



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur l'élaboration du plan local de l'urbanisme (PLU)
de Bourrouillan (32)**

N°Saisine : 2022-010191

N°MRAe : 2022AO39

Avis émis le 20 avril 2022

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 27 janvier 2021, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Bourrouillan (32) pour avis sur le projet d'élaboration de son PLU.

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 20 octobre 2020) par Yves Gouisset et Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 28 janvier 2022.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

La commune de Bourrouillan (1 531 habitants, INSEE 2018), dans le Gers, porte un projet d'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) afin de permettre l'accueil d'environ 50 habitants supplémentaires à l'horizon 2035. Le projet prévoit notamment de conforter le centre bourg et deux hameaux résidentiels et de redynamiser l'activité touristique.

La MRAe recommande de réexaminer les ambitions de croissance démographique afin de retenir un scénario en cohérence avec les perspectives locales et avec le rôle de la commune de Bourrouillan au sein de l'armature urbaine du projet de SCoT de Gascogne.

Sur le volet biodiversité, la MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic écologique de terrain sur l'ensemble des secteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par la mise en œuvre du plan. Elle recommande de préserver strictement les secteurs à enjeux écologiques identifiés (ripisylve, zone humide, boisement en zone Natura 2000...).

Le phénomène de mitage constitue un élément marquant du paysage communal. Dans une logique de réduction des déplacements motorisés, la MRAe recommande de recentrer davantage l'urbanisation sur le centre-bourg et d'interroger l'articulation entre les perspectives d'accueil de nouvelles populations et les potentialités de développement des transports en commun à l'échelle du SCoT de Gascogne.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie a été saisie par la commune de Bourrouillan (32) pour rendre un avis dans le cadre de l'élaboration de son PLU et sur la base du rapport de présentation.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public, les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

En application de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale est joint au dossier d'enquête publique.

2 Présentation de la commune et du projet de plan local d'urbanisme

La commune de Bourrouillan (160 habitants, INSEE 2018) se situe dans le nord-ouest du département du Gers entre Auch (54 km) et Mont-de-Marsan (44 km). Située à 16 kilomètres au sud-ouest de Eauze (3 975 habitants) et à 10 km au nord de Nogaro (2 027 habitants), elle est considérée, selon l'INSEE, comme une commune isolée hors influence des pôles urbains.

Bourrouillan fait partie de la Communauté de communes du Bas-Armagnac, qui compte 26 communes et regroupe une population d'environ 8 700 habitants. La commune n'est incluse dans aucun SCoT aujourd'hui opposable, mais se situe dans le périmètre du futur SCoT de Gascogne dont l'élaboration, en cours, a été prescrite le 3 mars 2016.

L'habitat, dispersé, se répartit entre le bourg et plusieurs hameaux ou ensembles agricoles disséminés sur le territoire. L'activité de la commune se caractérise par la forte présence de l'agriculture. L'occupation des sols de la commune, telle qu'elle ressort de la base de données d'occupation des sols Corine Land Cover (CLC), est marquée par l'importance des territoires agricoles (94,9 % en 2018).

La commune de Bourrouillan est dotée d'un réseau hydrographique dense associé à des espaces boisés. L'analyse des éléments bibliographiques montre également la présence de plusieurs zones humides, majoritairement intégrées dans le zonage des ZNIEFF.

La richesse écologique du territoire est marquée par la présence :

- de sept corridors de la trame bleue identifiés dans le schéma régional de cohérence écologique de l'ancienne région Midi-Pyrénées (SRCE) ;
- d'un site Natura 2000 : « *Réseau hydrographique du Midou et du Ludon* » ;
- de deux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), une zone de type I « *Etang et bois de l'Escoubillon* » et deux zones de type 2 « *La Douze et milieux annexes* » et « *Réseau hydrographique du Midou et milieux annexes* » ;

Le projet communal fixe à travers son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) deux grands axes :

- un projet de territoire ancré sur l'identité Bourrouillanaise :
 - protéger les espaces naturels pour renforcer leurs fonctions écologiques ;
 - valoriser l'identité du territoire en préservant les composantes patrimoniales et paysagères ;
 - soutenir l'activité agricole.
- un projet de territoire maintenant la dynamique Bourrouillanaise :
 - se donner les moyens de maintenir et renouveler durablement la démographie communale ;
 - s'appuyer sur la trame urbaine traditionnelle pour accompagner le développement de Bourrouillan ;
 - se doter d'outils améliorant la qualité de vie sur le territoire et favorisant le lien social

La commune de Bourrouillan, porte un projet d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) afin de permettre l'accueil d'environ 50 habitants supplémentaires à l'horizon 2035. Le projet prévoit notamment de conforter le centre bourg et deux hameaux résidentiels et de redynamiser l'activité touristique.

3 Enjeux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de révision du plan local d'urbanisme résident dans :

- la limitation de la consommation d'espaces ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation du cadre de vie ;
- la prise en compte des objectifs de transition énergétique, dans un contexte de changement climatique.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le projet d'élaboration du PLU de Bourrouillan doit contenir un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Or, la MRAe relève que le choix des secteurs de projet n'est pas justifié au regard des solutions de substitution raisonnables à l'échelle du territoire. La MRAe constate par ailleurs le recours abusif du terme dent creuse dans l'argumentaire des OAP du Centre et du Sucouret.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU en particulier concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R.151-3 - 4° du code de l'urbanisme)

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Limitation de la consommation d'espace

Le processus de décroissance démographique identifié à partir du milieu du XIX^{ème} siècle à Bourrouillan se poursuit jusqu'en 2013 où le seuil de population le plus bas est atteint en passant sous la barre des 150 habitants. Depuis 2013, le territoire gagne de nouveau des habitants, une progression se traduisant par un gain de 10 habitants en 5 ans. Le projet communal envisage l'accueil de 50 nouveaux habitants à l'horizon 2035, soit une croissance annuelle de 1,5 % s'appuyant sur la tendance passée de 2013-2018 (1,4 %/an).

La MRAe relève que l'objectif de croissance démographique (+1,5 %/an) visé sur 15 ans n'a jamais été atteint depuis 1968 (donnée INSEE) et qu'en dehors de la période 2013-2018 la commune voit sa population diminuer depuis 1982.

Les données INSEE indiquent un taux de croissance démographique moyen de l'ordre de 0,4 % dans un rayon de 10 km autour de la commune de Bourrouillan (donnée INSEE) et de l'ordre de 0,1 % dans les rayons de 20 et 30 km autour de la commune sur la période 2013-2019.

Il est donc attendu des éléments de justification objectifs et concrets permettant de donner corps au scénario de croissance démographique retenu. Il est notamment attendu des précisions sur le rôle de la commune de Bourrouillan au sein de l'armature du futur SCoT de Gascogne.

La MRAe recommande de justifier le scénario démographique retenu ou à défaut de justification probante, de revoir ce scénario à la baisse.

Sur la base de ce scénario démographique, la commune estime un besoin de création de 30 nouveaux logements à l'horizon 2035, soit un rythme annuel d'environ 2 logements par an de 2022 à 2035.

La MRAe relève une hausse du nombre moyen d'occupants par résidence principale en 2018 (2,25). Si cette tendance se confirme, avec un nombre moyen d'occupants par résidence principale de 2,25 en 2018, le besoin en logement pour accueillir 50 habitants supplémentaires n'est donc pas de 30 mais de 22 logements.

Par ailleurs, il est indiqué que la part de logements vacants sur la commune a diminué par rapport au taux de vacance de 7,6 % (7 logements) résultant des données statistiques INSEE de 2018. Il aurait été opportun d'en préciser le nombre en 2022 et de les cartographier, afin notamment d'apporter des éléments venant justifier d'une réelle « *absence de logements disponibles pour l'accueil de nouveaux ménages* ».

La MRAe recommande de justifier le besoin en logement au regard de l'évolution pressentie de la taille des ménages et en portant une analyse actualisée sur la part de logement vacants.

Sur le plan formel, le rapport de présentation ne propose pas une analyse de la consommation de l'espace de la dernière décennie en revanche les objectifs en termes de densité future sont clairement présentés.

Afin de réduire la consommation d'espace, la densité projetée sur le développement est estimée entre 6 à 8 logements par hectare (contre 1,8 logements par hectare sur les 10 dernières années) pour une consommation d'espace maximale de 5 ha. Malgré une évolution significative de la densité au regard de celle observée sur les dix dernières années, la MRAe estime, compte tenu des objectifs nationaux de modération de la consommation d'espace, que d'aussi faibles densités ne peuvent s'envisager dans le contexte actuel de recherche de sobriété foncière.

5.2 Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

L'évaluation environnementale ne présente pas d'inventaires des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan (OAP, zone UL², zone Ah³, emplacement réservés...) ni d'étude de détermination et de délimitation des zones humides potentielles (pourtant nombreuses sur la commune).

L'analyse de l'évaluation des incidences des zones susceptibles d'être touchées de manière notable présentée dans le rapport de présentation (p.229 de l'évaluation environnementale) est jugée trop sommaire.

Compte tenu notamment de la présence de secteurs à enjeux environnementaux sur la commune (Natura 2000, ZNIEFF, etc.), la MRAe considère qu'un diagnostic écologique de terrain doit être réalisé, en se basant sur une description des habitats naturels et des espèces protégées potentiellement présents, en intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux. Ce diagnostic doit permettre de déterminer si des investigations complémentaires ciblées sont nécessaires (présence potentielle d'espèces protégées).

Il convient également de présenter la méthodologie appliquée (bibliographie consultée, dates et nombre de passages terrain, conditions météorologiques, qualification des intervenants, association ou experts sollicités...).

2 Zone à vocation touristique

3 La zone Ah, constituée d'un hameau agricole, permet la création de nouveaux logements.

La MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic écologique de terrain en se basant sur une description des habitats naturels et des espèces protégées, intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux sur l'ensemble des secteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par la mise en œuvre du plan.

Concernant la traduction réglementaire de la trame verte, le projet de PLU prévoit un classement en zone N des étangs, des fonds de vallon, et d'une grande majorité de boisements. Toutefois, la méthodologie du classement en zone N n'est pas présentée et la délimitation de la zone N n'est pas justifiée au regard des enjeux écologiques.

Plusieurs haies à préserver sont identifiées dans le règlement graphique au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme⁴. La MRAe relève que les ripisylves, bien que classées en zone N, ne bénéficient d'aucune protection stricte.

La MRAe relève également que la zone A qui longe le ruisseau de Lau est constituée d'un boisement en zone Natura 2000 (Cf. carte ci-dessous).



*Photo aérienne et règlement graphique au niveau du ruisseau de Lau
(zone A boisée en zone natura 2000)*

La commune compte de nombreuses zones humides associées au réseau hydrographique. L'action 1 du PADD prévoit la préservation des composantes locales de la trame verte et bleue et notamment des zones humides. La MRAe rappelle que les zones humides sont des milieux remarquables support de biodiversité et nécessaires au fonctionnement écologique. Leur préservation est donc primordiale. Il est donc important de privilégier une identification claire et précise dans les documents d'urbanisme, associée à des prescriptions d'inconstructibilité ou d'aménagement stricts.

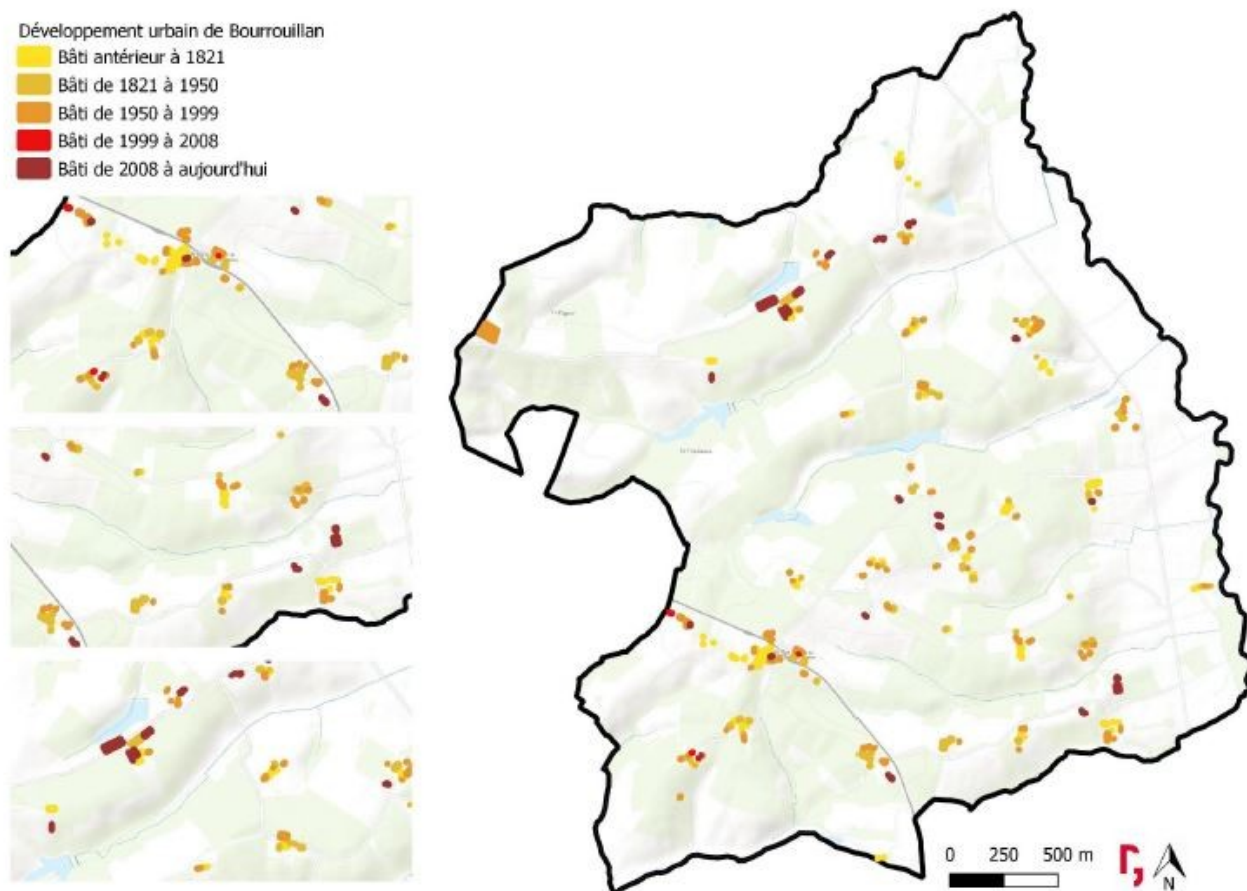
La MRAe recommande de justifier la délimitation de la zone N au regard des enjeux écologiques identifiés à partir d'un prédiagnostic bibliographique et de terrain.

La MRAe recommande d'identifier clairement les ripisylves et les zones humides dans le document graphique via un zonage indicé (ex : Nzh) inconstructible et non aménageable afin de garantir leur préservation.

4 Article L151-23 : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation »

5.3 Transition énergétique

Le phénomène de mitage constitue un élément marquant du paysage. L'habitat, dispersé, se répartit entre le bourg et plusieurs hameaux ou ensembles agricoles disséminés sur le territoire.



Carte issue du rapport de présentation

Or, à ce stade, le projet de PLU ne contribue pas à réduire le mitage de l'espace rural. Au contraire, le projet de PLU permet le développement des hameaux en zone Uc et Ah. La MRAe estime que l'urbanisation doit être recentrée autour du tissu urbain existant au niveau du centre-bourg.

Le rapport de présentation précise que « *ni la marche à pied, le vélo, les deux roues ou les transports en commun ne sont utilisés pour aller travailler* » (p.38 du rapport de présentation). Cette utilisation massive de l'automobile découle du positionnement des pôles d'emplois qui limite l'utilisation des modes de déplacements actifs (marche, vélo), et la desserte de transports en commun inexistante sur la commune (p.39 du rapport de présentation). À ce titre, la MRAe rappelle que la maîtrise du développement des territoires intercommunaux permet, en s'appuyant sur une armature territoriale hiérarchisée, de limiter les besoins de déplacements motorisés et la dépendance à l'usage de la voiture individuelle. Aussi, la MRAe insiste sur la nécessité d'interroger le scénario de croissance démographique retenu (actuellement largement supérieur à la moyenne constatée sur un rayon de 10, 20 et 30 km autour de Bourrouillan) au regard des potentialités de desserte en transport en commun. Un scénario de croissance modéré doit être privilégié pour les communes qui ne présentent pas de potentialité en matière de développement des transports en commun.

La MRAe recommande de recentrer davantage l'urbanisation sur le centre-bourg afin de ne pas aggraver le mitage de l'espace rural.

Elle recommande d'interroger l'articulation entre les perspectives d'accueil de nouvelles populations et les potentialités de développement des transports en commun à l'échelle du SCoT de Gascogne.