

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Projet de loi n°27-13
relative à l'exploitation des carrières

Saisine n° 12/2014

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Projet de loi n°27-13
relative à l'exploitation des carrières

Sommaire	
Contexte de la saisine	7
Exposé général de l'avis du CESE	7
I • Bilan et enjeux de l'activité d'exploitation des carrières	10
II • L'évolution historique de la réglementation du secteur	12
A - Les enjeux de la réglementation liée à l'exploitation des carrières	12
B - Le cadre actuel – Une réglementation centenaire et caduque	12
C - Analyse critique du nouveau projet de réforme	13
1 - Grandes lignes du projet de loi.....	13
2 - Principaux risques ou limites identifiés	14
III • Recommandations	17
A - Recommandations générales.....	17
B - Recommandations liées à des enjeux éthiques et d'opérationnalité	19
C - Recommandations liées au processus de contrôle	20
D - Enjeu social et environnemental : S'inscrire dans le cadre d'une stratégie de gestion pérenne des ressources naturelles, d'optimisation des retombées économiques et sociales sur les populations locales et de préservation de l'environnement	22
E - Enjeu économique : Professionnaliser et structurer le secteur	23
Annexes	26
Annexe 1- Principales définitions.....	26
Annexe 2- Structure et contenu du projet de loi objet de la saisine.....	27
Annexe 3- Lecture comparée avec la législation française : points de similitude et de différence avec le projet de loi marocain.....	32
Annexe 4- Liste des auditions et contributions	34

Contexte de la saisine

Le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) a été saisi par le Président de la Chambre des Conseillers, en date du 24 septembre 2014, afin qu'il émette un avis sur le projet de loi n°27-13 relatif à l'exploitation des carrières.

A ce jour, l'exploitation des carrières est en effet régie par une réglementation centenaire et caduque: le Dahir du 19 juin 1914, en décalage avec les nouveaux enjeux et aspirations du pays. Le législateur avait pourtant engagé une première réforme de ce texte de loi en 2002, avec la loi n° 08-01 relative à l'exploitation des carrières, mais qui n'a pas été appliquée en l'absence des textes d'application. Pour pallier cette situation, une circulaire du Premier Ministre avait été adoptée en 2010, spécifiant, de manière transitoire, les procédures et modalités d'exploitation des carrières, en attendant la sortie d'une nouvelle réglementation.

Le projet de loi actuel constitue une opportunité pour :

- Consacrer et mettre en œuvre de nouveaux principes de gouvernance et de gestion dans la réglementation du secteur :
 - Une répartition équitable et équilibrée des richesses du pays, conformément aux Orientations du Discours Royal de la Fête du Trône du 30 juillet 2014 ;
 - Les principes de bonne gouvernance, de transparence, de reddition des comptes et de développement durable édictés dans la Constitution ;
- Structurer et professionnaliser le secteur.

Exposé général de l'avis du CESE

Le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) a été saisi par le Président de la Chambre des Conseillers, en date du 24 septembre 2014, afin qu'il émette un avis le projet de loi n°27-13 relatif à l'exploitation des carrières.

Conformément aux articles 2 et 7 de la loi organique relative à l'organisation et à son fonctionnement, le Bureau du Conseil a confié cette saisine à la Commission Permanente chargée des Affaires économiques et des projets stratégiques.

Lors de sa 44^{ème} session ordinaire tenue le 27 novembre 2014, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté à l'unanimité le présent avis.

Le projet de réforme de la réglementation liée à l'exploitation des carrières constitue une avancée majeure en faveur d'une gestion responsable, transparente et pérenne des ressources naturelles du pays. Les carrières sont en effet cruciales pour accompagner le développement économique et social du pays : elles alimentent la construction (d'infrastructures, de logements, de bâtiments...), un secteur porteur de l'économie marocaine, à l'origine de près de 7% du PIB et de 9% des emplois. Leur gestion doit de ce fait s'inscrire dans une politique nationale de rationalisation des ressources et de préservation dans la durée, avec une prise en compte des enjeux environnementaux liés aux paysages naturels et aux milieux de vie. La mise en place d'une nouvelle réglementation est également un signal fort pour mettre fin à un système perçu comme non équitable et favorisant les rentes et privilèges.

Dans l'ensemble, le projet de loi introduit des pratiques vertueuses pour le secteur, mais certains éléments de fragilité nécessitent d'être levés :

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation et mise en place d'un texte de loi unique pour tous les types de carrières • Introduction de la notion de planification de la gestion des ressources naturelles à travers les schémas régionaux de gestion des carrières • Mise en place d'instances de pilotage multipartites et régionalisées : la commission nationale et les commissions provinciales de suivi de la gestion des carrières • Traitement dans le texte de l'ensemble des procédures qui couvrent le cycle d'exploitation des carrières (ouverture, suivi, renouvellement, fermeture...) • Prise en compte des normes environnementales dans l'exercice de l'activité (études d'impact sur l'environnement, rapports annuels, procédure de réhabilitation des sites...) • Mise en place d'un dispositif de sanctions dissuasives et renforcement de la procédure de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> • Prééminence du rôle de l'administration de tutelle, avec parfois un manque de clarté dans les interactions avec les autres départements concernés, renforcé par l'absence des textes d'application et la multiplicité des références à d'autres textes réglementaires (réglementation sur l'environnement, l'aménagement du territoire,...) • Faiblesse du traitement de la dimension sociale des travailleurs dans le texte • Absence de traitement du volet financier (politique des prix non harmonisée) et fiscal dans le texte • Absence de traitement de la problématique des sables dunaires (pillage des plages)
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Encadrement du secteur favorable à sa professionnalisation et l'émergence de grands acteurs (un tiers d'exploitants personnes physiques aujourd'hui) • La réglementation du secteur et le renforcement des contrôles sont une opportunité pour lutter contre l'informel • L'adoption de la Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable en mars 2014, constitue un référentiel important à adopter dans l'approche globale du secteur • Adaptation et mise en cohérence avec la régionalisation future dans le mode de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Non-disponibilité des textes d'application de la loi sur des éléments essentiels (19 points en tout): exigences d'ouverture et contenu du cahier des charges, composition et mode de fonctionnement de la commission nationale et des commissions provinciales de suivi de la gestion des carrières, niveau de la caution bancaire, registre de suivi... • Risque d'incapacité pour les exploitants à s'aligner sur les dispositions prévues, avec une phase transitoire de deux ans, en l'absence de mesures d'accompagnement (vu la taille de certains sites et la typologie de propriété) • Nécessité de disponibilité des capacités humaines et outils de contrôle, au niveau national et local

Partant de ce constat, et des expériences passées de réforme du secteur, l'avis du CESE s'est concentré sur deux aspects jugés essentiels :

1. Le renforcement de l'effectivité des droits et obligations prévus dans le projet de loi et de leur cohérence avec les principes de transparence, d'équité et de développement durable édictés par la Constitution de 2011.

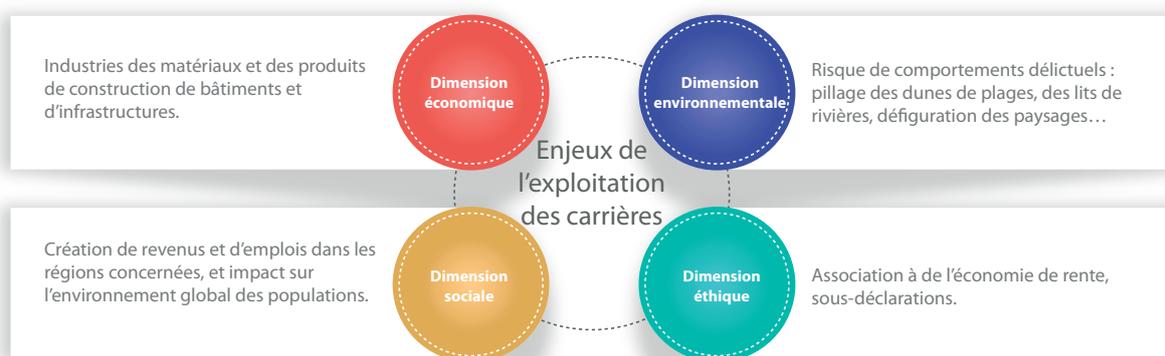
Le CESE a émis un ensemble de recommandations au niveau des procédures prévues, pour éviter le sort réservé à la loi n°08-01 relative à l'exploitation des carrières adoptée en 2002, et disposer d'une loi en phase avec les meilleures pratiques de gestion économique, sociale et environnementale, tout en étant adaptée aux réalités et aspirations du pays. La non-disponibilité actuelle des dix-neuf points renvoyés à des textes d'application est un facteur de risque potentiel.

2. L'élaboration d'une feuille de route globale pour le secteur, dont le volet législatif est un pendant parmi d'autres.

Il est nécessaire d'adopter une approche globale du secteur. Le projet de réforme, avec les plans régionaux de gestion des carrières et les organes de pilotage prévus (commission nationale et commissions provinciales), pose les jalons d'une stratégie nationale de gestion du secteur. Cette stratégie devrait toutefois être davantage explicitée et développée, dans le cadre d'une approche participative, à même de garantir la protection des intérêts de toutes les populations concernées (Etat, citoyens, exploitants, populations voisines, région).

I • Bilan et enjeux de l'activité d'exploitation des carrières

La priorité donnée à la politique nationale des grands chantiers et infrastructures et l'importance du secteur de la construction dans l'économie nationale rendent l'activité d'exploitation des carrières, à travers le pourvoi des besoins en matériaux, critique pour le développement socio-économique du pays. L'absence de données chiffrées publiques sur l'existant, les réserves, ou le chiffre d'affaires du secteur, et les difficultés à maîtriser certains dysfonctionnements voire situations de rente (pillages de plages, carrières clandestines, agréments et privilèges, cas particulier des carrières du ghassoul...) ont nourri les appréhensions vis-à-vis de ce secteur, d'autant plus qu'il se trouve à l'intersection de plusieurs dimensions :



L'impact de l'exploitation des carrières sur ces différentes dimensions reste difficile à mesurer. Le secteur ne dispose en effet pas de statistiques détaillées en termes de bilan économique et éthique (chiffre d'affaire, rendement, recettes fiscales, nombre d'entreprises et type d'actionnariat, part de l'informel...), social (créations d'emplois, affiliations CNSS...) et environnemental (état des carrières, nombre d'incidents et autres nuisances environnementales...).

L'inventaire national des carrières, établi par le Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique en 2012 et 2013, permet toutefois de préciser quelques grandes caractéristiques du secteur :

Inventaire		Fin octobre 2013	Fin octobre 2012
Nombre de carrières		2012 <i>Dont 57% en activité</i>	1885 <i>Dont 57% en activité</i>
Type de structure		2/3 personnes morales ; 56% terrains privés	
Concentration géographique (en nombre)	Meknès-Tafilalet	14%	15%
	Chaouia-Ouardigha	12%	13%
	Sous-Massa-Draa	9%	10%
	Marrakech-Tansift-Al Haouz	9%	8%
Concentration géographique (en volume)	Doukkala-Abda	16%	
	Oriental	14%	
	Chaouia-Ouardigha	12%	
	Tanger-Tétouan	11%	

La production, estimée à près de 120 millions de m³ par an, est essentiellement composée de gravette (34%- granulats, mélange de sable et de gravillons), marbre (15%), tout venant (11%- mélange de sable et gravier extrait sans triage), sable de concassage (8%), sable de dune (7%) et argile (7%).

Cette production permet d'approvisionner la filière de la construction, soit sous forme d'intrants directs sous forme de sables, granulats, tout venants, ballastes..., soit sous forme de produits des industries des matériaux et de construction : cimentiers, briquetiers, bétonniers, fabricants de carreaux...Et le Ministère estime à près de 20 000 le nombre d'emplois directs générés.

Les chiffres du Ministère ne tiennent évidemment pas compte de la part de l'informel dans le secteur, avec les carrières clandestines, essentiellement celles de sable, et dont le manque à gagner fiscal est estimé à 5 milliards de dh¹. La taxe sur le sable, prévue dans la loi de finances 2013, n'a pas atteint ses objectifs en termes de recettes fiscales, au contraire elle aurait accentué l'informel.

1 - Pour comparaison, le secteur des carrières enregistre un chiffre d'affaires annuel de 14 milliards de dirhams et génère des recettes fiscales de plus de 2 MMDH, selon le Ministère de l'Équipement du Transport et de la Logistique (Conseil de Gouvernement, Juillet 2012).

II • L'évolution historique de la réglementation du secteur

A - Les enjeux de la réglementation liée à l'exploitation des carrières

Légiférer sur l'exploitation des carrières doit obéir aux impératifs suivants :

- Promouvoir l'investissement productif, compétitif et rentable et le sécuriser contre toute procédure compliquée et favorable aux abus ;
- Sécuriser la chaîne d'approvisionnement en matériaux de construction à la fois en quantité et en qualité ;
- Assurer le passage d'un système de privilèges à un système économique rationnel, légitime et transparent, à travers des procédures de décision et de contrôle justes et transparentes ;
- Favoriser une filière socialement responsable et équitable s'intégrant dans les écosystèmes locaux ;
- Protéger le territoire national du pillage des ressources naturelles, notamment celles du littoral ;
- Préserver les milieux naturels, la biodiversité et le cadre de vie des populations riveraines, si ce n'est l'améliorer par le désenclavement, l'électrification, la création de richesses localement... ;
- Encourager les techniques les plus respectueuses de l'environnement et des ressources naturelles.

B - Le cadre actuel – Une réglementation centenaire et caduque

L'exploitation des carrières est régie par le Dahir du 19 juin 1914, amendé en 1917 et en 1929 :

Le Dahir du 5 mai 1914 comprend 15 articles, relatifs aux : déclarations de propriété et d'usage, à l'exploitation, à la surveillance et au dispositif de sanctions financières et pénales.

Ce Dahir n'a aucune dimension de protection environnementale. La dimension de sécurité publique et du personnel, bien que présente, reste insuffisante et décalée par rapport aux normes sanitaires, sécuritaires et environnementales actuelles.

Il ne comporte pas de définition des carrières et porte uniquement sur les carrières en exploitation.

Il instaure également une séparation des responsabilités de surveillance entre les services des travaux publics et ceux des mines, en fonction du caractère ouvert ou souterrain de la carrière, mais ne comprend pas de dispositions relatives à des contre-pouvoirs de contrôle et d'implication de la région.

La loi n° 08-01 du 15 septembre 2002, une réforme réglementaire non aboutie :

A la différence du Dahir de 1914, cette loi a introduit une terminologie et définition générales liées au métier et au secteur.

Beaucoup plus développée que le Dahir de 1914, la loi n°08-01 introduit, en plus, les préoccupations environnementales, de protection des ressources, et de réaménagement des carrières, avec l'obligation de s'aligner avec les « dispositions législatives et réglementaires en vigueur notamment en matière d'urbanisme, d'environnement, de protection de la nature, de préservation des espèces halieutiques et de leur habitat, de conservation et d'exploitation des ressources forestières, cynégétiques et piscicoles et de mise en valeur agricole et forestière » (art.5 dédié) ou encore l'obligation d'une caution bancaire pour le réaménagement en fin d'exploitation.

La notion de planification est également présente à travers les schémas de gestion de carrières obligatoires, établis pour une durée de 10 ans pour des zones déterminées.

Toutefois, cette loi n'est, de par l'absence de textes d'application, jamais entrée en vigueur.

Une circulaire du Premier Ministre avait été adoptée en 2010, mais elle n'avait pas force de loi.

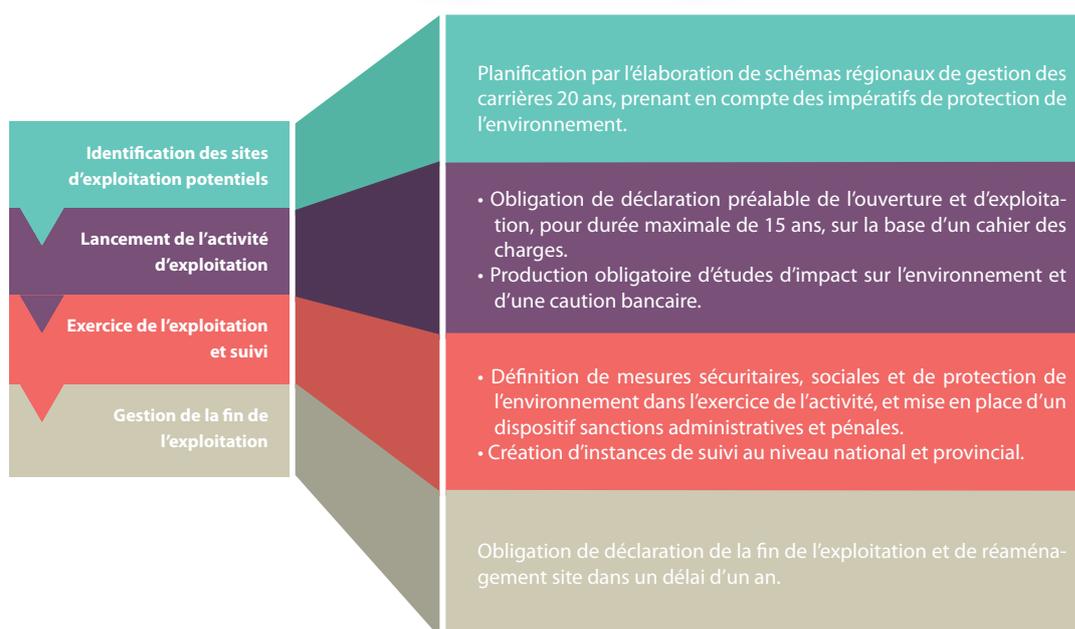
Depuis 2010, un comité national des carrières a été mis en place, composé des secteurs public et privé concernés (ministères, agences, organisations professionnelles), pour élaborer un nouveau projet de loi réglementant le secteur. Le résultat de ces travaux a toutefois été amendé par le Ministère de tutelle, avant d'aboutir à la version actuelle du texte.

C - Analyse critique du nouveau projet de réforme

1 - Grandes lignes du projet de loi

Le projet de loi, composé de 65 articles, a le mérite de constituer une actualisation plus que nécessaire aujourd'hui du Dahir de 1914, intégrant les préoccupations actuelles et réalités liées au secteur et au développement national :

- La structuration et gestion transparente de l'activité, à travers des procédures qui couvrent l'ensemble du cycle d'exploitation des carrières, allant de la phase d'identification des sites à leur fin de vie :



Le non-respect de ces procédures est sanctionné, avec une liste de sanctions administratives et pénales prévues dans le projet de loi, à travers le corps judiciaire et des fonctionnaires assermentés du Ministère de tutelle.

- La mise en place d'un dispositif de pilotage et de suivi global de l'activité d'exploitation des carrières :

Le projet de loi a pour périmètre les différents types de carrières (souterraines, maritimes, à ciel ouvert, temporaires...). Il introduit la notion de planification et donc de gestion stratégique des ressources, à travers l'instauration des schémas régionaux de gestion des carrières sur 20 ans (avec une procédure de consultation et de possibilité de révision). Une première étude pilote relative au plan de gestion des carrières dans la région de Chaouia Ouardigha est déjà lancée depuis 2012 par le

Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique, suivie plus récemment par le lancement d'une étude similaire dans la région de Marrakech Tansift Al Haouz.

La commission nationale de suivi de la gestion des carrières et les commissions provinciales prévues permettent de compléter ce dispositif de pilotage, multipartite et régionalisé.

■ **La prise en compte des risques sociaux et environnementaux liés à l'exercice de l'activité :**

Le projet de loi intègre un ensemble de dispositions liées à la gestion des risques, allant des risques d'accidents, aux risques environnementaux. Des mesures obligatoires de sécurisation du périmètre et de déclaration des accidents sont prévues. Les études d'impact sur l'environnement sont obligatoires préalablement au lancement de l'activité. Les schémas régionaux de gestion délimitent également les zones interdites à l'exploitation.

L'avenir des sites d'exploitation est aussi traité dès la planification, dans les schémas régionaux et le cahier des charges. Il est aussi assuré par l'obligation d'une caution bancaire pour garantir le réaménagement du site en fin d'exploitation. L'administration a la possibilité d'introduire de nouvelles conditions et règles pour l'exploitation des carrières, en cas de danger ou risque pour les populations, ou pour l'environnement.

2 - Principaux risques ou limites identifiés

Si les procédures et les différentes étapes liées à la gestion de l'exploitation des carrières sont toutes définies dans le projet de loi, la revue détaillée des dispositions y afférentes permet de dégager trois grandes difficultés :

■ **Un manque d'information sur les conditions et modalités d'application, du fait du renvoi à des textes d'application non encore disponibles.**

19 dispositions du projet de loi doivent faire l'objet de précisions dans des textes d'application. Il s'agit, pour les plus critiques :

- des modalités d'élaboration, de révision et d'adoption des schémas régionaux de gestion des carrières (art.6) ;
- du modèle de déclaration d'ouverture et d'exploitation de carrière, du modèle de cahier des charges, de la liste des documents constitutifs du dossier (art.9) ;
- du modèle des rapports annuels sur le bilan environnemental des carrières (art.13) ;
- des modalités de calcul, d'utilisation et de récupération de la caution bancaire (art.14) ;
- de la définition des zones de danger et des installations liées à la carrière, des modèle, nature, contenu et conditions de tenue du registre de suivi des exploitations (art.30) ;
- du modèle de l'inventaire des carrières au niveau national tenu par l'administration (art.42) ;
- De la composition et des modalités de fonctionnement de la commission nationale et des commissions provinciales (art.43-44).

Il est de ce fait difficile de juger de la simplicité et de la transparence des procédures administratives prévues, en l'absence d'éléments sur les points ci-dessus.

Ce constat est d'autant plus critique que le projet de loi n°08-01, qui n'avait pas été implémenté en raison de la non-promulgation de ses textes d'application, se rapproche sur beaucoup de dispositions avec le projet de loi actuel.

Rappel de la structure détaillée de la loi n°08-01

La loi n°08-01 comprend 63 articles, structurés de la manière suivante :

- Définitions et dispositions générales (principe de propriété du sol) ;
 - **L'obligation pour l'administration d'établir des schémas de gestion des carrières (à sa propre initiative ou à la demande des collectivités locales)**, valables pendant 10 ans, en prenant en compte les impératifs de protection de l'environnement et des ressources. Ces schémas sont soumis avant approbation, pour avis, aux conseils régionaux concernés ;
 - Les éléments relatifs à l'autorisation d'exploitation, valable pendant 10 ans renouvelables (20 ans en cas d'investissements lourds justifiés, et 3 ans si la carrière est située dans le domaine public maritime) ;
 - La subordination de l'exploitation à la production d'une **garantie bancaire** (afin d'assurer le réaménagement du site à la fin) ;
 - Les modalités et conditions d'extension de l'exploitation, de changement d'exploitant et de renouvellement de l'autorisation d'exploitation ;
 - Les modalités d'exploitation des carrières : les bords de fouille sont à une distance d'au moins 20 mètres des bâtiments publics et autres (contre 10 mètres dans le Dahir de 1914), l'hygiène et la sécurité des ouvriers font l'objet d'un article, et l'exploitant est tenu de remettre tous les trois ans à l'administration un **rapport d'évaluation de l'impact de l'exploitation de sa carrière sur l'environnement établi par un organisme agréé** ;
 - La fin de l'exploitation et du réaménagement du site de la carrière en fin d'exploitation fait l'objet d'une procédure, avec l'obligation de réaménager en fin d'exploitation le site de la carrière dans un délai qui ne peut excéder une année ;
 - Des sanctions administratives sont prévues en cas de non-respect des dispositions de la loi : suspension temporaire de l'autorisation d'exploiter, retrait de l'autorisation, activation de la caution bancaire.
- Une prééminence du rôle de l'administration de tutelle, avec parfois un manque de clarté dans les interactions avec les autres départements concernés (du fait de la diversité des natures de carrières et des normes et réglementations à respecter), renforcé par l'absence des textes d'application.



Ce qui est prévu par le projet de loi :

<p>Elaboration par l'administration ou sur proposition des collectivités territoriales. Ouverture pendant trois mois à la consultation auprès Conseil de la région, des administrations, institutions publiques et organisations professionnelles concernées.</p>	<p>Déclaration auprès de l'administration, en charge aussi d'annoncer l'enquête publique. Prise en charge des études d'impact sur l'environnement et des bilans environnementaux annuels par des cabinets d'études.</p>	<p>L'administration a la liberté d'introduire de nouvelles conditions et règles pour l'exploitation des carrières, en cas de danger ou risque pour les populations, ou pour l'environnement. Contrôle par les aides judiciaires et les agents assermentés de l'administration. Tenue de l'inventaire national des carrières par l'administration. Création d'une commission nationale de suivi de l'exploitation des carrières présidée par le département en charge de l'Equipement. Création de commissions provinciales présidées par les Gouverneurs.</p>	<p>Déclaration de la fin d'exploitation trois mois avant à l'administration. Vérification par l'administration des travaux de réaménagement et de leur conformité avec le cahier des charges, et remboursement de la caution bancaire si d'actualité.</p>
---	---	---	---

Les points non précisés ou de flou :

<p>Les interactions entre l'administration et les collectivités territoriales lors la phase d'élaboration et d'adoption. modalités d'identification des parties à consulter, et de prise en compte des avis soumis.</p>	<p>Le renvoi à des textes d'application pour le contenu du cahier des charges et le dossier constitutif ne permet pas de juger des modalités d'intervention des autres administrations concernées. Les modalités de collecte et d'utilisation de la caution bancaire.</p>	<p>La définition des situations de risques et la procédure de déclenchement et de validation. La composition et le mode de fonctionnement des commissions nationale et provinciales et les interactions entre elles.</p>	<p>Modalités et outils de contrôle de la conformité de la réhabilitation du site.</p>
---	---	--	---

- Un ensemble d'obligations pour les exploitants, positives pour la structuration du secteur, mais parfois difficiles à implémenter vu la taille des exploitations et en l'absence de dispositions d'accompagnement.

L'inventaire national des carrières montre qu'un tiers des exploitants sont des personnes physiques et non des sociétés, avec des volumes d'extraction et des niveaux d'équipement plus ou moins importants d'un site à l'autre. Cette typologie des sites et des propriétaires pose la question de leur capacité à s'aligner avec les dispositions du projet de loi. Et le délai transitoire de deux ans prévu pour l'application du texte n'est pas suffisant pour dépasser cette difficulté : il faut des mesures d'accompagnement, pour développer les moyens et les capacités et pouvoir répondre à certaines dispositions contraignantes de la loi (notamment le recours obligatoire à des cabinets spécialisés pour les études d'impact sur l'environnement, les rapports annuels sur le bilan environnemental des carrières ou encore la mobilisation d'une caution bancaire).

III • Recommandations

Si, dans l'ensemble, le projet de loi se veut complet et ambitieux et constitue une grande avancée, il nécessite tout de même un ensemble d'amendements et de précisions à même de répondre au mieux aux grands enjeux liés au secteur.

Sur la base du diagnostic établi et des expériences passées de réforme du secteur, les recommandations du CESE se sont concentrées sur deux grandes finalités :

- Le renforcement de l'effectivité des droits et obligations prévus dans le projet de loi et de leur cohérence avec les principes de transparence, d'équité et de développement durable édictés par la Constitution de 2011.
- L'élaboration d'une feuille de route globale pour le secteur, pour une vision et une stratégie intégrée.

De ce fait, les recommandations traduisent ces deux préoccupations et sont structurées autour des cinq axes suivants :



A - Recommandations générales

Préalablement aux recommandations spécifiques au projet de loi, trois grandes recommandations générales ont été identifiées, qui concernent aussi bien ce texte que toute nouvelle réglementation en cours ou à venir :

1. L'intégration d'un préambule au niveau du texte de loi.

L'inclusion d'un préambule n'est pas une disposition systématique dans les lois marocaines. Elle a toutefois l'avantage d'éclairer sur le contexte, les objectifs et les points phares visés par la réglementation.

Pour ce projet de loi sur l'exploitation des carrières, cet exposé des motifs devra mettre en avant les principes de bonne gouvernance et de gestion, les apports de la nouvelle loi, son ambition, ses enjeux et son périmètre.

2. La garantie de l'effectivité et opérationnalité de la loi.

Trois conditions minimales sont essentielles pour la réalisation de cet objectif :

La mise à disposition du projet de loi accompagné des principaux textes d'application prévus, même s'ils sont en phase de projet ou de modification, et la limitation de la période transitoire. L'analyse du projet de loi est faussée par la non disponibilité des textes d'application, qui traitent de points essentiels : le contenu du cahier des charges à respecter par l'exploitant, la composition et les modalités de fonctionnement des commissions nationale et provinciale, le contenu du registre de suivi de l'exploitation... De ce fait, le renvoi à des textes réglementaires à venir pour préciser les contenus et modalités de certaines procédures (ouverture, exploitation, fermeture, réhabilitation) ne permet pas de se prononcer sur le degré de simplicité et d'opérationnalité de ces procédures.

Pour rappel, la non-application de la loi n°08-01 sur l'exploitation des carrières est liée à la non-publication de ses textes d'application. Et le projet de loi actuel lie également l'application de la loi à la sortie de ses textes d'application. La période transitoire, soit entre aujourd'hui et la date d'entrée en vigueur de la loi, doit donc être minimale. En effet, sur un an seulement (2012-2013), le nombre de carrières déclarées a augmenté de 7% (et de près de 20% en deux ans), ce qui rend critique la sortie rapide de la loi et son application. Un délai devrait ainsi être fixé -six mois par exemple- pour la disponibilité des textes d'application et un dispositif de veille spécifique mis en place pendant cette période, pour éviter les ouvertures effrénées de sites précédant la sortie du projet de loi.

La recherche d'un consensus sur le projet de loi par l'ensemble des acteurs concernés : malgré un travail sur plusieurs années de la commission public-privé nationale des carrières pour l'élaboration d'un texte de loi, le résultat final ne semble pas faire consensus auprès d'aussi bien les opérateurs publics que privés. Le processus de concertation gagnerait à être mené de bout en bout, et la dernière version préalablement validée, pour éviter toute remise en cause.

Les capacités d'opérationnalisation des dispositions de la loi : le projet de loi doit être ambitieux, tout en étant adapté aux spécificités et moyens de la réalité marocaine, et de la nature du secteur. Les obligations exigées des opérateurs (en termes de dispositifs de sécurité, d'acceptabilité environnementale...) doivent être accompagnées par des mesures d'accompagnement, au risque de ne pas être applicables, faute de moyens et de structuration du secteur. L'ensemble des recommandations proposées visent ainsi à assurer un équilibre entre les obligations et les droits.

3. Revue globale et équilibrage des attributions et responsabilités des différentes entités concernées, en fonction de leurs prérogatives, de la réglementation existante et des priorités nationales.

L'exploitation des carrières fait intervenir une multitude d'acteurs publics. Le projet de loi de ce fait prévoit la création d'une commission nationale et de commissions provinciales de suivi de la gestion des carrières. La composition et le mode de fonctionnement de ces commissions ne figurent pas dans le projet de loi. La représentativité de la société civile et des organisations professionnelles devra notamment être assurée. Et la dimension de la régionalisation avancée à venir, avec une plus grande décentralisation des pouvoirs de décision, doit être prise en compte dans le texte. La question de la présidence des deux types de commission peut également être posée, ainsi que l'intérêt d'avoir une commission par province ou préfecture au vu de la répartition géographique des ressources naturelles.

Aussi, le suivi des carrières relève de la tutelle du Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique, mais il ne faut pas que le rôle de ce Ministère soit prééminent dans le projet de loi, avec un risque de chevauchement ou de redondance avec les compétences d'autres départements. Par ailleurs, la liberté pour l'administration d'introduire de nouvelles conditions et règles pour l'exploitation des carrières, en cas de danger ou risque pour les populations, ou pour l'environnement, sans spécifier les conditions d'activation, engendre un risque de flou ou d'abus, et fragilise la portée de la loi.

Par ailleurs, la typologie même des carrières (domaine forestier, domaine maritime, ...) pose la question de la répartition des revenus financiers potentiels, ou encore celle de la tutelle.

B - Recommandations liées à des enjeux éthiques et d'opérationnalité

En plus des dispositions prévues dans le projet de loi, des recommandations liées au processus de décision et d'opérationnalisation sont à même de renforcer le dispositif global de gouvernance de l'exploitation des carrières. L'objectif de ces recommandations est d'assurer la transparence des processus et la libre concurrence, que ce soit au niveau de la planification ou des dossiers de déclarations.

4. Accélération de l'étape de planification et mise en cohérence avec les grandes orientations stratégiques en termes de gestion des territoires, d'industrialisation et d'implication de la société civile.

Nécessité de disponibilité préalable des schémas régionaux de gestion des carrières

Un engagement sur un délai de sortie des schémas régionaux devrait être intégré dans le projet de loi. En effet, rien que sur une période d'une année (octobre 2012-octobre 2013), le nombre de carrières est passé de 1885 à 2012, soit une augmentation de 7%. Il est donc urgent de disposer de la cartographie des espaces exploitables, afin de pouvoir à la fois avoir une visibilité sur les ressources disponibles, et donc pouvoir réguler l'offre et la demande sur le marché des matériaux extraits et assurer un approvisionnement pérenne aux industries concernées, et mettre fin aux pratiques d'exploitation irrationnelles et sauvages. Par ailleurs, la nature des obligations édictées dans le projet de loi en termes de bonne gouvernance et de normes (mesures de sécurité, rapports, études d'impact sur l'environnement...) nécessitent des investissements importants de la part des opérateurs potentiels, qui ne peuvent être attirés sans un cadre d'investissement clair, marqué par la visibilité. De ce fait, l'élaboration des schémas régionaux de gestion des carrières, aujourd'hui en phase pilote, devrait être accélérée et élargie à l'ensemble des régions, afin de disposer de ces schémas avant l'entrée en vigueur de la loi ou tout au moins avant la fin de la période transitoire de deux ans octroyée aux opérateurs.

Élargissement du processus d'adoption des schémas régionaux de gestion à la société civile

La consultation est ouverte à des partenaires précis désignés dans le projet de loi : conseil régional, entreprises et établissements publics concernés, organisations professionnelles concernées. Dans la mesure où il s'agit de schémas qui engagent la région sur 20 ans, il faudrait envisager l'élargissement de la consultation, au même titre que les études d'impact sur l'environnement qui sont ouvertes aux enquêtes publiques. La commission nationale de suivi des carrières doit de ce fait être consultée, et l'inclusion des organisations professionnelles et de la société civile doit se retrouver aux différents échelons de la prise de décision (consultations sur les schémas régionaux, dans la composition de la commission nationale, des commissions provinciales...).

5. Désignation de l'entité délivrant le « récépissé de dépôt de la déclaration d'ouverture ».

L'exercice de l'activité, sous le régime de la déclaration, obéit à une procédure explicitée dans le projet de loi, mais avec un flou sur l'entité qui réceptionne la demande d'ouverture et qui délivre le récépissé, en renvoyant à un texte d'application, au risque de créer des débats futurs entre les différents départements concernés.

L'identité de l'autorité en charge devrait être spécifiée dans le projet de loi.

6. Clarification du contenu du dossier de déclaration.

Les grandes lignes du contenu du dossier de déclaration doivent être précisées dans le projet de loi, qui prévoit que le modèle de déclaration et les documents constitutifs du dossier de déclaration seront fixés par voie réglementaire. Trois éléments au moins devraient figurer dans le dossier, à savoir : l'obligation d'un identifiant fiscal, du numéro d'affiliation à la CNSS et du numéro du registre du commerce ; ils constitueraient ainsi une mesure garantissant à la fois la protection des travailleurs, la collecte des recettes fiscales pour l'Etat et la professionnalisation des acteurs du secteur.

7. Clarification du contenu du cahier des charges dans le projet de loi.

Les grandes lignes du cahier des charges devraient figurer dans le projet de loi afin qu'il soit adapté à chaque type de carrière et à son environnement. Il définit notamment :

- La nature et la masse des travaux nécessaires pour préparer l'exploitation de la carrière ;
- Les conditions de valorisation ;
- Les moyens de production ;
- Les moyens humains affectés à l'exploitation ;
- Le rythme et les quantités prévisionnelles d'exploitation ;
- Les mesures de prévention, de sécurité ;
- Le plan de signalisation ;
- Le plan de remise en état et de réhabilitation des sites ;
- Les modalités de suivi de l'exploitation (le registre, le rapport environnemental...).

L'accord sur le projet doit être basé sur sa viabilité, sa rentabilité, son impact social, environnemental et sur la région d'implantation.

C - Recommandations liées au processus de contrôle

L'exploitation des carrières doit être régie par des processus clairs, transparents et fluides, afin de pouvoir faire face de manière efficace à deux grandes nuisances potentielles :

- La lourdeur ou opacité des procédures administratives, liée aux étapes, délais et coûts des procédures elles-mêmes, ou à la multiplicité des intervenants et donc le risque de dilution, enchevêtrement ou manque de clarté des rôles et responsabilités ;
- Et l'informel, qui peut se manifester sous forme d'emplois non-déclarés, de pillages, de sous-déclarations ou d'exploitations sauvages.

8. Modulation de certaines procédures et obligations imposées aux exploitants des carrières en fonction de : la taille et du niveau d'investissement dans le site, le volume de production ou encore la sensibilité environnementale.

Le projet de loi stipule un ensemble de règles et de procédures, allant de l'autorisation d'exploiter à la fermeture du site, qui sont communes à tous les types de carrières, quels que soient leur positionnement (à ciel ouvert, sous terre, fonds marins,...), la nature et le volume de leur production, et le niveau de technicité et de développement des installations et des investissements. Seuls les sites d'exploitation liés à une industrie de transformation dont l'investissement dépasse 50 millions de dhs bénéficient d'un traitement particulier avec une durée maximale d'exploitation de 30 ans (contre 15 ans en règle générale).

Le cas des études d'impact sur l'environnement :

Le dernier inventaire national des carrières montre que les quantités annuelles déclarées par site peuvent varier de 100m³ à des millions de m³, tout comme les superficies exploitées (allant de un millier de m² à des dizaines d'hectares), et avec un tiers de personnes physiques propriétaires (en nombre de sites). Or, les obligations lors de la déclaration d'exploitation et la gestion du site sont identiques. Notamment, les études d'impact sur l'environnement, avec appel à des cabinets spécialisés, et des rapports annuels, sont obligatoires pour tous. La faisabilité de ces études et rapports et leur intérêt pour des petites structures d'exploitation doivent être revus.

La simplification et l'allègement de cette procédure pour les petites structures doit être incluse dans la loi, avec une superficie et/ou une quantité d'extraction minimales à fixer, en accord avec les différentes parties prenantes concernées.

De manière plus générale, la réalisation des études d'impact sur l'environnement gagnerait à être simplifiée. Le Ministère chargé de l'Environnement est en cours d'élaboration d'une procédure simplifiée dans le domaine.

Le cas des carrières de travaux publics :

Délais liés à l'exploitation des carrières de travaux publics : Les carrières de travaux publics, par définition provisoires ou temporaires, sont liées à des chantiers dont les délais sont bien déterminés et contraignants. Les délais d'obtention de certaines autorisations peuvent constituer un handicap pour le respect des conditions d'exécution du marché relatif au chantier. La spécificité des carrières provisoires ouvertes pour alimenter ces chantiers doit donc être prise en compte pour ne pas compromettre les conditions de réalisation du projet. Il est de ce fait proposé de responsabiliser les maîtres d'ouvrages publics pour l'obtention des autorisations des carrières provisoires, soit par la prise en charge des procédures d'autorisation par eux, soit par leur engagement sur des délais de délivrance et d'approbation de l'étude d'impact (30 jours francs).

Quantités d'extraction des carrières de travaux publics : la limitation de la quantité d'extraction pour les carrières provisoires à 50 000 m³ peut s'avérer très insuffisante pour les projets de marchés publics (pour exemple, pour la construction d'un kilomètre d'autoroute, 20 000 m³ de matériaux sont nécessaires). Il est donc proposé de supprimer la limitation des quantités à extraire, et lier les volumes autorisés aux besoins réels du chantier. Ces volumes sont bien définis dans les documents contractuels du marché de l'entreprise. Pour le paiement des taxes exigées au moment de la demande d'autorisation, il est proposé de se baser sur les quantités précisées dans le devis estimatif du marché.

Pour les grands projets d'infrastructures publiques, le maître d'ouvrage public devrait procéder à l'étude d'impact sur l'environnement du site où il prévoit d'implanter le projet, avant le lancement de la réalisation de ce projet, et s'assurer de l'existence des quantités suffisantes de matériaux nécessaires au projet et identifier les zones potentielles d'extraction.

Durée de vie des carrières de travaux publics : La durée de l'exploitation des carrières provisoires doit s'achever à la date de réception provisoire des travaux objet du marché qui a donné lieu à l'ouverture de la carrière.

9. Renforcement de l'obligation de respect de la réglementation du travail et de protection des travailleurs.

La garantie des droits et conditions de travail de la main d'œuvre dans le secteur, en général issue de la région d'implantation des sites, doivent être garantis dans le projet de loi, à travers les éléments suivants :

- l'obligation d'affiliation à la CNSS dans le dossier de déclaration (proposée dans la recommandation 6) ;
- l'obligation de respect des normes sociales dans le dossier de déclaration et les procédures de contrôle ;
- et l'inclusion dans le régime des sanctions des atteintes à la protection et à la sécurité des travailleurs (emploi non-déclaré, défaut d'équipements de protection individuels (ÉPI)...).

10. Renforcement du contrôle fiscal.

L'intégration, dans les éléments constitutifs du dossier de déclaration d'exploitation, de l'obligation d'un identifiant fiscal, vise à renforcer le contrôle fiscal.

L'article 47 du projet de loi prévoit l'obligation de justifier de l'origine des matériaux détenus ou transportés, y compris pour les marchés publics. L'Etat, en tant que grand donneur d'ordre dans le

secteur, via les projets structurants (ponts, aéroports, routes...) et les projets sociaux (logements sociaux), peut jouer le rôle de régulateur du secteur, en imposant l'utilisation des matériaux extraits en respect de la législation, mais il faut pour cela disposer de moyens de contrôle renforcés, basés sur le suivi des factures. Le contrôle par les factures est une mesure incitative pour sortir de l'approvisionnement informel, la matière première n'étant alors pas déductible fiscalement².

Par ailleurs, le projet de loi prévoit d'exclure du périmètre de la loi les mouvements en terre découlant des opérations de déblais ou de remblais. Cette exception devrait être levée lorsque les déblais sont commercialisés par l'entrepreneur et génèrent une recette financière.

11. Garantie de droits de recours pour les exploitants dans la procédure de contrôle et de sanctions.

Dans une logique d'équité et de transparence, et afin d'éviter tout abus, il est proposé de conditionner l'accès aux sites par les agents responsables du contrôle à la présentation d'un ordre de mission de contrôle, précisant leurs identités et l'objet de leur mission.

Les exploitants devraient pouvoir disposer d'un droit de réponse par rapport aux procès-verbaux, avec un délai - 7 jours francs par exemple -, et éventuellement un délai supplémentaire pour corriger l'infraction, avant de passer à la justice. Cette procédure a l'avantage d'éviter un recours systématique et un engorgement potentiel du système judiciaire, et de privilégier la conciliation et la médiation autant que possible.

12. Coordination des organes de contrôle.

Le projet de loi liste plusieurs corps en charge du contrôle : les agents et aides judiciaires, les agents assermentés par le ministère de tutelle et les commissions provinciales en charge des visites sur le terrain. De plus, la Charte Communale octroie au président du conseil communal la veille à l'application de la législation et de la réglementation dans le domaine de l'exploitation des carrières (dans la limite des dispositions en vigueur, art.50). Et une police de l'environnement a été créée dans le cadre de la Charte Nationale de l'environnement et du développement durable.

La multiplicité des parties prenantes et des niveaux de contrôle dans le secteur, et la faiblesse des moyens disponibles rendent nécessaire d'assurer une coordination et mutualisation des moyens dédiés au contrôle par ces différents intervenants.

D - Enjeu social et environnemental : S'inscrire dans le cadre d'une stratégie de gestion pérenne des ressources naturelles, d'optimisation des retombées économiques et sociales sur les populations locales et de préservation de l'environnement.

La Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable, adoptée en mars 2014, constitue un référentiel important à adopter dans l'approche globale du secteur.

13. Renforcement de la mise en cohérence de la stratégie sectorielle avec la loi-cadre portant **Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable**, qui instaure les principes de responsabilité élargie, de concertation, de territorialité et de prévention dans la gestion des ressources.

La stratégie globale du secteur doit être déclinée dans plusieurs directions :

- La valorisation des ressources nationales en matériaux ;

² - Comme recommandé dans le rapport du CESE « Le système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale », novembre 2012

- La préservation des ressources non reproductibles ;
- L'utilisation optimale des matériaux dans l'industrie et dans le BTP ;
- La valorisation des déchets des chantiers par le recyclage des matériaux. Cette option doit être une préoccupation majeure, voire encouragée par les pouvoirs publics, du fait de sa contribution à diminuer les prélèvements dans le milieu naturel et apporter des solutions à la raréfaction de ressources non renouvelables. Le recyclage est une activité d'avenir, dictée aussi bien par des raisons environnementales qu'économiques.

Les évaluations environnementales stratégiques, prévues dans la Charte, et qui permettent d'apprécier la conformité des plans ou stratégies de développement aux exigences de la protection de l'environnement, doivent être réalisées lors de la phase de planification, dans le cadre des schémas régionaux de suivi des carrières.

14. Sensibilisation et formation aux impacts environnementaux de l'activité.

Les exploitants, aussi bien que la société civile - impliquée à travers les nuisances potentielles, et dans le projet de loi à travers les enquêtes publiques – doivent être davantage sensibilisés à la protection de la biodiversité, de la faune et de la flore avoisinantes, à la limitation des nuisances sonores et vibrations du transport, et être dans une logique de dialogue et de concertation, pour assurer une exploitation responsable. L'encouragement à la labellisation, à l'image du label RSE, peut être privilégié pour aller dans ce sens, ainsi que la production de guides de bonnes pratiques par les organisations professionnelles concernées.

15. Interdiction de l'exploitation du sable dunaire.

Dans le cadre de la protection du littoral et de la prévention de catastrophes écologiques, l'exploitation du sable dunaire devrait être interdite. Cette interdiction devra être progressive, avec une période transitoire, afin de ne pas perturber l'approvisionnement des secteurs productifs. D'autres voies alternatives d'approvisionnement en sable seront donc à développer et encourager en parallèle, notamment le sable issu du dragage et du concassage.

16. Mise en cohérence et adéquation du projet de loi sur les carrières avec le projet de loi n°81-12 sur le littoral.

Le projet de loi n°81-12 sur le littoral, dont a été saisi le CESE pour avis en septembre 2014, a des imbrications avec le projet de loi sur les carrières, sur certains points, dont l'exploitation des sables, les interdictions liées à certaines exploitations, ou encore les sanctions administratives et financières prévues.

Tous les aspects relatifs à l'exploitation du sable, notamment, devraient être intégrés uniquement dans la loi sur l'exploitation des carrières, afin d'éviter une double réglementation. Et les sanctions administratives et financières devraient être harmonisées, pour éviter des contradictions juridiques.

E - Enjeu économique : Professionnaliser et structurer le secteur

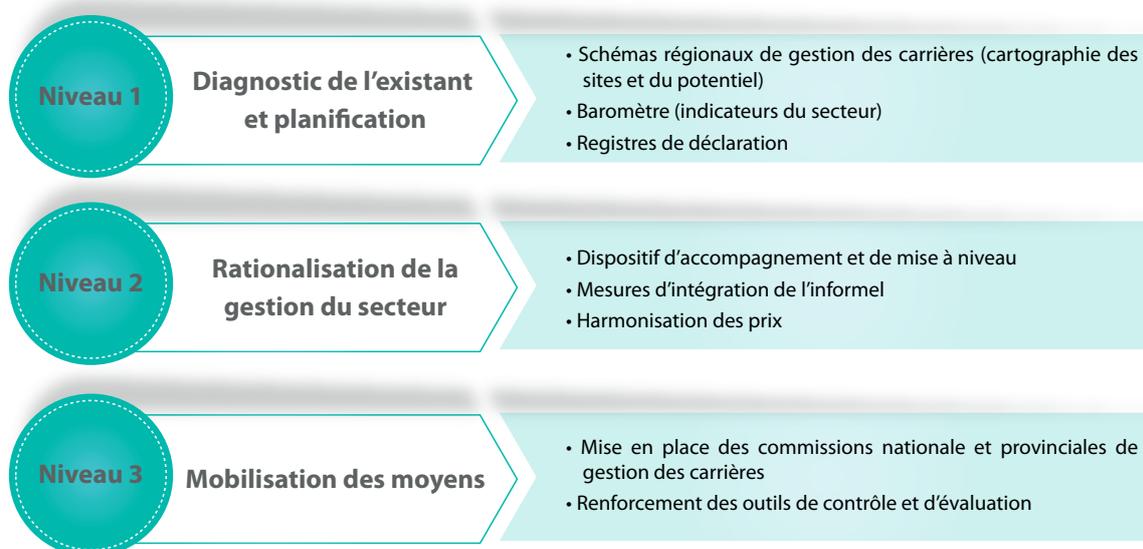
Les mesures de professionnalisation et de structuration du secteur doivent permettre de répondre à plusieurs enjeux :

- Optimiser l'intégration de l'exploitation des carrières avec les débouchés et les projets industriels ou d'infrastructures du pays ;
- Professionnaliser l'organisation des acteurs du secteur ;
- Favoriser la sortie de l'informel, pour permettre une gestion transparente des ressources.

17. Elaboration et mise en place d'une stratégie de développement et de gestion du secteur.

Le dispositif réglementaire et le dispositif d'accompagnement doivent être inscrits dans le cadre d'une vision globale pour la professionnalisation du secteur et son inclusion dans une filière intégrée propre et génératrice de richesse (dont certains éléments sont déjà présents dans le projet de loi), conformément aux dispositions de la loi-cadre portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable.

Cette feuille de route pour le secteur devrait être élaborée de manière consensuelle et participative, en s'appuyant sur le Comité National des Carrières, à l'origine de l'élaboration du projet de loi actuel, et en capitalisant sur ses travaux.



Diagnostic de l'existant et planification :

La planification, à travers les schémas régionaux de gestion, constitue une première base statistique et documentaire pour assurer le suivi et l'opérationnalisation de la stratégie du secteur au niveau national. Il faudra toutefois développer des outils supplémentaires pour le pilotage du secteur, notamment à travers le développement d'indicateurs de suivi aussi bien en termes économiques (rendement, chiffre d'affaires du secteur, volumes...), sociaux (nombre de déclarés, niveaux des salaires), et environnementaux et sociétaux (part du territoire couvert, suivi des sites à risque et des dispositifs de réaction...).

L'Observatoire du secteur du BTP, dont la mise en place est prévue par les départements de l'Équipement et de l'Habitat, devra inclure ce secteur qui est en relation directe avec le BTP.

Les schémas régionaux devront également s'inscrire dans le cadre d'une logique d'intégration des carrières dans les espaces de production et d'industrie régionaux, pour participer au développement de pôles régionaux intégrés.

Rationalisation de la gestion du secteur :

Il est nécessaire de mettre en place, en plus du dispositif réglementaire prévu, un accompagnement spécifique des exploitants par les autorités, d'autant plus que des études et des rapports annuels sont à produire régulièrement. Cet accompagnement devra être lancé durant la phase transitoire prévue de deux ans, pour une mise à niveau générale du secteur.

L'accompagnement pourra porter sur :

- La formation aux normes de sécurité, sociales (maladies professionnelles, accidents du travail...) et environnementales (protection de la biodiversité, gestion rationnelle de l'eau...), dans un objectif de certification potentielle des sites ;
- La facilitation des interactions avec l'administration et l'information sur les procédures administratives et les points de contact ;
- Le développement de formations professionnelles pour les métiers du secteur ;
- Le développement de dispositifs financiers pour la mise à niveau des sites ;
- La mobilisation de la caution bancaire obligatoire, dans la mesure où 32% des exploitants des carrières sont des personnes physiques³ ;
- ...

Ce dispositif d'accompagnement, est en soi un outil d'aide et d'encouragement à la sortie de l'informel (en plus des mesures proposées dans la recommandation 6).

En parallèle, le traitement fiscal et financier (modes de paiement et politique de prix), qui n'est pas traité dans le projet de loi, devra être revu et harmonisé, et ce pour éviter les spéculations et équilibrer les prix sur les marchés. Les contraintes techniques prévues dans le projet de loi (mise à niveau, appel à des cabinets d'études, rapports...) constituent un coût supplémentaire pour les exploitants, et peuvent amener à une répercussion sur les prix, en l'absence de dispositions d'accompagnement.

Mobilisation des moyens :

La mise en place des commissions nationale et provinciales prévue dans le projet de loi constitue un outil de pilotage important, qui sera renforcé par les données statistiques.

Le contrôle devra être renforcé en termes de moyens humains et d'outils de mesure (topographies du sol pour le potentiel...), aussi bien au niveau des commissions provinciales, en charge des visites sur le terrain et du suivi des indicateurs du secteur, qu'au niveau des organes mobilisés pour le contrôle des infractions.

De manière générale, le renforcement et la mise à niveau des moyens au niveau local est nécessaire, pour accompagner durablement la stratégie et réglementation mises en place. En effet, il est prévu dans le projet de loi que les collectivités locales puissent prendre l'initiative pour les schémas régionaux de gestion des carrières, et qu'elles soient, via les commissions provinciales, le bras d'exécution de la vision nationale pour le secteur, avec une mission de contrôle et de suivi statistique.

Il sera toutefois judicieux, vu le nombre de provinces, de prévoir un dispositif de coordination nationale efficace, avec des procédures d'interactions claires et fluides, et de commencer par mettre en place les commissions provinciales, telles que prévues dans le projet de loi, dans les régions à fort potentiel en carrières. L'éventualité d'une fusion des commissions provinciales à faible teneur en carrières devrait être examinée, l'inventaire national des carrières montre en effet que quatre régions concentrent la moitié de la production déclarée actuelle.

Par ailleurs, par mesure d'équité, il serait opportun d'adopter des mesures transitoires adaptées pour sécuriser l'investissement existant actuellement dans le secteur, et ce, en accordant un délai de trois ans pour les carriers obligés de fermer leurs exploitations car ne pouvant respecter les dispositions de la prochaine loi.

3 - Inventaire national des carrières- Ministère de l'Équipement du Transport et de la Logistique, Octobre 2013).

Annexes

Annexe 1- Principales définitions

Carrière	<p>Tout gîte naturel de substances minérales qui ne sont pas classées dans la catégorie des mines par le règlement minier en vigueur.</p> <p>Il existe différents types de carrières : souterraines, à ciel ouvert, sous-marines, de travaux publics.</p>
Exploitation de carrière	<p>Toute extraction de substance minérale non classée dans la catégorie des mines par le règlement minier en vigueur.</p>
Carrières souterraines	<p>Les carrières dont l'exploitation nécessite des travaux souterrains, tel que le creusement de puits ou de galeries.</p>
Carrières à ciel ouvert	<p>Les carrières dont l'exploitation est effectuée sans travaux souterrains à l'air libre.</p>
Carrières sous-marines	<p>Les carrières dont l'exploitation est effectuée soit dans le lit d'un cours d'eau, d'un lac, soit dans le lit de la mer soit dans les plages.</p>
Carrières de travaux publics	<p>Les carrières exploitées dans le cadre de l'exécution d'une commande ponctuelle ou d'un marché public (route, port, barrage, etc...). Elles sont également dites provisoires ou temporaires. Elles représentent, en octobre 2013, 17% des carrières inventoriées par le Ministère de l'Équipement (16% en 2012).</p>

Annexe 2- Structure et contenu du projet de loi objet de la saisine

Volet	Contenu des articles	Contenu des textes d'application
Titre • 1 Dispositions générales (art.1 à 3)	Définitions et dispositions générales : Catégorisation des carrières en 5 types : les carrières à ciel ouvert, souterraines, sous-marines, de travaux publics, et carrières pour le prélèvement d'échantillons exploratoires (pour l'examen des roches). Les droits de propriété (propriété du sol).	La procédure de déclaration des exploitations à usage personnel (volumes de moins de 50m ³ sur une surface de moins de 500m ²)
Titre • 2 Schémas régionaux de gestion des carrières (art.4 à 8)	Obligation pour l'administration d'établir des schémas régionaux de gestion des carrières (à sa propre initiative ou sur proposition des collectivités locales), valables pendant 20 ans, en prenant en compte les impératifs de protection de l'environnement et des ressources. Ces schémas sont soumis à consultation pendant un délai de trois mois (conseil régional, entreprises et établissements publics concernés, organisations professionnelles concernées).	Les modalités d'élaboration, de révision et d'adoption des schémas régionaux de gestion des carrières (art.6)

Volet	Contenu des articles	Contenu des textes d'application
<p style="text-align: center;">Titre • 3</p> <p style="text-align: center;">Déclaration d'ouverture et d'exploitation des carrières (art.9 à 16)</p>	<p>L'ouverture et l'exploitation d'une carrière doivent faire l'objet d'une déclaration préalable, selon des modalités fixées par voie réglementaire.</p> <p>La durée maximale d'exploitation est fixée à 15 ans (30 ans si l'exploitation est liée à une industrie de transformation dont l'investissement dépasse 50 millions de dhs).</p> <p>L'autorisation expire en cas de non lancement des travaux au bout de 24 mois.</p> <p>Les carrières sont soumises aux dispositions de la loi n°12-03 relative aux études d'impact sur l'environnement, via des cabinets spécialisés (sauf les carrières de travaux publics, mais qui doivent fournir une étude d'impact à la commission provinciale).</p> <p>Les exploitants doivent fournir un rapport annuel sur la situation environnementale de leur carrière, selon un format réglementé.</p> <p>La subordination de l'exploitation à la production d'une garantie bancaire (afin d'assurer le réaménagement du site à la fin).</p>	<p>Le modèle de déclaration d'ouverture et d'exploitation de carrière, le modèle de cahier des charges, la liste des documents constitutifs du dossier, le modèle de récépissé de déclaration, la procédure d'obtention, et les types de carrières et les produits exploités (art.9).</p> <p>Les modalités d'organisation et de mise en œuvre des études d'impact sur l'environnement (art.12).</p> <p>Le modèle des rapports annuels sur le bilan environnemental des carrières et les délais de mise à jour (art.13).</p> <p>Les modalités de calcul, d'utilisation et de récupération de la caution bancaire (art.14).</p>
<p style="text-align: center;">Titre • 4</p> <p style="text-align: center;">Conditions techniques d'exploitation des carrières (art.17 à 30)</p>	<p>Gestion des risques :</p> <p>Enonciation des mesures de sécurisation du périmètre géographique de la carrière.</p> <p>Définition des règles de défrichement, en respect des dispositions légales existantes.</p> <p>Définition des limites des bords de fouille et des périmètres de sécurité par type de carrière.</p> <p>Obligation de déclaration aux autorités locales de tout incident dans un délai de 48h, en plus du respect des dispositions de la réglementation liée aux accidents du travail.</p> <p>Liberté pour l'administration d'introduire par voie réglementaire de nouvelles conditions et règles pour l'exploitation des carrières, en cas de danger ou risque pour les populations, ou pour l'environnement.</p> <p>Obligation pour l'exploitant de tenir un registre de la nature et volume des produits extraits.</p>	<p>La définition des zones de danger et des installations liées à la carrière (art.17).</p> <p>Les conditions techniques d'exploitation des carrières souterraines et les profondeurs maximales pour les carrières à ciel ouvert (art. 22).</p> <p>Le modèle, nature, contenu et conditions de tenue du registre de suivi des exploitations (art.30).</p>

Volet	Contenu des articles	Contenu des textes d'application
<p style="text-align: center;">Titre • 5</p> <p style="text-align: center;">Extension de l'exploitation, changement d'exploitant et renouvellement de la déclaration d'exploitation (art.31 à 33)</p>	<p>Toute extension doit être déclarée, et être intégrée dans le périmètre de l'étude d'impact sur l'environnement et de la caution bancaire.</p> <p>Tout prolongement de la durée d'exploitation doit être soumis trois mois avant la fin de la période d'exploitation en cours, et le terrain doit avoir fait l'objet d'un réaménagement.</p> <p>Tout changement d'exploitant doit faire l'objet d'une déclaration commune soumise à l'administration dans les 30 jours.</p>	<p>Le contenu du dossier d'extension de l'exploitation (art.33).</p>
<p style="text-align: center;">Titre • 6</p> <p style="text-align: center;">Fin de l'exploitation et réaménagement du site (art.34 à 41)</p>	<p>Obligation de déclaration à l'administration de la fin de l'exploitation trois mois avant.</p> <p>Tout arrêt d'activité pendant un an est considéré comme un abandon, et doit être déclaré à l'administration.</p> <p>L'exploitant a l'obligation de réaménager le site à la fin de l'exploitation, conformément aux dispositions du cahier des charges, contrôlées par l'administration, et dans un délai qui ne peut excéder une année.</p> <p>L'administration donne mainlevée sur la caution bancaire dans un délai entre 1 et 3 mois selon les cas.</p>	

Volet	Contenu des articles	Contenu des textes d'application
<p style="text-align: center;">Titre • 7 Contrôle de l'exploitation des carrières (art.42 à 44)</p>	<p>L'exploitation des carrières fait l'objet d'un contrôle continu de la part de l'administration, qui tient à cet effet un inventaire des carrières au niveau national.</p> <p>Une commission nationale de suivi de l'exploitation des carrières, présidée par le département en charge de l'équipement, est mise en place, avec pour missions de : proposer et émettre un avis sur les stratégies et mesures liées à la gestion et l'exploitation des carrières, et les textes réglementaires en lien avec le secteur ; assurer le suivi des indicateurs nationaux sur les besoins en termes de matières premières pour la construction et le suivi de la demande ; réaliser des visites terrain périodiques à la demande de l'administration ; étudier et suivre les rapports périodiques des commissions provinciales des carrières ; élaborer un rapport annuel adressé au Chef du Gouvernement contenant les mesures nécessaires pour rationaliser l'exploitation des carrières approvisionner le marché national en matières premières sans compromettre les déséquilibres environnementaux.</p> <p>Une commission provinciale est mise en place au niveau de chaque province ou préfecture, présidée par le Gouverneur, avec pour mission de contrôler et de suivre l'exploitation des carrières, à travers notamment : des visites terrain, le suivi des indicateurs du marché en termes d'offre et de demande, un rapport annuel soumis à la commission nationale.</p>	<p>Le modèle de l'inventaire des carrières au niveau national tenu par l'administration (art.42).</p> <p>La composition et les modalités de fonctionnement de la commission nationale (art.43).</p> <p>La composition et les modalités de fonctionnement des commissions provinciales (art.44).</p>
<p style="text-align: center;">Titre • 8 Constatation des infractions (art.45 à 49)</p>	<p>En plus des agents et aides judiciaires, possibilité pour l'administration de désigner des agents internes assermentés, pour le contrôle des carrières. Et obligation d'établir des procès-verbaux selon des normes définies.</p>	<p>Liste des outils de mesure et des appareils techniques de contrôle (art.47)</p>

Volet	Contenu des articles	Contenu des textes d'application
<p>Titre • 9 Mesures et sanctions administratives (art.50 à 54)</p>	<p>Liste des sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions légales.</p>	
<p>Titre • 10 Sanctions pénales (art. 55 à 61)</p>	<p>Liste des sanctions pénales en cas de non-respect des dispositions légales (deux à 1 an maximum de prison).</p>	
<p>Titre • 11 Dispositions transitoires (art.62 à 63)</p>	<p>Délai transitoire d'application de deux ans.</p>	
<p>Titre • 12 Autres (art.64 à 65)</p>	<p>Obligation de l'administration de publier chaque année au Bulletin Officiel les extraits des déclarations d'ouverture et de fermeture de carrières.</p> <p>Entrée en vigueur de la loi à compter de la publication du décret d'application au B.O, et annulation du Dahir de 1914 et de la loi n°08-01.</p>	<p>Le contenu des extraits (art.64)</p>

Annexe 3- Lecture comparée avec la législation française : points de similitude et de différence avec le projet de loi marocain

Cadre réglementaire :

Tout comme pour le Maroc, les carrières sont définies comme les sites d'extraction d'une ou plusieurs substances minérales non citées dans le code minier. Mais à la différence du cas marocain, la France, qui dispose d'un **Code de l'environnement**, a inclus la législation relative à l'exploitation des carrières dans ce Code.

Les carrières relèvent de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui se définissent comme des installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité des riverains, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement, la conservation des sites et des monuments.

L'exploitation des carrières relève **du régime de l'autorisation, remise par le préfet**, pour une durée maximale d'exploitation de 30 ans, à l'exception des petites carrières, soumises à une procédure de déclaration au préfet (comme les carrières de pierre, de sable et d'argile destinées à la restauration des monuments historiques classés ou des bâtiments anciens, avec moins de 100 m³ d'extraction par an,..).

Planification de la gestion des carrières :

Jusqu'en mars 2014, le Code de l'Environnement prévoyait que chaque département soit couvert par un **schéma départemental des carrières** définissant les conditions générales de leur implantation dans le département.

La Loi pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové (loi ALUR), adoptée en mars 2014, introduit une nouvelle réforme visant à améliorer l'efficacité des schémas **en régionalisant leur réalisation : les schémas départementaux sont remplacés par des schémas régionaux. Ce changement doit intervenir dans un délai de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2015 (10 ans pour les DOM-TOM).**

« Le schéma régional des carrières définit les conditions générales d'implantation des carrières et les orientations relatives à la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans la région. Il prend en compte l'intérêt économique national et régional, les ressources, y compris marines et issues du recyclage, ainsi que les besoins en matériaux dans et hors de la région, la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles, la préservation de la ressource en eau, la nécessité d'une gestion équilibrée et partagée de l'espace, l'existence de modes de transport écologiques, tout en favorisant les approvisionnements de proximité, une utilisation rationnelle et économe des ressources et le recyclage. Il identifie les gisements potentiellement exploitables d'intérêt national ou régional et recense les carrières existantes. Il fixe les objectifs à atteindre en matière de limitation et de suivi des impacts et les orientations de remise en état et de réaménagement des sites.

Le schéma régional des carrières est élaboré par le préfet de région, après consultation du plan régional de l'agriculture durable et des schémas départementaux ou interdépartementaux des déchets de chantier du bâtiment et de travaux publics. Il est soumis à l'avis de formations "carrières" des commissions départementales de la nature, des paysages et des sites des départements de la région ; de l'organisme de gestion de tout parc naturel régional se trouvant dans l'emprise de la région et de l'établissement public d'un parc national. du conseil régional ; des conseils généraux des départements de la région ; des préfets de région et conseils généraux des autres régions identifiées comme consommatrices de granulats ou de substances d'intérêt régional ou national extraits dans la région.

Le schéma régional des carrières doit être compatible ou rendu compatible dans un délai de trois ans avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, s'ils existent.

Le schéma est mis, une fois adopté, à la disposition du public. » (Loi ALUR)

Réaménagement et réhabilitation du site

Des **guides de bonnes pratiques** sont disponibles pour une meilleure réhabilitation et gestion de la biodiversité.

Après l'exploitation, indépendamment des obligations de remise en état de l'exploitant, le propriétaire peut se voir fixer des **servitudes d'utilité publique** visant à maintenir la sécurité des personnes et la protection de l'environnement.

Cette disposition est également prévue dans le projet de loi marocain : l'administration est libre d'introduire de nouvelles conditions et règles pour l'exploitation des carrières, en cas de danger ou risque pour les populations, ou pour l'environnement.

Modalités de contrôle

Une **police des carrières** a été créée, en charge du suivi, de la surveillance et de l'inspection (**dont l'inspection du travail**). Elle est assurée par des ingénieurs et techniciens placés sous les ordres des directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Le référentiel est constitué du règlement général de l'industrie extractive et le code du travail.

Organisation du secteur et mesures d'accompagnement :

La quasi-totalité des industries extractives de minéraux ainsi que les fabricants de divers matériaux de construction (bétons, mortiers, plâtre...), qui alimentent le secteur du BTP, sont regroupés dans l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM).

L'UNICEM a mis en place, en 2004, un référentiel de progrès environnemental : la Charte Environnement des industries de carrières. En 2013, les sites chartés représentent 57,4% des sites de production de granulats. Les thèmes portent sur la protection et le suivi de la biodiversité, la concertation (avec les élus et la population avoisinante), le recyclage des eaux liées aux process, la limitation des nuisances sonores et vibratoires...

Elle dispose de centres de formation d'apprentis et de formation continue aux métiers du secteur, d'un bureau d'études et de conseil en environnement, et d'un organisme dédié à la prévention des risques professionnels.

Annexe 4- Liste des auditions et contributions

Porteur du projet de loi
Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique
Ministères et autres institutionnels
Ministère de l'Intérieur
Ministère chargé de l'Environnement
Ministère chargé de l'Eau
Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts
Société civile et partenaires sociaux
Association des enseignants des sciences de la vie et de la terre
Association Ribat Al Fath pour le développement durable
Association pour la préservation de l'environnement
Fondation Mohammed VI pour la protection de l'environnement
Experts et exploitants
Fédération Nationale du BTP (FNBTP) et les associations membres concernées : <ul style="list-style-type: none">- Association Professionnelle des Producteurs de Granulats- Association Marocaine des Routes
Fédération Marocaine des Industries des Matériaux de Construction (FMC) et les associations membres concernées : <ul style="list-style-type: none">- Association Professionnelle des Cimentiers
Association des exploitants des carrières de Marrakech
Laboratoire Public d'Essais et d'Etudes (LPEE)

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : contact@ces.ma