



Inspection générale
des Finances

N° 2003-M-032-05

Conseil Général
des Mines

N° 7/2003

RAPPORT DE SYNTHÈSE

sur

la mission après-mine

Établi par

Philippe DUMAS

Inspecteur général des Finances

Dominique PETIT

Ingénieur général des Mines

Patrice MOURA

Inspecteur des Finances

Pierre PALAT

Ingénieur général des Mines

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	3
<u>I. L'ÉTAT DES LIEUX : UNE SITUATION CONTRASTÉE</u>	4
<u>A. LES ASPECTS TECHNIQUES : LA MAÎTRISE DES PRINCIPAUX PROBLÈMES EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE, MAIS CERTAINS D'ENTRE EUX RESTENT NÉANMOINS À APPROFONDIR</u>	4
<u>1. Les problèmes posés par les anciennes exploitations minières</u>	4
<u>2. Les dispositifs permanents</u>	5
<u>3. Si l'on examine la situation de l'après-mine en France sous l'angle technique, la situation apparaît globalement comme correctement maîtrisée</u>	7
<u>4. Certains problèmes techniques doivent être approfondis</u>	7
<u>B. LE PROBLÈME DU COÛT DE L'APRÈS-MINE TECHNIQUE POUR LES FINANCES PUBLIQUES : DES DÉPENSES D'UN NIVEAU ÉLEVÉ MAIS EXPLICABLE</u>	8
<u>1. L'inventaire consolidé des coûts déjà supportés au titre de l'après-mine technique depuis les six dernières années</u>	8
<u>2. Observations et commentaires</u>	9
<u>C. LES ASPECTS INSTITUTIONNELS, ORGANISATIONNELS ET JURIDIQUES DE L'APRÈS-MINE : L'APRÈS MINE, UN SUJET ABORDÉ TARDIVEMENT ET NON ENCORE STABILISÉ</u>	12
<u>1. Le socle juridique de l'après mine a été mis en place tardivement</u>	12
<u>2. Dans le cadre ainsi défini, les institutions qui constituent les acteurs actuels de l'après mine ont été constituées progressivement et leur fonctionnement n'apparaît pas toujours comme optimal</u>	13
<u>D. LA QUESTION DE LA CONSERVATION DES COMPÉTENCES</u>	14
<u>E. LES ÉLÉMENTS DE « BENCHMARKING » INTERNATIONAL ET LES « BONNES PRATIQUES » DES ÉTATS ÉTRANGERS</u>	14
<u>1. Les tendances générales</u>	14
<u>2. Les « bonnes pratiques »</u>	16
<u>II. LES PERSPECTIVES FUTURES ET LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION</u>	17
<u>A. LA MAÎTRISE DES COÛTS DE L'APRÈS-MINE POUR LES FINANCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE RECHERCHÉE, TOUT EN RESPECTANT LES OBJECTIFS TECHNIQUES ET SOCIAUX</u>	17
<u>1. Les dépenses prévisionnelles des exploitants publics appelés à disparaître et de l'Etat en matière d'après-mine vont s'accroître dans les dix prochaines années : scénario de base</u>	17
<u>2. Les dépenses supplémentaires probables ou potentielles</u>	18
<u>3. Les marges possibles d'atténuation des coûts ou de meilleure maîtrise de leur évolution</u>	19
<u>B. LA DISPARITION PROGRAMMÉE DES CHARBONNAGES DE FRANCE ET DES MDPAs EXIGERA EN TOUT ÉTAT DE CAUSE UN AMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE L'APRÈS MINE</u>	20
<u>1. Les différentes fonctions à assumer et leurs scénarios possibles d'évolution</u>	21
<u>2. Les recommandations de la mission</u>	22
<u>C. LA CONSERVATION DES COMPÉTENCES DOIT ÊTRE RECHERCHÉE DANS LE CADRE DE LA STRUCTURE OPÉRATIONNELLE POST -MINIÈRE PROPOSÉE PAR LA MISSION</u>	24
<u>CONCLUSION</u>	25
<u>ANNEXES</u>	26
<u>LETTRE DE MISSION</u>	27
<u>INSTITUTIONS ET ORGANISMES RENCONTRÉS DANS LE CADRE DE LA MISSION APRÈS-MINE</u>	28

INTRODUCTION

Par lettre en date du 12 mai 2003, l'inspection générale des finances et le conseil général des mines ont été conjointement missionnés par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et par la ministre déléguée à l'industrie pour évaluer le dispositif mis en place en France pour la gestion des problèmes de l'après-mine en ce qui concerne les procédures d'arrêt de travaux et de renonciation à concession, le traitement des séquelles à long terme des exploitations minières, la prévention et la surveillance des exploitations.

Il ne s'agit pas d'un sujet réellement nouveau : il a déjà donné lieu, et encore récemment, à de nombreux débats, tant au Parlement que dans les régions concernées, à divers rapports, prises de position, notes, articles et colloques.

Cependant, plusieurs éléments justifient qu'un point précis soit fait maintenant sur les questions qui ont fait l'objet de la demande des ministres : d'une part les échéances auxquelles, sauf événements nouveaux, doivent disparaître les deux grands opérateurs miniers publics (Charbonnages de France (CdF)/Houillères : 2007, et Entreprise Minière et Chimique (EMC)/Mines de Potasse d'Alsace (MDPA) : 2005 pour la première, 2009 pour les secondes) se rapprochent à grands pas ; d'autre part le fait que la cessation des productions en France de minerai de charbon, de fer et de potasse et la disparition des producteurs de ces minerais ne signifiera pas la fin de tous les problèmes et séquelles liés aux anciennes exploitations minières est de plus en plus clairement perçu ; enfin s'impose aussi la nécessité d'anticiper et de maîtriser, dans un contexte difficile, les charges budgétaires qui pèseront sur l'Etat de ce fait même.

Il est précisé que les analyses de la mission ne constituent en aucun cas des travaux d'audit ou de vérification des services ou organismes qui y sont mentionnés. Elles ont été établies essentiellement sur la base d'entretiens avec les responsables desdits services et organismes et de la documentation disponible ou remise par eux.

La mission rappelle par ailleurs que ses travaux n'ont concerné que les problèmes « techniques » de l'après-mine, c'est-à-dire ceux de mise en sécurité des anciens sites miniers, de surveillance des puits, des terrils, des mouvements de terrain et des émanations de gaz, de maîtrise des problèmes hydrauliques et hydrogéologiques, de dépollution, de démantèlement des installations du jour etc., et non deux autres catégories de sujets, dont la mission ne méconnaît pas pour autant l'importance, à savoir les questions sociales de l'après-mine et celles de la réhabilitation économique des régions minières, ces deux catégories de problèmes relevant, pour les premiers de la politique sociale, et pour les seconds de la politique d'aménagement du territoire et de maîtrise du développement urbain.

Par ailleurs, ses travaux n'ont concerné que la France métropolitaine.

I. L'ETAT DES LIEUX : UNE SITUATION CONTRASTEE

La mission a étudié les problèmes techniques de l'après-mine sous plusieurs angles :

- les aspects techniques ;
- le problème du coût pour l'Etat ;
- les aspects institutionnels, organisationnels et juridiques ;
- la question de la conservation des compétences humaines ;
- des éléments de « benchmarking » international et les « bonnes pratiques » des Etats étrangers.

A. Les aspects techniques : la maîtrise des principaux problèmes est globalement satisfaisante, mais certains d'entre eux restent néanmoins à approfondir

1. Les problèmes posés par les anciennes exploitations minières

L'arrêt définitif des grands bassins miniers français a commencé en 1990 avec celui des houillères du Nord-Pas-de-Calais et en 1993 avec celui de la partie sud des mines de fer de Briey- Longwy-Thionville.

Au moment de la fermeture des sièges d'exploitation, de nombreuses opérations ont été menées pour boucher les puits et les accès aux travaux souterrains, démanteler les bâtiments, mettre les terrils en sécurité, mettre les sites d'extraction à ciel ouvert en sécurité et les intégrer dans le paysage, etc. Ces travaux ont été bien identifiés et effectués dans des conditions correctes lors des fermetures postérieures aux années 80.

Mais ces opérations ne peuvent pas suffire à régler tous les impacts ou tous les risques générés par les mines abandonnées.

En effet, l'exploitation de la mine perturbe nécessairement de manière plus ou moins importante le sous-sol, l'hydrogéologie, la géologie, etc. Lors de son arrêt, un nouvel équilibre s'établit, différent des conditions initiales ainsi que de celles connues pendant l'exploitation.

La mission a eu connaissance des situations suivantes, qui illustrent cette problématique¹ :

- il est fréquent que les eaux sortant d'une ancienne mine soient polluées et doivent être traitées pour éviter la pollution des cours d'eau où elles se déversent. Cette pollution s'atténue souvent avec le temps et peut devenir négligeable ou non au bout d'une dizaine d'années. La remontée des eaux dans les anciens travaux peut menacer les nappes utilisées pour l'alimentation en eau potable. Il faut alors prévoir des pompages de rabattement permanent. En surface, les affaissements provoqués par l'exploitation peuvent nécessiter la mise en place et le fonctionnement permanent de stations de relevage des eaux ou de dispositifs de drainage ;

¹ Sans que ces exemples puissent être considérés comme exhaustifs, car chaque mine et chaque bassin minier constitue un cas particulier dépendant des conditions naturelles, de l'histoire de l'exploitation et des conditions d'occupation des sols.

- dans le cas des houillères, le grisou continue de se dégager des anciens travaux tant qu'ils ne sont pas ennoyés. Son drainage est indispensable pour éviter qu'il s'accumule dans des sous-sols provoquant des risques d'explosion. Dans les autres mines, les gaz qui émanent des anciens travaux peuvent être dangereux du fait de leur trop faible concentration en oxygène ou de la présence de gaz toxiques (radon, oxyde de carbone,...). Une surveillance de ces émanations est indispensable ;

- l'exploitation des mines souterraines peut conduire à des risques d'instabilité à long terme des sols. Sans entrer dans le détail de cette question complexe, on peut noter que plusieurs types de situations se présentent. Soit l'exploitation a été faite par remblayage ou foudroyage et il ne se manifeste plus de mouvements notables de la surface au-delà de trois à cinq ans après l'exploitation. Soit l'exploitation a laissé des vides, et il faut redouter des phénomènes de fontis (lorsque les travaux sont peu profonds), d'affaissements progressifs (qui provoquent des dégâts de façon suffisamment progressive pour que les personnes puissent être mises à l'abri) ou d'effondrement brutal (qui font courir des risques pour les personnes en raison de leur soudaineté), phénomènes qui peuvent se manifester des dizaines d'années après l'exploitation. Face à ces risques, plusieurs stratégies sont possibles : supprimer les vides (mais ce n'est techniquement et économiquement possible que dans peu de situations), conforter les anciens travaux par des renforcements au fond (comme on le pratique dans certaines carrières souterraines en milieu urbain, mais ce n'est généralement pas possible dans les mines, sauf dans les travaux proches de la surface), éviter que les zones concernées soient occupées ou éloigner les populations (solution qui n'est envisageable que pour des secteurs de taille réduite et peu peuplés) et enfin, lorsque la sécurité des personnes n'est pas en jeu, mettre en place un dispositif de surveillance capable de détecter la survenance prochaine d'un sinistre (et donc de déclencher la mise à l'abri des personnes et des biens mobiliers). En outre, un travail constant d'amélioration de la connaissance de l'état des anciens travaux est à mener (reposant sur le suivi de la mise au point par les équipes de recherche de nouveaux moyens de détection, de caractérisation ou de modélisation et sur leur mise en œuvre). Des plans de prévention des risques miniers permettent d'orienter l'urbanisation en tenant compte des risques miniers ainsi repérés ;

- d'autres risques peuvent se manifester : combustion de charbon in situ (phénomène rare mais auquel il est parfois très difficile de mettre fin), terrils instables ou en combustion (mais ces phénomènes peuvent être définitivement mis sous contrôle dans la plupart des cas), pollutions diverses (qui sont dues à l'activité d'installations - dont les cokeries- qui ne sont pas spécifiques des mines) ;

- enfin, les exploitations à ciel ouvert doivent être traitées en vue de leur bonne insertion paysagère. Les travaux correspondants (particulièrement ceux de revégétalisation) doivent être surveillés pendant cinq à dix ans afin d'en vérifier l'efficacité.

2. Les dispositifs permanents

De l'analyse ci-dessus la mission a tiré une nomenclature des dispositions ou dispositifs qu'il peut être nécessaire de mettre en œuvre après l'arrêt d'une mine et ceci pour des durées souvent difficiles à prévoir, voire indéfiniment.

Ces dispositifs sont les suivants :

➤ Du point de vue des eaux :

- le pompage de l'eau de la mine afin d'éviter une pollution de nappes d'eau potable ou afin d'éviter des inondations en surface ;

- le relevage d'eau de surface afin d'éviter l'ennoyage de cuvettes d'affaissement ;
 - le traitement par des stations spécialisées des eaux de mine polluées.
- Du point de vue des gaz de mine :
- la surveillance des puits de mine à risque de dégagement de gaz dangereux (grisou de houillères, atmosphère sous oxygénée de certaines mines) ;
 - la surveillance des ouvrages de dégazage durant la montée des eaux dans les mines.
- Du point de vue de la stabilité des terrains :
- la surveillance périodique des anciens travaux susceptibles de provoquer des fontis, soit par des visites au fond, soit par des moyens d'investigation depuis la surface ;
 - la surveillance en temps réel ou avec une fréquence prédéterminée des signes de détérioration des piliers et des terrains dans les zones à risque d'affaissement progressif, par exemple par écoute microsismique ;
 - la mise en œuvre d'un ensemble de mesures destinées à assurer la prise en compte des risques présentés par les anciens travaux dans les décisions d'urbanisme (conservation des archives minières, élaboration de plans de prévention des risques miniers (PPRM), information des tiers sur les anciens travaux²) ;
 - un effort permanent de veille technologique pour développer et appliquer les nouvelles techniques d'investigation du sous-sol ou d'évaluation de la stabilité des anciens travaux permettant une meilleure connaissance du risque (en particulier en termes de probabilité) ;
 - la mise en place d'un dispositif humain permettant d'intervenir en temps réel en cas d'incident d'origine minière et apte à procéder à des travaux de confortement ou de comblement lorsque les pouvoirs publics le décident.

En outre, des efforts particuliers de recherche doivent être effectués pour :

- améliorer la connaissance des conditions de stabilité des anciens travaux afin de réduire si possible les surfaces sur lesquelles pèsent des risques à ce titre et afin de réévaluer régulièrement les zones considérées comme stables selon les connaissances actuelles (ces travaux pourront nécessiter des investigations de terrain par sondage, méthodes géophysiques, etc.),
- améliorer les outils de détection des vides souterrains et de diagnostic de leur état, en particulier pour surveiller les zones à risque de fontis et pour repérer et surveiller les anciens puits non encore localisés ;
- améliorer les outils de surveillance de la dégradation progressive des zones à risque d'affaissement ou d'effondrement.

² Signalons que l'information sur les anciens travaux représente plus de 500 000 consultations par an en Grande Bretagne. En France, à l'heure actuelle, il n'y a que quelques milliers de consultations de ce type par an.

3. Si l'on examine la situation de l'après-mine en France sous l'angle technique, la situation apparaît globalement comme correctement maîtrisée

La mission est parvenue à cette conclusion en prenant en considération plusieurs facteurs :

- en premier lieu, les principaux exploitants, tant publics que privés, satisfont correctement dans l'ensemble, et depuis des années, à leurs obligations de mise en sécurité et de restauration des sites miniers³ : aussi bien les Charbonnages de France et les houillères de bassin, les MDPA, la COGEMA que la société Arbed ont consacré depuis plus d'une dizaine d'années, et beaucoup plus dans certains cas, des efforts humains et financiers importants à cette activité. Aucun accident de personne n'a été à déplorer et les dégâts matériels sont restés à ce jour d'une ampleur limitée. La qualité et le bien fondé des travaux de sécurité réalisés par les exploitants n'ont pas fait l'objet, sur le plan technique, d'une mise en cause sérieuse. Des programmes précis, détaillés et datés ont été établis pour l'avenir ;

- en second lieu, les dispositifs pérennes nécessaires pour traiter à long terme les conséquences de la fermeture des bassins miniers français sont bien identifiés maintenant et leur mise en œuvre est largement engagée. La reprise de ces dispositifs par les collectivités locales ou par l'Etat selon les cas est organisée par le code minier depuis 1999. Il reste à établir et à mettre en œuvre les plans de prévention des risques miniers et à poursuivre le traitement des risques d'affaissements dans le bassin ferrifère lorrain (opération de longue haleine pour laquelle les outils sont au point et les équipes de l'administration et de son expert technique (GEODERIS) sont au travail) ;

- en dernier lieu, la France s'est dotée, à côté de son appareil administratif préexistant (DARPMI, DGEMP, Conseil Général des Mines, Préfets, DRIRE), de diverses institutions parapubliques d'expertise et de recherche orientées vers les problèmes de l'après-mine : d'une part GEODERIS, groupement d'intérêt public constitué entre le BRGM et l'INERIS (lui-même issu du CERCHAR), qui a notamment commencé à mettre au point des cartes d'aléas miniers dans le bassin ferrifère lorrain (où par ailleurs l'INERIS a établi un centre performant de microsismique); d'autre part, GISOS, groupement d'intérêt scientifique fédérant divers organismes d'enseignement supérieur et des laboratoires autour de travaux de recherche relatifs à l'après-mine⁴, qui a notamment organisé au début de 2003 à Nancy le premier colloque international consacré à l'après-mine. Ces deux organismes ont un savoir-faire de niveau international qui devrait être mis en valeur et qui peut déboucher sur une ouverture de leurs activités à l'étranger.

4. Certains problèmes techniques doivent être approfondis

Deux questions méritent un effort particulier.

Les affaissements ou effondrements qui ont eu lieu dans le bassin ferrifère nord de la Lorraine depuis 1996 ont souligné la nécessité d'intensifier les recherches concernant notamment le vieillissement du minerai de fer exploité par chambres et piliers, de même que doivent être poursuivies les études concernant les techniques permettant de remédier aux séquelles post-minières.

³ Les travaux d'abandon proposés dans les années 90 par Lormines et acceptés par l'administration ont été correctement exécutés. Les travaux complémentaires reconnus comme nécessaires après les affaissements différés survenus depuis 1996 (et mis à la charge de Lormines comme le prévoit le code minier) ne sont plus effectués par cette entreprise et sont exécutés d'office par l'administration (DRIRE).

⁴ Dont certains sont des travaux de recherche relativement fondamentale mais dont d'autres sont des travaux de recherche plus appliquée répondant à des attentes de l'administration et de GEODERIS.

A cheval sur les problèmes techniques et institutionnels, se situent également des questions importantes comme le recensement des anciens sites miniers, et comme la recherche des archives minières actuellement dispersées (et notamment des anciens plans d'exploitation et des dossiers historiques miniers). Les efforts faits depuis plusieurs années doivent être poursuivis en liaison avec l'administration des archives.

B. Le problème du coût de l'après-mine technique pour les finances publiques : des dépenses d'un niveau élevé mais explicable

1. L'inventaire consolidé des coûts déjà supportés au titre de l'après-mine technique depuis les six dernières années

L'inventaire consolidé des coûts déjà supportés au titre de l'après-mine technique, établi sur la base des dépenses effectuées par les exploitants (CdF et MDPa), par l'ADEME, et des divers crédits budgétaires alloués par la DARPMI⁵, fait apparaître un total de l'ordre de 410 M€ pour la période 1997-2002 (tableau 1).

Tableau 1 : dépenses effectuées au titre de l'après-mine technique sur la période 1997-2002 en M€

	Etat ⁶	MDPA	CdF	ADEME
1997	3,6	4,0	14,0	
1998	4,5	9,0	31,8	
1999	9,2	8,3	27,9	19,3
2000	8,3	12,3	38,6	au 31 mai
2001	11,7	14,4	65,4	2003
2002	21,1	13,9	89,6	
Divers 1998-2002	2,8			
Total	61,2	61,9	267,3	19,3

Cet inventaire tient compte, parce qu'elles pèsent ou pèseront en définitive toutes sur les finances publiques, des dépenses supportées 1° par les exploitants publics miniers déficitaires et appelés à disparaître (CdF fin 2007 et MDPa fin 2009), 2° par l'Etat au titre des dépenses de toute nature (travaux de mise en sécurité et financement INERIS/GEODERIS principalement), essentiellement sur des sites dont les exploitants ont disparu ou sont défaillants (bassin ferrière lorrain notamment), et 3° par l'ADEME pour certains sites pour lesquels il n'a pas encore été renoncé aux concessions et dont les exploitants, défaillants, ne peuvent réaliser les travaux urgents de dépollution (mine de Salsigne notamment).

L'inventaire ne prend donc pas en compte, dès lors qu'ils ne sont pas, même indirectement, à la charge de l'Etat, les coûts supportés par des exploitants publics (COGEMA) ou privés dont l'existence ne paraît pas menacée.

⁵ Ces crédits concernent le financement de l'activité après-mine d'organismes de recherche, d'études et d'expertise, l'indemnisation de sinistrés d'affaissements ou d'effondrements miniers, ainsi que la réalisation des travaux de mise en sécurité des sites dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les DRIRE. On a ajouté en « divers 1998-2002 » quelques autres crédits provenant d'un compte spécial du Trésor.

L'indemnisation des sinistrés a représenté au total 4,3 M€ à la charge directe de l'Etat, sans préjudice des indemnités versées par les exploitants miniers et/ou leurs assureurs.

⁶ Les dépenses de l'Etat ne tiennent pas compte du coût de fonctionnement des services administratifs ayant à traiter des problèmes de l'après-mine.

2. Observations et commentaires

a. Comparaison avec les pays étrangers

La mission s'est efforcée, malgré les difficultés de l'exercice, de comparer les dépenses publiques d'après-mine en matière charbonnière en France et dans 5 autres pays miniers (Belgique, Grande Bretagne, Allemagne Fédérale, Etats-Unis d'Amérique)⁷.

Très largement en tête, et davantage par la valeur absolue de ses dépenses publiques d'après-mine qu'en valeur relative, vient l'Allemagne Fédérale, en raison des dépenses massives de réhabilitation des mines de lignite et d'uranium de l'ex -RDA (environ 15 Md€, dont 6,7 pour le lignite, sur 10 années, soit 1,5 Md€/an dont 670 M€ pour le lignite), entièrement financées par le Bund et les Länder sur crédits budgétaires. Toutefois, ces dépenses sont à comparer à la production de lignite qui atteignait 300 M tonnes/an au moment de la réunification.

Il conviendrait pour être complet d'ajouter tout ou partie des dépenses d'après-mine exposées en Ruhr et en Sarre par l'exploitant privé DSK dans la mesure où, en raison de sa situation déficitaire, celui-ci recevrait des aides publiques pour la fermeture de ses mines. Mais la mission n'a pas eu connaissance du montant de ces aides, si elles existent.

Derrière vient la France, avec des dépenses publiques (ou assimilables à de telles dépenses) dans le domaine de la production charbonnière de l'ordre de 600 M€⁸ sur les 5 prochaines années, soit environ 120 M€ par an, pour une production charbonnière qui a culminé à environ 60 M tonnes dans les années soixante et atteignait encore 10 M tonnes en 1992.

Ensuite se situe la Grande Bretagne, dont la Coal Authority dépense annuellement entre 36 et 42 M € pour restaurer les anciennes exploitations charbonnières, alors que la production britannique de charbon atteignait encore 84 M tonnes en 1992, soit 7 à 8 fois la production française à la même époque.

L'Espagne est à peu près au même niveau avec 130 M€ sur 4 ans (1998-2002) de dépenses d'après mine dans le secteur charbonnier (principalement HUNOSA, exploitant public déficitaire), soit environ 30 M€/an, mais pour une production charbonnière d'environ 12 M tonnes en 1992.

Enfin, loin derrière en valeur relative sinon absolue, se situent les Etats-Unis d'Amérique, dont l'Office (fédéral) of Surface Mining (OSM) consacre chaque année entre 235 et 250 M€ au même objet, pour une production charbonnière nationale annuelle stable depuis de nombreuses années autour de 1 Md tonnes.

La Belgique paraît, pour sa part, ne consacrer à l'après-mine que des efforts budgétaires et humains limités.

⁷ On trouvera des éléments d'information sur un nombre plus importants de pays dans le rapport sur les pratiques de divers Etats étrangers en matière de gestion des aspects techniques de l'après-mine.

⁸ Dont, il est vrai, environ 120 M€ pour « l'exhaure sarroise ». D'autre part, les dépenses correspondantes n'ont atteint « que » 270 M€ pour les 6 années passées.

b. Commentaires généraux

La mission s'est interrogée sur ces chiffres, et d'abord sur les écarts considérables entre des pays par ailleurs comparables. Elle ne peut livrer, à titre d'explication, que quelques pistes de recherche et de réflexion, étant rappelé que les chiffres ci-dessus ne concernent que les charges d'après-mine supportées par les finances publiques, mais non par les exploitants miniers privés :

- La première et principale explication réside probablement dans les différences de nature juridique et de situation économique des exploitants miniers. La France se caractérise en effet par le fait que, notamment dans le charbon, ses exploitants miniers sont depuis longtemps essentiellement des entreprises publiques, qui plus est déficitaires et en situation nette lourdement négative. Cette situation, on l'a dit, a pour effet que les dépenses de type après-mine engagées par les exploitants dont il s'agit sont immédiatement ou de façon différée transférées au budget de l'Etat.

La disposition législative de 1994 qui met à la charge de l'Etat les obligations des opérateurs en cas de disparition ou de défaillance de ceux-ci n'a pu qu'ajouter à cette situation sans en être la cause principale (notamment elle a été jusqu'à présent sans portée pratique dans les sites charbonniers puisque CdF supporte encore la quasi-totalité des dépenses d'après-mine dans ses trois bassins).

On remarquera cependant que cette caractéristique sépare surtout la France des USA, mais non de l'Espagne (HUNOSA, le principal producteur de charbon, est une entreprise publique qui se trouve à peu près dans la même situation financière que CdF), de l'Allemagne Fédérale (l'Etat fédéral et les Länder y assument directement le coût de la réhabilitation des zones minières de l'ex-RDA) et de la Grande Bretagne (où la Coal Authority supporte la charge de la remise en état des mines abandonnées et des dégâts créés par British Coal avant sa privatisation en 1994).

- La deuxième cause de ces différences réside probablement dans le plus ou moins grand étalement dans le temps des fermetures de mines, des travaux de réhabilitation et donc des dépenses publiques d'après-mine. Il est probable que la Grande Bretagne aura géré sa décroissance minière sur une plus longue période que la France⁹ et la prolongera encore un certain temps. Les Etats-Unis, quant à eux, ont une production charbonnière stable et ne se sont pas placés dans la perspective d'une réhabilitation rapide des sites miniers laissés à l'abandon dans le passé, en particulier avant que leur remise en état ne devienne obligatoire en 1977. Leur programme de rattrapage, commencé au début des années 80, doit encore durer de nombreuses années. Le volume de ce programme est déterminé par le montant de la taxe spéciale de « remise en état » de 10 à 35 cents par tonne de charbon, affectée à la couverture de ces dépenses. L'Allemagne, de son côté, aura eu à traiter le cas des gisements de lignite (et d'uranium) de l'ex-RDA sur un nombre d'années relativement concentrées. Quant à la Belgique, elle considère qu'elle a déjà, pour l'essentiel, dépassé la phase de l'après-mine.

c. Observations sur certaines faiblesses propres à la France

Enfin, on ne peut exclure l'effet de certains éléments de faiblesse propres à la France et que la mission a relevés.

⁹ On peut à ce titre relever que les dépenses qui seront réalisées en France pour les 5 prochaines années (ou un peu plus) seront en quelque sorte les coûts de fermeture des mines de charbon « pour solde de tous comptes », ce qui n'est manifestement pas le cas des autres pays, sauf dans l'ex-RDA.

L'analyse de la gestion par la France de ses problèmes d'après-mine met en effet en évidence un certain nombre de dysfonctionnements ou d'insuffisances propres à notre pays qu'il importe de mentionner de façon synthétique, qu'ils soient structurels ou particuliers :

▪ Des problèmes structurels et globaux :

- d'une part le fait que, les exploitants publics étant en quelque sorte les premiers, sinon les seuls, régulateurs de leurs propres dépenses d'après-mine, les dépenses transférées in fine au budget de l'Etat par le canal de leurs déficits, le mécanisme d'autolimitation des dépenses que doit normalement constituer le fait que l'ordonnateur de la dépense est celui qui la supporte en dernier ressort n'a pas pu, malgré l'existence de la tutelle, fonctionner suffisamment dans ce cas ;

- d'autre part, il est apparu à la mission qu'il manquait en France, dans le domaine de l'après-mine, un certain nombre de normes techniques et financières nationales, qui, au contraire, existent dans d'autres pays, et notamment (selon les informations obtenues oralement) en Allemagne Fédérale.

L'absence de ces normes nationales a conduit à laisser, dans des domaines comme le report de l'ennoyage du bassin ferrifère nord de la Lorraine, comme le choix à opérer entre les solutions d'ennoyage ou de remblayage dans la zone de Fontoy¹⁰, ou encore comme le mode de complètement des indemnisations en cas de sinistre, une marge de jeu sans doute trop importante aux influences ou décisions locales. Faute de disposer, fût-ce à titre indicatif, de standards nationaux, cette situation peut in fine conduire à des surcoûts, ou à tout le moins à des risques de surcoût ;

- enfin la mission n'a pu que relever, pour le déplorer, que la France, à la différence d'autres pays, n'a pas mis en jeu, sauf dans quelques cas récents, la possibilité d'obtenir des exploitants, et d'abord des exploitants privés, des garanties ou cautions externes, notamment bancaires.

Dans l'ensemble, les législations étrangères sont plus exigeantes que la réglementation française sur ce sujet, et même si la mission n'a pas eu la possibilité d'approfondir les conditions de leur mise en œuvre, il semble bien qu'elles soient, pour une bonne part au moins, effectivement appliquées, notamment dans les pays qui professent que la charge de l'après-mine doit exclusivement peser sur les exploitants et ne doit en aucun cas retomber sur l'Etat.

Il est clair qu'une situation comme celle résultant de la quasi disparition de Lormines eût pu sans doute être évitée, au moins partiellement, si des garanties de type bancaire ou des cautions de son groupe avaient été demandées en temps utile à l'exploitant.

▪ Des problèmes particuliers : trois au moins méritent enfin d'être signalés en sus du dossier Lormines :

- d'une part, l'absence de toute négociation à ce jour avec les Sarrois sur la question du partage du coût de la poursuite de l'exhaure dans le gisement charbonnier lorrain proche de la frontière, exhaure coûteuse poursuivie d'ici peu à leur seul profit ;

- d'autre part, le dossier Stocamine qui peut être potentiellement la source de surcoûts importants pour le groupe EMC/MDPA ;

¹⁰ Dans la commune de Fontoy (Moselle) un quartier comprenant une vingtaine de maisons est situé sur une zone à risque d'effondrement brutal. La sécurité des personnes y étant menacée, l'administration doit consolider les anciens travaux ou, si ce n'est pas possible ou si l'expropriation est moins coûteuse, faire procéder à cette dernière.

- enfin la question de la poursuite éventuelle après 2004 du pompage dans les concessions de l'Arbed au nord du gisement ferrifère lorrain de Briey-Longwy-Thionville.

C. Les aspects institutionnels, organisationnels et juridiques de l'après-mine : l'après mine, un sujet abordé tardivement et non encore stabilisé

La mission a dégagé à cet égard deux grandes constatations :

1. Le socle juridique de l'après mine a été mis en place tardivement

Il est apparu tout d'abord à la mission que, jusque dans les années 90, le code minier ne traitait pas, ou peu, des cessations d'activités minières, se bornant à affirmer le principe, traditionnel, que, en cas d'abandon de travaux miniers, l'exploitant est tenu d'exécuter les travaux prescrits par le préfet sur proposition du service des mines et qu'à défaut l'administration y pourvoit d'office et aux frais de l'exploitant.

Cette situation tenait au fait que le secteur minier était alors réputé porteur d'avenir et que les exploitants, présumés immortels, réglaient eux-mêmes directement les problèmes résultant de la fermeture de certains sites.

Ce n'est guère qu'à partir des années 90, à la suite notamment de l'émergence de la question de la poursuite du fonctionnement des stations de relevage des eaux dans le bassin houiller du Nord- Pas de Calais, puis des affaissements et effondrements survenus dans le bassin ferrifère de Lorraine, que la prise de conscience de l'importance du problème se fit.

Deux lois importantes furent alors votées : celle du 15 juillet 1994 posait pour la première fois le principe (probablement unique dans les pays miniers) selon lequel « l'ensemble des droits et obligations du concessionnaire est transféré à l'Etat en cas de disparition ou de défaillance de l'exploitant ».

Celle du 31 mars 1999 reprenait ces dispositions en précisant que, dans ce même cas, l'Etat est garant de la réparation des dommages miniers. En outre, elle transférait à l'Etat à la fin du titre minier les installations hydrauliques nécessaires à la sécurité (si les communes ne les avaient pas reprises en charge) ainsi que les équipements nécessaires à la surveillance des risques d'affaissement de terrain ou d'accumulation de gaz dangereux, avec une soulte de l'exploitant représentant dix années de fonctionnement de ces installations. Elle renforçait les obligations des exploitants, améliorait l'indemnisation des victimes de dégâts miniers, en particulier dans le cas de clauses exonérant l'exploitant de sa responsabilité civile, prévoyait l'élaboration de plans de prévention des risques miniers (PPRM), instaurait l'expropriation en cas de risque minier et enfin créait une agence de prévention et de surveillance des risques miniers (APSRM).

En outre, en 2002, le régime d'assurance des catastrophes naturelles fut étendu aux affaissements de terrains dus à une cavité souterraine d'origine naturelle ou humaine ou à une marnière, à l'exception toutefois des mines.

Enfin, tout récemment, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, a prévu que les propriétaires d'immeubles occupés comme résidence principale et ayant subi des dommages d'origine minière seraient désormais indemnisés par le fonds de garantie automobile (devenu fonds de garantie des assurances obligatoires), à charge pour ce dernier de se retourner vers les exploitants ou vers l'Etat.

2. Dans le cadre ainsi défini, les institutions qui constituent les acteurs actuels de l'après mine ont été constituées progressivement et leur fonctionnement n'apparaît pas toujours comme optimal

Ces institutions appartiennent à trois catégories :

- l'Etat, qui intervient dans le domaine de l'après mine sous plusieurs « casquettes » :
 - les administrations ou organismes centraux du MINEFI (DARPMI, DGEMP, CGM, mais aussi le Trésor (APE, Agence de la dette, Sous direction des assurances) et le Budget), du MEDD (DPPR), et, plus ponctuellement de certains autres ministères ;
 - les services déconcentrés (principalement les préfets, qui exercent la police des mines, et les DRIRE).
Les DRIRE, il faut le souligner, ont un rôle à la fois complexe, car situé au carrefour de nombreuses influences, et ambigu parce qu'avec des moyens humains réduits en nombre et en général sans véritable expérience minière, elles assurent à la fois les fonctions régaliennes de l'après mine mais aussi, bien souvent ; des fonctions opérationnelles pour lesquelles elles sont mal équipées et mal préparées.
- Les organismes para-administratifs, qui sont au nombre de quatre :
 - GEODERIS, groupement d'intérêt public (GIP) constitué entre le BRGM et l'INERIS, qui joue un rôle d'appui et d'expertise au profit des DRIRE, et qui a fait l'objet de critiques, notamment de la part de la Cour des Comptes, en raison de son caractère hybride, mi-administratif mi-extérieur à l'administration, mais aussi de ses lourdeurs et de son mode de management. La mission a néanmoins constaté que certains progrès avaient été accomplis récemment ;
 - GISOS, groupement d'intérêt scientifique (GIS) constitué entre le BRGM, l'INERIS et divers organismes d'enseignement supérieur et de recherche géologique et minière (l'Ecole des Mines de Paris et l'INPL/LAEGO qui regroupe l'Ecole des Mines de Nancy et l'Ecole de Géologie de Nancy), qui joue pour l'essentiel le rôle de fédérateur de la recherche-développement en matière d'après mine en France, et se présente pratiquement vis-à-vis de l'extérieur comme un organisme de plein exercice, alors que, en tant que GIS, il n'a pas la personnalité morale et n'est en fait qu'un simple contrat de coopération entre ses membres ;
 - l'APSRM, agence publique qui se met en place actuellement et n'a pas encore véritablement trouvé sa vocation ;
 - enfin l'ADEME, qui n'intervient que ponctuellement et en « supplétif » pour traiter, c'est-à-dire dépolluer, certains sites miniers orphelins ou quasi-orphelins (à Salsigne notamment).
- Les exploitants qui sont normalement responsables du traitement des problèmes post-miniers et qui, on l'a dit antérieurement, le font en général correctement, mais qui posent un problème dans deux cas :
 - lorsqu'ils vont disparaître juridiquement dans un avenir proche et connu, alors que certains problèmes post-miniers resteront à traiter : tel est le cas des exploitants

publics que sont CDF (qui doit disparaître fin 2007) et les MDPA (qui doivent disparaître fin 2009) ;

- lorsqu'ils connaissent de graves difficultés financières, cas qui ne concerne guère potentiellement que des exploitants privés : tel est le cas dans le bassin de fer lorrain de la société LORMINES qui est en liquidation amiable.

D. La question de la conservation des compétences

La mission a, au cours de ses travaux, constaté l'importance cruciale, pour la bonne gestion dans le futur des problèmes techniques de l'après-mine, de la question de la conservation des compétences humaines.

En effet, elle a d'abord relevé que les divisions sol et sous-sol des DRIRE sont, sauf exception, dirigées et constituées par des agents jeunes et peu formés - autrement que sur le tas - aux techniques minières, et qui en outre ne restent en fonction que quelques années. Cela est principalement vrai des jeunes ingénieurs appartenant au Corps des Mines, mais aussi des autres agents.

Il n'y a pas lieu de s'en étonner : les écoles des mines n'intègrent pratiquement plus ces techniques dans leur enseignement dès lors qu'elles ne conduisent plus à des débouchés attrayants en France¹¹.

Par ailleurs, les principaux exploitants miniers sont depuis de nombreuses années, compte tenu du calendrier annoncé pour leur disparition, en phase accélérée de réduction de leurs effectifs, grâce notamment aux mesures sociales spécifiques qui ont été mises en œuvre à cet effet. Aussi bien CdF que les MDPA ont aménagé la gestion de leurs ressources humaines de manière à être à effectif zéro à leurs dates respectives de disparition¹². Quant aux ingénieurs et techniciens des mines de fer en France, il n'en reste que deux ou trois en prolongation d'activité pour peu de temps.

Cette situation pose et posera encore plus dans l'avenir à l'Etat (divers pays étrangers sont dans la même situation) un difficile problème de conservation des ressources humaines minimum nécessaires pour une bonne gestion technique de l'après-mine, que ce soit dans les fonctions régaliennes, dans les fonctions opérationnelles, ou même dans les fonctions d'expertise.

E. Les éléments de « benchmarking » international et les « bonnes pratiques » des Etats étrangers

Le benchmarking auquel a procédé la mission avec le concours actif du réseau de la DREE a permis de dégager, s'agissant des pays étrangers, quelques tendances générales et certaines « bonnes pratiques ».

1. Les tendances générales

Un certain nombre de tendances générales sont apparues à la mission à la suite de ce benchmarking :

¹¹ Les seuls cycles d'études comprenant encore une formation minière sont ceux du CESMAT qui regroupe les écoles des mines de Paris, Nancy, Alès et l'école de géologie de Nancy ; mais il s'agit d'une formation permanente qui s'adresse essentiellement à des cadres miniers de pays en développement.

¹² Les effectifs du groupe CdF seront de 4500 à la fin de 2003, et ceux des MDPA de 307.

- les exploitants miniers sont de plus en plus généralement des opérateurs privés : dans de nombreux pays, ils l'ont toujours été ; dans divers autres (Grande Bretagne, Espagne, pays de l'Est notamment) d'importants programmes de privatisation sont intervenus, en général après 1990 ;

- tous les pays miniers sans exception posent comme un postulat le principe de la responsabilité première, voire exclusive, des exploitants quant à la réparation des dommages miniers et la réhabilitation des sites. **Mais, dans certains pays, cette responsabilité ne perdure que pendant une période de temps déterminée après la fermeture des mines (exemples : Afrique du Sud, Australie) ;**

- malgré tout, même dans ceux des pays où le principe précédent est présenté comme absolu et comme ne souffrant aucune exception, la collectivité nationale ou régionale est amenée en pratique à prendre en charge, fût-ce à son corps défendant, les dépenses dont il s'agit pour les mines abandonnées et orphelines. Le cas de l'Allemagne Fédérale, qui aura dépensé en 10 ou 15 ans 15 Md€ de fonds publics pour restaurer les anciennes mines de l'ex-RDA, est symptomatique à cet égard ;

- la France est néanmoins, à la connaissance de la mission, le seul pays d'économie de marché à avoir inscrit formellement dans sa loi minière une règle de transfert à l'Etat des obligations des exploitants lorsque ceux-ci sont défaillants ou ont disparu ;

- rares sont les pays de type occidental qui se sont dotés d'institutions spécialement dédiées au traitement opérationnel des séquelles post-minières.

Le cas le plus typique est cependant celui de l'Allemagne Fédérale qui a constitué trois sociétés entièrement publiques et financées sur crédits budgétaires pour la remise en état des anciennes mines de l'ex-RDA.

Les Etats-Unis d'Amérique et la Grande Bretagne ont créé, pour ce qui les concerne, et uniquement en matière charbonnière, des organismes publics nationaux qui se présentent à la fois comme des autorités minières et comme des organismes techniques de remise en état des sites miniers : l'Office of Surface Mining aux USA, la Coal Authority en Grande Bretagne. Mais, notamment dans ce dernier pays, les autorités minières recourent abondamment, en appui des organismes publics, au concours de cabinets de consultants privés spécialisés en matière minière, qui jouent un rôle d'agents de terrain mais aussi de maîtrise d'ouvrage déléguée ;

- en général, dans les pays à structure fédérale, ou s'en approchant comme l'Espagne, les problèmes miniers et post-miniers sont, en ce qui concerne les fonctions régaliennes (la police des mines et la délivrance des titres miniers, voire la législation minière) de la compétence des états fédérés ou des régions, mais souvent avec une exception pour le charbon et pour l'uranium ;

- le financement des dépenses publiques d'après-mine est assez souvent assuré dans les pays ayant encore une activité extractive (exemples : les USA, l'Australie, la Grande Bretagne, la Slovaquie, la République Tchèque) par des taxes spécifiquement affectées à ce financement, assises sur la production de minerai ou la valeur des exploitations. Certains pays, notamment les Etats-Unis, ajoutent à ce type de dispositif, dans certains Etats, des mécanismes d'assurance qui sont selon les cas privés mais dont la diffusion est obligatoire pour les compagnies d'assurances, ou parapublics, en vue d'offrir une couverture susceptible d'indemniser les victimes de dégâts miniers ;

- selon les pays, et même si les deux sujets sont intrinsèquement liés, l'intervention de la puissance publique en matière post-minières est tantôt plutôt orientée vers les

préoccupations de sécurité publique, tantôt surtout vers celles de restauration écologique et environnementale des anciens sites miniers.

La mission a eu le sentiment que, globalement, la France appartenait à la première catégorie, de même que la Grande Bretagne, mais que des pays comme les USA, le Canada, l'Australie, l'Allemagne (pour sa partie Est) et l'Espagne, pour des raisons qui tiennent notamment au fait que beaucoup de leurs mines sont situées dans des régions peu urbanisées, mettent plutôt l'accent sur les préoccupations environnementales ;

- enfin, en ce qui concerne le coût de l'après-mine pour les finances publiques, rares sont les pays dans lesquels des indications fiables et consolidées au niveau national sont disponibles sur ce point. La mission s'est néanmoins livrée pour six pays à une comparaison dont les éléments ont été antérieurement rapportés (§ I B 2).

2. Les « bonnes pratiques »

En sus des éléments exposés ci-dessus, la mission a été sensible à un certain nombre de « bonnes pratiques » constatées dans divers pays étrangers en matière de gestion des problèmes de l'après-mine. Elle en a relevé plus particulièrement cinq :

- l'anticipation le plus en amont possible des problèmes post- miniers

L'exemple le plus achevé de cette bonne pratique est sans doute constitué par le cas de l'Australie, et, au sein de ce pays, par celui de l'Etat de Nouvelles Galles du Sud.

Dans cet Etat en effet, les conditions de l'arrêt de l'exploitation minière sont prévues dès l'octroi de l'autorisation d'ouverture d'une exploitation. Cette autorisation comprend notamment un plan d'opérations minières (Mining Operations Plan, ou MOP) qui doit intégrer un volet spécifique relatif à la fermeture de la mine (Closure Plan). Dans celui-ci figurent la liste de toutes les actions qui seront menées pour remédier aux dommages causés à l'environnement et celle des opérations de remise en état jusqu'à la fermeture du site ainsi que l'évaluation de leurs coûts. De plus, chaque compagnie minière doit réaliser et fournir chaque année un audit de ses performances en matière de protection de l'environnement et de réaménagement.

- la constitution de fonds publics dédiés au financement de l'après-mine

Pour permettre le financement des opérations de réhabilitation des sites orphelins, certains pays constituent des fonds publics dédiés au financement des opérations d'après-mine. Ces fonds sont généralement alimentés par les taxes affectées dont il a été fait mention au paragraphe précédent, ou par d'autres formes de royalties versées par les exploitants. Des fonds de ce type existent notamment aux Etats-Unis, en Espagne, en Grande Bretagne, en Afrique du Sud et en Australie.

- la constitution par les exploitants de garanties ou cautions externes

Contrepartie naturelle du principe général de responsabilité des opérateurs miniers à l'égard des dommages créés par leurs activités, il s'agit là d'une des pratiques les plus systématiquement mises en oeuvre dans les Etats miniers.

Ces garanties externes, régulièrement révisées, peuvent prendre des formes variables selon les pays : principalement la caution du groupe auquel appartient l'exploitant, ou la garantie d'une banque ou d'une compagnie d'assurances.

Des dispositifs de ce type existent notamment en Grande Bretagne, en Espagne, en Allemagne Fédérale, en Australie, en Afrique du Sud, aux USA, au Canada, en Pologne.

- *la mise au point de normes nationales pour la fermeture des mines*

Ce type de dispositif concerne principalement les pays fédéraux. Dans ces pays, l'un des rôles de l'administration fédérale en matière minière ou d'environnement est souvent de fixer au plan national des normes ou standards techniques et/ou financiers, indicatifs ou obligatoires, pour la fermeture des mines. Tel est le cas notamment en Allemagne Fédérale, en Australie et au Brésil.

- *la gestion de l'archivage et la délivrance des informations*

Deux pays sont particulièrement à citer pour leurs bonnes pratiques en matière d'archivage de la documentation minière et de délivrance, notamment par voie informatique, des informations utiles aux personnes intéressées : la Grande Bretagne et les Etats-Unis (cf. dans le rapport sur les pratiques de divers Etats étrangers en matière de gestion des aspects techniques de l'après-mine, les annexes consacrées à ces deux pays).

II. LES PERSPECTIVES FUTURES ET LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

A. La maîtrise des coûts de l'après-mine pour les finances publiques doit être recherchée, tout en respectant les objectifs techniques et sociaux

1. Les dépenses prévisionnelles des exploitants publics appelés à disparaître et de l'Etat en matière d'après-mine vont s'accroître dans les dix prochaines années : scénario de base

Les dépenses futures de gestion technique de l'après-mine, estimées par CdF à compter de 2003 jusqu'à fin 2007¹³, date de la disparition de ce groupe, et celles estimées par les MDPA à compter de 2003 jusqu'à fin 2009, date de leur disparition, s'élèvent au total à environ 680 M€ (tableau 2). Ces coûts, on l'a dit, et comme c'est d'ailleurs déjà le cas depuis des années, seront à la charge de l'Etat dans la mesure où la situation nette de ces entreprises publiques, massivement négative, ne leur permettra en aucun cas d'assumer ces dépenses sans subvention ou apport de l'Etat actionnaire.

Le coût des principales dépenses à la charge directe de l'Etat est, quant à lui, estimé à environ 110 M€.

Au total, et pour les dix prochaines années, les coûts techniques de l'après-mine pour les finances publiques peuvent être évalués, sur la base des informations aujourd'hui disponibles, à environ 820 M€.

¹³ Les dépenses d'exhaure sarroise sont provisionnées jusqu'en 2012. Les dépenses de traitement des eaux et de surveillance des puits et stations arrêtés sont prises en compte jusqu'à la dixième année après leur transfert aux collectivités locales ou à l'Etat, selon le cas.

Tableau 2 : coûts (en M€) de l'après-mine technique prévus par les exploitants jusqu'à leur disparition et prévisibles pour l'Etat sur les prochaines années (environ 5 ans)

Exploitants	
Charbonnages de France	596,0 ¹⁴
Mines de Potasse d'Alsace	85,0
Sous-total	681,0
Etat*	
Bassin ferrifère nord lorrain	82,1
Péchelbronn	9,2
Autres bassins	20,0 ¹⁵
Sous-total	111,3
Ademe	27,5
Total	819,8

*Hors les dépenses de fonctionnement des services administratifs. Ne sont notamment pas pris en compte les moyens financiers prévoir dans les DRIRE pour leur permettre d'assurer la mise en place, hautement souhaitable, des PPRM.

2. Les dépenses supplémentaires probables ou potentielles.

Aux coûts prévus par les exploitants s'ajouteront vraisemblablement des coûts ou des gains supplémentaires, probables ou potentiels selon les cas, identifiés par la mission.

Les coûts ou les gains supplémentaires probables concernent principalement le relevage des eaux pour CdF, le traitement qui sera appliqué aux déchets de Stocamine pour les MDPa, et l'issue du contentieux avec la société Lormines pour l'Etat dans le bassin ferrifère nord lorrain de Briey-Longwy-Thionville.

S'agissant des coûts ou des gains supplémentaires seulement potentiels, ces derniers concernent essentiellement, outre l'éventuelle non-déductibilité de la TVA pour les deux exploitants, l'exhaure et les dégâts miniers pour CdF, les dégâts de surface et la convention de Bonn pour les MDPa, et pour l'Etat le report de l'ennoyage du bassin nord et la solution qui sera retenue à Fontoy.

Au total, il apparaît donc que le coût total de l'après-mine technique, estimé à environ 820 M€, est assez solide, puisque que la prise en compte des coûts et des gains supplémentaires probables ne modifierait guère ce chiffre.

En revanche, le solde net des coûts et gains potentiels est important puisqu'il pourrait porter le coût technique net de l'après-mine à un niveau compris entre 1300 M€ et 1700 M€ (tableau 3).

¹⁴ Dont CdF/NPDC : 111, HBL : 347, HBCM : 137. Le chiffre des HBL inclut 120 M€ d'exhaure sarroise. Le chiffre total de 596 M€ inclut par ailleurs 66 M€ de coûts de fonctionnement, 132 M€ de travaux de mise en sécurité des installations fond et jour, 61 M€ de démantèlement, 40 M€ de relevage et de traitement des eaux.

A noter que, dans le cas du bassin ferrifère de Lorraine, et à la différence du charbon, les travaux de mise en sécurité des puits et le démantèlement des installations du jour ont été soit déjà faits (par Lormines avant 1996) soit sont en cours mais supportés par des exploitants privés (Arbed).

¹⁵ Estimation de la mission compte tenu des éléments disponibles.

Tableau 3 : coûts estimés et coûts supplémentaires probables ou potentiels de l'après-mine technique évalués à ce jour (en M€)

	Coûts estimés (1)	Coûts (+) ou gains (-) supplémentaires probables (2)	Coûts probables estimés (3) = (1)+(2)	Coûts (+) ou gains (-) supplémentaires potentiels (4)	Coûts ou gains probables et potentiels (5)=(3)+(4)
EXPLOITANTS					
Charbonnages de France	596	+11	607	+263 à +393	870 à 1000
Mines de Potasse d'Alsace	85	+9 à +41	94 à 126	+168 à +194	130 à 284
Sous-total	681	20 à 52	701 à 733	+431 à +587	1132 à 1320
ETAT					
Bassin ferrifère	82,1	-21,1 à -13,1	61 à 69	+52,2 à +250,8	113,2 à 319,8
Pechelbronn	9,2		9,2		9,2
Autres bassins	20,0		20,0		20,0
Sous-total	111,3	-21,1 à -13,1	90,2 à 98,2	+52,2 à +250,8	142,4 à 349
Ademe	27,5		27,5		27,5
Total	819,8	-1,1 à 38,9	818,7 à 858,7	+483,2 à +837,8	1301,9 à 1696,5

3. Les marges possibles d'atténuation des coûts ou de meilleure maîtrise de leur évolution.

La mission, sur ce point, a distingué entre, d'une part, des mesures permanentes et de portée générale et, de l'autre, les dossiers ou problèmes particuliers qui demandent un traitement spécifique et à terme rapproché.

a. Les mesures de portée générale

Compte tenu des faiblesses relevées par elle au § I B 2, la mission a formulé quatre recommandations :

- la première consiste, si les pouvoirs publics décident de retenir l'hypothèse d'un EPIC post-minier, existant ou à créer, proposée par ailleurs par la mission pour prendre en charge les problèmes opérationnels de l'après-mine, à prévoir à titre principal un financement de ces activités par crédits budgétaires annuels (plus éventuellement des financements complémentaires apportés par les collectivités territoriales concernées par les travaux de mise en sécurité), et ce afin d'assurer une bonne maîtrise de ces dépenses par l'Etat ;

- la deuxième vise à la définition par les administrations centrales compétentes (DARPMI essentiellement) de normes technico-financières destinées à servir sinon de standards obligatoires, du moins de référence, de « mètre-étalon », dans divers domaines déjà cités antérieurement (tels que les éléments permettant d'éclairer le choix entre ennoyage ou remblaiement, le mode de détermination des indemnisations en cas de sinistre, les standards de coût des principales opérations techniques nécessaires dans les processus de réhabilitation des espaces miniers, etc.) ;

- la troisième concerne la mise en place des PPRM là où il convient d'éviter que des décisions d'urbanisme, qui ne tiendraient pas compte des risques liés aux anciennes mines, n'augmentent l'importance des risques et leur coût futur ;

- enfin, s'agissant de la présentation par les exploitants de garanties bancaires ou financières, la mission, tout en regrettant que de telles garanties n'aient pas été, sauf dans quelques cas, demandées dans le passé, recommande que, pour le futur, l'administration se montre beaucoup plus exigeante et diligente, dans ce domaine afin d'éviter des coûts potentiels futurs. Il existe encore en France un certain nombre d'exploitants privés, de taille plus ou moins modeste et de situation plus ou moins fragile, auxquels une telle demande devrait être adressée. Là aussi, un effort de normalisation devrait être effectué par l'administration centrale.

b. Les mesures spécifiques ou ponctuelles

Divers sujets ont été évoqués au cours de la mission, qui justifient une attention toute particulière, ou même des actions qu'il conviendrait d'entreprendre ou de poursuivre avec détermination. Ces dossiers sont rappelés ci-dessous :

- l'exhaure sarroise : une négociation doit absolument être entreprise sans tarder avec les Sarrois pour en réduire significativement le coût ou mettre un terme à cette exhaure ;
- l'ennoyage ou la poursuite de l'exhaure dans le nord du bassin ferrifère lorrain : une décision est à prendre très rapidement sur ce sujet ;
- le contentieux Lormines : une négociation est à poursuivre avec le liquidateur de l'entreprise et/ou le groupe ARCELOR afin d'obtenir le remboursement des frais exposés par l'Etat au titre des travaux exécutés d'office ;
- l'arbitrage remblayage ou expropriation dans les zones de type Fontoy : un effort de mise à plat complète des solutions en présence et de leurs coûts respectifs est à faire, sans arrière pensée de maximisation ou de minimisation de ceux-ci ; cet effort doit en outre s'accompagner d'un dialogue pédagogique serein mais sans complaisance avec les élus et les populations concernées ;
- le dossier Stocamine : il appelle un effort de même nature ;
- le contentieux relatif à la convention de Bonn : cette affaire est à suivre de près ;
- le transfert des installations hydrauliques ayant un rôle en matière de sécurité : une négociation ouverte est à entreprendre avec les collectivités locales. En cas de refus absolu de la part de celles-ci de reprendre lesdites stations, leur transfert à VNF pourrait constituer une solution de repli.

B. La disparition programmée des Charbonnages de France et des MDPAs exigera en tout état de cause un aménagement du dispositif institutionnel de l'après mine

La mission a, dès l'abord, recommandé de ne pas revenir sur le principe de la disparition juridique des Charbonnages de France, de l'EMC et des MDPAs, et de n'en point différer le calendrier de réalisation, largement annoncé et préparé : respectivement fin 2007, fin 2005 et fin 2009.

Cette condition étant présumée remplie, elle a traité séparément de chacune des principales fonctions à assumer en matière d'après mine et examiné pour chacune d'entre elles les diverses hypothèses ou scénarios possibles d'évolution, en appréciant leurs avantages et inconvénients respectifs et en tenant compte des enseignements du benchmarking international.

1. Les différentes fonctions à assumer et leurs scénarios possibles d'évolution

a. Les fonctions régaliennes.

La mission a examiné deux scénarios possibles :

- le statu quo aménagé ;
- la constitution d'un Service à compétence nationale, plus ou moins inspiré du modèle britannique de la Coal Authority, ou du précédent français de l'Autorité de Sécurité Nucléaire.

b. Les fonctions opérationnelles

La mission a analysé 6 hypothèses :

- l'exercice de ces fonctions directement par les DRIRE, avec, le cas échéant, délégation de certaines missions à des consultants extérieurs selon le modèle britannique ;
- l'exercice de ces fonctions par un Service à compétence nationale ;
- leur transfert à l'INERIS ou au BRGM ;
- leur transfert à la structure résiduelle d'un des exploitants publics préexistants, après la fin des activités de celui-ci ;
- leur transfert à l'APSRM ;
- leur transfert à une structure nouvelle créée ex nihilo, structure pour laquelle la formule de l'EPIC serait certainement la plus appropriée.

c. Les fonctions d'expertise et de recherche

La mission, après mûre réflexion, a d'abord opté pour le maintien de la formule de GIS pour le GISOS. Elle a alors examiné quatre scénarios pour les fonctions d'expertise et recherche :

- le statu quo aménagé ;
- un plus grand développement des synergies entre GEODERIS et le GISOS et leur ouverture progressive à l'économie de marché sans remise en cause des moyens affectés à la France, et notamment à la Lorraine ;
- le rassemblement des activités d'expertise et de recherche en matière post-minières soit au BRGM, soit à l'INERIS ;
- l'exercice direct des fonctions d'expertise et de recherche par l'EPIC post-minier proposé par la mission pour prendre en charge les activités techniques opérationnelles de l'après mine.

d. Les fonctions de conservation des documents techniques miniers nécessaires à l'après-mine.

Ces fonctions, très importantes en matière d'après mine, ont fait l'objet de trois hypothèses :

- la remise des archives minières, du moins pour celles qui ont ou sont susceptibles d'avoir le caractère d'archives publiques, à l'administration des archives (direction des Archives Nationales) et leur conservation par celle-ci ;
- leur transfert intégral à l'APSRM par une disposition législative d'élargissement de la loi du 31 mars 1999, mais sous le contrôle de l'administration des archives ;

- leur transfert à l'EPIC post-minier proposé par la mission (ou à une filiale dédiée à l'après-mine), sous le contrôle de l'administration des archives.

e. Les fonctions d'intermédiation et le rôle de l'APSRM

Sur ce point, la mission a réfléchi à l'évolution possible de cette fonction (cf. § 2 ci-dessous).

2. Les recommandations de la mission

Au terme de cet examen des diverses solutions possibles d'évolution et d'attribution de chacune des grandes fonctions de l'après mine, la mission a, pour ce qui la concerne, formulé les recommandations suivantes :

- Les fonctions régaliennes

Sur ce point la mission recommande de maintenir en l'état le dispositif actuel, tout en précisant bien le nombre, la nature et la portée de ces fonctions et de veiller à n'en confier aucune à GEODERIS, ou à tout autre organisme d'expertise.

- Les fonctions techniques opérationnelles

Sur ce point la mission recommande :

- de transférer ces fonctions à un établissement public industriel et commercial existant ou à créer (ou à une filiale spécialisée d'un EPIC existant) :

...qui n'assurerait, en matière d'après-mine, que ces fonctions, à l'exclusion de toute autre mission à caractère social, financier, contentieux (sauf exceptions limitées sur ces deux derniers points) ou de réhabilitation économique ou urbaine, mais en y incluant la fonction archivage ;

... qui monterait en régime à partir de 2004, selon un calendrier annoncé publiquement ;

...qui serait susceptible de recruter des personnels (techniciens et ingénieurs), issus des anciens ou actuels exploitants, selon des contrats de travail de droit commun ;

...qui serait, pour ces activités, financé sur crédits budgétaires, complétés le cas échéant par des financements provenant de certaines collectivités territoriales pour des opérations les intéressant ;

- dans ce cadre général, la mission recommande aux ministres de confier ces fonctions au BRGM.

Si cette solution ne pouvait être mise en oeuvre, la création par la loi d'un EPIC nouveau spécialement dédié aux fonctions en cause pourrait, malgré ses inconvénients, être retenue.

- Les fonctions d'expertise et de recherche

Sur ce point la mission recommande une modification du statut juridique de GEODERIS et le développement de plus grandes synergies entre ce groupement (expertises et études) et le GISOS (recherche), selon un dispositif juridique qu'elle n'a pas déterminé de façon précise, mais qui devrait favoriser le développement au sein de ces entités d'une culture et de méthodes de gestion plus entrepreneuriales, faciliter les contacts internationaux et encourager l'exportation d'un savoir-faire et de compétences pour lesquels la France dispose certainement d'un très bon niveau.

En revanche, la mission ne recommande pas que la structure chargée des fonctions techniques opérationnelles exerce directement les activités d'expertise et de recherche en matière post-minière.

- La fonction de conservation des documents techniques miniers nécessaires à l'après-mine

Sur ce point, la mission recommande le transfert de cette fonction, sous certaines conditions et sous le contrôle de la direction des Archives de France, à l'EPIC post-minier (ou à sa filiale dédiée à l'après-mine).

- La fonction d'intermédiation et le rôle de l'APSRM

La mission recommande de transposer au cas des anciens bassins miniers la mise en place, prévue récemment par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, de comités locaux d'information et de concertation proches du terrain, pouvant faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises et dotés par l'Etat des moyens de remplir leur mission. Elle note que des initiatives allant dans ce sens ont déjà été prises dans certains bassins où l'après-mine pose des problèmes importants. Elle estime que l'information et la concertation sur ces sujets doivent être organisées très près du terrain, en particulier dans la phase d'élaboration des PPRM.

Dès lors que les fonctions de conservation des documents techniques seraient confiées en totalité à l'EPIC post-minier (ou à sa filiale dédiée à l'après-mine) et où la fonction d'intermédiation serait exercée selon les modalités proposées à l'alinéa précédent, il pourrait, selon la mission, être mis un terme à l'APSRM qui, manifestement, a du mal à trouver sa place dans le paysage de l'après-mine , notamment parce que sa mission de participation à la préparation des mesures de prévention (et d'abord des PPRM) ne peut que très difficilement être exercée par un établissement national.

- La mission a enfin développé, à titre complémentaire, certaines considérations juridiques sur les liens entre le système assurantiel et les risques miniers et sur la possible convergence à long terme des divers régimes de responsabilité et d'indemnisation des dégâts provoqués par les gîtes de substances minérales ou fossiles renfermés dans le sein de la terre ou existant à la surface de celle-ci.

C. La conservation des compétences doit être recherchée dans le cadre de la structure opérationnelle post-minière proposée par la mission

La mission a indiqué précédemment l'intérêt crucial qui s'attache à ce qu'un certain nombre de compétences humaines nécessaires à une bonne gestion technique des problèmes d'après-mine soient, après la disparition des deux grands exploitants publics, préservées au bénéfice de l'Etat, c'est-à-dire des fonctions opérationnelles, mais aussi régaliennes et d'expertise.

Elle a, avec l'assistance de CdF et des MDPa, dressé la « cartographie » des métiers techniques d'origine minière dont les fonctions en cause auront besoin après cette disparition et le nombre des postes concernés.

Au total, l'examen de la situation des divers bassins miniers conduit à évaluer de la façon suivante les besoins futurs en personnel pour les diverses fonctions techniques liées à l'après-mine :

- pour les tâches régaliennes (DRIRE), entre vingt cinq et trente personnes ;
- pour les tâches d'expertise (GEODERIS), entre vingt et trente personnes pendant une dizaine d'années, puis moins par la suite ;
- pour les tâches opérationnelles, une montée en puissance progressive depuis une dizaine de personnes dans l'immédiat jusqu'à une bonne quarantaine de personnes¹⁶ dans deux à trois ans.

Ces besoins devraient décroître ensuite progressivement pour se stabiliser à une vingtaine de personnes¹⁷.

Ces estimations seraient à corriger si la structure opérationnelle devait être chargée de la poursuite de l'exhaure sarroise, du maintien en état des installations de Stocamine ou de la poursuite de l'exhaure dans les concessions de l'Arbed au nord de la Lorraine.

Si la mission a recommandé que cette structure opérationnelle soit un EPIC, existant ou à créer, c'est afin, notamment, de rendre possibles ces recrutements sous la forme de contrats de travail de droit commun.

¹⁶ 6 à 8 par grand bassin, une dizaine pour l'ensemble des autres régions et pour les fonctions administratives et de management, et une dizaine pour la fonction archivage et délivrance des informations.

¹⁷ Si les demandes d'information sur les anciens travaux devaient se développer pour atteindre le rythme constaté en Grande Bretagne (540 000 par an), il faudrait rajouter jusqu'à une cinquantaine de personnes à ces chiffres.

CONCLUSION

En conclusion, la mission souligne l'importance des questions qui lui ont été soumises par les ministres en matière d'après-mine.

Des réponses à ces questions dépendra en effet largement la façon dont l'Etat, qui exerce déjà, notamment en Lorraine, les responsabilités de l'après-mine que le législateur a décidé de lui confier, les exercera demain sur une base plus large encore.

C'est à cette condition que, après deux siècles d'intense activité minière, la France pourra dépasser dans la sérénité cette phase essentielle de son histoire économique et sociale, phase à laquelle la nation toute entière doit tant et qui a marqué d'une empreinte durable la vie de grandes régions et les souvenirs de générations entières.

Il a paru essentiel à la mission que la disparition, maintes fois annoncée mais aussi souvent reportée, des anciens exploitants dont les noms font et feront encore longtemps partie du patrimoine socioculturel du pays, soit maintenant effectivement traduite dans les faits aux dates prévues, de façon ordonnée mais irréversible, afin que, justement, la page soit tournée sans retour possible en arrière.

Mais il est non moins essentiel que cette disparition ne signifie pas que les problèmes techniques de l'après-mine - prévention des risques, surveillance et mise en sécurité des sites, réparation des dégâts miniers et traitement des séquelles de toute nature etc.- qui existeront encore après elle, pas plus d'ailleurs que les problèmes sociaux et de réhabilitation économique des anciens bassins miniers, soient ensuite laissés à l'abandon faute d'institutions et de moyens financiers suffisants mais raisonnables pour les identifier et les prendre en charge.

La France s'est heureusement dotée d'une législation qui est probablement l'une des plus complètes au monde pour traiter ces problèmes. Le temps est maintenant venu qu'elle fasse un effort d'une nature différente mais de même ampleur pour, tout en assurant la maîtrise des coûts de l'après-mine pour les finances publiques, mettre en place ou compléter les outils institutionnels qui seuls donneront à cette législation sa véritable efficacité pratique, permettront le maintien des compétences humaines nécessaires et donneront à notre pays, dans ce domaine, l'audience internationale à laquelle il peut légitimement prétendre.

A Paris, le 12 novembre 2003

Philippe DUMAS

Dominique PETIT

Patrice MOURA

Pierre PALAT

ANNEXES

LETTRE DE MISSION

*Le Ministre de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie*



Le Ministre délégué à l'Industrie

Paris, le 12 MAI 2003

Monsieur le Chef de Service, Monsieur le Vice-Président,

A la suite de la mission de l'Ingénieur Général Petit en 1997 sur la maîtrise des séquelles techniques à long terme des exploitations minières, les pouvoirs publics ont arrêté un ensemble de mesures qui s'inscrivent dans le cadre de la préparation de « l'après-mines ».

Sur le plan législatif et réglementaire, ce dispositif s'appuie sur la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 et ses quatre décrets d'application, notamment celui relatif à la création de l'agence de prévention et de surveillance des risques miniers.

Ce dispositif est complété sur le plan technique par la création du groupement d'intérêt public GEODERIS destiné à fournir un appui technique aux DRIRE, en charge des procédures d'arrêts des travaux miniers, et par la mise en place d'un pôle européen de recherche, le GISOS.

Il apparaît aujourd'hui que l'activité minière en France sera amenée à évoluer rapidement. Anticipant sur le calendrier initialement prévu, les Charbonnages de France devraient arrêter toute exploitation minière en juillet 2004. En ce qui concerne la potasse, l'incendie survenu dans les installations voisines de STOCKAMINE le 10 septembre 2002 a contraint les MDPA à arrêter à cette date l'exploitation de la mine.

Dans la mesure où la disparition de ces deux entreprises devrait intervenir pour Charbonnages de France à la fin de 2007 et pour les MDPA à un date proche non encore déterminée, ces opérateurs vont être rapidement appelés à consacrer l'essentiel de leur activité aux travaux de mise en sécurité des anciens sites miniers, préalable nécessaire à la renonciation aux concessions.

Dans cette perspective, nous vous demandons tout d'abord de vérifier les évaluations réalisées par Charbonnage de France et les MPDA concernant les travaux à réaliser au-delà de leur disparition, le calendrier de réalisation et l'échéancier annuel des moyens budgétaires et humains à mobiliser avant et après leur disparition.

Au-delà de la situation particulière de ces deux entreprises publiques, nous vous demandons également d'évaluer l'ensemble du dispositif institutionnel et organisationnel mis en place pour la gestion de « l'après-mines ». Vous formulerez des recommandations pour en améliorer l'efficacité et en assurer la pertinence à terme. Vous examinerez en particulier le rôle et l'articulation des différentes structures existantes entre elles (les DRIRE, GISOS, GEODERIS, l'agence de prévention et de surveillance des risques miniers, récemment créée). A cet effet, vous prendrez notamment en compte les observations faites par la Cour des comptes en 2002 sur le fonctionnement de GEODERIS.

Nous souhaitons disposer de votre rapport d'ici le 15 septembre 2003.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Chef de service, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Francis MER

Monsieur Thierry BERT
Chef du service de l'Inspection Générale des Finances
TELEDOC 335
139 rue de Bercy
75575 PARIS Cedex 12

Nicole FONTAINE

Monsieur Rodolphe GRIEF
Vice-Président du Conseil Général des Mines
TELEDOC 333
139 rue de Bercy
75572 PARIS Cedex 12

INSTITUTIONS ET ORGANISMES RENCONTRES DANS LE CADRE DE LA MISSION APRES-MINE¹⁸

1. Parlementaires et élus locaux :

11 sénateurs, députés et/ou maires de grandes villes de régions minières

2. Administrations centrales et cabinets ministériels :

Cabinets MINEFI (cabinets de M. Mer et de Mme Fontaine)

DGEMP

DARPMI

TRESOR (APE et sous-direction des assurances)

BUDGET

MEDD : DPPR

3. Organes d’audit et de contrôle :

Cour des Comptes

Contrôle d’Etat (CdF, MDPA, INERIS/GEODERIS/ADEME)

Commissaires aux comptes : BDO-Gendrot, PWC-BEFEC

4. Administrations territoriales :

Préfets : Lorraine, NPDC, Bretagne

DRIRE (6 DRIRE : Lorraine, NPDC, Alsace, PACA, Bretagne, Pays de Loire)

Agent comptable GEODERIS

5. Exploitants miniers :

CDF/HBL/HBCM

EMC/MDPA

COGEMA

6. Organismes d’expertise et de recherche :

BRGM

INERIS

Ecole des Mines de Paris

GEODERIS

GISOS

7. Organismes professionnels :

FFSA

FGAO

CCR

¹⁸ Les réunions de travail mentionnées dans ce document ayant en général réuni de nombreux dirigeants et responsables des institutions et organismes rencontrés, le détail nominatif des personnes ayant participé à ces réunions n’est pas indiqué.

8. Autres :

APSRM

ADEME

VNF¹⁹

Inspection Générale des carrières de la Ville de Paris

9. Grande Bretagne, Espagne, Allemagne Fédérale, Belgique :

Voir les comptes rendus des visites dans ces pays en annexe au rapport relatif aux pratiques de divers Etats étrangers en matière de gestion des aspects techniques de l'après-mine.

¹⁹ Contact téléphonique.