

Stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières



SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
CONTEXTE ET ENJEUX.....	3
Les ressources et la filière.....	3
Quelques chiffres.....	4
Le cadre européen.....	5
Le cadre et les engagements français.....	5
Principaux engagements des Grenelle affectant l'activité extractive.....	6
Les enjeux.....	6
LA STRATEGIE.....	9
Les objectifs détaillés.....	10
Les outils.....	12
La mise en œuvre et le suivi.....	13

Les difficultés croissantes d'accès aux ressources minérales rendent indispensable la mise en place d'une stratégie nationale pour la gestion des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières.

Cette stratégie a pour ambition de fournir un cadre permettant la sécurité d'approvisionnement et l'accès effectif aux gisements tout en répondant à l'ensemble des enjeux d'aménagement du territoire, dans une logique de développement durable, de gestion économe d'une ressource non renouvelable, et de prise en compte permanente des politiques publiques environnementales, économiques et sociales en concertation avec les autres acteurs du territoire afin de favoriser l'acceptabilité des projets de qualité.

CONTEXTE ET ENJEUX

Les ressources et la filière

La France possède des ressources géologiques très importantes et de qualité. Une part très importante est exploitée pour la production de granulats (ressources de l'ordre de plusieurs milliards de tonnes sur le continent ou en granulats marins) mais aussi pour la fabrication de matériaux de construction destinés aux secteurs du Bâtiment et des Travaux Publics (ciment, béton, plâtre, chaux, verre, pierre...).

La production totale de granulats s'établit à 365 Mt en 2010, dont 2 % de granulats marins et 6 % de granulats de recyclage. Les granulats marins (environ 6 Mt), sont principalement utilisés par la filière de la construction et dans les travaux d'aménagement contre l'érosion côtière (rechargement de plages), mais également employés dans la filière agricole. Les granulats élaborés sur des plates-formes de traitement à partir des matériaux de démolition issus de la déconstruction et de sous-produits industriels représentent actuellement environ 23 Mt¹.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le sous-sol du territoire national contient des gisements de « minéraux industriels » exceptionnels en quantité comme en qualité, dont l'exploitation constitue même pour certains de véritables particularités régionales : argiles réfractaires de Provins et de Charente, silice de Fontainebleau, kaolin ou andalousite de Bretagne... Ces substances, indispensables à certaines chaînes de valeur ajoutée dans les métiers de la céramique, du verre, de l'automobile et de la plasturgie, ont un rôle essentiel dans notre économie. Enfin, le secteur de la roche ornementale et de construction, durement touché par la concurrence étrangère (Espagne, Chine, Kazakhstan...) doit pouvoir notamment s'assurer de la pérennité de ses exploitations afin de pouvoir faire face à ses difficultés.

¹ Chiffres 2010. Sources : aide-mémoire des statistiques granulats 2010, UNICEM.

Cependant, l'inégalité de la répartition de la ressource sur le territoire et les différents enjeux à prendre en compte pour autoriser l'exploitation, de plus en plus nombreux (urbanisation, zones ou espèces protégées, conflits d'usage, oppositions locales, livraison...), créent actuellement des tensions d'approvisionnement.

Quelques chiffres

	Nombre d'entreprises	Effectif	Chiffre d'affaires (en M€)
Industrie des carrières et des matériaux de construction	3 297	57 457	12 672
Granulats	1500	14 448	3 577
Roches Ornementales et de Construction	851	6 599	629
Minéraux industriels	119	1 429	358

Illustration 1 : Données économiques carrières (source : UNICEM 2010)

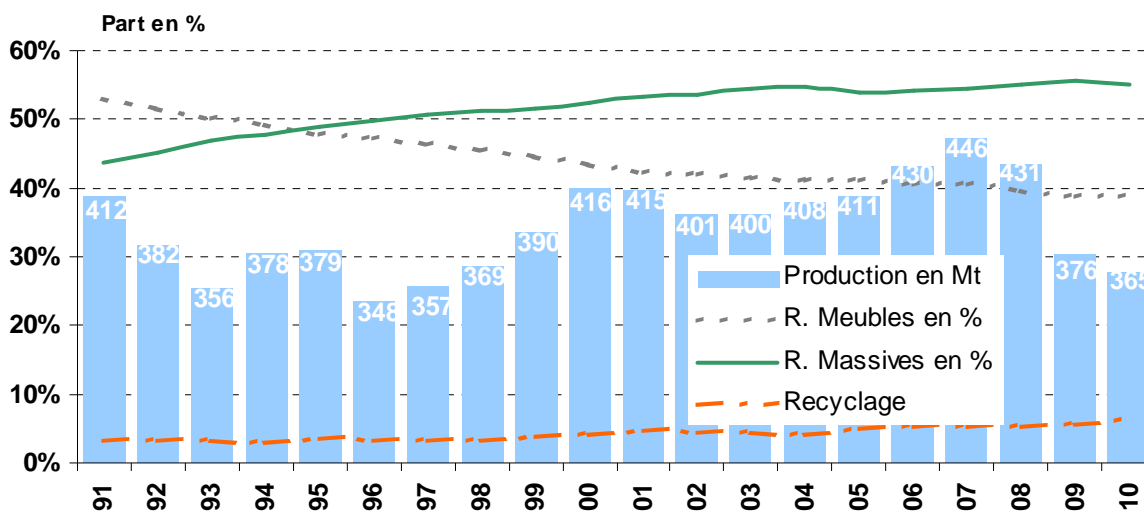


Illustration 2 : Evolution de la production en granulats (source : UNPG 2011)

Le cadre européen

La législation communautaire, sur de nombreuses thématiques (préservation de la qualité des eaux de surface et souterraines, protection de la faune, de la flore et des habitats, qualité du milieu marin dans une logique de développement durable des ressources...), précise les obligations des Etats membres en termes de préservation et protection des écosystèmes terrestres et aquatiques, qu'il convient de prendre en compte dans l'élaboration de la présente stratégie. Il s'agit en particulier d'atteindre le bon état des milieux au travers de l'application des Directives Habitats Faune / Flore (DHFF) et Directive Cadre sur l'Eau (DCE). S'agissant de la mer, la transposition de la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM) a été réalisée dans une perspective de gestion intégrée de la mer et du littoral. A ce titre, les éléments des Plans d'Action pour le Milieu Marin (PAMM) ont donc vocation, au fur et à mesure de leur adoption, à nourrir et décliner le volet marin de cette stratégie.

De plus, les récentes communications de la commission européenne² insistent particulièrement sur l'importance de l'accès à la ressource et donnent des grandes orientations en matière de gestion de celle-ci, notamment l'application d'un principe de proximité et l'utilisation des modes alternatifs au mode routier, l'accélération des procédures d'octroi de titres ou d'autorisations, et la compatibilité de l'extraction avec les enjeux de conservation des espèces et de leurs habitats. Par ailleurs, la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources »³ propose des orientations pour aller vers une croissance durable et efficace dans l'utilisation de l'ensemble des ressources, y compris minérales.

Le cadre et les engagements français

Ces dernières années, les enjeux de développement durable ont été notamment précisés dans le cadre des Grenelle de l'environnement et de la mer, qui ont défini un certain nombre d'objectifs à la fois environnementaux, économiques et sociaux, avec une logique de vision intégrée et transversale, et de préservation de la qualité des eaux (directives Natura 2000, DCE, DCSMM...).

Les Grenelle de l'environnement et de la mer ont abouti à plusieurs engagements concernant directement l'industrie extractive ou ayant un impact notable sur la production, les besoins et la réglementation.

2 Communication de la commission au Parlement Européen et au Conseil, Initiative «matières premières» — Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe du 4 novembre 2008

Communication de la commission au Parlement Européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions – Relever les défis posées par les marchés des produits de base et les matières premières de février 2011.

3 Communication de la commission au Parlement Européen, au comité économique et social européen et au comité des régions – Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources du 20 septembre 2011.

Principaux engagements des Grenelle affectant l'activité extractive

- ➔ Développement du transport par voie d'eau ou fer et diminution du transport routier ;
- ➔ Développement de grandes infrastructures de transport (voie d'eau, fer) ;
- ➔ Politique du logement, notamment social, déclinée par le Grenelle (objectif 500 000 logements/an) ;
- ➔ Mise en place d'une stratégie intégrée de gestion de la mer et du littoral, en réponse au développement des activités marines et à l'importance des enjeux environnementaux et sociaux liés au milieu marin, et élaboration d'une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer ;
- ➔ Pour les extractions en mer : déterminer les objectifs d'exploitation et les modalités de tout développement de l'activité, mener au préalable une étude sur les potentialités d'exploitation des ressources à partir de bases scientifiques partagées et incluant des conditions améliorées de dialogue entre les usagers dans un cadre formel ;
- ➔ Systématisation de l'étude d'impact pour les travaux de rechargement de plages ainsi que pour les exploitations de sédiments quelle que soit leur finalité (page 29 COMOP 7) ;
- ➔ Arrêt de l'extraction du maërl à horizon 2013 ;
- ➔ Soutien du transport maritime par le développement du cabotage à courte et moyenne distance ;
- ➔ Engagement à porter à 25% la part des modes non routiers dans le transport de marchandises à horizon 2020 dans le cadre d'un objectif global de réduction des gaz à effets de serre ;
- ➔ Utilisation plus rationnelle des ressources, utilisation de nouveaux matériaux, de matériaux recyclés ou de matériaux issus de ressources renouvelables tels que le bois ;
- ➔ Obligation de diagnostics préalables aux chantiers de démolition, plans de gestion des déchets du BTP, prévention de la production et recyclage de ces déchets en amont et en aval ;
- ➔ Engagement de constitution de la Trame Verte et Bleue (TVB) comme outil d'aménagement du territoire ;
- ➔ Renforcement de la politique de création d'aires protégées : Stratégie de Création d'Aires Protégées (SCAP), Aires Marines Protégées (AMP).

Les enjeux

- Enjeux économiques

Si les crises font momentanément baisser les consommations de granulats comme depuis 2008, la reprise des mises en chantier et les grands projets du Gouvernement (construction de grandes infrastructures de transport – voies d'eau, voies ferrées) pourraient entraîner un accroissement des besoins durant une dizaine d'années. Dans les conditions actuelles de renouvellement des réserves, cela augmente les tensions déjà perceptibles pour l'approvisionnement des marchés.

L'analyse de l'évolution des besoins en granulats au regard de l'évolution du taux d'exploitation des ressources mobilisables, dans l'objectif de maintenir un niveau de production suffisant pour satisfaire l'évolution de la demande, fait apparaître un risque de pénurie à court ou moyen terme, selon le scénario d'évolution des besoins, notamment en cas de renouvellement insuffisant des autorisations d'exploitation actuelles.

A court et moyen terme, la complexité et les coûts de l'accès à la ressource risqueraient d'aggraver la situation actuelle et d'entraîner des conséquences économiques et sociales importantes pour les entreprises exploitantes : fragilisation des entreprises et concentration de l'activité faute de visibilité et de sécurité pour les investissements, dépendance accrue aux importations, etc.....

- Enjeux territoriaux et environnementaux

L'accès à la ressource doit tenir compte de différents enjeux, de plus en plus nombreux et complexes :

- ➔ Les enjeux sociaux et sociétaux : les conflits d'occupation de l'espace d'une part (espaces naturels, urbains, agricoles ou forestiers) et d'usage d'autre part (agriculture, pêche, aquaculture marine, navigation, activités de défense en mer, énergies marines renouvelables, câbles sous-marins...) ainsi que les oppositions locales sont de plus en plus fréquents.
- ➔ Les enjeux environnementaux : la France doit répondre à des engagements communautaires et internationaux précis au niveau de la protection de l'eau, de l'air, de l'énergie et de la biodiversité. La réglementation applicable aux projets d'exploitation est de plus en plus précise sur l'analyse des impacts de l'activité (nuisances de voisinage, paysage, impacts sur le milieu terrestre et marin et sur les fonctions écologiques, destruction d'habitats naturels, d'habitats d'espèces sauvages, perturbation des espèces protégées, rupture de continuités écologiques...). Même si l'implication de la profession et l'évolution des exigences réglementaires concourent à la réduction des impacts, l'encadrement de l'accès aux ressources est de plus en plus strict.
- ➔ Les enjeux urbanistiques : l'urbanisation et l'artificialisation des sols couvrent des surfaces de plus en plus importantes. Les règles d'urbanisation intègrent peu les possibilités d'exploitation de granulats, les zones possibles pour l'ouverture de carrières étant souvent absentes des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). De plus, les schémas des carrières n'ont aucune force juridique vis-à-vis des documents d'urbanisme.
- ➔ Les enjeux patrimoniaux et de préservation des paysages : les découvertes archéologiques, les périmètres de protection des Monuments historiques, etc... peuvent soumettre l'extraction à des mesures spécifiques voir l'interdire.
- ➔ Les enjeux en terme de gestion du trait de côte : les extractions en mer ne doivent pas perturber le fonctionnement des cellules sédimentaires.
- ➔ Les contraintes géologiques : il existe de nombreux déséquilibres locaux en terme de ressources qui nécessitent une approche d'ensemble afin d'assurer l'approvisionnement quantitatif et qualitatif de toutes les zones de chalandise.

L'ensemble de ces éléments peut conduire à de réelles situations de blocage.

- Une réglementation à adapter aux enjeux

Au niveau de l'encadrement des autorisations d'exploitation, plusieurs cas peuvent se présenter : l'exploitation des ressources terrestres est, sauf exception, régie par le code de l'environnement (et le code civil), alors que l'exploitation des matériaux marins est soumise au code minier (et, dans le domaine public maritime, au code général des propriétés publiques).

Au niveau de la planification de cette activité à terre, les schémas départementaux des carrières actuels, réglementés par le code de l'environnement, permettent une relativement bonne appréciation de la ressource, intègrent les différents enjeux et aident à identifier les zones potentielles pour l'extraction. Cependant, leur portée est limitée (pas d'opposabilité aux autres documents de planification, échelle départementale inadaptée aux flux, pas de prise en compte systématique des granulats marins) tout comme la qualification des besoins.

La prise en compte de la biodiversité par les exploitants, la création de milieux pionniers par l'exploitation et l'amélioration des inventaires sur les sites d'extraction se sont traduites par une augmentation du nombre d'espèces protégées identifiées dans les carrières, qui sont parfois apparues en cours d'exploitation. Dans ce cadre, la réglementation actuelle sur la protection des espèces fragilise la pérennité des exploitations et est parfois en contradiction avec les prescriptions de l'arrêté pris au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. Par ailleurs, la notion d'intérêt public majeur, qui permet d'asseoir la décision de dérogation doit être précisée pour les activités extractives.

En ce qui concerne les granulats marins, il n'existe pas de dispositif de programmation des extractions. Les projets sont aujourd'hui instruits au cas par cas, sans vision formalisée de l'organisation de cette activité à moyen et long terme. Compte-tenu des spécificités du milieu marin, espace public soumis à de multiples usages et présentant une grande diversité d'écosystèmes aux fonctions écologiques variées, il s'avère nécessaire de prévoir un cadre permettant de donner aux acteurs concernés une visibilité suffisante et répondant à une logique de gestion intégrée et durable du milieu marin. Ce cadre doit également permettre de prendre en compte les problématiques transfrontalières (assurer une cohérence des sites d'extraction en limite de ZEE). Les futurs Documents Stratégiques de Façade (DSF) pourraient être un instrument adapté.

Le cadre réglementaire actuel devra évoluer pour répondre aux évolutions des politiques publiques et ainsi assurer un équilibre entre le respect des enjeux environnementaux, la compatibilité des activités extractives avec les autres usages de la mer ou des territoires, le maintien de l'accessibilité à la ressource nécessaire à l'aménagement des territoires, ainsi que les enjeux liés aux approvisionnements en granulats. Il est donc nécessaire d'engager les travaux permettant d'adapter ce cadre aux enjeux actuels et futurs.

LA STRATEGIE

La mise en place d'une stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières a pour objectif **d'assurer l'approvisionnement durable des territoires en matériaux, dans une perspective de maintien de l'autosuffisance de la France, tout en s'inscrivant dans le respect des trois grands piliers du développement durable : environnemental, social et économique. Les politiques publiques d'aménagement devront prendre en compte cette stratégie nationale aux échelles pertinentes.**

Cette stratégie a vocation à s'appliquer en outre-mer, avec des adaptations si nécessaire.

Il est important que cette stratégie puisse être l'expression d'une politique publique en faveur d'une **exploitation et de schémas d'approvisionnement durables** des matériaux, respectueuse de l'environnement, concertée et acceptée. Elle doit répondre à une logique de gestion optimisée des ressources naturelles au sens large, d'autant plus que ces ressources sont non renouvelables.

Pour cela, la mise en place de cette stratégie doit permettre :

- De définir les conditions propices à un développement mesuré de l'extraction en intégrant totalement les enjeux environnementaux et les autres activités ;
- De pérenniser l'accès à des ressources diversifiées dans des conditions environnementales, sociales et économiques soutenables ;
- De mieux organiser la concertation et l'encadrement de l'exploitation de la ressource ;
- De développer une vision prospective nationale ou à l'échelle des territoires associant les extracteurs et les acteurs locaux.

La stratégie se décline en 4 axes non hiérarchisés :

- ➔ **Répondre aux besoins et optimiser la gestion des ressources** de façon économe et rationnelle : renforcer l'adéquation entre usage et qualité des matériaux et entre besoins et réserves autorisées, tout en favorisant les approvisionnements de proximité ;
- ➔ Inscrire les activités extractives dans le **développement durable** : concilier les enjeux environnementaux, sociaux et économiques liés à l'extraction de matériaux et à la chaîne logistique associée en concertation avec l'ensemble des autres acteurs des territoires, y compris les acteurs du milieu marin ;
- ➔ **Développer le recyclage** et l'emploi de matériaux recyclés : faire évoluer la part de matériaux recyclés actuellement évaluée à environ 6 % à au moins 10% de la production nationale dans les 10-15 prochaines années ;
- ➔ **Encadrer le développement de l'utilisation des granulats marins dans la définition et la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée.**

Des outils seront développés ou améliorés afin d'assurer la mise en œuvre de ces orientations : outils de gestion de la ressource à terre et en mer, clarification et adaptation de la réglementation, ainsi qu'une approche fiscale.

Les objectifs détaillés

Les objectifs détaillés de la stratégie sont les suivants :

Axe 1 : Répondre aux besoins et optimiser la gestion des ressources de façon économe et rationnelle (renforcer l'adéquation entre usage et qualité des matériaux et entre besoins et réserves autorisées, tout en favorisant les approvisionnements de proximité)

Actions :

1. Recenser précisément les besoins prévisibles par région répondant aux enjeux sociétaux et identifier les priorités aux niveaux national et régional ;
2. Définir les modalités d'inscription dans les projets et aménagements publics d'un volet déterminant les besoins en terme de matériaux générés par ceux-ci ;
3. Mettre en œuvre un principe de proximité en optimisant la distance entre les sites d'extraction, de transformation et les lieux de consommation et privilégier une production et une utilisation locales ;
4. Définir les principes d'orientations en matière d'utilisation des ressources (granulats roulés, concassés ou de recyclage) et de valorisation des ressources locales ;
5. Développer les solutions pour garantir le plein emploi des gisements (notamment pour les roches massives, la valorisation des stériles...).

Axe 2 : Inscrire les activités extractives dans le développement durable (concilier les enjeux environnementaux, sociaux et économiques liés à l'extraction de matériaux dans son ensemble en concertation avec l'ensemble des autres acteurs des territoires, y compris les acteurs du milieu marin)

Actions :

6. Poursuivre les actions engagées par l'Etat pour l'amélioration de la connaissance de la ressource et de son environnement ;
7. Garantir la qualité des études d'impact, des études d'incidence (loi sur l'eau), des évaluations d'incidences (Natura 2000), des demandes de dérogations pour les espèces protégées et le suivi des exploitations, et définir les critères pouvant justifier le caractère d'intérêt public majeur des activités d'extraction ;
8. Améliorer la prise en compte des stratégies nationales et communautaires, relatives à la protection de l'environnement et à la gestion du trait de côte ;
9. Promouvoir les pratiques d'extraction les moins impactantes pour l'environnement ;
10. Améliorer la concertation (notamment sur les modalités d'extraction et de suivi) ;

11. Privilégier et développer le transport de granulats par voie d'eau ou ferrée, ou par tout mode de transport écologique possible, expertiser les possibilités de combinaison des différentes modalités de transport ;
12. Maintenir et encourager l'implantation des lieux de production embranchés voie d'eau ou fer.

Axe 3 : Développer le recyclage et l'emploi de matériaux recyclés (faire évoluer la part de matériaux recyclés actuellement évaluée à environ 6 % à au moins 10% de la production nationale dans les 10-15 prochaines années)

Actions :

13. Améliorer l'utilisation des granulats recyclés au moyen de guides de prescriptions techniques et d'incitation à l'usage de ces matériaux dans les projets publics ;
14. Promouvoir la déconstruction sélective et le tri sélectif sur chantier, et créer des plates-formes spécifiques ;
15. Créer un observatoire du recyclage des granulats ;
16. Maintenir et permettre le développement d'un réseau de plates-formes de recyclage en milieu péri-urbain et favoriser les embranchements ferroviaires ou fluviaux ;
17. Valoriser au mieux les déchets de chantier et sédiments de dragage lorsque c'est possible.

Axe 4 : Encadrer le développement de l'utilisation des granulats marins dans la définition et la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée

Actions :

18. Définir les critères de pertinence de l'exploitation des granulats marins intégrant les enjeux environnementaux et socio-économiques ;
19. Définir une utilisation économe des granulats marins pour répondre aux usages et besoins pré-identifiés et favoriser les conditions de transport écologiques ;
20. Concilier les activités extractives avec les divers usages en mer afin de développer un tissu durable d'activités en mer.

Cas spécifique des granulats marins

- Sites en cours d'exploitation : une quinzaine, situés en Manche et sur la façade Atlantique
- Production : de l'ordre de 6,5 millions de tonnes par an (soit environ 2% de la production nationale)
- Emplois : plus de 650 emplois
- Surface couverte : 44,6 km²
- Perspectives : dossiers en cours d'instruction, 12,8 millions de tonnes par an

Les outils

La mise en œuvre de cette stratégie implique la modification de certaines réglementations applicables aux activités extractives en articulation avec les périmètres de mise en œuvre des grandes stratégies nationales, ainsi que la mise à disposition des outils de connaissance de la ressource. Des instructions seront également données aux services locaux en charge de l'instruction et du suivi des dossiers afin de rendre cohérente l'action nationale.

1. Développer des outils permettant la programmation

- ➔ Faire évoluer l'échelle, le contenu et la portée des schémas des carrières
 - Passer les schémas de l'échelle départementale à l'échelle régionale, afin d'être en meilleure cohérence avec les flux de matériaux, interdépartementaux ;
 - Prendre en compte l'existence de ressources marines, importantes pour les régions littorales, en substitut de granulats alluvionnaires, pour la gestion de l'érosion côtière, ou pour des applications agricoles (sables coquilliers en substitut au maërl)
 - Pour les extractions terrestres, définir et intégrer la notion de gisement d'intérêt national ou régional pour protéger la ressource contre les risques de stérilisation par les autres usages du sol ;
 - Renforcer la portée juridique des schémas en améliorant leur articulation avec les documents de planification, notamment les documents d'urbanisme ;
 - Prendre en compte dans les schémas des carrières les voies navigables et le réseau ferroviaire fret.
- ➔ Développer des outils adaptés au milieu marin
 - Développer un outil SIG de recensement des divers projets sur les zones à enjeux, existants ou à venir en mer, par façade et veiller à son actualisation régulière ;
 - Travailler par façade maritime, en veillant à associer étroitement les conseils maritimes de façade en amont dans le cadre des futurs DSF ;
 - Dans le cadre de l'utilisation équilibrée des différentes ressources, proposer les orientations et critères à mettre en œuvre afin de permettre le recours aux granulats marins pour assurer une production qui permette de répondre aux besoins prioritaires identifiés par façade maritime.
- ➔ Poursuivre le développement des outils de capitalisation et de mise à disposition des connaissances sur la ressource, son environnement et ses impacts en veillant à l'homogénéité et la compatibilité des données avec les autres démarches similaires en cours.

2. Améliorer les outils réglementaires et leur application

- ➔ Etablir un référentiel commun pour faciliter la prise en compte des enjeux environnementaux lors de l'instruction des dossiers ;
- ➔ Adapter ou réformer et mettre en cohérence les textes encadrant les activités d'extraction et d'approvisionnement : code minier, code de l'environnement, code de l'urbanisme,

notamment les outils réglementaires utilisés pour instruire les demandes d'exploitation dans un objectif d'amélioration de l'instruction ;

- ➔ Définir les moyens facilitant l'application des procédures par les services et les professionnels.

3. Agir sur la fiscalité

- ➔ Mettre en place une fiscalité plus écologique sur les granulats et les matériaux de carrière ;
- ➔ Définir les modalités d'une gestion patrimoniale des granulats marins.

La mise en œuvre et le suivi

Un comité de suivi de la mise en œuvre de la stratégie sera mis en place, associant l'ensemble des acteurs concernés : il permettra de suivre l'avancement des différents chantiers au moins une fois par an.

Par ailleurs sur un certain nombre de chantiers, un groupe de travail spécifique pourra être mis en place pour définir les actions précises à engager.

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Direction Générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature
Direction de l'Eau et de la Biodiversité

92055 La Défense cedex
Tél. : +33 (0) 1 40 81 21 22

www-developpement-durable.gouv.fr