

**Concertation préalable**  
**Schéma régional des carrières des Pays de la Loire**  
**Position FNE Pays de la Loire – 3 juillet 2019**

FNE Pays de la Loire, fédération régionale regroupant une centaine d'associations de protection de la nature et de l'environnement, participe à l'élaboration du schéma régional des carrières et ce depuis le lancement de cette démarche.

Riche du retour d'expérience de nos fédérations départementales qui ont participé à l'élaboration des différents schémas départementaux des carrières par le passé, FNE Pays de la Loire a, tout au long des groupes de travail et des comités de pilotage animés par la DREAL des Pays de la Loire, essayé de concilier meilleure protection de l'environnement et maintien de l'activité d'extraction de granulats.

Le travail d'élaboration qui s'est déroulé sur plus d'une année a été riche en échanges et en partage de points de vue. Le travail, éclairé notamment par les données du BRGM mais aussi des professionnels, a été facilité par la forte implication des services de l'Etat et leur écoute attentive et garante d'une prise en compte des différents enjeux, notamment environnementaux.

Il est important de noter au préalable que la philosophie de rédaction de ce document ne doit pas avoir comme objectif de mettre à disposition des matériaux au plus bas coût possible mais d'organiser de manière rationnelle la production des matériaux en Pays de la Loire.

Dans sa version présentée en concertation publique, le projet de schéma régional des carrières souffre de certaines insuffisances dont il nous apparaît nécessaire qu'elles soient corrigées d'ici à son adoption finale afin d'être à la hauteur de son ambition environnementale et de se prémunir de tout risque d'insécurité juridique.

Notre analyse a notamment porté sur les volets suivants :

- Justification de la compatibilité avec les SDAGE et les SAGE du territoire (p.2)
- Prise en compte des enjeux des zones classées en niveaux 0, 1 et 2 (p.2)
- Prise en compte des gisements d'intérêt national et régional (p.4)
- Extraction des matériaux alluvionnaires (p.4)
- Alimentation en eau potable (p.6)
- Gestion quantitative de l'eau (p.6)
- Zones humides (p.7)
- Éléments paysagers ou écologiques classés au titre du code de l'urbanisme (p.7)
- Boisements et forêts (p.8)
- Gestion des déchets (p.8)
- Consommation d'espaces agricoles et forestiers (p.9)

- **Justification de la compatibilité avec les SDAGE et les SAGE du territoire**

En application de l'article L. 515-3 du code de l'environnement, le schéma régional des carrières (SRC) doit être compatible avec les SDAGE et les SAGE applicables.

La bonne intégration des dispositions de ces documents cadres est d'autant plus importante qu'en application d'une jurisprudence constante, le schéma des carrières fait écran entre ces autorisations et les SDAGE/SAGE applicables (voir en ce sens CAA Nantes, 22 septembre 2015, n°13NT02579).

En l'absence d'une reprise satisfaisante des dispositions des SDAGE/SAGE par le SRC, celles-ci ne trouveront ainsi pas à s'appliquer aux projets portés sur le territoire, mettant en échec les objectifs de protection et de gestion de l'eau.

En l'espèce, on constate sur différents volets une intégration insuffisante de ces dispositions par le SRC (cf. *infra*, développements sectoriels). En témoigne la brièveté du chapitre de justification de la compatibilité du projet de SRC avec SDAGE et SAGE au sein du rapport environnemental ainsi que les erreurs que ce chapitre comporte. Pour illustration, les tableaux de justification (pages 18 et suivants) :

- affirment que le SRC n'est pas concerné par l'orientation fondamentale « Repenser les aménagements des cours d'eau » du SDAGE Loire-Bretagne alors que pas moins de 6 dispositions de cette orientation (1F-1 et suivantes) sont directement en lien avec l'exploitation de carrières ;
- ne citent pas les captages concernés par un classement en niveau 1 s'agissant de la compatibilité avec les dispositions de l'orientation fondamentale « Protéger la santé en protégeant la ressource en eau » du SDAGE Loire-Bretagne ;
- ne font pas état des dispositions des SAGE en matière de protection des zones humides, empêchant une appréciation de la portée de l'interdiction portée par certains d'entre eux de l'exploitation de carrières au sein de zones humides (disposition n°1)

Nous estimons qu'il est ainsi indispensable de renforcer considérablement le chapitre de justification précité ainsi que la bonne intégration des dispositions des SDAGE et SAGE (cf. *infra*, développements sectoriels).

- **Prise en compte des enjeux des zones classées en niveaux 0, 1 et 2**

Dans un souci de lisibilité, le projet de SRC prend le parti de regrouper les différents secteurs à enjeux environnementaux au sein de trois types de zones (niveaux 0, 1 et 2).

Si cette intention est louable et que la hiérarchisation opérée nous paraît globalement satisfaisante, elle pose néanmoins deux problèmes fondamentaux qui sont probablement les deux principales limites du projet présenté en concertation :

- D'une part, s'agissant des zones de niveau 1 (zones de vigilance renforcée), la disposition n°1 autorise l'implantation ou l'extension de carrières « *sous réserve de prescriptions réglementaires contraignantes les rendant compatibles avec les enjeux environnementaux identifiés* ». Sans autres précisions, cette formule générique apparaît insuffisante pour imposer aux porteurs de projets les prescriptions prévues par certaines réglementations sectorielles, en premier lieu celles issues des SDAGE et SAGE : la simple « *compatibilité avec les enjeux environnementaux identifiés* » n'implique en effet pas nécessairement la reprise de ces prescriptions précises faute de renvoi explicite à celles-ci. À défaut de détailler ces prescriptions au sein du SRC, il convient de renvoyer vers chacune d'entre elles au sein du tableau de l'annexe 2 du projet de SRC et de faire une mention explicite de cette annexe au sein de la disposition n°1 ;
- D'autre part, les zones de niveau 2 (zones de vigilance) sont concernées par une simple « *vigilance particulière lors de la conception des projets* », à l'exclusion donc de l'adoption de prescriptions visant à rendre les projets « *compatibles avec les enjeux environnementaux identifiés* ». Il est pourtant d'évidence que tout projet doit être compatible avec de tels enjeux, *a fortiori* dans l'hypothèse d'une implantation au sein de secteurs aussi écologiquement sensibles que les nappes réservées en priorité à l'alimentation en eau potable, les ZNIEFF de type II et les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques identifiés par les SCOT. La lecture comparée du traitement réservé aux zones de niveaux 1 et 2 laisse entendre que tout projet de carrière peut librement être mis en œuvre au sein d'une zone de niveau 2, sans que des mesures réglementaires soient susceptibles de constituer un obstacle à une telle réalisation.

Il nous apparaît ainsi indispensable de préciser que la compatibilité avec les enjeux environnementaux identifiés passe par le respect de la totalité des dispositions réglementaires applicables aux carrières (au premier rang desquelles les dispositions des SDAGE et SAGE) et d'indiquer que ceci concerne non seulement les zones de niveau 1 mais également celles de niveau 2. On relève d'ailleurs que des zones à enjeux environnementaux existent potentiellement au sein d'autres secteurs que ceux identifiés dans les tableaux de l'annexe 2, ce qui devrait conduire à une obligation générale de respect des enjeux environnementaux et des prescriptions réglementaires à l'occasion d'une implantation ou extension de carrière, indépendamment du lieu de son implantation.

Le renforcement des dispositions applicables aux zones de niveau 2 ne passe pas nécessairement par une fusion de celles-ci avec les zones de niveau 1, la distinction sémantique entre la « *vigilance* » et la « *vigilance renforcée* » présentant un intérêt que nous ne nions pas.

Ces modifications de nature réglementaires nous paraissent nécessaires afin de traduire de façon fidèle les ambitions affichées par le SRC en matière de protection des espaces naturels, ambitions que nous soutenons de façon continue depuis le début de la concertation.

S'agissant de la pertinence des items retenus dans les tableaux de l'annexe 2, nous estimons que les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques des SCOT constituent des espaces de sensibilité environnementale forte et méritent ainsi une identification en tant que zone de niveau 1. En effet, l'exploitation de carrières peut avoir des impacts non négligeables sur la biodiversité, ce qu'admet le projet de SRC (Tome I, p. 29 et p. 157 s'agissant spécifiquement de la Vallée du Loir). Il est donc impératif que les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques fassent l'objet d'une attention particulière en cas de projet de carrière.

Nous sommes par ailleurs satisfaits de l'interdiction claire et logique d'exploitation de carrières posée s'agissant des zones de niveau 0.

- **Prise en compte des gisements d'intérêt national et régional**

La disposition n°13 du projet présenté en concertation oblige les documents d'urbanisme à « *identifier* » et « *permettre l'accès* » aux gisements caractérisés par un intérêt national ou régional.

Conformément à l'article L. 515-3 du code de l'environnement, les SCOT et PLU ne sont soumis au SRC que dans un rapport de simple prise en compte. Ainsi que le rappelle l'instruction gouvernementale du 4 août 2017, ce rapport « *permet de déroger aux orientations fondamentales du document de niveau supérieur pour des motifs justifiés* ».

Juridiquement, un tel rapport entre les deux documents proscrit les formules impératives du type de celle retenue par la disposition n°13, qui relève du rapport de la conformité : il conviendrait ainsi de l'atténuer en indiquant par exemple que les documents d'urbanisme « *s'efforceront* » d'identifier ces gisements et d'en permettre l'accès.

De plus, il est indispensable de prévoir un pont entre cette disposition et la disposition n°1 de manière à rappeler que l'accès aux gisements identifiés par les documents d'urbanisme sera impossible en cas de présence au sein d'une zone de niveau 0 ou d'absence de compatibilité avec les enjeux environnementaux au sein des autres zones : la présence d'un gisement d'intérêt national ou régional ne dispense en effet pas du respect des prescriptions réglementaires applicables, étant à rappeler qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit de disposition dérogatoire au profit de tels gisements.

- **Extraction des matériaux alluvionnaires**

La problématique de l'extraction des matériaux alluvionnaires au sein du lit majeur constitue un enjeu particulièrement fort du schéma régional des carrières.

Comme indiqué précédemment, le chapitre de justification de la compatibilité du SRC avec les dispositions du SDAGE Loire-Bretagne est à ce stade lacunaire concernant ce volet (dispositions 1F-1 à 1F-6) et méritera ainsi complément.

Le projet présenté en concertation, dont nous partageons les objectifs, nous semble poser plusieurs difficultés concernant cette thématique :

- Les items concernés par les restrictions à la délivrance des autorisations de carrières de granulats alluvionnaires en lit majeur imposées par la disposition 1F-5 du SDAGE Loire-Bretagne sont imparfaitement repris par l'identification des zones concernées par la disposition n°1 du projet de SRC : ne sont en effet citées que les zones des PPR où l'interdiction de carrières est explicite alors que la disposition 1F-5 ne cite de telles zones que comme un exemple des zones où l'implantation des carrières a des conséquences négatives sur l'écoulement des crues. Le caractère non limitatif de la disposition 1F-5 suppose d'obliger la réalisation d'une analyse spécifique sur cette problématique au sein des études d'impacts des projets de carrières et de prévoir l'obligation pour le préfet de s'opposer à la délivrance de l'autorisation en cas de mise en évidence d'un impact : il convient d'imposer une telle étude via une disposition du SRC. Par ailleurs, l'hypothèse d'une exploitation de carrière impliquant des mesures hydrauliques compensatrices n'est pas intégrée au sein du listing des zones de niveau 0.
- De la même manière, la disposition n°2 du projet de SRC évoque le contenu de l'étude d'impact des carrières de granulats alluvionnaires en lit majeur sans reprendre la totalité des items identifiés par la disposition 1F-1 du SDAGE Loire-Bretagne. À défaut d'une reprise exhaustive, il convient d'effectuer un renvoi vers cette disposition.
- La distinction entre le rappel n°3 (réduction des extractions en lit majeur) et les dispositions 6 et 7 (dispositions relatives au Maine-et-Loire et à la Sarthe) est peu lisible et laisse entendre que la règle concernée n'a pas de portée juridique pour les trois autres départements de la région. Il nous apparaît que la réduction de 4% par an des extractions de granulats constitue une obligation à laquelle il est nécessaire de conférer une portée réglementaire claire en tous points du territoire, de même que l'obligation que l'indice IGA demeure en dessous de l'indice IGAB. Par ailleurs, nous rappelons que les dispositions 1F-2 et 1F-3 du SDAGE Loire-Bretagne réservent les possibilités de quotas départementaux dérogatoires à des cas strictement délimités présentant un caractère exceptionnel, ce qui n'apparaît pas dans le rappel n°3 et les dispositions 6 et 7. Enfin, il est indispensable de rappeler que de telles dérogations ne sauraient remettre en cause l'objectif régional de réduction de 4% par an, comme l'impose explicitement la disposition 1F-2 du SDAGE Loire-Bretagne.
- La disposition 8 du projet de SRC demande l'étude de l'usage de matériaux de substitution pour les projets d'aménagement soumis à étude d'impact, ce qui nous paraît très positif. Nous suggérons d'étendre une telle obligation à l'ensemble des marchés publics concernés, y compris en l'absence d'étude d'impact.
- Il en va de même concernant la disposition 9, qui vise le développement de l'usage des granulats concassés.
- La disposition 1F-6 du SDAGE Loire-Bretagne, qui prévoit que les arrêtés d'autorisation prévoient les mesures visant à prévenir les pollutions et nuisances inhérentes à

l'exploitation et les conditions de remise en état du site s'agissant des carrières de granulats en lit majeur, n'a *a priori* pas trouvé de traduction *ah hoc* dans le projet de SRC. Il pourrait être complété en ce sens.

- **Alimentation en eau potable**

Les rejets liés aux activités extractives peuvent générer des incidences défavorables sur la qualité de la ressource en eau, en particulier au contact de secteurs de captages d'eau potable.

Les périmètres de protection de captages et nappes réservées en priorité à l'alimentation en eau potable sont correctement appréhendés par le projet de SRC, qui les identifie en zones de classe 0 et y interdit par conséquent les carrières.

Nous estimons cependant que le périmètre de captage rapproché devrait systématiquement donner lieu à une identification en zone de classe 0, y compris lorsque l'implantation de carrière n'est pas explicitement interdite par l'acte réglementaire applicable à ce périmètre : une telle inclusion améliorerait la lisibilité du SRC, étant par ailleurs à rappeler que l'article L. 515-3 du code de l'environnement impose au SRC de prendre en compte la préservation de la ressource en eau et ne lui interdit en rien d'être plus ambitieux que les documents réglementaires existants.

S'agissant des captages et aires d'alimentation de captages non concernés par une identification en zone de classe 0, il nous paraît nécessaire de prévoir un renvoi vers l'acte réglementaire applicable à chacun de ces espaces (cf. *supra*, renvoi dans l'annexe 2).

- **Gestion quantitative de l'eau**

Concernant les prélèvements en eau, l'impact de l'industrie extractive reste limité (et doit le rester par une gestion économe). En revanche, l'impact de son activité sur les zones identifiées pour des enjeux quantitatifs, et notamment les ressources souterraines, peut être important. À ce titre, les zones identifiées comme des nappes réservées à l'alimentation en eau potable (disposition 6E-1 du SDAGE), la zone de gestion du Cénomani captif et les zones de répartition des eaux (ZRE) mériteraient d'être rehaussées au niveau 1 de protection.

Concernant la création des plans d'eau, ils peuvent avoir des effets néfastes sur les milieux aquatiques et sur la préservation de la ressource, notamment avec le risque du changement climatique qui accentue l'évaporation de l'eau et l'eutrophisation. À ce titre, les documents de planification de la gestion de l'eau (disposition 1E du SDAGE et règlements de plusieurs SAGE de la région) souhaitent limiter, tout en excluant la remise en état des carrières de leurs dispositions, la création des plans d'eau. Les services de l'État ont également mis en lumière à plusieurs reprises le nombre trop important de plans d'eau dans la région, et en particulier en Maine et Loire et Mayenne. Le SRC devra donc s'inscrire dans cette logique, comme la disposition n°19 le laisse présager. La question de l'évaporation

accrue de l'eau dans un plan d'eau face à la disponibilité de la ressource mériterait à ce titre d'être intégrée dans les éléments à prendre en compte.

- **Zones humides**

En dépit de ses objectifs en la matière, la prise en compte de l'enjeu de préservation des zones humides par le projet de SRC est insuffisante.

L'interdiction d'exploitation de carrière en zone humide (zones de classe 0) concerne les zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) et zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau (ZHSGE), ce qui nous paraît effectivement nécessaire. Il est toutefois constant qu'aucune de ces zones n'a à ce jour été identifiée dans la région.

Si cette interdiction concerne également les zones humides spécifiquement protégés vis-à-vis des projets de carrières par un SAGE, le projet présenté en concertation n'a pas procédé à l'inventaire des SAGE prévoyant effectivement cette interdiction, ce qui empêche d'en mesurer la portée. Le chapitre de justification de la compatibilité du SRC avec les SAGE, qui ne fait mention d'aucune mesure de protection des zones humides par ces derniers, pourra utilement être complété en ce sens.

En définitive, l'interdiction d'exploitation de carrières en zones humides ne relève ainsi que d'interdictions déjà prévues par d'autres réglementations. Le SRC pourrait pourtant apporter une réelle plus-value sur cette thématique.

S'agissant des autres zones humides, leur protection est assurée par la seule disposition n°1. Comme déjà indiqué, le fait d'autoriser en zones de classe 1 l'exploitation de carrières « *sous réserve de prescriptions réglementaires contraignantes les rendant compatibles avec les enjeux environnementaux identifiés* » est insuffisant pour intégrer de façon satisfaisante les dispositions du SDAGE Loire-Bretagne.

La disposition 8B-1 du SDAGE impose selon des formalités très précises le respect de la séquence « éviter, réduire, compenser » dans un objectif d'arrêt de la régression des zones humides et de reconquête de ces dernières. Il convient de renvoyer explicitement vers cette disposition afin que celle-ci soit opposable aux autorisations de carrières, le cas échéant via le tableau de l'annexe 2 (cf. remarques *supra*). À défaut, la compatibilité du projet de SRC avec le SDAGE Loire-Bretagne ne paraît pas assurée.

- **Éléments paysagers ou écologiques classés au titre du code de l'urbanisme**

Nous reconnaissons l'intérêt porté par le SRC pour les éléments paysagers qui font l'objet d'un classement au sein des plans locaux d'urbanisme (PLU). En témoigne le tableau de hiérarchisation des enjeux (Tome I, p. 204 et suivantes), qui identifie en niveau 0 les EBC et éléments classés au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23.

Toutefois, le SRC pourrait être plus ambitieux à l'égard de ces derniers. En effet, à la lecture du schéma, seuls les éléments qui font l'objet d'une interdiction réglementaire par

les PLU sont pris en compte par le SRC. Or, l'identification au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 n'est pas forcément assortie, au sein des PLU, de dispositions réglementaires spécifiques interdisant l'exploitation de carrières. Pour autant, la valeur écologique et/ou paysagère de tels éléments est incontestable et résulte de leur simple identification par les PLU. Par conséquent, ils doivent faire l'objet d'une vigilance accrue lorsqu'il y a un projet de carrière.

Nous proposons donc une modulation dans la hiérarchisation des enjeux environnementaux à l'égard de ces éléments : les éléments identifiés au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 dont les PLU prévoient une interdiction d'exploitation de carrière doivent être maintenus au niveau 0 ; tous les autres éléments ainsi identifiés mais dont les PLU ne prévoient pas l'interdiction de carrière doivent être classés, *a minima*, au niveau 1. Ce classement doit par ailleurs être assorti de dispositions au sein du tome II du SRC, de nature à assurer une vigilance de la part des porteurs de projets.

#### - **Boisements et forêts**

De la même manière que pour les éléments identifiés au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme, nous reconnaissons l'intérêt du SRC pour les boisements et forêts. En effet, les EBC sont classés en niveau 0 et les massifs forestiers d'une superficie de plus de 25 ha au niveau 1.

Cependant, rien n'est prévu pour les forêts d'une superficie moindre. Or, nous considérons que, eu égard à sa potentielle valeur écologique, tout boisement ou toute forêt, peu importe sa superficie, doit faire l'objet d'une attention particulière dès lors qu'un projet de carrière peut conduire à sa destruction. Nous proposons à ce titre que le seuil des 25 hectares soit abaissé à 10 ha.

Par ailleurs, nous regrettons l'absence de dispositions au sein du tome II à l'égard des forêts, malgré l'intitulé de l'orientation n° 3 : « Prendre en compte les usages agricoles et forestiers ». Il ressort, à la lecture de cette dernière, que seuls les usages agricoles sont pris en compte. A ce titre, nous souhaitons que les dispositions relatives aux espaces agricoles soient transposées aux espaces forestiers, par exemple celle qui précise que « *les projets d'implantation ou d'extension de carrières seront évalués en fonction de la forte valeur agricole des zones précisées dans la disposition n° 4* ». Nous estimons en effet que les projets de carrière au sein de massifs forestiers doivent être évalués en fonction de la valeur écologique des boisements et forêts.

#### - **Gestion des déchets**

Pour FNE Pays de la Loire, le remblaiement d'une carrière ne constitue pas une opération de valorisation des déchets, contrairement à ce qui est affirmé dans la disposition n°8. Le fait de mettre des déchets inertes dans une carrière sans avoir de traçabilité qui permettrait un jour de les remobiliser de façon optimale est tout sauf une opération de valorisation, surtout en 2019 alors que le plan économie circulaire de la région Pays de la Loire est en passe d'être adopté à l'automne 2019.



Dans cette optique, nous soulignons l'importance de la disposition n°10 qui porte la volonté d'augmenter la part du recyclage. FNE Pays de la Loire soutient l'idée de constituer un groupe de travail qui **devra**, et non pourra comme cela est rédigé dans le projet de texte, « être constitué entre l'Observatoire des Matériaux de Carrières et l'Observatoire des Déchets et des Ressources des Pays de la Loire pour mettre en adéquations les objectifs du plan régional des déchets et le schéma régional des carrières ». L'objectif est de passer de 3% de granulats recyclés en 2012 à 7% en 2030. Il faut réussir cet objectif et faire en sorte que les donneurs d'ordre intègrent dans leurs appels d'offres et cahiers des charges le fait d'utiliser au maximum des granulats issus de recyclage.

- **Consommation d'espaces agricoles et forestiers**

FNE Pays de la Loire souligne l'importance de la disposition n°5 concernant la réduction de la consommation d'espaces agricoles et forestiers.

FNE Pays de la Loire soutient la DREAL dans sa volonté de voir la consommation d'espaces agricoles liée à l'exploitation de carrières diminuer d'ici à 2030 et ce par rapport à un état de référence de 2017. Nous soutenons le fait que si la tendance ne montre pas une réduction de consommation de l'ordre de 10%, il faudra alors renforcer cette disposition lors de la prochaine révision du schéma.

Il va de soi, que les professionnels devront pouvoir fournir les éléments permettant de suivre cet indicateur et que nous serons vigilants au suivi de ce dernier.

**EN CONCLUSION**

Partageant la démarche et les objectifs du projet de schéma régional des carrières, FNE Pays de la Loire estime cependant qu'il doit être fortement renforcé via la prise en compte des propositions précédemment développées pour assurer une insertion soutenable des activités d'extraction dans l'environnement de la région Pays de la Loire.

Jean-Christophe GAVALLET  
Président de FNE Pays de la Loire

