

08 JUIN 2021

Monsieur Bernard MAUZE
Président
PETR OUEST CHARENTE PAYS DU COGNAC
1 rue du Port
16200 JARNAC

Angoulême, le 31 mai 2021

Nos réf :
PT210601 CDM/EG

Monsieur le Président,

Par courrier du 22 mars 2021, Le Syndicat des Maisons de Cognac interpellait la Chambre de Commerce et d'Industrie Charente sur le projet de SCOT de la région de cognac, notamment sur son volet économique, considérant que les règles énoncées menaçaient la filière cognac dans son développement.

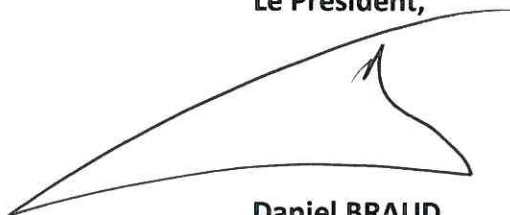
Au vu des éléments fournis par les professionnels concernés en termes de besoins fonciers, nous avons émis un nouvel avis argumenté dans la note ci-jointe.

Ainsi, sur ces nouvelles bases, il nous paraît nécessaire de revoir certains éléments du projet de SCOT de la région de cognac.

Mes Services et moi-même nous tenons à votre disposition pour échanger sur cet enjeu capital pour le développement économique de notre territoire.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

Le Président,



Daniel BRAUD

ASSEMBLEE GENERALE ORDINAIRE
VENDREDI 28 MAI 2021

**AVIS DE LA CCI CHARENTE SUR LE PROJET DE SCOT DE LA REGION DE
COGNAC ET DEMANDE DE MODIFICATION DU PROJET**

Les Membres Titulaires de la Chambre de Commerce et d'Industrie Territoriale de la Charente réunis en séance sous la présidence de Daniel BRAUD,

Après avoir entendu l'exposé de leur Président et du Directeur Générale précisant :

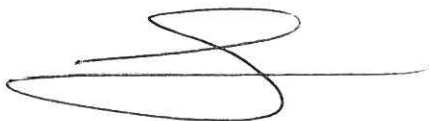
- La saisie de la CCI Charente par le Syndicat des Maisons de Cognac le 22 mars dernier pour solliciter l'adoption d'un nouvel avis sur le projet de SCOT de la Région de Cognac.
- Les éléments apportés par les services de la CCI Charente en lien avec les acteurs de la filière Cognac et notifiés dans l'avis joint à la présente délibération.

Décident :

- d'émettre un avis défavorable sur le projet de SCOT de la Région de Grand Cognac
- de demander que le projet de SCOT soit modifié pour tenir compte des objections et réserves soulevées dans le présent avis.

Donnent tous pouvoirs au Président de la CCI Charente pour prendre toute disposition nécessaire pour transmettre cet avis aux instances concernées.

Le Secrétaire de Séance
Christian COATES



Le Président
Daniel BRAUD



Nombre de membres élus : 35
Quorum : 18
Présents : 21
Votants : 21

Voix « Pour » : 21
Voix « Contre » : -
Abstention : -

AVIS DE LA CCI CHARENTE SUR LE PROJET DE SCOT DE LA REGION DE COGNAC ET DEMANDE DE MODIFICATION DU PROJET

INTRODUCTION

1. Le Schéma de Cohérence et d'Orientations Territoriales (en abrégé : SCOT) est le document public de planification stratégique à l'échelle d'un large territoire/bassin de vie et ce, pour une durée d'environ 20 ans. Il organise les grands équilibres économiques entre les différents espaces du territoire et détermine en conséquence les enveloppes foncières par secteurs : habitat, industrie, commerce, agriculture, etc. Il s'impose aux PLUI, PLU et cartes communales qui doivent être compatibles avec lui. Le SCOT du pays de Cognac couvre 70 communes réparties en deux inter-communautés : la communauté de communes de Rouillacais (10.000 habitants), la communauté d'agglomération du Grand Cognac (70.000 habitants).

Le comité syndical du PETR Ouest Charente - Pays du Cognac en a arrêté le projet par une délibération du 28 novembre 2019.

Ce projet a suscité les avis défavorables du préfet et de la mission régionale d'autorité environnementale qui a relevé notamment que « *les spécificités des activités liées à la filière du cognac et leurs besoins ne sont pas non plus développés* ».

La Chambre d'agriculture a émis un avis favorable pour le volet agricole, mais l'a assorti - au terme d'une analyse fouillée et technique - de réserves substantielles relevant en particulier que « *les besoins relatifs aux projets de développement « d'infrastructures » de [la filière cognac] ne sont pas abordés* ».

2. La CCI, personne publique associée à l'élaboration de ce document, entend adopter une position définitive sur ce projet, compte tenu notamment d'éléments nouveaux et se propose de l'analyser notamment au regard des critères qui doivent présider à la définition des enveloppes foncières et au regard les besoins essentiels des entreprises du territoire que la CCI représente, tous éléments qui justifient, comme il sera exposé, que le projet soit modifié avant l'ouverture de l'enquête publique.

*

Plan

- I. S'agissant de l'analyse de la consommation des sols sur les dix dernières années
- II. S'agissant de l'objectif de réduire de 50% la consommation foncière à horizon 2030
- III. S'agissant de l'enveloppe foncière affectée aux activités économiques
- IV. S'agissant de l'« *enveloppe* » affectée à la construction de logements
- V. Conclusion opérationnelle
- VI. Avis

I. S'agissant de l'analyse de la consommation des sols sur les dix dernières années

L'article L.141-3 du code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation du SCOT (...) « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers précédant l'arrêt du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientations et d'objectifs ».

En application de ce texte, le projet de SCOT retient que la surface urbanisée pendant la période s'étendant entre 2005 et 2015 aurait été de 415 hectares,

- dont 323 hectares pour le développement résidentiel
- et 92 hectares pour les activités économiques (22,26 %),

soit une consommation de 41,5 hectares en moyenne par an ;

ce résultat est obtenu par une méthode utilisant les fichiers fonciers issus de l'application MAJIC de la DGFIP.

Le projet de SCOT expose que les analyses du CEREMA - Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement - indiquent que la consommation d'espace pendant la période 2009-2017 a été de 572 hectares ; ce qui par extrapolation sur dix ans correspond à 715 hectares dont :

- 340 pour le résidentiel,
- 151 pour le développement économique (26 %),

soit 71,5 hectares en moyenne par an.

La divergence dans les résultats étant sensible, le projet de SCOT a décidé d'exclure les analyses du CEREMA et de retenir ceux qu'il a obtenus par sa méthode au motif que « *soucieux de mettre en œuvre un projet de développement vertueux en termes de consommation d'espaces* », ils constitueraient « *l'approche la moins consommatrice (...)* ».

Cette position suscite des objections fondamentales.

- 1) En premier lieu, le choix de la méthode ne doit obéir qu'à des critères scientifiques.

Or, le CEREMA est le centre d'expertise institué par les pouvoirs publics¹ pour traiter de manière scientifique et homogène à l'échelon national, les fichiers fonciers (données fiscales brutes qui décrivent le bâti et le non bâti) en vue de déterminer notamment l'artificialisation des sols.

Il n'existe donc aucune raison objective d'écarter un tel organisme.

D'autant que le Plan National Biodiversité publié le 4 juillet 2018 - qui vise à atteindre le « *Zéro Artificialisation Nette* » (ZAN) - prévoit dans son action 7 de publier tous les ans « *un état des lieux de la consommation d'espace*

¹ Sous la maîtrise d'ouvrage DGALN (Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature).

et mettre à la disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparable à toutes les échelles territoriales ».

Or, cet état des lieux est établi par le CEREMA et/ou les organismes contributeurs du CEREMA.

Le rapport du SCOT indique certes que sa méthode consiste également à retraiter les fichiers fiscaux de la DGFiP mais les conditions de ce retraitement ne sont pas claires et l'on ignore l'organisme auquel cette opération a été sous-traitée.

- 2) En second lieu, en application de l'article L.141-3 du code de l'urbanisme, l'analyse de la consommation des sols doit porter sur la période de dix ans qui précède la date à laquelle le projet de SCOT doit être arrêté.

A supposer qu'il n'existe pas de données disponibles sur les dix dernières années, il convient d'utiliser en toute logique et en tout état de cause les résultats de la période la plus proche.

En outre, le SRADDET indique que la référence pour mesurer l'évolution de la consommation foncière est la période 2009-2015.

Or, la période analysée par le SCOT porte sur la période 2005-2015, alors que l'analyse du CEREMA porte sur la période 2009-2017.

L'analyse CEREMA porte donc sur la période la plus pertinente.

Il convient donc de reprendre l'analyse de la consommation foncière sur les dix dernières années et de la confier au CEREMA, organisme de référence.

A noter que la méthode du SCOT retient une consommation de 22,16 % pour les activités économiques², alors que le CEREMA montre un pourcentage plus élevé (26 %)³, ce qui est cohérent avec la progression de l'industrie du Cognac et de ces activités connexes relevée par ailleurs dans le Diagnostic du rapport de présentation.

II. S'agissant de l'objectif de réduire de 50% la consommation foncière à horizon 2030

Le SCOT indique avoir pour objectif de réduire de 50 % le rythme de la consommation d'espace à l'échelle régionale à l'horizon 2030, conformément à l'objectif 31 du SRADDET (Cf. Objectif 31 du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la Région Nouvelle Aquitaine - décembre 2019 - SRADDET).

² Cf. SCOT « Analyse et justification de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » - pièce 1.4 page 8.

³ Cf. même document - pièce 1.4 page 9.

Le projet de SCOT ayant retenu une consommation de 415 hectares dans les dix dernières années (en réalité sur la période 2005/2015), il détermine la consommation sur les dix prochaines années à 225 hectares, soit 449 hectares sur vingt ans (période 2019/2039).

Ces 449 hectares sont ventilés comme suit :

- 280 hectares pour le développement résidentiel
- 109 hectares pour le développement économique
- 60 hectares pour le développement de la filière Cognac (installations industrielles).

Le SCOT précise à ce sujet qu'il s'agit de surfaces maximales.

Cette projection suscite plusieurs objections.

- 1) Tout d'abord, le SRADDET prévoit expressément dans son « *Objectif 31* » que « *chaque territoire doit contribuer à atteindre cet objectif, en fonction de son contexte (contexte socio-économique, démographique, environnemental prenant en compte les risques naturels ou technologiques) et des efforts précédemment consentis. Il sera tenu compte des efforts déjà engagés par les territoires en matière de sobriété foncière* ».

Le SRADDET confère ainsi une marge de manœuvre aux SCOT.

Or, le projet arrêté ne prend pas suffisamment en compte le contexte économique lié à la forte progression de l'industrie du Cognac, comme il sera exposé au point III ci-dessous, ni ne laisse la possibilité de prendre en compte les efforts engagés ou susceptibles d'être engagés (renaturation - compensations agricoles) dans la détermination des surfaces consommables dans les vingt prochaines années.

- 2) Deuxièmement, et de manière tout aussi fondamentale, le SCOT ne prend pas en compte la notion d'artificialisation nette des sols pourtant expressément citée dans les textes :
 - le Plan National Biodiversité, publié en juillet 2018, vise à atteindre « *zéro artificialisation nette* » (ZAN),
 - le projet de loi Résilience et Climat comporte un chapitre « *Lutter contre l'artificialisation des sols en adoptant les règles d'urbanisme* » avec un article 47 qui reprend la notion d'artificialisation nette selon lequel « *Afin d'atteindre, en 2050, l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée soit inférieure à la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date* ».
 - et l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020⁴ qui a modifié sensiblement le contenu du SCOT qui comporte désormais i) un projet d'aménagement stratégique, ii) un document d'orientations et

⁴ L'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 est entrée en vigueur le 1er Avril 2021. Elle ne s'applique pas aux SCOT en cours d'élaboration (Cf. article 7).

Toutefois, l'article 7 dispose que :



d'objectifs, iii) des annexes ; aux termes du nouvel article L.143-3 du code de l'urbanisme, le projet d'aménagement stratégique⁵ fixe des objectifs qui « *concourent à une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols* ».

Le CEREMA définit l'artificialisation comme « *la transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...)* ».

(Artificialisation des sols : une tendance à la hausse confirmée en 2018 CEREMA).

Les notions d'artificialisation nette et d'imperméabilisation des sols peuvent servir de base pour déterminer et affiner les objectifs chiffrés en matière d'utilisation des sols par le SCOT.

En effet, la notion d'artificialisation nette implique la possibilité d'opérer des compensations. Un site imperméabilisé converti en espace vert doit pouvoir venir en compensation avec les surfaces artificialisées, ce qui d'ailleurs a été prévu par le SRADDET.

Ensuite, la notion d'artificialisation comprend celle d'imperméabilisation des sols.

A titre d'exemple, une exploitation de chai pourra requérir une emprise au sol (imperméabilisation) de 1.000 m² mais devra mobiliser un terrain de 5.000 m² pour respecter les règles de distance imposées par la réglementation ICPE (voir point III ci-dessous);

il s'en suit que 4.000 m² ne seront pas construits ou imperméabilisés.

En conséquence, le SCOT pourrait préciser que les enveloppes affectées aux activités, en particulier l'enveloppe destinée à l'industrie du Cognac, s'entendent des surfaces artificialisées en tant qu'elles entraînent une imperméabilisation totale ou partielle, ou à tout le moins proposer des éléments de définition permettant aux PLUI de décliner les enveloppes foncières qu'il a délimitées pour les activités selon les critères :

- i) d'artificialisation,**
- ii) d'imperméabilisation.**

« l'établissement public (...) ayant prescrit une procédure d'élaboration ou de révision antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance peut, tant qu'il n'a pas arrêté le projet prévu à l'article L.143-20 du même code, décider de faire application des dispositions du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de la présente ordonnance, à condition que le schéma entre en vigueur à compter du 1^{er} avril 2021 ».

En conséquence, si le PETR retire la délibération arrêtant le projet de SCOT, il pourra décider d'appliquer le nouveau régime.

⁵ Article L.141-3 du code de l'urbanisme :

« Le projet d'aménagement stratégique définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. Ces objectifs peuvent être représentés graphiquement. Ils concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, les transitions écologique, énergétique et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, ainsi qu'en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages ».

III. S'agissant de l'enveloppe foncière affectée aux activités économiques

Le projet de SCOT affecte 169 hectares aux activités économiques à l'horizon de 2039, se répartissant en 60 hectares pour la filiale Cognac (distillerie des bouilleurs professionnels, chais de stockage, tonnellerie, etc.) et 109 hectares alloués aux autres activités.

Le rapport de présentation :

- n'apporte pas de justifications techniques à cette enveloppe,
- ni les raisons de la sous-répartition (60 hectares pour la filiale Cognac, 109 hectares pour les activités autres),
- ni ne précise la répartition géographique (Cf. analyse et justification de la consommation agricole d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Pièce 1.4 du projet de SCOT),
- ni la faisabilité juridique d'une telle distinction,

étant rappelé que les PLU ne peuvent créer des sous-destinations urbanistiques (l'auteur d'un PLU ne pourrait créer une sous-destination Industrie du Cognac et une sous-destination « *autres industries* »).

Il apparaît que l'enveloppe des 169 hectares est arrêtée par « *défaut* ».

En effet, le SCOT définit dans un premier temps l'enveloppe foncière destinée aux logements à prélever sur l'enveloppe globale (449 hectares) puis il alloue le reste disponible au développement économique.

Cette approche semble inverser l'ordre des priorités.

L'attractivité d'un territoire et les emplois sont créés par le développement économique, les « *logements* » étant simplement la conséquence de l'activité générée.

Un sujet aussi essentiel requiert des analyses approfondies et documentées.

Le BNIC a établi les besoins fonciers de la filière Cognac à un montant de 196 hectares, comprenant seulement 49 hectares imperméabilisés, en corrélant les données ci-après :

- 1) l'extension du marché du Cognac à l'échelon mondial ;
- 2) l'extension corrélative du vignoble (+ 36 725 hectares jusqu'en 2035 (124.916 hectares en 2035)) ;
- 3) les surfaces (au sol) supplémentaires pour créer les distilleries et chais indispensables pour suivre la progression de la demande ;
- 4) les surfaces libres qui doivent entourer ces installations en application de la réglementation ICPE (règles de distance, les réserves d'eau à constituer) ; étant précisé que la DREAL a retenu un ratio de 1 pour 4 (pour un chai de stockage de 1 000m² au sol, compter plus de 4 000m² de surface de protection).

Il en résulte un besoin foncier de :

- 7 hectares pour la distillation (pour édifier les bâtiments et installations),
- et 42 hectares pour le stockage (pour édifier les bâtiments et installations).

Ces installations requièrent des superficies quatre fois supérieures pour respecter les règles de distance, s'agissant d'espaces non construits et non imperméabilisés :

49 x 4 = 196 hectares,

d'où l'importance de distinguer entre :

- les surfaces imperméabilisées et/ou artificialisées, ici 49 hectares,
- et les surfaces affectées à un usage d'activités qui ne sont pas - et ne peuvent légalement être - des surfaces construites, ici 147 hectares.

Sur ces points essentiels, il convient de se reporter aux documents annexes :

- Annexe 1 : la présentation des modalités de calcul des besoins fonciers à partir des données du business plan établi par la filière,
- Annexe 2 : le recensement des besoins de foncier effectué auprès des Maisons de Cognac, des bouilleurs de profession et d'Oreco qui conduit aux mêmes résultats que ceux établis à partir du business plan,
- Annexe 3 : les mesures de compensation mises en place par les Maisons du Cognac.

Le SCOT doit donc reprendre l'analyse sur les besoins fonciers des activités économiques et opérer une distinction entre surface artificialisée et surface non-imperméabilisée.

Enfin, le SCOT n'évoque pas les possibilités d'implantation d'activités accessoires à la viticulture dans les zones A et N des documents d'urbanisme, c'est-à-dire les activités liées à l'exploitation viticole dont la production reste l'activité principale :

- activités de préparation, transformations, création de valeur sur place, à partir des produits de l'exploitation.

De même, le SCOT n'évoque pas la possibilité de changements de destination de bâtiments agricoles, situés en zone A ou en zone N, permettant la mutualisation de certaines activités et la coopération entre exploitants.

Il convient de souligner que la filière des spiritueux constitue l'atout majeur du développement économique de la région de Cognac et en constitue le poumon économique du territoire et il est stratégique de la conforter.

Ainsi à l'échelle du territoire du Scot de Cognac, on constate :

- Que l'industrie du Cognac représente 23 % de l'emploi
- Une dynamique positive de l'emploi total entre 2012 et 2017
- Une hausse de l'emploi soutenue par la dynamique de l'emploi industriel (l'emploi industriel sur le SCOT augmente plus vite que l'emploi total sur ce même périmètre)
- L'emploi industriel progresse fortement alors qu'il baisse en Charente et hors Charente
- Un taux de chômage structurellement inférieur à la moyenne du département
- Une contribution majeure à la balance commerciale excédentaire du département notamment avec le secteur boissons qui représente 70 % des exportations. (Charente 1^{er} rang régional au regard de la balance commerciale, 2nd rang régional en termes d'exportations)

Filière de luxe et d'excellence elle regroupe les activités de fabrication de boissons, industrie du papier et du carton, tonnellerie, bouchonnage, verrerie, emballage, fabrication de machines et de produits métalliques, logistique.

IV. S'agissant de l'«enveloppe » affectée à la construction de logements

Pour déterminer l'enveloppe résidentielle, le SCOT retient une progression démographique qui suscite de fortes réserves.

Le SCOT relève en effet une évolution démographique de 0,04 % sur la période 2011/2016 ; la population totale étant passée de 79.758 à 79.916 habitants sur le territoire du SCOT (Cf. annexe 1 Actualisation du diagnostic)

Le SCOT envisage un développement démographique de 6.900 nouveaux habitants à l'horizon 2039, soit une progression de 0,43 % par an (345 habitants environ par an).

Mais aucune pièce du SCOT ne justifie une si forte progression.

En outre, les données démographiques utilisées sont déjà assez anciennes, remontant à plus de cinq ans (2011-2016).

Une nouvelle étude est donc indispensable.

En outre, pour accueillir cette progression démographique, le SCOT estime la quantité de nouveaux logements à mobiliser ou à créer à 6.500 unités à l'horizon 2039 et prévoit notamment la réalisation de 2.280 logements dans les « communes non pôles » répartis comme suit :

- 1 600 logements, avec une densité de 11 logements par hectare dans le Grand Cognac, ce qui conduit à consommer 112 hectares
- 680 dans le ROUILLACAIS, avec une densité de dix logements par hectare, ce qui consommera 52 hectares,

soit une consommation totale de 164 hectares, ce qui correspond à 59 % des 280 hectares destinés à l'habitat.

Un réexamen de la densité par hectare doit être entrepris.

*

V. Conclusion opérationnelle

Nous concluons en conséquence que le projet de SCOT devrait :

- se fonder sur les résultats du CEREMA sur la consommation foncière pendant la période 2009/2017, ou confier au CEREMA la mission de déterminer la consommation foncière des dix dernières années ;
- prendre en compte les besoins en foncier des activités économiques, en particulier de la filière Cognac, sur la base d'études approfondies en liaison avec les professionnels ;
- prendre en compte la marge de manœuvre prévue par le SRADET dans la détermination des enveloppes foncières pour le développement économique ;
- prendre en compte les notions d'artificialisation nette et d'imperméabilisation des sols pour affiner l'emploi par les PLU des enveloppes foncières ;
- prévoir les mécanismes et les indicateurs de suivi pour les compensations ;
- prévoir les possibilités d'implantation ou de changement de destinations au profit des exploitations agricoles dans les zones A et N ;
- revoir les prévisions démographiques ;
- resserrer la densité de l'habitat.

Annexe 1 : la présentation des modalités de calcul des besoins fonciers à partir des données du business plan établi par la filière.

Annexe 2 : le recensement des besoins de foncier effectué auprès des Maisons de Cognac, des bouilleurs de profession et d'Oreco qui conduit aux mêmes résultats que ceux établis à partir du business plan.

Annexe 3 : les mesures de compensation mises en place par les Maisons du Cognac.

VI. Avis

Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, de la volonté et des engagements de la filière à conjuguer les enjeux environnementaux et les enjeux de développement raisonné et de compétitivité et l'impérieuse nécessité pour la France de soutenir ses champions industriels mondiaux présents sur ses territoires,

la CCI :

- émet un avis défavorable sur le projet de Scot de la Région de Grand Cognac ;
- demande que le projet de Scot soit modifié pour tenir compte des objections et réserves soulevées par ces services et par le présent avis.

La CCI se tient à la disposition du PETR pour participer à l'élaboration de ce document stratégique pour le territoire et ses entreprises.