

Premier bilan de l'application de la loi « Hulot » sur les hydrocarbures

Contribution écrite des Amis de la Terre France, adressée le 2 avril 2019 à la mission d'information sur l'application de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (ci après loi « hydrocarbures »).

Rapporteurs : M. Jean-Charles Colas-Roy et M. Christophe Bouillon

Pour plus d'informations sur cette contribution, merci de contacter :

- **Juliette Renaud**, chargée de campagne senior Régulation des multinationales :
juliette.renaud@amisdelaterre.org – 09 72 43 92 61
- **Cécile Marchand**, chargée de campagne Climat et acteurs publics :
cecile.marchand@amisdelaterre.org – 06 69 97 74 56

Sur l'article 2 – Une relance des renouvellements de permis d'exploration et concessions d'exploitation

L'objectif principal de la loi « hydrocarbures » était, comme son nom l'indique, de mettre fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures en France, afin de contribuer à la lutte contre le changement climatique.

Comme nous l'avions indiqué lors des débats parlementaires, la version finale de la loi promulguée ne permet en aucun cas d'atteindre cet objectif :

- seul l'octroi de nouveaux permis d'exploration est interdit (incluant les demandes initiales en attente au moment de l'adoption de la loi) ;
- la loi permet de renouveler les permis d'exploration existants, ainsi que de les transformer en concessions d'exploitation, sans poser aucune limite nouvelle au « droit de suite » ;
- la loi permet de renouveler les concessions d'exploitation jusqu'en 2040, voir au-delà si l'entreprise démontre qu'elle n'a pas pu « couvrir ses coûts de recherche et d'exploitation, en vue d'atteindre l'équilibre économique ».

Alors que la pratique du gouvernement précédent (à l'époque où Ségolène Royal était ministre de l'Écologie), avait été de laisser de nombreuses demandes en instance, afin de bloquer de fait les permis concernés, la promulgation de la loi « hydrocarbures » a été suivie de plusieurs arrêtés ministériels, **prolongeant 13 permis et 4 concessions, octroyant 3 nouvelles concessions, 3 mutations de permis ou concession, et 1 extension de concession :**

- **six arrêtés le 8 décembre 2017**¹ : prolongement et mutation du permis de recherche de Mairy (Marne), prolongement des permis de recherche de la Moselle (Meurthe-et-Moselle, Meuse et Moselle), Mios (Gironde), Pays de Saulnois (Moselle), Saint-Griède (Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques et Hautes-Pyrénées) et Marcilly-le-Hayer (Aube et Yonne) ;
- **une douzaine d'arrêtés entre fin décembre 2017 et début 2018**² : octroi de trois nouvelles concessions - Amaltheus (Marne), d'Avon-la-Pèze (Aube), de la Conquillie (Seine-et-Marne) -, prolongation de deux concessions - Saint-Germain-Laxis (Seine-et-Marne) et d'Eschau (Bas-Rhin) -, extension de la concession de Champotran (Seine-et-Marne), mutation de deux concessions - Coulommès-Vaucourtois et d'Île-du-Gord (Seine-et-Marne) - , prolongation de trois permis de

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJO.do?idJO=JORFCONT000036249417&fastPos=1&fastReqId=2141350412>

² Arrêtés du 26 décembre 2017, 31 janvier 2018 et 2 février 2018.

recherche - Aquila (Gironde), de Forcelles (Meurthe-et-Moselle) et de La Folie de Paris (Aube, Marne et Seine-et-Marne) - ;

- **deux arrêtés au printemps 2018³** : prolongation de deux permis – Claracq (Landes et Pyrénées-atlantiques) et Est Champagne (Ardennes, Marne et Meuse) - et de deux concessions - Fontaine-au-Bron (Marne) et Saint-Lupien (Aube) - ;
- **deux arrêtés le 26 juillet 2018** : deux nouveaux permis prolongés : Soufflenheim (Bas-Rhin) et Seebach (Bas-Rhin).

Loin d'avoir arrêté les activités de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures en France, l'adoption de la loi « hydrocarbures » et la politique du gouvernement Macron a donc conduit à rendre possible une relance de ces activités pétrolières et gazières.

Sur l'article 6 – L'exception injustifiable pour le gaz de couche de charbon- Méthodes de recherche et exploitation non conventionnelles

L'article 6 de la loi « hydrocarbures » a permis de consolider l'interdiction de la fracturation hydraulique, qui existait depuis la loi « Jacob » de 2011, en étendant l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures par « toute autre méthode non conventionnelle », selon le titre d'une nouvelle section du code minier créée par cet article 6.

Malheureusement, contrairement au titre de cette nouvelle section, **la définition contenue dans le nouvel article L. 111-13 ne permet pas réellement d'interdire toute les méthodes non conventionnelles**, créant une exception pour certaines méthodes permettant de rechercher ou exploiter des gaz de couche (ou *coal bed methane* en anglais). Le gaz de couche est pourtant un autre hydrocarbure non conventionnel aux lourds impacts environnementaux et climatiques, comme son exploitation dans d'autres pays du monde a pu le démontrer (pour plus d'informations, [voir notamment la contribution de l'association APEL 57](#), envoyée à la mission de suivi le 1^{er} avril 2019).

Nous avons alerté le gouvernement et les députés sur les faiblesses de la rédaction de cet article, insistant que ce n'était pas un débat technique mais bien un choix politique. Nous avons ainsi adressé deux lettres ouvertes aux députés au moment du vote en dernière lecture ([Lettre du 28 novembre 2017](#) et [Lettre du 30 novembre 2017](#)). Interpellé en séance ce point, Nicolas Hulot, alors ministre avait répondu que « *le Gouvernement a souhaité que le gaz de couche soit traité comme le gaz conventionnel* », ce qui ne correspond à aucune réalité scientifique.

Ce choix du gouvernement était en réalité un choix politique d'épargner les gaz de couche, seuls hydrocarbures non conventionnels faisant déjà l'objet d'activités d'exploration sur le territoire français, afin de ne pas avoir à payer d'indemnités à l'entreprise concernée.

Plus d'un an après l'adoption de la loi « hydrocarbures », nos inquiétudes se confirment puisque **la Française de l'énergie, entreprise qui explore les gaz de couche en Lorraine, vient de déposer une première demande de concession d'exploitation**. Nous appelons le gouvernement à rejeter cette demande de concession, non seulement au vue des impacts que causeraient ces activités, mais aussi car le gouvernement a des arguments pour la rejeter, l'entreprise concernée ne disposant pas des capacités techniques et financières suffisantes à l'exploitation ([voir la contribution de l'association APEL 57](#)).

Sur les articles 7 à 10 – Rapports du Gouvernement à remettre au Parlement

Les articles 7, 8 et 10 de la loi « hydrocarbures » prévoient que le gouvernement remettra au Parlement plusieurs rapports, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, c'est-à-dire avant le 19 décembre 2018. **A notre connaissance, aucun de ces rapports n'a pourtant été transmis à l'Assemblée nationale.**

En janvier 2019, la députée Delphine Batho a posé une question écrite au gouvernement à ce sujet, à laquelle il n'a pas encore été apporté de réponse. Nous nous associons à sa demande finale : **nous souhaitons connaître les dispositions que le Gouvernement compte prendre d'urgence pour faire respecter les articles 7, 8, 9 et 10 de la loi n° 2017-1839.**

3 Arrêtés du 2 mars, 12 mars 2018 et 17 avril 2018.

- Sur l'article 7 – Accompagnement des entreprises et salariés impactés par la fin des hydrocarbures

L'article 7 de la loi n° 2017-1839 prévoit « *dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés par la fin progressive des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ainsi que sur la reconversion des territoires concernés* ».

En écho à ce qui peut être mis en place autour de la fermeture des centrales à charbon ou de la fermeture de Fessenheim, un projet de territoire pourrait être lancé dans les territoires impactés par la fin progressive des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures. Pour que les reconversions professionnelles et de territoire fonctionnent, il faut du temps et de l'argent afin d'accompagner au mieux les travailleurs et impulser de nouvelles activités économiques. Plus tôt la puissance publique s'emparera de cette question, moins la transition sera douloureuse.

- Sur les articles 8 et 9 – Impact environnemental des hydrocarbures importés et consommés

L'article 8 de cette même loi prévoit que « *le Gouvernement présente au Parlement, avant le 31 décembre 2018, un rapport évaluant l'impact environnemental des pétroles bruts et raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France en fonction notamment de leur origine, du type de ressource et de leurs conditions d'extraction, de raffinage et de transport* ».

Par ailleurs, l'article 9 stipule que « *les sociétés importatrices d'hydrocarbures sur le sol français rendent publique, chaque année à compter du 1er janvier 2019, l'intensité d'émissions de gaz à effet de serre unitaire sur l'ensemble du cycle de vie par unité d'énergie des hydrocarbures importés. L'État fixe annuellement par décret le mode de calcul de cette intensité des hydrocarbures importés, en précisant les facteurs d'émissions différenciés pour chaque source de carburants* ». **Or il apparaît que ce décret n'a pas été publié.**

Pour lutter contre le changement climatique, il est indispensable de prendre des mesures pour décourager l'importation et la consommation des hydrocarbures les plus polluants. En effet, l'impact environnemental et climatique des différents hydrocarbures varie fortement en fonction du type d'hydrocarbure et des méthodes d'extraction et transformations utilisées. Ainsi, les hydrocarbures non conventionnels (principalement les sables bitumineux, gaz et huiles de schiste, gaz et pétroles de réservoirs compacts, gaz de couche), ainsi que les hydrocarbures liquéfiés tels que le GNL ont un impact climatique et environnemental bien plus élevé.

Or ces hydrocarbures à l'impact climatique plus élevé sont en train d'arriver sur le territoire français, soit au travers d'autres pays européens, soit directement en France au travers des terminaux méthaniers de Montoir et Dunkerque⁴. C'est notamment le cas du gaz de schiste américain, dont les importations directement en France ont commencé à l'automne 2018 selon les données rendues publiques par l'agence états-unienne d'information sur l'énergie. Engie et EDF ont notamment des contrats avec Chenière, entreprise d'exportation du gaz de schiste américain.

Les Amis de la Terre sont également mobilisés en soutien aux populations affectées par l'exploitation du gaz de schiste aux États-Unis, ainsi que par la construction d'un double gazoduc et de nouveaux terminaux d'exportation de GNL au Texas, qui bénéficient du soutien de la banque française Société Générale⁵.

- Sur l'article 10 – Soutiens de l'Etat à la recherche et l'exploitation d'hydrocarbures hors de France

L'article 10 prévoit « *dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les concours de toute nature de l'État en soutien aux activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures en dehors des territoires définis à l'article L. 111-8 du code minier* ».

Il est important que ce rapport soit publié avant que les discussions sur le projet de loi de finance 2020 soit entamées car l'État français continue à subventionner massivement les énergies fossiles. Quelques exemples :

- en 2019, la France offre 11 milliards de subventions aux énergies fossiles via des remboursements et des exonérations de taxes⁶

4 Voir notamment l'article de l'Observatoire des multinationales, daté du 8 mars 2019 : <https://multinationales.org/Le-gaz-de-schiste-americain-arrive-discretement-en-France>

5 Voir notre rapport « Société générale : plein gaz sur les fossiles », publié en mars 2018 : www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/20180712rapportsocietegenerale.pdf

6 Voir l'article du Réseau Action Climat : <https://reseauactionclimat.org/stop-subventions-fossiles-2019/>

- la France continue de subventionner les énergies fossiles via son agence de crédit à l'exportation (BpiFrance Assurance Export). Depuis 2015, ce sont près d'1,5 milliard d'euros de garanties pour des projets fossiles à l'étranger.
- la France continue de subventionner les énergies via sa participation dans les banques multilatérales de développement où elle siège : banque asiatique d'investissement pour les infrastructures par exemple, qui finance massivement les énergies fossiles en Asie ; ou encore la banque européenne d'investissement qui finance massivement le secteur du gaz en Europe.

Révélation sur le lobbying qui a conduit à vider de sa substance le projet de loi

En septembre 2017, les Amis de la Terre avaient alerté publiquement sur le fait que le projet de loi « hydrocarbures » avait complètement changé entre la version présentée pour avis au CNTE en août, et le texte finalement transmis par le Gouvernement au Parlement début septembre⁷.

Entre les deux, était intervenu l'avis du Conseil d'état, qui reprenait certaines demandes des entreprises pétrolières, notamment sur la suppression de l'interdiction de renouvellement des concessions d'exploitation. Il recommandait également, sans aucun argument juridique, de supprimer la distinction entre hydrocarbures « conventionnels » et « non conventionnels ».

Suite à l'adoption de la loi, les Amis de la Terre France et l'Observatoire des multinationales ont enquêté sur les coulisses de la loi « hydrocarbures », et révélé dans un **rapport publié en juin 2018** comment les lobbies industriels avaient effectivement influencé le Conseil d'État⁸. La preuve indéniable a été apportée à la fin de l'été 2018, puisque le Conseil d'État a pour la première fois accepté de communiquer les « contributions extérieures » qu'il avait reçues : il a transmis aux Amis de la Terre les contributions du MEDEF, de l'UFIP (Union française des industries pétrolières), et d'un cabinet d'avocat mandaté par l'entreprise pétrolière Vermilion⁹. Cette même firme a déclaré avoir dépensé plus de 500 000 euros en lobbying au cours du second semestre 2017 auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, exclusivement autour de la loi Hulot, soit davantage que son chiffre d'affaire en France !

Ces documents montrent comment le Conseil d'État a repris à son compte, parfois presque mot pour mot, les arguments des lobbies¹⁰. Ils révèlent également que la société Vermilion a menacé l'Etat français de se servir du mécanisme très controversé d'arbitrage international privé, afin de poursuivre la France si ses « *attentes légitimes* » étaient affectées notamment par l'interdiction de renouveler les concessions¹¹. Cette disposition a été supprimée par le gouvernement dans la version du projet de loi finalement transmise au Parlement.

Ainsi, alors qu'il n'était pas forcément tenu de le faire, le Gouvernement avait choisi de suivre toutes les recommandations contenues dans l'avis du Conseil d'État, conduisant à vider le projet de loi de sa substance, et renonçant par la même à se donner les moyens d'atteindre les objectifs, légitimes et adéquats, qu'il s'était fixés et qu'il a continué d'annoncer publiquement malgré le décalage avec la réalité du texte.

Tout au long du processus parlementaire, le risque de censure par le Conseil constitutionnel a pesé comme une épée de Damoclès sur les débats, le Gouvernement se saisissant de cet argument pour rejeter bon nombre d'amendements. Au final, le Conseil constitutionnel n'a même pas été saisi après l'adoption de la loi « hydrocarbures ».

7 Voir le décryptage publié par les Amis de la Terre et leurs partenaires après le passage au Conseil d'État : <http://www.amisdelaterre.org/Mettre-fin-aux-energies-fossiles-Decryptage-de-la-loi-Hulot.html> et l'interview dans Libération : « Projet de loi sur les hydrocarbures : «Une jolie opération de communication» » https://www.liberation.fr/futurs/2017/09/07/projet-de-loi-sur-les-hydrocarbures-une-jolie-operation-de-communication_1594798

8 Le rapport « *Les Sages sous influence ? Le lobbying auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État* » est disponible en ligne : www.amisdelaterre.org/sages-sous-influence

9 La lettre de réponse du Conseil d'État aux Amis de la Terre France et les contributions des lobbies sont disponibles ici : http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/loi_hulot_contributions_lobbies_au_conseil_etat.pdf

10 Pour un décryptage détaillé de ces documents, voir notre analyse disponible en ligne : « Décryptage : comment les lobbies ont détricoté la loi Hulot via le Conseil d'Etat » <https://www.amisdelaterre.org/Decryptage-comment-les-lobbies-ont-detricote-la-loi-Hulot-via-le-Conseil-d-Etat.html>

11 Voir également l'article du Monde le 4 septembre 2018 : « Comment la menace d'arbitrage a permis aux lobbys de détricoter la loi Hulot » <http://transatlantique.blog.lemonde.fr/2018/09/04/comment-la-menace-darbitrage-a-permis-aux-lobbys-de-detricoter-la-loi-hulot/>

Il est important de rappeler que le Conseil constitutionnel, dans ses décisions de contrôle de constitutionnalité des lois, met en balance différents droits. Il peut notamment décider qu'un objectif d'intérêt général peut justifier de porter des limites à la liberté d'entreprendre par exemple. Au lieu d'introduire une exception permettant aux industriels de renouveler leurs concessions même au-delà de 2040, le Gouvernement aurait pu maintenir cette date ferme, et se défendre si besoin en cas de saisine du Conseil constitutionnel en s'appuyant sur la nécessité de faire primer l'intérêt général supérieur (ici la lutte contre le changement climatique). Avec la dérogation introduite par l'article 2, si ce gouvernement ou un gouvernement ultérieur essaie de limiter à 2040 la durée d'une concession pétrolière, et que cette décision est contestée devant un tribunal administratif, il devra se placer pour sa défense sur le terrain purement économique, et c'est l'entreprise, qui dispose de davantage d'informations économiques sur ses propres activités, qui sera mieux placée pour argumenter.

Enfin, si le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi sur cette loi, il faut savoir qu'il fait également l'objet d'influences croissantes des lobbies. A minima il faudrait qu'il y ait une transparence totale sur les « portes étroites », contributions extérieures, reçues tant par le Conseil d'Etat que par le Conseil constitutionnel, sachant que ces deux institutions ne sont pas incluses dans les déclarations qui doivent être faites au registre des représentants d'intérêts créé par la loi Sapin 2.