

A l'attention de Monsieur Daniel BOLMONT, Commissaire Enquêteur
PETR du Pays du Ruffécois
Rue du Château
BP90033
16230 MANSLE

Bordeaux, le 11 janvier 2019

Objet : projet de SCOT – avis de l'UNICEM Nouvelle-Aquitaine

Monsieur le Commissaire enquêteur,

L'Union Nationale des Industries de Carrières Et Matériaux (UNICEM) Nouvelle-Aquitaine a été informée de l'enquête publique relative au projet de Schéma de Cohérence Territoriale du Pays du Ruffécois qui se déroule jusqu'au 11 janvier 2019, suite à l'arrêt projet en comité syndical du 6 juin 2018.

Nous venons de prendre connaissance du projet de SCOT soumis à enquête publique sur le site www.scotduruffecois.com et ce document appelle de notre part les commentaires suivants.

En premier lieu nous nous étonnons de ne pas avoir été, sauf erreur de notre part, associés ou consultés plus en amont dans le cadre de l'élaboration du projet de SCOT. Ce manque de consultation permet sans doute d'expliquer le caractère incomplet du Projet d'Aménagement et de Développement Durables et du Document d'Orientations et d'Objectifs.

En préambule, je tenais à rappeler que les Industries de Carrières et des Matériaux de Construction, fédérées au sein de l'UNICEM Nouvelle-Aquitaine, répondent à un besoin d'intérêt général en fournissant les matériaux indispensables à la filière BTP pour la construction et l'entretien des routes et voies ferrées, des ouvrages d'art, des logements et des équipements collectifs.

De 70 à 80% de la production est destinée à des chantiers publics (Etat ou collectivités locales).

Après l'air et l'eau, le granulats, petit morceau de roche, est la matière première la plus consommée en France. Il est utilisé sous sa forme naturelle (sables, gravillons...) ou après transformation (bétons de ciment, bétons bitumineux...).

Les granulats sont depuis toujours étroitement associés au développement des territoires et du cadre de vie. Ainsi, la « consommation » moyenne de granulats d'un Français, compte tenu de la situation économique actuelle, s'élève à 6,5 tonnes par an et par habitant, soit environ 20 kg par jour. Ce chiffre s'élève même à 9,1 tonnes par an et par habitant pour le département de la Charente.

Rapport de présentation

Livre I.2 Diagnostic territorial et enjeux

Les activités extractives sont totalement absentes des chapitres consacrés à l'économie du territoire (chapitres 2 « Emploi : un tissu économique en mutation » et 3 « Economie : une structure économique spécialisée »). Les carrières existantes sur le territoire sont uniquement mentionnées au chapitre 7 consacré à la gestion des risques et des nuisances. Les activités extractives sont pourtant partie intégrante de l'économie du territoire, générant de l'activité et des emplois.

Ainsi, l'état des lieux établi dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional des Carrières Nouvelle-Aquitaine (données 2015) montre que les carrières existantes du Pays Ruffécois participent significativement à l'activité départementale et régionale.

Le Pays du Ruffécois produit annuellement 1,08 millions de tonnes de granulats, soit un quart de la production départementale (4,3 Mt) et 3% de la production régionale (40 Mt).

Le Pays consomme annuellement 0,435 millions de tonnes de granulats, soit près de 15 % de la consommation départementale (3,2 Mt) pour une consommation régionale de 38 Mt.

Le Pays du Ruffécois est donc excédentaire dans sa production par rapport à sa consommation (+ 0,645 Mt), et participe activement à l'approvisionnement du marché départemental, notamment l'agglomération d'Angoulême (donc les carrières situées dans sa partie sud sont proches), et de la métropole bordelaise (le département de la Gironde étant déficitaire en termes de production de granulats).

Il est à noter qu'à l'échelle du département de la Charente, étant donné la durée des autorisations des carrières existantes, les perspectives de production montrent une baisse de 25% à l'horizon 2023 et de 50% à l'horizon 2029. Il existe donc un enjeu important de maintien des capacités de production, par l'extension ou le renouvellement des sites existants et/ou l'ouverture de nouveaux sites pour garantir de manière pérenne la satisfaction des besoins en granulats.

Ces données pourraient utilement compléter le rapport de présentation.

Les carrières ne sauraient donc être assimilées uniquement à des nuisances, d'autant qu'elles sont relatives et à mettre en balance avec la réponse au besoin d'intérêt général en granulats, et aux autres services pouvant être rendus par les carrières (aménagement du territoire, biodiversité...).

Nous souhaitons donc que les éléments concernant les carrières soient transférés dans le chapitre relatif à l'économie, et soient complétés.

En effet, la profession considère que la partie « carrières » est particulièrement réductrice du secteur d'activité Carrière et Matériaux de Construction. Au-delà des activités d'extraction, il est indispensable d'y ajouter les activités de production de béton prêt à l'emploi (2363Z code naf), ainsi que la production de béton industriel (2361Z code naf) mais également de recyclage de matériaux. Le rapport de présentation, ainsi que les autres documents du SCOT font d'ailleurs l'impasse sur ce dernier secteur d'activité.

De plus, il pourrait être mentionné que le schéma régional des carrières de Nouvelle-Aquitaine est en cours d'élaboration, l'échelle n'étant plus celle du Poitou-Charentes.

Livre I.3 Etat initial de l'environnement

Les anciennes carrières sont mentionnées à juste titre :

- p 92, comme pouvant être des points d'eau isolés
- p113, comme pouvant accueillir des espèces animales patrimoniales (amphibiens)

Les activités extractives sont également mentionnées p 34 en lien avec l'archéologie préventive.

Il pourrait être précisé de manière générale que les carrières, y compris celles en activité, peuvent contribuer à la création de milieux propices à la biodiversité. C'est d'ailleurs par exemple dans cet état d'esprit que la Ligue de Protection des Oiseaux de Poitou-Charentes, le Groupe Ornithologique des Deux-Sèvres et l'UNICEM ont signé une convention permettant le suivi de 5 espèces d'oiseaux emblématiques menacés d'extinction.

Ainsi, il nous semble indispensable de citer dans la *Synthèse sur l'état environnemental du Ruffécois* (p 116 et s) les carrières comme milieux potentiels à la création et au développement de la biodiversité.

Livre I.4 Analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers distingue l'extraction de matériaux comme une destination à part entière en termes de foncier consommé, et chiffre à 33,4 ha la « consommation de foncier » entre 2002 et 2012. Ce chiffre appelle deux remarques.

Il est essentiel de préciser ce que recouvrent ces 33,4 ha. A première vue, il s'agirait de la surface nouvelle autorisée pour toutes les carrières inscrites dans le périmètre du SCOT en 2012 par rapport à 2002. Or, si tel était le cas, cette valeur ne représente pas la réalité. D'une part, les carrières étant exploitées de manière coordonnée (exigence réglementaire), chaque année, des superficies sont réaménagées et rendues à d'autres activités (zones naturelles, agricoles...). D'autre part, étant donné la durée des autorisations, la totalité des superficies autorisées entre 2002 et 2012 n'avait pas déjà été exploitée en 2012. Par conséquent, ce chiffre de 33,3 ha est excessif et doit être diminué des surfaces réaménagées et des surfaces non encore exploitées.

Il est important de rappeler que l'extraction de matériaux ne conduit pas à une consommation foncière « définitive » comme l'urbanisation. Dès l'autorisation de l'activité, un plan de réaménagement est prévu, conduisant la plupart du temps à un retour à une nature d'espaces agricoles, naturels ou forestiers.

La notion de « consommation foncière » pour l'extraction de matériaux mérite donc d'être fortement nuancée.

Livre I.7 Articulation du schéma avec les autres documents, plans et programmes d'urbanisme

Ce chapitre indique à juste titre que le SCOT du Pays du Ruffécois doit, en application de l'article L.131-2 du code de l'urbanisme, prendre en compte le schéma régional des carrières, et que si ce dernier est approuvé après l'approbation du SCOT, celui-ci devra si nécessaire évoluer pour prendre en compte le SRC dans un délai de trois ans, en application de l'article L.131-3.

Le SRC Nouvelle-Aquitaine étant en cours d'élaboration, il apparaît primordial que le SCOT du Pays du Ruffécois intègre dès à présent la thématique des carrières dans ses différentes pièces afin d'anticiper la prise en compte du SRC.

Commentaire général sur les documents soumis à l'enquête publique

Alors que le rapport de présentation évoquait de manière très partielle le thème des carrières, sans d'ailleurs se préoccuper de la question de l'accès aux ressources naturelles et

de l'approvisionnement du territoire en matériaux de construction, le PADD et le DOO ne s'emploient pas à mettre en œuvre les principes fixés par les textes qui président à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ainsi, l'article L101-2° du Code de l'urbanisme énonce :

« Dans le respect des objectifs du Développement Durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1 – l'équilibre entre [...] le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé [...] une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles [...].

3 – la diversité des fonctions urbaines et rurales [...], en prévoyant des capacités de construction [...] pour la satisfaction sans discrimination des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques [...] et d'intérêt général, ainsi que d'équipements publics et d'équipements commercial [...] en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services [...] et de diminution des obligations de déplacements motorisés [...]. »

6° - la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité [...]

7° - la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de GES, [...] »

Il apparaît donc indispensable que le SCOT s'interroge sur ses besoins à moyen et long termes, en matériaux et en unités de production, et intègre les conséquences de ses choix en matière d'impacts directs et indirects, liés notamment au transport et à l'acheminement des matériaux, mais aussi à l'impact social (emplois directs et indirects).

Projet d'Aménagement et de Développement Durables

Pour mémoire, selon l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme, le PADD « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, [...] d'équipements structurants, de développement économique, [...] de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. »

On constate que le PADD du SCOT du Pays du Ruffécois exclut de son périmètre d'analyse l'un des points cités par l'article L. 141-4 à savoir, la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, et des ressources naturelles, tout au moins dans son aspect valorisation du sol et du sous-sol.

Le PADD fait une impasse complète de la ressource minérale, alors que celle-ci avait été au moins évoquée, si ce n'est abordée de manière satisfaisante, dans le Rapport de Présentation (cité plus haut).

Ambition 1 : Maintenir et renforcer l'équilibre de l'armature territoriale

Le PADD prévoit un scénario volontariste d'accueil de nouveaux habitants (+3000 habitants) et de construction neuve pour l'habitat, avec en corrélation le maintien d'un bon niveau de services et d'équipements.

Ces choix sont à mettre en lien avec une réflexion sur les besoins en matériaux de construction qu'ils génèrent.

Ambition 2 : Développer l'économie et l'emploi sur tout le territoire

Les remarques concernent le 1^{er} objectif : structurer et accompagner le développement économique :

- Objectif « accompagner, aider les entreprises à s'installer » : le PADD pourrait davantage affirmer une volonté de permettre d'une part le maintien et le développement des activités présentes (y compris celles qui ne sont pas implantées dans les zones d'activités), et d'autre part l'accueil de nouvelles activités (y compris hors zones d'activités pour celles qui ne sont pas adaptées)
- Objectif « optimiser les productions locales, accompagner l'organisation des filières » : l'activité extractive, qui valorise une ressource locale et crée de l'emploi en milieu rural, mériterait d'être mentionnée dans cette rubrique.

Ambition 3 : Mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel

Le 2^e objectif « optimiser l'utilisation des ressources naturelles (eau, biomasse, vent...) » ne mentionne pas les ressources du sous-sol (granulats).

Il conviendrait donc d'ajouter dans ce 2^e chapitre un objectif traitant ce thème, voire de mentionner les granulats dans le titre aux côtés de l'eau, la biomasse et le vent.

- Proposition de rédaction de l'UNICEM Nouvelle-Aquitaine :

Objectif : Favoriser une utilisation économe et rationnelle des matériaux de construction

- *Satisfaire le besoin du territoire en granulats pour l'approvisionnement en matériaux de construction, essentiel au regard des prévisions de développement du SCOT, tout en veillant à un équilibre avec la préservation de ces ressources et la maîtrise des impacts environnementaux.*
- *envisager concomitamment plusieurs alternatives pour tendre vers une exploitation rationnelle et économe des matériaux de construction :*
 - *le développement du recyclage des matériaux de démolition*
 - *une meilleure prise en compte des ressources locales dans les documents d'urbanisme*

Document d'Orientations et d'Objectifs

Pour mémoire, selon l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme, le DOO « *détermine* :

1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;

2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;

3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers »

Le Documents d'Orientations et d'Objectifs est quasiment muet concernant les carrières et matériaux de constructions.

L'extraction de matériaux est uniquement mentionnée dans la prescription B.1.5 de l'axe 3 « mettre en valeur les atouts du patrimoine naturel et culturel », au chapitre « optimiser

l'utilisation des ressources naturelles ». Cette prescription relative à la consommation d'espace pour les activités économiques précise que les activités d'extraction de matériaux ne sont pas intégrées dans les 60 ha attribués. Etant donné notamment que l'extraction de matériaux ne constitue pas une consommation foncière définitive, l'UNICEM Nouvelle-Aquitaine approuve ce principe.

La lecture du Documents d'Orientations et d'Objectifs révèle qu'il définit des prescriptions qui pourraient, notamment au travers des futurs documents d'urbanisme, empêcher l'extension des sites de carrières existants ou la création de nouveaux sites. Cela serait contraire au principe d'équilibre entre les différentes fonctions de l'espace, et remettrait en cause à terme la satisfaction des besoins en matériaux de construction pour le développement du territoire. Ceux-ci pourraient alors nécessiter des approvisionnements plus lointains, augmentant de fait les transports.

Le Documents d'Orientations et d'Objectifs mérite donc d'être adapté sur plusieurs points.

Axe 2 « développer l'économie en appui sur l'armature territoriale »

Objectif 3 « une économie agricole et sylvicole à protéger et à développer »

Les prescriptions C.1.1 et C.1.2 de l'axe 2 stipulent :

- *« les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux doivent :*
 - *préserver les terres agricoles et forestières sur la base de diagnostics [...]*
 - *protéger ces espaces par un classement adapté au sein des documents d'urbanisme (zone agricole ou naturelle)*
- *la nature de la zone A doit conduire à un règlement protecteur interdisant toute occupation ou utilisation du sol étrangère à l'activité agricole qui serait incompatible avec son exercice. [...]* »

Cette volonté de préservation très stricte des espaces agricoles est susceptible d'empêcher toute autorisation de carrière (extension ou création), pouvant s'apparenter à une mesure d'interdiction générale et globale, ce que ne peut pas faire un document d'urbanisme.

Ces prescriptions méritent donc d'être nuancées en précisant que les projets de carrières peuvent être autorisés en zone agricole et naturelle. Les PLU communaux et intercommunaux peuvent utiliser l'article R.151-34 2° du code de l'urbanisme à cet effet.

Axe 3 « mieux mettre en valeur les atouts du patrimoine naturel et culturel »

- *Objectif 1 : préserver et restaurer les réseaux écologiques à travers la trame verte et bleue*

La prescription A.1.1 de l'axe 3 stipule « les documents d'urbanisme devront réglementairement identifier les espaces naturels protégés types ZNIEFF, ZICO, Natura 2000... Ces zones de biodiversité seront strictement protégées dans les documents d'urbanisme de rangs inférieurs ».

L'UNICEM rappelle tout d'abord que les ZNIEFF n'ont qu'une valeur scientifique (inventaire) et ne sauraient avoir de portée réglementaire.

Pour les ZICO et sites Natura 2000, et encore davantage pour les ZNIEFF la prescription du SCOT de protection stricte de ces espaces dans les documents d'urbanisme est trop générale et empêche a priori tout projet (ex : carrière, infrastructure...).

Cela méconnaît les principes de réglementation environnementale, notamment le code de l'environnement qui prévoit la possibilité de réaliser des projets dans ces zones, à condition de réaliser une étude d'impact et notamment suivre la séquence « éviter-réduire-compenser ». La prescription de protection stricte doit donc être nuancée.

Dans la même logique, les prescriptions A.1.2, A.1.3, A.1.4 devraient être adaptées, ainsi que la prescription A.3.2 relative aux zones humides (qui interdit de fait toute compensation).

- Objectif 2 « optimiser l'utilisation des ressources naturelles »

Dans le cadre de la fonction planificatrice essentielle du SCOT, il appartient au DOO de créer les conditions nécessaires pour permettre la création ou le développement de carrières sur son territoire.

Un paragraphe 6 mériterait d'être créé, en traduction de l'objectif « Favoriser une utilisation économe et rationnelle des matériaux de construction » que l'UNICEM souhaite voir figurer au PADD (cf. ci-avant).

Ce paragraphe pourrait a minima :

- comporter des prescriptions concernant l'extraction de matériaux
- définir des recommandations pour promouvoir le recyclage des matériaux issus de la démolition et de la déconstruction,
- préciser qu'au sein des dispositions du SCOT, les carrières ne sont pas assimilables à une urbanisation.
- Proposition de rédaction de l'UNICEM Nouvelle-Aquitaine :

Prescriptions :

Afin de répondre aux besoins croissants du territoire, liés à l'évolution démographique, économique et aux projets structurants, et de préserver l'accès aux gisements de proximité :

- *les documents d'urbanisme devront prendre en compte la présence de gisement de matériaux et préserver les secteurs concernés de toute urbanisation*
- *en cohérence avec le schéma régional des carrières, les documents d'urbanisme prévoient les emprises nécessaires à l'exploitation des ressources du sous-sol, par des dispositions au règlement graphique et écrit (définition de sous-secteurs ou de trames en application de l'article R. 151-34 2° du code de l'urbanisme).*
- *les documents d'urbanisme préserveront de toute urbanisation nouvelle les abords de carrières (autorisées ou en cours d'autorisation) en tenant compte des extensions possibles*

Recommandations :

Afin de développer des ressources alternatives aux granulats d'origine naturelle, le SCOT recommande la poursuite des efforts engagés en matière de recyclage des matériaux issus de la démolition des bâtiments et des chantiers de travaux publics.

Dans cette perspective :

- *les documents d'urbanisme locaux pourront favoriser l'implantation de ces installations sur leurs territoires,*

- *les appels d'offre des collectivités veilleront particulièrement à ce que les matériaux issus de la déconstruction soient traités et valorisés dans des installations régulièrement autorisées ou déclarées*
- *les collectivités pourront prévoir dans leurs appels d'offre des dispositions (variantes) permettant une valorisation optimale des matériaux recyclés.*

Conclusion

L'activité de production de matériaux de construction (carrières, plateformes de recyclage, centrales BPE, centrales d'enrobés) participe donc pleinement aux principes généraux prescrits par le Code de l'urbanisme, et notamment l'article L101-2.

En outre, prévoir et anticiper la présence des sites de production de matériaux, c'est participer à la maîtrise et/ou la réduction des gaz à effet de serre, cité dans ce même article.

Les choix opérés par la collectivité au travers de ses documents d'urbanisme, vont générer des aménagements, des infrastructures, de l'habitat... Par conséquent, il est de sa responsabilité d'anticiper les besoins en matériaux de construction que ses choix entraîneront, mais aussi de s'inscrire dans un contexte plus global (départemental et régional), étudié dans le Schéma Régional des Carrières de Nouvelle Aquitaine en cours d'élaboration, que le SCOT devra prendre en compte.

Cette réflexion est d'autant plus essentielle que le SCOT du Ruffécois affiche une ambition volontariste de développement de son territoire, exprimée au PADD.

Ainsi, l'UNICEM Nouvelle-Aquitaine considère que le projet de SCOT du Ruffécois, d'une part, prend insuffisamment en compte les besoins et les capacités de production du territoire en matériaux de construction, et principalement en granulats, et d'autre part, fixe des prescriptions qui pourraient mettre à mal l'avenir de l'activité sur le territoire en ne permettant plus l'ouverture de nouvelles carrières, celles-ci s'insérant généralement dans les zones agricoles et naturelles des PLU.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en compte nos remarques et restant à votre disposition,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire Enquêteur, l'expression de ma respectueuse considération.

Pour le Président,

Aline FALLOURD

Chargée de mission



L'UNICEM vous souhaite
une très bonne année

2019