

A Auch, le 2 septembre 2021

AVIS 2021_P16 SUR LE PROJET DE PLU DE LA COMMUNE DE BEZOLLES

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 24 au 30 août 2021,

Points de repère

La commune de Bezolles est membre de la Communauté de Communes Artagnan en Fezensac. Elle a prescrit l'élaboration d'un PLU, le 2 avril 2010, a approuvé le projet le 18 mars 2014. Le 24 mai 2016 le PLU a été annulé par le TA de Pau, la commune ayant apporté des modifications au projet arrêté n'ayant ni fait l'objet de demandes dans le cadre de la consultation des PADD, de l'enquête publique, du rapport au commissaire enquêteur, ni d'information des membres du conseil municipal. Les modifications portaient sur :

- le déclassement d'un terrain en zone naturelle (ZN) au profit de la Zone Agricole(ZA)
- la création d'une zone IAU1
- l'augmentation des 10 % des zones Ua et Ub

Le 10 juin 2021, la commune a saisi le Syndicat mixte du SCoT de Gascogne pour avis sur le projet de PLU ré-arrêté le 6 mai 2021.

Description du projet de PLU

Le projet de PLU de la commune de Bezolles s'articule autour de 6 orientations.

La première orientation, vise à renforcer la position centrale du bourg en ce qui concerne l'habitat et les activités. Aussi, la commune souhaite compter 175 habitants d'ici 2030, correspondant à une augmentation de 30 habitants en 10 ans et à une croissance annuelle de 1,78 % par an. Le besoin en logements est estimé à 22 : 14 pour accueillir de nouveaux habitants et 8 pour répondre au desserrement des ménages. Le besoin en foncier pour produire ces 22 logements (1,5 par an) est estimé à 2,6 ha. Le scénario de développement s'articule autour de 6 sorties de vacances, de 3 changements de destination, 4 logements en densification de dent creuse et 13 répartis sur deux zones d'urbanisation future en extension totalisant 1.78 ha et faisant l'objet d'OAP qui flèchent indifféremment une ou plusieurs opérations d'ensemble, avec du logement pavillonnaire.

La commune souhaite également permettre l'installation de petits artisans sur son territoire si l'éventualité se présente.

L'orientation n°2 vise à maintenir un hameau dans un objectif patrimonial et de valorisation agricole en prenant en compte des contraintes techniques. Il s'agit de permettre l'urbanisation en dents creuses du hameau de Soulan où le PLU prévoit également une extension limitée pour permettre l'optimisation de l'utilisation de l'espace et préserver le patrimoine architectural et naturel existant.

La troisième orientation vise à mettre en valeur la trame verte et bleue et préserver le patrimoine bâti. Il s'agit de stopper l'habitat diffus pour éviter les conflits d'usage, permettre le développement des exploitations agricoles plus particulièrement sur les terres présentant un réel potentiel agronomique, de conserver le paysage naturel typique de la commune, de respecter les diverses zones de protections naturelles et de prendre en compte les contraintes pédologiques des sols en matière d'assainissement autonome ainsi que la disponibilité des réseaux au niveau des nouvelles zones constructibles. Il s'agit également de préserver le réseau hydrologique et le couvert forestier ou les alignements d'arbres qui participent à la qualité paysagère et environnementale du territoire et de préserver un élément du patrimoine.

L'orientation n°4 concerne le développement économique et vise à préserver les activités commerciales existantes, à pouvoir accueillir de nouveaux artisans (centre bourg), des entrepreneurs si leur installation ne remet pas en cause le cadre de vie et de préserver l'activité agricole.

L'orientation suivante (n°5) évoque le monde agricole et ambitionne de conserver les terres agricoles la préservant de l'urbanisation (bourg, hameaux) et de permettre aux agriculteurs de diversifier leurs sources de revenu, notamment en autorisant le changement de destination de quelques bâtiments agricoles sous certaines conditions.

Enfin, l'orientation n° 6 concerne le développement touristique et vise à valoriser les sentiers de randonnées et à les mettre en relation avec le patrimoine communal bâti présentant un intérêt architectural, historique.

L'analyse du projet de PLU au regard du SCoT de Gascogne

Le SCoT de Gascogne s'articule autour de défis et ambitions que sont la « ruralité », valeur fédératrice et une ambition de développement partagée et volontariste qui se traduit par 34 000 habitants supplémentaires, 10 000 emplois une réduction de 50% sa consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à l'horizon 2030 et de 60% à l'horizon 2040.

Le SCoT de Gascogne vise à promouvoir un développement plus équilibré et plus maillé du territoire où chaque commune a un rôle à jouer. Il s'agit d'abord de conforter un maillage territorial à plusieurs niveaux de polarités et de reconnaître un rôle, des fonctions et des responsabilités à chacun. L'armature du SCoT se décline en 5 niveaux. Dans l'armature du SCoT de Gascogne, la commune de Bézolles est identifiée comme une commune rurale, lieu de vie du quotidien que le projet de SCoT vise à conforter. Elle a ainsi un rôle dans le quotidien des habitants (commerces, équipements ou services). La desserte est indispensable pour permettre aux habitants de se rendre dans les pôles structurants voisins (notamment Vic-Fezensac niv 2 ; Castera-Verduzan niv 4) pour travailler, consommer ou/et étudier. Elle est support du cadre de vie naturel et agricole et son développement urbain est mesuré au regard de ses besoins et en respectant ses spécificités et richesses locales.

Les objectifs du SCoT sont déclinés au niveau des intercommunalités du périmètre du SCoT. Chaque intercommunalité organise sa répartition entre ses communes membres au regard de l'armature du SCoT. Cette donnée doit être prise en compte dans la définition du projet du PLU. Par ailleurs, la croissance annuelle démographique du territoire du SCoT à l'horizon 2040 est estimée de 0,75 %. Dans le cadre de ce projet pour la communauté de communes Artagnan en Fezensac elle est estimée à 0.59 %. Pour rappel ce développement sur les 10 dernières années est de - 0.27%/an.

Le SCoT de Gascogne vise à économiser et optimiser le foncier. Il s'agit de mobiliser et optimiser l'existant en priorisant le développement dans 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.

Comment comprendre l'estimation des surfaces nécessaires au projet ? Quels arguments justifient le besoin foncier ? Quels chiffres faut-il retenir quand la démonstration pointe tour à tour un delta, une marge, un taux de rétention diminuant d'office le potentiel de densification de 50 % ? Qu'est-ce qui sous-tend l'anticipation d'une spéculation foncière traduite par la multiplication par deux du besoin en foncier nécessaire (cf. RP p.142).

En matière de zonage, comment a été définie la surface du secteur UB du hameau de Soulan quand le PADD y flèche une extension ?

Par ailleurs, comment la desserte de l'aménagement proposé dans l'OAP secteur ouest contribue-t-il à la gestion économe du foncier ?

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 au besoin de tous les publics et des logements de typologies, de formes et de statuts d'occupation différents seront proposés.

Comment à travers des OAP visant uniquement la construction pavillonnaire, le projet répond-il à la diversité des besoins en logements des habitants ?

Quels sont les éléments de justification venant confirmer le besoin de 22 nouveaux logements (besoin lié au desserrement des ménages ou accueil de nouvelle population, demande sur la commune en termes de permis demandés/accordés/refusés) ? Quels sont les besoins diversifiés en logements des habitants et comment le projet communal y répond tant par la forme urbaine que par le statut d'habiter ?

Le SCoT de Gascogne vise à promouvoir et à susciter un développement économique créateur de richesses et d'emplois.

Il s'agit de répondre aux besoins d'emplois consécutifs à l'accueil d'habitants et promouvoir le développement des activités productives.

Quel type de développement économique souhaite la commune ? Les éléments du dossier ne permettent pas de l'appréhender. Exemple : le projet prévoit la possibilité de faire du développement économique dans l'ensemble des zones U et AU. Il en est de même avec le souhait de la commune évoqué dans le RP p.144, de concentrer les activités dans les différentes zones économiques existantes et identifiées du PLU afin de limiter la dispersion des activités et concentrer les flux et mutualiser les déplacements. Où sont ces zones ? Comment et où sont localisées les réserves foncières évoquées dans le RP p.90 ? Quelle est la vocation des projets qui y seraient fléchés ? Sont-ils prévus pour l'accueil d'artisans et/ou d'entrepreneurs ?

En matière de tourisme, le PADD communal vise uniquement le développement de sentiers de randonnées sans mentionner une nouvelle activité de loisir autour de la pratique de l'ULM. Cette activité fait l'objet du règlement graphique et d'une OAP ciblant l'essor touristique de la commune.

Remarques complémentaires sur le dossier au regard du SCoT de Gascogne

Rapport de présentation

En préalable, il convient de noter que les éléments permettant de comprendre l'intégration de la commune dans son contexte territorial sont nécessaires au moment du diagnostic du projet pour appréhender le rôle de la commune à différentes échelles et en tirer des enjeux. Pour Bezolles, c'est notamment le cas pour :

- la Communauté de Communes Artagnan en Fezensac
- le PETR du Pays d'Armagnac
- le futur Parc Naturel Régional d'Astarac
- le SCoT de Gascogne

Concernant le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de Gascogne, il convient de commencer par expliquer ce qu'est un SCoT et quel est le lien avec le Plan Local d'Urbanisme : celui-ci est un des outils qui contribue à la mise en œuvre du SCoT et pour ce faire, il doit être compatible avec le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCoT. La compatibilité établit un principe de non-contrariété de la norme inférieure avec la norme supérieure. Autrement dit la norme inférieure ne doit pas empêcher la mise en œuvre de ce que prévoit la norme supérieure. Aussi, un document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document, et contribue même partiellement, à sa mise en œuvre.

Ensuite, il convient d'expliquer que le SCoT de Gascogne est un document de planification élaboré à une échelle couvrant une large partie du département du Gers et que son élaboration est cours avec la volonté de solidarité entre les territoires et de contribuer au rééquilibrage des différents territoires tout en respectant les spécificités de chacun : 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.

Le périmètre du SCoT de Gascogne a été défini par l'arrêté préfectoral du 18 septembre 2014 et modifié par celui du 8 mars 2017. Il compte 3 PETR, 13 EPCI, 397 communes, 179 000 habitants et couvre 56000 km²

Un Syndicat mixte a été créé le 25 juin 2015 et a prescrit l'élaboration du SCoT par délibération le 3 mars 2016.

Après la phase de diagnostic, les élus ont élaboré le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) constituant le projet politique du territoire du SCoT de Gascogne et exprimant les ambitions pour le territoire à l'horizon 2040 concrétisées à travers des grandes orientations d'aménagement. Le PADD du SCoT a été débattu le 19 décembre 2019 et à nouveau le 8 juillet 2021, notamment sur les objectifs de consommation foncière au regard de la loi Climat et Résilience qui a été promulguée le 22 août 2021 et les conséquences de la crise sanitaire.

Il convient également, afin que les élus de la commune et au-delà les futurs lecteurs du projet communal appréhendent son articulation, dans un rapport de compatibilité, avec le SCoT d'évoquer le contenu du PADD du SCoT de Gascogne fruit d'une réflexion partagée au niveau de 397 communes. La rédaction, entre guillemets, suivante est proposée :

« Parce que la ruralité, dans son authenticité, sa vivacité et son innovation, est une valeur fédératrice du Gers, le projet de SCoT de Gascogne s'en saisit comme élément central et en fait un atout. Il choisit de la valoriser pour faire gagner le territoire en attractivité, en s'appuyant sur son patrimoine agricole, naturel et historique.

Aux portes de la Nouvelle-Aquitaine, de la métropole toulousaine et de grandes agglomérations (Tarbes, Agen, Mont-de-Marsan, Montauban), le territoire du SCoT de Gascogne est structuré autour d'Auch et d'un réseau de nombreuses villes de tailles diverses qui fournissent aux habitants, logements, emplois, services, commerces et équipements. Autant de forces, sur lesquelles s'appuie le projet, qui doivent permettre au territoire de prendre sa place dans les dynamiques régionales et métropolitaines, sans ignorer les enjeux environnementaux et de changement climatique et sans sacrifier l'authenticité et l'identité du territoire.

Pour cela, des évolutions s'imposent. Pour les engager, l'amélioration des infrastructures, quelles qu'elles soient, et le questionnement de l'attractivité résidentielle et économique sont nécessaires. L'heure est donc à l'inversion des tendances et à la construction d'une stratégie de développement cohérent, solidaire et complémentaire d'un secteur à l'autre du territoire. Le projet envisage l'accueil démographique et économique de façon plus équilibré sur le territoire. A l'homogénéisation et l'uniformisation, il préfère la modulation qui tient compte des différentes spécificités et capacités des territoires.

Le projet s'articule autour de 3 axes :

Axe 1 territoire ressource

Un patrimoine naturel et bâti riche et diversifié, de nombreux attraits paysagers, culturels, évènementiels et de loisirs, des produits d'excellence à forte notoriété, un territoire qui incarne la convivialité et l'art de vivre à la campagne... autant de ressources locales qui caractérisent le territoire du SCoT de Gascogne et constituent des supports pour un cadre de vie attrayant préservé, et pour un développement économique

endogène... mais autant d'atouts que les pressions urbaines et les pratiques agricoles risquent de fragiliser au même titre que l'environnement et la qualité de vie.

Aussi, le projet choisit de valoriser ses ressources locales et de tirer parti des spécificités territoriales pour répondre au défi de la préservation du cadre de vie et de la pérennisation des activités. Il s'appuie sur l'agriculture, fait la part belle aux énergies renouvelables, au développement éco-responsable et mise sur le tourisme vert.

Axe 2 territoires acteur de son développement

Le développement (notamment au nord et à l'est) de notre territoire est sous l'influence de l'attractivité économique, commerciale, touristique de nos voisins créant des rapports déséquilibrés. Pour autant le territoire dispose de ses propres atouts : un tissu économique diversifié s'appuyant sur ses propres ressources et des secteurs porteurs de dynamiques économiques territorialement différenciés.

Aussi, pour gagner en attractivité le projet vise à construire des coopérations avec les territoires voisins, à faciliter les échanges, tout en anticipant les évolutions pour les accompagner. Bien entendu, il s'assure aussi de permettre aux entreprises déjà existantes de continuer à être prospères et innovantes.

Axe 3 territoires des proximités

Le quotidien, au sein du territoire du SCoT de Gascogne, est organisé autour de communes de tailles diverses qui permettent aux habitants d'accéder à des services, des emplois, des équipements et des commerces... mais dans certains secteurs, la dispersion de la population associée au vieillissement isolent les habitants et dans d'autres, c'est la pression démographique de la métropole toulousaine qui les éprouve.

Aussi, la redynamisation des centralités, le maintien des services publics de proximité, la mobilité dans et entre les territoires, la lutte contre les déserts médicaux sont autant d'objectifs portés par le SCoT de Gascogne... proximité, solidarité territoriale, qualité de vie et préservation des espaces agro-naturels en constituent des lignes directrices.

Il convient également de préciser que le PADD du SCoT de Gascogne exprime l'ambition du projet portée par chaque territoire et qu'il prévoit un rôle pour chaque commune. Parce que proximité, équilibre et maillage sont essentiels pour garantir une meilleure répartition du développement, le projet reconnaît à chacune des 397 communes, de par leur influence et leur rayonnement les unes par rapport aux autres, un rôle spécifique dans l'organisation du quotidien des habitants. Une armature territoriale est ainsi constituée pour y adosser des objectifs différenciés, des responsabilités adaptées : population, activités et commerces, équipements et services, logements...Chaque commune a ainsi des responsabilités adaptées, des droits et des devoirs, et contribue au maillage territorial.

Le SCoT vise aussi une modulation territoriale de l'ambition démographique. Moduler l'ambition démographique c'est définir des principes d'accueil d'habitants pour chaque territoire. Au sein du SCoT de Gascogne, la concrétisation de la modulation territoriale c'est la possibilité pour chaque commune d'envisager un développement pour répondre aux besoins de sa population actuelle mais également à ceux des nouveaux habitants, pour maintenir ses équipements et services, notamment scolaires. C'est aussi tenir compte des dynamiques extérieures et structurer le maillage des communes du territoire.

L'ambition économique fait également l'objet d'une modulation territoriale. La répartition de l'accueil économique est envisagée dans une vision de cohérence, de solidarité et de complémentarités territoriales qui doit rompre avec la période passée qui a conduit à de nombreux développements économiques opportunistes et concurrentiels. Ainsi, il s'agit de coordonner et articuler le développement de l'économie présentielle au développement démographique, l'un se nourrissant de l'autre, et de favoriser le

développement des activités productives en les orientant sur les communes structurantes. Plus généralement, il s'agit de flécher le reste du développement dans le tissu urbain et dans les zones d'activités existantes, dans un souci de préservation de la vitalité économique des centres-bourgs et de préservation des ENAF.

Pour finir le SCoT vise un développement plus vertueux. Pour répondre à l'ambition démographique et économique du territoire tout en préservant les espaces agricoles, naturels et forestiers, les collectivités devront contenir la dispersion et l'éparpillement des développements économique et démographique en les priorisant dans le tissu urbanisé existant. Si extension il doit y avoir, elle devra se faire en continuité du tissu urbanisé. Bien entendu, la consommation devra tenir compte des objectifs d'accueil économique et résidentiel afin de maintenir les atouts et spécificités des territoires. Des transitions qualitatives entre espaces urbains et agro-naturels devront être recherchées. »

P.14 Date de prescription du PLU de Bezolles le 2 avril 2020. S'agit-il de la date de reprise de la procédure ou de report ?

P.26 Majorité des logements de 1 pièce sur la commune en 2012 (58,5%) en 2012 ?? Inversion avec 5 pièces

P.143 Un réseau collectif sera probablement créé pour les zones AU : attention aux formulations hypothétiques, renvoi à la partie 1.4 Améliorer la qualité de l'eau vis-à-vis des pollutions de toutes origines, vise à améliorer la qualité des rejets d'assainissement, notamment en conditionnant l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à urbaniser à leur capacités de traitement existantes ou programmées des stations d'épuration collectives ainsi qu'à leur rendement.

PADD

Le PADD est construit autour de 3 parties : orientations du projet communal, thématiques ciblées par le PADD, et objectifs de modération de la consommation de l'espace. La rédaction des orientations du PADD n'est pas harmonisée. Si les 3 premières orientations expriment des thématiques objectivées, les 3 dernières expriment des sujets dans leur formulation sans lien avec le territoire. Cette rédaction ne permet de comprendre le projet communal. Par ailleurs, comment faut-il comprendre la partie « thématiques ciblées par le PADD » ? Quel lien avec les orientations ? Avec les objectifs de modération ?

De plus, les chiffres tout au long du dossier ne sont pas harmonisés, et compliquent aussi l'appréhension du projet. Exemple l'estimation du besoin en logement

- PADD : 1,5 habitations par an sur 10 ans soit 17 logements (13 en extension et 4 en dents creuses) p.4, ou doit-on comprendre construction de 17 logements + 5 en réhabilitation
- RP p.94 explication des choix : 22 nouveaux logements sont fléchés (14 accueil de nouvelles populations + 8 maintien de l'actuelle)
- RP p 142 analyse des incidences du projet : construction de 15 logements...

Conclusion

Si le Syndicat mixte comprend les difficultés traversées par la commune pendant les 11 longues années de procédure il relève cependant un grand nombre de faiblesses tant dans la structuration que dans la rédaction du projet. Au-delà d'en rendre difficile l'appréhension par tout un chacun, le dossier ne fait pas apparaître la dimension stratégique d'un PLU comme en témoignent les outils de mise en œuvre. En outre, ces éléments fragilisent le dossier au niveau juridique.

Par ailleurs, le Syndicat mixte, bien que créé post délibération prescrivant l'élaboration du PLU et les modalités de concertation, regrette de ne pas avoir été associé en amont et pendant la reprise de procédure pour amener des éléments indispensables pour inscrire le projet communal en compatibilité avec les orientations du SCoT de Gascogne et ainsi contribuer à sa mise en œuvre. Cela dans l'objectif également, d'éviter pour la commune, la nécessité de revoir dans des délais rapides son document afin de s'inscrire, à postériori, dans les orientations et objectifs du SCoT.

Aussi, il convient d'informer la commune sur ces risques et de lui proposer un éventuel accompagnement dans le cadre d'un travail tripartite (Syndicat mixte du SCoT, commune et intercommunalité Artagnan en Fezensac), qui s'inscrirait dans les discussions actuellement menées au niveau intercommunal pour la ventilation des objectifs du SCoT dans chaque territoire.

Le Président,

Hervé LEFEBVRE

