

A Auch, le 15 avril 2022

AVIS 2022_P11 SUR LE PROJET DE PLU DE LA COMMUNE DE BOURROUILLAN

Vu le Code général des collectivités territoriales, et notamment l'article L 5211-10,

Vu l'arrêté préfectoral 2014-261-0013 portant publication du périmètre du Schéma de cohérence territoriale de Gascogne,

Vu l'arrêté préfectoral n°32-2017-03-08-003 approuvant la modification de la composition et des statuts du Syndicat mixte du SCoT de Gascogne,

Vu la délibération 2019-C11 du 20 juin 2019 abrogeant la délégation de pouvoirs faite au Bureau,

Vu la délibération 2019-C12 du 20 juin 2019 ajoutant des délégations de pouvoirs à la Présidente,

Vu le code de l'urbanisme et particulièrement les articles L153-16 et L132-7,

Vu la présentation et les échanges du Bureau sur le projet d'avis, par voie électronique du 13 au 14 avril 2022,

Points de repère

La commune de Bourrouillan est membre de la Communauté de Communes du Bas Armagnac. Elle est située à 12 min de Nogaro, 18 min d'Eauze et 50 min d'Auch. Elle fait partie du bassin de vie de Nogaro et de la zone d'emploi d'Auch.

Le 29 juillet 2020, la commune de Bourrouillan a prescrit, par délibération, l'élaboration de son plan local d'urbanisme. Le 24 janvier 2022, elle a saisi le Syndicat mixte du SCoT de Gascogne pour avis sur ce projet. Elle est actuellement sous le régime du Règlement National d'Urbanisme. A travers l'élaboration de son plan d'urbanisme, la commune de Bourrouillan s'est fixée comme objectifs : favoriser l'installation familiale de jeunes agriculteurs présents sur la commune et de jeunes de la commune non agriculteurs, préserver les zones agricoles de la commune, développer l'activité économique du Bas Armagnac en favorisant l'implantation de jeunes familles.

Le projet de la commune

Le PADD de la commune se décline autour de 2 axes principaux :

- 1- Un projet de territoire ancré sur l'identité bourrouillanaise
- 2- Un projet de territoire maintenant la dynamique bourrouillanaise

1- Un projet de territoire ancré sur l'identité bourrouillanaise

Dans cet axe, le projet de la commune vise 3 orientations principales :

- Protéger les espaces naturels pour renforcer leurs fonctions écologiques.
Il s'agit de préserver les composantes locales de la trame verte et bleue en protégeant les espaces identifiés comme des réservoirs de biodiversité constituant la richesse écologique du territoire mais également en maintenant et en développant les continuités écologiques pour faciliter la circulation de la faune et de la flore. Il s'agit aussi de limiter l'impact de l'urbanisation sur les milieux naturels en veillant à concilier le développement urbain et la préservation de l'environnement par le confortement des hameaux constitués et en accompagnant l'intégration de l'urbanisation pour atténuer son impact environnemental et à encourager le développement des énergies renouvelables.
- Valoriser l'identité du territoire en préservant les composantes patrimoniales et paysagères
Il s'agit d'affirmer l'identité paysagère du territoire en préservant les perspectives paysagères existantes et en s'inspirant des codes de l'urbanisation traditionnelle pour assurer l'intégration paysagère de l'urbanisation future. Il s'agit également de valoriser et conserver les éléments du patrimoine en permettant le changement de destination et le réinvestissement du patrimoine emblématique et en préservant les bâtiments remarquables marqueurs de l'identité locale.
- Soutenir l'activité agricole
Il s'agit d'accompagner le développement des exploitations en définissant des périmètres de développement suffisant autour des exploitations et en permettant notamment la diversification des activités, en concentrant l'urbanisation sur les espaces les moins valorisables pour l'agriculture et en gérant l'interface entre le tissu urbanisé et le monde agricole pour limiter les conflits d'usage. Il s'agit aussi de concilier exploitation agricole et valorisation du paysage en permettant le réinvestissement du patrimoine agricole de qualité et en encadrant la constructibilité des espaces agricoles d'enjeux paysagers.

2- Un projet de territoire maintenant la dynamique bourrouillanaise

Dans cet axe, le projet de la commune vise 3 orientations principales :

- Se donner les moyens de maintenir et renouveler durablement la démographie communale
Le projet ambitionne de maintenir et stabiliser la dynamique démographique de la commune, qu'elle entend conforter par l'accueil de 50 habitants supplémentaires à l'horizon 2035. Pour répondre à cet apport de nouveaux habitants et au desserrement des ménages, la production de 30 logements est ciblée. Elle est principalement envisagée en développement des hameaux résidentiels et en comblement de dents creuses, avec une consommation maximum prévue de 5 hectares (soit une consommation moyenne de 6 à 8 logements/hectares), trajectoire de consommation en baisse par rapport au développement urbain constaté sur les dix dernières années de 5500 m² de consommation moyenne par logement.
- S'appuyer sur la trame urbaine traditionnelle pour accompagner le développement de Bourrouillan

Le projet vise à accompagner le déploiement d'une offre de logements plurielle en organisant une urbanisation sous forme de quartier incitant une production d'habitats divers et économe en foncier, en répondant aux différentes étapes des trajectoires résidentielles et en encourageant le changement de destination. Il vise aussi à développer l'urbanisation tout en préservant l'armature traditionnelle en s'appuyant sur les entrées de ville pour marquer les limites de l'enveloppe urbaine et en encadrant l'évolution des hameaux.

- Se doter d'outils améliorant la qualité de vie sur le territoire et favorisant le lien social
Le projet vise à diversifier l'économie communale en accompagnant les nouvelles activités développant l'offre économique et touristique mais aussi à adapter l'offre d'équipements et de réseaux pour répondre aux besoins actuels et futurs des habitants et des visiteurs.

Analyse de la demande au regard du SCoT de Gascogne

Le Syndicat mixte s'appuie pour son analyse sur le code de l'urbanisme qui prévoit (Art L101-2) et sur le SCoT arrêté le 12 avril 2022.

Le SCoT de Gascogne est un document de planification à l'horizon 2040 élaboré à une échelle de 397 communes, par les élus des 13 intercommunalités membres du Syndicat mixte avec la volonté de diminuer les différences existantes entre les territoires du Gers: l'Ouest du département est fortement rural et connaît des difficultés pour se développer alors que l'Est bénéficie du rayonnement toulousain qui entraîne une arrivée massive d'habitants sur les territoires. Il s'articule autour de 3 axes (territoire ressources, acteur de son développement, des proximités), de fortes ambitions démographique (+ 34 000 habitants), économique (+ 10 000 emplois), de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (- 60 %) et d'une armature territoriale structurante en 5 niveaux (pôle central -niveau 1, pôles structurants des bassins de vie du territoire - niveau 2, pôles relais - niveau 3, pôles de proximité - niveau 4, communes rurales et périurbaines -niveau 5) qui sert d'appui au développement.

La répartition de ces objectifs chiffrés du SCoT est réalisée dans un premier temps par intercommunalité en fonction de leurs spécificités puis par niveaux d'armature, choix de chaque intercommunalité en permettant à chaque niveau de pouvoir se développer tout en polarisant le développement sur les niveaux 1 à 4. Chaque intercommunalité dispose à l'horizon 2040 d'enveloppes d'objectifs chiffrés d'accueil d'emplois, d'habitants à atteindre et de production de logements et d'un maximum à ne pas dépasser pour l'objectif chiffré de consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF).

Concernant l'objectif démographique, à l'horizon 2040, la croissance annuelle démographique du territoire du SCoT est estimée de 0,76%. Pour la Communauté de communes du Bas Armagnac, elle est estimée à 0,49%.

La croissance envisagée par le projet est de 1,5% (RP p.164) pour atteindre les 50 nouveaux habitants à l'horizon 2035. Cela est-il cohérent avec les choix portés par l'intercommunalité et permettant à chacune des 25 autres communes de pouvoir assurer leur développement en fonction de leurs besoins et projets ?

Le SCoT de Gascogne vise à économiser et optimiser le foncier. Il s'agit de maîtriser le développement en contenant la dispersion et l'éparpillement de l'urbanisation, en polarisant et densifiant le développement au sein des communes structurantes. Aussi, le SCoT de Gascogne ambitionne la réduction de 60% à l'horizon 2040 des prélèvements par rapport à la décennie antérieure (2010-2020) sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, correspondant à une consommation maximale d'espace de 104 ha par an en moyenne, toutes vocations confondues soit 2073 ha à l'horizon 2040, répartis entre les 13 intercommunalités au regard de leurs spécificités. Pour la Communauté de communes du Bas Armagnac, l'enveloppe foncière maximale est de 100 ha. Pour le niveau 5, cela représente au maximum 46 ha à l'horizon 2040 avec un premier jalon à 29 ha pour 2030.

Le projet communal estime le besoin foncier à **5 ha**. De la même manière que l'objectif démographique, celui de la conso d'ENAF interroge la dimension intercommunale et l'articulation avec les 25 autres communes.

Pour économiser et optimiser le foncier, il s'agit, de mobiliser prioritairement le tissu déjà urbanisé, de favoriser le renouvellement urbain, le changement d'usage et le comblement des dents creuses, de revitaliser les centres-bourgs, de remobiliser le bâti existant et vacant et de maîtriser le développement en contenant la dispersion et l'éparpillement de l'urbanisation.

Le projet communal souhaite « réinterroger les pratiques passées en favorisant une urbanisation par la densification et l'intensification du tissu urbain » (p.140 RP) dont « l'objectif de réduction de la consommation d'espace sur le territoire se traduit par une remise en cause du modèle d'extension linéaire et de dispersion du bâti » (p.142 RP). Le scénario de développement évoque 30 logements que le projet vise à produire, dont 20 logements sont prévus en extension. Cette production de logements est prévue à 35% dans les secteurs du centre-bourg et à 65% dans les hameaux. Ces hameaux, classés en zone UB (Village) et UC (Sucouret), d'une densité bâtie faible, ont fait de plus l'ajout de terrains constructibles en extensions sur des terrains actuellement en prairies ou en cultures.

Pour cela, le projet évoque :

- la corrélation entre une création importante de logements et une baisse de population entre 1968 et 2018 (p.78 RP)
- les nombreux refus d'autorisation d'urbanisme pour du logement en l'absence de document d'urbanisme et de l'application du RNU
- une attractivité contrainte par le manque de disponibilités foncières pour l'accueil de nouvelles populations

En quoi ces éléments viennent-ils justifier le besoin d'extension ? Comment sont déterminés les coefficients de pondération de 70% en division parcellaire et de 30% en densification du tissu existant (p.167 RP) anticipant la rétention foncière, qui participe à surestimer le besoin foncier réellement mobilisé dans le projet ? Comment le potentiel identifié de densification, de division parcellaire, en changement de destination (6 bâtiments identifiés pour du logement) et la remobilisation des logements vacants est-il pris en compte dans le scénario de développement majoritairement en extension ? Ce scénario contribue-t-il à conforter le centre-bourg de Bourrouillan.

Le SCoT de Gascogne vise à réaffirmer le rôle fondamental de l'agriculture pour le territoire et conforter le dynamisme de cette activité, tout en permettant de continuer à structurer une agriculture de qualité respectueuse de l'environnement et de l'identité rurale. Il s'agit d'une part de valoriser la diversité des productions et des modes de production et d'autre part de promouvoir la structuration et l'amplification d'une agriculture de qualité approvisionnant davantage la consommation de proximité et préservant les milieux.

Le PADD de la commune cible l'accompagnement du développement des exploitations en définissant des périmètres de développement suffisants autour des exploitations et en permettant la diversification des activités tout en ouvrant la possibilité du changement de destination du patrimoine emblématique et en permettant le réinvestissement du patrimoine agricole de qualité. Le projet a déterminé un zonage Aaa, correspondant aux périmètres autour des sièges d'exploitation agricole de la commune, sur une surface de 7,8 ha et un zonage Ah, correspondant à l'habitat en hameau agricole, sur une surface de 1ha (p.163 RP et Règlement graphique).). En outre, l'analyse des changements de destination pointe 6 bâtiments agricoles susceptibles de muter (p.162 RP). A partir de quelles bases ont été conçues les enveloppes autour des zonages Aaa et Ah ? Comment participent-elles à la pérennisation du foncier agricole et à une gestion économe du foncier ? Les bâtiments susceptibles de changer de destination font-ils l'objet d'un projet de diversification de l'activité agricole contribuant au maintien de l'agriculture et comment leur localisation en dehors de la zone Ah contribue-t-elle à limiter les conflits d'usages potentiels entre espaces urbains et agricoles ?

Le SCoT de Gascogne vise à développer une politique ambitieuse en matière d'habitat pour répondre aux besoins en logements. Il s'agit d'adapter l'habitat à la mixité des besoins et des publics, en accompagnant le vieillissement de la population, en organisant l'accueil des saisonniers, en développant des logements locatifs de qualité, en accueillant les populations fragiles et modestes, en confortant le parc de résidences secondaires. La production de logements doit répondre à un objectif quantitatif mais aussi qualitatif. Cette offre doit être diverse pour répondre aux besoins de tous les publics et des logements de typologies, de formes et de statuts d'occupation différents seront proposés.

Le PADD de la commune vise à organiser le bourg sous forme de quartier afin d'inciter à la production de typologies d'habitats diverses et économes en consommation d'espace et accompagner le déploiement d'une offre de logements plurielle, répondant aux différentes étapes des trajectoires résidentielles. Les OAP des secteurs Centre, Gachiot et Sucouret évoquent comme objectif l'unique production de logements de type individuel et n'entrevoit la diversité de l'habitat que par l'angle de la densité. Comment le projet répond-il au besoin de diversification des logements (statut d'habiter, forme urbaine) ?

En matière de déplacement, le SCoT de Gascogne vise à développer et améliorer les mobilités internes au territoire. Toutes les formes de mobilités sont fléchées. Il s'agit, notamment, de développer les mobilités douces pour les trajets domicile-travail, en développant les itinéraires cyclables et les cheminements piétons sur leur territoire ainsi que les équipements et services associés en lien avec les partenaires concernés et avec les collectivités voisines (continuité des cheminements...). Elles intègrent, dès lors, dans leurs documents d'urbanisme et de planification, les mesures adaptées pour permettre ces aménagements dans un souci de maillage de leur territoire et de desserte de leurs différents équipements, pôles économiques et commerciaux. Le rapport de présentation identifie des enjeux liés aux déplacements. Comment sont-ils traduits dans le PADD et dans les OAP des deux secteurs à urbaniser les plus proches du village, Centre et Gachiot ?

Le SCoT vise à améliorer la qualité de l'eau vis-à-vis des pollutions de toutes origines. Il s'agit notamment de réduire les pollutions diffuses d'origine agricole mais aussi d'améliorer la qualité des rejets d'assainissement, en privilégiant au maximum le raccordement à l'assainissement collectif et en conditionnant le développement de l'urbanisation à la conformité des systèmes d'assainissement. Les performances d'assainissement des petites stations d'épuration collectives devront ainsi être améliorées, en priorité sur les bassins versants les plus dégradés (Gers, Save et Baise). Cette orientation soulève un point de vigilance par rapport au projet communal. La commune ne dispose pas actuellement d'un réseau d'assainissement collectif, tout le territoire est couvert par des dispositifs d'assainissement non collectif et il en sera de même

pour les futures habitations (p.237 RP). Le scénario de développement ambitieux prévu sur la commune est à même d'accroître la pression des pollutions domestiques sur le milieu récepteur.

Le SCoT vise à améliorer la connaissance et préserver les espaces de nature ordinaire, supports de biodiversité en assurant le fonctionnement écologique global en identifiant et qualifiant, dans le cadre de leur document d'urbanisme, les éléments constitutifs de la trame verte et bleue de leur territoire à leur échelle et en compatibilité avec la trame verte et bleue établie dans le SCoT et dans les documents d'urbanisme des territoires voisins lorsqu'ils existent. Des mesures adaptées de protection, de restauration, voire de renforcement des continuités écologiques, mais aussi de résorption des obstacles aux continuités écologiques, sont définies dans les documents d'urbanisme selon la trame verte et bleue établie, afin de préserver les habitats naturels, leur biodiversité et le fonctionnement écologique des milieux. Toute atteinte aux continuités écologiques devra faire l'objet d'une justification de l'impact limité sur les milieux présents et leur fonctionnalité écologique et sur la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser.

Un enjeu est fléché dans le PADD (p.9) pour consolider les faiblesses du fonctionnement écologique du Vallon de la Douze (« La Douze est liée à ces réservoirs par des corridors (ruisseaux) dont l'état est précaire : l'intensification des pratiques agricoles a conduit à la disparition des bandes boisées qui les accompagnaient, réduisant à ces ruisseaux à de simples fossés p.106 RP »). Des corridors et des réservoirs de biodiversité sont classés en zone N mais le maintien et le développement des continuités écologiques (p.9) pourrait être renforcé par des actions de reboisement ou de plantations de haies planifiées dans le projet.

Le SCoT de Gascogne ambitionne de lutter contre le changement climatique en promouvant le principe d'un projet de développement économe en énergie et en émissions de gaz à effet de serre, tout en s'appuyant sur les ressources énergétiques renouvelables disponibles sur le territoire afin de tendre vers une neutralité énergétique. La mobilisation des gisements d'énergie renouvelable et de récupération sera recherchée, notamment l'énergie solaire et la biomasse, tout en veillant néanmoins à privilégier l'installation de ces systèmes de production d'énergie sur ces bâtiments ou des espaces déjà artificialisés et sur des secteurs les moins impactant pour l'environnement, les espaces agricoles et naturels et les paysages.

Dans le PADD de la commune est évoqué l'encouragement du développement des énergies renouvelables en facilitant la mobilisation des potentiels de productions d'énergies sur tout le territoire. Le dossier ne précise pas en l'état si des projets sont déjà envisagés ou localisés sur la commune et quelle nature de systèmes de production d'énergie, quel gisement sont attendus ou privilégiés. Ce sujet mérite une attention et une vigilance particulière afin d'encadrer son développement tel qu'inscrit dans les orientations du SCoT de Gascogne.

Le SCoT de Gascogne veille à la qualité paysagère et architecturale des aménagements. Il s'agit de maîtriser l'intégration paysagère des nouvelles constructions. Les collectivités locales définissent, dans le cadre de leurs documents d'urbanisme, des espaces de transition entre les espaces urbains et les espaces agro-naturels et les valorisent via des mesures adaptées. Deux types d'espaces sont ainsi identifiés. Les « franges urbaines » repèrent dans les espaces urbains en devenir (zones d'urbanisation future) ou dans le cadre d'un réinvestissement des tissus urbains existants, une bande paysagère, non aedificandi, d'une largeur minimale de 5 mètres, non construite, multifonctionnelle et perméable pour gérer les occupations des sols au contact des espaces agro-naturels. Les projets urbains doivent, dans leur conception, prendre en compte la durabilité de ces franges et marquer leur visibilité. Ces franges urbaines doivent permettre la mise en valeur urbaine et paysagère des tissus agglomérés et assurer la transition entre les

espaces bâtis et agro-naturels. En fonction des caractéristiques et de la configuration des sites, elles peuvent être le support de fonctions ou d'usages (loisirs, sports, culturels, ludiques, cheminements doux, plantations, agriculture urbaine, jardins familiaux ou partagés...).

Les « franges agro-naturelles » jouxtent les limites urbaines et comportent une bande non productive telle que définie par la réglementation en vigueur. Ces franges agro-naturelles s'inscrivent au contact des espaces urbains et/ou des franges urbaines de par la configuration des sites. Dans le respect de cette même réglementation, l'emprise et la largeur de ces bandes sont définies et justifiées au regard des caractéristiques locales des espaces agricoles et naturels. Comment le projet communal s'inscrit-il dans cette orientation du SCoT de Gascogne ?

Le projet communal inscrit une zone UL à vocation touristique. Pour autant, le dossier ne donne pas d'indication pour comprendre le projet qui devrait y être accueilli et apporter les justifications nécessaires en matière de classement foncier.

Remarques sur le dossier

p.20 RP La phrase suivante est écrite à 2 reprises sur la même page « Un syndicat mixte a été créé le 25 juin 2015 et a prescrit l'élaboration du SCoT par délibération le 3 mars 2016 ».

p.21 et p.204 RP Le PADD du SCoT a été débattu le 19 décembre 2019 et le sera de nouveau le 8 juillet 2021, notamment sur les objectifs de consommation foncière » Le PADD a été débattu le 8 juillet 2021, il est important de le préciser avec les bonnes dates.

Conclusion

Le projet de PLU de la commune de Bourrouillan appelle, au regard de la compatibilité avec le SCoT de Gascogne, la remarque suivante : un travail complémentaire est nécessaire sur les arguments de justification des choix en matière :

- de scénario démographique
- d'objectif de consommation d'ENAF
- de scénario de développement des logements
- de développement des mobilités douces
- de qualité de l'eau
- de préservation des espaces de nature ordinaire et fonctionnement écologique
- de développement des énergies renouvelables
- de qualité paysagère et architecturale des aménagements

Le Président,

Hervé LEFEBVRE

