



Avis sur le Plan Local d'Urbanisme

Commune de BOURROUILLAN

Avis du 08 avril 2022

I/ Présentation du contexte

La commune de Bourrouillan a prescrit l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme par délibération du 29/07/2020, en vue de se doter d'un document d'urbanisme. Elle souhaite notamment définir l'usage et le droit des sols de l'espace communal eu égard à la législation et aux enjeux locaux : préservation des zones agricoles, développement de l'activité économique sur le Bas-Armagnac, accueil de nouveaux habitants (familles ou jeunes du village).

Elle sollicite l'avis du Département dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées prévue à l'article L 153-16 du code de l'urbanisme. Celui-ci dispose de trois mois, à compter de la réception du dossier, pour formuler un avis sur le projet de PLU arrêté.

Le projet de PLU de Bourrouillan prévoit, à l'horizon 2035, l'atteinte de 210 habitants (+ 50 nouveaux habitants) et le besoin d'environ 30 logements (dont 5 pour le desserrement des ménages) tout en veillant à un développement urbain raisonné et plus équilibré et en réaffirmant le positionnement attractif du village.

II / L'avis du Département du Gers

Le projet du PLU de Bourrouillan affiche une cohérence dans son ensemble. Les choix retenus sont en partie justifiés au regard des enjeux, des besoins et des contraintes du territoire.

L'avis du Département découlant de l'analyse du dossier appelle les observations suivantes :

A / En matière de routes départementales

Le Département souhaite rappeler que les accès au réseau routier départemental ont été définis par l'assemblée délibérante du 17 mars 2017 :

1) **En dehors des agglomérations**, des prescriptions relatives à l'aménagement de carrefours permettant d'assurer les échanges dans de bonnes conditions de sécurité pourront être émises en fonction :

- **de la nature du projet,**
- **du trafic supplémentaire induit.**

2) **Quelle que soit la zone considérée, chaque unité foncière initiale, ne peut bénéficier que d'un accès à la route départementale**, et les parcelles doivent être prioritairement desservies par les voies où la gêne et le risque pour la circulation sont

les moindres. Toutefois, un examen spécifique de certains projets pourra autoriser plusieurs accès pour la même unité foncière ou exploitante.

3) Les distances de visibilité requises pour satisfaire à la sécurité des mouvements d'entrée et sortie des accès, doivent permettre un temps de réaction de 8 secondes (le temps de réaction d'un côté peut être abaissé à 6 secondes dès lors qu'il demeure au total au moins égal à 16 secondes). En fonction de la vitesse maximale pratiquée par 85% des usagers dans le secteur considéré, il est donc possible de calculer les distances de visibilité minimales. Ainsi, pour le cas d'une vitesse de 50 km/h (V85 = 50 km/h), les règles énoncées ci-avant demanderaient 111 mètres de visibilité de part et d'autre de l'accès, et pour une vitesse de 90 km/h (V85 = 90 km/h), elles demanderaient 200 mètres de visibilité de part et d'autre. Aussi, si les conditions de visibilité sont insuffisantes, les demandes seront examinées selon :

- **la nature du projet,**
- **le trafic supplémentaire induit,**
- **le risque avéré.**

4) En ce qui concerne les accès directs ou indirects en agglomération, les mesures de police de circulation incombant au Maire, il est de sa compétence, d'autoriser ou pas au plan de la sécurité, le principe de réalisation des accès considérés. Il lui appartient donc d'apprécier des distances de visibilité requises pour satisfaire à la sécurité des mouvements d'entrée et sortie des accès (réf. paragraphe ci-dessus). Les accès relatifs aux opérations génératrices de trafic pouvant nuire à la fluidité devront faire l'objet d'aménagements particuliers.

5) Avis sur le zonage

Le Département rappelle que le réseau routier départemental repose sur les routes départementales qui desservent le territoire de Bourrouillan à savoir les **RD 109, 153 et 258**, toutes 3 inscrites au réseau d'intérêt cantonal, hors schéma directeur routier départemental.

L'examen du projet de Plan Local d'Urbanisme n'appelle aucune observation en ce qui concerne la voirie départementale.

6) Avis sur le règlement

Le Département recommande que le règlement intègre les préconisations suivantes en matière d'implantation et de desserte :

✓ **Les articles 3 relatifs à « volumétrie et implantation des constructions par rapport aux emprises et voies publiques » :**

Le Département émet, en dehors des agglomérations, des préconisations relatives à l'implantation des constructions par rapport aux emprises et voies publiques. Ces conseils ont pour but de protéger les constructions des nuisances des infrastructures routières (trafic routier, nuisances sonores, pollution...).

Il en résulte que pour **les routes départementales traversant la commune de Bourrouillan**, il est recommandé que toute construction respecte la plus contraignante des deux règles ci-dessous :

- être implantée à au moins 15 mètres de l'axe de chaussée,
- ou à au moins 5 mètres de l'alignement de fait du domaine public routier départemental.

✓ **les articles 7 relatifs à la « desserte par les voies publiques ou privées » :**

Le Département recommande que le règlement intègre les dispositions suivantes :

- 2^{ème} alinéa de l'article R111-5 du Code de l'urbanisme : "Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Cette sécurité doit être appréciée compte tenu, notamment, de la position de l'accès, de sa configuration ainsi que de la nature et de l'intensité du trafic".

- dernier alinéa de l'article R111-6 du Code de l'urbanisme : "Le nombre des accès sur les voies publiques peut être limité dans l'intérêt de la sécurité. En particulier, lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, le projet peut n'être autorisé que sous réserve d'un accès établi sur la voie où la gêne pour la circulation sera la moindre".

En cas de désaccord sur les prescriptions et refus émis en vertu des dispositions du Règlement général sur la conservation et la surveillance des routes départementales du 9 décembre 1967 modifié, vous pourrez saisir le Département d'une requête motivée. Celle-ci sera soumise pour avis à une commission spéciale de suivi de la gestion du domaine public routier départemental.

B / En matière d'habitat

Des enjeux liés à la gestion du bâti

Bourrouillan se caractérise par plusieurs entités qui sont constituées par le bâti historique du village (autour du bourg-centre) ainsi que le tissu rural (sièges d'exploitation agricole, habitat diffus ou isolé). L'urbanisation est disséminée un peu partout sur le territoire communal créant ainsi une entité urbaine hétérogène avec des espaces marquant une rupture au sein du tissu aggloméré. Le développement urbain est complexe (étalement, mitage, doigt de gants, etc.) qui met en perspective des questionnements sur l'enclavement d'espaces vides et sur le découpage parcellaire, sur un cœur de bourg au potentiel d'attractivité à développer (espace de centralité, identité patrimoniale et architecturale, équipements et espaces urbains)

L'objectif du projet est donc de concevoir un développement directement en continuité des espaces urbains les plus stratégiques (le village, les hameaux de Gachiot et Sucouret).

Une population qui tend à se stabiliser

Bourrouillan a connu d'importantes évolutions démographiques au cours de son histoire. Aujourd'hui, contrairement aux périodes précédentes, sa croissance démographique est en net recul même si elle a amorcé un léger regain depuis 2013. Depuis, la population tend à se stabiliser pour atteindre un seuil de 160 habitants en 2017. Cette évolution s'explique principalement par un solde naturel devenu déficitaire. Le solde migratoire (qui atteint les 1,6% sur la période 2013-2018) reste donc le principal moteur de la croissance démographique.

Ces mouvements migratoires ont largement participé au maintien de la population mais aussi au phénomène d'exode rural. Malgré tout, l'aire d'influence de l'agglomération montoise et des petits pôles (Aire sur Adour, Eauze ou Nogaro) est identifiable.

La connaissance fine des contributions respectives de ces deux soldes est un enjeu important de compréhension des dynamiques et de l'attractivité du territoire. De nombreuses problématiques sont la conséquence directe de cette tendance démographique : augmentation du parc de logements, constructions, mitage des milieux naturels et agricoles, etc.

Une population qui n'échappe pas au vieillissement

La dynamique du vieillissement des populations est un fait majeur à prendre en compte aujourd'hui dans l'organisation du territoire. La proportion de personnes de plus de 60 ans progressera fortement dans les années à venir. Ce phénomène va donner une place importante aux personnes âgées et réinterroger de toute évidence les politiques publiques en matière de logement, de mobilité, de service, d'équipements, etc.

L'analyse de l'évolution des classes d'âge sur la commune permet de dégager les mouvements démographiques structurels. Les tendances observées confirment un « murissement » des tranches d'âge et une tendance prononcée à un vieillissement de la population de Bourrouillan. Les plus de 45 ans constituent la population qui s'est installée sur la commune durant les années 1990-2000 et qui est passée d'un âge à l'autre depuis 1999. Sa proportion a augmenté depuis, ce qui laisse présager d'un vieillissement de la population dans les années à venir avec le passage dans les tranches des plus de 60 ans.

Une taille de ménages en baisse

L'évolution démographique de la commune a également des répercussions sur la structuration familiale des foyers, tout particulièrement sur la taille des ménages. D'une manière générale, la tendance structurelle enregistre une baisse du nombre de personnes par logement. La décohabitation est un phénomène qui s'amplifie et induit de fait un besoin plus important de logements. La commune compte une moyenne de 2,25 personnes par foyer en 2018. Cet indicateur permet de déterminer une partie du nombre de logements découlant des perspectives démographiques choisies en tenant compte des évolutions sociétales liées au desserrement des ménages (croissance du nombre de familles monoparentales, augmentation du célibat, départ des jeunes du foyer familial, vieillissement...). L'offre actuelle ne permet pas de répondre aux demandes des ménages souhaitant s'installer sur la commune et au phénomène de desserrement des ménages. C'est donc l'un des enjeux du PLU que de se donner les moyens d'accueillir

cette nouvelle forme de structuration familiale comme des jeunes ménages avec enfants ou susceptibles d'en avoir. L'absence de document d'urbanisme n'a pas permis à la municipalité de répondre favorablement aux demandes d'installation.

Un parc de logements en évolution

Le parc de logements est en nette augmentation depuis 1968, rythme bien supérieur à celui de l'évolution de la population, passant de 55 à 92 habitations en 2018. Le rythme de la construction neuve est plutôt faible (5 constructions à vocation d'habitation depuis 2011) et participe donc modestement à l'évolution du parc. Cette dernière peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- **la variation du nombre de résidences secondaires et de logements vacants.** La population semble s'être appropriée une partie du logement vacant (27% en 1975 contre moins de 7,6% en 2018). D'après la municipalité, la vacance aurait encore baissé depuis 2018 du fait de ventes ou de réhabilitations intervenues depuis, les logements encore vacants seraient pour la plupart la résultante d'une vacance fonctionnelle (transition entre deux locataires, logements en vente ou en travaux, etc.).
- **la taille moyenne des ménages qui diminue,** le phénomène de desserrement des ménages occasionne un besoin en logements supplémentaires.

Pour comprendre les perspectives d'évolution du parc de logements, plusieurs éléments sont à prendre en compte :

- il existe encore un potentiel de logements vacants qui pourrait être réhabilité et accueillir une nouvelle population sans recours à de la construction neuve. Dans une moindre mesure, le stock de résidences secondaires est également intéressant.
- le desserrement des ménages qui pourrait encore devenir plus important, avec le départ des jeunes et des familles ayant actuellement des enfants qui pourraient dans un avenir proche devenir des ménages de 2 personnes.

Dans les prochaines années, la construction neuve est un facteur d'évolution du parc de logement et de la population qui devra être maîtrisé et dosé.

Une vocation résidentielle

Le parc de logements est marqué par la prédominance des maisons individuelles (presque 97% en 2018). En revanche, la part du locatif est en augmentation (+ 6 logements depuis 1998), malgré l'absence de logements sociaux. La commune a également créé un logement communal. Disposer d'une offre locative satisfaisante est un atout indéniable pour pouvoir fixer les jeunes sur la commune et les accompagner dans l'évolution de leur parcours résidentiel.

Il aurait été intéressant que le diagnostic identifie et traite la problématique du parc de logements anciens et potentiellement énergivores. Sur ce point, le nouveau PIG porté par l'intercommunalité aurait mérité d'être mentionné au niveau de son action sur la rénovation énergétique et l'accessibilité du parc privé ancien. La reconquête du parc ancien dégradé constitue une alternative aux extensions urbaines et à la diffusion du développement résidentiel avec des enjeux forts d'amélioration.

Le diagnostic ne fait pas état des différentes typologies des logements. Le Département souligne également la nécessité de diversifier l'offre de logements notamment le besoin de réaliser des logements de plus petite taille afin de répondre à l'ensemble des besoins intergénérationnels et en particulier des jeunes ménages ou personnes vieillissantes.

La commune a procédé à une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble de ses espaces bâtis via plusieurs approches :

- **la densification urbaine** : le repérage de parcelles insérées dans le tissu urbain (dents creuses et terrains disponibles);

- **la division parcellaire** : le repérage brut des capacités de redécoupage parcellaire ou d'accroissement de la construction sur des parcelles déjà bâties

- **l'extension urbaine** : l'analyse des opportunités d'artificialisation des sols au-delà de l'enveloppe urbaine existante.

- **le changement de destination.**

La commune prône une intégration cohérente des futures constructions dans l'environnement architectural et bocager du bourg. Elle souhaite limiter la consommation d'espaces notamment agricoles, en recentrant son développement prioritairement à l'intérieur ou en continuité immédiate des enveloppes urbaines existantes et en favorisant une connexion avec le bourg aggloméré. En se basant sur un taux de croissance annuelle de 1,5%, elle souhaite accueillir 50 nouveaux habitants d'ici 2035. Pour cela, le besoin en logements pour les 10 prochaines années s'établirait à environ 25 pour l'accueil de la population nouvelle et 5 logements s'ajouteront afin de satisfaire les besoins liés au principe du point mort Leur production entrainera donc une consommation foncière autour de 5 ha à vocation habitat.

Bien que cet objectif soit fondé sur la volonté d'accueillir de nouveaux habitants, il semble surévalué au regard du diagnostic socio-économique. Les perspectives d'évolution de la population retenues (+ 1,50%/an) ne reflètent pas la réalité observée du rythme d'évolution plutôt faible des dernières décennies (hormis la période très récente). Ce positionnement n'est donc pas suffisamment explicité dans le dossier.

Un phasage et un principe d'organisation de l'urbanisation ont été énoncés au travers des OAP concernant les zones à urbaniser. Ce découpage permet de distinguer les zones ouvertes à l'urbanisation pour répondre aux besoins à court terme et celles qui le seront à moyen et long terme, en fonction de l'équipement ou de l'aménagement. Le découpage et le phasage de ces zones sont d'autant plus importants au vu des objectifs d'accueil choisis.

Concernant la gestion des espaces, le Département note que le PLU réduit la consommation par rapport à la dernière décennie (passage d'une densité d'environ 2 logements par hectare contre 6 à 8 logements selon les secteurs).

C / En matière d'enjeux environnementaux

La préservation de la qualité des ressources et des écosystèmes a été prise en compte. En effet, le choix de la commune est de renforcer l'urbanisation par la densification de terrains encore disponibles dans les entités urbaines sur des terrains

bien desservis ou à proximité des réseaux. Il est dommage que le PLU ne prévoit pas la mise en place de zonages spécifiques (avec un indice de protection supérieur à la simple zone naturelle) à certains éléments naturels (zones humides à préserver, boisements et linéaires à protéger, haies à protéger, etc.) même si le PADD montre la volonté de la collectivité d'intégrer ces notions dans les opérations à venir.

La préservation des paysages passe par le maintien et la protection des espaces naturels qui ont bien été identifiés dans le rapport de présentation. Les enjeux du PLU vont dans le sens des préconisations du Département visant à les conforter en vue de restaurer les continuités écologiques et de lutter contre l'érosion des sols.

D/ En matière de PADD (projet d'aménagement et de développement durables)

Le PADD présenté par la commune aborde de nombreux thèmes : accompagnement d'une offre de logements, encourager le développement des énergies renouvelables, soutenir l'activité agricole, limiter le développement urbain, etc. Néanmoins, certains enjeux ciblés dans le PADD ne sont pas suffisamment retranscrits dans les autres documents du PLU (OAP, plan de zonage ou même règlement). L'absence de traduction concrète du PADD dans les autres documents, pose question sur le caractère opposable des orientations. A titre d'exemple, le PADD mentionne une offre de logements plurielle avec la production de typologies diverses et économes en consommation d'espaces. Or, les OAP ne reprennent pas cette réflexion. De même pour les énergies renouvelables.

E/ En matière d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ont été élaborées pour mieux encadrer les constructions à réaliser dans certains futurs secteurs d'urbanisation. Le document est assez clair. Toutefois, les plans ne permettent pas de projeter l'organisation d'ensemble notamment celle des constructions. Les objectifs sont définis quantitativement mais de manière partielle (fixation d'un ratio de logements / hectare).

Sur ces secteurs, les nouvelles constructions devront donc respecter les OAP. Ces dernières sont peu prescriptives sur l'implantation des constructions, le découpage parcellaire, les réseaux ou la programmation. Le modèle pavillonnaire semble privilégié et une diversification de l'offre de logements n'est pas prévue (aucune projection sur les formes urbaines que pourraient accueillir ces zones comme un petit collectif ou du logement intermédiaire). Les secteurs « encadrés » par les OAP prévoient l'organisation générale, l'aménagement des espaces publics (notamment la desserte interne, les accès, les espaces verts et paysagers) et les liaisons par déplacements doux. Ils tiennent également compte des éléments du patrimoine naturel et paysager existant à préserver ou à créer afin d'éviter les conflits d'usage entre habitat et espaces agricoles.

F/ En matière de règlement

Le règlement associé aux différents secteurs mérite d'être complété ou explicité afin de correctement préciser les dispositions générales du titre 1. En effet, le Département s'interroge sur les destinations et sous destinations (pages 8 à 10). Par exemple, l'installation d'énergie renouvelable n'est possible que s'il s'agit d'équipements d'intérêt collectif et services publics avec pour sous destination des « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilées », ce qui signifie qu'en l'état, le règlement n'autorise aucune construction d'équipements d'énergie renouvelable portée par un particulier ?



**Direction Générale Adjointe
Investissements et Territoires**

*Direction Territoires et Développement Durable
Service Logement, Habitat et Urbanisme*
Dossier suivi par Sylvie Saint-Martin
Tél : 05.62.67.31.24
ssaint-martin@gers.fr

AUCH, le

19 AVR. 2022

Monsieur le Maire,

Dans le cadre de la consultation des Personnes Publiques Associées, conformément au code de l'urbanisme, vous avez sollicité l'avis du Département du Gers sur votre projet de Plan Local d'Urbanisme transmis le 24 janvier dernier.

Après lecture des différents documents, j'ai l'honneur de vous faire part des observations établies sur ce projet que je vous remercie de bien vouloir examiner.

La Direction Territoires et Développement Durable (DTDD) se tient à votre disposition pour tout complément d'information.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'assurance de mes meilleurs sentiments.

Le Président,

Par délégation,
Le Directeur Général des Services

Robert ROUQUETTE

Monsieur Vincent GOUANELLE
Maire
Conseiller Départemental
Au village
32370 BOURROUILLAN

