

Compte rendu

**Commission
du développement durable et de
l'aménagement du territoire**

– Audition de M. Thierry Tuot, conseiller d'État, sur la
réforme du code minier2

Mardi
10 mars 2015
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 33

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **M. Thierry Tuot, conseiller d'État, sur la réforme du code minier.**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. J'ai souhaité que notre Commission auditionne M. Thierry Tuot, conseiller d'État, que nous avons reçu le 24 avril 2013, car l'annonce par M. Emmanuel Macron d'un projet de loi portant réforme du code minier relance l'actualité sur ce dossier que nous suivons depuis deux ans.

Notre Commission a créé un groupe de travail sur la réforme du code minier, regroupant toutes les sensibilités politiques de notre Assemblée. Je présenterai d'ailleurs prochainement une synthèse de nos travaux. Outre M. Thierry Tuot, nous avons auditionné les ministres concernés à l'époque, M. Arnaud Montebourg, M. Victorin Lurel et M. Philippe Martin.

Je laisse sans plus tarder la parole à M. Thierry Tuot, qui a de bonnes nouvelles à nous annoncer.

M. Thierry Tuot, conseiller d'État. À la suite de la remise, au ministre à l'automne 2013, des conclusions du groupe de travail que j'ai animé, les administrations compétentes ont commencé à travailler sur nos propositions, ainsi que sur les deux questions que nous avons soulevées, à savoir l'adaptation des dispositions à l'outre-mer et la fiscalité.

Le ministre de l'économie a indiqué envisager le dépôt d'un projet de loi. Je ne suis pas chargé de vous préciser un calendrier, mais je puis vous détailler les orientations sur lesquelles les administrations ont travaillé et la façon dont les services envisagent de proposer au Gouvernement l'utilisation de nos travaux.

Mon groupe de travail avait soutenu l'idée qu'un débat public sur les quelque centaines d'articles du code minier n'était pas une façon optimale d'utiliser le temps parlementaire, sachant qu'une large partie des dispositions législatives en vigueur doit être maintenue. Nous pensons intéressant que le Parlement se concentre sur les grands principes et les grandes innovations. Quant aux autres aspects de la réforme, nous proposons qu'une ordonnance prévoie, d'une part, la reprise des dispositions existantes sous forme de recodification à droit constant, 80 % du code minier ne demandant pas d'évolution particulière, et, d'autre part, des adaptations en fonction des innovations.

La plupart des innovations sur lesquelles notre groupe a travaillé me paraissent pouvoir être reprises par le Gouvernement.

D'abord, de nombreuses mesures de clarification et de simplification de la procédure administrative visent à faciliter un traitement plus rapide et plus transparent de l'ensemble des autorisations administratives. Il s'agit de resserrer les délais dans lesquels les administrations doivent statuer. En effet, à l'heure actuelle, les délais sont parfois ouverts, ce qui pose problème du fait de l'absence de décision implicite.

Il convient ensuite de faire en sorte que les décisions fassent l'objet d'une information plus systématique, notamment auprès des élus locaux. Actuellement, l'instruction de certains titres est possible sans que les élus locaux ni même les préfets ne soient informés des procédures en cours.

Est également suggérée la possibilité de décisions implicites ou explicites dans des délais beaucoup plus brefs.

Nous proposons en outre une convergence des procédures avec celles du code de l'environnement. Cela suppose un système d'enregistrement, plutôt que d'autorisation expresse, pour les décisions d'importance moindre ; des niveaux de décision différents à partir d'une nomenclature des types de travaux, sur le modèle de la nomenclature environnementale ; et une police minière réaffirmée, mais alignée sur les sanctions pénales du code l'environnement.

Cette simplification administrative, cette transparence accrue, cette convergence des procédures administratives sont la marque d'une clarification respectueuse de l'équilibre, atteint dans le groupe de travail, entre les exigences des industriels – rapidité, transparence, clarté, simplicité, unicité des autorisations – et les exigences des élus locaux et du tissu associatif – transparence, qualité de l'information, participation du public.

Au titre de la participation, est confirmée la possibilité de recourir à des procédures alternatives, qui seront peut-être expérimentales : le groupement momentané d'enquête, le groupe de travail à l'échelon local apte à conduire lui-même l'ensemble des procédures de concertation sans autre contrainte procédurale que la transparence et la bonne information du public. Ce processus sera financé par les industriels. Pour suivre les travaux miniers, qui se déroulent sur vingt-cinq ou cinquante ans, il sera également possible de créer des commissions de suivi participatives spéciales, sur le modèle des comités locaux d'information et de surveillance (CLIS), qui bénéficieront d'un droit à l'information et seraient consultées sur la gestion du site.

L'ensemble des propositions que nous avons formulées sur la gestion de l'après-mine sont également reprises. Il s'agit d'abord de la création d'un fonds national, dont le statut reste à déterminer. Il s'agit ensuite de la reconnaissance de la responsabilité générale des exploitants, avec le suivi de leur responsabilité et la garantie financière dans le cadre du code de l'environnement, et de l'affirmation du rôle prééminent de l'État. Cela signifie l'implication de l'État et de l'ancien exploitant dans la surveillance des sites, avec des obligations réciproques et financées.

Le modèle minier français est, pour l'essentiel, réaffirmé dans ses spécificités, mais il est simplifié et clarifié.

Au titre des institutions nationales, il est envisagé de créer un haut conseil du secteur minier, afin de pérenniser l'équilibre de la concertation conduite ces deux dernières années. Il permettra aux pouvoirs publics de bénéficier, sur le modèle du Conseil supérieur de l'énergie, d'un lieu de concertation, notamment sur les intérêts des travailleurs du secteur minier. Le groupe de travail avait en effet proposé la réaffirmation des spécificités du droit du travail minier et, à ma connaissance, cette orientation serait entièrement reprise par le projet que les services vont proposer au ministre. Ce haut conseil des mines serait chargé de l'élaboration d'un schéma national. Nous avons eu un débat pour savoir si ce schéma national devait être un nouveau plan normatif ou un schéma indiquant les meilleures pratiques ; je crois savoir que cette seconde solution aurait les faveurs des services et serait proposée au Gouvernement.

L'essentiel est que ce haut conseil du secteur minier permette un débat national sur la politique minière, notamment sur ses priorités, et que le schéma national traduise la capacité à énoncer, au travers du consensus national, les bonnes pratiques en matière minière, ce qui aujourd'hui fait défaut sur divers sujets – stockage gazier, exploitation des carrières de granulats, reprise d'exploitation des anciens sites. En la matière, nous manquons d'éléments scientifiques objectifs pour alimenter le débat public, aussi bien local que national. Ainsi,

l'élaboration de ce schéma national minier permettrait d'élaborer un savoir-faire collectif sur les pratiques, les sites, les matières, les usages, les matériels, les techniques, et il serait mis à la disposition de la collectivité nationale.

S'agissant de l'outre-mer, le groupe de travail avait rappelé au Gouvernement que l'exploitation minière n'était pas la simple déclinaison d'un code minier national assorti de variantes « tropicales ». L'enjeu est celui du développement de chacun des territoires des outre-mer, qui dépend essentiellement de leur statut. Pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie, la compétence a été entièrement transférée ; la Guyane est dans une situation particulière à la fois en termes de richesses, de potentiel environnemental et de statut ; et des difficultés autres existent pour les Antilles, la Réunion, Mayotte, mais aussi pour les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) pour lesquelles des permis d'exploration ont été délivrés en leur nom. Pour la Guyane et les Antilles, l'enjeu est avant tout celui de l'équilibre du développement territorial dans sa dimension d'exploitation minière.

Notre recommandation a été de ne pas donner aux collectivités des responsabilités assorties de devoirs qu'elles n'auraient pas les moyens d'assumer en termes de protection environnementale, de police, de lutte contre la pollution. Il convient donc trouver un équilibre entre la métropole et la collectivité sur la sécurité environnementale, la lutte contre les pollutions, la préservation des ressources contre le pillage, le profit à retirer d'une exploitation là où elle est possible et souhaitable, sachant que cette exploitation présente des aspects significatifs – en termes de développement des capacités portuaires, industrielles, de transformation – qui échappent au code minier et dépassent le champ du groupe de travail que j'ai animé. Aussi les services ont-ils recommandé aux ministres, qui y ont été sensibles, de traiter l'outre-mer comme une question à part entière, et non comme une sorte d'appendice du code minier.

Enfin, pour ce qui concerne la fiscalité, notre message était simple : il ne faut pas tomber dans le mythe de l'eldorado. La France est un pays minier jeune : elle a un passé minier achevé et elle recommence une aventure minière, ce qui suppose une fiscalité légère – ce sont les pays matures, dans une phase d'exploitation très avancée, qui peuvent avoir une fiscalité développée. Si nous estimons possible et souhaitable de reprendre une exploitation raisonnable et mesurée des ressources, sur le territoire et en mer, à des fins économiques et environnementales, nous devons prendre en considération le fait que l'investissement est risqué et coûteux, et que le rendement pour l'industriel et donc pour la collectivité sera lointain.

Dans l'immédiat, la fiscalité minière ne peut être massivement productrice de richesses : il serait naïf de penser qu'elle permettrait de combler le déficit budgétaire, voire de désamorcer les critiques locales qui seraient noyées sous les revenus de l'exploitation. Il est souhaitable de réfléchir à une utilisation territoriale de la fiscalité minière, au profit des intercommunalités, des départements et des régions, plutôt que des seules communes. Pour l'*offshore*, il faut raisonner en termes de façade, et non en termes de port ou de commune où résident les mineurs, critère actuel du code minier. Nous recommandons une fiscalité modeste, disponible pour les collectivités territoriales et pour le financement de la solidarité nationale, grâce notamment au fonds de solidarité destiné à gérer l'après-mine. Pour cela, nous proposons de prévoir des clauses qui, dans l'hypothèse où le pactole finirait par arriver, permettraient à la collectivité nationale d'en profiter dans des conditions à définir – mais cet horizon est nécessairement lointain en l'état actuel du développement minier du pays.

Voilà, en quelques mots, l'état de ma connaissance du dossier. Si les ministres valident nos idées, une concertation pourrait avoir lieu prochainement avec l'ensemble des parties prenantes qui avaient été associées au groupe de travail. Un projet de loi pourrait alors être rédigé et soumis au Conseil d'État avant la fin de l'année, voire à l'été – mais ce sont là des espoirs de fonctionnaire, pas des annonces.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Une partie de cette réforme pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'ordonnances de recodification, sachant que 80 % du code minier environ ne seraient pas modifiés. Quels livres devraient relever du débat législatif, selon vous ? Les livres portant sur les principes, l'outre-mer et la fiscalité devraient-ils être débattus par le Parlement ?

Je donne la parole aux représentants des groupes.

Mme Françoise Dubois. Monsieur le conseiller d'État, les parlementaires socialistes expriment depuis longtemps leurs attentes sur cette réforme. Le sujet est complexe et le chantier législatif, immense. Les problématiques sont importantes, nombreuses et différentes en fonction des territoires : protection de l'environnement, protection des territoires et des populations, attentes croissantes de la société civile et des habitants.

Le groupe de travail avait été mis en place dès la rentrée 2012 et un projet de loi annoncé pour fin 2012 ; Arnaud Montebourg avait ensuite annoncé ce texte pour fin 2014 ; on nous dit aujourd'hui fin 2015 ; j'espère que ce texte va enfin aboutir. Le Gouvernement a opté, non pour la suppression, mais pour la conservation du code minier, suivie d'un transfert dans le code de l'environnement des règles relatives à l'activité minière. Nous nous dirigeons donc vers une recodification partielle, avec un recours conséquent aux ordonnances. Précédemment, le choix avait fait de maintenir un code minier, et non de procéder à une intégration dans le code de l'environnement. Pour autant, il est probable que le processus législatif aboutira à un équilibre acceptable entre, d'une part, un niveau de protection élevé des populations, des territoires et de l'environnement, en amont comme en aval, et, d'autre part, la sécurisation des procédures liées à l'activité minière.

Un des points positifs retenant l'attention de plusieurs parlementaires, directement concernés par l'activité minière passée ou future, est la volonté du Gouvernement de mettre l'accent sur l'après-mine avec la prise en compte des dégâts miniers. Sur ce sujet, comme sur celui de la responsabilité de l'exploitant ou du bénéficiaire, ou encore celui de l'information et de la participation du public, il est évident que le législateur est attendu au tournant par nos concitoyens.

Pouvez-vous nous dire quelles évolutions sont envisagées quant à l'encadrement de cette responsabilité ? La disparition ou la défaillance du responsable de l'activité minière, ce qui est le cas sur mon territoire, n'est-elle prise en compte que sur le plan de l'indemnisation, via le fonds national de l'après-mine ? Je pense à la question des poursuites, qui n'est sans doute pas uniquement liée au code minier, mais qui pourrait être éventuellement traitée dans la partie consacrée aux principes.

Enfin, le responsable de l'activité minière peut-il toujours s'exonérer de sa responsabilité en apportant la preuve d'une cause étrangère ? Et si oui, est-il possible que le fonds national de l'après-mine intervienne là aussi ?

M. Guillaume Chevrollier. Je ne m'appesantirai pas sur le calendrier du projet de refonte du code minier ; votre présence prouve qu'il n'est pas totalement enterré (*Sourires*). Cependant, les nouvelles rigidités qui pourraient naître de cette réforme suscitent les inquiétudes du groupe UMP, tant le droit environnemental se pare de contraintes et d'exigences de plus en plus lourdes et diverses. Un équilibre doit être trouvé pour concilier activité économique et préservation de l'environnement.

La Guyane est concernée par deux problèmes distincts, l'exploitation aurifère et la recherche de pétrole *offshore*. L'État restera-t-il seul compétent pour l'exploitation *offshore* ? Il convient de rappeler la volonté de la population locale de bénéficier, elle aussi, des contreparties minières, souhait que l'on peut considérer comme tout à fait légitime. Est-il prévu que des ressources fiscales lui soient affectées ? Et si oui, dans quelle proportion et avec quelle affectation ?

Actuellement, plus de 150 demandes de renouvellement de permis de recherche, de concession d'exploitation ou d'attribution de nouveaux titres miniers d'hydrocarbures, sont au ralenti, et plus d'une dizaine de demandes sont en souffrance dans les ministères dans l'attente d'une stabilisation de la réglementation. Cette situation de blocage est préjudiciable au secteur minier et, plus généralement, à l'économie du pays, sans compter qu'elle est source de contentieux et d'insécurité juridique. Quelle est votre position sur cet état de fait ?

M. Yannick Favennec. Merci, monsieur le conseiller d'État, de votre intervention. Le groupe UDI, qui soutient une écologie de progrès et de développement, souhaite la poursuite de l'exploitation de nos ressources naturelles sous réserve de ne pas appauvrir la nature ni de générer des dommages irréversibles.

L'évolution du droit minier va devoir répondre aux enjeux liés à l'énergie, en particulier la production d'énergies renouvelables. Notre sous-sol abrite des énergies fossiles, mais il faut également, grâce à la géothermie, exploiter la chaleur à des fins énergétiques.

Une réforme du code minier s'impose, et nous ne pouvons que nous féliciter des principes édictés à l'origine par le Gouvernement et que vous avez confirmés dans votre propos liminaire : l'information, la transparence et la prise en compte des enjeux environnementaux.

Annoncée et différée à plusieurs reprises, la réforme semble être à nouveau à l'ordre du jour, le ministre de l'économie ayant annoncé qu'il se prononcerait à ce sujet. D'après vos informations et celles de Bercy, les consultations devraient démarrer en vue d'un projet de loi. Vous ne maîtrisez pas le calendrier, mais savez-vous s'il existe encore des points de blocage ? Et si oui, lesquels ?

M. Gabriel Serville. Monsieur Thierry Tuot, j'ai exprimé à de multiples reprises le souhait de vous rencontrer pour discuter de la situation très particulière de la Guyane, ce que le calendrier n'a jamais permis. Je suis donc très heureux de votre venue aujourd'hui.

Dans le cadre de questions, écrites et orales, et d'interventions en commission, j'ai très souvent évoqué l'exploitation aurifère et l'exploitation d'hydrocarbure au large de la Guyane. Le groupe GDR a abordé à de nombreuses reprises le pillage des ressources de la Guyane, la question d'une fiscalité propre adaptée à la configuration guyanaise et permettant à nos collectivités locales de bénéficier de ressources supplémentaires, et la possibilité de remettre à plat le régime d'autorisation des recherches *offshore* pour transférer cette

compétence aux collectivités d'outre-mer, tel que le prévoit la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) de 2000.

Le dispositif que vous avez présenté préfigure des progrès très intéressants. Néanmoins, vous l'avez dit vous-même, l'enjeu de l'équilibrage économique est toujours d'actualité. Or nous n'avons pas jusqu'ici entendu de réponses de nature à apaiser les inquiétudes en la matière.

Nonobstant les efforts réalisés par l'État, via la préfecture de Guyane, pour juguler ce pillage des ressources, la situation est de plus en plus tendue. Le document de référence pourrait-il identifier les moyens capables de mieux contrôler ce qui se passe sur le territoire national, qui se fait piller sans que la représentation nationale ne réagisse aussi fortement qu'on le souhaiterait ? Vous faites preuve de prudence en indiquant qu'il faut aller à petit pas, éviter de sombrer à nouveau dans le mythe de l'eldorado. Or nos voisins brésiliens voient dans la Guyane un véritable eldorado et ne se posent pas la question de savoir comment s'organiser pour venir extraire nos richesses. J'espère que nous arriverons, au travers du texte, à trouver les éléments de cadrage qui permettent de rassurer nos collectivités et les habitants de la Guyane.

Nous avons également abordé la possibilité de nous inspirer de ce qui se passe en Grande-Bretagne ou au Brésil au travers de la mise aux enchères des concessions. Depuis les autorisations d'exploration au large de la Guyane, une multitude de concessions est apparue au large des côtes brésiliennes, quasiment sur la même latitude que la Guyane. Nous sommes un pays neuf, mais n'est-il pas intéressant de s'inspirer de ce qui marche bien ailleurs en permettant des retombées fiscales significatives ?

M. Jean-Louis Bricout. Je voudrais évoquer le renforcement de l'information du public, sur lequel votre rapport avait fait des propositions.

Une première proposition est très importante, celle selon laquelle ni le secret industriel et commercial ni le droit de propriété intellectuelle ne seraient opposables au droit du public de consulter ou d'obtenir communication des informations relatives aux substances susceptibles d'être émises dans le sous-sol.

Ensuite, le groupement momentané d'enquête résulterait de la procédure renforcée d'information, de participation et de consultation du public ; il s'agirait d'une procédure préalable à l'octroi éventuel d'un titre minier ou d'une autorisation de travaux miniers, dont la mise en œuvre serait laissée à la libre appréciation du préfet. Concrètement, serait mise en œuvre, avec des moyens financiers, une sorte de contre-expertise citoyenne, comme l'ont appelée de leurs vœux les associations et les collectifs opposés aux hydrocarbures non conventionnels.

Monsieur le conseiller d'État, quelle sera la place des collectivités territoriales au sein de ce futur groupement ?

M. Jean-Pierre Vigier. La réforme du code minier annoncée en juillet 2012 par le Premier ministre avait pour objectif de mettre le code minier en conformité avec la Charte de l'environnement et d'assurer aux activités minières le niveau de sécurité juridique qu'elles requièrent. D'emblée, il avait décidé que la loi du 13 juillet 2011 interdisant la fracturation hydraulique demeure autonome par rapport au périmètre de ce nouveau code. Or aujourd'hui ce projet semble avorté et le flou entoure le sujet. En parallèle, les déclarations de Mme la

ministre de l'écologie sur les techniques d'extraction « non dangereuses » interrogent sur la réouverture des discussions sur l'exploitation des gaz de schiste. Ma question est simple et sans ambiguïté : l'épineux sujet de l'exploitation des gaz de schiste et de la fracture hydraulique aurait-il eu raison du code minier ?

M. Jean-Marc Fournel. Monsieur le conseiller d'État, merci de votre synthèse.

En tant qu'élu de Lorraine, je voudrais vous interroger sur l'après-mine, qui suscite des attentes fortes des sinistrés et des collectivités locales. Dans ma circonscription, un dossier datant de 1998 n'est toujours pas clos et les décisions toujours pas arbitrées. Il y a donc beaucoup d'interrogations sur cette réforme.

Il faut d'abord dédommager les sinistrés du traumatisme et de la perte du bien, tout en s'assurant que le fonds de garantie le permettra, sachant que nombre d'entreprises ont disparu, ce qui place l'État au cœur de ce dispositif. Il faut en outre prendre en compte les dégâts collatéraux, ceux causés aux collectivités locales dont le développement a été mis à mal en raison de plans de prévention très stricts et qui sont aujourd'hui confrontées à de nombreux désagréments pour la distribution de l'eau ou l'assainissement. Au regard de ces exigences, quelle sera demain la définition précise du sinistre ou du dégât minier ?

M. Laurent Furst. Monsieur le conseiller d'État, je voudrais vous dire mon admiration car vous avez cité les TAAF. Personne ne cite jamais les TAAF à l'Assemblée nationale, à part la mission de 16 députés qui se penchent sur le sujet (*Sourires*). Sur les 11,5 millions de kilomètres carrés de ZEE français, 2,5 millions relèvent de l'administration des TAAF où, à part un peu d'exploration gazière dans le canal du Mozambique, l'État français souhaite réaffirmer leur dimension environnementale originelle en retirant ce que l'homme y avait implanté.

Pourquoi avez-vous cité les TAAF ? Les cinq districts présentent-ils un véritable potentiel économique pour la Nation ? Les terres rares sous-marines ne sont-elles pas la solution face à la maîtrise quasi-totale de la production des terres rares par la Chine ?

M. Fabrice Verdier. Monsieur le conseiller d'État, le travail que vous avez effectué est important et la réforme, très attendue. Elle doit passer par le Parlement car c'est aux élus de la Nation de définir en toute transparence les conditions d'exploration et d'exploitation des substances minières au regard de leurs conséquences sur l'aménagement du territoire, la préservation de l'environnement et le respect des populations.

Ma question portera sur le projet de délivrance d'un permis minier ou d'une autorisation de travaux miniers de manière automatique si l'autorité administrative ne répond pas dans un délai de trois mois. À mon sens, ce délai est trop court, car il n'offre pas le temps nécessaire aux ministères concernés et au public de travailler correctement. Ne serait-il pas plus opportun que chaque étape de l'instruction d'un permis minier ou d'une autorisation de travaux fasse l'objet d'une décision explicite de la part de l'administration ?

M. Michel Heinrich. Monsieur le conseiller d'État, vous avez abordé la fiscalité, et une question a été posée sur la fracturation hydraulique ; je n'y reviens donc pas. Je voudrais vous interroger sur l'après-mine.

Vous avez parlé de rapidité et de simplification. Dans ma circonscription, une grosse papeterie souhaite enfouir dans les mines de Lorraine, à Faulquemont notamment, les

centaines de tonnes de cendres qu'elle produit chaque année. Or cet industriel n'a toujours pas obtenu de réponse à sa demande déposée il y a plus de cinq ans, si bien qu'il transporte ses cendres de papeterie outre-Rhin pour les enfouir dans des mines allemandes...

M. Jean-Marie Sermier. Le code minier date, pour l'essentiel, de 1956. L'exploitation à grande échelle du gaz de schiste par fracturation hydraulique, au début des années 2000, a bousculé l'échiquier mondial de l'énergie. Une grande incertitude s'est alors exprimée, et nous avons voté la loi du 13 juillet 2011 interdisant la fracturation hydraulique, au nom du principe de précaution face à une méthode encore méconnue. Aujourd'hui, l'expertise des scientifiques s'est améliorée, et il importe d'avancer sur la réforme du code minier, maintes fois reportée et qui risque d'être enterrée.

Monsieur le conseiller d'État, quel est votre sentiment sur cette réforme ? Le Parlement peut-il s'attendre à être saisi d'un texte de loi, ou cette réforme fera-t-elle uniquement l'objet d'ordonnances ?

Mme Valérie Lacroute. Monsieur le conseiller d'État, je suis élue de Seine-et-Marne, département très prisé des grandes compagnies pétrolières, puisque sept autorisations de travaux miniers pour l'exploration du gaz de schiste ont été délivrées. Dans ce département où les zones agricoles sont importantes, les élus et la population sont très inquiets quant aux conséquences des travaux de reconnaissance et des moyens qui seront utilisés.

Le volet participation du public, avec le respect des intérêts des populations et des territoires, interpelle au plus haut point. Il s'agit aujourd'hui de garantir la transparence des projets en amont, de la phase de recherche à la phase des nouveaux gisements, et d'y associer le public. Il est important que chaque étape de l'instruction d'un permis minier ou d'une autorisation de travaux fasse l'objet d'une décision explicite de la part de l'administration. Ce n'est pas forcément le cas aujourd'hui, puisqu'une autorisation de travaux est automatique si l'administration ne répond pas dans les trois mois. Ne vous semble-t-il pas important de renforcer les procédures ?

Concernant l'information transparente et la prévention des risques environnementaux et sanitaires, les dispositions actuelles n'indiquent pas, dès la demande du titre minier, que les techniques possibles ou envisagées pour l'exploration ou l'exploitation doivent être clairement présentées. Ne pensez-vous nécessaire de prendre en compte les impacts de l'activité extractive, particulièrement des hydrocarbures qui présentent un fort potentiel à effet de serre ?

M. Thierry Tuot. Merci de toutes ces questions ; elles confirment ma conviction que seul le débat public permettra de reprendre un chemin minier soutenable. Comme l'ont montré nos échanges avec les industriels, les associations, les collectivités territoriales, les administrations et les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, notre pays doit se doter d'une stratégie nationale minière. Cela nécessite de mettre les choses à plat, en considérant objectivement les réels enjeux à l'aune d'une connaissance approfondie.

Pour commencer le débat, vous avez besoin d'une expertise collective. La loi de transition énergétique décline une stratégie nationale de recherche, et j'ai rappelé au cabinet des deux ministres mon souhait que le pays se dote, aussi, d'une stratégie nationale sur la mine, car une connaissance actualisée de notre sous-sol est indispensable. À l'heure actuelle, nous ne savons pas si notre sous-sol recèle des terres rares, car nous ne les avons jamais cherchées ! Le dernier plan général de prospection n'incluait pas les terres rares, car nous n'en

connaissions pas encore l'usage, notamment en informatique, en téléphonie et en radiologie. Toutes ces discussions sur les gaz de schiste, alors qu'il n'y en a pas ou très peu, montrent que les choses tournent à l'envers dans le pays de Descartes ! Nous recommençons à exploiter l'argile médicale, la bauxite médicale, la fluorine, y compris pour échapper aux manipulations de cours des pays qui dominent le marché. Nous devons donc savoir de quoi nous parlons ! En la matière, il appartient aux établissements publics d'État et aux universités au niveau européen – les expertises européennes sont davantage prises en compte que les expertises nationales – d'élaborer un savoir partagé en matière de techniques de recherche, de techniques et de lieux d'exploitation. J'y vois le préalable aux choix majeurs que vous devrez faire en termes d'équilibre entre reprise d'un développement économique minier soutenable et préservation d'un environnement durablement protégé.

Monsieur le président, j'ignore quels livres doivent relever de l'ordonnance, à l'exception du livre I^{er}. Au regard de la réaffirmation du modèle minier français, des intérêts des travailleurs, du rôle des collectivités territoriales, de la participation, de la convergence avec le code de l'environnement, de la garantie de la solidarité nationale pour l'après-mine, ce livre – qui est politique – sera la garantie que le juge pourra se référer à des principes. Il est essentiel de procéder à ces réaffirmations de principe.

Je crois ensuite nécessaire, et il me semble que c'est la logique sur laquelle travaillent les services, d'identifier pour chaque livre les inflexions majeures qui méritent que le Parlement se prononce, en matière d'information, de participation, de nomenclature, de sanctions pénales, de solidarité, sachant que l'ordonnance adaptera les procédures existantes. Je pense que c'est la seule façon de procéder. Cela suppose tout de même un projet de loi de quarante à soixante articles, avec l'affirmation nouvelle de principes majeurs, mais aussi d'évolutions radicales.

Les principes de l'après-mine sont simples. Il faut d'abord que la Nation reconnaisse le rôle qu'ont joué les mineurs et les communes minières. Il faut affirmer la reconnaissance de cette contribution à la croissance, la reconnaissance des drames humains – économiques et personnels – et la solidarité. Si on ne le fait pas par exigence morale, on doit le faire de façon cynique parce que, sans cela, la reprise de l'exploitation minière ne pourra se faire – l'opinion n'acceptera pas que l'on ne nettoie pas le passé. Il ne coûte pas très cher – quelques millions d'euros – de mettre fin définitivement aux cas les plus choquants, et cela coûtera de moins en moins cher au fur et à mesure du temps (*Murmures divers*). La garantie absolue de l'État que, quoi qu'il arrive, si les choses tournent mal, la solidarité nationale s'exprimera, est la condition préalable à l'exploitation. En disant cela, je crois avoir le soutien des industriels comme des associations.

Il faut, ensuite, moderniser les instruments. L'une des mesures importantes que nous avons proposées et que le Gouvernement est prêt à reprendre, appelée « clause Metaleurop », est la possibilité de traverser les écrans que nous opposent les personnes morales. Elle prévoit, si l'exploitant ne peut être retrouvé, de retenir la responsabilité de celui ou de ceux qui ont dirigé l'exploitation ou qui en ont bénéficié. Cette pratique existe en matière fiscale ; en matière minière, elle sera la condition essentielle de la confiance, dans le respect des autorisations.

Autre élément essentiel : le droit de suivi, notamment grâce aux commissions de suivi participatives spéciales. On ne peut pas imposer à l'État, au moment où il délivre un permis d'exploration, de prendre en considération vingt-cinq années d'exploitation ; et il serait absurde de demander à l'exploitant de dire quelle substance, quelle technique, quelle

étendue il envisage, puisque personne n'en sait rien. Mais il ne faut pas se servir de cette ignorance de départ pour empêcher, ensuite, la collectivité de mener des contrôles à chaque étape et en toute transparence. Il faut trouver un juste équilibre, et c'est pourquoi je plaide pour les commissions dans lesquelles figurent toutes les parties prenantes, notamment le groupement momentané d'enquête, que le Gouvernement est prêt à reprendre. Par « juste équilibre », j'entends la rencontre des intérêts économiques, des intérêts sociaux – associations environnementales et syndicats de salariés –, des collectivités territoriales – l'intercommunalité étant le bon niveau, mais les départements et les régions doivent jouer un rôle au regard de l'impact sur les infrastructures –, de tous les experts et, enfin, des intérêts professionnels – commerciaux, touristiques, agricoles.

Seule l'association de toutes les parties prenantes dans la concertation pour élaborer un consensus permettra de desserrer la contrainte procédurale. En tant que juge, ce que je sais faire avec une déclaration d'utilité publique (DUP), c'est l'annuler, car il suffit d'un délai non respecté ou d'un défaut de publication pour qu'elle devienne illégale ! Il a fallu douze ans pour le renouvellement des stockages gaziers ! Ce luxe procédural frustre tout le monde et il faut inventer autre chose. Transparence, participation, prise en main de la responsabilité par les intérêts qui élaborent eux-mêmes un consensus local, expertise technique indépendante au niveau national, tout cela constitue des possibilités, qu'il faudrait peut-être expérimenter, mais qui, je crois, vont être reprises.

Pour finir sur l'après-mine, les faits exonérateurs dans le cadre de la responsabilité environnementale pourront concerner l'exploitant de bonne foi. Des évolutions géologiques ou techniques imprévisibles, qui n'entraient pas dans l'équilibre de l'autorisation, ne doivent sans doute pas pouvoir être opposées, car on sortirait alors du droit de la responsabilité traditionnelle. Pour autant, cela ne doit pas exonérer l'État de son devoir d'intervenir, ce qui est la condition de la restauration de la confiance de nos concitoyens envers l'exploitation minière.

J'en viens à l'outre-mer. J'ignore quel est le bon équilibre entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-mer, mais je crois que l'élan vers l'autonomie des collectivités d'outre-mer ne peut être stoppé. Cependant, si demain une tête de puits au large de la Guyane casse, ce n'est pas la marine guyanaise qui ira sécuriser le site. Par conséquent, nous ne devons pas transférer une responsabilité sans apporter les moyens de l'exercer et les garanties de la solidarité nationale. Si les moyens et la garantie de la solidarité sont assurés, un équilibre doit alors être trouvé entre un développement autocentré, avec des décisions locales, et le rôle de l'État en termes d'avis, de conseil, de veto, de solidarité. Ce débat doit être mené pour chacune des collectivités, en écoutant d'abord les intérêts locaux, mais aussi en prenant en considération les exemples voisins, les bons comme les mauvais – nous l'avons fait en étudiant les pratiques des grands pays miniers comme le Maroc, l'Australie, le Canada.

Cependant, cette question dépasse largement le code minier ; s'agissant de l'or, par exemple, son traitement, sa transformation, son exploitation posent autant de questions relevant de choix politiques. Faut-il créer un opérateur national exclusif ? Faut-il imposer une participation systématique de la Guyane comme collectivité majoritaire dans toutes les entreprises exploitantes ? Faut-il imposer des règles de droit du travail interdisant le travail étranger ? Nous allons devoir affronter ces questions ; de mon point de vue, c'est un choix guyanais pour les Guyanais au sein de la collectivité nationale. Il ne s'agit en aucun cas de plaquer le code minier comme à l'époque du législateur colonial.

Par ailleurs, à ma connaissance, il n'existe pas de points de blocage entre les ministères. Les consultations ou les réflexions auxquelles j'ai été associé m'ont permis de constater une entente entre tous les ministères concernés à un degré que je n'avais pas trouvé auparavant. Je suis donc redevenu plutôt optimiste quant à la possibilité d'un accord et de l'adoption d'un projet de loi. Mais ce n'est pas à moi qu'il incombe de vous indiquer des délais.

S'agissant de la fracturation hydraulique, le groupe de travail que j'ai animé n'a jamais abordé les gaz de schiste. À aucun moment nous n'avons soulevé la question de leur exploitation ou de la nécessité de revenir sur la loi de 2011. De toute façon, il nous avait été demandé de ne pas le faire : nous avons donc respecté le mandat sur ce sujet qui avait, au demeurant, atteint pendant nos travaux un degré d'incandescence extrême. Il faut un projet de loi, la nécessité s'aggrave d'heure en heure. Avec le nouveau code minier, notre ambition est de rendre possible un débat pacifié et transparent sur les techniques de fracturation hydraulique applicables aussi bien à la géothermie qu'au gaz de schiste ou encore sur les ressources en hydrocarbures françaises.

Concernant les TAAF, les opérateurs ont demandé des permis dans le canal du Mozambique. Ces terres, où il n'y a pas d'électeurs, mais des enjeux de sécurité internationaux liés aux limites des zones géographiques, sont un cas d'école : les ressources naturelles pourraient y être pillées sans que l'économie française en profite et avec un risque environnemental très élevé. Voilà un bon laboratoire de réflexion sur divers sujets : fiscalité propre, procédures en milieu international, sécurité de l'exploitation, sécurité des milieux. Je sais que l'administrateur des TAAF s'y intéresse beaucoup, et c'est un des sujets importants qu'il faudra aborder.

Je termine par la question de l'opposabilité du secret industriel et commercial et sur celle des décisions implicites – deux points sur lesquels les travaux des administrations ont permis de revenir sur notre enthousiasme « révolutionnaire ». Nous voulions ouvrir le débat de façon violente, en justifiant la nécessité d'aller jusqu'au bout par l'absence de transparence. Il est clair que la transparence totale en matière de substance injectée dans le sous-sol n'est aujourd'hui pas possible : non seulement elle est impossible au moment de la demande d'autorisation, mais elle pourrait être attentatoire au secret industriel et commercial, protégé par la loi. Néanmoins, une plus grande transparence sur les procédés techniques, y compris en cours d'exploitation – c'est-à-dire ne pas considérer l'autorisation initiale comme un blanc-seing – est sans doute l'un des résultats auquel notre poussée du balancier à l'extrême permettra de revenir de façon raisonnable.

De même, avant que le Président de la République en émette l'idée, le groupe de travail avait pensé à une décision implicite automatique partout. Mais je vous rassure : nous pensions à une décision implicite après les procédures de participation, c'est-à-dire une fois le dossier complet – avec avis techniques, consultations, participation du public, enquête. L'orientation prise par le Gouvernement, qui me paraît raisonnable, est de poser d'abord le principe des délais partout ; il n'y aurait donc plus de procédures ouvertes. Au bout de trois, six mois ou neuf mois, la décision serait soit positive, soit négative – le Parlement en décidera – en cas de silence gardé, avec possibilité ou non de revenir par décret sur le sens de la décision, ce qui est l'orientation générale de la loi de 2011.

J'en ai terminé, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Merci pour toutes ces précisions qui permettent de renforcer notre information, monsieur le conseiller d'État. Nous attendons avec impatience le dépôt du projet de loi.



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 10 mars 2015 à 17 h 15

Présents. - Mme Sylviane Alaux, M. Alexis Bachelay, M. Philippe Bies, M. Jean-Louis Bricout, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Françoise Dubois, M. Yannick Favennec, M. Jean-Marc Fournel, M. Laurent Furst, M. Claude de Ganay, M. Michel Heinrich, Mme Valérie Lacroute, M. Michel Lesage, M. Gérard Menuel, M. Gilbert Sauvan, M. Jean-Marie Sermier, M. Gabriel Serville, M. Jean-Pierre Vigier

Excusés. - M. Yves Albarello, M. Julien Aubert, Mme Chantal Berthelot, M. Christophe Bouillon, Mme Sabine Buis, M. Jean-Yves Caullet, M. Jean-Jacques Cottel, M. Philippe Duron, M. Christian Jacob, M. Alain Leboeuf, M. Philippe Martin, M. Bertrand Pancher, M. Philippe Plisson, M. Napole Polutélé, M. Martial Saddier, M. Gilles Savary

Assistait également à la réunion. - M. Fabrice Verdier