

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.10.2010
COM(2010) 560 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore

{SEC(2010) 1193 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore

1. INTRODUCTION

L'explosion, le 20 avril 2010, de la plateforme de forage Deepwater Horizon, dans le Golfe du Mexique, et l'écoulement consécutif de quantités massives de pétrole sur les fonds marins, ont provoqué d'importants dégâts environnementaux, économiques et sociaux¹.

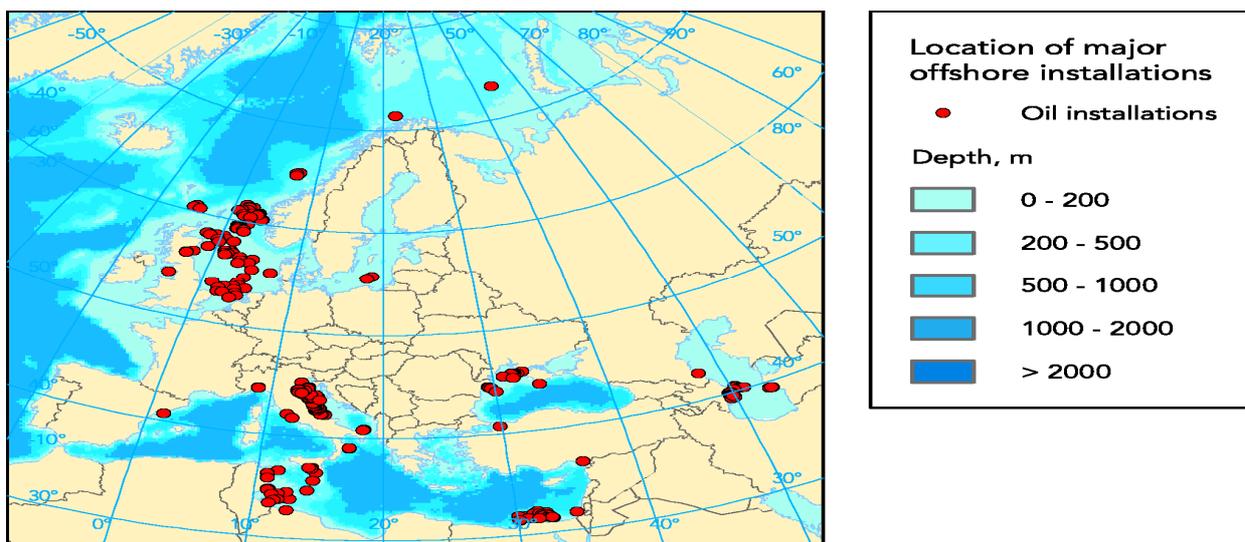
Les eaux au large des côtes de l'UE faisant par endroits l'objet d'une exploitation intensive pour la production de pétrole et de gaz², et l'exploration de gisements se poursuivant, l'UE a absolument intérêt à se prémunir contre une telle catastrophe. Même si l'enquête se poursuit quant aux causes de l'accident, à son impact global sur les écosystèmes à l'intérieur et au-delà du Golfe du Mexique et aux différentes responsabilités en jeu, il est déjà possible d'en tirer des leçons et d'agir en conséquence.

La zone de l'Atlantique nord-est compte à elle seule plus d'un millier d'installations offshore. En outre, si le nombre d'installations en Mer Noire et dans la Baltique est encore limité, en Méditerranée, plus d'une centaine d'installations sont actuellement en service dans les eaux de l'UE, et de nouvelles opérations de prospection seraient à l'étude dans les eaux maltaises et chypriotes. Des activités d'exploration ou de production de pétrole et de gaz ont également lieu dans le proche voisinage de l'UE, sur les côtes de l'Algérie, de la Croatie, de l'Égypte, d'Israël, de la Libye, de la Tunisie, de la Turquie et de l'Ukraine.

Principales installations offshore en Europe et alentour

¹ Onze vies ont été perdues dans l'explosion et dans l'incendie qui a suivi. L'on estime que jusqu'à ce que la fuite soit colmatée, au bout de 85 jours, l'équivalent de 4,9 millions de barils de pétrole se sont déversés dans l'océan, touchant 350 à 450 km de côtes américaines.

² En 2009, la production de pétrole et de gaz naturel, pour l'UE et la Norvège, a représenté respectivement 196 et 269 millions de tonnes d'équivalent pétrole. Environ 90 % de la production de pétrole et 60 % de la production de gaz de l'EEE proviennent de gisements offshore.



Source: Agence européenne pour l'environnement

L'industrie pétrolière et gazière offshore européenne a connu des accidents graves par le passé, comme ceux qui ont frappé les plateformes Piper Alpha et Alexander Kielland en Mer du Nord³. C'est pourquoi plusieurs pays européens ont instauré ces dernières années des normes de sécurité et des réglementations strictes. Néanmoins, l'accident de Deepwater Horizon doit aussi amener l'Europe à s'interroger sans complaisance sur l'adéquation des réglementations et des pratiques actuelles en termes de sécurité, de préparation et de capacité de réaction face à l'urgence.

Cette réflexion est également justifiée par l'évolution du secteur pétrolier et gazier européen suite à l'épuisement progressif des gisements relativement faciles à exploiter. L'exploration s'oriente vers des environnements plus complexes, caractérisés par des gisements à haute pression ou à haute température, plus profonds ou soumis à des conditions climatiques extrêmes qui peuvent compliquer la maîtrise des installations sous-marines et des réactions en cas d'incident. Parallèlement, les installations d'exploitation des gisements anciens vieillissent et sont souvent reprises par des exploitants spécialisés disposant d'un capital réduit.

L'UE a intérêt à maintenir sa propre production de pétrole et de gaz, pour des raisons de sécurité de l'approvisionnement énergétique et pour que l'économie européenne puisse conserver les emplois et les opportunités commerciales qui y sont liés. Mais étant donné que l'exploitation d'hydrocarbures offshore, comme la plupart des autres activités humaines, ne peut être totalement exempte de risques, il est impératif de garantir la sécurité et l'intégrité de cette activité et d'assurer aux citoyens européens et à l'environnement une protection maximale.

L'ampleur et la gravité de l'accident de Deepwater Horizon ont incité la Commission à entreprendre dès le mois de mai une évaluation d'urgence de la sécurité des activités offshore d'exploration et de production de pétrole, mais aussi de gaz, menées dans les eaux européennes. Un examen de la législation européenne en la matière et des consultations

³ La plateforme Piper Alpha a explosé en 1988, tuant 167 personnes et déversant 670 tonnes de pétrole dans la mer. 123 personnes ont perdu la vie lorsque la plateforme Alexander Kielland s'est renversée en 1980.

auprès des entreprises du secteur et des autorités compétentes des États membres⁴ lui ont permis d'identifier en juillet⁵ cinq grands domaines où il est nécessaire d'agir pour maintenir la crédibilité de l'UE en matière de sécurité et de protection de l'environnement:

- mise en œuvre de procédures de licence détaillées et complètes,
- amélioration des contrôles par les pouvoirs publics,
- comblement des lacunes dans la législation applicable,
- renforcement des mesures prévues par l'UE en cas de catastrophe, et
- coopération internationale pour promouvoir la sécurisation des installations offshore et le renforcement des capacités de réaction dans le monde entier.

Il existe déjà un certain nombre de bonnes pratiques dans les États membres et dans le secteur en ce qui concerne la sécurité, le niveau de préparation et les mesures de réaction aux catastrophes. Toutefois, étant donné le défi que constituerait un accident majeur en haute mer, il faut que les pratiques les plus en pointe deviennent la norme dans toute l'UE et dans l'ensemble de ses eaux marines⁶. Le niveau élevé et uniforme de sécurité ainsi obtenu permettra de rassurer pleinement l'opinion publique et pourrait faciliter les efforts déployés par l'UE pour qu'un haut niveau de sécurité, de préparation et de capacité de réaction soit également atteint au-delà des frontières européennes, dans les eaux relevant d'autres ressorts territoriaux et dans les eaux internationales.

Tous ces objectifs ne peuvent être atteints que grâce à une action déterminée des pouvoirs publics en Europe et à un partenariat solide entre tous les acteurs concernés (institutions de l'UE, États membres, entreprises, ONG et autres), suivant les principes de la politique maritime intégrée définie par l'UE. Le Parlement européen a adopté une résolution sur l'action de l'UE dans le domaine des activités pétrolières offshore, dans laquelle il appelle la Commission à proposer un cadre législatif complet assurant l'application, dans toute l'UE et dans les pays tiers, de normes de sécurité élevées et uniformes, et à formuler notamment des propositions sur la prévention des accidents, la gestion des catastrophes et l'établissement des responsabilités⁷. La présente communication définit les premières étapes de la réalisation de cet objectif.

2. OBTENIR LA GENERALISATION DANS TOUTE L'EUROPE DES PRATIQUES LES PLUS AVANCEES

Le renforcement de la sécurité des citoyens et de la protection de l'environnement ne saurait dépendre uniquement des initiatives discrétionnaires et des mesures d'autorégulation prises

⁴ Organismes publics chargés de l'autorisation et de la surveillance des activités offshore dans les États membres.

⁵ Déclarations de M. Oettinger et Mme Damanaki lors de la séance plénière du PE du 7 juillet 2010.

⁶ À savoir les eaux placées sous la souveraineté et l'autorité juridictionnelle d'États membres de l'UE en Méditerranée, dans la Baltique et la Mer Noire et dans la zone nord-est de l'océan Atlantique, ainsi que les eaux bordant les Açores, Madère et les îles Canaries. Cette notion englobe les eaux côtières, les eaux territoriales et les zones économiques exclusives.

⁷ Résolution sur l'action de l'Union européenne dans les domaines de l'exploration pétrolière et de l'extraction du pétrole en Europe, adoptée le 7 octobre 2010.

par l'industrie. La réglementation doit veiller à ce que les industriels se conforment à des règles claires, fiables et ambitieuses, qui n'autorisent que des activités sûres et durables. Elle doit également imposer un haut degré de transparence permettant aux industriels et aux pouvoirs publics de démontrer à toute partie intéressée que les activités comportant des risques pour la vie, l'environnement ou la propriété sont gérées et contrôlées de manière appropriée.

Sur le plan international, la réglementation en matière d'activités pétrolières et gazières offshore est soit incomplète, soit dépourvue de mécanismes d'application efficaces. Ainsi, en Europe, elle repose en grande partie sur la législation nationale des différents États membres, car la législation de l'UE ne couvre pas différents aspects pertinents du secteur, ou n'impose que des minima. De plus, les dispositions de l'UE relatives aux activités offshore relèvent souvent de plusieurs actes législatifs différents.

De ce fait, les régimes d'autorisation, de sécurisation des activités et de protection de l'environnement varient d'un État membre à l'autre. Cette hétérogénéité complique la perception et la gestion, en Europe, des risques pour la santé, la sécurité et l'environnement et augmente les coûts pour les entreprises. Elle risque surtout de ralentir la coordination des mesures en cas d'accident touchant plusieurs États membres, puisque les normes techniques, le format des données et les procédures d'urgence ne sont pas les mêmes d'un pays d'Europe à l'autre, y compris à l'intérieur d'un même bassin de mer.

La Commission propose de tendre vers un cadre juridique remanié et plus cohérent pour les activités d'exploration et de production offshore en Europe, qui garantisse l'application dans toute l'UE des pratiques les plus avancées dans ce domaine. Les citoyens européens et l'environnement profiteront ainsi d'un niveau toujours plus élevé de protection, tandis que l'industrie devrait surtout bénéficier d'une simplification et d'une uniformisation des règles. Il existe plusieurs moyens d'atteindre cet objectif: modifier un par un les différents actes en vigueur; élaborer une législation consolidée pour les activités offshore; ou mettre au point des instruments juridiques non contraignants pour compléter la législation existante. Les risques qui entrent en jeu, le besoin de sécurité juridique et les principes du «mieux légiférer» plaident, selon la Commission, pour la mise au point d'un nouveau corpus législatif portant spécifiquement sur les installations pétrolières et gazières offshore, éventuellement complété par des mesures juridiques non contraignantes (telles que des orientations).

2.1. Le rôle crucial d'une délivrance responsable des autorisations

L'autorisation est le premier instrument décisif pour garantir la sécurité de nouveaux forages en environnement difficile. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit une politique de l'Union dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement⁸. Il rappelle également que les États membres ont le droit de déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques, leur choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de leur approvisionnement énergétique, sans préjudice de la politique environnementale de l'Union⁹. Les dispositions actuelles de l'UE

⁸ Article 194 du TFUE.

⁹ Ibidem.

en matière d'autorisation¹⁰ ne portent que sur les aspects concurrentiels des procédures d'autorisation, le but étant d'assurer à toutes les entités de l'UE les mêmes possibilités d'accès aux appels d'offres nationaux.

Chaque État membre délivre donc, suivant ses propres critères, les autorisations et autres approbations nécessaires à l'exploration et à la production d'hydrocarbures sur son territoire et dans les eaux relevant de sa compétence. Toutefois, le fait pour un État membre d'autoriser des forages au large de ses côtes peut avoir un impact non négligeable sur d'autres États membres. Les dégâts environnementaux, économiques et sociaux provoqués par une marée noire touchent en effet les zones maritimes et côtières indépendamment des frontières nationales.

Il est donc indispensable que partout en Europe, les procédures d'autorisation remplissent certains critères de base communs. Une révision des procédures nationales d'autorisation de tous les États membres serait nécessaire afin d'y intégrer les meilleures pratiques reconnues et d'y inclure des obligations, valables dans toute l'UE, en matière de sécurité, de santé, de respect de l'environnement, de gestion des risques et de vérification indépendante.

Ce système d'autorisation doit s'accompagner d'un système de responsabilité clair, comportant des instruments de garantie financière qui permettent de faire face à des incidents majeurs. Les instruments de garantie existants doivent être évalués du point de vue des plafonds financiers et peuvent être utilement complétés par d'autres instruments de couverture du risque (fonds, assurances, garanties, etc.).

• Les exigences de base pour l'autorisation d'activités d'exploration et de production d'hydrocarbures devraient être définies au niveau de l'UE. La Commission fera des propositions à cet effet en 2011, accompagnées d'une analyse d'impact. Les exigences principales faisant l'objet d'une évaluation devraient inclure:

- (1) La présentation, pour chaque opération, d'un dossier de sécurité complet et d'un document de sécurité et de santé¹¹, détaillant les dispositions prises pour faire face aux situations critiques et indiquant notamment toute activité concomitante susceptible de provoquer des accidents graves.
- (2) La démonstration de la capacité technique des opérateurs potentiels à prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les situations critiques ou y faire face, compte tenu des conditions d'exploitation du site et du type d'activités visé par la demande d'autorisation.
- (3) La capacité financière à faire face aux conséquences d'événements imprévus, y compris par la souscription de contrats d'assurance adaptés ou l'utilisation d'instruments de couverture du risque.

2.2. Une réglementation assurant la sécurité maximale des activités d'exploitation

¹⁰ Directive 94/22/CE sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures.

¹¹ Directive 92/91/CE concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives par forage, article 3.

L'hétérogénéité des législations dans l'UE ne concerne pas seulement le stade de l'autorisation, mais aussi celui de l'exploitation des installations. Les États membres ne transposent pas tous de la même façon les exigences minimales des directives de l'UE en matière de santé et de sécurité; ils peuvent en effet maintenir ou adopter des mesures plus protectrices que ce que prévoient ces exigences minimales. C'est ainsi que des plateformes de forage exploitées par une même société mais situées dans les eaux de différents États membres peuvent être soumises à des exigences règlementaires différentes. Outre les problèmes évidents que cela pose du point de vue de la cohérence des mesures de sécurité, cette complexité peut notamment entraîner des coûts supplémentaires pour les entreprises et entraver le fonctionnement du marché intérieur.

Dans un souci de sécurité maximale et pour assurer le traitement équitable des exploitants industriels, les objectifs ou les normes que le secteur devra respecter devront être définis selon des critères uniformes, s'inspirer des pratiques les plus avancées du secteur et être appliquées de manière rigoureuse. Ces exigences doivent porter sur les capacités financières et techniques de l'exploitant, mais aussi garantir la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur les installations offshore et l'intégrité de ces installations, assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et prévenir les accidents ou y faire face.

L'obligation de respecter les normes de sécurité et de protection les plus exigeantes ne doit pas seulement s'appliquer aux futures installations et activités d'exploitation, mais aussi à celles qui existent déjà. Pour tenir compte de l'évolution technologique, l'entretien devrait comporter une mise à niveau régulière et obligatoire des installations.

La **législation existante dans le domaine de l'environnement** règle un certain nombre de questions liées aux installations offshore (comme l'évaluation des incidences sur l'environnement) et aux activités offshore (émissions des plateformes, par exemple). Mais ces installations ne sont pas couvertes par la législation de l'UE en matière de lutte contre la pollution et les risques d'accidents majeurs¹², qui vise principalement les installations terrestres et les risques d'accident à l'intérieur des terres.

- La Commission réfléchira aux moyens de renforcer la législation environnementale du point de vue de la lutte contre la pollution, des inspections, de la prévention des accidents et de la gestion de chacune des installations. Les propositions législatives qui seront faites porteront soit sur l'extension de la législation existante aux installations pétrolières et gazières offshore, soit sur l'élaboration d'un instrument distinct pour ces activités.

Les exigences minimales à respecter pour protéger **la santé et la sécurité** des travailleurs des industries de forage pétrolier et gazier sont définies par la directive-cadre 89/391/CE, par les directives particulières qu'elle prévoit et par la directive sectorielle 92/91/CE¹³.

- Se fondant sur l'ensemble des résultats de l'enquête relative à la plateforme Deepwater Horizon, la Commission réexaminera la législation en matière de santé et de sécurité et vérifiera notamment s'il y a lieu de modifier la directive 92/91/CE instaurant un niveau minimal de protection des travailleurs des industries extractives par forage, en réfléchissant

¹² Directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

¹³ Directive 89/391/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

aussi aux effets psychologiques que le fait de travailler dans l'isolement peut entraîner en termes d'erreurs humaines.

- Les autorités qui délivrent les autorisations et les exploitants des États membres devraient réexaminer et au besoin actualiser les dossiers de sécurité et les documents de sécurité et de santé. Si des défaillances sont constatées à l'issue de ce réexamen, ils devraient mettre en place un programme de remise à niveau clairement défini.

La législation de l'UE en matière de **sécurité des produits**¹⁴ s'applique de manière générale aux équipements des installations pétrolières et gazières offshore, mais exclut de son champ d'application les unités mobiles de forage au large (*mobile offshore drilling units - MODU*)¹⁵ et les équipements qui y sont installés. Les unités mobiles de forage au large sont assimilées à des navires de mer et leur sécurité relève des règles définies par l'Organisation maritime internationale (OMI) dans son Code relatif à la construction et à l'équipement des unités mobiles de forage au large (dit «Code MODU»). Toutefois, ce code ne prévoit pas d'exigences pour l'exploitation des équipements industriels servant au forage des puits, ni de procédures pour leur contrôle. De surcroît, la législation de l'UE dans ce domaine exclut également de son champ d'application les équipements de contrôle des puits.

Il existe un certain nombre de normes techniques nationales, européennes ou internationales pour les activités pétrolières et gazières offshore, mais rares sont celles qui permettent de bénéficier d'une présomption de conformité à la législation de l'UE. Les réglementations nationales font souvent référence à des normes techniques, mais les normes utilisées varient d'un État membre à l'autre.

- La Commission étudiera la possibilité d'étendre le champ d'application de la législation de l'UE en matière de sécurité des produits aux équipements installés et utilisés à bord d'unités mobiles offshore. Il faudra pour cela préciser comment cette législation s'articule avec le code MODU, en coopération avec l'OMI.
- La Commission, en coopération avec les administrations nationales, procèdera à un examen critique des réglementations et pratiques actuelles en matière de conception et de contrôle des puits, à la lumière des enseignements tirés de l'accident de Deepwater Horizon. S'il s'avère que les règles actuelles sont insuffisantes ou appliquées de façon trop inégale, la Commission examinera la nécessité de procéder à une harmonisation plus poussée dans ce secteur, à l'aide d'instruments (législatifs ou non) appropriés.
- La Commission encouragera, en coopération avec les autorités nationales et les organismes de normalisation CEN, Cenelec, ISO et IEC, la mise au point des normes techniques nécessaires.

2.3. Systèmes d'établissement des responsabilités

L'existence de dispositions claires permettant de savoir qui est responsable du nettoyage et qui est le responsable final d'éventuels dommages dissuade les exploitants de sous-estimer les

¹⁴ Directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE, et directive 97/23/CE du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant les équipements sous pression.

¹⁵ Dont faisait partie la plateforme Deepwater Horizon.

risques ou de transiger sur les mesures de sécurité. Cet effet dissuasif contribue à limiter les risques de dommages environnementaux.

Se fondant sur le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur inscrits dans les traités de l'UE¹⁶, la législation environnementale et maritime de l'UE contient un ensemble de dispositions prévoyant la réparation des dommages consécutifs à un accident. La Cour de justice européenne a déjà établi, dans le cadre d'affaires relatives à des naufrages, que des hydrocarbures accidentellement déversés en mer à la suite d'un naufrage constituent des déchets au sens de la législation de l'UE sur les déchets, et que c'est à l'exploitant d'assumer les responsabilités afférentes à ces dommages, y compris les coûts de nettoyage.

La directive sur la responsabilité environnementale porte sur la responsabilité des dommages à l'environnement qui peuvent résulter d'un accident ou d'autres situations critiques affectant des activités offshore. Cette législation doit, sans la moindre ambiguïté, attribuer aux exploitants d'installations offshore une responsabilité sans faute non seulement pour les dommages causés aux espèces protégées, aux habitats naturels et aux eaux couvertes par la directive-cadre sur l'eau, mais aussi à toutes les zones marines qui sont du ressort d'États membres.

- La Commission proposera d'apporter à la directive sur la responsabilité environnementale des modifications couvrant les dommages environnementaux infligés à toutes les eaux marines au sens de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»¹⁷.
- La Commission réexaminera l'option consistant à imposer une obligation de garantie financière et vérifiera notamment si les plafonds financiers fixés dans le cadre des instruments de garantie existants sont suffisants au regard des risques d'accidents majeurs engageant la responsabilité de parties dont la capacité financière est limitée.
- L'applicabilité aux marées noires de la directive-cadre sur les déchets sera l'une des questions abordées par un document d'orientation sur l'interprétation de cette directive qui est actuellement en préparation.

2.4. La responsabilité des entreprises du secteur

L'industrie pétrolière et gazière est la première responsable de la sécurité de ses activités, lesquelles doivent, de manière visible et sans équivoque, placer la sécurité et la préservation de l'environnement au-dessus de toute autre préoccupation. Ce souci doit se traduire par des investissements permettant d'améliorer la prévention, la gestion des accidents et les capacités de récupération du pétrole. Il est dans l'intérêt des entreprises de s'engager de façon convaincante à assurer les niveaux les plus élevés de sécurité et de prévention des accidents: la compétitivité de leur secteur en dépend, de même que l'étendue des futures initiatives réglementaires qui doivent être prises.

Les mesures prises jusqu'à présent dans ce secteur varient d'une société à l'autre et doivent être complétées par des initiatives sectorielles communes. Les premières mesures en ce sens ont été déjà annoncées¹⁸. Mais pour empêcher que de nouvelles catastrophes se produisent en

¹⁶ Article 191, paragraphe 2, du TFUE.

¹⁷ Directive 2008/56/CE.

¹⁸ Un groupe de travail a été créé au sein de l'*International Association of Oil and Gas Producers* afin d'évaluer les pratiques en vigueur et de réfléchir à des améliorations. Un consortium industriel a aussi

Europe et ailleurs, le secteur doit prendre d'autres engagements ambitieux et quantifiables sur la mise en place des capacités nécessaires et sur l'adoption d'une culture privilégiant sans concession la sécurité.

Certes, les entreprises du secteur comme les autorités ont montré qu'elles étaient capables de mobiliser des ressources et de les déployer de manière relativement efficace pour endiguer la marée noire dans le Golfe du Mexique; mais le temps nécessaire pour colmater la fuite elle-même et en déterminer les causes est un point préoccupant. L'industrie pétrolière devrait donc s'atteler, le cas échéant en partenariat avec les pouvoirs publics, à l'élaboration de nouveaux systèmes d'urgence qui pourront être déployés et utilisés sur les équipements et les sites de tous les milieux marins d'Europe.

- La Commission invite les entreprises du secteur, qui sont bien placées pour déterminer les exigences techniques permettant d'assurer la sécurité des activités pétrolières et gazières offshore, à participer à la définition des normes nécessaires et à proposer des mesures d'autoréglementation.
- La Commission appelle les entreprises du secteur à finaliser et à présenter avant la fin 2010 des plans d'action individuels et des feuilles de route communes au secteur, précisant le calendrier, la nature et le contenu des actions prévues ainsi que les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Ces plans d'action et ces feuilles de route devraient être transmis aux autorités de régulation en vue d'un examen approfondi et, dans la mesure où ils ne contiennent pas d'informations commercialement sensibles, être mis à la disposition du plus grand nombre.
- La Commission invite les entreprises du secteur à créer un consortium chargé de concevoir et de mettre en place en Europe des dispositifs de première urgence en cas d'accident. Ce consortium devrait s'engager à mettre au point des systèmes assurant l'obturation des puits en cas d'urgence.

2.5. Un nouveau modèle de surveillance par les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ont pour responsabilité cruciale de définir un cadre réglementaire adéquat pour les activités offshore, en tenant compte des principes de planification de l'espace maritime¹⁹. Ils doivent également veiller à ce que les exploitants s'y conforment pleinement, grâce à une surveillance efficace associant communication, avis, contrôles et mesures d'exécution.

Parallèlement, ils doivent s'engager activement auprès du grand public et des représentants des intérêts économiques et sociaux potentiellement concernés. La prise de décision et la surveillance devraient se caractériser par leur transparence et leur exhaustivité, conformément aux meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime²⁰.

été créé afin de mettre au point des outils d'intervention d'urgence auprès des puits dans le Golfe du Mexique.

¹⁹ La planification de l'espace maritime est un outil essentiel permettant de gérer la concurrence spatiale entre différentes activités dans les zones maritimes faisant l'objet d'une exploitation intensive, en assurant la stabilité et la prévisibilité à long terme.

²⁰ Voir la communication intitulée «Lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime: Vers de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes», COM(2008) 395 final.

La surveillance des entreprises par les pouvoirs publics devrait se fonder sur les meilleures pratiques administratives déjà en vigueur en Europe et pourra être étayée par des actions au niveau de l'UE. Il serait utile, par exemple, d'étudier l'opportunité de confier à l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) des missions d'inspection similaires à celles qui sont menées dans le secteur du transport maritime. Pour autant que la législation de l'UE en précise clairement la portée et les normes à respecter en matière de sécurité et d'équipement, une telle mesure contribuerait à améliorer la surveillance et la vérification de la conformité dans toute l'UE

- La Commission, en coopération avec les autorités des États membres, définira les pratiques de pointe à adopter par les instances de réglementation et de surveillance pour l'autorisation, l'inspection et le contrôle de la conformité des activités offshore. Ces pratiques s'inspireront des meilleures pratiques des autorités compétentes des États membres et auront vocation à se généraliser à toutes les juridictions de l'UE, notamment grâce aux possibilités de dialogue structuré avec les différents intéressés qu'offre le forum de Berlin sur les combustibles fossiles.
- La Commission, en coopération avec les États membres, établira un mécanisme volontaire de consultation/rapport sur l'autorisation d'opérations offshore complexes, qui permettra de développer les contrôles qualifiés, par exemple sous forme d'évaluations par les autorités compétentes des États membres côtiers adjacents.
- La Commission coopérera avec les États membres, l'industrie et les autres milieux intéressés pour que le public puisse facilement obtenir des informations à jour sur les mesures de sécurité, la gestion des risques, les plans d'urgence et les statistiques des sociétés sur les principaux indicateurs de sécurité.
- La Commission coopérera avec les États membres afin de définir un cadre pour l'évaluation indépendante des résultats des instances nationales de réglementation, notamment en ce qui concerne l'exercice de leurs missions de surveillance.

3. LE PRINCIPE DE PRECAUTION DOIT S'APPLIQUER EN ATTENDANT LA MISE EN ŒUVRE DES AMÉLIORATIONS

En attendant que les résultats complets des enquêtes sur les causes de l'accident de Deepwater Horizon soient disponibles, que les efforts du secteur en vue de renforcer la sécurité des opérations apportent des résultats concrets et que la campagne pour renforcer le cadre réglementaire en Europe ait abouti, il convient de faire preuve de la plus grande modération et d'un surcroît de prudence, tant en ce qui concerne les opérations de prospection et d'exploitation en cours que les nouveaux plans et les nouvelles autorisations.

Cette prudence, qui doit être proportionnée aux risques, doit s'exercer notamment à l'égard des opérations offshore complexes, dès lors que des climats extrêmes, des gisements à haute pression ou à haute température, des opérations en eaux profondes ou des environnements naturels très sensibles justifient un surcroît de précaution. Pour de telles opérations complexes, une suspension provisoire des nouvelles autorisations peut être appropriée. Les mesures de précaution éventuelles doivent être proportionnées aux risques et coordonnées au niveau de l'UE.

- La Commission invite les États membres à réexaminer toutes les opérations d'exploration gazière et pétrolière complexes et à veiller à ce que les meilleures pratiques soient mises en œuvre de manière uniforme dans toute l'UE. Si la décision de suspendre des opérations de forage offshore est laissée à la discrétion des États membres, la Commission n'en réitère pas moins sa demande aux États membres de mettre en œuvre avec rigueur une démarche fondée sur la précaution lors de l'octroi de nouvelles autorisations pour des opérations d'exploration gazière et pétrolière complexes et d'examiner l'opportunité de suspendre de telles autorisations jusqu'à ce que les dispositifs européens régissant la sécurité de l'offshore aient été examinés à la lumière de l'accident de Deepwater Horizon.

4. RENFORCER LA CAPACITE D'INTERVENTION DE L'UE EN CAS D'ACCIDENT OFFSHORE

En cas d'accident grave au large des côtes d'un État membre, ses équipes d'intervention doivent pouvoir accéder à toutes les capacités disponibles, y compris celles des entreprises du secteur²¹ et des autres États membres. Avec le mécanisme de protection civile de l'Union, l'UE dispose d'un instrument permettant, sur demande, de compléter les interventions d'urgence et les mécanismes de protection civile des États membres et de faciliter la coordination de l'assistance européenne. Ce mécanisme couvre à la fois la protection civile et la pollution maritime. Son centre de suivi et d'information (MIC), géré par la Commission européenne, est disponible sept jours sur sept et 24 heures sur 24.

Si besoin est, le MIC peut mobiliser rapidement les capacités de récupération du pétrole de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM). Bien que la mission de l'AESM porte surtout sur la pollution maritime provenant de navires et les activités de préparation aux situations d'urgence qui y sont associées, elle pourrait utilement intervenir en cas de marée noire provenant d'une installation pétrolière offshore: ses capacités, notamment ses navires d'intervention antipollution et son imagerie satellite, pourraient permettre de réagir à une marée noire quelle que soit sa source. La Commission a donc entrepris de modifier le règlement fondateur de l'AESM²² afin de permettre à cette dernière de réagir en cas de pollution maritime, quelle qu'en soit la source, y compris les installations pétrolières et gazières offshore.

Des travaux sont également en cours pour renforcer les capacités européennes de prévention et de gestion des catastrophes, et notamment l'assistance fournie par le MIC. Ces travaux doivent être menés en synergie avec les mesures prises par les entreprises du secteur afin de développer des capacités d'intervention rapide auprès des puits et en cas de marée noire.

L'efficacité et la vitesse des réactions à une situation d'urgence dépendront aussi de la disponibilité d'informations instantanées sur l'état de la colonne d'eau et du fond marin au moment de l'accident. Actuellement, ces données ne sont pas intégralement disponibles pour toute l'UE et, provenant de sources publiques et privées disparates, elles ne peuvent être synthétisées rapidement afin d'assurer le suivi approprié d'un accident.

- En 2010, la Commission présentera une communication en vue de réunir en un système de réaction européen aux catastrophes renforcé tout le potentiel des connaissances et des

²¹ Oil Spill Response Ltd (qui fait partie du Global Response Network).

²² Règlement (CE) n° 1406/2002.

ressources disponibles à l'échelon local, national et européen. Ce système sera axé sur la fourniture rapide d'aide lors de la première phase des urgences et sur le renforcement des instruments européens de protection civile et d'assistance humanitaire.

- La Commission cherchera comment renforcer les capacités de réaction aux situations d'urgence, en exigeant par exemple que des équipements de réaction aux situations d'urgence soient disponibles dans toutes les régions concernées de l'UE, en coopération avec les entreprises et les États membres et en s'appuyant sur les instruments existants de l'AESM et du mécanisme de protection civile de l'Union.
- Afin de rendre plus efficaces les réactions aux situations d'urgence, la Commission invite les États membres à mettre en œuvre des mesures basées sur l'initiative «Connaissance du milieu marin 2020» de la Commission afin de créer une architecture cohérente et ouverte pour l'échange d'informations sur l'état de la colonne d'eau et des fonds marins.

5. DE NOUVEAUX PARTENARIATS POUR LA SECURITE OFFSHORE HORS DES EAUX TERRITORIALES EUROPEENNES

5.1. Les initiatives régionales de voisinage: le premier degré de l'action internationale

L'UE doit consacrer une attention particulière aux zones maritimes proches de son territoire où les forages en mer s'intensifient et où un accident entraînant une marée noire pourrait nuire à l'environnement et à l'économie dans plusieurs États membres adjacents.

Dans ce contexte, la délimitation des zones économiques exclusives et du plateau continental conformément à la convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) doit être encouragée.

En Méditerranée, une grande partie de l'espace marin est composée de haute mer; les États côtiers doivent donc approfondir leur coopération.

L'UE doit donc veiller à ce que les cadres réglementaires et de surveillance des entreprises du secteur dans les territoires adjacents aux eaux territoriales européennes offrent des niveaux de sécurité et de protection équivalents. Il existe en mer du Nord un bon exemple des avantages de la coopération régionale entre autorités compétentes²³.

Les possibilités qu'offrent les conventions régionales doivent être examinées, et notamment la relance, en collaboration avec les États membres concernés, du processus de mise en vigueur du protocole de lutte contre la pollution causée par les activités offshore en mer en Méditerranée²⁴. Cela permettrait d'associer un organisme existant, le Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle (REMPEC), à la préparation et à la réaction aux situations d'urgence offshore ainsi qu'à leur prévention. La coopération bilatérale, notamment avec les pays du sud de la Méditerranée menant des activités d'extraction offshore, peut également être renforcée, notamment à l'aide de plans d'action et d'instruments relevant de la politique européenne de voisinage.

²³ Le Forum des autorités offshore en Mer du Nord (NSOAF).

²⁴ [Protocole pour 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.](#)

Des mesures avec des objectifs analogues²⁵ devraient également être menées via d'autres conventions maritimes régionales, telles que l'OSPAR, la convention d'Helsinki et la convention de Bucarest²⁶. Il existe déjà des programmes de coopération énergétique régionale, tels qu'Inogate, qui sont axés sur la sécurité de l'approvisionnement en énergie et qui pourraient être développés pour favoriser la coopération en matière d'activités offshore. Le traité instituant la Communauté de l'énergie devrait également être pris en considération lors de l'élaboration de mesures concernant la sécurité offshore dans les eaux des États concernés.

L'Arctique, du fait de son environnement naturel particulièrement sensible, de la rigueur de son climat et de ses importantes réserves inexplorées d'hydrocarbures, doit bénéficier d'une attention particulière. Des règles ou des normes internationales contraignantes doivent être introduites, notamment sur la base des lignes directrices du Conseil de l'Arctique²⁷. Les contacts avec les pays de l'Arctique sont essentiels à cet égard.

- La Commission va intensifier ses dialogues avec les voisins de l'UE sur la sécurité offshore afin de lancer de nouvelles initiatives communes visant à mettre en place des circuits d'information pour les situations d'urgence, des échanges d'informations sur l'exploration et l'exploitation, à promouvoir un niveau élevé de sécurité et de prévention et à prendre des mesures conjointes de mise à exécution, telles que l'inspection des installations.
- La Commission coopérera avec les États membres et les pays tiers concernés afin d'encourager la mise en place de forums et d'initiatives régionales d'autorités nationales compétentes de la Méditerranée, de la Mer Noire et de la Baltique, sur la base du bon exemple et de l'expérience du Forum des autorités offshore en Mer du Nord. Elle prévoit aussi de contribuer à la sécurité offshore sur la base des instruments de coopération bilatéraux et régionaux existants conclus avec les pays candidats et les voisins de l'UE.
- La Commission promouvra également des mesures dans le cadre des conventions et des protocoles existants.

5.2. Les obligations internationales des entreprises européennes

Les compagnies pétrolières et gazières européennes mènent, pour une large part, de plus en plus d'opérations offshore hors d'Europe. Il est crucial que ces sociétés s'engagent à respecter les normes environnementales et de sécurité les plus avancées où qu'elles opèrent, y compris hors de l'UE.

Une option consisterait à obliger les sociétés dont le siège est dans l'UE à mettre en œuvre les mêmes normes environnementales et de sécurité pour toutes leurs opérations dans le monde. À défaut, les autorités de régulation pourraient leur retirer leurs licences ou certains permis.

- La Commission invite les entreprises et les États membres à adopter des obligations transparentes et contraignantes afin que les sociétés dont le siège est dans l'UE appliquent

²⁵ Voir l'article 18 des conclusions de la conférence ministérielle de l'OSPAR des 23 et 24 septembre 2010.

²⁶ Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR), convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la Mer Baltique (convention d'Helsinki), convention sur la protection de la mer Noire contre la pollution (convention de Bucarest).

²⁷ Lignes directrices 2009 sur l'exploitation pétrolière et gazière dans l'Arctique.

les normes européennes de sécurité et de prévention des accidents à toutes leurs opérations dans le monde.

5.3. Responsabilité mondiale

Alors que l'impact des accidents en mer ne connaît pas de frontières, le droit international ne couvre que de manière inégale et incomplète la prévention, la planification et la résolution des situations d'urgence²⁸. Ainsi, l'une des conventions sur la préparation aux pollutions²⁹ ne porte-t-elle que sur la pollution provenant des navires, mais pas des installations offshore. En outre, aucune convention internationale ne couvre la responsabilité financière découlant de la pollution par hydrocarbures provenant d'installations offshore.

L'UE est bien placée pour jouer un rôle clé dans les efforts internationaux visant à renforcer à l'échelon mondial les règles existantes. Elle doit toutefois s'associer à ses partenaires, en premier lieu les États-Unis, mais aussi aux autres producteurs importants que sont notamment la Norvège, la Russie et l'OPEP. Les initiatives de l'UE devraient être basées sur l'International Regulators Forum (IRF) tout en visant une participation plus large³⁰.

Le but final devrait être un système global fixant des objectifs ou des critères de référence communs de sécurité et de durabilité pour l'exploration et l'exploitation offshore qui servirait deux objectifs. Il devrait, en premier lieu, promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de règles strictes sur la sécurité et la prévention des accidents dans tous les territoires où ont lieu des activités pétrolières et gazières offshore. En second lieu, il devrait coordonner les actions engagées et/ou développer des actions communes axées sur les administrations, les autorités de régulation, les organismes de normalisation, les entreprises, les sociétés de certification et les établissements de recherche afin d'assurer à l'échelon international un respect aussi grand que possible, en haute mer, de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

- Les partenariats et les dialogues en cours sur l'énergie avec les partenaires de l'UE serviront de base à une initiative internationale pour la sécurité offshore et à la recherche d'un accord sur les modalités d'une telle initiative, sous l'impulsion de l'UE. La réunion ministérielle UE-OPEP a déjà approuvé une initiative en faveur d'une table ronde sur la sécurité offshore en 2011. La Commission organisera une telle réunion en 2011 afin de convenir des principaux objectifs et de débattre plus spécifiquement des critères de détermination des meilleures pratiques et de normes internationales à adopter. En outre, la Commission continuera à participer aux initiatives dans le domaine de l'offshore dans le cadre du G-20.

²⁸ La convention des Nations unies sur le droit de la mer prévoit l'obligation, pour les États, de protéger le milieu marin de la pollution, d'établir des plans d'urgence et d'adopter des lois et règlements afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin qui résulte d'activités relatives aux fonds marins relevant de leur juridiction et au-delà de celle-ci. Toutefois, cette convention ne prévoit aucun mécanisme de contrainte, et sa mise en œuvre repose donc sur le bon vouloir des États et d'organes tels que les organisations sectorielles et les conventions maritimes régionales. De ce fait, ces obligations sont respectées de manière très inégale, y compris dans les eaux européennes.

²⁹ Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC).

³⁰ Les membres de l'IRF sont le Brésil, le Canada, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis.

6. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES

L'analyse menée suite à l'accident de Deepwater Horizon a montré que dans l'UE, les activités offshore d'exploitation d'hydrocarbures étaient régies, de manière partielle, par des normes sanitaires, environnementales et de sécurité hétérogènes. Un tel régime pourrait s'avérer inapproprié au vu des risques liés à l'évolution des activités pétrolières et gazières offshore. En effet, il laisse subsister des incertitudes juridiques quant aux obligations et aux responsabilités des entreprises et ne permet pas d'exploiter pleinement toutes les possibilités offertes par les agences et les instruments de l'UE.

Les réglementations de certains États membres imposent des exigences strictes en matière de santé, de sécurité et d'environnement, offrant ainsi des garanties élevées pour la prévention des accidents, mais pour que ces meilleures pratiques soient appliquées à l'ensemble de l'UE, il faut mettre en place un cadre européen clair et à jour qui clarifie la législation de l'UE et comble ses lacunes. L'UE a intérêt à agir vite et à veiller à ce que les opérations offshore dans les eaux européennes et internationales respectent les normes les plus élevées en matière de sécurité, de prévention des accidents et de réaction aux situations d'urgence, sans compromis ni incohérence.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à se prononcer en faveur des propositions générales faites dans la présente communication et à donner leur avis sur les mesures spécifiques proposées. Elle organisera d'autres consultations avec les autorités nationales de régulation et les autres parties prenantes sur la portée des initiatives proposées afin de pouvoir soumettre des propositions de mesures, législatives ou non, avant l'été 2011. Il sera tenu compte en la matière de toutes les leçons utiles tirées des enquêtes sur l'accident de Deepwater Horizon.