



Bruxelles, le 22.1.2014
SWD(2014) 22 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**relative à l'exploration et à la production d'hydrocarbures (tels que le gaz de schiste) par
fracturation hydraulique à grands volumes**

{COM(2014) 23 final}
{SWD(2014) 21 final}

Table des matières

I.	Contexte	2
II.	Nécessité d'agir	2
1.	Quel est le problème qui se pose?	2
2.	Quelle est la finalité de cette initiative?	3
3.	Valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE	3
III.	Solutions	4
1.	Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option à privilégier? Pourquoi?	4
2.	Qui soutient quelle option?	4
IV.	Impact des différentes options	5
1.	Quels avantages les principales options présentent-elles?	5
2.	Quel est le coût des principales options?	5
3.	Quelles seront les incidences sur les entreprises, les PME et les micro-entreprises?	5
4.	Y aura-t-il des incidences importantes sur les budgets nationaux et les administrations?	6
5.	Y aura-t-il d'autres incidences importantes?	6
V.	Comparaison des options	7
VI.	Suivi	8

I. Contexte

Aux États-Unis, les sources non conventionnelles de gaz et de pétrole ont connu un développement très rapide au cours des dix dernières années. L'adjectif «non conventionnel» s'applique principalement aux réservoirs géologiques et aux formations rocheuses renfermant les hydrocarbures, qui diffèrent des réservoirs conventionnels. Ces formations non conventionnelles s'étendent souvent sur de très grandes superficies, se caractérisent par un faible contenu énergétique par volume de roche et par leur faible voire très faible perméabilité. Les principaux types de combustibles fossiles non conventionnels sont le gaz de réservoir compact, le gaz de schiste, le gaz de houille, les hydrates de méthane, l'huile de réservoir compact, l'huile de schiste, les schistes bitumeux et les sables bitumeux. Le gaz de schiste apparaît comme l'hydrocarbure non conventionnel présentant le plus grand potentiel de développement en Europe. Des activités d'exploration sont d'ailleurs déjà en cours dans certains États membres.

La croissance de la production de gaz de schiste aux États-Unis a fait fortement chuter les prix du gaz sur le marché intérieur américain et a eu des retombées économiques positives sur l'économie américaine. Ces changements intervenus dans l'économie américaine n'ont pas été sans conséquence pour les marchés internationaux de l'énergie. Ainsi, des volumes plus importants de gaz naturel liquéfié (GNL) ont été mis sur le marché mondial et ont indirectement influencé les prix du gaz dans l'Union¹ et fait augmenter les exportations de charbon vers l'UE.

Dans l'UE, un certain nombre d'États membres sont en passe d'accorder ou ont déjà accordé ces trois dernières années des concessions ou autorisations de prospection ou d'exploration: il s'agit du Danemark, de l'Allemagne, de la Hongrie, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, de l'Espagne, de la Suède et du Royaume-Uni². Toutefois, tous les titulaires d'autorisations de prospection ou d'exploration n'ont pas démarré concrètement leurs activités. Le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni ont déjà mené ou mènent actuellement des activités de ce type (au stade de la prospection ou de l'exploration). Il n'y pas eu encore de production commerciale de gaz de schiste en Europe, mais quelques essais de production pilotes ont déjà été effectués, comme en Pologne. La production commerciale pourrait démarrer en 2015-2017 dans certains États membres (comme la Pologne ou le Royaume-Uni).

II. Nécessité d'agir

1. Quel est le problème qui se pose?

Un certain nombre d'incidences et de risques environnementaux liés à l'exploitation du gaz de schiste découlent de la technique de fracturation hydraulique à grands volumes utilisée, associée au forage dirigé dans des formations rocheuses. L'Union n'a encore qu'une expérience très limitée de ces techniques. Sa législation, en l'état, n'est pas suffisante pour faire face aux incidences et aux risques environnementaux résultant de ce type d'exploitation (contamination des eaux souterraines et de surface, émissions atmosphériques, dont des gaz à

1 Rapport de l'Institut de l'énergie et du transport (IET) du Centre commun de recherche (JRC) intitulé «Unconventional Gas: «Potential Energy Market Impacts in the EU», publié en septembre 2012.

2 Des autorisations délivrées par la Bulgarie et la France ont été annulées par des lois interdisant la fracturation hydraulique.

effet de serre, etc.). La clarté juridique et la prévisibilité de l'environnement réglementaire sont indispensables pour favoriser les investissements dans ce domaine ainsi que pour convaincre l'opinion publique que tout est mis en œuvre pour éviter ou, si ce n'est pas possible, à tout le moins pour limiter ou gérer d'une manière appropriée les incidences et les risques liés à ces activités. En l'absence de mesures pour y remédier, ces problèmes perdureront. Les parties prenantes les plus susceptibles d'en pâtir sont les entreprises qui souhaitent investir dans l'exploration et l'extraction du gaz de schiste, les secteurs liés à l'eau soucieux de la préservation de la qualité de l'eau, les autorités compétentes des États membres et les citoyens de l'UE.

La plupart des experts estiment que les principaux risques et incidences environnementaux associés aux projets d'exploitation du gaz de schiste ont trait essentiellement à l'utilisation et à la pollution de l'eau, aux émissions atmosphériques (y compris les composés organiques volatils et le méthane, un puissant gaz à effet de serre) et aux répercussions sur les collectivités (utilisation des terres, biodiversité, bruit, circulation).

Les principales causes de ces incidences et de ces risques sont connues:

- activités exercées sur de vastes zones
- conditions géologiques (aquifères profonds, puits abandonnés, défauts éventuels pouvant constituer des voies de pollution ou entraîner une sismicité induite, etc.)
- effets cumulatifs découlant de la multiplicité des puits
- utilisation de produits chimiques dangereux particuliers
- grande consommation d'eau, dont une grande partie n'est pas récupérée
- volume et nature des déchets
- évacuation et torchage des gaz lors de l'achèvement des puits

2. Quelle est la finalité de cette initiative?

L'objectif général est de veiller à ce que les projets liés aux combustibles fossiles non conventionnels, en particulier le gaz de schiste, soient entourés des garanties environnementales et climatiques appropriées permettant d'offrir aux autorités compétentes, aux citoyens et aux exploitants toute la clarté juridique et la prévisibilité dont ils ont besoin, afin de faciliter le développement de ce secteur. Le premier objectif spécifique consiste à veiller à ce que les incidences et risques environnementaux liés aux techniques d'exploration et d'exploitation employées, qu'il s'agisse des projets pris individuellement ou collectivement, soient correctement recensés et gérés. Le deuxième objectif spécifique est de clarifier le cadre juridique de l'UE, afin que les investissements dans les projets liés au gaz de schiste dans l'Union se fassent dans un environnement prévisible.

3. Valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE

D'après les estimations géologiques, plusieurs gisements de gaz de schiste se trouvent de part et d'autre des frontières des États membres. Qui plus est, les incidences et risques environnementaux ne connaissent aucune frontière nationale: une incidence observée dans un pays peut provoquer, voire aggraver, des problèmes de pollution dans d'autres. Cela vaut en particulier pour les eaux de surface et souterraines, pour la qualité de l'air et pour les émissions de gaz à effet de serre. L'action au niveau de l'UE est donc justifiée. Ajoutons à cela que le Parlement européen, le Comité des régions, la majorité des participants à la

consultation publique et plusieurs États membres réclament l'adoption de mesures au niveau de l'UE.

III. Solutions

1. Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option à privilégier? Pourquoi?

En plus du scénario de référence, quatre options ont été analysées en détail.

L'option A consiste en une recommandation à l'intention des États membres qui expose les moyens d'aborder les aspects environnementaux liés à l'exploration et à la production de gaz de schiste. Elle comprend aussi des indications sur l'interprétation de la législation environnementale (relative à l'eau et aux déchets, notamment). Enfin, elle encourage les exploitants du secteur à prendre des engagements spontanés.

L'option B propose de modifier certains actes de la législation environnementale de l'UE en vigueur, afin de clarifier les règles applicables au secteur (en combinaison avec des éléments de l'option A).

L'option C consiste en une directive-cadre qui fixe plusieurs grands objectifs, dont la communication d'informations sur les produits chimiques utilisés, et traite la question des effets cumulés, tout en modifiant la législation environnementale en vigueur, comme dans l'option B ;

L'option D consiste en une directive qui fixe des prescriptions spécifiques couvrant tous les problèmes recensés.

Aucune option en particulier n'est à privilégier, car toutes présentent des avantages et des inconvénients; l'analyse d'impact a donc pour finalité de fournir des éléments permettant d'arrêter une décision politique à ce sujet.

2. Qui soutient quelle option?

D'après les enquêtes Eurobaromètres, les citoyens de l'UE sont majoritairement favorables à l'adoption d'approches harmonisées et cohérentes au niveau de l'UE. Les avis des participants à la consultation publique sont partagés lorsque les réponses ne sont pas pondérées. En revanche, lorsque les réponses sont pondérées compte tenu des données démographiques des pays (cinq pays représentaient à eux seuls plus de 90 % des réponses), une forte majorité est favorable à l'instauration d'un cadre global au niveau de l'UE. Les ONG dans le domaine de l'environnement préconisent une approche réglementaire afin de renforcer les mesures de protection de l'environnement. Les secteurs du pétrole et du gaz ont tendance à privilégier l'adoption de mesures non contraignantes, même s'ils ne sont pas théoriquement opposés à une modification de la législation en vigueur dans l'UE. Certains exploitants hors secteurs pétrolier et gazier et certaines sociétés de services ont exprimé leur intérêt pour une législation européenne spécifique et exhaustive. De source officielle, un État membre préférerait s'en remettre exclusivement à des dispositions nationales, tandis que plusieurs autres jugent nécessaire une action au niveau de l'UE, qu'il s'agisse d'orientations, de modifications de la législation en vigueur dans l'UE ou d'une approche réglementaire spécifique. Le Parlement européen a appelé à l'adoption de «dispositions harmonisées de protection de la santé humaine et de l'environnement» et souligné la nécessité d'appliquer les «normes de sécurité et

environnementales les plus élevées». Le Comité des régions a préconisé un «cadre législatif clair et contraignant à l'échelle de l'UE, de préférence sous la forme d'une directive».

IV. Impact des différentes options

1. Quels avantages les principales options présentent-elles?

Toutes les options, de A à D, visent à lutter (à des degrés certes divers) contre les incidences et risques environnementaux liés à l'exploitation du gaz de schiste, à offrir une sécurité et une clarté juridiques accrues dans ce domaine et à répondre aux préoccupations du public. C'est là que réside le principal avantage de cette initiative. Les incidences sur la santé visées par cette initiative sont les effets directs, à savoir les émissions atmosphériques, et les effets indirects, comme la contamination potentielle de l'eau par des substances chimiques, dont certaines sont reconnues comme étant cancérigènes. Le scénario de référence ne permet pas de s'attaquer efficacement aux incidences et risques environnementaux ni d'offrir la clarté ou la sécurité juridique nécessaire ni même d'apaiser les inquiétudes de l'opinion publique. Les options B, C et D, par ordre d'efficacité croissant, permettent de gérer les incidences et risques recensés, d'offrir aux investisseurs un cadre réglementaire plus clair et plus prévisible et de rassurer l'opinion publique. L'option A, du fait de son caractère non contraignant, est la moins efficace des options analysées. Une clarification des dispositions juridiques applicables à l'exploitation du gaz de schiste créerait un environnement plus sûr pour les investisseurs et, partant, faciliterait le développement du gaz de schiste. En rendant possible la production de gaz de schiste dans l'UE, les options préconisant la réglementation (B, C et D) pourraient entraîner une légère diminution des prix du gaz – ou empêcher qu'ils n'augmentent –, ce qui profiterait à court ou moyen terme à l'économie de l'UE. Toutefois, compte tenu de l'incertitude qui entoure le niveau estimé des ressources en gaz de schiste en Europe et des nombreuses variables qui entrent en jeu dans la fixation du prix du gaz, les effets sont incertains. Par ailleurs, l'avantage concurrentiel dont jouissent les États-Unis grâce à la baisse des prix du gaz sur leur marché persisterait. L'exploitation du gaz de schiste dans l'UE se substituerait tout au plus aux capacités gazières conventionnelles en déclin. Elle ne modifierait en rien la dépendance actuelle de l'Union à l'égard des importations de gaz, mais elle pourrait potentiellement améliorer la position de l'UE dans les négociations avec ses fournisseurs externes d'énergie.

2. Quel est le coût des principales options?

Pour les exploitants de gaz de schiste, les coûts de conformité annualisés pour les options B, C et D représentent entre 1,4 et 1,6 % des recettes annuelles escomptées, l'option D (la plus onéreuse) majorant d'environ 8 % le coût des activités en valeur absolue. Pour les exploitants, les coûts de l'option A varieront selon qu'ils mettront en œuvre ou non des mesures facultatives.

3. Quelles seront les incidences sur les entreprises, les PME et les micro-entreprises?

En raison du niveau d'investissement nécessaire pour mener des activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste, les exploitants sont généralement de grandes entreprises. Les PME et les micro-entreprises ne devraient être affectées qu'indirectement, par un accroissement des activités connexes (équipements, services, transports, etc.), et pour autant que l'exploitation du gaz de schiste dans l'UE ait une incidence sur les prix de l'énergie.

Toutefois, compte tenu de l'incertitude qui entoure le niveau estimé des ressources en gaz de schiste en Europe et des nombreuses variables qui entrent en jeu dans la fixation du prix du gaz, les effets sont incertains.

4. Y aura-t-il des incidences importantes sur les budgets nationaux et les administrations?

Les options B, C et D proposent de modifier, à des degrés divers, la législation environnementale en vigueur; l'option A ne la modifie pas. Les administrations nationales devraient s'adapter à ces changements, dont certains—, comme l'instauration d'un cadre intégré ou les exigences proposées dans les options C et D —, pourraient avoir pour effet d'alléger la charge administrative par rapport à la situation actuelle. Cette initiative ne devrait avoir aucune autre incidence significative pour les autorités publiques.

5. Y aura-t-il d'autres incidences importantes?

Il pourrait y avoir des incidences sur la compétitivité, en particulier en ce qui concerne les secteurs à forte intensité énergétique qui utilisent du gaz ou d'éventuels sous-produits comme matière première, si l'option choisie débouchait sur une production non négligeable de gaz de schiste dans l'UE. Dans un tel cas, les prix du gaz dans l'UE pourraient être influencés et, partant, l'écart de prix avec les États-Unis partiellement réduit. Rien ne garantit toutefois que les choses évolueraient ainsi, car les prix du gaz dépendent d'un ensemble de variables. Même dans le meilleur des cas, le prix du gaz dans l'UE demeurerait deux fois plus élevé qu'aux États-Unis en 2035.

Les incidences économiques pour les États membres et les régions dépendront de plusieurs facteurs, notamment la perspective de développement du gaz de schiste, leur bouquet énergétique actuel et leur dépendance à l'égard des importations, le stade de développement de leurs infrastructures gazières, le niveau d'efficacité énergétique de leur économie, et leur situation administrative.

V. Comparaison des options

Options	Efficacité en matière de			Coûts économiques en EUR (estimation globale)	Avantages économiques	Efficience (efficacité/coûts)	Incidences sociales	Opportunité de l'application	Facilité de mise en œuvre	Cohérence par rapport aux objectifs de l'UE dans ce domaine	Note globale
	réduction des incidences et risques environnementaux	clarté/sécurité juridique	prise en compte des préoccupations du public								
Scénario de référence	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A	+	+	+	de 0 à 595 000	+	+	0	++++	s.o.	+	+
B	+++	++/+++	+++	595 000	++	++	+	+/++	++	++	++
C	++++	++++	++++	de 595 000 à 643 000	++	+++	+	++	+++	+++	+++
D	+++++	+++++	+++++	643 000	++	++++	+	+++	++++	++++	++++/++++ +

VI. Suivi

Dans un délai approprié après la mise en oeuvre de l'option retenue, la Commission présentera un rapport sur l'application et l'efficacité de l'initiative. Ce délai dépendra de l'option retenue: il sera plus long s'il s'agit d'une des options législatives (nécessité d'un délai de transposition). Il est suggéré de recueillir des données pour plusieurs indicateurs afin de garantir le suivi de la mise en œuvre de l'initiative.