



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
OCCITANIE

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

## **Avis sur l'élaboration du PLU de Saint-Caprais (Gers)**

N°Saisine : 2024-012803

N°MRAe : 2024AO43

Avis émis le 12 avril 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 29 janvier 2024, l'autorité environnementale a été saisie par le président de la communauté de communes Coteaux Arrats Gimone pour avis sur le projet d'élaboration du PLU de la commune de Saint-Caprais (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 12 avril 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, chacun des membres 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 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 31 janvier 2024 et a répondu le 29 février 2024.

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 MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html)

# AVIS

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

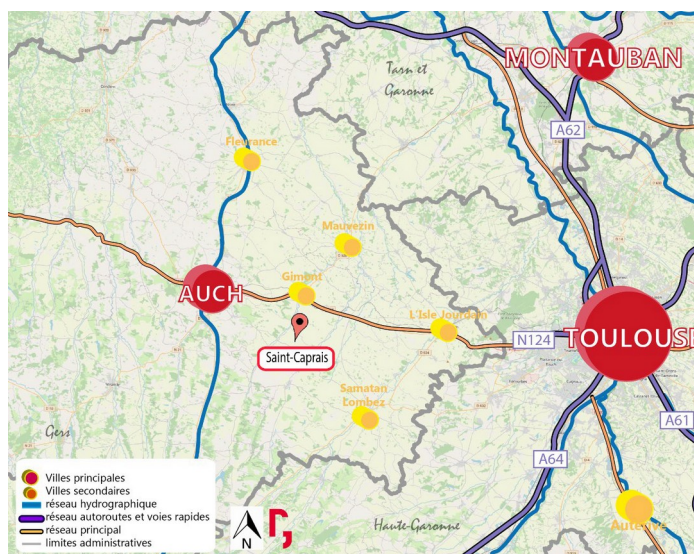
Le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Caprais a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe<sup>2</sup>.

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 territoire et du projet de PLU

Saint-Caprais est une commune rurale du Gers, à 17 km à l'est de la ville d'Auch, à proximité de la RN124 qui relie l'agglomération toulousaine. Elle bénéficie selon le rapport de présentation d'« une position stratégique aux portes de plusieurs pôles régionaux et locaux grâce à la proximité d'axes de déplacement structurants ».



Carte positionnant Saint-Caprais à l'échelle départementale et régionale, issue du rapport de présentation

Saint-Caprais fait partie de la communauté de communes Coteaux Arrats Gimone, qui s'est dotée le 12 décembre 2019 d'un plan climat air énergie territorial (PCAET), après un avis rendu par la MRAe le 21 mars 2019<sup>3</sup>. Le PCAET a été mutualisé à l'échelle du Pays des Portes de Gascogne, qui regroupe cinq communautés de communes. Il ambitionne que le territoire devienne un « territoire à énergie positive » d'ici 2050, produisant au moins autant d'énergie que ce qu'il consomme. Pour y parvenir, des objectifs sont fixés pour réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre (GES) et consommations d'énergie, et multiplier la production d'énergie renouvelable et de récupération (EnR) pour couvrir la totalité des consommations en 2050.

2 [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)

3 [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_mrae\\_2019ao26.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao26.pdf)

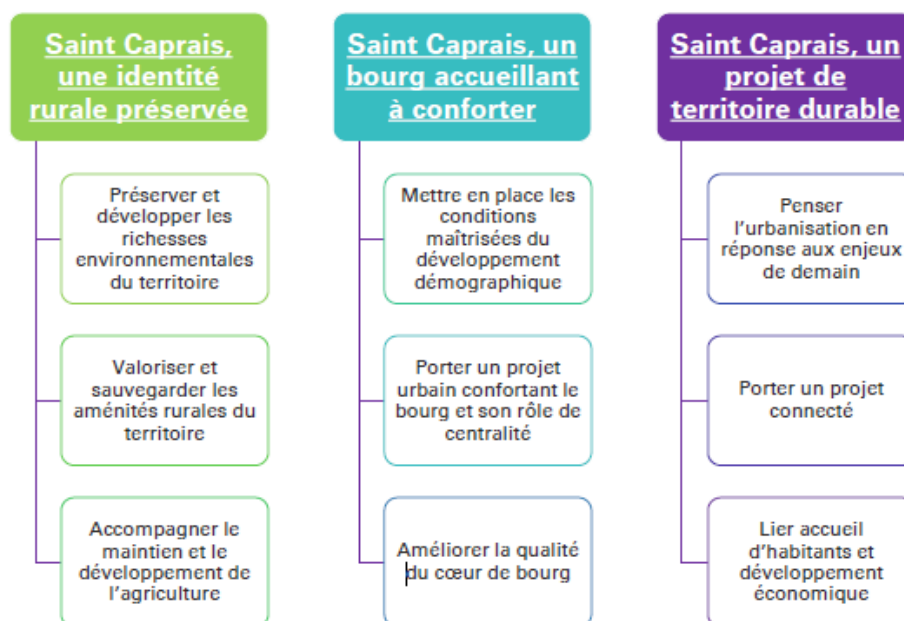
N° réglementaire	Catégorie d'impact environnemental	Objectif LTECV 2030	Objectif Pays 2030	Objectif Pays 2050
1	Emissions de GES	-40% vs 1990 soit -28% vs 2014	-34% par rapport à 2015	-77 % par rapport à 2015
3	Maîtrise de la consommation d'énergie finale	-20% par rapport à 2012	-19% par rapport à 2015	-47 % par rapport à 2015
4	Production et consommation des énergies renouvelables, valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage	x 2 (de 18% en 2016 à 32% en 2030)	x 3 (de 11% en 2015 à 32% en 2030)	x 9

Synthèse des objectifs stratégiques du PCAET – site du Pays Portes de Gascogne

La commune fait aussi partie du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Gascogne, approuvé le 23 février 2023 après un avis rendu par la MRAe le 27 juillet 2022<sup>4</sup>. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT entend « *changer de modèle d'aménagement* » par le « *réinvestissement des cœurs de bourgs, la remise sur le marché de logements vacants, le recentrage de l'urbanisation autour des bourgs et villages, le renouvellement urbain, l'optimisation des fonciers* ». Il ambitionne de réduire de 60 % la consommation d'espace d'ici 2040 par rapport à 2010-2020, en définissant une répartition intercommunale ventilée par niveau d'armature (P.1.3-3). Saint-Caprais fait partie du plus petit niveau (niveau 5) des communes rurales à conforter, avec un développement urbain « *mesuré, plus limité que pour les autres niveaux* ».

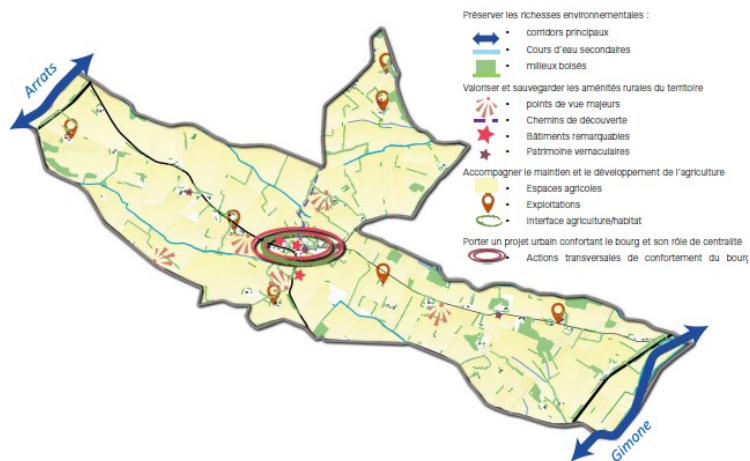
Le projet retenu par la commune, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour des axes suivants :

Le projet des élus – issu du PADD



Le PLU entend accueillir 30 nouveaux habitants à l'horizon 2040, sur 20 logements nécessitant 2 ha d'extension près du bourg.

4 [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-a888.html#H\\_JUILLET-2022](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-a888.html#H_JUILLET-2022)



Carte de synthèse du PADD

### 3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet d'élaboration du PLU sont la limitation de la consommation d'espace et la contribution aux objectifs climatiques et énergétiques du territoire.

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

La MRAe relève que les grands choix de développement (scénario démographique, projet de consommation d'espace...) comme le choix des secteurs de développement, susceptibles d'incidences sur l'environnement, ne sont pas justifiés au regard des solutions de substitution raisonnables.

**La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU sur les grandes orientations de développement et sur les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R.151-3 - 4° du code de l'urbanisme) et recommande donc que d'autres scénarios soient présentés et comparés au regard de critères environnementaux.**

L'analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur gagnerait à démontrer comment le projet de PLU s'inscrit :

- dans l'armature territoriale du SCoT, qui classe la commune de Saint-Caprais dans la catégorie des villages ruraux de moindre développement urbain ; dans les objectifs du SCoT de prioriser la densification et l'intensification de l'urbanisation sur la recherche de nouveau foncier ;
- dans les trajectoires régionales et nationales de réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation :
  - le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) approuvé le 14 septembre 2022, et son objectif « *zéro artificialisation nette* » d'ici 2040 ;
  - la loi « *Climat et Résilience* » et son objectif de réduire de 50 % de la consommation d'espace entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie 2011-2021 ;
- dans les ambitions du PCAET de devenir un « *territoire à énergie positive* » et de diminuer fortement ses consommations énergétiques et émissions de GES d'ici 2030.

**La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec les dispositions pertinentes des plans et programmes de niveau supérieur.**

## 5 Prise en compte de l'environnement

### 5.1 Limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain et la maîtrise de la consommation d'espace constituent les premières mesures d'évitement des enjeux environnementaux les plus importants. L'artificialisation des sols aboutit à une diminution des espaces naturels et agricoles, et engendre notamment une perte de biodiversité, une banalisation des paysages, aggrave les risques de ruissellement, et augmente les besoins de déplacements, rendant plus complexe une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre qui s'ajoute à l'effet direct de l'artificialisation (perte de capacité de stockage de carbone).

#### Scénario démographique et calcul du nombre de logements nécessaires au projet

La commune bâtit son scénario d'accueil de 30 nouveaux habitants, afin de « *s'inscrire dans la tendance de croissance précédente (+ 1.7 % par an entre 2009 et 2014) en retrouvant l'évolution des années 2010* », qui serait illustrée dans le tableau ci-dessous.

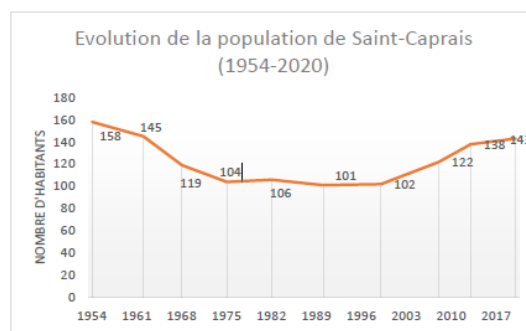


Tableau d'évolution de la population – rapport de présentation

Mais ce scénario démographique est sans rapport avec les évolutions récentes : en 2021, la population municipale était de 143 habitants, soit trois habitants de plus qu'en 2015 et huit de plus qu'en 2010 (source INSEE). Au vu des pressions qu'il constitue sur l'environnement, en fondant un besoin de logements et de foncier, il nécessiterait d'être comparé à des scénarios alternatifs.

Sans le justifier, le PLU prévoit 20 nouveaux logements pour ces 30 habitants, ce qui semble là aussi surestimé.

D'après le rapport de présentation, le projet consiste à prévoir uniquement des logements neufs car aucun bâti existant ne permet de réduire le besoin de logements. En effet, il indique que seuls 3 logements vacants, difficiles à mobiliser (un en mauvais état, un en cours de succession, et un situé dans une exploitation agricole), sont identifiés dans le bâti existant. La MRAe observe que 4 autres bâtiments sont identifiés dans la zone agricole par le règlement graphique pour leur permettre d'être transformés en logements, mais ne sont pas comptés dans le potentiel mobilisable, ce qui semble contradictoire.

#### Justification de la limitation de la consommation d'espace

Le PADD indique qu'entre 2009 et 2020, 3 ha ont été consommés pour le logement. Il entend limiter l'impact du projet sur l'environnement, en « *priorisant l'accueil de logements sur le cœur de bourg équipé et desservi, en privilégiant les espaces en densification et en intensification urbaine, et en dédiant une consommation d'espace d'environ 2 ha pour l'habitat* ». Ces ambitions ne se retrouvent pas dans les autres pièces du PLU.

Le rapport de présentation indique une consommation d'espace planifiée d'environ 2 ha, dont 1,98 ha de zones à urbaniser (AU1, AU2, AU3 et AU4) et 0,14 ha d'extension de la trame bâtie autour du cimetière. Mais la présentation des surfaces amenées à perdre leur vocation naturelle et agricole n'est ni fiable ni complète :

- la superficie de la zone AU varie de 1,60 ha (rapport de présentation p. 148), à 1,98 ha (p.153) voire 2,02 ha (document OAP p.6 : total des surfaces aménagées) ;

- de nombreuses parcelles constructibles du PLU et situées en extension de l'enveloppe urbaine ont été omises du décompte de la consommation d'espace prévue, notamment sur les zones à l'est de la commune hors enveloppe urbaine, classées en zone urbaine ;
- l'extension de 1 175 m<sup>2</sup> du cimetière, prévue par emplacement réservé, est aussi situé en extension de l'urbanisation sans avoir été compté dans la consommation d'espace planifiée ;
- les éventuelles surfaces d'extension des STECALs<sup>5</sup> autour d'exploitations existantes dans les zones agricoles ne sont ni connues ni justifiées.

**La MRAe recommande de réexaminer le scénario démographique à l'aune de scénarios alternatifs plus proches des tendances récentes, et de réévaluer le nombre de logements neufs nécessaires à l'accueil de la population pour chaque scénario. Elle recommande sur cette base de diminuer son projet en matière de consommation d'espace, entendue comme l'ensemble des nouvelles surfaces en extension de l'urbanisation actuelle.**

## 5.2 Contribution aux objectifs climatiques et énergétiques du territoire

Le rapport de présentation présente la contribution du PLU au phénomène de changement climatique, en particulier aux émissions de GES, mais n'en tire aucune conséquence<sup>6</sup>. Les émissions de GES résultant du changement d'affectation des sols sont estimées à 188 tCO<sub>2</sub>, sur la base d'une extension de 1,98 ha, inférieure aux surfaces d'extension précédemment évoquées. Les émissions de GES dues aux déplacements des populations accueillies sont présentées comme très modestes du fait du faible nombre de nouveaux habitants attendus, « soit une dizaine de personnes », alors que le PLU ambitionne l'accueil de 30 nouveaux habitants. Les effets du projet sur les consommations énergétiques ne sont pas évoquées.

Mais la MRAe estime qu'en matière d'émissions de GES, s'agissant d'un cumul dans l'atmosphère, chaque effet même faible compte. Ici, le fondement du projet de développement du PLU tel qu'exprimé dans son rapport de présentation, à savoir bénéficier d'une attractivité liée à l'accessibilité routière de pôles d'emplois (Auch voire Toulouse), est contradictoire avec les objectifs de réduction des émissions de GES et de consommation du PCAET. Le SCoT en vigueur définit cinq types de polarités urbaines avec des logiques de développement différenciées, au sein desquelles la commune de Saint-Caprais est classée dans la catégorie la plus rurale, ce qui ne semble pas compatible avec un projet de développement démographique et de consommation d'espace supérieur au passé (cf supra).

La MRAe estime que les incidences du choix de développement doivent être analysées, en particulier sur les émissions de GES et consommations énergétiques, et comparées à des solutions de substitution raisonnables. L'une au moins doit inclure un scénario de développement durable, compatible avec le statut de commune rurale, sans chercher à bénéficier d'axes de desserte exclusivement routiers.

**La MRAe recommande d'étudier un scénario de substitution raisonnable consistant en un développement de la commune en accord avec son statut de commune rurale définie par le SCoT . Elle recommande d'étudier les incidences sur les consommations énergétiques et les émissions de GES des deux scénarios et d'inclure cette analyse dans la justification des choix de la commune au regard des enjeux environnementaux.**

5 Les secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) permettent une constructibilité plus importante que ce qui est habituellement autorisé dans ces zones. Le rapport de présentation cite en exemple des projets de diversification de l'activité agricole, comme les activités agrotouristiques ou la restauration liée à l'activité agricole.

6 Rapport de présentation, p. 193.