

Avis du CNML sur le projet de réforme du code minier

Bureau du 9 mars 2022

La réforme du code minier comporte de nombreux textes juridiques. Parmi ces textes, trois projets d'ordonnance et deux projets de décret concernent plus particulièrement les aspects maritimes.

Le présent avis du Conseil national de la mer et des littoraux sur ces textes (pris dans leur globalité) a été préparé selon la procédure suivante :

- recueil d'observations sur les projets de textes auprès des membres titulaires et suppléants du conseil, par voie électronique, entre le 23 février et le 3 mars 2022 ;
- établissement d'un document intégrant les deux contributions reçues ;
- examen par le bureau du 9 mars 2022 d'un projet d'avis, établi sur la base de ces deux contributions.

Cet avis est rendu par le bureau du CNML, qui a reçu délégation du Conseil pour rendre des avis en son nom, par une délibération du 18 juillet 2013.

*

Le bureau considère que la nouvelle rédaction du code minier proposée, plutôt terrestre dans sa rédaction, **va engendrer des difficultés**, comme c'est déjà le cas aujourd'hui (communes intéressées en mer ?) : ainsi, l'application des garanties financières en mer pour assurer la surveillance des sites ou la réalisation d'une étude de danger alors même que les installations utilisées sont des navires avec une réglementation spécifique, ... **ces dispositions ne sont pas adaptées.**

Il regrette que cette réforme n'ait pas pu permettre de « maritimer » les textes, en traitant les particularités liées à la mer.

Il considère que les impacts socio-économiques et environnementaux des projets d'extractions sont essentiellement de deux ordres : conflits d'usages sur l'espace de la zone

d'extraction ou au voisinage, et atteintes à la ressource, à la biodiversité et à la qualité de l'eau dans ces espaces.

En conséquence :

Le Conseil s'inquiète de l'implantation de **pressions supplémentaires sur les écosystèmes marins** déjà fortement impactés par les activités anthropiques. Il rappelle qu'une des causes majeures de la diminution de la biodiversité est la perte d'habitats fonctionnels pour les espèces. Il rappelle que **les connaissances sur le milieu marin sont trop peu approfondies** pour déterminer si l'impact aux court et long termes de ces projets d'extraction, aura ou non des conséquences sur les espèces et sur l'écosystème marin en général. Il recommande que dans une logique de développement durable, **l'utilisation des concessions déjà existantes** soit maximisée, avant d'en exploiter de nouvelles, afin de ne pas rajouter de pressions supplémentaires.

Il approuve l'ajout de la **prise en compte des intérêts halieutiques** dans la liste des intérêts à respecter dans le cadre des travaux de recherche ou d'exploitation minière. Dans cette perspective, il souhaite que les représentants des pêcheurs professionnels puissent être associés dans tous les processus (textes juridiques, cahiers des charges, commissions spéciales de suivi....) entourant l'ensemble des autorisations minières et qu'un volet de l'analyse environnementale prenne en compte les impacts sur les ressources halieutiques.

Il se félicite qu'**une étude d'impact sur les effets socio-économiques, soit réalisée pour chaque projet d'extraction ou son extension**, avec un suivi régulier pendant la période d'exploitation de la concession.

Il se félicite que le décret AENV prévoit **l'obligation de produire un document indiquant la compatibilité avec les documents de planification déjà existants :**

- Les cartes des vocations présentes dans les Documents Stratégiques de Façades
- Le DOGGM (Document d'Orientation pour une Gestion durable des Granulats Marins) qui définit les objectifs environnementaux, socio-économiques de tout projet.

Il s'interroge sur la manière de **déterminer la liste des collectivités concernées lorsque les projets se situent en ZEE ?** et comment afficher un avis d'enquête publique sur les lieux concernés par le projet (L. 123-10 du code de l'environnement) ?

Remarques particulières :

L'article L-181-28-7-II mentionne un délai d'une semaine pour la mise à disposition du projet d'autorisation par l'autorité administrative pour les travaux de recherche ou d'extraction, nous demandons à ce que les délais soient rallongés à 3 semaines, ce qui serait conforme au format des enquêtes publiques et permettrait une diffusion plus large auprès des acteurs concernés.

De plus, cette réforme aurait pu être l'occasion de remédier à quelques petites anomalies comme l'Article L 163-5 du code minier sur le bilan des eaux lors de la fermeture des activités en mer : « *Dans tous les cas, l'explorateur ou l'exploitant dresse le bilan des effets des travaux sur la présence, l'accumulation, l'émergence, le volume, l'écoulement et la qualité des eaux de toute nature, évalue les conséquences de l'arrêt des travaux ou de l'exploitation sur la situation ainsi créée et sur les usages de l'eau et indique les mesures envisagées pour y remédier en tant que de besoin.* »

Avis du CNML

Le bureau du CNML donne un avis globalement favorable à cette réforme du code minier.

Il regrette cependant que les aspects maritimes de la réforme soient aussi peu développés et demande que les remarques exprimées ci-dessus soient prises en compte.

Annexe

Retours de la consultation des membres du CNML sur le projet de réforme du code minier

Contributions reçues :

**Unicem/UNPG : Mme Laetitia Papore et Mme Agnès Garçon
CNPMM**

*

Unicem/UNPG : Mme Laetitia Papore

Le code minier traite à la fois d'activités terrestres et d'activités maritimes.

La rédaction actuelle du code minier proposée, plutôt terrestre dans sa rédaction, va engendrer des difficultés, comme c'est déjà le cas aujourd'hui (communes intéressées en mer ?) : ainsi, l'application des garanties financières en mer pour assurer la surveillance des sites ou la réalisation d'une étude de danger alors même que les installations utilisées sont des navires avec une réglementation spécifique, ... ne sont pas adaptées.

Cette réforme aurait pu permettre de « maritimer » les textes en traitant les particularités liées à la mer.

De plus, cette réforme aurait pu être l'occasion de remédier à quelques petites anomalies comme [l'Article L163-5](#) du code minier sur le bilan des eaux, lors de la fermeture des activités en mer : « *Dans tous les cas, l'explorateur ou l'exploitant dresse le bilan des effets des travaux sur la présence, l'accumulation, l'émergence, le volume, l'écoulement et la qualité des eaux de toute nature, évalue les conséquences de l'arrêt des travaux ou de l'exploitation sur la situation ainsi créée et sur les usages de l'eau et indique les mesures envisagées pour y remédier en tant que de besoin.* »

UNPG : Mme Agnès Garçon

Le projet d'avis du CNML appelle d'ores et déjà les remarques suivantes :

Il nous semble que le souhait d'association des représentants de la pêche professionnelle aux processus (textes juridiques, cahiers de charge etc..) ne doit pas concerner seulement l'activité d'extraction de granulats marins, pour laquelle cette association est d'ores et déjà prévue peu ou prou dans le texte du décret 798-2006 régissant l'activité (article 13), mais plutôt, d'une façon générique, les autorisations minières quelles qu'elles soient (hydrocarbures par exemple).

Par ailleurs, le nouveau code minier, dans son article L114-2, prévoit bien une analyse environnementale, économique et sociale dont le contenu doit être précisé par décret en Conseil d'Etat (art L121-6 du nouveau code minier pour la recherche, et L 132-1 pour l'octroi des concessions).

De même, le suivi régulier pendant la période d'exploitation est-il, pour les granulats marins, déjà prévu par le décret 798-2006, et **expressément visé par le décret AENV qui nous est soumis** par le biais du 16° c) de l'article D181-15-3A proposé

Ce décret AENV précise d'ailleurs au 5° du même article **l'obligation de produire un document indiquant la compatibilité avec le DSF et avec les objectifs environnementaux du PAMM, ou, pour les granulats marins, avec le DOGGM.**

Par ailleurs, je pense qu'il y a une coquille dans la référence donnée par le CNPEM. Il doit s'agir de l'article L181-28-7 du code de l'environnement et non du L181-28-27. Cela concerne la procédure de mise à disposition, postérieure à l'enquête publique, du projet d'autorisation.

Sinon, concernant la maritimisation, on peut illustrer, si le bureau le souhaite, la question de comment déterminer la liste des collectivités concernées lorsque les projets se situent en ZEE ?

Comment afficher un avis d'enquête publique sur les lieux concernés par le projet? (art L123-10 du code de l'environnement)

*

CNPMEM

Le CNPMEM remercie le CNML pour la consultation sur ce sujet de haute importance. Il souhaite par le présent avis souligner les points d'améliorations mais aussi mettre en avant les manques et les craintes de la profession sur la thématique de la réforme du code minier. En effet, en mer, les impacts socio-économiques et environnementaux des projets d'extractions vont concerner essentiellement la pêche professionnelle, puisqu'aucune autre activité en mer ne dépend autant du bon état écologique de ce milieu. Les conséquences principales sont de deux ordres : conflits d'usages sur l'espace de la zone d'extraction ou au voisinage, et atteintes à la ressource dans ces espaces. A cet effet, le CNPMEM a souhaité répondre à cette consultation sous la forme d'un courrier général reprenant les principales remarques et recommandations du secteur quant à la mise en œuvre de la réforme du code minier.

Le CNPMEM tient à noter les améliorations de la prise en compte du secteur, inscrites dans la Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, relatives notamment à l'ajout de la prise en compte des intérêts halieutiques dans la liste des intérêts à respecter dans le cadre des travaux de recherche ou d'exploitation minière. La profession espère que cette mention ira au-delà de l'effet d'annonce et souhaite

participer à la réflexion commune autour de la définition de ce qui relève des « intérêts halieutiques » d'un site entre concessionnaires, professionnels et chercheurs.

Les représentants des pêcheurs professionnels souhaitent être associés dans tous les processus entourant les extractions de granulats et qu'un volet de l'analyse environnementale prenne en compte l'impact sur les ressources halieutiques :

La profession souligne également les modalités de l'analyse environnementale, économique et sociale qui intègrent notamment les intérêts économiques et sociaux directs ou indirects du projet. La séquence « Eviter, Réduire, Compenser » appliquée aux intérêts économiques et sociaux est particulièrement appréciée et fera l'objet d'une attention particulière des représentants professionnels en façade lors des consultations publiques. Il est à noter cependant que concernant les impacts de projets industriels en mer, il est très délicat de réellement les compenser du fait des caractéristiques intrinsèques du milieu marin. Par ailleurs le CNPMM souhaite être associé aux travaux de fixation par décret du contenu du mémoire ou de l'étude de faisabilité et des modalités de prise en compte des avis à leur propos par l'autorité compétente.

La profession prend note de la possibilité, dans un cahier des charges, d'interdire certaines techniques de recherche ou d'exploitation incompatibles avec d'autres usages existants. Elle souhaite en ce sens pouvoir être associée aux travaux de rédaction des cahiers des charges prévu à l'article L114-3, dont les modalités d'application ont vocation à être fixées par décret du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, les représentants professionnels souhaiteraient rejoindre les commissions spéciales de suivi des projets d'extractions minières qui peuvent être instaurées par les représentants de l'Etat, afin que la profession puisse être mise au courant de l'avancée des projets. Ceci permettrait d'instaurer un dialogue entre ces deux secteurs, et de réduire en partie les conflits d'usages générés par un manque de communication entre les acteurs.

L'article L-181-28-27-II mentionne un délai d'une semaine pour la mise à disposition du projet d'autorisation par l'autorité administrative pour les travaux de recherche ou d'extraction, nous demandons à ce que les délais soient rallongés à 3 semaines, ce qui serait conforme au format des enquêtes publiques et permettrait une diffusion plus large auprès des acteurs concernés.

Le secteur de la pêche dépend de la bonne santé des écosystèmes marins, ainsi il n'est pas possible de dissocier les impacts socio-économiques des impacts environnementaux. Le secteur demande qu'une étude d'impact sur les effets socio-économiques pour la pêche maritime soit réalisée pour chaque projet d'extraction ou son extension, avec un suivi régulier pendant la période d'exploitation de la concession. Elle doit notamment identifier ces conséquences en fonction des différentes localisations envisagées. Cette étude doit veiller à prendre en compte les variabilités interannuelles (historique des activités et potentialités de redéploiement).

Enfin, les Comités régionaux et départementaux des pêches maritimes concernés pourront apporter certains éléments (diagnostic et suivis de l'activité, participation à la définition des mesures d'évitement, réduction, compensation, ...), via un conventionnement spécifique avec le porteur de projet. La définition des périmètres précis des projets d'extraction doit

être étudiée en collaboration avec les Comités des pêches maritimes et des élevages marins concernés. L'expertise des CRPMEM et C(I)DPMEM sera en particulier recherchée pour identifier les secteurs d'intérêt pour les activités halieutiques, ces derniers disposant d'informations fines sur les activités de leurs adhérents (zones et stratégies de pêche, métiers pratiqués). Ces données exhaustives, reposant sur un système d'enquêtes, concernent l'ensemble des navires de pêche adhérents des Comités, toutes tailles confondues, sont complémentaires aux données institutionnelles qui reposent sur les systèmes déclaratifs et la géolocalisation – uniquement pour les navires qui en sont équipés.

L'ensemble des études d'impact doit être réfléchi et dimensionné de manière à ce qu'elles puissent véritablement renseigner sur les impacts sur l'environnement, les ressources halieutiques et les activités de pêche, en allant au-delà des obligations réglementaires associées aux autorisations accordées par l'Etat.

Le secteur demande également un travail approfondi de l'étude d'impact sur la ressource halieutique, en prêtant attention aux habitats fonctionnels présents dans les zones concernées. Les conséquences des différentes techniques d'extraction (aspiration, « pelletage », ...) devront en particulier être étudiées. Les états initiaux doivent porter sur une l'année complète afin d'appréhender la saisonnalité des pêcheries (sur la zone concernée, une étude sera menée chaque trimestre, pour chaque engin de pêche). Il est primordial que l'état des lieux soit réalisé sur plusieurs années consécutives pour prendre en compte la variabilité interannuelle des peuplements et des activités, de façon proportionnelle aux enjeux pour la zone concernée (sensibilité environnementale, valeur économique pour les activités de pêche, ...).

Dans le cas où les études précédentes ne seraient pas réalisées par les Comités eux-mêmes par le biais de conventionnements avec les développeurs, leurs résultats doivent être expertisés conjointement par les scientifiques et les pêcheurs professionnels (via leurs représentants dans les Comités régionaux et/ou départementaux des pêches maritimes, dont les connaissances empiriques doivent être prises en compte, ces derniers ayant une bonne connaissance du milieu. Les représentants professionnels demandent à ce que les résultats de l'analyse environnementale réalisée pour chaque projet soient mis à disposition des structures professionnelles afin que la profession puisse avoir une vision sur les effets environnementaux et socio-économiques à court et long terme.

Le secteur de la pêche s'inquiète de l'implantation de pressions supplémentaires sur les écosystèmes marins déjà fortement impactés par les activités anthropiques :

Les pressions sur l'environnement marin issues des projets d'extraction s'ajoutent à celles déjà causées par les autres usages en mer (projets éoliens en mer et autres énergies marines, poses de câbles sous-marin, opérations de dragage et d'immersion de sédiments en mer, ouvrages portuaires...) ainsi que les autres pressions anthropiques (pollutions issues de la terre).

La profession rappelle qu'une des causes majeures de la diminution de la biodiversité est la perte d'habitats fonctionnels pour les espèces, les projets d'extractions de granulats ont des conséquences profondes : perte de la fonctionnalité des habitats par dégradation/modification des aspects physico-chimiques, déplacement des populations, etc. Des réactions en chaîne d'une portée inconnue peuvent également se produire à la suite de

la multiplication des projets d'extraction de granulats : si l'écosystème marin est trop fortement modifié, des conséquences sur l'ensemble de la chaîne alimentaire peuvent se faire ressentir, et impacter un nombre bien plus élevé d'espèces que celles présentes aux abords des concessions.

De plus, les connaissances sur le milieu marin sont trop peu approfondies pour déterminer si l'impact aux court et long termes de ces projets d'extraction auront ou non des conséquences sur les espèces d'intérêt halieutique et sur l'écosystème marin en général. La pêche professionnelle restera très vigilante à ce propos et souhaite avoir accès aux évaluations environnementales suffisamment en amont afin de pouvoir émettre un avis éclairé en cas de risque trop important pour la ressource. Cette crainte est d'autant plus justifiée que les projets d'extraction de granulats sont souvent situés sur des zones côtières fonctionnelles d'intérêt halieutique (nourriceries, frayères...). L'augmentation rapide du nombre de pressions d'origine anthropique sur la bande côtière rend ces milieux très vulnérables, et la prise en compte des effets cumulés de l'ensemble des pressions anthropiques doit rester à l'esprit des entreprises d'extraction. La profession indique que le principe « Eviter Réduire Compenser » ne pourra pas être mis en œuvre sans une connaissance approfondie du milieu afin d'anticiper les impacts directs ou indirects sur les habitats et in fine sur la ressource halieutique.

Ainsi, dans une démarche de développement durable et dans l'optique de ne pas rajouter de pressions supplémentaires sur le milieu, il conviendrait de réserver l'exploitation des granulats marins aux cas où elle constitue la meilleure réponse à la satisfaction des besoins, en portant une attention particulière aux besoins littoraux (gestion du trait de côte, BTP) et aux besoins en matériaux alluvionnaires de haute qualité des bassins en déficit structurel. Mais si le besoin d'extraire des granulats marins supplémentaire est solidement justifié, il faudrait donc, au moins dans une première approche et en attendant de disposer d'un recul suffisant sur des exploitations de grande ampleur, concentrer les exploitations sur un nombre de zones restreintes, et appliquer des méthodes d'exploitation prudentes. Ces zones et méthodes doivent être choisies pour minimiser à la fois les impacts sur l'environnement et les conflits avec les autres usages en mer.

De plus, en poursuivant une logique de développement durable, il semble préférable de maximiser l'utilisation des concessions déjà existantes avant d'en exploiter de nouvelles, afin de ne pas rajouter de pressions supplémentaires.

Les variations des écosystèmes marins dues au changement climatique ne doivent pas être considérées de façon anecdotique. Pour des projets qui s'étendront sur une trentaine d'années, il est indispensable que l'évaluation environnementale puisse s'adapter « en temps réel » aux conséquences du changement climatique dont certains effets sont avérés sur la ressource halieutique, notamment en termes de distribution spatio-temporelle des ressources et donc des activités de pêche.

Le secteur de la pêche professionnelle demande aux autorités compétentes de s'appuyer sur les documents de planification déjà existants :

Le secteur de la pêche professionnelle rappelle qu'il existe des outils de planification existants, notamment les cartes des vocations présentes dans les Documents Stratégiques

de Façades /Documents Stratégiques de Bassins Maritimes qui ont un caractère opposable et ne doivent pas ainsi être remises en cause par les projets d'extractions de granulats, sans quoi les conflits d'usages seront inévitables. De plus, les projets d'extractions doivent s'appuyer sur le DOGGM (Document d'Orientation pour une Gestion durable des Granulats Marins) qui définit les objectifs environnementaux, socio-économiques de tout projet. Le DOGGM a été établi à partir des attentes des différents acteurs concernés par les granulats marins. Il a été rédigé en prenant en compte notamment les attentes des usagers de la mer qui sont demandeurs de visibilité et de transparence autour de l'activité d'exploration et d'extraction des granulats marins, de ses impacts et de son développement potentiel. Il stipule qu'un état des lieux sur l'activité d'extraction et sur la spécificité des sites doit être disponible en permanence. Il indique également qu'il est préférable de mettre en œuvre des règles de gestion des demandes d'exploitation, dans le temps et l'espace pour permettre d'appréhender les effets cumulés de plusieurs projets d'extractions. Ces règles de gestion doivent garantir la protection de l'environnement et prendre en compte les autres usages de la mer en garantissant au maximum une possibilité de conciliation entre ces différents usages. Ainsi, il est indispensable que les autorités compétentes se basent sur ce document technique de planification élaboré dans l'optique d'une amélioration de la concertation entre les usages en mer pour initier tout projet extractif.

La profession souhaiterait également que les exigences de durabilité imposées au secteur de la pêche soient appliquées de façon similaire au secteur de l'extraction de granulats marins et ne pas être considérée comme la variable d'ajustement du fait de son moins grand poids économique direct face à des projets à plusieurs millions d'euros. En effet, la pêche est une source d'emploi et de dynamisation des espaces côtiers indéniable, à valeur patrimoniale forte, sans oublier le but alimentaire essentiel de cette pratique. Ainsi, il est important de prendre en compte l'avis de la pêche maritime, de façon égale, si ce n'est plus au vu de la diversité et de l'utilité des services fournis et de la sensibilité de cette pratique par rapport à l'état de l'écosystème.