



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur la 1^{ère} modification du PLU de JEGUN (Gers)

N°Saisine : 2023-012411

N°MRAe : 2024AO5

Avis émis le 02/01/2024

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 10 octobre 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune pour avis sur le projet de modification du PLU de Jegun (Gers).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception 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 par délégation en date du 2 janvier 2024, conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, cette dernière 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 sa présidente.

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 12 octobre et a répondu le 13 novembre 2023.

Le directeur départemental des territoires du Gers a également été consulté le 12 octobre et a répondu en date du 14 novembre 2023.

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 Jegun (1164 habitants, INSEE 2020), dans le Gers, porte un projet de modification de son plan local d'urbanisme (PLU) afin de permettre l'accueil d'environ 250 habitants supplémentaires à l'horizon 2028 par l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation (1,4 ha).

En l'absence d'incidences significatives sur la biodiversité, tout l'enjeu de cette modification réside dans la consommation d'espace envisagée et les justifications apportées par la commune.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU, concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables.

La MRAe relève à ce titre l'absence d'évolution du projet depuis sa décision de soumission à évaluation environnementale en juillet 2022, au sujet notamment de la consommation d'espace, génératrice d'incidences environnementales. Le projet ne propose pas de solutions alternatives notamment pour une meilleure prise en compte des potentialités du tissu urbain de la commune. Le scénario démographique envisagé manque de cohérence avec l'évolution démographique antérieure de la commune. Cette modification a donc à terme une véritable incidence sur la consommation d'espace, constitutive de pressions sur l'environnement et notamment d'émissions de GES, sans quelle soit clairement justifiée.

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

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

La modification du plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Jegun a fait l'objet d'une évaluation environnementale après une soumission au cas par cas le 8 juin 2022². Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe³.

En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, 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 et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables, qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet

La commune gersoise de Jegun (1 164 habitant selon l'INSEE en 2020) se situe à 18 km au Nord Ouest d'Auch, principal pôle économique de la région et à 27 km de la commune de Condom, autre pôle d'attraction important du territoire. La commune est reliée à ces villes par la RD 930 et la RN 930, permettant de s'y déplacer en moins de 20 minutes.

Jegun fait partie de la communauté d'agglomération Grand Auch. Cette dernière est régie notamment par le schéma de cohérence territoriale (ScoT) de Gascogne couvrant la quasi-totalité du département et approuvé depuis le 20 février 2023, après un avis rendu par la MRAe le 27 juillet 2022⁴.

La communauté d'agglomération est par ailleurs en cours d'élaboration d'un plan climat air énergie territorial (PCAET) qui a donné lieu à un avis rendu par la MRAe le 1^{er} octobre 2019⁵. Ce PCAET⁶ et ses objectifs traduits dans le PLU, aurait dû être adopté au plus tard le 31 décembre 2018, alors qu'il n'est toujours pas approuvé.

Le territoire de la commune de Jegun abrite peu d'éléments de biodiversité remarquable et ne fait l'objet d'aucun zonage spécifique en matière de biodiversité (ZNIEFF, Natura 2000 etc.). Néanmoins, outre ses milieux naturels participant aux fonctionnalités et continuités écologiques, la commune abrite aussi des zones humides situées pour la plupart hors du bourg et des zones boisées.

Le projet de modification du PLU de la commune consiste principalement à ouvrir partiellement à l'urbanisation deux zones, dites zone du « *Plaet* » et du chemin de « *Pelat* » (friches), actuellement fermées à l'urbanisation et classées en zone 2AU, sur une superficie de 1,4 ha. Elle ambitionne de poursuivre l'objectif fixé dans son PADD, élaboré en 2013, de construire 120 logements pour accueillir 253 nouveaux habitants à l'horizon 2028.

2 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022dko172.pdf>

3 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

4 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022ao66.pdf>

5 https://www.grandauch.com/_files/ugd/4d7f72_8ac189379353474ba43acd9953afd6c5.pdf

6 Art. L.229-26 du code de l'environnement : « (...) *Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 ou dans un délai de deux ans à compter de leur création ou de la date à laquelle ils dépassent le seuil de 20 000 habitants* ».

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions, qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est faite au regard des leviers potentiels et des marges de manœuvre, que le document d'urbanisme met en place pour influencer sur les enjeux environnementaux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLU concernent :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- les émissions de gaz à effet de serre.

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

La modification fait l'objet d'une obligation d'évaluation environnementale suite à la décision de la MRAe précitée rendue le 12 juillet 2022, qui a considéré que le projet était susceptible d'impacts sur l'environnement et nécessitait de bénéficier d'une démarche d'évaluation environnementale, du fait notamment :

- d'une justification du projet par un scénario démographique très ambitieux et en inadéquation avec la tendance démographique passée constatée pouvant entraîner une pression sur l'environnement ;
- d'une démonstration insuffisante des besoins d'ouverture à l'urbanisation au regard des besoins et des surfaces constructibles disponibles déjà existantes ;
- de l'absence d'une proposition de solutions de substitution, qui serait moins impactante pour l'environnement ;
- de l'absence de pré-diagnostic environnemental des zones sur lesquelles l'urbanisation est projetée.

La MRAe relève à cet égard, qu'aucune modification n'a été apportée au projet depuis la décision de soumission à évaluation environnementale de juillet 2022, comme l'illustrent les représentations cartographiques ci-dessous.



Extraits cartographiques du règlement proposé dans le dossier de cas par cas (image de gauche) et dans le présent dossier (image de droite)

Or l'évaluation environnementale d'un PLU consiste à réinterroger le projet, conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, plus particulièrement sur les enjeux qui ont motivé la décision de soumission.

Ici, ni le scénario démographique, ni le choix d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs de développement, n'ont fait l'objet de recherches de solutions alternatives conformément aux dispositions de l'article R 151-3 du code de l'urbanisme, au regard de leurs incidences sur l'environnement.

La MRAe considère qu'en l'état, l'évaluation environnementale du PLU n'a pas joué son rôle.

La MRAe recommande de reprendre la démarche d'évaluation environnementale par la recherche de solutions alternatives au projet et en retenant celle générant le moins d'incidences sur l'environnement.

L'analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur dans le cadre d'une évaluation environnementale doit interroger la manière dont le PLU s'intègre dans les politiques publiques du territoire.

La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, promulguée le 22 août 2021, affirme l'urgence d'accomplir des progrès conséquents en la matière et prévoit, afin de tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, que le rythme de consommation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la loi (d'ici 2031) respecte l'objectif de ne pas dépasser la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date (2011 à 2021). L'objectif de réduire la consommation d'espace est aussi affirmée au niveau local, par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)_Occitanie_ approuvé le 14 septembre 2022. Sa règle n°11 relative à la sobriété foncière demande d'« *engager pour chaque territoire une trajectoire phasée de réduction du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, aux horizons 2030, 2035 et 2040* », permettant de parvenir à l'objectif de « *réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à horizon 2040* ».

Alors que le PLU de Jegun prévoit des zones d'urbanisation très supérieures à la consommation d'espace de la dernière décennie (cf infra), il est attendu de justifier comment la présente procédure de modification s'intègre dans ces trajectoires.

Par ailleurs la commune fait partie d'un territoire qui entend se doter d'un PCAET, en phase d'élaboration. Ses objectifs concernent l'ensemble des champs de la transition énergétique et climatique, et ne peuvent être ignorés du PLU en cours. Le dossier n'évoque pas ces thèmes.

La MRAe recommande d'exposer la manière dont le territoire entend s'inscrire dans les trajectoires régionales et nationales de réduction de la consommation d'espace et de maîtrise de l'artificialisation. Elle recommande d'analyser la manière dont le projet de développement peut s'intégrer dans une démarche de transition énergétique et climatique engagée par la communauté d'agglomération.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre.

La décision de soumission à évaluation environnementale se fondait notamment sur le décalage entre le scénario démographique, qui fondait le besoin foncier, et la réalité des évolutions constatées : la commune de Jegun n'a connu qu'une hausse de 0,6 % habitants par an, selon l'INSEE, entre 2013 et 2019. Le diagnostic indique, qu'elle n'a accueilli que 11 nouveaux habitants entre 2008 et 2019. Depuis la décision de la MRAe, la tendance à la baisse s'est poursuivie, et l'écart entre la réalité démographique et les aspirations de la commune paraît encore plus important : la population a évolué en moyenne annuelle de 0,3 % entre 2014 et 2020 (source INSEE).

La commune entend poursuivre le scénario démographique élaboré en 2013, sans le ré-interroger : 253 nouveaux habitants sont attendus d'ici 2028, soit une hausse de la population en moyenne de près de 2,5 % par an à partir d'aujourd'hui pour atteindre cet objectif. Aucun élément de justification n'est apporté sur ce point au dossier.

Par ailleurs, la nécessité d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation ne s'appuie pas sur une analyse solide des capacités d'utilisation du bâti et de la trame urbaine existants : outre le projet de construction en cours d'une dizaine de logements à l'est du bourg en zone 1AU, la commune indique avoir à sa disposition un parc immobilier vacant relativement important (83 logements vacants en 2018 selon le rapport, qui s'est encore accru avec 87 logements selon l'INSEE en 2020), sans compter les bâtiments existants non identifiés comme habitations, susceptibles de réduire le besoin en logements neufs. Un potentiel de 10 logements en densification et division parcellaire a été identifié, sans que le dossier ne permette de savoir si les zones et fonds de parcelles qui semblent effectivement urbanisables (les zones UBh au sud du village en prolongement du tissu urbain par exemple), ont bien été prises en compte et offrent déjà un foncier disponible.

En outre, la modification doit s'intégrer dans une approche globale de recherche d'une modération de la consommation d'espace. Entre 2011 et 2021, 8,8 ha d'espaces naturels et agricoles ont été consommés pour l'habitat (source : portail national de l'artificialisation). Le PLU actuel comporte 15,2 ha de zones à urbaniser (2AU), fermées à l'urbanisation immédiate, offrant donc des perspectives supérieures à la consommation constatée dans la décennie passée. L'ouverture de 1,4 ha à urbaniser, sans reclassement de certains secteurs en zone naturelle et agricole, ne démontre pas la recherche d'une modération.

La MRAe recommande de réinterroger le projet démographique à la lumière des tendances observées sur le territoire. Elle recommande d'analyser tous les moyens de réduire la pression foncière par la réutilisation du bâti existant, et l'étude des capacités de densification dans la trame urbaine ainsi que dans les zones urbaines existantes pour plus de sobriété. Elle recommande de revoir sur ces bases son projet de consommation d'espace, au besoin en procédant à des reclassements de certains secteurs en zone naturelle et agricole.

5.2 Réduction des émissions de gaz à effet de serre

L'ouverture des zones 2AU à l'urbanisation va conduire, à terme, à la construction de nouveaux logements, générant des émissions de gaz à effet de serre (GES) : production de béton, utilisation d'engins de chantier, augmentation des déplacements...

L'évaluation environnementale contient un volet sur les émissions de GES, mélangeant les notions d'énergie, de qualité de l'air et d'émissions de GES alors qu'il s'agit de notions distinctes⁷, sans préciser ce qui dans le projet génère des augmentations d'émissions et sans étudier de solutions alternatives.

Les mesures de réduction proposées consistent à limiter l'apport de nouveaux ménages à l'ouverture de seulement 1,6 ha, à maintenir les zones d'urbanisation (2AU) dans le centre bourg pour limiter les déplacements, et à prévoir que les déplacements vers le centre bourg puissent utiliser des voies piétonnes, ce qui ne peut que concerner les déplacements de courte distance et non les déplacements des futurs habitants pour relier les lieux de vie extérieurs. Par ailleurs le fait de n'ouvrir que 1,6 ha sur les 15 ha maintenus à urbaniser dans le futur ne peut s'apparenter à une mesure de réduction des incidences. L'évaluation ne prend pas non plus en compte les émissions induites par la construction de nouveaux logements.

Cette prise en compte paraît d'autant plus nécessaire que le projet de PCAET du grand Auch prévoit notamment une baisse de 28 % des émissions de GES à l'horizon 2030⁸ par rapport à celles de 2014.

La MRAe recommande d'évaluer et de prendre en compte les émissions supplémentaires de gaz à effet de serre générées par le projet communal, et de décliner les mesures ERC, en cohérence avec les ambitions de réduction envisagées dans le cadre du projet de PCAET.

⁷ Rapport de présentation, p. 80 : 2.2.6.4. Qualité de l'air : énergies et émissions de GES.

⁸https://www.grandauch.com/_files/ugd/4d7f72_8ac189379353474ba43acd9953afd6c5.pdf page 8