

A Auch, le 2 Septembre 2021

AVIS 2021_P17 SUR LE PROJET DE CARTE COMMUNALE DE LA COMMUNE DE PONSAN-SOUBIRAN

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 2020-C10 du 22 septembre 2020 ajoutant des délégations de pouvoirs au Président pour émettre des avis,

Vu le Code de l'Urbanisme et particulièrement les articles L124-2 et L101-2,

Vu la présentation et les échanges du Bureau sur le projet d'avis, par voie électronique du 24 au 30 août 2021,

Points de repères

La commune de Ponsan-Soubiran est membre de la Communauté de Communes du Val de Gers. Elle est située à 15 min de Masseube, 23 min de Mirande et 40 min d'Auch. Elle fait partie du bassin de vie de Boulogne-sur-Gesse et de la zone d'emploi d'Auch. Elle est constituée principalement d'un centre-bourg implanté sur la rive droite de la Petite Baïse et de plusieurs hameaux dispersés sur le territoire communal.

Le 11 juin 2019, la commune de Ponsan-Soubiran a prescrit, par délibération, l'élaboration de sa carte communale. Le 29 juillet 2021, elle a saisi le Syndicat mixte du SCoT de Gascogne pour avis sur ce projet d'élaboration. Elle est actuellement sous le régime du Règlement National d'Urbanisme.

Le projet de la commune

A travers cette révision, la commune a pour objectif de créer des conditions favorables au maintien de la population locale et à l'installation de nouveaux arrivants, de maîtriser le développement communal et de prévoir les aménagements à venir.

A un horizon de 10 ans, la commune envisage d'accueillir 30 habitants supplémentaires pour atteindre environ 115 habitants en 2030 correspondant à une croissance démographique annuelle de 3,5 % et nécessitant 15 logements supplémentaires (la taille des ménages étant estimée à 2 en

2030) 4 en ZC1 sur 0,65 ha sur le secteur du hameau de l'Enclade et 11 logements en ZC2 sur 2,83 ha répartis sur 3 secteurs (ZC2 Sud du bourg, ZC2 parcelle au Nord du Bourg et ZC2 hameau de A Balagna).

En matière économique, l'objectif du projet communal est de préserver une activité agro-économique, reposant principalement sur un silo à grains. Ainsi, une ZA2 de 0,85 ha à vocation économique est inscrite dans le projet de carte communale.

Du point de vue environnemental, la commune ne compte pas de réservoirs de biodiversité remarquables (type Natura 2000 ou ZNIEFF). En revanche, elle abrite des corridors écologiques fonctionnels, caractérisés par des massifs boisés importants sur le côté Est dominé par les coteaux pour la partie Trame Verte ainsi que de plusieurs mares et le lit majeur de la Petite Baïse au centre de la commune pour la partie Trame Bleue. L'état initial de l'environnement a également identifié un grand nombre d'arbres remarquables ainsi que des réseaux bocagers relictuels et des ripisylves à protéger ou à restaurer. Des enjeux de conservation écologique ont été attribués à chaque parcelle (faible, modéré et fort), le niveau faible indiquant l'absence d'enjeux majeurs et l'urbanisation à prioriser sur ces parcelles, le niveau modéré correspondant à des enjeux patrimoniaux non réglementaires et le niveau fort à des enjeux patrimoniaux réglementaires. Par ailleurs, le SRCE mentionne deux corridors écologiques boisés de plaine à préserver, reliant des réservoirs de biodiversité entre eux, longeant les limites Nord et Est de la commune.

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) les objectifs à atteindre pour un document d'urbanisme et sur les orientations du PADD, celles-ci ayant été débattues en comité syndical le 8 juillet 2021.

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.

Aussi, il vise à promouvoir un développement plus équilibré et plus maillé du territoire où chaque commune a un rôle à jouer. Il s'agit de conforter un maillage territorial à plusieurs niveaux de polarités et reconnaître un rôle, des fonctions et des responsabilités à chacun. Cette armature est basée sur cinq niveaux, reflets du rôle, de l'influence et du rayonnement souhaité et souhaitable pour chaque commune du territoire. Elle doit permettre d'orienter et d'adapter les choix d'aménagement et de développement en fonction des spécificités et des dynamiques de chaque secteur et contribuer à faire des communes structurantes (communes de niveaux 1 à 4) les lieux de vie privilégiés du territoire. Seront ainsi adossés des fonctions et des responsabilités à chaque niveau de polarités, toutes les communes n'ayant pas le même rôle à jouer dans l'organisation territoriale, ni les mêmes capacités de développement.

Dans l'armature du SCoT, la commune de Ponsan-Soubiran est identifiée comme une commune rurale, lieu de vie du quotidien que le projet de SCoT vise à conforter. Elle a un rôle dans le quotidien des habitants (commerces, d'équipements ou de services). La desserte est indispensable pour permettre aux habitants de se rendre dans les pôles structurants voisins pour travailler, consommer, étudier (Masseube, Mirande niv2-, Saint-Blancard niv4). Elle est support du cadre de vie naturel et agricole et son développement urbain est mesuré au regard de ses besoins et en respectant les 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 de carte communale de la commune. 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 Val de Gers, elle est estimée à 0.58 %. Pour rappel ce développement sur les 10 dernières années est de 0.23 %/an. La commune de Ponsan-Soubiran connaît une baisse démographique depuis une quinzaine d'années. Elle compte 85 habitants actuellement (Insee 2018). Le scénario démographique inscrit dans le projet communal vise une croissance de 3,5 % par an à l'horizon 2030. Comment est déterminée ce taux de croissance très ambitieux au regard des périodes passées ? Qu'est-ce qui justifie ce choix, qui plus est au regard de l'objectif ambitieux poursuivi par le SCoT de Gascogne ?

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 est identifié et intégré dans le scénario de développement, le potentiel de gisement en densification et en division parcellaire existants dans les parties déjà urbanisées permettant notamment de justifier le besoin foncier estimé ? (zones constructibles de surface importante en ZC1 (9,65 ha)) délimitées sur 3 secteurs et n'offrant qu'un potentiel de 4 logements sur 0,65 ha et hors village ; ZC2 de Balagna composée d'habitations isolées de part et d'autre de la RD caractérisant plutôt un écart et de l'extension plutôt qu'un véritable hameau aggloméré à densifier) ? Quelles sont les difficultés concrètes à quantifier et à mobiliser liées à la configuration du territoire ? Quels sont les critères préalables au taux de rétention foncière de 30% dans les enveloppes urbaines et à la surface moyenne par lot de 1500m² ?

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.

Quels sont les éléments de justification venant confirmer ce besoin de 15 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 préserver les paysages supports de l'identité rurale du territoire. Il s'agit de préserver la qualité et la diversité des paysages gersois notamment les grands paysages et la mosaïque de paysages ruraux. De la même manière, il vise à préserver et valoriser la trame verte et bleue du territoire. Pour la commune, cela correspond à la trame des milieux agro-pastoraux, la petite Baise et sa zone d'expansion et les milieux boisés des coteaux.

Si un travail important d'inventaire et de caractérisation du patrimoine naturel et écologique a été réalisé dans le cadre de l'état initial de l'environnement, identifiant des arbres remarquables ou des linéaires bocagers à préserver ou à restaurer sur le territoire (RP : p5.8 et 59), le projet ne traduit pas les enjeux liés à la protection de ces éléments de paysage. Pourtant, le Rapport de Présentation évoque p.57, les dispositions de l'article L.111-22 du Code de l'urbanisme permettant à la commune de prendre une délibération pour intégrer la protection de ces éléments paysagers. De plus, les enjeux concernant la présence de deux corridors écologiques boisés à préserver identifiés dans le SRCE ne se traduisent pas concrètement dans le projet.

Remarques sur le dossier

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 Ponsan-Soubiran, c'est notamment le cas pour :

- la Communauté de Communes Val de Gers
- le PÉTR du Pays d'Auch
- le futur Parc Naturel Régional
- le SCoT de Gascogne et la commune dans le SCoT

Concernant le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) de Gascogne, il convient de commencer par expliquer ce qu'est un SCoT et quel est le lien avec la carte communale : celle-ci est un des outils qui contribue à la mise en œuvre du SCoT et pour ce faire, elle 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 PÉTR, 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 différenciées.

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.8 Ponsan-Soubiran appartient au PETR du Pays d'Auch

Des chiffres plus récents peuvent être utilisés pour être le plus en phase avec le démarrage du document, les chiffres INSEE de 2018 sont disponibles.

p.21 en 2009 ~~ha~~ 239 ha

Certaines rédactions ne permettent pas de comprendre de quoi on parle et rendent difficile l'appréhension du dossier :

- p.34 « Cette urbaine ne répond pas aujourd'hui aux valeurs mises en avant par les récentes évolutions réglementaires en termes de gestion économe du foncier que du maintien des qualités paysagères et de la sécurisation des accès le long des linéaires routiers ».
- p.66 Consommation de l'espace « Les données fournies par la DDT montrent que depuis 2009 ce sont 0,76 ha. Auparavant, la superficie cumulée des parcelles supportant un bâti est de :
- 2005 et 2009 0,76 ha, en 2010 0ha ? que doit-on comprendre : que la consommation d'espace est de 0,76 ha entre 2009 et aujourd'hui ? ou qu'il n'y a pas eu de consommation depuis 2009 ? Cette rédaction, ne permet de connaître la dynamique de la construction et de la consommation d'espace sur les années précédant l'élaboration de la carte communale.

Information complémentaire

La Mission Régionale de l'Autorité Environnementale Occitanie a dispensé la commune d'évaluation environnementale ; le projet de carte communale n'étant pas susceptible d'entraîner d'impacts notables sur l'environnement. Pour autant elle a souligné que les fortes projections démographiques et le faible taux d'occupation des logements pourraient conduire à une consommation d'espaces excessive si toutes les possibilités d'urbanisation offertes étaient utilisées.

Conclusion

A travers cette révision, la commune a pour objectif de créer des conditions favorables au maintien de la population locale et à l'installation de nouveaux arrivants, de maîtriser le développement communal et de prévoir les aménagements à venir en recentrant partiellement l'urbanisation sur le centre-bourg.

Le Syndicat mixte relève des faiblesses tant dans la structuration que dans la rédaction et l'explication des choix du projet communal, qui au-delà d'en rendre difficile l'appréhension par tout un chacun, fragilisent le dossier au niveau juridique. En ce sens, il note, par exemple qu'un important et intéressant travail d'identification des milieux naturels, des corridors écologiques et des enjeux liés a été réalisé sans se traduire par la préservation des entités écologiques identifiées.

Par ailleurs, il regrette de ne pas avoir été associé en amont et pendant la 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 posteriori, 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 du Val de Gers), qui s'inscrirait dans les discussions actuellement menées au niveau intercommunal pour la ventilation des objectifs du SCoT dans chaque territoire.

Le Président,

Hervé LEFEVRE

