



Carrières et granulats à l'horizon 2030

3 mai 2011 - Assemblée nationale

Synthèse du colloque

2 - L'aménagement du territoire aux mains du public

- **La concertation, fille de la contestation**

Philippe Subra, professeur à l'Institut français de géopolitique, à l'Université de Paris VIII, rappelle qu'historiquement, il y a des conflits et qu'en réponse à ces conflits, parce qu'ils ont un impact extrêmement important sur l'acte d'aménager, il y a des procédures de concertation qui sont imaginées par des hauts fonctionnaires ou des hauts politiques de l'État.

D'après **Philippe Subra**, il y a 4 ou 5 phénomènes profonds qui expliquent à la fois l'émergence des conflits et de la concertation.

Il y a d'abord **la crise de confiance** dans les responsables politiques et dans toutes les élites.

Il y a ensuite **l'élévation du niveau culturel et de formation** de la population.

Puis un 3^e phénomène : **l'évolution de la sociologie** avec la montée en nombre des classes moyennes et, inversement, la baisse du nombre d'ouvriers et encore, de manière plus dramatique, beaucoup plus drastique, d'agriculteurs. C'est-à-dire que les gens qui ont un rapport à l'espace comme territoire productif sont de moins en moins nombreux au profit des classes moyennes qui ont un autre rapport à l'espace.

Et puis, il y a **un nouveau rapport au territoire qui privilégie le local** comme référent identitaire dans le monde globalisé, menaçant et alors que le niveau national faillit à protéger.

Et ces phénomènes aboutissent à une contradiction entre une conception, une représentation du territoire comme territoire productif et une représentation du territoire comme cadre de vie.

Philippe Subra ajoute ensuite que ces conflits d'usage sont une réalité durable et que c'est un phénomène général dans toutes les sociétés industrialisées, de plus en plus dans les pays émergents, et que ça touche tous les enjeux de l'aménagement. Aujourd'hui, il n'y a plus de projet d'équipement qui ne risque de faire un conflit.

Gérer le conflit, le prévenir, est devenu un élément absolument essentiel du métier d'aménageur.

Bruno Genty, président de France Nature Environnement (FNE), précise que la FNE a un rôle de contre-pouvoir pour faire avancer leurs propositions, qui peuvent aussi être intéressantes pour l'économie. **Ce sont souvent les contraintes qui stimulent la créativité et l'émergence de solutions adaptées.**

Bruno Genty a conscience de la difficulté, pour les carriers, de faire accepter de nouveaux sites, notamment parce que, plus on se rapproche de cette fameuse proximité, plus on touche à des intérêts très concrets.

En ce qui concerne l'acceptabilité, Bruno Genty croit qu'il y a encore des choses intéressantes à faire en matière de sobriété et d'innovation. Des choses existent, qui méritent d'être développées. Ainsi, comme l'évoquait Philippe Redoulez, lorsqu'on intervient sur la voirie pour faire des travaux, prévoir, dès le cahier des charges, de réutiliser immédiatement les déblais en remblais.

Un autre point important, d'après lui, est d'instaurer une **« bourse aux gravats »**, qui peut favoriser la réutilisation d'un certain nombre de granulats.

Autre suggestion, au niveau des procédés innovants : prévoir, dès la construction des bâtiments, de **faciliter le recyclage dans le processus de déconstruction.**

Sur l'exploitation des matériaux, un problème interpelle la FNE, que Bruno Genty tient à souligner : la question des **granulats marins** et du mauvais usage de la mer. Comme elle n'appartient à personne en particulier, nombreux sont ceux qui ont la mauvaise habitude de s'en servir uniquement comme d'une poubelle. Par ailleurs, il fait remarquer que la redevance sur les granulats marins, en France, est extrêmement faible et que le Code minier est particulièrement obsolète.

Bruno Genty insiste sur l'importance de l'écoute, qui passe aussi par le respect des parties prenantes, et sur cette difficulté, aujourd'hui, qu'ont les défenseurs de l'environnement comme les industriels, d'assumer leurs propres contradictions. Une des contradictions des défenseurs de l'environnement étant de dire qu'il faut re-territorialiser l'économie, « *sauf pour les carrières* », ce qui n'est pas cohérent.

Enfin, il précise le sens qu'il donne au mot concertation et en donne la définition du dictionnaire : « **se concerter, c'est se mettre d'accord pour agir ensemble** ». Or rappelle-t-il, **la contrainte est aussi source d'innovation, et l'innovation est source d'amélioration de la compétitivité**.

Bertrand Pancher, député de la Meuse et président de « Décider ensemble », souscrit sans réserve aux propos tenus à la fois par Philippe Subra et, évidemment, par Bruno Genty.

- **Mieux décider demain**

Il observe que **nous sommes dans une transformation complète du champ de décision dans notre pays**.

Dans une série de propositions qui ont pour objet de **mieux préparer en amont les décisions** qui sont prises par le biais d'une meilleure concertation avec les acteurs, avec les populations concernées, sur le plan national jusqu'au plan local, **Bertrand Pancher** en cite deux :

1) sur le plan national, généraliser les études d'impact sur le modèle européen, c'est-à-dire faire en sorte que toutes les lois ou grands textes réglementaires fassent l'objet d'études d'impact et que ces études d'impact soient soumises au contrôle d'une autorité indépendante. Cette haute autorité environnementale regrouperait l'ensemble des grands acteurs du *Grenelle de l'environnement*, organisations environnementales, entreprises, organisations syndicales ;

2) sur le plan local, soumettre à des concertations en amont entre les différentes parties prenantes les décisions prises dans le cadre des entreprises locales, par le biais, notamment, des enquêtes publiques.

Philippe Subra revient sur ce qui a été dit à propos de la concertation et précise que, même sans dictionnaire sous la main, il lui semble important de **comprendre que la concertation n'est pas la codécision**. Il insiste sur le fait qu'il y a des décideurs et que la démocratie participative ne change pas la décision : elle sert à l'éclairer. Il ne faut pas penser que tout le monde a le droit de décider sur tout.

Pour terminer, **Bertrand Pancher** remarque combien il est frappé par le nombre de lois complètement inopérantes votées chaque année. Et d'insister : « *Ce que vous devez nous réclamer, nous demander, c'est de structurer des processus de concertation, prendre notre temps et faire en sorte qu'on décide en s'appuyant réellement sur celles et ceux qui sont concernés.* »

Émilie Richaud, de l'UNPG, rappelle que la profession a énormément évolué, aujourd'hui, et que ce phénomène s'est accéléré avec la mise en place de la Charte Environnement des industries de carrières.

Comment se traduisent les attentes du public ? **Émilie Richaud** revient sur ce que disait Bertrand Pancher au sujet de la décision partagée. En effet, malgré toutes les actions de concertation, elle constate que, sur chaque projet, on se retrouve automatiquement avec une association anti-carrière qui va se créer face à un projet d'ouverture ou d'extension.

Émilie Richaud pose donc la question à Bertrand Pancher, question à laquelle elle n'a pas trouvé de réponse : « *Comment fait-on pour que cette participation accrue du public, de plus en plus en amont des processus de décision, ne se transforme pas en blocage systématique des projets ou en rejet mais qu'au contraire, elle contribue à l'enrichissement, à l'amélioration dont vous parliez tout à l'heure ?* »

Bertrand Pancher répond que c'est un sujet qui leur reste à traiter. Il a bien conscience qu'on augmente les délais de mise en œuvre des dossiers et des décisions en rajoutant des processus de concertation qui sont obligatoires. Mais, en même temps, il observe que si on ne lève pas au moins quelques procédures de remise en cause, si on n'allège pas le dispositif sur le plan juridique, on va se retrouver, à l'arrivée, face à des impossibilités d'accepter l'ensemble des réformes mises en place. S'il

y a un sujet sur lequel il faudrait pouvoir débattre, c'est bien celui-là, parce qu'il y a un moment où il faut décider.

Philippe Subra intervient aussi pour dire qu'il faut être pragmatique et ne pas s'imaginer que la démocratie participative, le débat ou la concertation vont déboucher sur une décision qui va faire plaisir à tout le monde : il y a toujours des perdants. En revanche, il est possible, précise-t-il, d'utiliser la concertation de manière pragmatique pour améliorer un projet et faire en sorte qu'il y ait un certain nombre d'adaptations de ce projet qui le rende davantage acceptable.

Bertrand Pancher ajoute qu'il y aura toujours le risque qu'un riverain assigne en justice et remette le projet complètement en cause. Mais, conclut-il, l'absence de concertation est quand même le frein complet même s'il faut peut-être réfléchir collectivement sur des façons d'assouplir le système sur le plan juridique.

Émilie Richaud rappelle, à propos du Livre blanc, que l'on publie de plus en plus, par exemple, des rapports de développement durable dans lesquels on utilise des indicateurs et que ce suivi d'indicateurs de développement durable paraît une bonne solution pour rendre concret le degré d'intégration des sites dans les territoires.

Elle ajoute que l'important est non seulement de développer ces outils, mais surtout d'élever le débat, de continuer, évidemment, à faire de la concertation, au niveau local, le plus proche possible, mais de développer **des plates-formes de dialogue territorial**, puisqu'une carrière apporte des matériaux, non seulement à la commune mais à des territoires beaucoup plus vastes.

Elle termine sur l'apport des activités. Pour elle, il est aussi important que les communes puissent être rétribuées pour le service qu'elles rendent en hébergeant une carrière sur leur territoire. Elle rappelle qu'il y a eu, récemment, une mesure très importante pour la profession mais qui ne suffit pas : l'affectation d'un tiers de la TGAP directement aux communes concernées. La profession demande à ce que ce mouvement soit amplifié et que l'intégralité des contributions économiques soient redistribuées aux communes. Elle précise que le texte prévoit que la TGAP soit reversée aux communes affectées par la carrière. En effet, il n'y a pas que la commune qui accueille l'installation, mais également les communes affectées. Un décret doit indiquer les modalités exactes.

Émilie Richaud pense que l'on aura l'occasion de revenir le développement des transports alternatifs à la route. Le seul point sur lequel elle voudrait attirer l'attention, c'est que pour faire du transport par voie navigable ou par voie ferroviaire, il faut 2 conditions nécessaires mais pas suffisantes. La première, c'est que des exploitations soient autorisées à proximité des voies navigables ou des voies ferroviaires. La deuxième, en aval, c'est de pouvoir décharger à proximité des grands centres urbains.