



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan local d'urbanisme de
la commune de Biganos (Gironde)**

N° MRAe : 2019ANA129

Dossier PP-2019-8177

Porteur du Plan : Commune de Biganos

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 12 avril 2019

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 16 mai 2019

Préambule.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 5 juillet 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

Le délégataire cité 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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

La commune de Biganos est située dans le département de la Gironde en limite est du bassin d'Arcachon. Sa population est selon l'INSEE¹ de 10 470 habitants en 2016 pour une superficie de 52,7 km². Elle fait partie de la communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon Nord (COBAN), qui regroupe huit communes. Le territoire appartient au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre, en cours d'élaboration suite à l'annulation juridictionnelle d'un premier projet.



Localisation de la commune de Biganos (source : Google maps)

La commune de Biganos dispose d'un PLU approuvé le 20 octobre 2010, dont elle a engagé la révision, objet du présent avis, le 24 juin 2014. Le territoire communal étant littoral au sens de la loi du 3 janvier 1986 et comprenant pour partie plusieurs sites Natura 2000, la révision du PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux dispositions des articles R.104-9 et 10 du Code de l'urbanisme. Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernière instance compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement

Le rapport de présentation du PLU de Biganos répond dans l'ensemble aux exigences des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

A. Diagnostic socio-économique

1. Démographie

La commune de Biganos connaît un important développement démographique depuis 1968, passant de 4 213 habitants à cette date à 10 017 en 2014. Si cette croissance a été relativement modérée entre 1968 et 1982 (inférieure à +0,7 % par an en moyenne), elle s'est accélérée de manière très significative depuis. En effet, la population communale a plus que doublé entre 1982 et 2014, passant de 4 588 habitants à 10 017. La croissance moyenne de Biganos, entre 1999 et 2014 (+2,5 % par an) est supérieure à celle connue par la

¹ Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

communauté de communes du bassin d'Arcachon Nord (COBAN, +1,7 % en moyenne) mais nettement inférieure aux deux plus fortes variations, celles d'Audenge (+5,6 % par an) et de Mios (+6,7 % par an). En 2014, Biganos reste toutefois la seconde commune la plus peuplée de la COBAN, après Andernos-les-Bains.

Le développement de la population communale est porté par des soldes migratoires et naturels constamment positifs depuis 1968, attestant de l'attrait du territoire pour les populations extérieures. En outre, le rapport de présentation dégage une tendance au rajeunissement de la population, la part des plus de 65 ans diminuant, au bénéfice de la tranche comprise entre 30 et 59 ans. Cette situation est assez rare au sein des territoires bordant le bassin d'Arcachon, qui connaissent dans l'ensemble une tendance au vieillissement des populations.

À l'instar des tendances nationales, la taille moyenne des ménages de Biganos est en diminution, passant de 2,5 personnes par ménage en 2006 à 2,4 en 2014.

2. Logements

Corrélativement au développement démographique, le parc de logements de Biganos a augmenté de manière importante depuis 1968, passant de 1 327 unités en 1968 à 4 508 en 2014. La composition du parc varie relativement peu, les résidences principales constituant la principale typologie d'habitation (4 188 logements en 2014, soit 93 % du parc), les résidences secondaires représentant une faible part du parc (72 logements, soit 1,6 %). Le rapport de présentation fait état d'une part importante de logements vacants, puisque ceux-ci représentent plus de 5 % du parc en 2014 (soit 248 logements) et que la tendance est à une forte augmentation (+185 % entre 1999 et 2014). Le PLU identifie deux facteurs principaux à cette situation, les délais entre la livraison des logements et l'installation effective des habitants, et la présence de logements vacants en centre-bourg, pour lesquels une importante opération de démolition-reconstruction est en cours, la zone d'aménagement concertée (ZAC) du centre-bourg.

En matière de typologie de logements, la commune connaît une évolution majeure puisqu'après une période dominée par la production de logements individuels, elle connaît depuis quinze ans un important développement du parc de logements collectifs, avec des pics de production importants (60 % des logements produits en 2006 et 2013). Toutefois, la commune identifie une problématique dans l'offre en petits logements, dont la faible part contribue un facteur de difficulté dans le parcours résidentiel des habitants.

3. Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers et étude du potentiel de densification du territoire

Le rapport de présentation contient une analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, mais ces données sont présentées sur la période 2004-2017. Il conviendrait de les présenter sur la période d'application du PLU en vigueur (2010-2017) ou sur les dix dernières années, afin de répondre aux exigences réglementaires en la matière.

Nonobstant cette situation, le travail réalisé permet de déterminer que sur la période retenue, les surfaces artificialisées, toutes vocations confondues, ont augmenté de 155 ha, soit environ 12 ha annuels. Le PLU contient un tableau de synthèse de l'évolution des différentes typologies d'occupation des sols entre 2004 et 2017, qui mériterait toutefois d'être repris afin de présenter une information plus exacte pour le public. En effet, la MRAe souligne que l'utilisation d'arrondis sur la part de la surface communale occupée par chaque typologie identifiée opère un lissage de certaines données, ne permettant pas de disposer d'une information mobilisable. Ainsi, par exemple, la part de surfaces artificialisées destinée aux activités économiques est présentée à 3 % entre 2004 et 2017, alors qu'elle est passée de 144,1 à 188,9 ha, soit des parts respectives de 2,73 % et 3,58 %.

Les données fournies permettent toutefois de dégager que l'urbanisation mixte, à vocation d'habitat, de commerce et d'équipements, a consommé près de 110 ha d'espaces entre 2004 et 2017, et celle pour le développement des activités économiques environ 45 ha. Cette artificialisation s'est faite principalement au détriment des espaces naturels et forestiers (- 133 ha), les espaces agricoles, plus rares sur le territoire communal, diminuant d'environ 23 ha.

L'analyse réalisée met également en exergue le fait que près de 60 ha des nouvelles surfaces mobilisées sur cette période l'ont été au sein des espaces libres au sein de la trame urbaine constituée (« dents creuses »), le reste l'étant par le biais d'opérations importantes sur l'est de la commune (70 ha) et au nord (28 ha).

Si le dossier indique une diminution des surfaces artificialisées par habitant entre 2004 et 2017, passant de 877 à 780 m² par habitant, la MRAe souligne qu'il aurait été plus opportun de présenter le nombre de logements réalisés sur cette période afin de présenter les densités d'opérations mises en œuvre. Cette information est d'autant plus importante qu'elle permet d'étayer les orientations retenues par le projet de PLU en matière de modération de la consommation d'espace.

La MRAe recommande donc d'amender le rapport de présentation afin de répondre aux exigences réglementaires en matière d'informations relatives à la consommation d'espace, ainsi que d'apporter des précisions sur les densités d'opération mises en œuvre sur la période de référence retenue.

En ce qui concerne l'étude du potentiel de densification exigée par le code de l'urbanisme, le rapport de présentation restitue un travail important en la matière, permettant d'identifier 75 ha d'espaces mobilisables au sein de la trame urbanisée de la commune. Toutefois, les explications fournies pour réduire ce potentiel à 42 ha n'apparaissent pas suffisamment claires et devraient être davantage développées pour permettre au public de comprendre la manière dont ce potentiel a été déterminé.

La MRAe note toutefois que cette étude identifie un potentiel de réalisation de 760 logements en densification du tissu urbain, qui participera à la réduction des surfaces en extension nécessaires à la mise en œuvre du projet communal.

4. Activités économiques et emploi

La commune de Biganos constitue le principal pôle d'emploi de la COBAN, avec près de 4 000 emplois sur son territoire. Ce poids est cependant moins important à l'échelle du bassin d'Arcachon², puisqu'elle représente 10 % des emplois de ce grand territoire.

L'emploi localisé sur la commune est principalement lié à la sphère présentielle³ (76 % des emplois en 2014). Le rapport de présentation met toutefois en avant le fait que le développement des emplois présentiels ne s'est pas fait au détriment de la sphère non présentielle, dont le nombre d'emploi reste globalement stable depuis 1975.

La répartition de l'emploi est ainsi logiquement dominée par le secteur du commerce et des services (52 % des emplois) et celui de l'industrie (23 % des emplois). Le développement commercial de la commune est renforcé par sa proximité avec les autoroutes A63 et A660, et Biganos constitue dorénavant le principal pôle commercial du bassin d'Arcachon. Le rapport de présentation indique en effet que près d'un tiers des grandes et moyennes surfaces commerciales du bassin sont situées à Biganos, et que le développement de la ZAC du Moulin de la Cassadotte, d'une superficie de 32 ha située à l'est du bourg, contribuera à renforcer ce secteur d'activité.

L'agriculture, y compris la sylviculture et la pêche, représente 0,4 % de l'emploi, indiquant la prépondérance de l'industrie du bois sur sa production. En effet, la commune de Biganos dispose de 7 emplois en matière de sylviculture alors que la filière bois-forêt représente 478 emplois sur le territoire communal. À cet égard, la présence de l'usine Smurfit-Kappa Cellulose du Pin emploie près de 450 salariés et constitue un des sites industriels les plus importants du département.

Enfin, à l'inverse de nombreuses autres communes limitrophes du bassin d'Arcachon, la commune de Biganos ne connaît pas de fréquentation touristique importante lors de la saison estivale, mais bénéficie d'un tourisme de proximité et constant tout au long de l'année de 9 000 touristes par an. La commune dégage un enjeu dans la préservation de ses sites naturels, qui constitue le facteur d'attractivité de son territoire, qui ne dispose pas de plages ou de lieux de baignade, vecteurs d'attractivité touristique.

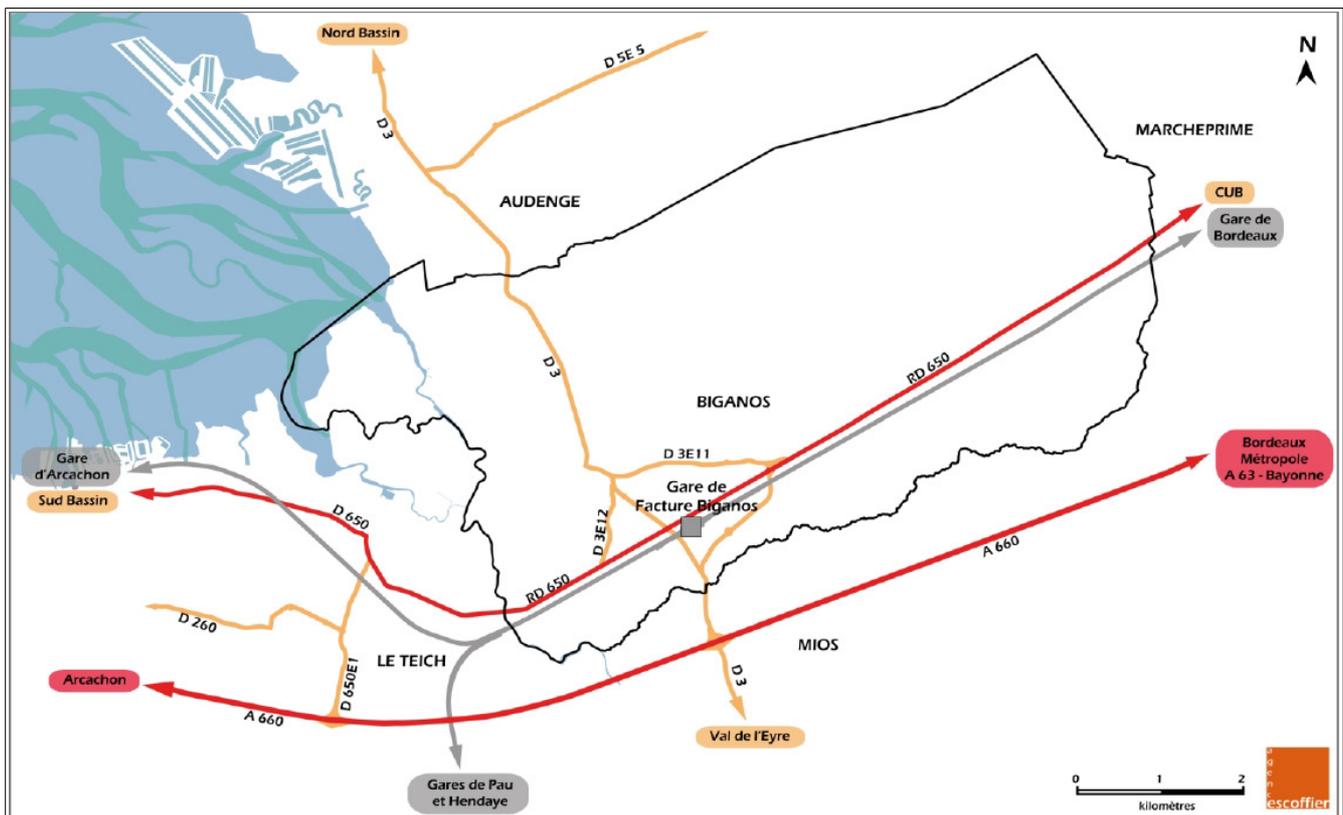
5. Infrastructures et déplacements

La commune bénéficie d'une situation géographique stratégique, à l'entrée du bassin d'Arcachon et à la jonction entre les secteurs nord et sud de celui-ci. Cette situation se traduit par la présence des deux axes routiers principaux du bassin d'Arcachon, la RD 650 reliant les communes du sud du bassin entre elles puis en direction de Marchepime, et la RD 3, reliant les communes du nord bassin entre elles et poursuivant ensuite au sud de Biganos, en direction de l'autoroute A 660, dont l'échangeur n°2 est voisin de la commune, et du territoire du val de l'Eyre.

Ces deux axes routiers permettent également de relier l'ensemble des communes du bassin d'Arcachon à la gare ferroviaire de Biganos, sise en centre-bourg, et située sur les lignes Arcachon-Bordeaux et Hendaye-Bordeaux.

² Cette échelle regroupe la COBAN et son pendant au sud du bassin, la COBAS.

³ L'INSEE définit la sphère économique présentielle comme celle qui comprend les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant à la satisfaction des besoins des personnes présentes dans la zone. À l'inverse, la sphère non présentielle concerne les biens et les services destinés à l'extérieur de la zone.



Localisation des principales infrastructures de déplacement sur et à proximité de la commune de Biganos
(Source : Agence Escoffier – Rapport de présentation)

Si le réseau routier principal est bien structuré, le rapport de présentation fait état d'une situation inverse pour le réseau secondaire, qui comprend trois voiries permettant de soulager les axes principaux, et pour le réseau tertiaire, qui comprend de très nombreuses voies en impasse, nuisant ainsi à la mise en place d'un maillage routier efficace et participant à la surcharge des axes principaux.

En ce qui concerne les déplacements, la commune connaît environ 7 100 déplacements pendulaires, dont 20 % sont issus et à destination de la commune, 43 % sont issus de Biganos et à destination d'autres communes et enfin 37 % sont issus de l'extérieur et à destination de Biganos. Ces migrations s'effectuent principalement en voiture particulière (environ 80 % des déplacements), malgré une offre en transports en communs relativement importante. Ces modes alternatifs à la voiture particulière sont toutefois davantage utilisés pour les déplacements hors de la commune, puisqu'ils représentent 13 % de ces déplacements. La gare de Biganos-Facture connaît un développement important à cet égard, puisqu'elle était, en 2012, la troisième gare du département en nombre de voyageurs. L'arrivée de la ligne à grande vitesse (LGV) à Bordeaux en juillet 2017 a encore renforcé l'attractivité de cet équipement et la commune développe un projet de réaménagement de la gare en favorisant sa vocation de pôle d'échange multi-modal.

Le rapport de présentation indique également que la situation stratégique de la commune entraîne des complications majeures lors des week-ends et de la période touristique, provoquant la saturation des axes routiers et d'importantes congestions du réseau. Le projet de PLU n'identifie toutefois aucun enjeu de développement à cet égard, alors que cette contrainte apparaît importante pour le territoire et que le PADD identifie notamment un projet de voirie nouvelle au sud de la commune.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement

1. Milieu physique

Le territoire communal est principalement constitué de sables fins du quaternaire, à l'exception du delta de la Leyre et de la vallée du Lacanau, qui présentent un sous-sol alluvionnaire moderne.

La topographie de Biganos est peu marquée, la commune présentant une pente globale selon un axe nord-est – sud-ouest, avec un point haut à 43 m et un point le plus bas à 2 m.

La commune appartient au bassin versant de la Leyre, à l'exception d'une faible partie au nord-est qui appartient à celui des cours d'eau côtiers. Biganos accueille près de 28 km de cours d'eau, dont les principaux sont la Leyre et son delta, l'Eygat, le ruisseau de Lacanau et le Tagon. Le bassin d'Arcachon constitue l'exutoire final, directement ou indirectement, de l'ensemble des cours d'eau de la commune.

En matière de masses d'eau souterraine, Biganos est concernée par quatre masses : *Calcaires du Jurassique moyen et supérieur captif*, *Calcaires et faluns de l'Aquitainien-Burdigalien (Miocène) captif du littoral Nord aquitain*, *Calcaires et sables de l'oligocène captif du littoral Nord aquitain*, *Sables, gravières, galets et calcaires de l'éocène captif du Littoral Nord aquitain*.

2. Milieu naturel

Biganos bénéficie d'un important patrimoine naturel, attesté par la présence sur son territoire de différentes mesures d'inventaires et de protections réglementaires :

- Trois sites Natura 2000 : *Bassin d'Arcachon et Cap Ferret*, *Vallées de la Grande et de la Petite Leyre*, *Bassin d'Arcachon et banc d'Arguin* ;
- Quatre zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique : Domaines endigués du delta de la Leyre, Zone inondable de la basse vallée de la Leyre, Bassin d'Arcachon, Vallée de la Leyre, de la Grande à la Petite Leyre ;
- Une zone importante pour la conservation des oiseaux : Bassin d'Arcachon et réserve naturelle du banc d'Arguin ;
- Une zone humide protégée au titre de la convention de Ramsar : Bassin d'Arcachon – Secteur du delta de la Leyre ;
- Un site inscrit pour des motifs environnementaux : le val de Leyre ;

Le territoire appartient également au parc naturel régional des Landes de Gascogne.

La majorité de ces espaces se concentre sur les parties ouest, au contact du bassin d'Arcachon, et sud-est, autour du ruisseau de Lacanau. La MRAe note que la production d'une carte de synthèse de ces espaces aurait été utile afin de permettre au public de disposer d'une bonne information en la matière. En outre, il aurait pu être opportun de dégager des enjeux hiérarchisés et spatialisés liés à ces milieux afin de s'assurer de leur bonne prise en compte dans les choix de développement du projet communal.

En ce qui concerne la trame verte et bleue (TVB), le rapport de présentation contient des développements importants qui permettent de bénéficier d'une information complète en la matière. Les travaux réalisés dégagent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques principalement liés au réseau hydrographique et aux zones qui lui sont inféodées. Toutefois, la carte de synthèse de la TVB ne contient aucune identification des zones de pressions entre urbanisation et milieux naturels. Il serait utile de les définir et de les représenter pour s'assurer d'une bonne prise en compte de cette thématique par le projet de PLU.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'état initial de l'environnement avec des informations complémentaires pour garantir la bonne information du public et s'assurer d'une prise en compte satisfaisante des enjeux environnementaux dans la définition du projet.

3. Risques naturels

Le territoire de Biganos est principalement concerné par deux risques naturels : les incendies de forêt et les inondations. Ces deux risques ont fait l'objet de plans de prévision des risques naturels, approuvé le 30 mars 2010 pour les incendies de forêt (PPRIF) et le 19 avril 2019 pour les submersions marines (PPRSM).

Les dispositions du PPRIF sont bien rappelées dans l'analyse de l'état initial de l'environnement et la cartographie qui y est produite (en plus de celle contenue dans les annexes) permet de disposer d'une information rapidement mobilisable en la matière.

En matière d'inondations par submersion marine, au regard du caractère récent de l'approbation du PPRSM, ses dispositions ne sont pas reprises dans le rapport de présentation. Il conviendrait cependant d'en tenir compte dans le document approuvé.

En ce qui concerne les autres inondations, la commune est peu concernée par les débordements de la Leyre, dont le lit sableux favorise l'infiltration mais participe à l'accroissement du risque d'inondation par remontée de nappe. Le rapport de présentation contient une cartographie de ce risque qui aurait mérité d'être présentée à une échelle plus mobilisable, afin de s'assurer de sa bonne prise en compte par le projet de PLU.

4. Ressource en eau

a. Ressource en eau potable

La commune de Biganos est alimentée en eau potable par le biais d'un forage principal (les Tuileries), appuyé par un forage de secours (Tagon), prélevant tous deux au sein de la nappe oligocène. Cette nappe est alimentée notamment par l'aquifère Mio-Plio-Quaternaire, qui présente une très forte vulnérabilité aux pollutions de surfaces, du fait de son caractère superficiel et de la faible protection naturelle dont il bénéficie sur le territoire communal.

Les autorisations des prélèvements existantes permettent un maximum de 820 000 m³ par an, dont 615 000 pour le forage des Tuileries et 205 000 pour celui de Tagon. La MRAe souligne qu'aucune explication ne vient appuyer le tableau présentant l'historique des prélèvements annuels de chaque forage, alors que celui de Tagon est passé de 1 882 m³ à 113 000 m³ entre 2012 et 2016, et que dans le même temps, le forage des Tuileries atteignait 94 % de sa capacité autorisée.

La MRAe recommande fortement de compléter ces informations par des éléments d'analyse et d'explication afin de s'assurer de la suffisance de la disponibilité de la ressource en eau potable pour mettre en œuvre le projet communal.

En outre, le rapport de présentation indique que le réseau de distribution d'eau potable s'est amélioré récemment, puisque son rendement est passé de 80,4 % en 2012 à 91 % en 2016, réduisant ainsi les pertes d'eau potable du réseau et donc les besoins en prélèvement dans la nappe.

b. Gestion des eaux usées

La commune de Biganos appartient au syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon (SIBA) qui est compétent en matière d'assainissement des eaux usées. Celui-ci a déployé un très important réseau sur l'ensemble du pourtour du bassin afin de canaliser et traiter les eaux usées et d'en interdire tout rejet au sein de l'espace naturel sensible constitué par le bassin d'Arcachon. L'ensemble des usées de la COBAN est traité au sein de la station d'épuration de Biganos, d'une capacité théorique de 135 000 équivalents-habitants (EH).

Au regard du dimensionnement de cet équipement⁴, le rapport de présentation aurait pu intégrer des résultats plus récents des contrôles de la station, ceux fournis dans le document datant de 2013. En outre, le choix de présenter une donnée synthétique, sur une seule année, nuit à une bonne information sur le fonctionnement de l'ouvrage, particulièrement au regard de la sensibilité du territoire raccordé aux variations de population en période estivale.

La MRAe recommande donc de compléter ces informations afin de s'assurer de l'adéquation de l'équipement avec les variations saisonnières de population.

En ce qui concerne l'assainissement individuel, celui-ci est peu représenté sur la commune et le rapport de présentation indique que 85 % des installations contrôlées sont conformes. La MRAe signale que cette affirmation n'est que partiellement vraie, puisque 122 installations sur 143 contrôlées sont conformes, mais que le rapport de présentation ne permet pas de connaître le nombre total de dispositifs de ce type en place sur le territoire communal.

5. Prise en compte de la loi littoral

La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral impose aux documents d'urbanisme le respect de différentes règles visant notamment à la préservation des espaces et milieux les plus sensibles.

En l'absence de SCoT approuvé, il appartient au PLU de définir et prendre en compte les différentes obligations de cette loi, contenues aux articles L.121-1 à 51 du code de l'urbanisme. S'il n'appartient pas à l'Autorité environnementale de se prononcer sur la légalité du PLU au regard de ces dispositions, il est de son ressort de s'assurer de la suffisance de leur prise en compte, et des explications afférentes, au regard des enjeux environnementaux qu'elles entendent protéger.

a. Capacité d'accueil du territoire

La sensibilité des territoires littoraux aux pressions d'urbanisation et touristique implique la nécessité pour le

⁴ La fréquence de contrôle d'une station d'épuration augmente avec sa capacité de traitement.

PLU de déterminer sa capacité d'accueil. Le rapport de présentation contient d'importants développements liés à cette capacité d'accueil au regard des choix de développements réalisés. Toutefois, aucun élément précis ne vient, dans cette partie, étayer ces explications au regard de la capacité de la commune à alimenter la population permanente et saisonnière en eau potable. Au regard des éléments précédents, des développements spécifiques auraient dû être apportés dans cette partie afin de s'assurer de cette situation. Cette remarque est également valable pour la capacité du territoire à gérer les effluents engendrés par l'ensemble des communes relevant de la station d'épuration de Biganos.

En outre, le rapport de présentation contient dans la partie justification des choix, des éléments qui auraient pu venir appuyer la définition de la capacité d'accueil du territoire⁵.

La MRAe recommande donc de compléter les développements liés à la prise en compte de la loi littoral par la production d'informations permettant de s'assurer de la capacité d'accueil du territoire, en ce qui concerne la fourniture d'eau potable et la gestion des eaux usées.

b. Coupures d'urbanisation

Le rapport de présentation identifie six coupures d'urbanisation au titre de la loi littoral, marquant notamment les limites entre les secteurs urbanisés et le milieu naturel, afin notamment de préserver les paysages, ainsi que des éléments de passage pour la faune.



Cartographie des coupures d'urbanisation (Source : Agence Escoffier – Rapport de présentation)

La MRAe s'interroge sur l'absence d'explication sur le choix de ne pas retenir le secteur situé à la limite entre l'agglomération de Biganos, dont l'enveloppe a également été définie au titre de la loi littoral, et le hameau de Ninèche, alors que cet espace apparaît constitutif d'une telle coupure et marque l'entrée est de l'agglomération. Ce manque est d'autant plus préjudiciable que le hameau de Ninèche n'est pas considéré comme un secteur d'urbanisation future et que la limite entre l'agglomération et ce hameau est relativement ténue.

⁵ Ces éléments font toutefois l'objet de remarques développées plus après dans le présent avis.

C. Projet communal

1. Démographie et logement

Au-travers du PLU la commune souhaite encadrer son développement à l'horizon 2030, en modérant sa croissance démographique afin d'atteindre une population d'environ 13 400 habitants à cet horizon, soit une variation annuelle moyenne de la population de + 1,53 %. Ce projet nécessiterait la réalisation de 2020 nouveaux logements, dont 891 pour le « point mort »⁶ et 700 au sein de la ZAC du centre-ville, en cours de réalisation.

La MRAe souligne que le rapport de présentation ne contient aucune explication sur les raisons du choix de ce scénario, ni ne présente aucune alternative étudiée. En outre, pour établir l'ambition d'atteindre 13 400 habitants en 2030, la commune s'est basée sur une hypothèse de départ de 11 000 habitants en 2017 alors que les dernières données disponibles auprès de l'INSEE font état de 10 470 habitants en 2016. La différence entre la même projection (+1,53 % de croissance annuelle) fondée soit sur les données de l'INSEE, soit sur l'estimation communale, est de 450 habitants. Cette différence étant importante, et porteuse de conséquences en termes de besoins en logements, il apparaît indispensable de mieux justifier le projet communal à cet égard.

En effet le PLU estime à 2 020 les logements nécessaires pour permettre l'accueil de la nouvelle population, dont 891 pour compenser le « point mort ». La MRAe souligne que cette estimation mériterait d'être démontrée et expliquée et non pas uniquement affirmée, notamment au regard des éléments du diagnostic démographiques qui ont mis en avant plusieurs facteurs (jeunesse de la population, solde naturel positif) pouvant participer à la limitation de ce besoin.

La MRAe recommande vivement de compléter de manière conséquente les explications relatives à la justification du projet communal et à mieux en détailler les composantes, afin que le public puisse comprendre les choix opérés par la commune en la matière.

2. Consommation d'espace et densités envisagées

Le projet communal envisage la mobilisation de 94,4 ha de surfaces répartis en 42 ha de surfaces en densification, 14,5 ha au sein de la ZAC du centre-ville, 27,3 en extension pour le développement de l'habitat et 10,6 ha en extension pour les activités économiques. Au regard de la consommation d'espaces précédentes, le projet apparaît participer à la mise en œuvre de la politique nationale de réduction de la consommation d'espace.

En outre, le projet de PLU intègre des objectifs de modération de la consommation de l'espace en fixant des densités minimales d'opération différenciées en fonction des espaces d'implantation, variant de 10 à 45 logements par hectare. Ces souhaits sont clairement repris dans les orientations d'aménagement et de programmation définies sur les secteurs de développement, participant ainsi à leur bonne mise en œuvre.

Toutefois, le secteur de développement futur 2AUg, d'une surface de 15 ha, ne fait pas l'objet d'une telle mesure alors qu'elle constitue un support important du développement futur. Il conviendrait donc de prévoir, à minima, une OAP sur ce secteur définissant une densité minimale d'opération afin de garantir une utilisation rationnée de ce potentiel lors de son urbanisation.

D. Prise en compte de l'environnement par le projet

1. Préservation des espaces les plus sensibles

Le projet de PLU opère de nombreux choix visant à garantir une bonne prise en compte de l'environnement. À ce titre, la commune a notamment intégré une extension de la bande d'inconstructibilité des 100 m qui permet de garantir une bonne prise en compte de nombreux milieux à enjeux.

Le PLU définit également différents zonages spécifiques (AS, NS) visant à préserver les milieux naturels les plus sensibles identifiés dans l'analyse de l'état initial de l'environnement. (site RAMSAR, sites Natura 2000, etc...). Il conviendrait cependant de limiter les possibilités de construire du secteur UDT0, situé hors agglomération, au sein des espaces proches du rivage et à proximité des espaces naturels sensibles, afin de garantir l'absence d'incidences sur les milieux naturels voisins.

Les cours d'eau et leurs ripisylves font également l'objet d'une protection au titre des espaces boisés

⁶ Le « point mort » correspond au nombre de logements nécessaires pour maintenir la population à son niveau actuel, au regard de différents phénomènes sociétaux qui tendent à réduire le nombre d'habitants par logement (décès, séparations, décohabitation des enfants, etc..).

classés, garantissant leur préservation et limitant ainsi les incidences du projet sur la ressource en eau.

2. Choix des secteurs ouverts à l'urbanisation

Afin de réduire les incidences directes de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, la commune a fait le choix de retenir des secteurs de développement de l'urbanisation, au sein de la trame urbaine ou en extension directe de l'agglomération principale. Ces secteurs ont fait l'objet d'analyses environnementales particulières permettant d'identifier les enjeux environnementaux qui s'y rapportent. La MRAe souligne toutefois que la restitution de ce travail est présentée de manière contre-intuitive.

En effet, le rapport de présentation restitue ces analyses non pas à l'échelle de chaque secteur de développement, mais pour chaque habitat identifié. Ce choix de présentation nuit fortement à la bonne appropriation de la donnée et ne permet pas de spatialiser les enjeux environnementaux au sein de chaque secteur. En outre, le document manque d'explications dans l'appréciation du niveau d'enjeu attribué à chaque habitat. Ainsi, par exemple, un même habitat est considéré à fort enjeu sur un secteur mais à faible enjeu sur un autre, voire à deux niveaux d'enjeu différents pour un même secteur.

Secteurs 5, 6, 9, 10 et 11	Plantations de Pins maritimes des Landes EUNIS : G3.713		Plantations et forêts de Pin maritime (<i>Pinus pinaster</i>) non littorales caractéristiques du massif des Landes de Gascogne.	FORT Secteur 10
			En fonction des parcelles, différentes classes d'âge sont observées, présentant pour certaines des structures favorables à la présence d'une avifaune patrimoniale ou d'insectes saproxylophages.	MODERE Secteurs 5, 6, 9 et 11
				FAIBLE Secteur 11

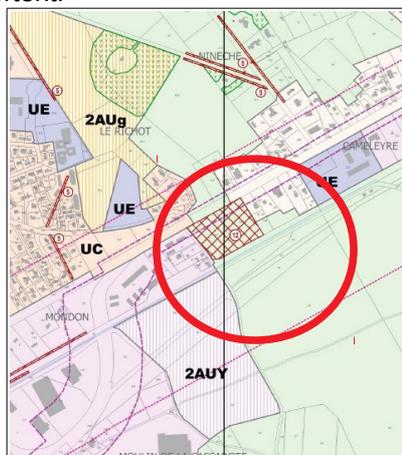
Exemple de restitution des analyses environnementales (Source : Rapport de présentation)

La MRAe recommande donc de reprendre le document afin de présenter les analyses menées par secteur et de les compléter avec les éléments d'explications nécessaire à leur compréhension. En l'état, il n'est pas possible de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante des enjeux environnementaux dans le choix des secteurs de développement.

3. Incidence des emplacements réservés

Le projet de PLU comprend plusieurs emplacements réservés, au bénéfice d'une personne publique, et nécessaire à la mise en œuvre d'un projet précis.

La MRAe s'interroge toutefois sur l'emplacement réservé n°12, situé entre l'agglomération de Biganos et la hameau de Ninèche, dont l'objet est imprécis et qui, s'il est réalisé, viendra opérer une jonction entre ces deux secteurs. Outre le point soulevé précédemment, lié à la présence d'une éventuelle coupure d'urbanisation, le dossier ne contient aucune information sur cet espace et sur les enjeux environnementaux qui s'y rapportent.



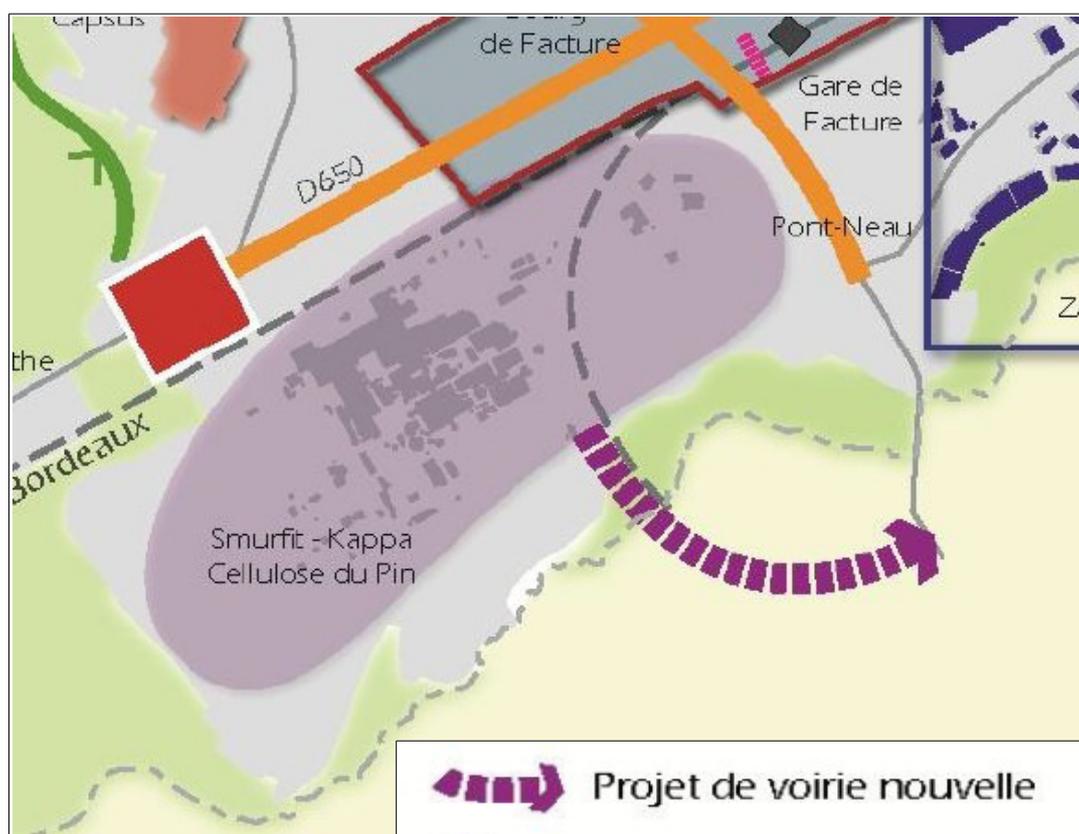
Localisation de l'emplacement réservé n°12 opérant la jonction entre l'agglomération de Biganos et le hameau de Ninèche

La MRAe recommande d'apporter toutes les précisions et justifications nécessaires à l'établissement de cet emplacement réservé, ainsi qu'à l'appréhension des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement.

4. Voie de contournement

Le projet de PLU de Biganos évoque à plusieurs reprises (PADD, rapport de présentation, OAP) l'existence d'un projet de voie de contournement au sud de la commune, sans que ce projet, qui semble pourtant bien défini, ne fasse l'objet d'un emplacement réservé et par suite de la production des analyses environnementales afférentes. La MRAe rappelle qu'une orientation d'aménagement et de programmation n'est pas l'outil adapté pour garantir la préservation d'un espace de toute forme d'urbanisation, qui peut seulement être faite par le biais du zonage réglementaire ou de l'inscription d'un emplacement réservé⁷.

Il conviendrait également d'apporter des explications plus spécifiques à la motivation de ce projet, qui est insuffisamment exposée au sein du document, alors qu'il est inscrit dans le projet politique de la commune.



Extrait du PADD de la commune relatif à un projet de voirie nouvelle

La MRAe recommande donc de compléter le rapport de présentation, dans l'ensemble de ses composantes, en intégrant les explications liées à ce projet et en apportant les éléments permettant d'en appréhender les incidences sur l'environnement.

E. Résumé non-technique et indicateurs de suivis de la mise en œuvre du plan

Le rapport de présentation contient un résumé non-technique globalement satisfaisant mais qui devra être amendé au regard des évolutions potentielles du rapport de présentation pour tenir compte du présent avis.

La MRAe relève que les indicateurs mis en place apparaissent insuffisants et ne comportent pas certaines indications indispensables. Ainsi, il conviendrait de développer un système d'indicateur complet précisant l'indicateur retenu, l'enjeu auquel il se rattache, l'état « zéro » de la donnée, la fréquence de sa mobilisation et la personne ressource pour ce faire. Le système produit dans le document ne dispose pas de ces éléments et ne semble prévu que pour la mise en œuvre du bilan du PLU à six ans. Ce bilan est trop tardif pour identifier des incidences imprévues de la mise en œuvre du plan et adopter les choix nécessaires pour y remédier.

La MRAe recommande donc de compléter le système d'indicateurs pour le rendre mobilisable et permettre l'ajustement du document au regard des différents enjeux qu'il a défini.

⁷ Conseil d'État, 26 mai 2010, « Dos Santos » n°320.780 à cet égard.

III. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de PLU de Biganos vise à encadrer le développement de la commune à l'horizon 2030. La commune souhaite atteindre une population de 13 400 habitants, nécessitant la réalisation de 2 020 logements et la mobilisation de 94 ha, dont 27 en extension pour l'habitat et 10 en extension pour les activités économiques. La mise en œuvre du PLU envisage des densités plus importantes que celles connues précédemment et apparaît participer à la mise en œuvre des politiques de modération de la consommation de l'espace.

La MRAe estime toutefois que le projet communal devrait être mieux présenté et ses objectifs fondés sur des données fiabilisées. En l'état, le manque d'explications sur le scénario retenu et sur la manière dont il a été établi ne permet pas sa bonne compréhension par le public.

Le patrimoine naturel très riche de la commune apparaît dans l'ensemble bien préservé par les choix d'urbanisation réalisés, mais le dossier devra toutefois être complété afin de permettre au public de bénéficier d'une information complète et exhaustive en la matière, et de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante des enjeux environnementaux dans la mise en œuvre du plan.

À ce titre, la MRAe attire tout particulièrement l'attention de la commune sur les explications et justifications liées à la ressource en eau potable et à sa disponibilité, ainsi qu'à la gestion des eaux usées, particulièrement lors de la saison estivale. Ces données ont vocation à dimensionner le projet communal et méritent donc d'être étudiées avec attention.

Le présent avis fait également d'autres observations et recommandations dans le corps de l'avis visant à contribuer à l'amélioration du document, qui devront être prises en compte lors de l'approbation du PLU.

Bordeaux, le 5 juillet 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON