

SCOT du Bassin de Vie d'Avignon

-

Avis et Analyse du Schéma Régional des Carrières de la Région Occitanie Consultation officielle

Dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional des Carrières (SRC) OCCITANIE, et de la consultation officielle au titre de l'article R 515-3 du CE, la Fédération des SCOT Occitanie a été saisie afin de rendre un avis sur le projet, dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception du courrier, soit avant le 9 novembre 2022.

Même si les structures porteuses de SCOT n'ont pas été saisies directement, elles peuvent dans ce cadre porter à la connaissance de la DREAL leurs positionnements sur ce sujet.

Cette analyse s'inscrit dans la continuité de l'avis rendu lors de la concertation préalable par délibération du comité syndical du 21 mars 2022, et de la réunion DREAL/SCOT qui s'est déroulée le 16 mai 2022. Certains éléments sont alors des rappels de ce qui a déjà été porté à la connaissance de la DREAL précédemment.

L'analyse a été réalisée sur la Partie 3 du SRC (orientations, objectifs, mesures, modalités de suivi et d'évaluation)

La prise en compte de la réalité de la structuration territoriale et des emboitements d'échelle

A la lecture globale du document, et malgré plusieurs alertes sur ce point (réunion DREAL/SCOT du 16 mai 2022), il apparaît que les remarques concernant les différences entre documents d'urbanisme, compétences des structures et organisation territoriale n'ont toujours pas été intégrées et corrigées dans le document transmis pour la consultation officielle. Ces éléments de précisions sont primordiaux afin d'identifier à qui il revient d'appliquer les mesures et dans quels documents.

Ces approximations sur la structuration territoriale (dans laquelle s'imbrique pourtant le SRC dans un rapport de compatibilité) sont constatées dans l'ensemble des mesures mentionnant les documents d'urbanisme et/ou les collectivités locales.

Lorsqu'il est précisé que les mesures concernent les « collectivités locales », il s'agit en réalité des collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme et des structures porteuses de SCOT, qui peuvent être un syndicat Mixte ou PETR et donc qui ne font pas partie des collectivités locales.

Les mesures et indicateurs

Mesure 1.1.2

Cette mesure a été modifiée dans la dernière version du SRC en ajoutant principalement une phrase supplémentaire au premier paragraphe :

« L'adéquation entre approvisionnement et besoin nécessite de pouvoir estimer les besoins d'un bassin, d'un département ou d'une région, au plus près de la réalité. Il faut également pouvoir comparer le besoin réel avec le besoin estimé de façon régulière, de manière à ajuster la méthodologie de calcul des besoins chaque année. Au-delà d'un approvisionnement intra-bassins, des interactions de fournitures en matériaux inter-bassins peuvent avoir lieu et doivent être prises en compte dans le cadre d'un équilibre général de réponse aux besoins. »

Cet ajout renforce la complexité d'application de la mesure qui a déjà été soulevé dans le précédent avis. En effet, cette mesure suppose que soit menée une analyse des besoins nécessaires et projetés, analyse complexe en termes d'ingénierie pour les territoires porteurs d'un document d'urbanisme ou de planification. Aucune méthodologie n'est fournie dans le SRC pour permettre une bonne analyse du besoin en granulat commun qui nécessiterait à minima la proposition de ratios dans le document entre la production de logement et le tonnage de granulat que cela représente.

Par ailleurs, l'introduction dans cette mesure d'une nouvelle échelle d'analyse des « bassins » complexifie davantage les analyses demandées dans les documents de planification. Cette notion n'est d'ailleurs pas clarifiée ni définie dans la mesure et ne fait pas référence à une cartographie définie (qui existe probablement dans le document) avec la délimitation des périmètres de bassins. Cette demande relève plutôt des éléments devant être présents dans un Porter à Connaissance

Il est donc regrettable que, sur un sujet aussi spécifique, ce type de demande soit de fait, confiée aux territoires sans que le SRC ne fournisse d'éléments préalable au regard de l'exigence que cette mesure implique en termes d'analyse dans les documents SCOT, PLU(i) ou cartes communales qui seront, pour la plupart, dans l'incapacité d'y répondre.

On aurait ainsi pu attendre que le SRC, document thématique « cadre », mette à disposition des territoires et des établissements porteurs de SCOT ou des EPCI des éléments techniques et méthodologique dans le cadre d'un Porter à Connaissance spécifique.

Mesure 1.4.1

Cette mesure a également été complétée dans la dernière version du SRC par des éléments qui posent question et qui amènent à une confusion dans la compréhension de l'application de la règle (en dehors des approximations liées à la structure territoriale comme cela a été mentionné dans le 1^{er} paragraphe.)

*« Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le SRC et pour cela, ils doivent s'appuyer sur les zonages des gisements d'intérêt national et régional **et les décliner** afin de ne pas compromettre l'accès à ces gisements, dont la quantité et la qualité serait reconnue pour en permettre l'usage, avec des aménagements l'exploitation et l'usage, avec des aménagements **significatifs** qui auraient un caractère durable »*

La déclinaison des GIN et des GIR pose une réelle question de méthodologie : comment cela s'applique concrètement ? Les documents de planification doivent-ils comprendre des études complémentaires pour proposer cette déclinaison ? Doivent-ils s'appuyer sur les professionnels pour déterminer spécifiquement les gisements potentiellement exploitables et donc leur fléchage dans les documents de planification ?

Cette terminologie complexifie une mesure qui l'était déjà et rend plus flou sa compréhension pour son application.

Mesures 1.4.2 / 1.5.1 / 1.8.3

Dans ces mesures, seule la consultation des exploitants et fédérations de professionnels est fléchée. Cela interroge sur la place et le poids à donner aux représentants des carriers, particulièrement à l'échelle des PLU et cartes communales dans la mesure où la définition des droits des sols pourra ici être une source de conflit, ou tout au moins d'intérêts particuliers, voire divergents.

Le lien doit dès lors principalement être fait avec les services de l'Etat et notamment la DREAL, qui possède une vision globale de cette donnée et le recul nécessaire en termes d'échelle pour porter les débats et d'éventuels arbitrages préalables.

Objectif 1.8 de manière générale

Cette question des gisements d'intérêt particuliers a déjà largement été soulevée à plusieurs reprises, dans des précédents avis de SCOT et également dans le COPIL n°4 ainsi que lors d'une réunion DREAL/SCOT qui s'est tenue le 16 mai 2022.

Lors des différentes dernières réunion (cf supra), la DREAL a précisé que des travaux allaient être menés d'ici la fin de l'année afin d'identifier les GGIP mais sans préciser les détails de la méthodologie ou les délais. A ce jour, aucun élément transmis ne permet de savoir si ces GGIP seront défini avant l'approbation du SRC.

Dès lors, se pose la question de l'application notamment des mesures 1.8.2 /1.8.3 et de leur cohérence, alors qu'elles reposent sur des secteurs GGIP non identifiés sur lesquels les territoires n'ont aucune visibilité et sur la contrainte de cette application au regard des préconisations très fortes et du rapport de compatibilité.

Concrètement, cela signifie que les SCoT devront reporter les cartographies pour lesquelles il a été évoqué la difficulté que représenterait leur définition à la parcelle pour les documents stratégiques de planification. Ils devront également préserver et mettre des règles n'interdisant pas l'accès et l'exploitation de la ressource fragilisant la compatibilité et les risques contentieux qui pourraient en découler, notamment au regard de la consommation foncière et des enjeux environnementaux.

Le travail de définition, d'analyse et de localisation des GGIP aurait dû être réalisé en amont de la définition des mesures et objectifs afin d'être intégré dans le document SRC final.

Les Etablissements porteurs de SCOT ont précisé vouloir être associés à cette démarche, qui les concerne en premier lieu.

Dans l'attente de la définition des GGIP, les mesures 1.8.1 et 1.8.2 et 1.8.3 sont à retirer

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler que les PLU(i) et cartes communales, ont une application dans un rapport de conformité au niveau de leurs pièces règlementaires (plans de zonages et règlement écrit). Il apparaît très délicat de laisser une porte ouverte sur la nécessité pour ces documents de devoir intégrer les zones d'extensions possibles des GGIP (et d'ailleurs des carrières de manière générale) dans ces pièces règlementaires, au risque de donner comme signal une validation. Par définition, ces zones d'extensions « possibles » sont encore à démontrer et au stade de réflexion.

Enfin, en continuité de la remarque formulée pour les mesures 1.4.2 / 1.5.1 / 1.8.3, il est nécessaire de mentionner clairement le rôle de la DREAL et donc de l'Etat dans les discussions et l'arbitrage à avoir auprès des communes, EPCI ou structures porteuses de SCOT, dans l'élaboration de leur document au moment de l'application de ces règles. (Notamment sur leurs participations à des réunions stratégiques sur ce sujet aux étapes clés de l'élaboration des documents)

Mesure 2.3.1

Il est à priori induit que les documents SCOT doivent prévoir du foncier dédié au développement des plateformes de recyclage des déchets du BTP. Cependant, cela demande un travail précis d'analyse, d'étude et de mise en relation entre les besoins d'implantation des entreprises dédiées et les possibilités foncières des territoires. Il y a très peu de visibilité et de maîtrise sur ces différents aspects pour que cela soit identifié au sein d'un SCOT.

La hiérarchisation des enjeux environnementaux

Cette remarque a été soulevée à plusieurs reprises par les structures porteuses de SCOT évoquant la nécessité d'articuler les différents documents thématiques stratégiques dans la mesure où les SCOT sont des documents intégrateurs et qu'il n'est pas possible d'intégrer des dispositions contradictoires sans courir de risque contentieux. La demande faite vise l'égalité de traitement sur les enjeux de biodiversité : ce qui est valable pour les élus doit l'être pour les exploitants de carrière. Concrètement s'il y a une zone Natura 2000, une ZPS ou autre protection qui limite ou interdit aux élus de prévoir un développement, alors les exploitants ne doivent pas non plus aller se développer ces zones

Même si les services de la DREAL ont déjà précisé que le tableau de classification des enjeux environnementaux resterait inchangé, il paraît important de rappeler de manière plus précise certains points et incohérences à corriger à minima :

- Les Natura 2000 devraient se trouver dans le Niveau 2 au même titre que les ENS qui, en termes réglementaire sont au même niveau de protection sinon plus. En effet, la présence de Natura 2000 induit directement des évaluations environnementales pour les projets contrairement aux ENS. Il semble cohérent de les mettre au même niveau.
- Les zones humides, zones de protection des ressources stratégiques en eau potable et sites Ramsar devraient également se situer dans un niveau 2, au regard des forts enjeux liés à l'eau qui se sont accentués notamment ces derniers mois d'été 2022.
- Les éléments précis issus des trames vertes et bleues définies par les territoires devraient à minima être mentionnés dans le document.

Mesure 5.3.2

L'identification de foncier disponible pour les plateformes de transit et de stockage de matériaux apparaît difficile à mettre en œuvre dans les SCOT. Ces éléments demandent des études spécifiques et des identifications précises des besoins qui doivent plutôt être menées à l'échelle communale ou intercommunale en fonction du niveau de compétence en matière de PLU(i) et carte communale.

Les indicateurs de suivi

Sur les indicateurs des objectifs 1.4.1 et 1.8.2 : comment se matérialise concrètement la mesure d'un accès à un gisement ? Quel sera l'élément qui permettra de dire qu'un SCOT, PLU(i) ou carte communale a bien prévu l'accès ?

Ces éléments d'information permettraient de mieux visualiser en quoi consiste l'application de ces deux mesures et si cela est réellement mesurable.

Objectifs ZAN

La dernière version du SRC ne fait toujours pas mention de la loi Climat et Résilience, ainsi que de l'objectif ZAN (zero artificialisation nette), malgré plusieurs alertes sur ce point lors des dernières réunions et des mentions dans les différents comptes rendus.

Il y a bien dans le document, des précisions à apporter sur la notion d'artificialisation et de consommation d'espace, nuances qui concernent notamment les carrières et qui doivent être mises en perspective dans le document du SRC. En effet, il est bien ici question d'utilisation du foncier, ce qui est à dissocier des deux notions présentées ci-dessus. Car même si les carrières sont remises dans un état naturel à l'issue de leur exploitation, le milieu naturel et paysager initial aura été définitivement modifié. Ces mentions et subtilités doivent apparaître dans le document.

Calibrage des réseaux viaires

Le calibrage du réseau viaire est aujourd'hui inadapté et très accidentogène sur un grand nombre de communes concernées directement par la présence d'une carrière et par le transit des camions.

Le SRC, dans sa Partie 3, ne mentionne à aucun moment les mesures concrètes à déployer pour accompagner les départements ou les communes dans une meilleure réflexion/un meilleur calibrage des voiries. Aucune étude complémentaire n'est prévue par le SRC et aucune précision n'est apportée à ce sujet.

Il serait donc opportun d'intégrer au document la nécessité pour les exploitants de réaliser des études d'impact complémentaires sur le calibrage du réseau viaire, la possibilité d'utiliser le réseau fluvial (Rhône) et d'avoir un volet d'accompagnement pour les collectivités telles que les départements et les communes.

Par ailleurs il serait nécessaire d'inscrire clairement les infrastructures de réseaux viaires en direction des sites industriels afin que des actions soient directement ciblées sur ces secteurs, mais également d'intégrer dans la réflexion sur la partie Gard Rhodanien, la liaison A7/A9 dans le calibrage du transit, et notamment la tranche 3 de la LEO.

Conclusion

Les territoires attendaient de ce document thématique qu'est le SRC, un accompagnement qui proposerait un cadre et des sources d'informations sur lesquels s'appuyer afin d'alimenter et de nourrir les projets et documents liés. Mais in fine, ce document est incomplet, et n'apporte aucun élément précis qui permettrait d'approfondir des sujets techniques tels que la logistique, le transit, les flux et les interactions entre territoires infrarégionaux, le calibrage des voiries, le fonctionnement des carrières...

De même il ne propose pas aux territoires d'accompagnement en termes d'ingénierie pour approfondir ces sujets et pour les intégrer au mieux dans leurs documents de planification. Au contraire, il reporte sur eux la charge de mener des études sur une thématique qu'ils ne maîtrisent que trop peu ou pas tout en conseillant de se rapprocher directement des carriers et professionnels, alors même que l'Etat possède une vision globale et le recul nécessaire en termes d'échelle pour porter les débats et d'éventuels arbitrages préalables.

Enfin, il est rappelé que les SCOT, PLU et cartes communales sont des documents de planification transversaux qui doivent être appuyés par ces documents spécifiques tels que les SRC pour approfondir la connaissance de leur territoire, ce qui est actuellement impossible avec le document proposé à la consultation.

La mobilisation régulière de l'ensemble des territoires compétents et/ou porteurs de documents d'urbanisme, tout au long de l'élaboration du document, aurait permis de faire remonter ces points en amont de cette consultation.

Nous regrettons ce manque de transversalité alors même que les services de l'Etat sont systématiquement associés lors de l'élaboration de nos documents. En effet et pour rappel, seul la Fédération Régionale des SCOT était associée directement aux réunions, sans que la DREAL ne relaie l'information directement aux structures porteuses de SCOT, alors même que le rapport de compatibilité se fait directement avec ces documents.