'accroissent avec des effets de mitage et de banalisation des paysages.**



Sur un autre registre, **l'économie agricole est fragilisée par la pression du développement urbain**. La concurrence entre la rentabilité des exploitations agricoles et la valeur potentielle du capital foncier génère un blocage du marché foncier agricole, une précarisation des agriculteurs dans leur métier comme un développement des conflits d'usage... Il existe un risque avéré de porter atteinte à une agriculture viable dans le temps sur le territoire. Au sein de la « zone de contact » ce risque est aujourd'hui une réalité et l'agriculture fait figure de variable d'ajustement à l'urbanisation.

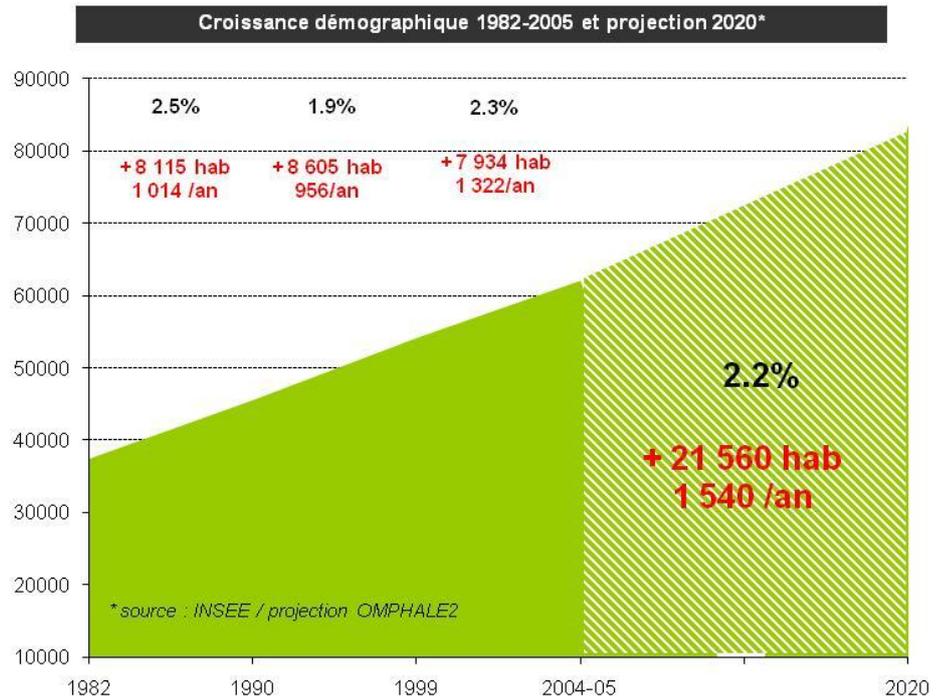


La dynamique des territoires : synthèse



Des perspectives de développement démographique toujours aussi soutenues

Selon le modèle OMPHALE2 de l'INSEE, le Pays devrait se développer à des rythmes démographiques importants. Les projets cumulés des communes consolident largement cette hypothèse.



Ces perspectives d'accueil doit pouvoir constituer un levier de la politique d'aménagement et de l'habitat pour corriger les points de fragilité et promouvoir un développement rééquilibré.

Les orientations : ce qu'il faut faire...

Première orientation

Maîtriser la croissance urbaine tout en continuant à contribuer au développement démographique de l'aire métropolitaine toulousaine

Enjeu :
l'affirmation d'un schéma d'armature urbaine pour accueillir plus de 20 000 habitants supplémentaires d'ici 2020

Accueillir plus 20 000 habitants supplémentaires (soit plus de 1 500 personnes par an) commande la mise en œuvre d'une politique d'accueil à la fois volontariste et maîtrisée. Le risque serait sinon d'aboutir à une accentuation des fragilités et dysfonctionnements révélés par le diagnostic. En particulier, si les perspectives de croissance démographique sont



générales, tous les territoires ne disposent pas des mêmes atouts pour y faire face. D'où l'enjeu de promouvoir une organisation spatiale d'ensemble qui structure et gradue le développement en fonction des enjeux identifiés pour chaque grande composante du Pays. C'est à cette perspective que s'attache le schéma d'armature urbaine ici proposé (cf. carte ci-dessus). Résultat de la démarche du « diagnostic stratégique habitat », il précise les préconisations de développement propres à chaque entité territoriale du Pays, au regard de leurs atouts et contraintes. Tenant compte des dynamiques des territoires, des mécanismes de mobilisation et de consommation du potentiel foncier, de la stratégie et des projets de développement des communes et intercommunalités, ce schéma d'armature urbaine propose un cadre de référence pour orienter la politique d'accueil du Pays. Enfin ce schéma propose un cadre de référence qui pourra être capitalisé dans la démarche SCOT. Plus largement, il participe à la mise en avant des exigences que pose le développement durable.

Le schéma d'armature urbaine propose aussi des principes de répartition des gains de population prévisibles à partir :

- d'un premier équilibre entre les 4 grandes composantes du pays qui prend en compte les principes de la charte interSCOT et notamment les ambitions affichées de contenir et d'organiser le mouvement de périurbanisation au-delà du pôle urbain,
- d'un principe de mise en cohérence entre la politique d'accueil, celle des équipements et celle des transports. Face à la politique d'accueil, il s'agit de privilégier en premier lieu le renforcement des polarités mais aussi les territoires les plus accessibles notamment en transport en commun (gares avec dessertes cadencées).
- d'une typologie des communes construites à partir de leurs fonctions et leurs capacités d'accueil.

Ce schéma permet aussi d'identifier les besoins quantitatifs en logement (évalués en fonction des perspectives d'accueil et de l'évolution des modes de vie) ainsi que l'ouverture foncière nécessaire (évaluée en fonction des objectifs de densité de l'occupation des sols).

Enfin, sur un autre registre il propose une hiérarchie des territoires à partir desquels il s'agit de décliner les questions de mixité sociale et de promotion de la diversité de l'habitat (cf. troisième orientation)

Les composantes territoriales et l'armature urbaine du Pays : quels équilibres à faire valoir ?

Trois hypothèses de répartition des gains de population ont donc été proposées au Pays comme aux élus dans le cadre de quatre ateliers territoriaux.

- La première, construite sur la poursuite des dynamiques démographiques récentes (scénario au fil de l'eau) est apparue comme facteur d'accélération du processus d'étalement urbain que chacun entend encadrer et maîtriser.
- La deuxième hypothèse propose une répartition des gains en fonction du poids démographique actuel des territoires dans le Pays. Elle a l'intérêt de valoriser les fonctions d'accueil de la zone de contact et en ce sens, s'inscrit dans la logique du modèle de développement de la Charte InterSCOT. Mais elle est apparue peu crédible et peu souhaitable. Peu crédible dans la mesure où elle prend mal en compte les dynamiques de développement actuelles ; peu souhaitable dans la mesure où elle suppose une inscription des territoires les plus éloignés du Pays (Communauté de communes de Villemur-sur-Tarn), dans des rythmes de développement équivalents à ceux de la proche périphérie.
- La troisième hypothèse tente de pallier les limites des deux premiers scénarios. Elle réaffirme la « zone de contact » comme un territoire d'accueil privilégié de la croissance démographique et suggère un développement maîtrisé autour des pôles urbains en développement. Elle introduit aussi la question d'un développement plus mesuré au sein de la Communauté de communes de Villemur/s Tarn. C'est cette troisième hypothèse qui a été retenue et qu'il convient aujourd'hui de privilégier.

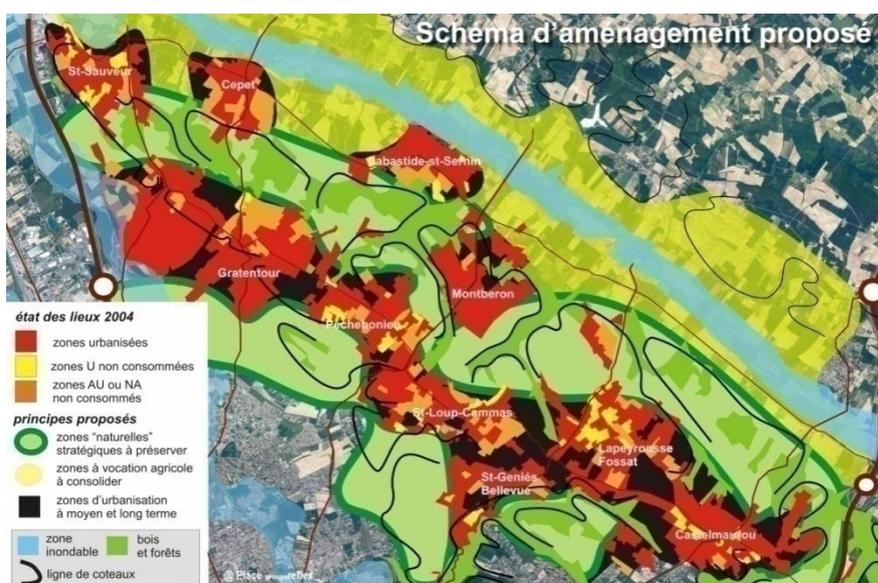
| répartition possible des gains de population | "poursuite tendance" <i>scénario 1</i> | | "répartition actuelle" <i>scénario 2</i> | | "logique interSCOT" <i>scénario 3</i> | |
|--|---|--------------|---|--------------|--|--------------|
| | | | | | | |
| "Zone de contact" | 25% | 5 329 | 30% | 6 468 | 30% | 6 468 |
| CC Villemur sur tarn | 8% | 1 761 | 14% | 3 019 | 8% | 1 725 |
| Coteaux du Girou | 27% | 5 884 | 26% | 5 606 | 25% | 5 390 |
| Frontonnais | 40% | 8 587 | 30% | 6 468 | 37% | 7 978 |

▪ **Les communes de la « zones de contact » :**

Consolider, préserver et diversifier un territoire du pôle urbain

Sur ce territoire, toutes les communes présentent des caractéristiques proches et sont globalement confrontées aux mêmes enjeux. Même si une commune (Pechbonnieu) propose une offre de services et d'équipements un peu plus étoffée, notamment au travers la présence du collège, les autres communes sont elles aussi amenées à poursuivre leur expansion. Le schéma d'armature urbaine proposé, choisit de ne privilégier aucune commune en particulier comme devant servir de point d'appui au développement. De part leur proximité, leur accessibilité (équivalente) au pôle toulousain, de part leur modèle d'expansion qui propose une continuité urbaine sur le plateau entre l'Hers et le Girou, les communes semblent toutes avoir vocation à se développer. La dynamique d'expansion de l'agglomération toulousaine se fait donc sentir sur toutes les communes et chacune doit pouvoir contribuer à l'accueil des 6 500 habitants supplémentaires projetés pour 2020.

L'arrivée de cette nouvelle population comme le desserrement des ménages (séparation, décohabitation, vieillissement) suppose la création de 3200 logements. Ces besoins quantitatifs en logement génèrent des besoins en foncier urbanisable qui oscillent entre de 140 et 300 hectares selon les modes de consommation foncières (500 à 1000 m² par logement). En 2006, les réserves foncières du territoire, à court comme à moyen terme étaient évaluées à 206 hectares. De fait, face à la faiblesse des réserves foncières urbanisables comme à la rétraction du potentiel de développement urbain dans son ensemble, les communes de « la zone de contact » doivent s'inscrire dans **une gestion économe de l'espace, d'optimisation du potentiel foncier et tendre vers le développement de nouvelles formes urbaines**. Cette question apparait d'autant plus cruciale qu'il s'agit aussi pour ce territoire d'initier une politique de diversification des produits habitats en développant substantiellement un parc locatif à loyers accessibles, jusque-là faiblement représenté (cf. orientation 2).



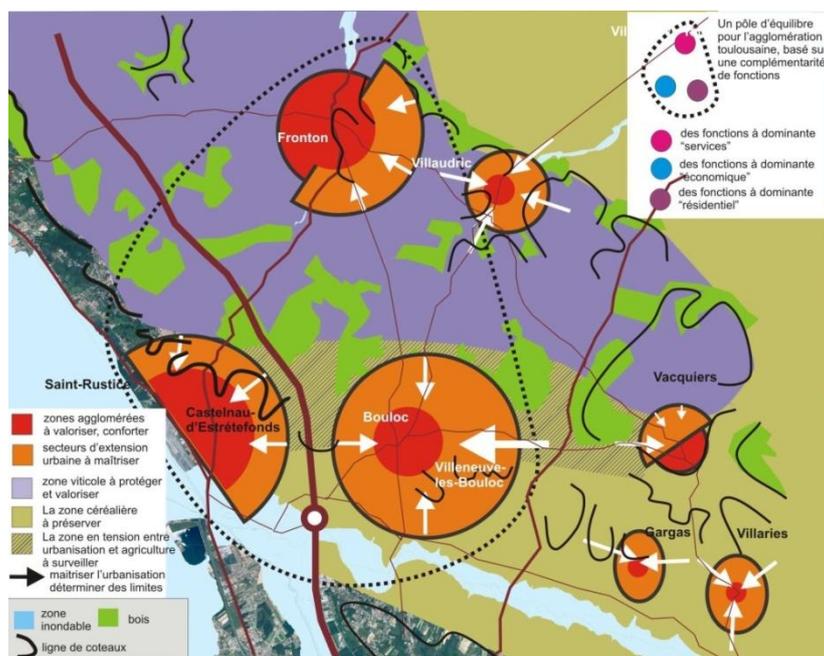
▪ **Les communes du Frontonnais :**

Organiser et maîtriser un territoire en devenir, pôle d'équilibre possible de l'aire métropolitaine toulousaine

Articulé à l'axe de développement Toulouse/Montauban avec la présence de l'échangeur de Saint-Jory et la gare de Castelnaud-d'Estrétefonds ce territoire **est en pleine mutation**. Il connaît le taux de croissance démographique le plus important du Pays (40% des gains de population du Pays entre 1999 et 2005). Il bénéficie par ailleurs d'un essor économique important et constitue le poumon économique du Pays (1200 emplois salariés privés ont été créés sur le Frontonnais entre 1999 et 2005 soit plus de la moitié des emplois gagnés sur le territoire du SCOT Nord). C'est enfin, le territoire qui propose une offre de services et d'équipements rayonnants à l'échelle du Pays comme à l'échelle du SCOT >Nord (lycée de Fronton, notamment).

Capacité d'accueil, services, emplois et accessibilité positionnent ce territoire comme un pôle d'équilibre possible de l'Aire métropolitaine Toulousaine. Dans cette perspective et à condition d'accompagner sa structuration en pôle d'équilibre, **l'accueil de près de 8000 habitants supplémentaires** peut être envisagé sur le Frontonnais. Mais le risque serait que la croissance se diffuse uniformément et indistinctement dans l'ensemble des communes qui composent le territoire. Pour y pallier, il est proposé de positionner Fronton, Castelnau-d'Estrétefonds et dans une moindre mesure Bouloc, comme les territoires d'accueil privilégiés de cette croissance. Il est souhaitable que le développement reste plus mesuré dans les communes encore « rurales ».

Accueillir près de 8000 habitants supplémentaires, tout en tenant compte des besoins locaux en logement commande d'organiser une **politique publique de planification et d'aménagement volontariste**. Elle sera nécessaire pour assurer la construction de près de 3700 logements. Elle appelle aussi un renforcement du niveau d'équipements et de services des 3 principaux pôles urbains du territoire (pour mémoire en 1999, Fronton regroupait 1500 résidences principales, Castelnau-d'Estrétefonds 1000 et Bouloc 1000). L'enjeu foncier est aussi décisif : selon les modes de consommation foncière ce sont entre 265 et 567 hectares qu'il s'agira de libérer. En 2006, les réserves foncières nettes (après



rétenion et aménagement) étaient estimées à 340 hectares, dont seulement 60% (204 ha) étaient disponibles sur les 3 communes prioritaires du schéma d'armature urbaine. Dans un territoire où le gisement foncier n'est ni limité, ni contraint, il s'agit non seulement **d'adapter l'offre foncière au projet de développement de l'habitat**, mais aussi de promouvoir des processus de portage et de libération du foncier qui soient suffisamment maîtrisés par la puissance publique. C'est avec cette exigence que ce territoire pourra s'imposer comme pôle d'équilibre au sein de la métropole toulousaine. **La mise en œuvre d'outils opérationnels d'acquisition foncière et d'aménagement d'ensemble est ici indispensable.**

Sur un autre registre, il apparait indispensable que le Frontonnais qui n'est actuellement pas organisé en intercommunalité de projet structure une meilleure gouvernance locale afin de répondre à ces enjeux.

▪ **« Les coteaux du Girou » :**

Maîtriser le développement autour d'un axe structurant et de trois pôles de service

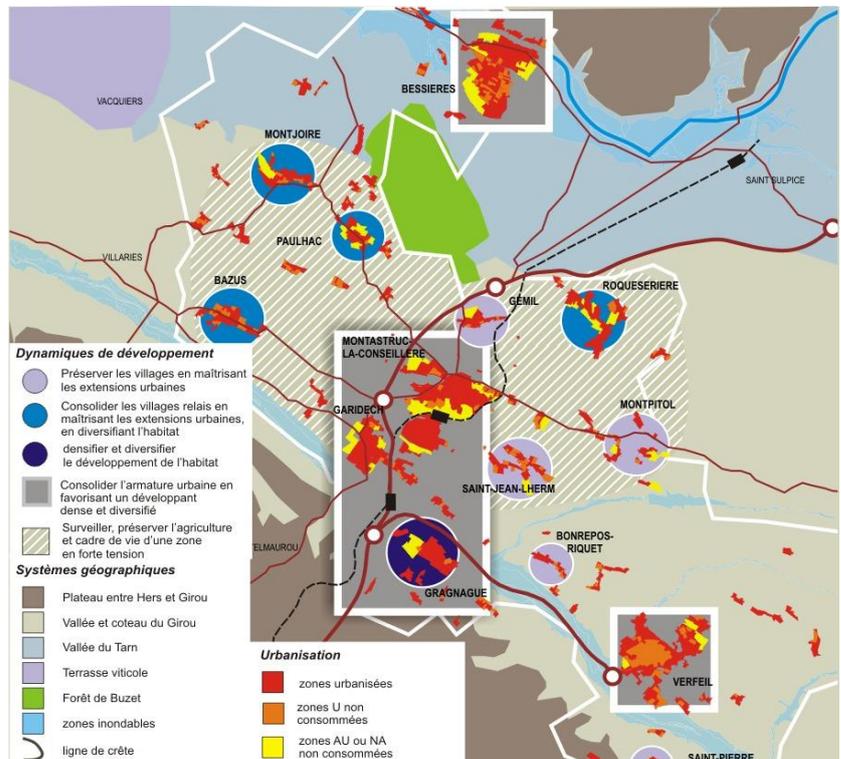
Le territoire des « coteaux du Girou » regroupe la Communauté de Communes des Coteaux du Girou et trois communes isolées (Bessières, Bonrepos Riquet et Saint Jean l'Herm). Il connaît une croissance démographique inédite (2.4% par an). L'activité de la construction y est aujourd'hui aussi forte (près de 1300 logements commencés entre 1999 et 2005) que celle observée dans la « zone de contact ». Dans un territoire très accessible (échangeurs autoroutiers, gares de Montastruc et de Gragnague avec dessertes cadencées), la construction privilégie le modèle pavillonnaire.

Le développement de l'emploi qui s'organise autour d'une économie de type résidentiel, n'est pas aussi rapide que la dynamique d'accueil. Le déséquilibre habitants/emplois se creuse et semble aujourd'hui structurel (5,6 habitants pour un emploi).

Sur un autre versant, la proximité et l'accessibilité aux pôles d'emplois de Toulouse comme la qualité du cadre de vie confèrent à ce territoire une très forte attractivité résidentielle. En effet, en plus de la qualité des paysages de collines et de la proximité d'espaces récréatifs (la forêt de Buzet), le territoire propose avec ses trois pôles de services (Montastruc, Verfeil et Bessières) un bon niveau d'équipements de services.

Fort de cette attractivité, le territoire devrait pouvoir contribuer à la croissance de l'agglomération toulousaine, à hauteur de 5 400 habitants supplémentaires d'ici 2020. Mais encore faut-il veiller à ce que cette expansion démographique ne fragilise pas les atouts actuels du territoire (cf. diagnostic). La prévention de ce risque passe par la promotion d'une politique d'accueil qui réponde à la forte mobilité des nouveaux actifs du territoire, comme à l'optimisation des investissements en équipement et service induits. Les portes d'entrée du territoire (gares et échangeurs) comme les pôles de service sont ici les espaces privilégiés du développement.

L'accueil de près de 5400 habitants supplémentaires, tout en tenant compte des besoins locaux en logement, appelle la construction de près de 2 800 logements. Ils entraîneront la consommation de 250 à 413 hectares, selon les variations de densité des constructions. En 2006, les réserves foncières nettes (après rétention et aménagement) étaient estimées à 305 hectares dont 43% en dehors des pôles urbains. Dans ces conditions, une politique de maîtrise des consommations foncières est à promouvoir. Des opérations d'aménagement d'ensemble, permettant d'asseoir la qualité urbaine et la diversité de l'habitat, sont à privilégier au sein des pôles urbains qui ont le plus vocation à recevoir de nouveaux habitants. Dans les secteurs plus faiblement urbanisés, l'enjeu est d'éviter le mitage, notamment en limitant l'urbanisation à la consolidation de l'existant (noyaux villageois, cœurs de bourg, hameaux).



▪ **Communauté de Communes de Villemur/s Tarn :**
Des équilibres en question, anticiper et structurer l'émergence d'un nouveau développement de « l'arrière pays toulousain »

« Arrière pays toulousain » comme elle se définit elle-même, la Communauté de Communes du Canton de Villemur se situe au croisement des deux aires urbaines en forte expansion (toulousaine et montalbanaise). Positionnée dans la vallée du Tarn, elle constitue un de ces petits bassins industriels traditionnels en milieu rural qui jalonnent et façonnent l'espace midi-pyrénéen. Les ouvriers sont ici majoritairement représentés et les niveaux moyens des ressources des ménages relativement faibles (en 2005, 74% des ménages sont éligibles aux logements HLM).

L'économie locale restructurée autour du secteur aéronautique et connectique risque pourtant une nouvelle fois d'être fragilisée. Face à ces incertitudes, le territoire voit s'opérer un glissement progressif d'une économie industrielle et artisanale vers une économie de type résidentiel. En effet, longtemps resté à l'écart des processus de périurbanisation des deux agglomérations, le territoire semble s'inscrire aujourd'hui dans la dynamique de l'aire métropolitaine Toulousaine. Le regain démographique récent qui s'accompagne d'une explosion de l'activité de la construction en témoigne, même si en volume les niveaux n'atteignent pas ceux des autres territoires du Pays.

Pourtant, cet essor s'opère dans un espace peu structuré face à la pression des demandes d'installation et d'urbanisation (absence ou inadaptation des documents d'urbanisme, risque de saturation des équipements).

Inscrit dans la dynamique toulousaine, le développement de ce territoire reste néanmoins éloigné des réseaux d'infrastructures de transport et notamment de transport collectif. Cet éloignement encadre les niveaux de prix du foncier à urbaniser dans une fourchette basse. Il organise aussi une sélection des publics candidats à l'accession à la propriété en maison individuelle « par le bas ». D'ailleurs, comparativement au reste du Pays, les indicateurs de précarité mettent en lumière une plus grande fragilité des ménages.

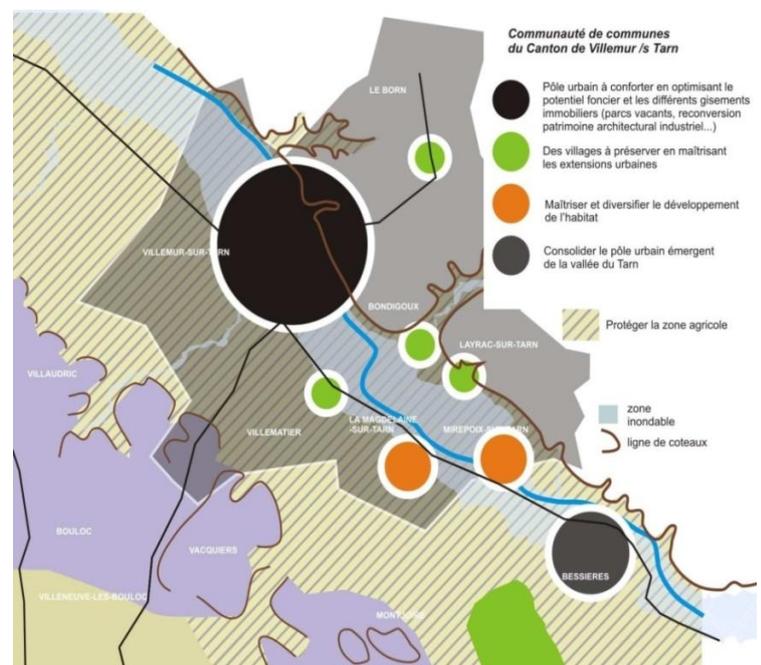
Dès lors, il s'agit d'organiser une politique d'accueil et de développement qui tiennent compte à la fois :

- **de ces réalités qui invitent à affirmer des objectifs d'accueil modérés (à hauteur de la dynamique actuelle de développement soit 1725 habitants supplémentaires d'ici 2020),**
- **des dynamiques récentes et du repositionnement du territoire dans ce processus d'expansion de l'aire métropolitaine, en anticipant les développements futurs possibles par des politiques de planification et d'aménagement,**
- **des besoins locaux liés au desserrement des ménages.**

A l'échelle du territoire, il s'agit aussi de promouvoir des équilibres de l'habitat qui consolident les fonctions de pôle d'emplois d'équipements et de services de la commune de Villemur-sur-Tarn.

Accueillir 1725 habitants supplémentaires conduit au développement de 575 logements supplémentaires. La création de ce parc nécessite une mobilisation foncière située entre 50 et 100 hectares selon les modes de consommation foncière (si l'on considère aussi que ces logements ne relèvent que de la construction neuve et ne prennent pas appui sur d'autres leviers comme le parc vacant ou la transformation d'usage de bâtiments industriels). A cet accueil de population supplémentaire, il faut rajouter 570 logements pour tenir compte des évolutions sociétales (vieillesse, séparation, décohabitation). Ces besoins en logement renvoient aussi à la question de la libéralisation ad hoc du foncier. Ils renvoient surtout à la question des produits habitat nécessaires pour répondre à cette demande.

En 2004, le foncier disponible à Villemur (73ha), La Magdelaine (34ha) et Mirepoix (5ha) était évalué à 112 hectares auxquels il faut déduire le foncier nécessaire pour les aménagements connexes et le foncier indisponible par pratique de rétention.



Deuxième orientation

Répondre à la pluralité des besoins en logement des nouveaux habitants comme des populations locales en diversifiant les produits logement

Enjeu : la promotion d'un schéma de développement du parc locatif et notamment du parc locatif à loyers accessibles

Qu'il s'agisse des pôles urbains de référence, des bourgs centres ou des villages, des espaces en développement comme des territoires plus éloignés, l'offre de produits logements - et notamment le locatif - apparaît aujourd'hui à la fois insuffisante et peu adaptée. L'effort de production porté ces dernières années par les opérateurs publics est resté modeste. L'initiative privée et notamment l'irruption des produits locatifs issus des avantages fiscaux dit « De Robien » demande à être adaptée tant elle peut s'avérer en décalage avec la demande.

Cette situation, parfois critique, ne permet pas de faire face aux objectifs d'accueil, de renouvellement et de maintien de la population du Pays. Elle ne permet pas non plus de répondre aux besoins spécifiques de certains publics : jeunes, personnes âgées, publics défavorisés... Enfin, elle ne répond pas aux exigences du schéma d'armature urbaine tel qu'il est proposé.

- 84% des communes considèrent que le marché locatif est tendu et cela par une absence d'offre,
- 71% des communes considèrent que la demande locative est forte ou très forte

- 90% d'entre elles souhaitent favoriser son développement

Le développement du locatif s'impose comme un enjeu stratégique pour le territoire et il constitue aujourd'hui une préoccupation forte des maires.

La diversification des produits locatifs est à promouvoir dans le schéma de développement du parc locatif et notamment du parc locatif à loyers accessibles. Ce dernier doit se décliner en fonction des réalités des quatre grandes composantes territoriales du Pays (zones de marché, poids du parc locatif, vulnérabilité des publics...) et les registres d'intervention sont à moduler selon le schéma d'armature urbaine.

Décliner le schéma de **développement du parc locatif selon les configurations locales se doit d'être fortement ambitieux si l'on considère le retard pris en la matière**. A l'échelle du Pays, un objectif qui viserait à accroître d'ici 2020 la part du locatif dans les résidences principales de 5%, nécessite que 34% de l'activité de la construction soit dédiée au locatif (plus de 3700 logements). Dans ce cadre, le déficit affirmé du locatif social (2.6% des résidences principales en 2005) commande à consacrer une part importante du développement du parc locatif à ce segment.

Etat des lieux 2005

| Résidences principales | Locataires | | parc locatif social | |
|-------------------------|------------|------|---------------------|------|
| | nb | taux | nb | taux |
| La "zone de contact" | 4478 | 16% | 89 | 2,0% |
| Le frontonnais | 7619 | 20% | 110 | 1,4% |
| Les coteaux du Girou | 6517 | 19% | 169 | 2,6% |
| CdC de Villemur /s Tarn | 3198 | 31% | 198 | 6,2% |

Objectifs possibles de développement du parc locatif à l'horizon 2020, selon le schéma d'armature urbaine

| Résidences principales projetées | taux de locatif projetés horizon 2020 | | | | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|
| | 20% | | 25% | | 30% | |
| | objectif de production | part de l'activité construction | objectif de production | part de l'activité construction | objectif de production | part de l'activité construction |
| La "zone de contact" | 803 | 25% | 1187 | 37% | 1570 | 49% |
| Le frontonnais | 762 | 21% | 1328 | 36% | 1894 | 51% |
| Les coteaux du Girou | 629 | 22% | 1095 | 39% | 1561 | 56% |
| CdC de Villemur /s Tarn | 123 | 10% | 342 | 29% | | |
| Pays Girou Tarn Frontonnais | 2096 | 19% | 3732 | 34% | 5368 | 49% |

source : FROCOM 05

source : DDE EPLS 05

Troisième orientation

Accueillir tout en préservant la qualité du cadre de vie porté par les espaces naturels et agricoles.

Enjeu : l'affirmation d'un schéma de préservation et de valorisation des espaces naturels et agricoles

Cette troisième orientation est construite comme le pendant du schéma d'armature urbaine. Le schéma de préservation et de valorisation construit sur l'identification de l'armature des espaces naturels et agricoles stratégiques du Pays pose un cadre au développement de l'urbanisation.

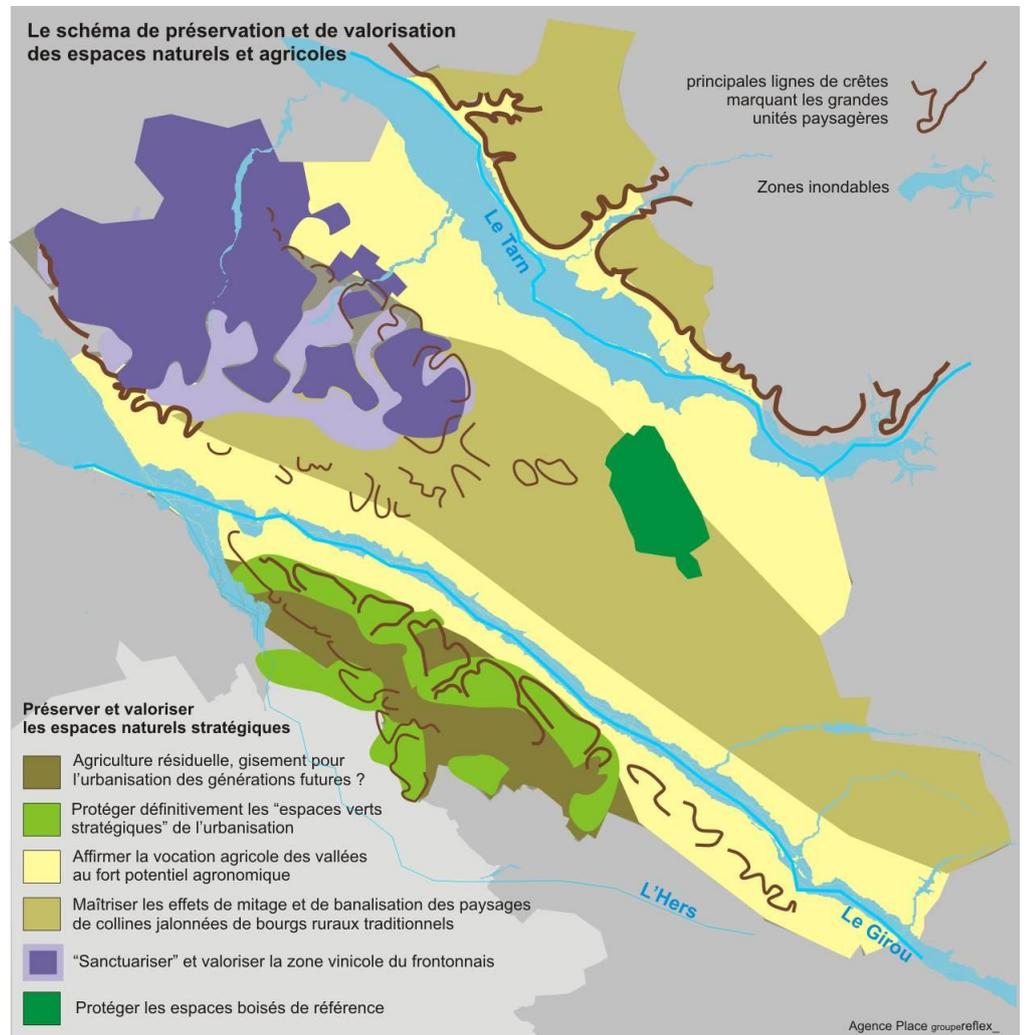
Plus que le constat d'une géographie, il doit faire l'objet d'une volonté politique forte, celle de préserver ces espaces.

Par delà de la prise en compte des espaces qui

sont communément considérés comme intangibles au regard des protections qui s'y attachent (zones inondables, espaces boisés classés...), le schéma identifie une typologie de territoires et de paysages qui ne peuvent plus être considérés comme des simples réservoirs de l'étalement urbain. La question des limites à l'urbanisation sera ici une question cruciale du SCOT. Elles seront l'expression lisible de la pérennité que le SCOT garantit à l'économie agricole. Ce faisant, elles seront le support pour renforcer l'identité du territoire en évitant la banalisation des paysages.

Les espaces « naturels » stratégiques du Pays

- L'espace viticole du frontonnais, verrou de l'urbanisation sur l'axe Toulouse/Montauban : vers une « sanctuarisation » pour une meilleure valorisation agronomique, économique et paysagère
- L'espace naturel ou agricole au sein de la zone de contact : préserver deux « faisceaux verts » comme espace de respiration de transition entre l'urbain et le rural, entre Toulouse et sa campagne
- Les vallées (du Girou et du Tarn) au fort potentiel agronomique : affirmer leur vocation agricole face à leurs fragilités croissantes liées à la pression urbaine et aux futures réformes de la PAC
- Les coteaux du Girou : préserver et mettre en valeur un espace identitaire (paysage) du Pays vulnérabilisé par la très forte pression urbaine (mitage et banalisation des paysages)



Quatrième orientation

Animer le schéma habitat, foncier, cadre de vie du Pays

Enjeu : faire vivre le schéma habitat du Pays en animant, impulsant et en accompagnant les projets qui y répondent

C'est une question essentielle pour optimiser et valoriser la démarche du diagnostic stratégique habitat, foncier cadre de vie. Elle renvoie à la structuration de la maîtrise d'ouvrage habitat pour faire prendre en compte le point de vue du Pays (son schéma habitat) tel qu'il est synthétisé dans la carte ci-contre.

C'est aussi une période charnière pour se saisir de l'enjeu habitat. Le territoire est relativement démuné face à ces questions. La plupart des communes du territoire ont peu de moyens techniques et les CDC sont jeunes et n'ont pas pris la compétence « habitat ». D'un autre côté, les partenaires ne couvrent que partiellement les enjeux d'animation même au sein des démarches d'élaboration des SCOT.

C'est pourquoi, cette mise en mouvement pourrait se construire par l'installation d'une fonction de conseil, d'appui et d'animation permettant d'accompagner les collectivités locales dans la prise en charge des enjeux d'urbanisme et

d'habitat. Le Pays pourrait être chargé de mobiliser et d'agencer les concours visant apporter une aide technique aux collectivités locales autour des trois chantiers principaux du schéma habitat. Il pourrait aussi articuler une ingénierie sur les missions d'observation pour assurer l'approfondissement des connaissances, le suivi, l'évaluation des dynamiques en cours et constituer ainsi une aide à la décision.



- **L'action foncière au service de l'habitat** : élaborer des projets urbains de développement et de diversification de l'habitat, identifier et maîtriser le foncier et l'immobilier stratégiques, mobiliser une capacité de portage et remembrement foncier pour engager des projets habitat structurants sont trois objectifs opérationnels de la politique foncière à promouvoir. A travers, l'appui à l'élaboration d'atlas fonciers des sites stratégiques (le foncier mutable et celui qui paraît maîtrisable, les emprises foncières à acquérir en priorité au

regard de l'intérêt des terrains vis à vis des enjeux de promotion de la diversité de l'habitat et de régulation des marchés du logement) comme avec la mobilisation des opérateurs fonciers et des dispositifs opérationnels permettant d'agir (Etablissement Public Foncier Régional...) : le Pays pourrait ici contribuer utilement à l'action foncière.

- **Le développement du parc locatif** : Organiser le développement du parc locatif et soutenir le développement du parc locatif à loyers maîtrisés sont les objectifs opérationnels premiers d'un Programme Local de l'Habitat (PLH). Partant des acquis de la démarche du Diagnostic, le Pays pourrait être maître d'ouvrage d'un PLH qui se déclinerait et ferait l'objet d'une contractualisation à l'échelle des Communautés de Communes.

- **La promotion de la qualité de l'habitat** : la maîtrise des sites de développement de l'habitat tel qu'il est affirmé dans le schéma d'armature urbaine doit être consolidée par une adaptation, une diversification sinon un renouvellement des formes urbaines et des produits habitat. Dans cette perspective le Pays pourrait faire valoir des objectifs globaux de qualité des opérations par l'élaboration d'une Charte Qualité Habitat (à l'instar de la démarche du SICOVAL).

- **La valorisation d'une agriculture pérenne** qu'elle soit de grands champs comme dans les vallées, ou plus morcelée comme au sein de la zone de contact. Poser des limites claires et sûres pour ces espaces agricoles et favoriser la mise en œuvre d'une économie agricole périurbaine (notamment au sein de la zone de contact) sont des objectifs auxquels pourraient contribuer le Pays. Tout d'abord en s'inscrivant dans les démarches et initiatives menées dans le cadre de l'InterSCOT (diagnostics ciblés sur le potentiel agricole de zones fragilisées, mise en place de Zones Agricoles Protégées), mais aussi en encourageant une diversité d'initiatives plus incitatives comme la promotion d'une agriculture urbaine de « proximité » orientée vers les marchés locaux en circuit court, la vente directe et la relation plus étroite avec les consommateurs de proximité.

- **La promotion d'un dispositif permanent d'observation de l'habitat à l'échelle du Pays**, articulé avec les différentes initiatives portées par les services de l'Etat, les collectivités publiques et les institutions. Il s'agit ici d'encourager l'acquisition de compétences dans le domaine de la connaissance des marchés et des problématiques habitat. Il y a là un enjeu de connaissance mais aussi de pilotage, car il s'agit de pouvoir resituer les objectifs sinon de réorienter les actions en cours sur le territoire. Cet outil pourrait se centrer sur six axes : la dynamique de construction, le gisement et les consommations foncières, l'évolution des marchés locaux de l'habitat, l'articulation offre/demande (notamment sur le registre de la demande locative des ménages à revenu modeste), la prise en compte des situations de précarité et des publics spécifiques.

ANNEXE : Politique de l'Habitat et planification territoriale

SCOT Schéma de Cohérence Territoriale

En matière d'habitat, le SCOT définit les objectifs à atteindre pour répondre aux besoins en logement. Par exemple : accroître la production de logement, lutter contre l'étalement urbain, rééquilibrer et imposer la production des logements sociaux... Le SCOT fixe des objectifs et des orientations que les PLH devront mettre en œuvre. Il peut coordonner les actions de plusieurs PLH. Il permet aussi de mettre en cohérence la politique de l'habitat et les autres thématiques. Par exemple, il peut conditionner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à leur desserte en transport en commun ou à l'utilisation préalable des terrains situés en zone urbaine. Le document d'orientation générale peut imposer un quota de logement sociaux dans les ZAC, ou dans les lotissements de plus 5000 m². Il peut également favoriser la densité urbaine pour accroître l'offre en logement tout en économisant l'espace.

PLU Programme Local d'Urbanisme

En matière d'habitat, le PLU fixe les objectifs et les règles d'utilisation des sols en vue de répondre aux besoins en logements et de favoriser la mixité sociale. Différents moyens permettent de mobiliser des terrains pour y construire des logements, notamment sociaux. Par exemple, le PLU peut réserver des terrains en vue d'y réaliser des programmes de logements dans un objectif de mixité sociale. Pour augmenter l'offre foncière dédiée au logement social, une commune peut également instaurer le droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par son PLU et créer des zones d'aménagement différé. D'autres dispositions permettent de favoriser la construction de logements sociaux par rapport aux autres types de logements. Par exemple, le COS peut être dépassé de 20% en cas de construction de logements sociaux. Le PLU peut également ne pas imposer la réalisation de places de stationnement pour la réalisation de logements sociaux.

PLH Programme Local de l'Habitat

Le PLH est le document de programmation approprié pour exprimer la politique locale de l'Habitat. Il met en évidence les dysfonctionnements des marchés du logement, énonce les objectifs en matière de politique de l'habitat et met en place les actions nécessaires. Le PLH est un bon instrument pour favoriser la cohésion sociale et la diversité de l'habitat en zone périurbaine. Depuis la loi SRU, il s'insère dans la hiérarchie des documents d'urbanisme entre le SCOT (avec les orientations duquel il doit être compatible) et le PLU (qui doit être compatible avec ses objectifs). Il est établi par un EPCI ayant pris la compétence habitat même si les phases de réflexions amonts et notamment le diagnostic peuvent être mutualisé à l'échelle du Pays.

EPF Etablissement Public Foncier

Les EPF d'État peuvent mettre en œuvre toutes les prérogatives de puissance publique prévues en matière foncière par le code de l'expropriation et par le code de l'urbanisme : acquisition par voie amiable ou expropriation, gestion de ZAD, droit de préemption urbain par délégation des collectivités locales. Ils peuvent disposer d'une ressource fiscale, la taxe spéciale d'équipement, qui leur permet d'exercer les actions foncières dont ils ont la charge: achat de terrains, portage foncier, revente de terrains. L'action des EPF s'inscrit essentiellement dans le cadre de conventions passées avec les collectivités locales. La convention définit un cadre contractuel précisant les conditions d'acquisition, de portage, les délais de revente, la détermination du prix de cession et les modalités de paiement.

ZAD Zone d'Aménagement Différée

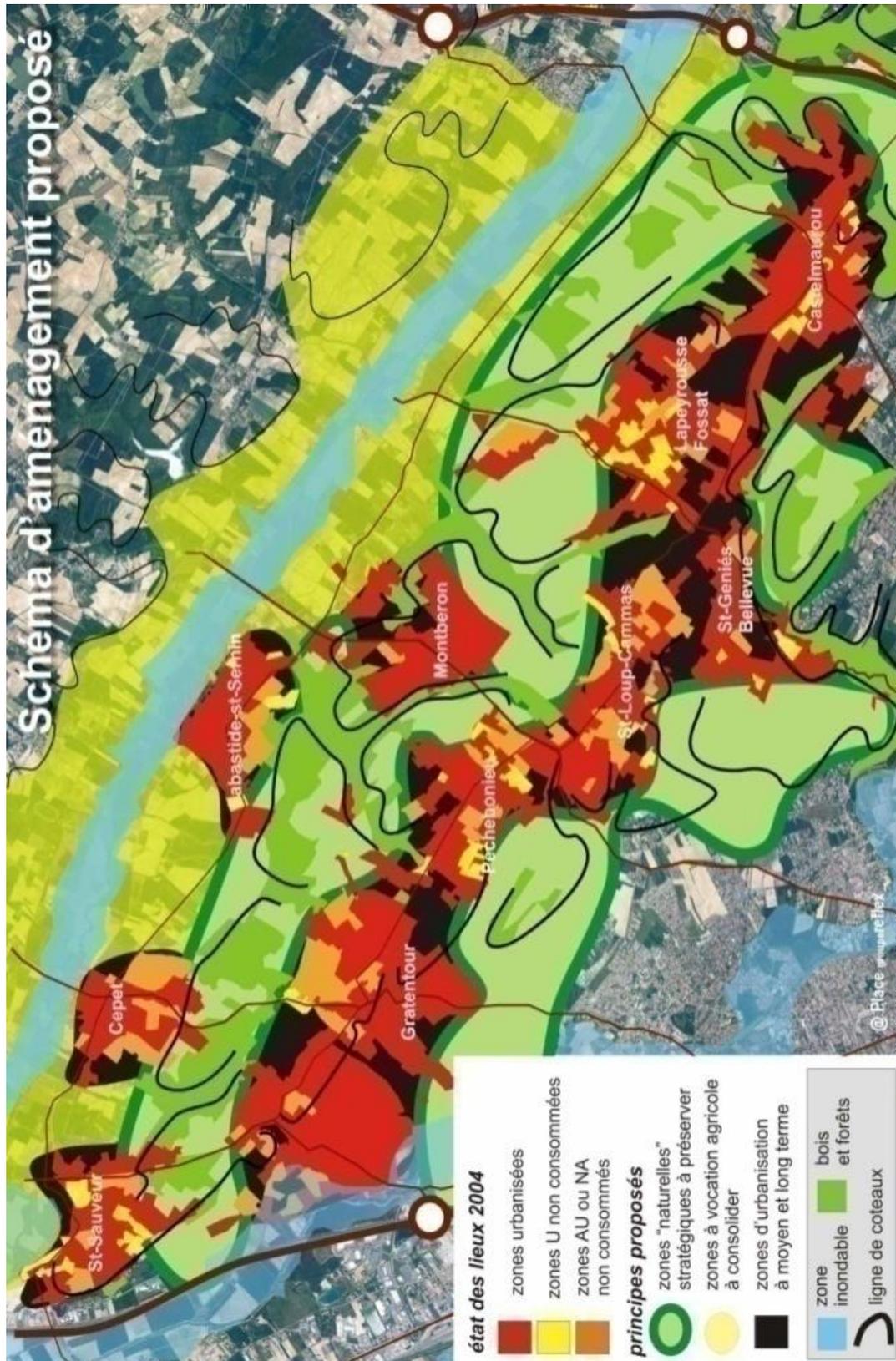
La ZAD est un instrument de réserve foncière à long terme. C'est un secteur créé par arrêté préfectoral où une collectivité publique, un établissement public ou une société d'économie mixte dispose, pour une durée de quatorze ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes immobilières. Le système de la ZAD doit permettre à une collectivité de s'assurer progressivement la maîtrise des terrains où une opération est projetée, sans que l'annonce du projet ne provoque un enchérissement de ces acquisitions.

DPU Droit de préemption urbain

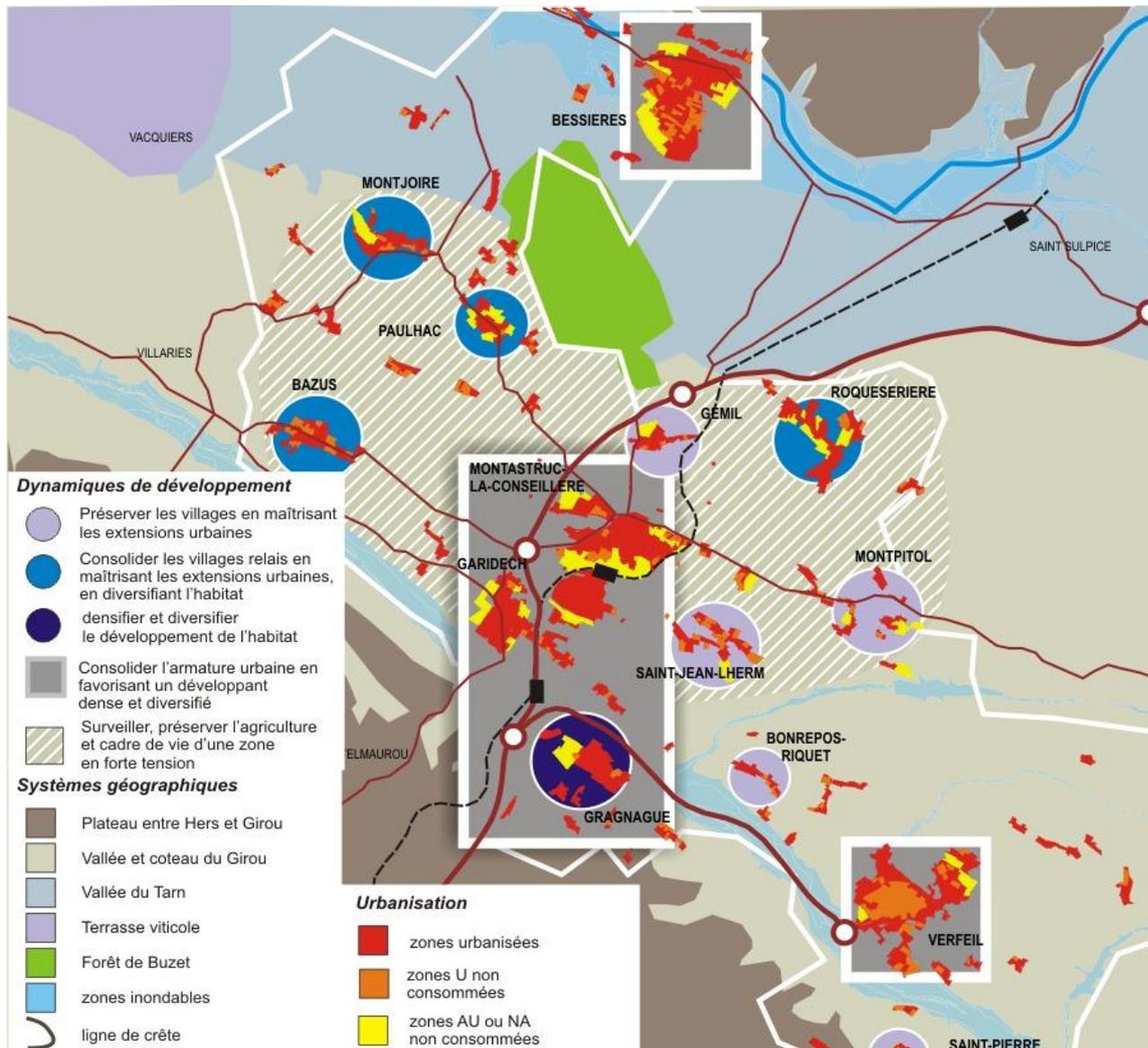
Le DPU est un outil d'intervention foncière, défini à l'article L. 201-1 du Code de l'urbanisme, qui permet à une commune de se porter acquéreur prioritaire en cas de vente de terrains ou d'immeubles. Le DPU s'exerce dans un périmètre délimité par la collectivité et doit avoir pour objet la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement (ou la constitution de réserves foncières nécessaires à celles-ci). Les communes ont toute liberté pour instituer le DPU, en réduire le champ d'application ou même le supprimer. Elles peuvent déléguer leur droit à l'État, une collectivité locale, un établissement public ou une SEM d'aménagement.

ANNEXE 2 : cartographie stratégique

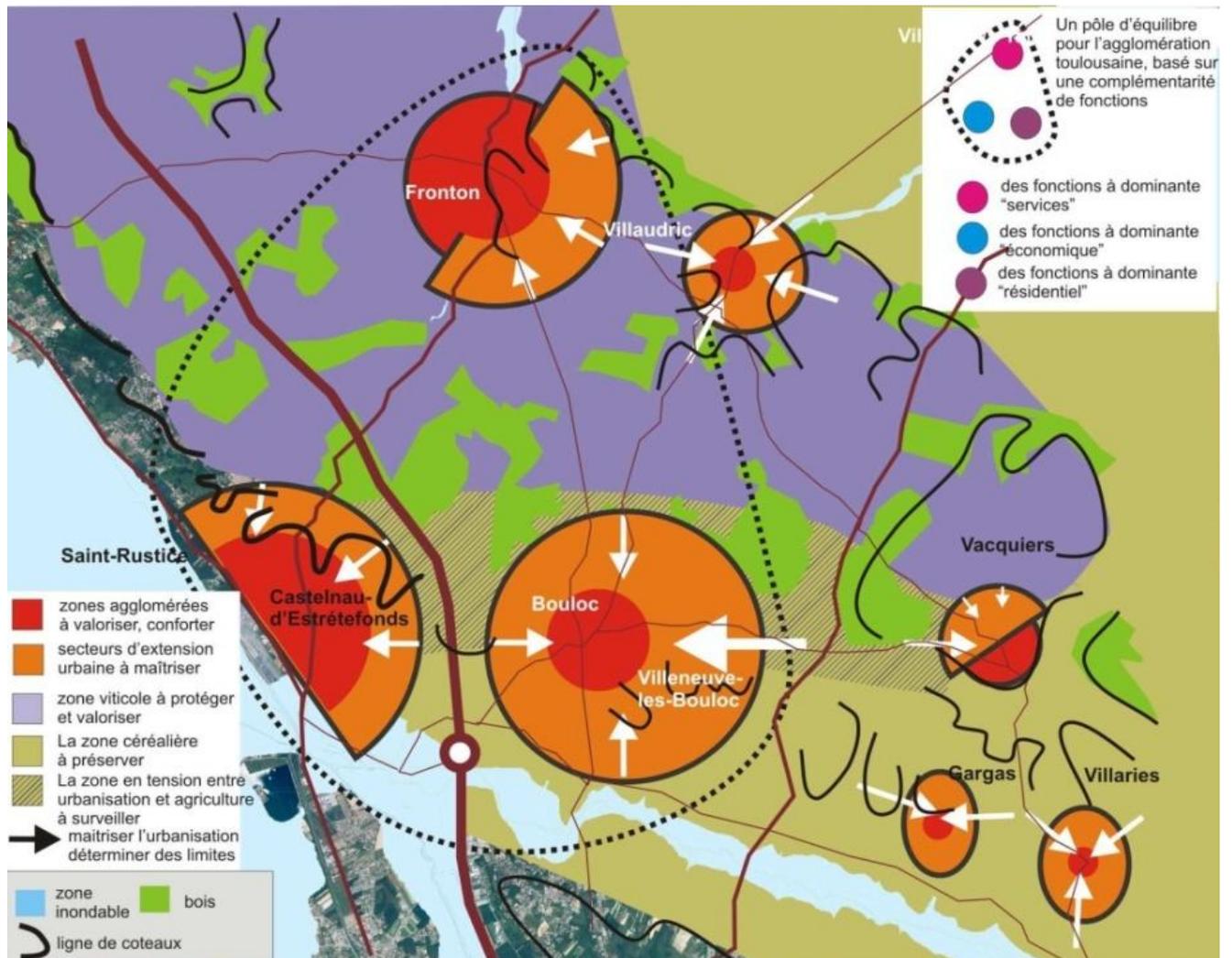
« La zone de contact »



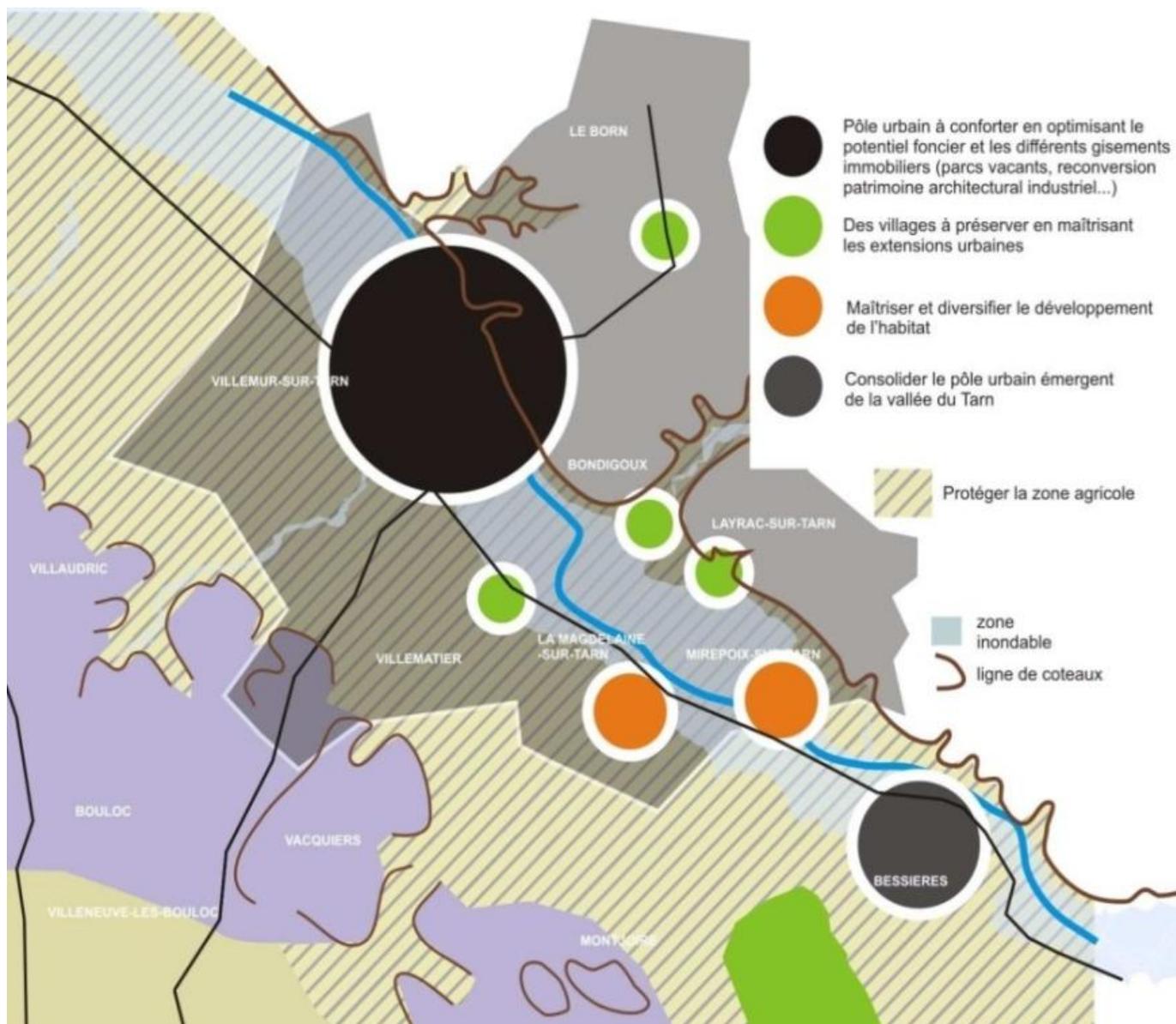
« les Coteaux du Girou »



« Le Frontonnais »



« La Communauté de Communes du Canton de Villemur »





écrire les territoires, dessiner la chose publique

groupe **reflex**_

- Acadie**, Paris
- Aceif.st**, Strasbourg
- Adeus**, Marseille
- Aures**, Nantes
- Cérur**, Rennes
- Place**, Bordeaux
- Trajectoires**, Lyon