



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet de révision du plan local d'urbanisme
de la commune d'Auxerre (Yonne)**

N° BFC – 2017 – 1272

Table des matières

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis.....	3
1.1. Principes généraux.....	3
1.2. Modalité de préparation et d'adoption du présent avis.....	4
2. Présentation du territoire et du projet de PLU.....	5
2.1. Contexte.....	5
2.2. Le projet de développement du PLU.....	6
3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	7
4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet.....	7
4.1. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales.....	7
4.2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan.....	8
5. Conclusion.....	14

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment les articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

- certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (ci-après Ae) ;
- d'autres documents font, après examen au cas par cas, l'objet d'une décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les aménagements envisagés. Le rapport de présentation du document d'urbanisme, pour restituer l'évaluation environnementale menée, doit notamment comporter :

- une description résumée des objectifs du document et de son contenu ;
- une description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
- une évaluation des incidences du projet sur la santé humaine et sur les différentes composantes de l'environnement, et en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'Ae ne porte pas sur l'opportunité du plan ou programme concerné, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. De portée consultative, il ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne¹ et est transmis à la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Cet avis est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. À défaut de s'être prononcée dans le délai de trois mois, l'Ae est réputée n'avoir aucune observation à formuler ; une information sur cette absence d'avis figure alors sur son site internet.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme et de l'arrêté du 12 mai 2016 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale (ci-après MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme (ci-après PLU) est la MRAe. Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (ci-après DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

¹ Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

1.2. Modalité de préparation et d'adoption du présent avis

La DREAL a été saisie par la commune d'Auxerre le 1^{er} août 2017 pour avis de la MRAe sur le projet de révision de son PLU. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 1^{er} novembre 2017 au plus tard.

Il est à noter que cette saisine fait suite à la décision 2017DKBFC22 de la MRAe en date du 16 février 2017 soumettant le projet de révision du PLU de la commune d'Auxerre à évaluation environnementale.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ci-après ARS), a été consultée par la DREAL le 2 août 2017 ;

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 26 octobre 2017, en présence des membres suivants : Philippe DHÉNEIN (président), Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, l'avis ci-après est adopté.

Nb : en application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.
--

2. Présentation du territoire et du projet de PLU

2.1. Contexte

La commune d'Auxerre est située dans le département de l'Yonne, à 170 kilomètres au sud-est de Paris et à 150 kilomètres au nord-ouest de Dijon, à une altitude comprise entre 100 et 210 mètres. Elle est limitrophe de 12 communes. Sa superficie est de 4 973 hectares.

Le territoire communal se caractérise par l'importance de ses espaces agricoles et naturels, qui représentent environ 70 % de sa superficie totale (soit 60 % d'espaces agricoles et 10 % d'espaces boisés). La commune se compose d'un plateau (plateau des Barbiennes) découpé par plusieurs vallées (vallée de l'Yonne, vallée secondaire du ru de Vallan, vallée sèche de Vaux). L'Yonne est le principal cours d'eau de la commune qu'elle traverse du sud vers le nord. Si le territoire communal ne comporte pas de site Natura 2000, il comporte néanmoins des espaces à valeur écologique intéressante tels que des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ci-après ZNIEFF) et des sites classés. Le centre-ville de la commune présente en outre un intérêt fort sur le plan architectural et patrimonial, avec son inscription en secteur sauvegardé.

Auxerre est le pôle central de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois, créée en 2011, qui regroupe 21 communes et près de 67 000 habitants. Elle est également au centre du pôle d'équilibre territorial et rural (ci-après PETR) du Grand Auxerrois depuis le 20 février 2015, qui rassemble 8 intercommunalités et est en charge de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (ci-après ScoT). La réalisation de l'évaluation environnementale de ce dernier, récemment engagé, a fait l'objet d'une note de cadrage préalable de la MRAe le 6 juillet 2017. Par ailleurs, plusieurs communes voisines sont engagées dans une démarche de PLU, le cas échéant soumis à évaluation environnementale.

Le déclin démographique est assez prononcé à Auxerre, où la population a perdu un dixième de ses habitants entre 1990 et 2013, passant de 38 342 à 34 843 habitants en 2014 (données INSEE). Plus du quart de la population a 60 ans ou plus en 2013.

La taille des ménages est passée de 3 individus par logement en 1968 à 1,9 en 2012, générant ainsi des besoins supplémentaires en logements.

Le parc de logements a connu une croissance relativement forte notamment sur la période 1990 et 2008 (+ 171 logements, soit un rythme de progression de + 1 % par an en moyenne). A contrario, la dernière période a connu une perte de 76 logements entre 2008 et 2013.

Le parc de logements auxerrois est relativement ancien : un logement sur quatre date d'avant 1946 et plus de huit sur dix d'avant 1991. La concentration de logements vacants est particulièrement importante dans le centre-ville.

En 2013, 72 % des actifs résidant à Auxerre exercent leur emploi sur le territoire communal. De ce fait, une proportion notable d'actifs se rend au travail à pied (15,9%). Les transports en commun ne sont utilisés que par 6,5 % des actifs.

Conformément aux dispositions de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR), la compétence en matière de document d'urbanisme a été transférée à la communauté d'agglomération de l'Auxerrois au 27 mars 2017. Selon l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme, l'établissement public de coopération intercommunale (ci-après EPCI) peut achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU, engagée avant la date du transfert de compétence. L'accord de la commune qui a engagé la procédure est requis. L'EPCI se substitue de plein droit à la commune dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date du transfert de la compétence. Si c'est la commune qui a prescrit l'élaboration de son PLU par délibération du 25 novembre 2015, c'est donc la communauté d'agglomération de l'Auxerrois qui a saisi la MRAe le 1^{er} août 2017.

2.2. Le projet de développement du PLU

Selon le projet d'aménagement et de développement durables (ci-après PADD) du projet de PLU, l'ambition est de permettre à la commune d'Auxerre d'assumer pleinement son rôle de ville centre, tant à l'échelle de l'agglomération que du département, et d'en faire une ville engagée dans un développement durable.

Les objectifs principaux de la commune présentés dans le dossier sont :

- de mettre en œuvre et de prendre pleinement part à la politique d'habitat à l'échelle intercommunale (programme local de l'habitat, ci-après PLH), en développant une offre d'habitat diversifiée pour permettre aux Auxerrois d'effectuer leur parcours résidentiel ; **la MRAe relève sur ce point la fragilité de cet objectif, le PLH qui couvrait la période 2011-2016 étant désormais caduc (cf. infra) ;**
- d'engager une étape nouvelle du développement économique en s'inscrivant pleinement dans la stratégie définie à l'échelle de la communauté d'agglomération dans son « projet de territoire 2015-2020 ».



La « priorité absolue » de la commune², dans le contexte présenté ci-dessus de perte d'habitants depuis les années 1990, est d'« inverser la courbe démographique » et de tendre vers les 40 000 habitants à échéance du PLU (2030). La commune estime que la reconquête d'environ un tiers de ses logements vacants permettrait d'accueillir environ 1 500 habitants ; l'accueil de 3 500 habitants supplémentaires nécessiterait la création de 1 600 à 1 800 logements selon le nombre de personnes par logement.

² Selon la page 27 de rapport : « Justifications et impacts sur l'environnement »

Le dossier analyse le potentiel de densification de la commune. Il en ressort qu'en dehors de quelques secteurs identifiés, le tissu urbain d'Auxerre possède peu de potentiel de densification ou de mutation. Les évolutions au sein du tissu urbain déjà constitué devraient s'opérer de manière ponctuelle, marginale, au gré des opportunités (secteur UM). Ces espaces permettent la création de 900 à 1 000 logements.

Le projet de PLU prévoit une zone d'extension urbaine AU de 80 hectares, qui fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (ci-après OAP) précisant les grands principes de toute future urbanisation du site. Cette zone permettra d'accueillir environ 800 logements.

Part ailleurs, la zone d'activités des Mignottes devrait s'étendre sur 29 hectares.

3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan sur l'environnement, la MRAe identifie les enjeux suivants :

- la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace ;
- la préservation des espaces naturels sensibles, ainsi que des milieux agricoles ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques ;
- la bonne inscription du projet de PLU dans les objectifs de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique, notamment du point de vue des effets induits du développement urbain et démographique.

4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet

4.1. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

Le rapport de présentation du PLU respecte les dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. L'état initial de l'environnement évoque les principaux enjeux de la commune et comporte beaucoup de photographies des sites existants.

La question de l'articulation du projet de PLU avec les documents de référence est traitée dans un chapitre dédié du document 2.2, ainsi que dans la deuxième partie du document 2.3. « Évaluation environnementale ». Le rapport évoque le schéma régional de cohérence écologique (ci-après SRCE), le plan climat-énergie territorial (ci-après PCET) à l'échelle de la communauté d'agglomération, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (ci-après SDAGE) du Bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands, ainsi que le projet de SCoT en cours d'élaboration à l'échelle du PETR du Grand Auxerrois, et le PLH, adopté le 29 juin 2011 pour la période 2011-2016, « de fait devenu caduque ».

S'agissant de la déclinaison des objectifs et orientations du SRCE, celui-ci fait l'objet d'une prise en compte au sein du PADD (axe 3), dans l'OAP « Trame verte et bleue » et dans le dispositif réglementaire, notamment le plan de zonage. Il aurait par ailleurs été intéressant de mentionner le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) à engager à l'échelle de l'agglomération, ainsi que le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), dont l'annulation juridictionnelle en 2015 ne réduit en rien l'intérêt des diagnostics, enjeux identifiés et orientations.

Le plan de zonage est présenté sur quatre planches graphiques : le plan de zonage général à l'échelle 1 : 10 000, permet une appréhension globale de l'ensemble du territoire communal, utilement complété par les plans de zonages nord, central et sud, à l'échelle 1 : 5 000.

Le document 2.3. intitulé « évaluation environnementale », qui s'attache à l'analyse des incidences environnementales du PLU, est de qualité. Formellement, il présente une structure cohérente qui facilite la lecture et la compréhension des enjeux. Il formule quelques préconisations concernant des enjeux importants, notamment :

- en zone UP6 (secteur de rénovation urbaine « Berges de l'Yonne »), la conservation et l'entretien de la ripisylve par des coupes régulières de régénération pour lutter contre le risque d'érosion des berges et l'amélioration du goulet d'étranglement constitué par la présence d'un bâtiment construit au-dessus du bras de dérivation de l'Yonne à hauteur de la rue de la Maladière ;

- dans plusieurs zones UP, l'intérêt constitué par des aménagements paysagers favorables au développement de la biodiversité, ainsi que leur interconnexion entre eux et avec les milieux naturels situés en périphérie ; l'introduction et la préservation de la biodiversité dans les pratiques de gestion et d'entretien des espaces verts urbains.

La MRAe suggère à la commune de montrer comment l'ensemble de ces préconisations a pu trouver des traductions dans les différentes pièces du PLU.

L'analyse des effets notables du projet de révision du PLU sur l'environnement présente, pour chaque thématique environnementale, les impacts positifs, mitigés ou négatifs du zonage, du règlement et des OAP, ainsi que les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables pour l'environnement. Ces impacts sont relativement bien caractérisés et spatialisés.

La partie V du document 2.3., relative à l'analyse écologique détaillée des sites de projet du PLU (zones UP et AU), présente les enjeux et orientations à prendre en compte en faveur du patrimoine naturel dans l'opération de renouvellement urbain. Elle est utilement assortie de photographies et de cartes qui assurent une bonne lisibilité et compréhension des enjeux.

Le dispositif de suivi-évaluation des effets du PLU, qui figure dans la partie VI de ce même document, est organisé par indicateurs et variables (qualité de l'air, bruit, risques et nuisances, traitement et gestion des déchets, gestion de l'eau, espaces à enjeux environnementaux, réseau d'assainissement, stations d'épuration, énergies renouvelables). Il précise les sources à utiliser, la périodicité ainsi que l'état « zéro » s'il est disponible.

Si la MRAe apprécie que la qualité de l'air figure au premier rang de ce dispositif de suivi, elle recommande d'enrichir ce dernier par des indicateurs relatifs en particulier à la consommation d'espace, à l'évolution de l'occupation des sols, du nombre de logements construits et de la population.

Le résumé non technique est clair et exhaustif, et assure une bonne information du public. Il comporte notamment un résumé de l'état initial très utile qui permet d'identifier rapidement les enjeux les plus importants sur le territoire auxerrois.

La méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale est décrite. Il est précisé que l'expertise écologique, et les investigations effectuées les 2 et 3 mai 2017 ont permis de recenser plusieurs dizaines d'espèces, en particulier d'oiseaux.

4.2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

4.2.1. Sur l'évolution récente de la consommation d'espace

Le rapport de présentation présente un rapide historique de l'urbanisation d'Auxerre depuis la fin du dix-huitième siècle. Les espaces urbanisés résultent d'une longue évolution historique et se caractérisent par une diversité des fonctions et des formes urbaines.

Les zones pavillonnaires ont commencé à se développer à partir des années 1960. Depuis les années 2000, de nombreux programmes de logements ont vu le jour dans les faubourgs ou en deuxième couronne. La ville s'est également engagée dans une démarche de rénovation urbaine au cours des dernières années, notamment à travers le programme ANRU. En ce qui concerne le développement économique, un programme majeur, à l'échelle de la commune, a eu pour objet la création de la zone commerciale des Clairions.

L'évolution de l'enveloppe urbaine au cours des dix dernières années a été analysée. Trois secteurs de la ville ont fait l'objet d'une extension - les Clairions, les Brichères et la Rive droite - pour un total d'environ 45 hectares. Le rapport précise que « de nombreux espaces sont restés ouverts et végétalisés ». Toutefois, il apparaît, au vu des caractéristiques du territoire auxerrois, que cette consommation d'espace s'est opérée largement au détriment des espaces agricoles.

Malgré cette évolution récente, l'état initial indique que le territoire communal se caractérise par l'importance de ses espaces agricoles et naturels, qui représentent environ 70 % de sa superficie totale.

4.2.2. Sur les perspectives de consommation de l'espace

Au titre du code de l'urbanisme, le PLU doit promouvoir une gestion économe du sol et la préservation des espaces naturels et agricoles.

La commune s'est fixé comme objectif dans son PADD de tendre à 40 000 habitants à échéance du PLU, soit près de 5 000 habitants supplémentaires, correspondant à une augmentation de plus de 14 %. Bien que la commune affiche une politique volontariste à travers son PADD, cet objectif démographique élevé à l'horizon 2030 apparaît en décalage avec la tendance observée entre 2008 et 2013 (près de 2 000 habitants en moins). Des éléments de justification apparaissent nécessaires sur ce point, en particulier en l'absence de PLH ou de SCoT traçant des perspectives plus larges en la matière. / et n'est pas justifié par des considérations relatives à l'attractivité de la ville au regard notamment de l'évolution des infrastructures de transport, des activités économiques et culturelles, et du marché national ou régional du logement.

Le PADD retient comme grands objectifs (axe 1, 1/) le maintien de la compacité de la ville, l'évitement de l'étalement urbain, la valorisation de l'espace urbain existant et l'engagement d'une réflexion sur les friches urbaines.

La commune a ainsi prévu des opérations de rénovation urbaine dans les secteurs de Brichères, de Sainte-Geneviève et des Rosoirs, ainsi que de renouvellement urbain à la Porte de Paris, à Motardoins et à Batardeau. L'ensemble des projets d'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine fait d'ailleurs l'objet d'OAP qui présentent sous forme de cartes la structuration des zones concernées.

Le rapport de présentation indique qu'en dehors des principaux sites de renouvellement ou de rénovation urbaine, le tissu urbain d'Auxerre possède peu de potentiel de densification ou de mutation.

Le PADD fixe ainsi comme actions concrètes participant au développement d'une réflexion urbaine durable la limitation de l'étalement urbain « à ce qui est strictement nécessaire, à savoir 80 hectares sur le secteur Charrons Champlys, Brichères ». Ce secteur est situé au sud-ouest de la commune, en continuité de l'extension urbaine de 16 hectares déjà réalisée dans le cadre d'un projet d'aménagement d'ensemble depuis 2004.

L'évaluation environnementale précise que le projet d'extension vise à une articulation du projet entre ville et campagne, en prenant en compte les spécificités du site, notamment le paysage bocager du secteur et la présence de bosquets. La moitié du site doit être composée d'espaces verts, de bois, d'espaces agricoles...

L'OAP précise par ailleurs que son aménagement s'envisagera en plusieurs phases.

Il apparaît au vu de la carte des formes urbaines produites dans l'état initial (page 23) que les terrains concernés sont principalement agricoles. Or, le point 2/ de l'axe 3 du PADD affirme la protection de l'activité agricole et des espaces agricoles, ainsi que la promotion des activités agricoles nouvelles.

Compte tenu de ces engagements, la MRAe regrette que le dossier ne comporte pas une analyse plus fine de la nature de l'espace consommé et, s'agissant des terres agricoles, un développement sur la qualité des sols ainsi notamment que sur le type d'activités agricoles pratiquées. Il conviendrait par ailleurs de préciser si ce projet d'urbanisation, bien qu'étalé dans le temps, est de nature à impacter une ou plusieurs exploitations agricoles.

Ensuite, la MRAe relève le manque de justification de la réservation d'une telle superficie en extension urbaine.

En premier lieu, la volonté affichée de la commune de limiter à 50 % l'urbanisation et la construction de la zone apparaît, faute d'argumentations plus détaillées, plutôt comme participant d'une urbanisation consommatrice d'espace, en contradiction avec ce qui est annoncé dans le PADD.

De plus, les règles de volumétrie et d'implantation sont de nature à engendrer une urbanisation très consommatrice d'espace. La distance minimum des constructions par rapport à la voie est ainsi de 5 mètres, les constructions doivent être implantées à 6 mètres minimum des limites séparatives, et leur hauteur maximale est limitée à 6 mètres, ce qui ne permet la construction que de maisons de type R+1. Le schéma indicatif illustrant l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives présente un volume en milieu de parcelle, qui ne permettrait pas une division de la parcelle ou une opération éventuelle du type « BIMBY » (« Build in my backyard »).

Au total, s'agissant des objectifs de constructions dans la zone d'extension AUR de 80 hectares, il est prévu de construire 800 logements, ce qui correspond à une densité de 10 logements par hectare, du reste non explicitement affichée. Les densités envisagées paraissent donc particulièrement faibles.

Le document 2.3 avance, comme justification à ce manque d'ambition en matière de densité, la volonté de la commune « d'assurer une transition entre l'espace urbain et la zone naturelle et agricole », et indique que cette densité « est homogène à celle du secteur d'activité riverain en ce qui concerne les Mignottes ».

La MRAe ne peut donc que constater un manque de cohérence du projet de PLU, entre les objectifs rappelés ci-dessus du PADD en matière de consommation de l'espace et le projet d'extension urbaine de 80 hectares. Ce dernier apparaît plus largement en net décalage avec les impératifs de gestion économe de l'espace.

Le document 2.2. « Justifications et impacts sur l'environnement » précise que la commune doit réaliser entre 1 600 et 1 800 logements pour accueillir 3 500 habitants. Les OAP relatives à la rénovation urbaine et au renouvellement urbain contiennent des informations utiles sur le nombre de déconstructions, de démolitions, de réhabilitations et de constructions de logements, ainsi que sur les formes d'habitat envisagées (R+1 à R+5).

S'agissant du projet de développement en 4 phases de la zone d'activités des Mignottes sur environ 30 hectares, qui fait également l'objet d'une OAP, la MRAe note qu'elle s'inscrit dans le cadre du schéma directeur du parc d'activités de l'Auxerrois, ce qui permettra d'assurer une certaine cohérence au sein du territoire couvert par l'agglomération, en l'absence de ScoT opposable.

4.2.3. Sur les milieux naturels et agricoles, la biodiversité et la trame verte et bleue

1. Le territoire auxerrois ne comporte aucun site Natura 2000, mais, **contrairement à ce qu'indique le rapport de présentation sur ce point, il est concerné par trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ci-après ZNIEFF) :**

- ZNIEFF de type 1 « Thureau de Saint-Denis » au nord-est,
- ZNIEFF de type 2 « Vallée de l'Yonne et de la Baulche et forêts autour d'Auxerre » au nord-est,
- ZNIEFF de type 2 « Vallées et coteaux de l'Yonne de Coulanges-la-Vineuse à Auxerre » au sud-est.

La protection des espaces naturels est globalement bien prise en compte à travers le zonage du PLU (zone N ou A) qui limite les droits à construire. La délimitation d'espaces boisés classés (ci-après EBC) et la mise en œuvre de l'article L. 151-23³ du code de l'urbanisme participent à la protection des espaces écologiques les plus sensibles. L'ensemble de ces dispositions permet de définir des espaces de continuités écologiques tout à fait dans l'esprit de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

2. S'agissant des zones humides, le dossier produit seulement la carte des zones humides identifiées par la DREAL, qui font effectivement l'objet de mesures de protection dans le zonage réglementaire. Il semble donc, au vu de l'état initial, qu'aucune étude de terrain n'ait été réalisée.

Le document 2,3, mentionne cependant un « inventaire réalisé suivant des sondages pédologiques et suivant l'indicateur de la flore naturelle » sur le secteur « Brichères, Charrons, Champlys ».

Si un tel inventaire a été réalisé, il convient de le valoriser en l'annexant au dossier. Dans le cas contraire, compte tenu des surfaces concernées par les projets d'urbanisation de la commune, la MRAe regrette que des études de terrain n'aient pas été réalisées. Le dossier gagnerait alors à être complété par une expertise zone humide sur les terrains ouverts à l'urbanisation, et le projet de PLU, notamment dans son OAP pour le secteur considéré, à prendre en compte ses résultats.

3. Le projet de PLU démontre une réelle préoccupation en matière de continuités écologiques présentes sur le territoire. Une OAP thématique « Trame verte et bleue » a été formalisée afin d'assurer la protection de ces espaces sensibles. Cette OAP s'inscrit dans l'axe 3 du PADD « Faire d'Auxerre une ville durable exemplaire ». La carte produite constitue une bonne déclinaison locale des continuités écologiques définies à l'échelle du SRCE.

4. Conformément à la réglementation en vigueur, une évaluation des incidences Natura 2000 a été réalisée pour les deux sites Natura 2000 n° FR 2600990 « Landes et tourbières du Bois de la Biche » et n° FR 2600975 « Cavités à chauves-souris en Bourgogne ». Le premier est situé à 6,6 km des zones urbaines auxerroises les plus proches sur des milieux totalement différents, le site étant composé de zones tourbeuses et marécageuses et de milieux de pelouses et de landes sèches sur sables. Le second se trouve à plus de 4 km de Vaux. L'étude conclut à l'absence d'impact direct ou indirect des perspectives d'urbanisation de la ville sur les deux sites Natura 2000. Au vu de l'argumentaire présenté, cette conclusion apparaît justifiée.

3 « 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. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres.

Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent. »

4.2.4. Sur la ressource en eau

1. Alimentation en eau potable (AEP)

L'état initial décrit bien la situation en ce qui concerne l'eau potable sur le territoire de la commune d'Auxerre : sa gestion et sa distribution par une société délégataire de service public, la présence de périmètres de deux captages ainsi que de leur bassin d'alimentation, l'alimentation de la ville par trois sites, l'existence de points noirs constitués par l'augmentation du taux de nitrate dans l'eau et par la localisation de la zone industrielle de la Plaine des Isles à proximité d'une station de pompage.

Le dossier ne comporte cependant aucune information sur la capacité de la commune à assurer l'alimentation en eau potable pour subvenir aux besoins futurs. Une série d'indicateurs relatifs à la gestion de l'eau sont définis, à suivre de manière annuelle, sans toutefois que soient précisés les états initiaux.

La MRAe recommande donc à la commune d'étoffer son dossier afin d'éclairer le public sur le caractère suffisant de la ressource en eau pour satisfaire les besoins actuels et futurs de la population. Il conviendrait également d'annexer les schémas des réseaux d'eau existants ou en cours de réalisation.

2. Assainissement

Le dossier comporte les informations suivantes :

- la station d'épuration d'Appoigny est gérée en régie directe par le syndicat intercommunal (il est écrit « international » par erreur, page 158 de l'état initial) d'épuration et de traitement des eaux usées de l'Auxerrois ;
- la ville d'Auxerre assure la collecte et le transport ;
- le réseau est unitaire dans le centre historique de la ville et à sa périphérie proche, dans les zones d'habitat ancien (78 km de linéaire), et séparatif en rive droite de l'Yonne et dans les zones d'extension récente en rive gauche (80 km de linéaire) ;
- la ville est assainie à 80 % pour la collecte des eaux usées et la capacité de la station d'épuration est « suffisante compte tenu des 35 000 habitants de la ville, de l'abattoir et des rejets de la zone industrielle ».

La MRAe note que la capacité actuelle de la station d'épuration d'Appoigny est évaluée sur la même page de l'état initial à 85 000, puis à 82 500 équivalents-habitants dans l'état initial (page 158), et enfin à nouveau à 85 000 dans le document 2.3. « évaluation environnementale ».

La MRAe recommande donc à la commune d'Auxerre de préciser les capacités actuelles et résiduelles de cette station qui traite également les eaux usées de Gurgy, de Monéteau, de Perrigny et d'Appoigny.

4.2.5. Sur les risques naturels et technologiques

Les risques naturels et technologiques sont bien identifiés dans l'état initial.

1. S'agissant en particulier du risque inondation qui affecte une bonne partie du territoire communal, le dossier comporte un extrait du plan de prévention des risques d'inondation approuvé le 25 mars 2002, actuellement en révision. Il est également précisé qu'Auxerre appartient au territoire à risque important d'inondation (ci-après TRI) défini en 2012.

Les OAP « Berges de l'Yonne » et « Vulnérabilité » prévoient l'aménagement des berges « afin de prévenir autant que possible tout risque d'inondation et d'effondrement de berges ». Auxerre est également concernée par le plan de prévention du risque glissement de terrain du coteau de la vallée de l'Yonne au nord de Vaux.

Le ruissellement constitue l'un des trois risques naturels principaux sur le territoire communal, identifiés dans l'état initial. Ce phénomène a d'ailleurs motivé le reclassement en zone A ou N des zones AU dans les hameaux de Vaux, qui n'ont pas été urbanisés depuis 2004 (cf. compte rendu de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers du 23 février 2017).

L'« évaluation environnementale » indique que « *la ville d'Auxerre a mis en place dans le projet de PLU de nombreuses dispositions pour limiter les ruissellements, telles que la présence d'une part importante de surface de pleine terre sur chaque parcelle (favorisant l'infiltration), l'obligation sauf impossibilité technique, de gestion à la parcelle des eaux pluviales avec limitation du débit de fuite, etc.* » Par ailleurs, le règlement impose le traitement des aires de stationnement de plus de 10 places en matériaux perméables de type dalles gazon ou stabilisés ou tout autre matériau permettant l'infiltration directe des eaux pluviales. Il est également prévu l'aménagement d'un espace paysager toutes les 4 places et d'une noue paysagère, entre 2 rangées, qui servira à récupérer l'eau de pluie. Ces mesures traduisent une volonté réelle de prise en compte du risque de ruissellement par la commune.

Toutefois, les incidences de l'aggravation du ruissellement induite par l'extension de l'urbanisation sur des terres principalement agricoles n'ont pas été évaluées. Or, compte tenu de la topographie de la commune et de l'urbanisation récente dans le quartier des Brichères et de Sainte-Geneviève - considérée dans l'état initial comme « le résultat d'une urbanisation de type urbanisme sur dalle, disproportionnée architecturalement » et qualifié d'« antithétique par rapport au développement historique d'Auxerre » -, et même si l'OAP dédiée prévoit de n'imperméabiliser que la moitié du site, **la MRAe recommande à la commune d'évaluer l'intensité du ruissellement ainsi que les effets cumulés pouvant être engendrés par le projet d'extension urbaine de 80 hectares dans les secteurs des Brichères, de Charrons et de Champlys.**

2. Aucun site classé SEVESO n'est présent sur le territoire communal. Vingt-quatre installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après ICPE) ont été recensées.

4.2.6. Sur les effets induits du développement urbain et démographique et ses impacts sur le changement climatique, les déplacements, la qualité de l'air, et la consommation d'énergie

1. L'axe 4 du PADD vise à faciliter la mobilité de tous en offrant des alternatives à la voiture sur des échelles différentes et complémentaires. Cette ambition est déclinée en grands objectifs et dans des actions concrètes, relayés dans l'OAP « Circulations douces ».

Le dossier indique que la politique globale de la commune vise en particulier à développer les circulations douces. Il est ainsi prévu de faciliter les déplacements à vélo au sein des zones d'activités afin d'encourager les mobilités douces quotidiennes. L'OAP précise qu'il s'agit plus généralement de réduire les vitesses de circulation en ville (zones 30 km/h, zones de rencontre...), de fluidifier les circulations piétonnes (en visant notamment à une meilleure accessibilité pour les personnes à mobilité réduite) et d'encourager l'intermodalité, particulièrement par le renforcement de l'attractivité des parcs de stationnement relais. L'OAP prévoit également la réalisation de liaisons douces utilitaires avec les villes voisines de Monéteau et de Périgny.

Auxerre soutient par ailleurs la mise en œuvre du contournement sud et accompagne le projet de déviation de Jonches.

Plus globalement, les perspectives élevées de développement démographique, traduites en partie dans un urbanisme aussi diffus consommateur d'espace, sont cependant de nature à accroître l'usage de la voiture particulière. Cela apparaît à nouveau en décalage avec les impératifs de lutte contre le changement climatique.

2. L'objectif de qualité de l'air de 10 microgrammes par m³ en matière de particules fines a été atteint en 2014 à Auxerre (page 155 de l'état initial). Le règlement préconise le développement des énergies renouvelables tout en imposant une intégration soignée dans les volumes (page20).

La MRAe apprécie que la qualité de l'air constitue le premier critère cité pour évaluer la mise en œuvre du PLU ; il est également prévu un suivi annuel du développement des énergies renouvelables.

3. outre ses effets sur les déplacements le choix d'un habitat dispersé induit des besoins en consommation d'énergie notamment pour le chauffage qui ne sont pas suffisamment analysés

La MRAe recommande une analyse plus complète des conséquences du choix d'un développement par une urbanisation relativement diffuse. Ceci concerne notamment la consommation d'énergie (déplacement et habitat), la qualité de l'air et la lutte contre le changement climatique. Il conviendrait de prévoir des scénarios alternatifs et leur mobilisation en fonction des résultats du suivi prévu.

5. Conclusion

La présente révision du PLU de la commune d'Auxerre donne lieu à une évaluation environnementale qui identifie l'ensemble des enjeux sur le territoire de la commune.

Toutefois, les perspectives élevées d'accroissement démographique, d'ailleurs insuffisamment injustifiées, et de développement économique de la collectivité impliquent, par le biais de densités très faibles, l'ouverture à l'urbanisation de 110 hectares principalement de nature agricole. En l'absence de visibilité voire de garantie sur les perspectives d'urbanisation à l'échelle d'un territoire plus large – et plus particulièrement en l'absence d'un SCoT suffisamment avancé – ces perspectives apparaissent difficilement en accord avec les objectifs de gestion économe de l'espace, mais aussi, par le biais des déplacements induits, de lutte contre le changement climatique. La MRAe a été saisie à plusieurs reprises sur des documents d'urbanisme de communes voisines puis sur la note de cadrage du ScoT du Grand Auxerrois ; elle suggère de renforcer la vision et la cohérence intercommunales sur ces territoires.

La prise en compte du risque de ruissellement dans la démarche itérative d'élaboration du PLU n'est pas non plus suffisamment démontrée.

La MRAe recommande par ailleurs à la commune :

- d'enrichir le dispositif de suivi-évaluation par d'autres indicateurs relatifs au nombre de logements construits, à la population, à la consommation d'espace ou encore à l'évolution des sols ;
- d'analyser de manière plus fine la nature et l'importance de l'espace consommé et, s'agissant des terres agricoles, de préciser la qualité des sols ainsi notamment que le type d'activités agricoles pratiquées afin de mieux cerner les impacts sur les exploitations ;
- de produire une expertise zone humide sur les terrains ouverts à l'urbanisation ;
- d'étoffer le dossier sur le caractère suffisant de la ressource en eau à satisfaire les besoins actuels et futurs de la population, et de préciser les capacités actuelles et résiduelles de la station d'épuration ;
- d'évaluer l'intensité du ruissellement ainsi que les effets cumulés pouvant être engendrés en particulier par ce projet d'extension urbaine.
- d'analyser plus finement les conséquences du choix d'un développement d'une urbanisation diffuse sur la consommation d'énergie (déplacement et habitat), la qualité de l'air, le changement climatique. Il conviendrait de prévoir des scénarios alternatifs et leur mobilisation en fonction des résultats du suivi prévu ;

La MRAe formule d'autres observations plus ponctuelles ou d'ordre méthodologique présentées dans le présent avis, dont il conviendrait de tenir compte afin d'améliorer la clarté du dossier et la prise en compte de l'environnement dans le PLU.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 26 octobre 2017

Pour publication conforme,
le Président de la MRAe Bourgogne-Franche-Comté

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Dhenein', is positioned above the name of the signatory.

Philippe DHENEIN