



Alors que les consultations pour composer le deuxième gouvernement "Valls" se poursuivent. Le retard dans l'instruction des demandes liées aux permis d'hydrocarbures augmente quasi journalièrement. Les procédures juridiques afférentes prennent de l'ampleur et menacent l'intérêt public. Au-delà des personnalités qui vont porter la politique énergétique nationale, la question de la doctrine autour des hydrocarbures des sous-sols français doit maintenant être résolument tranchée vers un XXIème siècle décarboné.

Par AlainR, le 26.08.2014, ce billet n'engage que l'auteur.

Quel que va être le ou les ministres en charge des mines d'hydrocarbures dans le prochain gouvernement il va devoir très rapidement apurer un dossier difficile et peu médiatisé ; celui du retard chronique de l'administration dans l'instruction des demandes liées aux permis d'exploration d'hydrocarbures.

Ce retard provient d'une doctrine inadaptée aux réels enjeux actuels de notre Pays et du cruel manque de moyens des services. Ce retard a récemment été considérablement aggravé par la suspension de ces instructions début 2011 puis par le refus motivé des ministres en charge, de signer les arrêtés octroyant ou rejetant ces demandes. Bien qu'ambitieuse et résolument moderne la double titulature ministérielle ; écologie et industrie, sur ce dossier depuis le milieu de la présidence de Nicolas Sarkozy, a complexifié et donc alourdi ces procédures. La volonté était louable mais pas novatrice ; nombre d'autres nations avaient déjà associé l'énergie et le climat au sein d'un même ministère. La particularité française est d'avoir instauré des co-signatures sur les titres miniers d'hydrocarbures. Les ingénieurs polytechniciens qui façonnent la politique énergétique française ne pouvait pas laisser partir totalement l'énergie loin de Bercy. Mais la véritable question derrière cet épisode qui vient pimenter un peu plus un quinquennat Hollande difficile, est celle de la place des hydrocarbures indigènes dans le mix énergétique français. Plus avant, c'est bien la doctrine nationale de l'exploration et de l'exploitation, des mines d'hydrocarbures qu'il convient de revoir sans délai. Ce système de gestion et de prospective est porté par la corporation des X-Mines pour ne pas les nommer, lesquels occupent nombre de postes clés tant dans le public que dans le privé. La réforme attendue et constamment repoussée du code minier n'a, en l'état actuel de nos connaissances, pas pris en compte cette réorientation à nos yeux nécessaire, de cette politique nationale d'utilisation des ressources hydrocarbonées du sous-sol français.

La nomination d'un ministre ne suffira pas ; il convient de prendre dans l'immédiat des mesures temporaires fortes pour sortir l'Etat de cette situation difficile. Puis dans l'axe de la Transition énergétique d'avoir le réel et ambitieux courage d'associer efficacement énergie et climat en perspective de la COP21 Paris 2015. **Poursuivre dans l'élan actuel serait une erreur dont les impacts réels seront supportés par les générations futures.**

L'écologie variable d'ajustement du président Hollande

Malgré une communication bien orchestrée depuis le [14 septembre 2012](#) et dernièrement incarnée par Mme Royal, le volet environnemental de la politique de l'actuel Président de la République a toujours été commenté par les experts comme le parent pauvre du quinquennat. Ce matin [Terraeco](#) dressait un constat accablant de la situation en appelant à "...une vision à long terme et moderne qui conjugue solidarités, audace économique et transition énergétique...". Le projet de loi sur la Transition énergétique présenté récemment par la ministre de l'Ecologie, du

développement durable et de l'énergie, MEDDE, a été analysé par ces mêmes experts comme en net retrait par rapport aux engagements de campagne du candidat Hollande. Candidat qui avait pris soin par l'accord électoral des législatives, post-présidentielles de 2012, de s'assurer du soutien des écologistes à l'Assemblée Nationale. Hélas, d'atermoiements en reculades ces annonces ont aujourd'hui fait long feu et ont produit en cascade des effets délétères peu visibles mais durables. Exit Nicole [Bricq](#) sur fond d'intérêts industriels et économiques pour l'outre-mer. Exit Delphine [Batho](#) dont les lobbies ont ouvertement annoncé le départ avant son limogeage. Exit enfin Philippe [Martin](#) lequel a pourtant, sur les "gaz de schiste", obtenu des résultats conformes à la parole présidentielle. Pourquoi donc s'être séparé début avril dernier, d'un serviteur de l'Etat qui n'a jamais manqué à ses devoirs ?

Deux dossiers difficiles à manier mais très régaliens minent cette Transition ; le nucléaire et les "gaz de schiste", voir [Le Monde](#). Nous consacrons ce billet à ces derniers et plus largement à la place de l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures en France.

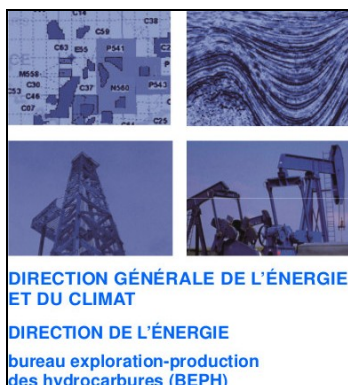
Quel poids, l'extraction des hydrocarbures, a-t-elle dans l'économie française ?

D'après la [note de 2013](#) (chiffres de 2012) de la Direction de l'énergie un peu moins de 30 millions d'euros pour les redevances, hors impôts sur les sociétés, cette dernière valeur étant très difficile à connaître. Les [recettes 2012](#) du budget 2013 s'élevaient à un peu moins de 400 milliards. Soit un ratio, très brut, des hydrocarbures de 0,075. A cette (trop) rapide comparaison il convient d'ajouter le coût de l'appareil d'Etat responsable des procédures d'instruction, d'octroi, de contrôle et éventuellement de sanction des activités d'exploration et d'exploitation, E&E, des mines d'hydrocarbures. Lui aussi très difficile à chiffrer. Mais l'ordre de grandeur est là... tout ça pour ça ?

En métropole, la [décision de constitutionnalité](#) prononcée le 13 octobre 2013, de la loi du [13 juillet 2011](#) interdisant la fracturation hydraulique que nous nommerons hydrochimique, a, pour l'instant, réorienté l'offensive des explorateurs de gisements potentiels. Leur démarche actuelle est la préemption du plus de surfaces possible permettant des recherches de mines d'hydrocarbures, en attendant une inflexion législative par d'[hypothétiques alternatives](#) à la fracturation hydrochimique et la progression du prix du baril. Les titulaires de permis potentiellement "non conventionnels" (qui visent des couches géologiques trop compactes pour être exploitées classiquement) qui n'ont pas été abrogés en octobre 2011, usent de toutes les possibilités d'un code minier réécrit début [2011](#) et très en leur faveur, pour conserver leurs droits d'exploration le plus longtemps possible.

En outre-mer et surtout à l'offshore, les inquiétudes sont plus vives et ce ne sont pas les récentes informations montrant la [relance](#) de l'exploration des gisements en mer notamment dans l'ultra profond qui peuvent nous rassurer. Dans ce dernier domaine, la fiscalité et donc l'abondement du budget de l'Etat est encore plus incertain.

La doctrine française de l'E&E des hydrocarbures



Elle se résume en une phrase issue du [site](#) du MEDDE : "...Afin de réduire notre dépendance énergétique (...) les pouvoirs publics ont accordé des permis de recherches d'hydrocarbures....".

Qu'il est utile de compléter par : "...La France est dépendante à 99 % des importations pour sa consommation de pétrole (...) 98 % du gaz consommé en France est importé...".

Depuis le sortir du second conflit mondial, les bassins sédimentaires et les marges du littoral français sont régulièrement explorés. Les [données](#) issues de ces recherches sont, pour la plupart, en accès public. Aucune découverte conventionnelle rentable n'a été effectuée depuis plus de trente années, alors que l'activité d'exploration n'a pas baissé. Les gisements conventionnels connus sont maintenant essorés par des techniques de récupération avancée, dites [E/IOR](#), euphémisme qui cache l'emploi de stimulations et d'injections de polymères synthétiques ainsi que de surfactants pour optimiser la désorption des hydrocarbures. Les concessions dernièrement attribuées ont quasiment toutes déjà été exploitées et leur reprise produit des hydrocarbures avec un taux de rendement énergétique inférieur à 2 (1 unité d'énergie consommée pour 2 extraites). En 2012 ([données 2013](#)) "*...La baisse de la production nationale s'explique notamment par la diminution de la production des six plus importants gisements français...*", tendance baissière déjà constatée les années précédentes. Le spectre contraint de la production nationale n'a jamais permis aux exploitants, aussi titulaires de permis de recherche, de réserver des découvertes pour l'avenir. *A contrario* de zones richement productives tels les Etats du Golfe Persique pour ne prendre que cet exemple.

La présence en France de "juniors" dans les segments courts de l'amont et l'aval pétrolier n'est possible qu'en raison du maintien actuel du prix du baril autour de cent dollars américain, USD, ainsi que par le recours systématique à des techniques E/IOR toujours plus invasives. Tous les analystes s'accordent d'ailleurs sur des prévisions de ce prix à court et moyen terme, immanquablement à la hausse. La multiplicité de demandes émises par des "start up" est un sérieux indicateur des visées non conventionnelles de spéculateurs dont certains n'ont aucune notion peu ou prou, des bonnes pratiques de l'exploration pétrolière ; seul compte le profit rapide et qu'importe les externalités. Rappelons que dans sa décision supra du 13 octobre 2013, le Conseil Constitutionnel à rappelé, à son considérant n°17, que "*...les autorisations de recherche minière accordées dans des périmètres définis et pour une durée limitée par l'autorité administrative ne sauraient être assimilées à des biens objets...*". Pourtant l'octroi par l'Etat d'autorisations d'explorer "*...les gîtes contenant des substances de mine (d'hydrocarbures, nda)...*" selon la terminologie officielle, se traduit toujours en émissions d'actifs de sociétés, vendables et échangeables, éventuellement sur une place d'échange, si la société est coté en bourse. Les permis d'exploration deviennent donc *de facto* des valeurs marchandes. Le jeu des cessions/acquisitions (farm-in/out) tisse un écran entre le ou les titulaires, l'opérateur et la société civile qui peine à comprendre, voir ci-dessous.

Est-ce bien là l'usage qu'un Etat Nation tel que le notre, entend faire des ressources de son sous-sol ? La logique sous-tendue par le résumé doctrinal ci-dessus est donc purement rhétorique et ne peut convaincre. Si les hydrocarbures indigènes ont un avenir en France ce sera uniquement POUR et PAR la fracturation hydrochimique ou l'un de ses avatars tout aussi dangereux à court, moyen et long terme. Et cet éventuel avenir ne sera qu'au profit de la sphère privée, laissant -dans l'état actuel de la législation minière- l'après mine à la charge de l'Etat et des collectivités, ce qui est et demeurera inacceptable.

Un peu d'Histoire

Issu de la loi Impériale de [1810](#), le code minier agrégé en 1958 et refondu en [2011](#), a incorporé les gisements d'hydrocarbures au régime des mines, avec quelques aménagements prenant en compte les spécificités de ces ressources.

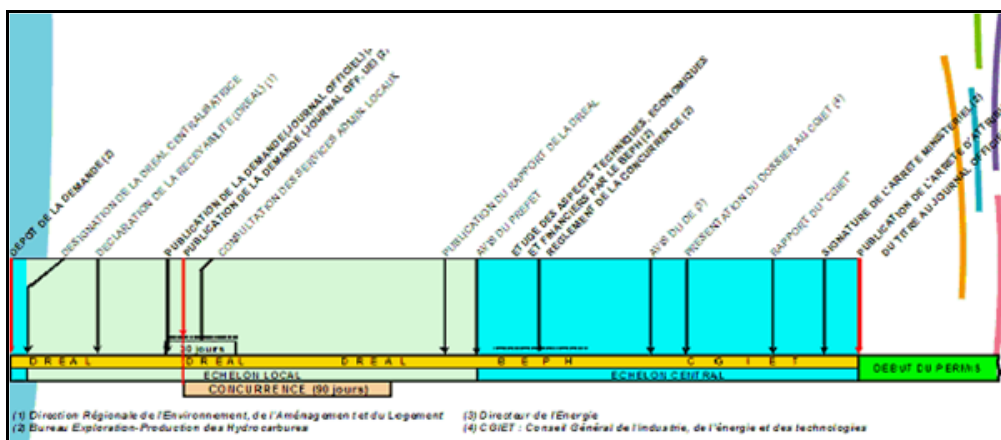
Le principe français est celui de l'[offre](#) permanente de surface libres de droits. Les pétitionnaires peuvent donc à tout moment présenter leurs demandes avec un "[cahier des charges](#)" minimal dont l'engagement financier n'est pas toujours, et de loin, respecté. C'est du pain béni pour les spéculateurs qui s'enorgueillissent dans les bilans qu'ils présentent à leurs actionnaires de "détenir" des permis français. Le potentiel de ces surfaces à l'exploration décliné en ressources et réserves est coté par des cabinets spécialisés. Les macro évaluations de l'Agence internationale de l'énergie sur ces potentiels sont basées sur des calculs à peine plus fiables que des règles de trois mal taillées. Ces estimations ont d'ailleurs été dernièrement réévaluées significativement à la baisse à partir de la très rapide chute de production des champs non conventionnels Nord-américains.

Mais la position officielle française n'intègre toujours pas ces données modernes dans une équation basée historiquement sur une volonté bonapartiste surannée... pourquoi ? La corporation conduisant la politique énergétique française et ses satellites y auraient-ils un

intérêt ? Pourtant l'Etat c'est nous ; les citoyens et le sous-sol de la Nation est bien le nôtre !

En 1980 la fiscalité sur l'extraction des hydrocarbures à été alignée sur celle généralement constatée dans les pays émergents qui sont contraint par la Banque mondiale et le Fond monétaire international à brader leurs ressources nationales sur l'autel de la croissance. En 1994, la transposition de la Directive européenne 94/22CE dans ce code a notamment supprimé l'enquête publique et l'étude d'impact de la procédure de délivrance des permis d'exploration, simplifié l'acte d'octroi d'un décret en Conseil d'Etat (Conseil des ministres) à un arrêté ministériel délégué à un haut fonctionnaire. Aussi, elle a introduit l'obligation de concurrence internationale sur ces projets. Ceci a privé les citoyens et les élus locaux de la plus élémentaire information ainsi que de la participation aux décisions sur des activités ayant une incidence notable sur leur environnement. Mais encore considérablement augmenté le volume de travail du Bureau exploration et production des hydrocarbures, BEPH, qui dépend du MEDDE. Parallèlement des communications dans "Oil & Gas journal", l'organe de l'Association internationale des géologues pétroliers, AAPG, -le lobby mondial- telle que celles de oct94 et de mar95, ont vanté l'attractivité retrouvée du potentiel des gisements français. Attractivité notamment pour les roches-mères uniquement exploitables par des procédés non conventionnels. Ces articles ont aussi annoncé des délais d'instruction raccourcis et des procédures d'octroi moins exposées au regard citoyen...

Ainsi dès le début des années 2000 des permis visant expressément et exclusivement ces couches géologiques compactes du sous-sol profond où ont été générés -et où une part significative est toujours piégée- les hydrocarbures, ont été délivrés. Ces arrêtés ministériels ont alors été signés, comme depuis fin 1996, par des hauts fonctionnaires ayant délégation du ministre en charge des mines d'hydrocarbures. Jusqu'à ce que fin 2010 les citoyens et les élus alarmés par les impacts délétères, maintenant avérés et reconnus, de la fracturation hydrochimique à grande échelle en Amérique du Nord se soient légitimement élevés contre les permis "Borloo". Prise de conscience qui a conduit à l'abrogation en octobre 2011 de trois de ces autorisations sur des dizaines reconnues et déjà octroyées ainsi qu'en demande.



© BEPH 2011

En 2012 le synoptique ci-dessus, d'instruction des demandes a été retiré du site du MEDDE. En effet, depuis plusieurs années le BEPH était incapable de tenir les délais réglementaires d'instruction. En amont les services déconcentrés en région (DRIEE, DREAL et DEAL) prenaient aussi du retard. Concomitamment le Groupe de travail mensuel de la Section régulation ressources du Conseil général de l'économie de l'industrie, de l'énergie et des technologies, GT/SRR/CGEIIET, fait régulièrement remarquer à l'"administration"... le BEPH donc, que nombre de demandes présentées pour avis ont dépassé ces délais et que des décisions implicites de rejet étaient donc formées. De même, les "sages" de Bercy regrettent tout aussi régulièrement que les dossiers présentés ne soient pas totalement aboutis obligeant à des renvois ultérieurs et donc à l'aggravation des retards déjà constatés.

Aujourd'hui où en est-on ?

Face à la légitime fronde populaire qui enflé depuis décembre 2010 en région suite à la prise de conscience notamment des permis "Borloo", en février 2011 les ministres en co-charge des mines

d'hydrocarbures [suspendent](#) l'instruction des permis jusqu'aux conclusions de plusieurs [rapports](#). Mais le sujet devient un brûlot national qui conduit après des turpitudes, au vote puis à la promulgation de la loi du 13 juillet 2011. Malgré ces efforts la majorité d'alors perd, pour de nombreuses autres raisons... la présidentielle de 2012 et bien que l'instruction des demandes a repris mi-2012, les différents ministres qui se succèdent à l'Hôtel de Roquelaure refusent, à juste titre, de signer les projets d'arrêtés d'octroi, de mutation et de prolongation, qui s'entassent alors au MEDDE. A juste titre... car Mme Batho puis M. Martin ont d'une part attendu la décision du Conseil constitutionnel à la Question prioritaire de constitutionnalité de la loi ci-dessus, finalement acquise le 13 octobre 2013. Et d'autre part ces deux ministres ont toujours affirmé avoir l'assurance que la réforme du code minier annoncée en juillet 2012 était une priorité du Gouvernement qui déboucherait rapidement à un débat parlementaire et donc à un nouveau code moderne dès mi-2013... Les ministres souhaitaient donc se prononcer sur ces demandes après ces deux importantes échéances afin de bénéficier d'une sécurité juridique optimale. Mais si la loi est maintenant constitutionnelle, cette [réforme](#) est devenue un serpent de mer furtif. Une présentation officielle de ce projet a été effectuée le [6 février 2013](#) en Conseil des ministres, puis... Tant et si bien que de nombreux [appels](#) pressent depuis le début 2014 l'Exécutif à ne pas recourir aux ordonnances pour réformer ce code ! En l'état de nos connaissances le projet de loi issu du groupe de travail Tuot tente de se conformer à l'[article 7](#) de la Charte constitutionnelle de l'environnement mais par des contorsions de forme ridicules et inopérantes (consultation électronique...) eu égard au spectre et à la durabilité des impacts potentiels des projets pétro-industriels.

Les procédures d'instruction des demandes sont régies par [décret](#) selon le principe du rejet implicite à l'issue de la période d'instruction. Ensuite ce sont les textes définissant les relations entre l'administration et ses usagers qui s'appliquent. Puis enfin le code de justice administrative.

Les pétitionnaires et titulaires n'en restent donc pas là. La France étant un Etat de droit, face au silence de l'administration à leurs demandes de motivation formelles des rejets implicites, ils usent de la législation devant la Juridiction administrative. Ainsi des dizaines de procédures juridiques enjoignent maintenant l'Etat à prendre des décisions explicites et motivées, voir =>. Selon nous, la situation est, à ce jour critique.

Philippe Martin et sa directrice adjoint de cabinet ont [fin 2013](#), courageusement fait face au lobby intérieur et obtenu l'arbitrage permettant au ministre de prononcer le [19 octobre 2013](#) le rejet, de sept demandes de mutation et prolongation de certains des permis ci-dessus. En février dernier d'autres rejets étaient finalisés. Depuis... plus rien ! Mais les injonctions et [astreintes](#) demeurent et... courent !

Encore une fois, pourquoi s'être séparé d'un ministre incarnant efficacement la parole présidentielle en la matière ?

La [transparence](#) imposée dès juin 2012 par Mme Bricq s'effrite ; certaines pages du site du MEDDE tardent à être actualisées, des données nous semblent erronées et d'autres ont tout simplement disparu. Le dialogue noué en septembre 2012 autour de la première Conférence environnementale puis relancé fin 2013 est plus qu'au point mort. Les procédures juridiques enflent et se multiplient. Mais la mise en oeuvre de cette doctrine par le BEPH, se poursuit !

Demain que faire ?

- Reprendre et poursuivre sur les brisées de Philippe Martin en associant l'expertise citoyenne à une "task force" ministérielle et administrative afin, dans l'intérêt public, d'apurer le retard d'instruction de ces demandes en rejetant toutes celles qui visent de façon à peine déguisée des gisements non conventionnels. Les pétitionnaires pourront toujours concourir à nouveau selon le système réformé, voir plus bas.

- Compléter l'étude "Tuot" de la réforme du code minier afin de modifier la doctrine actuelle de l'E&E des hydrocarbures vers une profonde réorientation du système français pour mettre en place une gestion des ressources du sous-sol respectueuse de l'environnement et des intérêts à long terme des citoyens. Nouvelle doctrine qui pourrait être basée sur le principe, entre autre britannique, de "[rounds](#)" (appels de projets) annuels sur des surfaces d'intérêt national définies par l'administration sur des critères stricts et transparents. Rounds strictement encadrés dans le temps et excluant tout objectifs non conventionnels. Des premières [propositions abouties](#) existent auprès des collectifs. Ce travail citoyen et participatif est un rare exemple de

volonté concrète proposant des solutions alternatives crédibles pour le bien commun. Ce travail bien que plusieurs fois présenté officiellement à des parlementaires n'a jamais été reçu par le groupe de travail Tuot, pourquoi ?

- Parallèlement, renforcer temporairement le BEPH afin de ne plus produire de retard dans l'instruction des demandes en cours. Puis pérenniser une partie de ce renfort au profit de la transparence, de l'information et du dialogue vers les citoyens et les élus locaux.

- Enfin en concomitance, augmenter temporairement la fréquence des réunions du GT/SRR/CGEJET, afin que ce goulet d'étranglement soit redimensionné à la mesure du nombre de demandes en attente, jusqu'à leur apurement.

Ces deux mesures temporaires cesseraient à la mise en place d'une nouvelle doctrine transitoire de l'E&E

Mais à moyen terme la seule doctrine qui soit envisageable à nos yeux est l'abandon définitif de l'E&E des hydrocarbures.

Télécharger [20140826.hydrocarbures-un-nouveau-gouvernement-et-alors](#)