



« *Mettre fin aux énergies fossiles* » ?

Note de décryptage du projet de loi Hulot

11 septembre 2017

Lors de la présentation du plan climat le 6 juillet 2017, le ministre de la Transition écologique et solidaire Nicolas Hulot a annoncé vouloir mettre “*fin aux énergies fossiles*”, afin de “servir d'exemple pour les autres nations”(1). C'est à l'aune de ces objectifs ambitieux que le projet de loi “*mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*” présenté par Nicolas Hulot doit être jugé. Son seul titre et les effets d'annonce ne peuvent suffire. Dans les faits, on observe malheureusement un important décalage entre les objectifs annoncés par le gouvernement et le contenu réel de ce projet de loi.

La première version du projet de loi, soumise au CNTE pour avis le 23 août 2017, présentait déjà des lacunes importantes. Et la version transmise mercredi 6 septembre 2017 à l'Assemblée nationale, très fortement modifiée suite à l'avis du Conseil d'Etat, comporte de nouveaux reculs (2).

Ainsi, si les objectifs annoncés par le gouvernement sont ambitieux et appropriés, les mesures concrètement contenues dans le projet de loi ne permettent tout simplement pas de les atteindre. Il n'y aura ni transition progressive jusqu'en 2040, ni d'interdiction effective de l'exploration des hydrocarbures non conventionnels. Les permis actuels seront prolongés et donneront lieu à de nouvelles concessions, et les concessions actuelles pourront être prolongées jusqu'en 2040.

La présente note offre un décryptage du texte du projet de loi et de ses principales failles.

Pour plus d'information, contacter :

- Juliette Renaud, Les Amis de la Terre France : 09 72 43 92 61 / 06 37 65 56 40 – juliette.renaud@amisdelaterre.org
- Isabelle Lévy, collectif du Pays Fertois “Non au pétrole de schiste” (77) : +33 6 63 04 05 19 – isabelle.levy@orange.fr
- Nicolas Haeringer, 350.org : 06 50 86 12 59 – nicolas@350.org
- Maxime Combes, Attac France : 06 24 51 29 44 – maxime.combes@gmail.com

Un bel objectif, ambitieux et approprié

L'idée de laisser les énergies fossiles dans le sol est loin d'être nouvelle : cette proposition a été énoncée dès 1997 par le réseau Oilwatch en parallèle des négociations de l'accord de Kyoto (3). Bien qu'ignorée des Etats, cette exigence a contribué à populariser l'idée selon laquelle il fallait instaurer des réglementations limitant et contraignant les activités d'extraction d'énergies fossiles. En effet, le sous-sol terrestre contient suffisamment de charbon, de gaz et de pétrole pour nourrir un réchauffement climatique supérieur à + 10 °C (4). Il y a donc urgence à agir.

Comme le rappelle le gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi, "*80% des réserves fossiles déjà connues doivent rester dans le sol afin de permettre de respecter la trajectoire de hausse de température visée par l'Accord de Paris*"(5). Et les gisements actuellement exploités sont tellement grands, que si nous les exploitons jusqu'au bout, nous dépasserons les 2°C de réchauffement. Extraire du gaz et du pétrole de nouveaux gisements contrevient donc aux objectifs de l'Accord de Paris.

Par conséquent, il est nécessaire de planifier la fermeture anticipée et progressive d'un certain nombre de puits d'hydrocarbures et de mines de charbon actuellement exploités et de ne surtout plus investir dans l'exploration ou l'exploitation de nouveaux gisements (6). Cette sortie programmée des énergies fossiles doit commencer immédiatement, et ne peut pas attendre 2040, sauf à délibérément ignorer les implications physiques qui découlent de l'article 2 de l'Accord de Paris.

IMPORTANT : Geler l'exploration comme l'exploitation de nouveaux gisements n'est pas une option parmi d'autres, mais un élément clef de toute réponse adéquate à la crise climatique.

Point n°1. Hydrocarbures non conventionnels : la porte reste ouverte

La première version du projet de loi, soumise pour avis au CNTE, prévoyait l'interdiction de toute exploration ou exploitation des hydrocarbures non conventionnels, quelle que soit la technique utilisée. Le gouvernement en a d'ailleurs fait une de ses lignes de communication le jour de la présentation du projet de loi en Conseil des ministres, le 6 septembre 2017.

Si cette première version présentait des failles (exclusion des gaz de couche, absence totale de mécanisme de contrôle et de sanction), le texte finalement transmis à l'Assemblée nationale, suivant l'avis du Conseil d'Etat, fait totalement l'impasse sur cette question.

IMPORTANT : Il ne prévoit en effet aucune définition ni interdiction immédiate de l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels. Par conséquent, il n'y a pas d'amélioration par rapport à la loi Jacob de 2011 : seule la technique de la fracturation hydraulique est interdite, et celle-ci n'est toujours pas définie.

Il serait indispensable de fournir par la loi une définition claire de cette technique d'exploration et d'exploitation prohibée, afin d'éviter tout recours à une méthode portant un autre nom tout en comportant les mêmes risques environnementaux. Par ailleurs, en l'état,

si une technique alternative venait à être développée, les détenteurs de permis pourront explorer puis exploiter non seulement les gaz de couche, mais aussi les gaz et pétroles de schiste.

En effet, le Code minier ne distingue pas les hydrocarbures conventionnels des non conventionnels. Par conséquent, l'octroi d'une concession ouvre la possibilité à l'industriel qui la détient d'exploiter tout type d'hydrocarbures sur le périmètre qui lui est alloué. La concession ne se limite pas à un élément géologique préalablement détaillé dans la demande de permis. Dans la réalité, les objectifs géologiques s'affinent au fur et à mesure des travaux d'exploration ou d'exploitation menés par l'entreprise détentrice du titre minier (7). Enfin, la distinction entre hydrocarbures conventionnels et non conventionnels devrait en réalité s'appliquer aux méthodes d'exploration et d'exploitation et non aux hydrocarbures proprement-dits.

En outre, en 2011, au moment de l'adoption de la loi Jacob, seuls trois permis avaient été abrogés (ceux de Nant, de Villeneuve de Berg et de Montélimar), sur les seize identifiés comme comportant des projets d'exploration d'hydrocarbures non conventionnels (8). Les industriels avaient tous envoyé la même lettre-type, dans laquelle ils promettaient de ne pas avoir recours à la fracturation hydraulique, afin d'éviter l'abrogation de leurs permis.

IMPORTANT : Contrairement à ce qu'avance le gouvernement dans son étude d'impact, il y a donc encore des permis de recherche en cours de validité qui visent en réalité des hydrocarbures dits non conventionnels (9).

Sur le terrain :

Parmi les permis identifiés en 2011, celui de Saint-Just-en-Brie fait actuellement l'objet d'une demande de concession déposée par Vermilion, sous le nom de « concession de la Conquillie ». En 2010, Vermilion faisait explicitement référence à l'utilisation de la fracturation hydraulique pour ce permis, avant de se rétracter en septembre 2011 pour pouvoir préserver ses droits.

Quant au permis Bleue Lorraine, la Française de l'Energie y effectue actuellement des forages dans l'intention d'exploiter le gaz de couche, un autre hydrocarbure non conventionnel (à ne pas confondre avec le gaz de mine) (10). Le permis de Mairy a fait l'objet, lui, de multiples recours de la part des différents détenteurs qui se sont succédés. Par ailleurs depuis 2011, d'autres permis ont été délivrés, comme celui d'Estheria en 2015. Lundin, qui a obtenu ce permis, était en concurrence avec Realm/San Leon dont les objectifs géologiques affirmés et revendiqués concernaient la roche-mère.

IMPORTANT : La situation des permis de recherche est bien moins claire que ce qu'affirme le gouvernement, sans compter les concessions actuellement exploitées pour des hydrocarbures conventionnels, sur lesquelles il existe également des réserves d'hydrocarbures non conventionnels, qui pourraient donc éventuellement être exploitées d'ici à 2040.

Enfin, la seule petite avancée dans l'actuel projet de loi est l'abrogation des articles 2 et 4 de la loi "Jacob" du 13 juillet 2011, qui ouvraient la porte à l'expérimentation sous couvert de recherches scientifiques sous contrôle public.

Un exposé des motifs qui va plus loin que la loi Jacob ?

Certains observateurs soulignent que malgré tout, le projet de loi irait plus loin que la loi Jacob du fait que dans l'exposé des motifs apparaît l'interdiction "*de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste et de l'ensemble des hydrocarbures non conventionnels*". **Si l'exposé des motifs d'une loi peut donner des indications au juge pour son interprétation du texte, la mention actuelle est totalement insuffisante** : il s'agit en effet d'une simple référence aux annonces des orientations du Gouvernement dans le cadre du plan Climat, et non une explicitation des intentions du projet de loi. Cette référence est vague et n'est accompagnée d'aucune définition des hydrocarbures non conventionnels, ni de l'intention d'interdire leur exploration et exploitation quelle que soit la technique utilisée.

Surtout, dans les articles du projet de loi lui-même, en dehors de l'abrogation des deux articles de la loi "Jacob", il n'y a strictement aucune mention des hydrocarbures non conventionnels. En outre, se contenter de l'exposé des motifs revient à repousser le problème sur les juges qui auront à charge de trancher d'éventuels contentieux, alors qu'une décision politique claire est ici nécessaire. Si le gouvernement souhaite réellement interdire toute possibilité d'exploration et d'exploitation de tous les hydrocarbures non conventionnels, il doit traduire cette intention dans le texte de loi. Des propositions concrètes avaient été faites en janvier 2017 lors de l'examen à l'Assemblée nationale de la proposition de loi d'adaptation du code minier au droit de l'environnement (11).

IMPORTANT : L'exposé des motifs n'est pas de nature à contre-balancer les faiblesses des articles du projet de loi.

Point n°2. Prolongation des concessions actuelles : pas de fin progressive de l'exploitation

Le texte transmis à l'Assemblée nationale est, là encore, en recul par rapport à la première version du projet de loi. En effet, le premier texte prévoyait d'interdire la prolongation des 63 concessions actuelles. Cela engendrait un arrêt progressif de l'exploitation en France. Certains projets se seraient en effet arrêtés dès 2018 ou 2020, la plupart des autres dans les années 2030, et quelques-uns après 2040 voir 2050. Dans le texte soumis à l'Assemblée nationale, ce qui est interdit est simplement la "*prolongation d'une concession pour une durée dont l'échéance excède 2040*" (article 1, alinéa 14).

IMPORTANT : Toutes les concessions actuelles pourront être prolongées.

Seule la durée de cette prolongation variera : les concessions venant à échéance en 2018 pourront être prolongées de 22 ans, jusqu'en 2040, celles expirant en 2025 de 15 ans, etc. Et les concessions déjà octroyées pour une période excédant 2040 se poursuivront au-delà de cette date "butoir", en raison bien sûr de la non rétroactivité de la loi. Le gouvernement n'était nullement obligé de suivre l'avis du Conseil d'Etat qui considérait que "*l'intérêt général ne serait en effet pas suffisant pour justifier l'arrêt immédiat de toutes les exploitations en cours*". Il ne s'agissait en effet pas d'un arrêt immédiat de toutes les concessions (simplement de leur non-renouvellement progressif). Il aurait en outre pu défendre l'importance de l'objectif d'intérêt général que représente la lutte contre le changement climatique.

Point n°3. Du permis de recherche à de nouvelles concessions : une impossible remise en cause du droit de suite ?

Sur ce point, les deux versions du texte sont identiques, et présentent la même faille : **tous les détenteurs des 33 permis de recherche actuels - dont 2 offshore (12)- auront non seulement la possibilité de voir leurs permis prolongés, mais aussi le droit à une première concession, en raison du “droit de suite”** (article 1, alinéas 13 et 15). Il n'est même pas clairement précisé, dans le texte actuel, que l'échéance de cette première concession ne pourra pas excéder 2040.

Ce “droit de suite”, consacré à l'article 132-6 du code minier, est un droit quasi automatique des détenteurs de permis de recherche à une concession. L'absence de remise en cause de ce “droit de suite” est principalement due à des considérations financières, car elle pourrait ouvrir la porte à de nombreux recours contre l'Etat, et à la réclamation d'indemnisations conséquentes par les industriels auxquels seraient refusé la concession.

Pourtant, **juridiquement, il y aurait des possibilités de restreindre ou encadrer ce droit de suite** en modifiant l'article 132-6 du code minier. Des propositions concrètes d'amendements avaient, là encore, été déposées lors de l'examen, en janvier 2017, de la proposition de loi d'adaptation du code minier au droit de l'environnement, reprenant pour certaines les recommandations du rapport Tuot.

IMPORTANT : La restriction du droit de suite est indispensable pour que l'Etat retrouve sa souveraineté et une marge de manoeuvre nécessaire pour refuser d'octroyer des concessions au vu des risques environnementaux et de l'urgence climatique.

Point n°4. Nouveaux permis de recherche : une interdiction incomplète

Tout comme le premier texte, la seule avancée concrète que semble contenir ce projet de loi, est le fait qu'aucune nouvelle demande de permis de recherche ne sera accordée. Le texte précise que cela couvre les demandes en cours d'instruction, mais *“sous réserve de décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée enjoignant à l'administration de procéder à la délivrance ou à la prolongation de l'un de ces titres”* (article 2).

IMPORTANT : Autrement dit, toutes les demandes de permis pour lesquelles les industriels ont présenté un recours en justice, et obtenu un jugement favorable en dernière instance, pourront être délivrées. Il n'y a actuellement aucune donnée publique sur le nombre de permis concernés.

En effet, les dernières informations publiques sur les demandes de permis remontent au 31 décembre 2015, date à laquelle il y avait 132 demandes de permis en attente (13). Aujourd'hui, dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, le gouvernement fait référence à 43 demandes de permis en cours d'instruction.

On sait seulement que de nombreux recours ont en effet été intentés contre l'Etat, qui a déjà payé 1 million d'euros d'astreinte, et 11 autres millions ont déjà été accordés et non encore recouverts. Une situation d'autant plus préoccupante, que dans son avis, le Conseil d'Etat "*encourage le Gouvernement à apurer, dans les meilleurs délais, le stock anormalement élevé de demandes d'octroi de permis de recherches ou de prolongation d'un permis précédemment octroyé encore en souffrance à ce jour*". Si le gouvernement actuel choisit de mettre fin à ces astreintes, et de suivre la recommandation du Conseil d'Etat, ce projet de loi pourrait aboutir à la délivrance de nouveaux permis de recherche, qui pourraient ensuite déboucher sur des concessions.

IMPORTANT : Il est donc indispensable qu'avant le débat parlementaire, le gouvernement rétablisse la publication des informations détaillées concernant l'ensemble des titres miniers octroyés ou en cours d'instruction (permis et concessions).

Transparence de l'information

Récemment, le ministère de l'Ecologie a remis en ligne une liste des permis de recherche et des concessions en cours de validité en date du 1er juillet 2017. Mais il n'y a plus aucune information sur les demandes de permis ou de concession : aujourd'hui, on ne peut vérifier ni le nombre de dossiers en cours d'instruction ni l'identité des pétitionnaires.

A l'inverse, entre 2012 et 2015, sur le site du ministère, on trouvait des informations détaillées pour chaque permis et chaque concession (14), et le BEPH (Bureau Exploration/Production des Hydrocarbures) publiait un bulletin mensuel, accessible au public, comportant des informations sur les demandes déposées, les décisions relatives à ces demandes, ainsi que des informations sur les projets en cours (15). Enfin, deux fois par an, le même BEPH a publié une carte des périmètres miniers permettant d'avoir une vue d'ensemble des permis et des concessions (en cours d'instruction ou octroyés). Ce document n'est plus public depuis décembre 2015. Toute cette transparence concernant les explorations et exploitations des hydrocarbures en France a aujourd'hui disparu.

Enfin, de nombreux recours concernent les refus implicites de demandes de permis, de prolongation ou de mutation ; or ces refus implicites - autorisés par le Code Minier, via la procédure du "silence gardé" - ont été quasi-systématiquement attaqués en justice par les industriels depuis 2011 (16).

IMPORTANT : Il serait nécessaire que le gouvernement communique la liste des recours en cours et des jugements en dernière instance déjà prononcés.

Point n°5. Code minier, sortie des énergies fossiles : le projet de loi ne s'attaque qu'à 1% du problème

Comme l'indique lui-même le gouvernement, la production d'hydrocarbures en France ne couvre qu'à peine 1% de notre consommation nationale. Ce projet de loi n'a donc qu'une portée symbolique au vu de l'urgence climatique.

IMPORTANT : Des mesures concrètes sont indispensables et urgentes pour réduire notre consommation, et s'engager donc réellement à mettre fin à notre dépendance aux énergies fossiles.

Le manque d'ambition du gouvernement sur le présent projet de loi, ainsi que l'opposition frontale des industriels à ces mesures - qui leur donnent pourtant un temps de reconversion extrêmement long et concernent un nombre d'emplois relativement restreint -, ont de quoi nous interroger quant à la capacité du gouvernement à engager les changements plus radicaux et profonds pourtant indispensables pour une transition énergétique juste, tels que la fermeture de centrales à charbon ou nucléaires.

IMPORTANT : Il est tout aussi indispensable que soit engagée au plus vite une réforme globale du Code minier

Le présent projet de loi ne concerne en effet que les hydrocarbures, et ne comporte aucune disposition visant à résoudre les problèmes qui sont au coeur de ce code, tels que les importantes lacunes en termes de consultation des populations, d'après-mines, ou bien sûr la question du droit de suite mentionnée précédemment.

Notes :

- (1) Lancement du Plan Climat, Ministère de la transition écologique et sociale, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/lancement-du-plan-climat>
- (2) La nouvelle version du projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat sont disponibles ici : http://www.assemblee-nationale.fr/15/dossiers/fin_recherche_exploitation_hydrocarbures.asp
- (3) Fondé à l'initiative d'ERA/les Amis de la Terre Nigeria, et de l'organisation équatorienne Acción Ecológica, le réseau Oilwatch regroupe des organisations du Sud en lutte contre l'extraction pétrolière. Cette revendication, mêlant une réalité locale – impact de l'exploitation sur les territoires et les populations – à une négociation globale, a servi de boussole à de nombreuses luttes citoyennes, de l'initiative (inaboutie) Yasuni à la résistance contre l'exploitation des hydrocarbures de schiste.
- (4) James Hansen, Makiko Sato, Gary Russell, et Pushker Kharecha, « Climate sensitivity, sea level, and atmospheric carbon dioxide », Philosophical Transactions A, no 371, 2013, 20120294, doi : 10.1098/rsta.2012.0294
- (5) Le gouvernement fait ainsi référence aux conclusions des travaux du GIEC. Sur l'incohérence actuelle entre les engagements pris par les Etats et les investissements réalisés dans les énergies fossiles, voir également : Christophe McGlade et Paul Ekins, « The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C », Nature, no 517, 8 janvier 2015, p. 187-190.
- (6) *The Sky's Limit*, Oil Change International, Septembre 2016, <http://priceofoil.org/2016/09/22/the-skys-limit-report/>
- (7) On a vu d'ailleurs récemment deux détenteurs de concessions procéder à des « campagnes d'acquisitions de données via la sismique 3D »; autrement dit le passage de camions vibreurs, sur deux concessions (Champotran, en 2014 pour Vermilion, Villeperdue, en 2017 pour Lundin).
- (8) Voir le rapport n°3392 fait au nom de la Commission Développement durable de l'Assemblée nationale en mai 2011 (page 25) : « Or, il ne s'agit pas des seuls permis exclusifs de recherches

comportant des projets d'exploration d'hydrocarbures non conventionnels. (...) À partir des dossiers initiaux de demandes, le Bureau exploration-production des hydrocarbures (BEPH) du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a identifié seize permis : Permis dits de Saint-Just-en-Brie, de Gaz de Gardanne, de Bleue Lorraine, de Bleue Lorraine Sud, de Lons le Saunier, de Mairy, de Nogent-sur-Seine, de Leudon-en-Brie, de Moselle, de Lorraine, de Château Thierry, du Valenciennois, de Sud Midi, et ceux précités dits de Nant, de Villeneuve de Berg, de Montélimar." <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r3392.pdf>

- (9) Etude d'impact accompagnant le projet de loi, page 10 : "Pour ce qui concerne les hydrocarbures dits « non-conventionnels », généralement appelés « pétroles et gaz de schiste », aucun permis de recherche ni concession d'exploitation n'est en vigueur. Tous les permis pouvant couvrir ce type de matières ont été abrogés en application de la loi du 13 juillet 2011". <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0155-ei.pdf>
- (10) La première version du projet de loi comportait une définition des hydrocarbures non conventionnels, mais celle-ci était incorrecte puisqu'elle excluait les gaz de couche. Pour en savoir plus et comprendre la différence avec le gaz de mine, lire les articles d'Isabelle Levy et Claude Taton : "Le gaz de couche, c'est pas du grisou" et "Le gaz de couche échappe à l'interdiction d'exploration des hydrocarbures (27 et 28 août 2017)" <https://blogs.mediapart.fr/claude-taton/blog/270817/le-gaz-de-couche-c-est-pas-du-grisou-2>
<https://blogs.mediapart.fr/claude-taton/blog/280817/le-gaz-de-couche-echappe-linterdiction-de-lexploration-des-hydrocarbures-4>
- (11) Plusieurs propositions d'amendements donnant une définition des hydrocarbures non conventionnels et interdisant leur exploration et exploitation avaient été déposés. Voir par exemple celui des députés écologistes : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/4251/CION-DVP/CD260.asp>
- (12) Guyane Maritime et Juan de Nova Maritime Profond, dans les Îles Eparses (dans le canal du Mozambique). De plus, des recours sont en cours sur deux autres demandes de permis de recherche offshore en Guyane.
- (13) Rapport des Amis de la Terre France : Creuser et forer, pour quoi faire ? Réalités et fausses vérités du renouveau extractif en France (décembre 2016). Nombre de demandes de permis calculé sur la base des informations publiées par le BEPH jusqu'en décembre 2015.
<http://www.amisdelaterre.org/Rapport-creuser-et-forer-pour-quoi-faire-Realites-et-fausses-verites-du.html>
- (14) Pour chaque permis ou concession, on pouvait consulter un bordereau récapitulatif son nom, le nom des titulaires/des postulants, les départements impactés, la carte du permis, l'arrêté d'attribution, les courriers échangés entre le détenteur et les services de l'Etat, la période concernée (un permis peut vivre trois périodes), les demandes de prolongation, les demandes de mutation. Ce bordereau, pas toujours correctement mis à jour, donnait accès à chacun des items présent dans ce récapitulatif.
- (15) Ce bulletin mensuel comportait un tableau synoptique permettant de connaître les éléments administratifs (demande de permis, de concessions), les activités de forages, leur emplacement, la profondeur atteinte, le volume de la production pour chaque concession ainsi que la carte du titre minier, la nature des éventuels incidents (perte d'une tête de forage, etc).
- (16) Concernant le code minier, la naissance d'un refus implicite suite au silence gardé par l'administration pendant un certain délai, est définie pour chaque type de demande dans le Décret n°2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain.