



This article is based on research that has received a financial support from the French government in the framework of the programme « Investissements d'avenir », managed by ANR (French national agency for research) under the reference ANR-10-LABX-14-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

Forage en eaux troubles Pour une régulation internationale des activités pétrolières et gazières offshore

Julien Rochette (IDDRI)

Les activités d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz en mer se sont considérablement développées ces dernières décennies. Du fait de la demande croissante d'énergie et grâce aux innovations technologiques, l'offshore a pris une nouvelle dimension en s'étendant aux eaux profondes et ultra profondes. Actuellement, près d'un tiers du pétrole et un quart du gaz naturel consommés dans le monde proviennent de gisements sous-marins et cette course aux hydrocarbures offshore ne va pas s'arrêter : les spécialistes prévoient en effet une progression constante de la production dans les régions traditionnellement exploitées et une augmentation sensible dans de nouvelles zones. La recrudescence des forages à des profondeurs toujours plus importantes accroît les menaces sur l'environnement et les ressources naturelles et peut avoir des conséquences sur les activités humaines tributaires de ces écosystèmes. Les récents accidents survenus sur des plateformes offshore ont démontré que les risques écologiques résultant de ces activités pouvaient concerner toutes les régions du monde et toutes les entreprises du secteur, même les plus importantes. Ces accidents ayant eu des impacts transfrontières, ils ont conduit à relancer les débats sur la pertinence du cadre international de régulation aujourd'hui en vigueur. Ce cadre comporte indiscutablement d'importantes lacunes, à la fois sur le plan de la sécurité des activités offshore et sur celui de la responsabilité et de l'indemnisation en cas d'accident.

RECOMMANDATIONS

- L'analyse du cadre régissant les activités offshore met en lumière d'importantes lacunes, tant aux niveaux national que régional et international. Si cette situation perdure, le risque est grand que les réglementations en matière de sécurité restent inadaptées, fragmentées, voire inexistantes, et que les dommages transfrontières dus à des plateformes ne soient pas indemnisés, faute de règles claires.
- Élaborer ou renforcer des accords régionaux sur la sécurité environnementale des activités pétrolières et gazières offshore.
- Promouvoir l'adoption d'une convention internationale relative à la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages dus à la pollution résultant d'activités offshore. À défaut et à titre de solution transitoire, intégrer des dispositions en matière de responsabilité et d'indemnisation dans les accords régionaux, actuels et futurs.
- Renforcer les capacités des États à exercer un contrôle effectif sur l'industrie offshore : la seule adoption de règles ne saurait en effet suffire si les États ne disposent pas des moyens (techniques, financiers, humains, etc.) nécessaires pour les mettre en œuvre.

SÉCURITÉ DES ACTIVITÉS OFFSHORE: UN CADRE JURIDIQUE INCOMPLET

Des systèmes nationaux disparates

Les législations nationales régissant les activités pétrolières et gazières offshore varient considérablement d'un pays à l'autre. Certaines couvrent chaque étape du cycle de vie d'une plateforme – depuis la phase d'exploration jusqu'au démantèlement des installations –, quand d'autres sont limitées à la phase de production *stricto sensu*. Si certaines visent à prévenir les impacts environnementaux des forages, d'autres se consacrent uniquement à en faciliter le développement. Par ailleurs, l'application des législations nationales varie également d'un pays à l'autre. De nombreux États en développement manquent en effet des capacités nécessaires pour assurer un contrôle effectif des activités offshore et imposer le respect des règles, lorsqu'elles existent. Ainsi, les données sur les écosystèmes vulnérables sont souvent parcellaires, ce qui complique la prise en compte de la conservation de la biodiversité marine au moment de délivrer les permis de forage. Plus généralement, les administrations ont souvent une connaissance limitée de l'industrie offshore, le secteur étant à la fois extrêmement technique et opaque.

L'absence de convention internationale

L'analyse du cadre juridique international régissant la sécurité des activités offshore met en évidence

d'importantes lacunes. Malgré les dispositions pertinentes de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), aucune convention internationale n'a à ce jour été adoptée et aucun processus n'est actuellement engagé pour combler ce vide. Deux tentatives ont échoué par le passé : le projet de convention de 1977 sur les engins mobiles offshore, élaboré par le Comité maritime international (CMI) et visant à étendre aux activités offshore certaines obligations découlant de différentes conventions existantes en matière de transport maritime, n'a jamais été porté au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) ; plus récemment, l'initiative visant à élaborer un accord international, envisagé un temps dans le cadre du G20, a finalement été abandonnée.

Des initiatives régionales fragmentées

Les lacunes du cadre juridique international ont peu à peu conduit au développement d'instruments régionaux, pour la plupart contraignants, sous l'égide des programmes de mers régionales (tableau 1). De la même manière, l'Union européenne (UE) a adopté en juin 2013 une directive relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer. Mais même si certaines de ces initiatives apparaissent prometteuses, elles restent extrêmement fragmentées et largement insuffisantes :

- les accords régionaux ont un contenu variable, certains étant plus exhaustifs (Golfe persique/mer d'Oman ; Méditerranée ; Atlantique du Nord-Est) que d'autres (Arctique) ;

Tableau 1. Rapide évaluation des accords conclus dans le cadre des programmes de mers régionales en matière de sécurité des activités offshore

Région	Instrument	Nature/Statut	Commentaire
Arctique	Accord de coopération sur la préparation et la lutte en matière de pollution par les hydrocarbures dans l'Arctique	Contraignant/en vigueur	Axé uniquement sur les réactions d'urgence Obligations très légères en matière de coopération
Mer Baltique	Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, annexe VI sur la prévention de la pollution résultant d'activités en mer	Contraignant/en vigueur	Importantes dispositions en matière d'études d'impact environnemental (EIE), réglementation des rejets de différentes substances et plans d'urgence
Mer Méditerranée	Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol	Contraignant/en vigueur	Considéré comme l'instrument régional le plus complet à ce jour Entré en vigueur récente (2011)
Atlantique du Nord-Est	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (dont l'annexe III traite spécifiquement de la prévention et de la suppression de la pollution provenant de sources offshore) Diverses décisions et recommandations	Contraignant à l'exception des recommandations/en vigueur	Nombreuses dispositions réglementant les rejets de produits chimiques et d'hydrocarbures, l'utilisation de produits chimiques en mer, le démantèlement des plateformes offshore et les systèmes de gestion environnementale
Golfe Persique/mer d'Oman	Protocole concernant la pollution du milieu marin résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental	Contraignant/en vigueur	Premier instrument spécifique élaboré au sein d'une mer régionale (en 1989) Accord éminemment technique, qui prévoit des règles pour les différentes étapes de l'exploration et de l'exploitation offshore
Région de l'Afrique occidentale, centrale et australe	Protocole sur des normes environnementales régionales pour les activités de forage offshore	Contraignant/en préparation	Feuille de route pour l'élaboration du protocole présenté lors de la 11 ^e Conférence des Parties de la Convention d'Abidjan en mars 2014
Océan Indien occidental	Lignes directrices régionales relatives aux impacts environnementaux transfrontières liés à la prospection et à l'exploitation du pétrole et du gaz	Non contraignant/en préparation	Lignes directrices régionales présentées lors de la prochaine Conférence des Parties (fin 2015)

- les accords régionaux n'ont pas tous la même portée juridique : si les protocoles sont par nature contraignants, les lignes directrices (dans l'océan Indien occidental) ou les recommandations (dans l'Atlantique Nord-est) restent dans le champ de la *soft law* ;
- les accords régionaux ont des degrés de mise en œuvre variables, certains ayant été adoptés depuis plusieurs années (Golfe Persique/mer d'Oman ; Atlantique du Nord-Est), quand d'autres viennent tout juste d'entrer en vigueur (Méditerranée) ou sont encore en cours d'élaboration (Afrique occidentale, centrale et australe ; océan Indien occidental) ;
- il n'y a pas de coordination ni de partage d'expériences entre les différentes régions concernées par les activités offshore.

Les risques liés à un *statu quo*

Dans ce contexte, plusieurs risques existent si le *statu quo* demeure :

- (i) un risque de réglementations inadaptées, fragmentées ou inexistantes, débouchant sur une protection de l'environnement à plusieurs vitesses et, partant, un risque de *dumping* environnemental du fait de l'absence de règles équivalentes pour tous ;
- (ii) un risque de non-application des accords nationaux et/ou régionaux, si les capacités des administrations nationales ne sont pas renforcées ;
- (iii) un risque d'une réglementation reposant uniquement sur des normes privées ; or, au-delà des grandes entreprises qui ont parfois adopté des normes internes à travers notamment l'Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz (OGP), le secteur de l'offshore est également constitué de petites entreprises qui n'accordent pas la même attention à la protection de l'environnement.

ABSENCE DE RÈGLES INTERNATIONALES SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ ET D'INDEMNISATION

Des discussions internationales au point mort

Il n'existe actuellement aucune règle internationale en matière de responsabilité et d'indemnisation en cas de pollution résultant d'activités de forage en mer. Aucun accord international n'a été adopté à ce jour et les rares accords régionaux en vigueur sont limités (Protocole offshore Méditerranée et Directive européenne). Enfin, l'accord OPOL (*Offshore Pollution Liability*), un dispositif contractuel régional, est limité par sa portée géographique et plafonné à un niveau d'indemnisation relativement faible. Survenu en 2009, l'accident de Montara

(mer de Timor) est venu opportunément rouvrir le débat sur l'adéquation du cadre international réglementant les questions de responsabilité et d'indemnisation en cas d'accidents. La proposition indonésienne d'élaborer une convention internationale spécifique est discutée depuis 2010 au sein du Comité juridique de l'OMI, mais les États sont divisés sur l'opportunité d'adopter un instrument multilatéral, renvoyant la balle aux organisations régionales. Il semble donc peu probable que la communauté internationale parvienne rapidement à un accord et ouvre les négociations pour un tel accord. Dès lors, il revient aux législations nationales de traiter de ces questions. Or ces lois varient considérablement, dans la manière d'aborder ces aspects et de faire appliquer – ou non, le cas échéant – les indemnités contractuelles¹.

Les risques résultant d'un *statu quo*

Comme pour les questions de sécurité, plusieurs risques sont envisageables en cas de maintien du *statu quo* juridique :

- (i) un risque d'incertitude juridique et donc de différends politiques entre États ;
- (ii) un risque de versement partiel ou nul des dommages, faute de règles claires ;
- (iii) un risque d'insolvabilité. En effet, l'industrie pétrolière est désormais composée de grands groupes, d'entreprises moyennes, de très nombreuses compagnies nationales et de quantité de nouveaux « entrants », y compris des sociétés de service, qui n'ont certainement pas accès au volume de capitaux requis face à des plaintes d'un montant équivalent à celui que BP a dû assumer à la suite de l'accident du Deepwater Horizon².

ENTRE STRATÉGIE ET RÉALISME : S'APPUYER SUR L'ÉCHELON RÉGIONAL POUR RENFORCER LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS DE FORAGE OFFSHORE

Deux grandes raisons plaident pour une approche avant tout régionale du renforcement de la réglementation des activités offshore. En premier lieu, comme l'ont révélé les récentes discussions au sein du G20 et de l'OMI, l'adoption de conventions internationales sur les enjeux de sécurité et sur les questions de responsabilité et d'indemnisation semble aujourd'hui peu probable : la forte opposition de certains États et l'absence d'une institution ou d'un État « chef de file » interdisent d'envisager

1. Cameron, P. (2012). "Liability for catastrophic risk in the oil and gas industry", *International Energy Law Review*, Volume 6, pp. 207-219.

2. *Ibid.*

un tel scénario, à court terme tout au moins. En second lieu, il existe des organisations régionales sur lesquelles les États peuvent s'appuyer : c'est le cas des programmes de mers régionales, mais des avancées sont également possibles à travers d'autres organisations intergouvernementales régionales (comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est [ASEAN]) ou *via* des alliances entre États ayant des intérêts communs (comme les petits États insulaires en développement [PEID]). En matière de sécurité, des mesures ont déjà été adoptées dans certaines régions. Bien qu'elles restent encore fragmentées à de nombreux égards, certaines initiatives régionales ont vu le jour et d'autres sont en cours de développement. De la même manière, l'échelon régional apparaît une voie possible pour aborder la question de la responsabilité et de l'indemnisation. Toutefois, parallèlement à l'intégration de dispositions en matière de responsabilité et d'indemnisation dans les accords régionaux en vigueur et futurs, il convient de redoubler les efforts pour mobiliser et convaincre les États d'adopter une convention internationale.

Gardons-nous cependant de toute naïveté : la réglementation des activités de forage offshore est un sujet complexe et l'élaboration d'accords, même régionaux, se heurtera à de multiples obstacles et difficultés. Il sera notamment certainement délicat d'élaborer dans le même temps des dispositions juridiques relatives à la sécurité et à la responsabilité et à l'indemnisation. C'est là un enseignement que l'on peut tirer des expériences méditerranéenne et européenne. En outre, la complexité des négociations relatives aux dispositions sur la responsabilité et l'indemnisation – questions éminemment sensibles étant donné leur impact financier – pourrait paralyser tout le processus. Dans les régions où les conditions requises pour réglementer ensemble ces deux aspects ne sont pas réunies, il conviendra donc d'opter pour une approche en deux temps. La première étape impose de combler les lacunes et de renforcer la sécurité des activités offshore à travers des accords régionaux contraignants. C'est la priorité dans de nombreuses régions, comme l'Afrique occidentale, centrale et australe, l'Océan Indien occidental ou l'Asie. La tâche n'est pas insurmontable : il existe des règles et des principes considérés comme les mieux à même de contrôler les activités offshore et de minimiser les risques pour l'environnement³. L'élaboration des nécessaires mesures d'accompagnement pour garantir la

mise en œuvre effective des accords régionaux (au premier rang desquelles le renforcement des capacités nationales) sera quant à elle plus délicate. Dans la plupart des pays en effet, la simple adoption d'accords ne suffira pas à résoudre les problèmes écologiques liés à l'exploration et à l'exploitation pétrolières et gazières offshore. C'est pourquoi l'adoption d'un cadre stratégique s'impose afin de créer les conditions propices au succès des accords régionaux contraignants (tableau 2). Dans une seconde étape, des règles régissant les questions de responsabilité et d'indemnisation pourront être adoptées et les lignes directrices adoptées en Méditerranée servir de modèle⁴.

L'industrie offshore est aujourd'hui probablement l'activité maritime la moins réglementée de toutes à l'échelle internationale. En comparaison, le transport maritime est soumis à des dizaines d'accords régionaux et internationaux couvrant à la fois les questions de sécurité et celles de responsabilité et d'indemnisation. Étant donné l'essor actuel des activités offshore et les accidents survenus récemment, le moment est venu de sortir de cette situation aberrante.

Tableau 2. Conditions nécessaires pour assurer le succès des accords régionaux contraignants relatifs à la sécurité des activités pétrolières et gazières offshore

		Conditions	
		Renforcer les capacités nationales	Redonner une place centrale au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)
Fonction principale		Fournir aux États une assistance pour élaborer et mettre en œuvre les réglementations nationales et régionales	Soutenir les initiatives régionales et les coordonner
Actions envisageables		Élargir le mandat de la Global Initiative de l'OMI/PIECA (global oil and gas industry association for environmental and social issues), axée aujourd'hui sur la réaction en cas de pollution Favoriser la coopération entre États et organisations ayant acquis une expertise en matière de réglementation des activités offshore et ceux qui en ont besoin Élaborer des programmes de renforcement des capacités financés par des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux	Assurer la coordination entre initiatives régionales Promouvoir un ensemble de règles à intégrer dans les accords régionaux Renforcer le développement d'accords de partenariat entre mers régionales du Nord et du Sud Promouvoir des programmes de renforcement des capacités

3. Rochette, J., M. Wemaëre, L. Chabason et S. Callet (2014). « Anticiper le développement de l'exploration et de l'exploitation pétrolières et gazières en eaux profondes : renforcer la réglementation internationale encadrant les activités offshore », IDDRI, Study N° 01/14, IDDRI, Paris.

4. Scovazzi, T. (2009). "The Mediterranean Guidelines for the determination of environmental liability and compensation: the negotiations for the instrument and the question of damage that can be compensated", Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, pp. 183-212.