

PREFET DE LA REUNION

Saint-Denis, le

Protocole pour la prise en compte des enjeux agricoles dans les projets d'exploitation de carrières

Le présent protocole synthétise et complète les dispositions actuellement en vigueur du schéma départemental des carrières (SDC), du schéma d'aménagement régional (SAR) et du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) applicables, dont un résumé est joint. Il vise notamment à permettre une approche plus fine des enjeux de préservation des capacités de productions agricoles dans les projets d'implantation et d'exploitation de carrières (installation classée pour la protection de l'environnement relevant de la rubrique 2510 de la nomenclature des installations classées), au droit de terrains à vocation agricole classés comme tels dans les documents d'urbanisme applicables.

En préambule il est rappelé que les espaces agricoles, conformément aux dispositions du SDC, du SAR et du SMVM, constituent un patrimoine à protéger et qu'à ce titre ils doivent être maintenus dans leur vocation de production agricole, avec une attention particulière portée sur les espaces irrigués ou en voie de l'être. Ainsi, les projets d'implantation et d'exploitation de carrières dans ces espaces doivent privilégier des zones de moindre valeur agronomique.

Comme pour tout autre volet de l'étude d'impact, la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC), proportionnée aux enjeux, doit être appliquée à la prise en compte des enjeux agricoles. La logique, inscrite dans le SDC, est, qu'à l'issue de l'extraction, le rendement doit être accru. En complément, l'éventuelle perte de surface agricole (liée au reprofilage du terrain notamment), ainsi que la perte de production au cours de l'exploitation de la carrière et les possibilités de compensation correspondantes, doivent être appréhendées au travers du dossier de demande d'autorisation d'exploiter (DDAE).

Celui-ci doit comporter, dans l'étude d'impact, une étude agronomique portant d'une part, sur l'analyse des sols (*qualité agronomique, pH, structure des sols, pente*) et d'autre part sur les conditions d'exploitation de la zone (*dynamique agricole de la zone impactée, viabilité des exploitations concernées, devenir des exploitants, chemin d'accès...*), ainsi que le calendrier de mise en place des éventuelles mesures compensatoires agricoles.

La priorité est donc de maintenir au mieux la capacité de production agricole pendant l'exploitation de la carrière et de rechercher à assurer l'augmentation globale de production sur le site post-exploitation. Ce n'est qu'après avoir examiné toutes les possibilités de maximiser le rendement que l'étude d'impact doit aborder la recherche de surface complémentaire pour rétablir la production agricole. Dans la logique de la démarche ERC, la compensation vient au terme, dans le cas où les autres solutions n'ont pu fonctionner à plein.

Régulièrement le comité technique de coordination foncière (CTCF) réunit les acteurs concernés pour la présentation des projets de carrière en espace à vocation agricole à venir. Les échanges au sein de ce comité doivent permettre, le plus en amont possible, de préparer en concertation les démarches ERC visées supra à l'égard des enjeux agricoles.

Les orientations ci-après, en particulier celles relatives au contenu du DDAE, sont appréciées dès l'examen de la recevabilité du dossier.

MAINTIEN DU STATUT D'EXPLOITANT AGRICOLE

Le DDAE d'une carrière doit identifier, dans l'état initial de l'étude d'impact, les usages du sol au droit du projet. Cette identification doit comporter la liste des éventuels exploitants agricoles ainsi que leur situation : propriétaire ou fermier et l'identification, pour chacun, du risque de la perte de son statut d'agriculteur et des droits associés (couverture maladie et retraite) et de l'éventuel déséquilibre économique des exploitations agricoles induit par le projet d'exploitation de la carrière. Il est rappelé ici la possibilité offerte par l'article R.512-3 du code de l'environnement de transmettre une version unique séparée du DDAE comportant des éléments non diffusables, tels ces éléments.

Dans le cas où le DDAE identifie une perte de statut pour un exploitant agricole, l'étude d'impact doit justifier de la prise en considération de cette problématique et proposer d'éventuelles mesures de réduction ou de compensation, telles : un contrat d'éviction temporaire, la mise à disposition de terrains (sur la base d'un recensement préalable par la profession agricole des terrains disponibles et cessibles), aboutissant à une acceptation de la situation par l'exploitant agricole.

DISPOSITIF D'INDEMNISATION ET / OU COMPENSATION PENDANT L'EXPLOITATION DE LA CARRIERE

Les solutions pour maintenir la capacité de production des exploitations agricoles impactées pendant l'exploitation de la carrière doivent être recherchées et exposées au travers du DDAE.

L'enjeu de la présence d'un exploitant agricole sur les terrains d'assiette d'un projet de carrière et la compensation et / ou l'indemnisation doivent figurer dans les éléments de transfert de propriété du tréfonds tels que prévus par l'article R.512-6-8° du code de l'environnement (tel un contrat de forage).

Il appartient au pétitionnaire de présenter dans le DDAE les éléments attestant de cette prise en compte et de la préservation des intérêts correspondants.

Il est rappelé ici que les éléments de compensation entre le bailleur et le locataire dépendent du contrat établi entre eux (bail agricole ou équivalent), potentiellement émis antérieurement au dépôt du DDAE, et que l'exécution de la rétribution du préjudice éventuel de rupture de bail est de la responsabilité du bailleur. Les relations entre le bailleur et le fermier peuvent faire l'objet d'un accompagnement par la chambre d'agriculture ou la SAFER.

MAINTIEN DE LA CAPACITÉ DE PRODUCTION AGRICOLE DU SITE

- Pendant l'exploitation de la carrière

Les solutions pour maintenir la capacité de production agricole pendant l'exploitation de la carrière doivent être recherchées et exposées au travers du DDAE.

Les éléments de phasage d'exploitation de la carrière doivent, entre autres, prendre en considération le retour en culture des sols et prévoir, autant que possible, une limitation de la surface de la carrière en exploitation avec :

- maintien de l'activité agricole sur les zones non encore exploitées
- cessation partielle et restitution pour un usage agricole.

Notamment, les carrières exploitées en espace agricole doivent, sauf démonstration de l'impossibilité compte-tenu des conditions de superficie et d'exploitation, limiter les surfaces effectivement extraites à une fraction du quart de la superficie totale du projet, les espaces restants (remis en état ou non encore exploités) étant maintenus en culture.

- Par la remise en état après exploitation de la carrière

Les mesures de remise en état prévues au schéma des carrières pour les espaces agricoles protégés au titre du SAR (présence d'un cahier des charges de remise en état agricole) sont étendues à l'ensemble des projets de carrière en espace agricole. Le DDAE doit donc comporter, sur la base de l'étude agronomique (comportant des sondages ou carottages en nombre suffisant et validée par une personne compétente dans le domaine de l'agronomie) et, plus largement, de l'étude d'impact, un cahier des charges comportant l'ensemble des éléments de remise en état prévus par le SDC.

Le cahier des charges de la remise en état agricole doit, en plus des règles générales, stipuler, en tant que de besoin :

- l'objectif d'une exploitation agricole exclusive et satisfaisante ;
- une épaisseur minimale du sol arable ;
- une fertilité du sol au moins égale à celle initiale avec une « pierrosité » peu élevée ;
- une restructuration du sol comme, par exemple, par l'ajout en mélange de fines de décantation de lavage de matériaux, les résultats de l'expérimentation prévue par ailleurs pouvant préciser les méthodologies applicables ;
- un aplanissement du terrain, éventuellement précédé d'un remblaiement, avec des pentes limitées compatibles avec la remise en culture, tout en intégrant les contraintes d'écoulement des eaux issues du bassin versant ;
- un découpage parcellaire adapté ;
- une portance minimale du sol garantissant le passage des engins agricoles ;
- la remise en état des chemins d'accès, fossés ou drains, réseau d'irrigation... adaptée à la nouvelle configuration des terrains ;
- l'implantation éventuelle de haies brise-vent ou antiérosives.

Conformément aux dispositions du SDC et de l'arrêté ministériel du 22 septembre 1994, les matériaux nécessaires à la remise en état, dont les terres arables, les terres de découvertes, les stériles..., doivent être maintenus sur site pour l'usage exclusif de la remise en état. Les mesures d'entreposage de ces matériaux doivent être décrites dans le DDAE.

Un bilan agronomique de vérification de la qualité de la remise en état, validé par une personne compétente dans le domaine de l'agronomie, est réalisé selon les modalités de l'étude agronomique de l'état initial et doit conclure à une amélioration du potentiel agronomique.

PRISE EN COMPTE DE L'IMPACT FILIÈRE

L'étude d'impact doit comporter une identification de l'impact sur la filière et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation en découlant, due à :

- l'immobilisation des terres productives pendant la durée d'exploitation de la carrière ;
- l'éventuelle perte de potentiel de production agricole à l'issue de l'exploitation.

Toute perte temporaire ou définitive pour les filières devra faire l'objet de proposition de compensations, respectivement de manière temporaire ou définitive.

Ainsi, au cas par cas, des mesures de compensation de cet impact sont proposées pour pallier le potentiel de production agricole perdu, telles que : mise à disposition de terres (telle que prévue pour le maintien du statut), augmentation des surfaces productives (notamment par l'enlèvement d'andains, une mécanisation accrue ou une mise en culture de friches), augmentation du potentiel agronomique des surfaces cultivées..., tout en tenant compte du principe de proximité et du caractère nécessairement techniquement et économiquement supportable pour le pétitionnaire.

L'impact sur la filière doit être évalué au regard du bilan net entre l'impact lié à l'exploitation de la carrière et toutes les mesures compensatoires mises en œuvre aux différentes échelles.

L'impact sur la gestion des aides publiques est du ressort de l'exploitant agricole privé et de l'instructeur public de ces aides. Sur ce point, une attention particulière sera apportée par l'instructeur de ces aides pour s'assurer du respect des engagements pris lors de leur attribution.

**DISPOSITIONS DU SDC, DU SAR ET DU SMVM
RELATIVES À
L'EXPLOITATION DE CARRIÈRES EN ESPACE AGRICOLE**

1° Préambule sur l'opposabilité du SdC, du SAR et du SMVM aux demandes d'autorisation d'exploiter des carrières

L'article L. 515-3 du code de l'environnement prévoit à propos du schéma départemental des carrières que « *les autorisations et enregistrements d'exploitation de carrières délivrées en application du présent titre doivent être compatibles avec ce schéma* ».

Ensuite, l'articulation entre la police des installations classées et les normes d'urbanismes s'opère principalement au travers de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme. L'autorisation d'exploiter une installation classée ne peut être délivrée sans prendre en compte les règles de fond édictées par le PLU rendu opposable au tiers. L'examen de la compatibilité d'un projet de carrière avec le SAR s'opère donc au travers du PLU. En effet, les dispositions combinées des articles L. 4433-8 du code général des collectivités territoriales, et l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, ont entendu soumettre les seuls documents d'urbanisme au respect d'un lien de compatibilité avec le SAR.

Enfin, pour ce qui concerne le SMVM, l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme énonce expressément que les dispositions de la loi littoral, qui détermine les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres, sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Les orientations et prescriptions que définit le SAR au travers de son chapitre individualisé valant SMVM, selon des modalités qui sont les mêmes que celles prévues pour les directives territoriales d'aménagement par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, sont donc opposables aux projets d'ouverture de carrières en ce qui concerne les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres définies par le SMVM.

2° Le SdC

a) Dispositions particulières applicables dans les espaces irrigués

Le SdC dispose d'un chapitre 4.6 (pages 108 et 109) relatif aux espaces agricoles. Il dispose :

« Les espaces agricoles constituent un patrimoine à protéger. Les nouvelles orientations prises dans le cadre de la révision du SAR (fin 2009), confirment que celui-ci entend protéger les espaces agricoles au titre de leur multifonctionnalité (paysagère, économique, culturelle, frein à l'étalement urbain, maintien des sols...). Dans ce cadre, il protégera non seulement la sole cannière, mais l'ensemble des spéculations (en particulier celles des mi-pentes et des Hauts plus sujettes au mitage). En conséquence, il n'est plus fait de distinction entre les types d'espaces agricoles à protéger qui couvrent une superficie de 63 000 ha.

Une attention particulière sera, en revanche, accordée aux espaces irrigués ou en voie de l'être. Ces périmètres irrigués équipés, en travaux ou à l'étude sont principalement situés au nord de l'île (Saint-André, Sainte-Marie), à l'ouest (de la Possession jusqu'aux Avirons, projet d'irrigation du littoral ouest ILO) et au sud (Saint-Louis, Saint-Pierre). L'ouverture de carrières sera interdite dans les périmètres irrigués équipés sauf dans les zones suivantes, et à condition d'une remise en état permettant une exploitation agricole exclusive :

- Plaine Defaud (espace-carrière RG01) ;

- Pierrefonds (espaces-carrières EC 16-07, EC 16-08, RE03, RE04, RE05, EC 16-04 et EC 16-05) ;
- Nord de Saint-Louis (EC 14-01 et ERM01) ;
- zone de Saint-André / Bras Panon (espaces-carrières RMt03, EC 09-01). »

Ainsi, le SdC fixe (pages 111 et 113) le principe d'interdiction d'ouverture de nouvelles carrières (et de l'extension des carrières existantes).

Il prévoit 12 exceptions. 10 espaces carrières, situés sur des gisements alluvionnaires, pourront être exploités, sous réserve d'impérativement respecter les obligations suivantes (en plus des règles générales) :

- établir au préalable les conditions d'exploitation et de remise en état sur la totalité de la zone considérée au travers d'un plan d'ensemble ;
- faire l'objet d'une remise en état permettant une exploitation agricole exclusive, avec des apports en terre arable suffisants et de qualité après exploitation de la ressource ;
- séquencer les surfaces pour exploiter la ressource à l'échelle de la parcelle : travaux d'extraction par phases successives de l'ordre du quart de la superficie du projet ; les phases non encore exploitées restant en activité agricole, les phases exploitées étant remises en état au fur et à mesure de l'avancement de l'exploitation de la carrière pour permettre une exploitation agricole des terres ainsi réaménagées ;
- remettre en état les moyens de production agricole tel que le réseau d'irrigation.

Par ailleurs, concernant les 2 espaces carrières de roches massives EC 14-01, et ERM01, l'exploitation en carrière sera rendue possible au moment de la localisation (par un repérage précis) des quotas d'extension urbaine (en quantité et localisation) définie par le SAR, dans le cadre de la révision des PLU par les communes en question (Saint-Louis et le Tampon). Ainsi, dans le cadre des déclassements (de A en U ou AU – autorisés par le SAR) et uniquement sur ces zones, la première intervention sera accordée aux carriers.

b) Dispositions particulières applicables dans les espaces agricoles protégés du SAR

Le SdC considère (page 115) les espaces agricoles protégés du SAR comme des zones à très forte sensibilité. L'ouverture de carrières y est possible sous réserve que l'étude d'impact démontre que le projet n'obère en rien l'intérêt ou l'intégrité du site ; des prescriptions strictes y seront demandées.

À ce titre, le SdC conditionne l'exploitation de carrière en espace agricole protégé du SAR au respect des prescriptions suivantes (page 115) :

Remise en état agricole des terrains conformément à un cahier des charges de façon à respecter impérativement les obligations suivantes (en plus des règles générales) :

- faire l'objet d'une remise en état permettant une exploitation agricole exclusive, avec des apports en terre arable suffisants et de qualité après exploitation de la ressource ;
- séquencer les surfaces pour exploiter la ressource à l'échelle de la parcelle : travaux d'extraction par phases successives de l'ordre du quart de la superficie du projet ; les phases non encore exploitées restant en activité agricole, les phases exploitées étant remises en état au fur et à mesure de l'avancement de l'exploitation de la carrière pour permettre une exploitation agricole des terres ainsi réaménagées ;
- remettre en état les moyens de production agricole tel que le réseau d'irrigation.

c) Dispositions générales applicables dans les espaces agricoles

Au chapitre 7.3 relatif aux conditions de remise en état et au réaménagement des sites d'exploitation, le SdC invite, pour les projets d'extraction de longue durée et/ou de grande ampleur, à phaser l'exploitation de façon à réduire l'emprise de la surface d'extraction de la carrière et à minimiser l'impact de la carrière sur l'environnement.

Pour les extractions de gisements stratégiques pouvant faire l'objet de plusieurs demandes d'ouverture de carrière, le SdC dispose que les remises en état pour chaque carrière devront être en accord avec la vocation future de la zone (agricole, espace naturel, aménagement touristique, zone industrielle...). A cet effet, un schéma d'extraction global pourra être réalisé par le gestionnaire de la zone.

Le chapitre 7.4.6 fixe des recommandations pour un réaménagement adapté en fonction du milieu.

Ainsi le SdC prévoit, en milieu agricole, que le réaménagement permette une remise en culture satisfaisante des parcelles, ce qui impose :

- une épaisseur minimale de sol ;
- une bonne fertilité du sol et une « pierrosité » peu élevée ;
- un aplanissement du terrain et un découpage parcellaire adapté ;
- une portance minimale du sol pour garantir le passage des engins agricoles ;
- une restauration des chemins d'accès, des fossés ou drains ;
- l'implantation éventuelle de haies brise-vent ou de haies anti-érosives.

Le SdC précise que ces recommandations seront à examiner par le pétitionnaire, dans le cadre de l'instruction de sa demande d'autorisation, avec les interlocuteurs et administrations concernés : DAF, Chambre d'Agriculture, SAFER, agriculteurs...

d) Orientations prioritaires et objectifs à atteindre

Au niveau de l'orientation n° 1 relative à la valorisation de matériaux non issus de carrières, le SdC dispose, à propos de l'enlèvement des andains qui constitue une orientation forte du schéma afin d'accroître la sole agricole :

« Dans le cadre de la protection des terres agricoles dans les zones cannières, le principe d'une compensation en termes de surface d'andains à enlever avait été affiché dans le schéma des carrières 2001 pour les extractions dans les alluvions (Pierrefonds, Bras-Panon, Rivière de l'Est). Ces mesures de compensation, qui doivent être techniquement et économiquement supportables par les carriers, doivent être définies dans l'étude d'impact des demandes concernées.

Il serait également souhaitable de procéder à l'enlèvement des andains générés par la mise en culture des nouveaux périmètres irrigués pour valoriser les périmètres agricoles ainsi créés. Cette opération pourrait être réalisée par le maître d'ouvrage de la mise en culture qui mettrait les andains à la disposition des utilisateurs potentiels sur des terrains spécialement affectés à cet usage.

Enfin, conformément aux objectifs du SDC 2001, est recommandée la promotion des premières opérations exemplaires d'enlèvement d'andains agricoles et la mise en place d'un réseau d'échange d'informations et de savoir-faire en la matière (diffusion de plaquettes, de films vidéo, etc.). »

3° Le SAR

L'orientation n°4 du SAR concerne les prescriptions relatives aux espaces agricoles qui sont applicables à l'ensemble des espaces agricoles.

« Les espaces agricoles identifiés dans la « Carte de destination générale des sols » doivent être maintenus dans leur vocation.

En conséquence, ils recevront dans les documents d'urbanisme locaux un classement approprié, faisant obstacle à tout changement d'affectation non compatible avec le maintien de l'exploitation à des fins de production agricole.

Toutefois :

1° l'extraction de matériaux de carrières et l'implantation d'installations de concassage peut y être envisagée en dehors des périmètres d'irrigation actuelle et future, sous réserve que les espaces en cause puissent recouvrer à terme leur vocation agricole avec une bonne valeur agronomique.

En application du Schéma Départemental des Carrières, des exceptions pourront être autorisées. »

L'orientation n°21 du SAR concerne les prescriptions relatives aux exploitations de matériaux de carrières. Elle dispose notamment que :

« Lorsque les secteurs identifiés dans la carte « Espaces de carrières » sont situés dans des zones agricoles, l'extraction de matériaux devrait être autorisée sous réserve de prendre en compte l'activité agricole existante et de permettre un retour des espaces à cette activité à la fin de l'exploitation.

Dans les espaces agricoles, le recours à des contrats de forçage permettant le nivellement des terrains et ainsi leur mécanisation est recommandé. »

4° Le SMVM

Au sein de l'espace agricole protégé par le SAR, la partie concernée par le SMVM est principalement constituée de canne à sucre qui représente 20% de la surface couverte par le SMVM. Le SMVM, plus précis que le SAR, vient renforcer la protection de cet espace agricole nécessaire à la fois à la pérennité économique de la filière, mais assurant aussi d'autres fonctions (paysagère, lutte contre l'érosion et contre les inondations). C'est notamment à ce titre que les coupures d'urbanisation ont pour une grande partie une vocation agricole. Par ailleurs, il est réaffirmé la nécessité de préserver l'activité agricole au sein des zones préférentielles d'urbanisation dans les secteurs non affectés aux extensions urbaines.

Le SMVM prévoit (page 167), en ce qui concerne les aménagements pouvant être autorisés au niveau des coupures d'urbanisation pour les valoriser :

« L'exploitation des carrières, sous réserve que la remise en état du site restaure le caractère naturel ou agricole initial de la coupure. »