

Jean-Pierre Boivin Nicolas Vuillier

Réflexions croisées

BDEI : L'Union nationale des producteurs de granulats a publié en mai 2011 un Livre blanc intitulé « Carrières et granulats à l'horizon 2030 – Pour un approvisionnement durable des territoires ». Pourquoi un Livre Blanc ?

Nicolas VUILLIER : Les granulats sont des matériaux indispensables pour assurer l'aménagement du territoire et satisfaire aux besoins de la construction de notre pays. Or, les conditions d'accès à cette ressource, pourtant largement disponible, s'avèrent de plus en plus difficiles, en raison de nombreuses contraintes spatiales, réglementaires et sociétales. Il apparaît aujourd'hui impératif de faire évoluer les politiques publiques de gestion de la ressource minérale.

C'est le sens de ce Livre blanc qui a pour vocation de poser un diagnostic partagé sur l'état des lieux de notre profession, les grandes tendances d'avenir et de proposer des solutions pour assurer un approvisionnement durable des territoires.

60 experts consultés

Le Livre blanc de l'UNPG a été élaboré dans le cadre d'une démarche prospective prenant en compte les grandes tendances d'évolution de la société et le contexte propre à ce secteur d'activité (1). Cette démarche s'est appuyée sur la consultation de nos professionnels et de plusieurs parties prenantes : 200 responsables d'entreprises et 60 experts en aménagement du territoire, géopolitique, écologie, géographie, sociologie,



Nicolas VUILLIER
Président de l'UNPG
Union Nationale des Producteurs
de Granulats

droit de l'environnement, urbanisme...

Les inventaires disponibles montrent qu'il existe aujourd'hui environ 2 300 carrières de granulats en France. Elles étaient plus du double il y a 30 ans. Pendant ce temps, le secteur de l'aménagement et de la construction n'a jamais été aussi actif. Ajouté à cela des délais d'instruction des demandes d'autorisation de plus en plus longs, nous sommes entrés dans une zone de risque et de tensions pour l'approvisionnement des territoires

La première de ses conséquences est déjà visible dans certaines filières : l'importation de granulats marins par exemple, s'accroît avec des conséquences économiques, sociétales et environnementales évidentes.

Il nous faut réagir. Le Livre Blanc constitue une première étape pour mettre en œuvre une politique responsable et concertée d'approvisionnement en matériaux de nos territoires.

BDEI : La profession s'est émue de la récente réforme du délai de recours des tiers contre les autorisations d'exploiter mise en place par le décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010. Ce texte introduit-il réellement une insécurité des titres et, une année après son entrée en vigueur, comment la profession s'est-elle organisée pour en gérer les conséquences ?

Nicolas VUILLIER : La question des délais de recours est symptomatique de l'aggravation de la situation.

(1) Voir Livre Blanc : Carrières & granulats à l'horizon 2030 – Pour un approvisionnement durable des territoires http://www.unpg.fr/developpement_durable/livre_blanc ; voir aussi Livre Blanc, extraits, Les 22 propositions de la profession pour un approvisionnement durable des territoires, BDEI Suppl. au n° 36/2011, n° 1318

Quel est le problème ? Cette réforme a satisfait la plupart des exploitants d'installations classées, le délai existant de quatre ans étant ramené à un an. Sauf pour les exploitants de carrières : le délai les concernant était de six mois à compter de la mise en service de l'installation. Il passe à un an.

Mais entendons nous bien : si un projet doit connaître des difficultés, la saisine de la juridiction administrative se produit, dans les faits, dès les premiers mois, les premières semaines de la délivrance de l'autorisation, voire dès les premiers jours ! L'allongement du délai reste donc relatif. Le courroux de la pro-

fession tient à la suppression des dispositions qui permettaient aux exploitants de carrières de connaître de manière certaine le point de départ du délai.

Celui-ci était précisément encadré par la publication d'une déclaration de début d'exploitation dans deux journaux locaux ou régionaux diffusés dans le département ou les départements intéressés. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles cette déclaration devait être faite, étaient précisément indiquées par l'arrêté ministériel du 22 septembre 1994

relatif aux exploitations de carrières et aux installations de premier traitement des matériaux de carrières.

Ces conditions pouvaient être le cas échéant précisées par l'arrêté d'autorisation de l'installation considérée.

Cette sécurité juridique a désormais disparu. Le délai de recours de tiers n'est plus lié à une publicité formelle mais à la notion de « mise en service ». Or, s'agissant d'une carrière, cette notion n'est plus définie et prêterait immanquablement à contentieux. Nous n'entrerons pas dans les détails, en rappelant simplement que les gisements peuvent être affleurant ou de quelques à plusieurs dizaines de mètres de profondeurs.

Pourquoi les exploitants de carrières ont-ils eu, et tiennent-ils à conserver, cette sécurité juridique ?

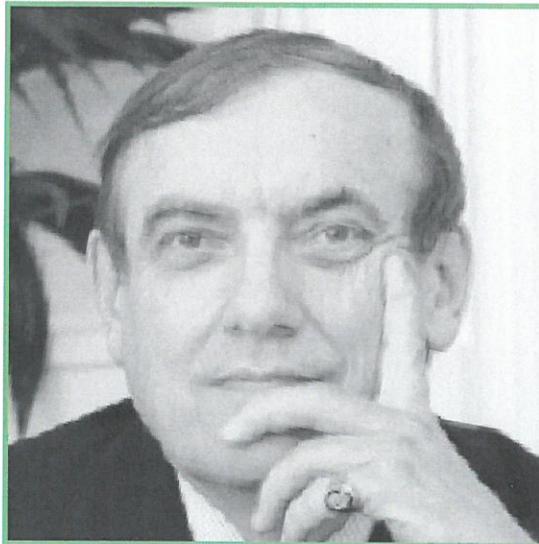
Si depuis des décennies, les exploitants de carrières ont bénéficié d'un délai sécurisé de recours des tiers, ce n'est pas sans raison.

Citons-en seulement trois, il y en aurait d'autres.

Les carrières sont autorisées pour une durée limitée contrairement à la majeure partie des installations classées. Cette durée est d'au maximum 30 ans, elle se situe bien souvent entre 15 et 20 ans. Parce que la durée d'exploitation qui lui est consentie

est strictement encadrée dans le temps, un exploitant doit pouvoir précisément dater sa période d'exploitation.

Autre spécificité des carrières, dès le dépôt de sa demande d'autorisation d'exploiter, le pétitionnaire doit justifier qu'il maîtrise l'emprise foncière des terrains à exploiter. Des conventions ou ventes doivent donc être conclues très en amont, assorties de conditions suspensives que le pétitionnaire doit être en mesure d'encadrer contractuellement afin de les lever en toute sécurité. Il doit donc être en mesure de dater de manière certaine les délais de recours.



Jean-Pierre BOIVIN

Avocat

SCP Boivin et Associés

Directeur scientifique du BDEI

Enfin, et en particulier, les autorisations de carrières sont conditionnées à la mise en œuvre de mesures compensatoires, dès le démarrage de l'exploitation : déplacement d'habitats, de spécimens, achat de terres en dehors des périmètres autorisés pour ces déplacements ou réimplantations d'espèces. Il ne peut être raisonnablement demandé aux exploitants de procéder à ces investissements qu'après avoir eu la certitude que leurs autorisations ne seront pas remises en cause.

Ces quelques exemples illustrent la particularité des carrières. Il est donc nécessaire que la réglementation redonne aux carriers la sécurité juridique dont ils ont toujours bénéficié pour ces justes motifs.

En attendant, les professionnels s'orga-

nisent comme ils le peuvent. La plupart d'entre nous faisons établir toute sorte d'attestation, par exploit d'huissier, relevé de géomètre, photo satellite avec date certaine, etc., susceptible de rapporter la preuve d'une mise en service. Mais toutes ces données restent soumises à appréciation. Nous demandons que la mise en service d'une carrière soit de nouveau considérée comme établie dès l'instant que les aménagements préalables définis aux articles 4 à 7 de l'arrêté précité du 22 septembre 1994 ont été achevés.

Jean-Pierre BOIVIN : Comme souvent, « *l'Enfer est pavé de bonnes intentions* ». La réforme du 30 décembre 2010 découlait, en effet, de la volonté des pouvoirs publics de raccourcir et de rationaliser les délais de recours ouverts aux tiers qui avaient été stigmatisés comme des sources d'instabilité pour les exploitants. Le délai de droit commun de quatre ans se trouvait ainsi ramené à un an et le législateur a souhaité remettre un

>

peu d'ordre dans les délais de recours contentieux qui avaient eu tendance à foisonner (six mois pour les carrières, un an pour les installations participant aux services publics, et quatre ans pour le reste des installations).

En ramenant le délai de droit commun de quatre ans à un an, le décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010 prend en quelque sorte la profession des carrières « à contre-courant » puisqu'ils perdent le bénéfice d'un mécanisme en apparence plus court, et en tout cas plus clair. Sur le fond, la différence entre l'ancien et le nouveau régime n'est pas si substantielle qu'il y paraît. Dans les deux cas, en effet, le délai de recours des tiers s'articulait – et continue à s'articuler – autour d'une notion matérielle à peu près identique qui est celle de la « mise en service » de l'installation. Sous le précédent régime, l'article R. 512-44 du Code de l'environnement (aujourd'hui abrogé) précisait que la déclaration de début d'exploitation devait être adressée à l'administration dès « *qu'ont été mis en place les aménagements et les équipements permettant la mise en service effective de l'installation* », tels qu'éventuellement précisés par l'arrêté d'autorisation de l'exploitation en cause. Le nouveau régime s'articule autour de la même notion de mise en service de l'installation qui constitue le point de départ du délai spécial de recours. Dans les deux cas, au moment où commence l'exploitation, le titre n'est jamais purgé.

Ce principe ne tient rien du hasard, mais puise, au contraire, ses racines dans l'histoire du droit des installations jadis considérées comme incommodes et insalubres. Le délai spécial de quatre ans offert aux tiers tirait alors sa légitimité de la volonté d'offrir aux tiers riverains la possibilité de mesurer les nuisances réelles d'une installation en fonctionnement et sur une durée de temps suffisante pour que cette appréciation soit circonstanciée. Dans les périodes où n'existaient pas d'études d'impact préalables, le seul moyen pour les riverains de réagir aux nuisances d'une installation était de pouvoir en apprécier *ex post* les inconvénients.

Cette perspective est aujourd'hui complètement renversée par l'apparition d'une batterie complète d'études environnementales préalables et par la densification des prescriptions dont l'objet est d'anticiper et de maîtriser les incidences potentielles d'une installation sur son environnement. Sous cet angle, le délai d'un an (cote mal taillée entre le délai de deux mois dont disposent les exploitants et l'ancien délai de quatre ans des tiers) ne repose lui-même sur aucune justification intrinsèque et le délai de six mois du droit des carrières aurait parfaitement pu servir pour caler efficacement le schéma des délais de recours. Ce qui, en réalité, est critiquable dans le nouveau système est moins le délai lui-même que l'absence d'un point d'ancrage lisible. L'ancien système présentait, en effet, l'avantage de s'accrocher formellement à une procédure de déclaration dite

de « début d'exploitation » qui donnait au délai de recours des tiers un point de départ certain.

L'inconvénient du nouveau texte vient de ce qu'il a supprimé cette procédure de déclaration et que le délai de computation part désormais du concept de « mise en service » de l'installation. Or, ce concept n'est ni défini, ni univoque. Si, dans certains cas, il est facile à cerner (la mise en service d'un entrepôt s'entend naturellement de l'entrepôt achevé et prêt à recevoir des marchandises), il n'en va pas de même du domaine des carrières où le curseur peut être placé à plusieurs endroits. Ainsi, dans l'hypothèse d'une ressource profondément enfouie sous des terres de découvertes, faudra-t-il attendre l'extraction de la première tonne de matériaux pour dire que la carrière est en service ou bien, au contraire, considérera-t-on que le fait d'attaquer les terres de découvertes est lui-même le signe de la mise en service de la carrière ? Sous l'angle de la protection des riverains on peut penser que le bruit et les premières nuisances seront aussi importantes au niveau des travaux de décapage qu'au niveau des travaux d'extraction eux-mêmes. On peut donc craindre que des discussions d'espèce sans fin aient lieu devant le juge pour connaître la consistance réelle du délai et juger si les tiers sont ou non forclos à agir. Et si, dans le doute et pour éviter cet écueil, les tiers étaient conduits à saisir le juge immédiatement après la décision, on aurait perdu tout l'intérêt du mécanisme et précipité les requérants dans le prétoire sans même qu'ils aient pu apprécier si leurs craintes étaient ou non fondées.

BDEI : La protection de la biodiversité a pris dans le débat public une place non négligeable et la création des DREAL, intégrant les anciennes DIREN, a amplifié cette perception. Comment la profession ressent-elle cette évolution et quelles réponses prévoit-elle d'y apporter ?

Nicolas VUILLIER : L'extraction des roches influence la biodiversité d'un site, dans la mesure où elle modifie les habitats, donc les espèces qui y vivent. L'action du carrier modifie le sol, crée des plans d'eau ou des falaises... Elle présente des similitudes avec certains processus naturels tels que le ravinement et les éboulements en montagne ou bien l'érosion des cours d'eau actifs, qui attaque les berges ou dépose des graviers. De nombreuses espèces, dites pionnières – spécialistes des milieux neufs ainsi créés par l'érosion –, tirent parti de tels bouleversements naturels. Ce sont elles qui vont spontanément coloniser les carrières où elles trouvent un habitat propice. Leur présence sera d'autant plus importante et intéressante que les habitats de la carrière vont ressembler à ceux résultant de l'érosion naturelle.

Ces observations sont issues de recherches appliquées menées depuis une vingtaine d'années en partenariat avec le Muséum

National d'Histoire Naturelle. Elles ont montré, aussi bien en ce qui concerne les carrières de roches meubles que celles de roches massives, que les sites d'extraction abritent une biodiversité importante, variée et originale.

Sur une cinquantaine de sites étudiés, on recense par exemple 45 % de la liste des oiseaux nichant en France ou bien 17 % de la flore française.

L'extraction crée également des habitats très divers, en fonction notamment de la granulométrie (massif/meuble) et de l'eau (sec/humide), mais aussi des types de roches (calcaire/éruptif), des caractéristiques de l'extraction (superficie, profils, remise en état ...) etc. ; cette diversité des conditions de vie entraîne celle des plantes ou animaux présents.

Enfin, les habitats issus des carrières sont très souvent originaux par rapport à leur environnement immédiat : un plan d'eau isolé en plaine, des friches ou rocailles aux milieux des terres fertiles de la Beauce, une falaise... Leur biodiversité sera donc elle aussi qualifiée d'originale, avec des espèces « rares » à une certaine échelle, souvent cataloguées sur des listes de valeur patrimoniale et protégée.

L'ensemble de ces résultats a fort logiquement été à l'origine d'une forte mobilisation de la profession en faveur de la biodiversité. Ainsi, à la lumière des études précitées, la profession publie régulièrement des guides de bonnes pratiques pour la gestion et l'aménagement des carrières.

L'UNPG organise également des manifestations publiques pour partager les connaissances ainsi acquises avec l'administration, les collectivités, des associations environnementales et les bureaux d'études. Sept colloques ont ainsi été organisés courant 2009, clôturés au Muséum national par le Forum « *Les carrières, une opportunité pour la biodiversité* ». En parallèle, dans le cadre de la démarche de progrès volontaire portée par la Charte Environnement des industries de carrières, des journées de formation et de sensibilisation animées par des associations naturalistes et à destination des personnels des sites ont lieu sur tout le territoire national.

C'est dans ce contexte, et celui du Grenelle de l'Environnement, qu'a émergé la volonté de mettre en œuvre une Trame Verte et Bleue (TVB).

Nous considérons que, des quelques 3 000 carrières qui maillent le territoire national, nombreuses sont celles qui possèdent un potentiel écologique. Elles peuvent contribuer à la restauration des continuités écologiques et, dans de nombreux cas, les créer. Dans certains cas, au travers de leur gestion ou de leur réaménagement, les carrières peuvent donc contribuer à la mise en place de la TVB, en tant que réservoirs de biodiversité

ou continuités écologiques. Notons d'ailleurs que l'UNPG, qui vient d'adhérer à la Stratégie Nationale de la Biodiversité (SNB), a lancé un nouveau programme de recherche avec le Muséum National d'Histoire Naturelle visant à étudier l'apport des carrières aux connectivités écologiques.

La profession est, vous le constatez, fortement impliquée dans la préservation de la biodiversité. Cependant, nous nous inquiétons aujourd'hui des effets sur nos activités de la place prioritaire donnée à la biodiversité dans les politiques publiques. La législation sur la protection des espèces et des habitats, qui peut contraindre un exploitant à ne pas pouvoir poursuivre son activité, ou l'application parfois disproportionnée du principe de compensation, sont de nature à décourager nos entreprises. Les SRCE (Schémas Régionaux de Cohérence Écologique), qui vont décliner la TVB à l'échelle régionale, viennent s'ajouter à une déjà trop longue liste de documents de planification. L'accumulation des réglementations doit être articulée pour permettre un développement durable.

« La règle de droit, au lieu de servir de pont entre les deux logiques de développement et de protection, aboutit à dresser des murailles et à stériliser l'initiative. »

Jean-Pierre BOIVIN : Je ne peux naturellement que souscrire aux réflexions de Nicolas Vuillier et constater qu'à l'évidence la perception de la biodiversité a notablement changé. Sans sous-estimer les enjeux liés aux nuisances classiquement constatées sur les carrières (bruit, poussières, circulation) ni les enjeux fonciers liés à l'accès à la ressource (en particulier, le problème des

fortages), force est de constater que la sensibilité des dossiers s'est graduellement déplacée vers d'autres problématiques : protection des eaux à travers les effets de la loi sur l'eau, problématiques santé à travers le volet sanitaire des études d'impact et, plus récemment, apparition de nouvelles préoccupations directement liées à la protection de la biodiversité à travers les effets à retardement de la Directive du Conseil CEE n° 92/43 du 21 mai 1992 dite « directive Habitats ».

Face à cette montée en puissance de la protection de la faune et de la flore sauvages, une première constatation s'impose. En effet, l'arsenal juridique et l'ingénierie technique dont on dispose conduit aujourd'hui davantage à des logiques d'affrontement et de stérilisation des projets qu'à une action dynamique pour concilier l'activité anthropique et la protection des espèces naturelles. La règle de droit, au lieu de servir de pont entre les deux logiques de développement et de protection, aboutit à dresser des murailles et à stériliser l'initiative. Et l'administration – réputée arbitre entre ces deux tendances – apparaît comme tétanisée. Il est donc important d'établir des pistes de réflexion pour restaurer des marges de manœuvre. On peut en donner quelques exemples.

>

Le premier qui vient à l'esprit concerne les mécanismes de compensation environnementale qui peuvent être des sources de blocage alors qu'ils pourraient, au contraire, être la source d'une dynamique d'accompagnement des projets. L'activité de carrière présente, en effet, de fortes spécificités qui ne sont pas suffisamment valorisées. Le premier trait spécifique tient à ce que la carrière trouve sa source dans le milieu naturel, pour l'exploitation d'une ressource naturelle, et que son réaménagement procèdera d'une restitution au milieu naturel, mais avec un décalage dans le temps et d'intéressantes potentialités de mutations. Ces évolutions sont constatées dans un espace temporel relativement long qui s'étend fréquemment sur le demi siècle, voire sur le siècle. Dans ce contexte, au lieu de percevoir le mécanisme de compensation comme un outil à effet instantané et géographiquement déporté (re-création d'habitats à proximité du projet, par exemple dans le cas d'un nouvel ouvrage d'infrastructure ou d'équipement), il serait judicieux de prendre acte du fait que l'emplacement de la carrière recèle – en lui-même – de fortes potentialités de reconstitution d'habitats et permet, de plus, la création d'habitats naturels nouveaux. C'est notamment le cas pour les exploitations pour lesquelles la réhabilitation se fera à travers la constitution de plans d'eau. La compensation devrait alors intégrer les capacités de régénération du milieu au fur et à mesure des tranches quinquennales jusqu'à la remise en état finale qui consacrera souvent la consolidation d'un nouveau biotope.

Un second point mérite également d'être abordé. Il s'agit des conditions d'obtention des autorisations de destruction d'habitats d'espèces protégées telles qu'elles résultent des dispositions de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement. Deux aspects de ce régime juridique, directement issu de la Directive Habitats, mériteraient d'être revisités pour éviter des situations de blocage frontal.

D'un côté, les potentialités ci-dessus rappelées de régénération du milieu et/ou de création de nouveaux milieux devraient être mieux prises en compte dans le cadre de l'instruction de la dérogation. En effet, ou bien on se trouve dans le cas où le milieu sera graduellement rendu à sa situation primitive au fur et à mesure des tranches de réhabilitation et on est alors en présence d'un mécanisme de compensation différée qui présente – à terme – des qualités identiques, voire supérieures. Ou bien, dans certaines hypothèses (carrières en eau, colonisation de fronts de taille), la carrière provoque l'apparition de nouveaux milieux qui peuvent être différents, et parfois plus riches, que les milieux initiaux. Or, ce phénomène n'est actuellement pas saisi par le droit. Ce faisant, on ne tient pas compte, dans l'appréciation de la décision, d'une vision écologique à long terme pourtant elle-même porteuse de richesses nouvelles.

D'un autre côté, le mécanisme autorisant qu'il soit porté une atteinte aux habitats d'espèces protégées constitue, dans le domaine des carrières, un obstacle qui peut être rédhibitoire. En effet, l'obtention de la dérogation implique une justification tenant à l'existence d'une « *raison impérative d'intérêt public majeur* ». Prise à la lettre, une telle exigence constitue un frein puissant à l'activité d'extraction, cette activité étant consubstantiellement liée au milieu naturel et donc souvent confrontée à la présence d'un habitat d'espèces. Pour restaurer une forme d'équilibre dans le bilan coût/avantage d'un projet, il conviendrait alors de pouvoir jouer sur deux critères.

Le premier a été rappelé ci-dessus. Il consiste à prendre en compte la restauration différée du milieu et/ou l'apparition d'un milieu nouveau, différent et souvent plus riche.

Le second critère devrait consister en une meilleure prise en compte de l'intérêt de la ressource en granulats partout où existent de fortes tensions sur l'approvisionnement. Dans cette optique, les schémas départementaux des carrières, ou les schémas régionaux dont la création (depuis longtemps souhaitée par le BRGM) est actuellement envisagée, devraient permettre de conférer à un certain nombre de gisements un degré d'intérêt général suffisant, transcendant le seul intérêt commercial de l'exploitant. Concrètement, le véhicule de l'article 109 du Code minier devrait être revisité pour en élargir le champ – non pas sous l'angle patrimonial pour forcer les éventuelles réticences du propriétaire foncier –, mais sous un angle beaucoup plus large conférant à l'exploitation de la ressource un intérêt général spécifique. Une telle reconnaissance permettrait alors une appréciation mieux équilibrée des conditions de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement et permettrait aux exploitants de se présenter devant le CNPN dans des conditions moins démunies.

BDEI : Des inquiétudes se sont manifestées quant à la portée de la réforme des études d'impact, à la mobilisation des moyens qu'elle est susceptible d'engendrer et surtout quant à l'insécurité qu'elle pourrait générer pour la réalisation des projets. Au vu des projets de textes, ces inquiétudes vous paraissent-elles fondées et comment la profession s'apprête-t-elle à gérer les nouvelles études d'impact ?

Nicolas VUILLIER : L'ouverture d'une carrière est soumise à étude d'impact depuis 1979 : autant dire que les carriers savent de quoi ils parlent.

Bien sûr, leur contenu a singulièrement évolué. L'exercice est d'autant plus compliqué que la plupart des dossiers de carrières doivent non seulement évaluer l'impact de leur

projet pour toute la durée d'exploitation, mais également au-delà, en prévoyant, dès le départ, les conditions dans lesquelles le site, après remise en état, sera restitué à son environnement.

En une trentaine d'années, les études d'impact sont passées de quelques dizaines de pages, à plusieurs centaines.

Là où un bureau d'études parvenait à élaborer seul une étude dans son ensemble, il doit désormais faire appel à une multitude de spécialistes : écologues, environnementalistes, géologues, acousticiens, etc. Un bureau d'études est ainsi devenu au fil du temps un assembleur, capable d'appréhender un projet dans tous ses aspects les plus experts. De tout cela, le carrier doit avoir la maîtrise : la maîtrise d'ouvrage bien sûr, mais également la maîtrise d'œuvre.

Le carrier ne peut pas se reposer aveuglement sur son bureau d'études, car sa maîtrise du projet sera ensuite durement mise à l'épreuve : d'une part, dans le cadre de l'instruction des services spécialisés déconcentrés de l'État, d'autre part, au cours de l'enquête publique.

La réforme annoncée des études d'impact entraînera-t-elle des bouleversements ?

On ne peut pas aller jusqu'à dire cela. Mais certains aspects sont particulièrement inquiétants. Pour autant, la philosophie des études d'impacts va certainement évoluer dans un sens favorable.

Parmi les aspects inquiétants, citons au premier chef celui des effets cumulés.

Les projets de textes qui ont été mis à la consultation prévoient d'imposer aux pétitionnaires d'analyser les effets cumulés de leurs projets avec d'autres projets connus. Cette analyse serait à produire sur la base de la seule étude d'impact d'un projet connu, pour peu que celui-ci soit en cours d'instruction ou autorisé.

Notre organisation a démontré que le principe posé par la directive européenne dont la mesure est censée assurer la transposition, édicte qu'une telle analyse incombe à l'autorité chargée de délivrer l'autorisation, laquelle est seule en mesure d'analyser les effets cumulés de projets présentés par différents pétitionnaires.

Au surplus, le corpus réglementaire en cours d'approbation ne prévoit aucune échéance butoir au-delà de laquelle un pétitionnaire n'aura plus à intégrer de nouveaux projets connus. Bien que le bien fondé de cette mesure puisse être compris, la manière dont celle-ci est prévue sera une source d'insécurité juridique importante.

Pour autant, comme je l'indiquais, le projet de réforme porte en germe une évolution, certainement favorable, de la philosophie des études d'impact.

Ces vingt dernières années ont été marquées par une exigence qualitative croissante : les impacts font en effet l'objet d'analyses de plus en plus expertes.

À l'avenir, ces analyses vont se complexifier en intégrant une analyse combinée des impacts entre eux, à savoir leurs impacts additionnels et interactifs.

Concrètement, les impacts étaient étudiés milieu par milieu : impact sur les eaux, impact sur l'air, impact sur le sol et le sous-sol, etc. Ces impacts seront désormais à étudier dans leurs interactions réciproques, et leurs effets cumulés : quelle interaction entre l'affouillement du sol et le ruissellement des eaux, par exemple.

En pratique, la plupart des bureaux d'études intègrent déjà une analyse globale des impacts d'un projet. Mais un effort de pédagogie sera nécessaire dans la rédaction et la présentation des études qui, toujours plus complexes, doivent rester accessibles.

La vision additionnelle et interactive des impacts d'un projet, y compris ses impacts positifs, pourra, nous l'espérons, améliorer l'acceptabilité de nos projets.

C'est en tout cas dans cet état d'esprit que nous aborderons ce volet de la réforme.

Vous aurez peut être remarqué que je viens d'évoquer les impacts positifs d'une carrière. Ce n'est pas un hasard : le projet de réforme ouvre en effet aux pétitionnaires la possibilité de faire valoir les effets positifs de leurs projets sur l'environnement. Cet aspect de nos activités est en

effet bien souvent ignoré.

Je ne peux, enfin, répondre à votre question sans évoquer les délais d'instruction et les relations avec les différentes parties prenantes.

L'exploitant de carrière a, comme tout acteur économique, besoin de visibilité pour planifier son activité et prévoir les moyens à mettre en œuvre, qu'ils soient humains, financiers ou techniques. Le délai administratif nécessaire pour ouvrir un site s'est considérablement allongé et, surtout, il est devenu difficilement maîtrisable. Dans ce délai, il faut compter le temps d'élaboration du dossier avant son dépôt en préfecture. Il n'est pas rare que ce délai atteigne deux années. Il ne s'agit pas ici de contester l'approfondissement des études d'impacts, mais simplement de constater les conséquences et la complexité qui en résultent pour le carrier, notamment quand il s'agit de préparer un dossier de demande d'autorisation, parfois, simplement, en vue de poursuivre son activité. Rappelons que les carrières sont autorisées pour une durée limitée qui impose la présentation de demandes régulières de renouvellement.

« La vision additionnelle et interactive des impacts d'un projet, y compris ses impacts positifs, pourra, nous l'espérons, améliorer l'acceptabilité de nos projets. »

>

La recevabilité du dossier par l'administration n'est, pour sa part, encadrée par aucun délai réglementaire.

L'avis de l'Autorité environnementale a introduit un facteur de complexité supplémentaire tant pour les services que pour les professionnels. Les demandes de compléments d'informations sont habituelles. Dans certains cas, qui ne sont pas rares, la recevabilité nécessite plusieurs années, pendant lesquelles la réglementation évolue et certaines parties de l'étude se périment.

Pour anticiper et donc réduire les délais, la connaissance préalable du niveau d'exigence de l'administration est nécessaire. La réforme des études d'impact tend à répondre à cette attente au travers du cadrage préalable. Cette procédure devrait être précisée. Le pétitionnaire ou maître d'ouvrage devrait pouvoir demander à l'autorité compétente qu'est le préfet pour les carrières de rendre un avis sur « *le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact* », autrement dit sur le contenu attendu de l'étude d'impact selon « *la sensibilité des milieux* ». En pratique, la profession, a toujours soutenu une concertation en amont avec toutes les parties prenantes d'un dossier. Elle n'a pas toujours, forcément permis de réduire les délais.

Selon le projet de décret tel que nous le connaissons, l'avis indiquera au minimum les zonages, schémas et inventaires relatifs aux lieux d'implantation envisagés du projet, les autres projets connus avec lesquels les effets cumulés devront être étudiés, ainsi que les guides méthodologiques existants. Cet échange préalable d'informations pourra, nous l'espérons, atteindre plus rapidement le niveau d'exigence attendu et accélérer la recevabilité des dossiers.

Le cadrage préalable, qui reste, précisons-le, facultatif pour l'entreprise, et sans engagement de responsabilité pour l'État, sera certainement une amélioration notable des relations avec l'administration et donc des dossiers.

Mais les grands absents du projet de réforme restent les délais qui ne sont fixés ni pour la remise du cadrage préalable, ni pour la recevabilité des demandes, ni pour la désignation des commissaires enquêteurs.

Le projet de réforme est manifestement emprunt d'une volonté forte de développer le dialogue. Il en est de même du dialogue avec le public et les associations, compte-tenu des mesures envisagées dans le cadre de la réforme sur les enquêtes publiques, qui parallèlement est engagée.

Mais faute d'un encadrement des délais, le temps du dialogue pourrait se trouver dilué, voire réduit dans un souci de rattrapage du temps passé.

Jean-Pierre BOIVIN : Bien que la réforme ne soit pas encore entrée en vigueur, on peut d'ores et déjà tenter de discerner les lignes de force telles qu'elles se dessinent à travers l'examen des textes et des discussions – souvent surabondantes – qui les ont précédés.

Si je cherche à prendre un peu de recul par rapport à la pratique déjà fort longue des études environnementales, il me paraît que l'on assiste à l'arrivée d'une deuxième génération d'études d'impact. La première avait accompagné la création et la mise en place de l'outil. Elle s'était traduite par une difficile pédagogie des exploitants comme de l'administration et par une prise de possession graduelle du sujet par le juge. Une jurisprudence abondante, voire pointilliste, en était résulté, mais, au total, on peut dire que l'exercice de l'étude s'était grosso

modo installé dans un climat de relative sérénité et avec une bonne prévisibilité. À l'examen, les annulations contentieuses résultaient souvent de négligences, parfois lourdes, des rédacteurs, méconnaissant les textes ou traitant avec légèreté certains volets de l'étude. Seul le volet santé restait parfois problématique, mais le juge ne s'y est aventuré qu'avec beaucoup de précaution, s'en remettant volontiers aux avis techniques des services compétents.

« Le cadrage préalable, facultatif pour l'entreprise, et sans engagement de responsabilité pour l'État, sera certainement une amélioration notable des relations avec l'administration. »

Et si, dans l'instruction des dossiers, subsistaient des zones structurelles de fragilité pour certains secteurs d'activité, c'était plutôt vers l'étude des dangers qu'il fallait se tourner que vers l'étude d'impact que l'on pouvait regarder comme un outil assez largement rodé.

Les discussions du Grenelle, les fantasmes – réels ou supposés – nés d'une transposition jugée insuffisante de la directive CE n° 85/337 du 27 juin 1985, et la réforme des études d'impact qui en est résultée montrent que s'annonce une seconde génération d'études d'impacts qu'il faudra mettre en place et gérer dans les meilleures conditions. Sans qu'il soit nécessaire, à ce stade, d'entrer dans le détail des textes, on peut d'ores et déjà identifier deux axes de mutation, vraisemblablement profonde, qui viendront innover la mise en place des futures études.

D'un côté, une nouvelle dimension espace/temps devra venir structurer des études d'impact souvent trop étriquées et statiques. D'un autre côté -et c'est peut-être l'aspect le plus novateur – les textes mettent en place le cadre d'un dialogue institutionnel nouveau dont les exploitants doivent rapidement prendre conscience et qui, s'il est bien maîtrisé, devrait permettre d'atténuer les inconvénients liés au renouvellement du champ spatial et temporel des études d'impacts.

Sur le premier point, l'expérience et une jurisprudence incontournable permettront de préciser la nature et les limites du

nouveau champ d'investigation que sont appelées à couvrir les futures études d'impact. Sous l'angle de leur dimension spatiale, les études devront intégrer deux types de facteurs aux effets possiblement exponentiels.

Tout d'abord, les études devront désormais dépasser la vision statique de l'installation et se projeter dans l'appréciation des effets de l'insertion de l'installation dans la zone de référence qui sera définie, notamment, par l'autorité environnementale. Elles devront également prendre en compte les effets, dans ladite zone, d'autres installations ou activités soumises à études d'impact et déjà exploitées ou en cours d'autorisation. L'étude devra également prendre en compte les interrelations qui existent entre les différents milieux susceptibles d'être affectés par le projet. Les acteurs du terrain doivent prendre bien

conscience des conséquences d'une telle réforme. D'une manière ou d'une autre, elle obligera les différents exploitants à se concerter pour gérer et partager leurs informations, leurs solutions techniques et leur vision des mesures compensatoires afin de dégager des marges de manœuvre pour éviter tout ostracisme vis-à-vis des nouveaux arrivants. Et, sur le fond même des études, les bureaux d'études internes ou externes devront mettre en œuvre des

outils performants pour mesurer, par exemple, les émergences cumulées dans une zone, les rejets aqueux cumulés dans un milieu naturel donné ou, plus délicat encore, les impacts cumulés de rejets atmosphériques vus sous l'angle du volet santé des études. L'administration, qui sera désormais dépositaire d'un panorama élargi et global des effets environnementaux de plusieurs installations dans une zone, devra elle-même se positionner par rapport à l'acceptabilité de l'ensemble cumulé des impacts.

Ensuite, l'autre facteur d'élargissement de la dimension spatiale de l'étude est lui-même constitué par deux éléments. Un élément – déjà en cours de rodage – constitué par l'introduction des mécanismes de compensation, en particulier lorsque cette compensation s'opère à l'extérieur du site. Mais c'est surtout l'introduction dans les textes de la notion de continuité écologique qui va forcer les rédacteurs d'études à élargir considérablement leur champ de vision et de perception selon les espèces et les habitats en cause. Une réflexion et un savoir faire sont à construire autour de ces notions de continuité écologique qui, si elles sont mal maîtrisées, pourraient constituer autant de boîtes de Pandore.

« Mais c'est surtout l'introduction dans les textes de la notion de continuité écologique qui va forcer les rédacteurs d'études à élargir considérablement leur champ de vision. »

Sur le second point, relatif à la dimension temporelle que devront revêtir les études d'impact, le nœud du problème va se situer dans la nouvelle prescription relative à l'examen des conséquences à court, moyen et long terme du projet sur l'environnement. Que faudra-t-il entendre par le long terme ? Quels critères pertinents pourront être retenus ? Quels outils mettra-t-on en œuvre pour mesurer des impacts pressentis dans un pas de temps possiblement très long au regard, soit de la durée de l'activité, soit des effets potentiellement perturbateurs de cette activité sur le milieu.

L'autre versant de la réforme des études – et probablement le plus novateur même s'il transparait moins des débats – est constitué par l'émergence d'un cadre institutionnel nouveau pour la pré-instruction du dossier de demande, comme l'évoquait Nicolas Vuillier.

En vérité, l'apparition de ce phénomène n'a rien de soudain et était déjà en gestation à travers le phénomène de « scoping » que j'avais de longue date souligné dans de nombreuses interventions. Les nouveaux textes mettent en place un mécanisme de cadrage préalable permettant à tout exploitant d'interroger l'administration sur le degré de précision qu'il devra apporter dans son étude d'impact

pour les projets qu'il entend mettre en œuvre. L'administration sera ainsi tenue de donner un avis circonstancié sur l'existence et la portée d'outils de planification et de protection tels que les zonages, les schémas et les inventaires relatifs à la zone où l'implantation du projet est envisagée. C'est dans le cadre de ce cadrage préalable qu'elle fera connaître les autres projets connus ou en cours avec lesquels les effets cumulés devront être étudiés. Elle devra, enfin, fournir au pétitionnaire les références des guides méthodologiques pertinents pour réaliser son étude.

La saisine de l'administration par le pétitionnaire n'est pas réglementairement obligatoire, mais l'exercice ne peut qu'en être fortement recommandé pour deux raisons. D'une part, il permettra au pétitionnaire – et à ses conseils – d'éviter de faire l'impasse sur des points importants ou sensibles qu'ils n'auraient peut-être pas spontanément perçus. D'autre part, l'exercice permettra d'établir – ou de rétablir – un dialogue entre les porteurs de projets et une administration qui doit moins se comporter en censeur de l'entreprise qu'en soutien technique et logistique d'activités qui, in fine, concourent au Bien public et au développement de la richesse nationale. ♦