



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.10.2011
SEC(2011) 1294 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**relatif à la sécurisation des activités de prospection, d'exploration et de production
pétrolières et gazières en mer**

{COM(2011) 688 final}

{SEC(2011) 1292 final}

{SEC(2011) 1293 final}

1. DÉFINITION DU PROBLÈME ET NÉCESSITÉ D'AGIR

Les trois dernières décennies ont vu se produire au moins 11 accidents majeurs d'installations en mer¹, ainsi que plusieurs incidents de moindre gravité² qui auraient pu prendre une tournure catastrophique. La catastrophe de la plateforme Deepwater Horizon en avril 2010 a relancé le débat sur la gestion des risques dans les opérations pétrolières et gazières en mer.

Les risques restent élevés également dans l'Union européenne, malgré les réformes entreprises par certains États membres à la suite des catastrophes dont ont été victimes les plateformes Piper Alpha (1988) et Alexander Kielland (1980). Une analyse de la fréquence et des coûts des accidents survenus en Europe estime à une fourchette de 205 à 915 millions d'euros les pertes et dommages économiques annuels moyens résultant des accidents en mer dans l'UE³ (ce qui constitue le scénario de référence de l'analyse d'impact). La situation impose d'agir pour réduire les risques, assurer une réaction efficace aux incidents majeurs et un redressement rapide des zones et des activités économiques touchées. Le risque attaché à un événement est le produit de la probabilité et des conséquences de sa survenance.

La *probabilité* d'un accident majeur ne saurait être sous-estimée, étant donné, notamment que l'on n'enregistre toujours pas de baisse des indicateurs d'incidents majeurs⁴. Les précurseurs⁵ d'accidents majeurs potentiels (quasi-accidents), toujours présents, nous rappellent la nécessité de continuer à améliorer les pratiques et de réduire les risques.

Les *conséquences* possibles d'un accident majeur dans le secteur sont extrêmes. Elles comprennent des pertes humaines nombreuses, de graves dommages environnementaux et des dommages collatéraux affectant les moyens de subsistance côtiers et marins⁶. Même des accidents de moindre ampleur peuvent gravement miner la confiance du public et des marchés, tandis que des restrictions de la production à titre de précaution⁷ risquent d'affecter la sécurité de l'approvisionnement énergétique et l'économie.

Même si les dangers encourus sont semblables, l'industrie offshore mène ses activités en se pliant à des normes environnementales, sanitaires et de sécurité différentes en fonction de l'État membre où ces activités sont réalisées, tandis que la législation européenne ne couvre que partiellement les aspects pertinents des activités offshore⁸. Il n'existe pas d'environnement réglementaire approprié, complet et cohérent à l'échelle de l'UE, qui privilégierait une réduction continue des risques d'accident majeur. Si des améliorations se justifient dans toutes les régions, il faut constater que la régulation de la maîtrise des dangers

¹ Paragraphe 2.1 du document d'analyse d'impact.

² Par exemple, Brent B en 2003, Gullfaks C en 2010, Ganneth F en 2011

³ L'hypothèse retenue est celle d'un rythme de récurrence de 35 ans pour un incident majeur et d'un coût économique moyen de l'ordre de 5 millions d'EUR (couvrant uniquement la dépollution) à 30 millions d'EUR (intégralité des coûts économiques), ce qui correspond à des coûts annuels de 140 à 850 millions d'EUR. Il faut y ajouter un montant estimé à 65 millions d'EUR de pertes matérielles annuelles résultant d'accidents documentés plus fréquents et moins graves. Ces estimations reposent sur des analyses détaillées de probabilités et de statistiques d'accidents figurant à l'annexe I.

⁴ <http://www.ptil.no/news/rnnp-2010-major-challenges-in-important-areas-article7810-79.html>

⁵ Fuites de gaz et de pétrole, défaillance dans la sécurité du processus de production et le contrôle des puits; défaillances dues à des modifications de conception incorrectes; retards de maintenance.

⁶ Tels que la pêche, le tourisme, et parfois les ports, l'agriculture.

⁷ Par exemple l'imposition de moratoires dans le golfe du Mexique en 2010, en Italie actuellement et en 1988 au Royaume-Uni (accident de l'Ocean Odyssey).

⁸ Paragraphe 2.1 du document d'analyse d'impact.

des activités offshore en dehors de la mer du Nord est moins développée, et qu'elle s'appuie davantage sur la prescription d'exigences détaillées que sur une maîtrise effective des risques. La communication intitulée «Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore» [COM(2010) 560 final] a recensé des lacunes et des domaines d'action potentiels dans les cadres réglementaires de l'UE et les pratiques industrielles de ses entreprises. La présente analyse d'impact évalue différentes options stratégiques et leurs impacts potentiels.

Pour ce qui est de la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, l'UE est confrontée à un triple problème:

- 1) Le risque de voir survenir un accident majeur lié à des activités pétrolières et gazières en mer dans les eaux de l'UE n'est pas négligeable, et la fragmentation de la législation actuelle et des pratiques des autorités de régulation et de l'industrie ne permettent pas de réduire les risques dans l'UE autant que cela serait possible.
- 2) Le cadre réglementaire et les modalités de fonctionnement actuels ne garantissent pas la plus grande efficacité des interventions en cas d'accident, quel que soit le lieu où il se produit dans les eaux de l'UE.
- 3) En vertu des régimes de responsabilité existants, la partie responsable (par exemple une entreprise qui occasionne une fuite de pétrole) peut ne pas toujours être clairement identifiée et/ou ne pas être en mesure ou tenue d'assumer l'ensemble des coûts requis pour remédier aux dommages qu'elle a occasionnés.

Le tableau ci-dessous synthétise les **facteurs de risque** sous-jacents répertoriés dans notre analyse, dans le cadre de la consultation des parties intéressées et d'enquêtes internationales

Catégorie de facteurs	Facteurs sous-jacents
<i>Facteurs de risques importants et insuffisamment atténués dans les opérations en mer dans l'UE</i>	
Évolution de l'industrie	<i>Infrastructure vieillissante et environnement industriel arrivant à maturité</i>
	<i>Évolution structurelle de l'industrie vers une diversification</i>
	<i>Glissement vers des opérations «pionnières» et l'emploi de nouvelles technologies</i>
Pratiques d'entreprise	<i>Utilisation non cohérente des pratiques et technologies les plus modernes</i>
	<i>Défauts de conformité à la réglementation et aux normes</i>
	<i>Culture de la sécurité insuffisante/inégale dans les entreprises</i>
Facteurs liés au cadre réglementaire	<i>Inégalité de l'expertise des différentes autorités de régulation</i>
	<i>Transparence et partage d'informations non optimaux</i>
	<i>Fragmentation du cadre réglementaire</i>
<i>Facteurs d'une préparation non optimale aux urgences</i>	
État de la planification en fonction des risques	<i>Incohérences dans la planification des interventions d'urgence entre les États membres</i>
	<i>Incompatibilité transfrontalière des moyens d'intervention</i>
Intégration des plans et des moyens du secteur public et de l'industrie	<i>Manque d'informations sur les moyens d'intervention d'urgence de l'industrie</i>
	<i>Incohérence dans la qualité des plans d'urgence des entreprises</i>
<i>Facteurs de dispositions inappropriées en matière de responsabilité</i>	
Clarté et exhaustivité des dispositions en matière de responsabilité	<i>Clarté et champ d'application de la législation de l'UE sur la responsabilité environnementale</i>
	<i>Manque de capacité et de garanties financières</i>
	<i>Systèmes d'indemnisation insuffisants pour les dommages classiques</i>

Tableau 1

2. JUSTIFICATION DE L'ACTION DE L'UE

C'est l'**industrie** qui a la responsabilité principale et les moyens de maîtriser les risques des opérations pétrolières et gazières en mer. Pour réduire le risque d'un accident majeur en mer, il faut que les pratiques les plus modernes deviennent la norme dans l'ensemble de l'UE. Après l'accident de la plateforme Deepwater Horizon, on pourrait supposer que tous les exploitants aient revu leurs pratiques. Pourtant, les réactions sont inégales: seuls un petit nombre d'États membres ont annoncé et/ou mis en œuvre des mesures spécifiques. Cette

situation met en lumière la nécessité d'une action complémentaire de la part des pouvoirs publics.

Conformément au principe de **subsidiarité**, une action de l'Union n'a été envisagée que dans les cas où elle était susceptible d'atteindre les objectifs plus efficacement qu'en laissant les États membres agir seuls, ou lorsqu'une action isolée de ces derniers ne permettrait pas d'apporter des améliorations optimales. s'il est vrai que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et la Norvège ont tous appliqué l'approche de la régulation par la fixation d'objectifs, ils pourraient néanmoins améliorer leurs systèmes par rapport à un référentiel composite pour la mer du Nord. Les avantages pourraient être plus importants en Méditerranée, en mer Noire et dans la Baltique, où certains pays riverains ont moins d'expérience dans la gestion des opérations en mer actuellement en développement.

L'absence d'action aux niveaux international ou de l'UE aggraverait l'une des principales sources de problèmes, à savoir la fragmentation des régimes et des politiques nationales dans l'UE.

Il est souhaitable d'harmoniser les pratiques nationales en matière de prévention, d'intervention et de responsabilité dans l'UE dans les cas où un accident grave est susceptible d'entraîner une marée noire transfrontalière. Un projet de l'UE semble être le meilleur moyen de parvenir à la situation souhaitée à l'échelle de l'UE. Il pourrait aussi résoudre les difficultés auxquelles se heurtent les tentatives de comparer valablement les performances de l'industrie et de partager les renseignements et les données relatives aux incidents.

La **proportionnalité** a été assurée en évaluant l'efficacité, les coûts et les avantages d'une action de l'UE pour atteindre le résultat souhaité.

Par conséquent, une action de l'UE n'est proposée que dans les cas où l'objectif peut être atteint de manière plus rentable que par l'action des États membres. La rentabilité est recherchée lorsque des coûts administratifs sont en jeu (par exemple en matière de transparence). Une autorégulation de l'industrie (par exemple dans le domaine des technologies d'intervention) et des options internationales (par exemple en matière de responsabilité civile) sont également dûment prises en compte.

Étant donné que la plupart des sources de problèmes sont mondiales, la recherche de **solutions internationales** en parallèle est souhaitable. Toutefois, des discussions menées dans le cadre de l'OSPAR, du NSOAF, de l'IRF et de l'OMI laissent penser que des progrès rapides par l'intermédiaire de ces seuls organismes sont peu probables, étant donné que l'autorité globale nécessaire pour stimuler le progrès ou assurer le respect des règles leur fait défaut.

3. PRINCIPAUX OBJECTIFS POLITIQUES

Face au triple problème qui se pose, une initiative de l'UE devrait atteindre deux **objectifs généraux**:

1. empêcher la survenance d'un accident majeur dans l'exploitation pétrolière et gazière en mer dans l'UE (notamment par la maîtrise des dangers d'accident majeur).
2. Permettre à l'UE de gérer efficacement une urgence majeure, en cas de défaillance des mesures de prévention.

Ces deux objectifs se déclinent en quatre **objectifs spécifiques** pour agir sur tous les aspects du secteur, de la prévention à l'intervention et aux réparations:

1. assurer une utilisation cohérente, par l'industrie, des bonnes pratiques pour la maîtrise des dangers majeurs liés aux opérations pétrolières et gazières en mer susceptibles de toucher les eaux de l'UE ou ses côtes;
2. mettre en œuvre les bonnes pratiques de régulation dans tous les pays européens où sont réalisées des activités pétrolières et gazières en mer;
3. renforcer la préparation et la capacité d'intervention de l'UE pour gérer des urgences susceptibles de toucher les populations, l'économie ou l'environnement de l'UE;
4. améliorer et clarifier les dispositions existantes de l'UE en matière de responsabilité et d'indemnisation.

4. OPTIONS STRATÉGIQUES

Plusieurs options stratégiques distinctes peuvent être envisagées, en fonction du degré d'évolution recherché des pratiques offshore ou des ambitions politiques en la matière. Chaque option stratégique consiste en un train de mesures qui influera sur les facteurs de risque recensés au chapitre 1. Outre l'option de référence qui correspond à un scénario de statu quo (option 0), quatre options stratégiques ont été élaborées:

L'**option 1** («niveau de base en mer du Nord») correspond au niveau d'entrée pour une intervention utile de la part de l'UE. Elle introduit dans la législation de l'UE le «rapport sur les dangers majeurs»; fondé sur le document de sécurité et de santé exigé par la directive 92/91/CE, il va plus loin que ce dernier et reflète les bonnes pratiques reconnues dans plusieurs États riverains de la mer du Nord.

L'**option 1+** (Mer du Nord +) va plus loin que l'option 1 en introduisant, en plus du rapport sur les dangers majeurs, un certain nombre de mesures non contraignantes inspirées de bonnes pratiques largement reconnues dans certains pays riverains de la mer du Nord, et comprenant notamment les mesures suivantes: examiner strictement la capacité technique des candidats à l'octroi de concessions pétrolières et gazières en mer; faire converger les plans d'intervention d'urgence nationaux; développer des moyens d'intervention compatibles, dans le secteur public et au sein de l'industrie, et les mettre à la disposition d'autres pays qui en auraient besoin; enfin, clarifier le champ d'application des dispositions environnementales relatives à la responsabilité des exploitants (par exemple, l'applicabilité de la législation sur les déchets) en ce qui concerne les accidents pétroliers et gaziers offshore. L'UE proposerait aussi aux entreprises ayant leur siège sur son territoire des accords volontaires sur l'application des normes de l'UE en dehors des eaux de celle-ci.

L'**option 2** («bonnes pratiques de l'UE») prévoit un ensemble plus complet de réformes fondées sur les bonnes pratiques largement reconnues à l'échelle mondiale en matière de maîtrise des risques liés aux dangers majeurs. Elles seraient rendues obligatoires dans l'ensemble de l'UE et l'évaluation des risques environnementaux serait intégrée dans le rapport sur les dangers majeurs. Cette option entraînerait de nouvelles améliorations, y compris en mer du Nord, et créerait les conditions préalables à un dialogue sur la régulation à l'échelle de l'UE entre les autorités nationales compétentes.

L'**option 3** («Agence de l'UE») renforce encore les effets de l'option 2 en créant une agence de l'UE chargée d'institutionnaliser et, partant, de consolider les réformes obtenues par

l'option 2. Cette agence procéderait à des inspections et à des enquêtes, surveillerait les performances et assurerait leur cohérence, mettrait sur pied des capacités d'intervention et contribuerait à la constitution de capacités dans des pays tiers limitrophes de l'UE.

Chaque option est constituée d'un ensemble de **mesures** spécifiques, dont certaines sont communes à plusieurs options, d'autres propres à une seule d'entre elles. Par exemple, étant donné que l'option 1+ repose sur l'option 1, elle inclut les mesures prévues par cette dernière, en les complétant par d'autres. L'option 2 contient en partie des mesures supplémentaires, tout en conservant partiellement des mesures incluses dans les options précédentes, qu'elle met en œuvre par des moyens différents. En effet, une mesure peut être mise en œuvre par différents moyens, qui offrent souvent un compromis entre efficacité et complexité/contraintes pratiques.

Les mesures ont été conçues à la suite de la consultation des parties concernées et des recherches qui ont été effectuées. Le tableau ci-dessous donne la liste complète des mesures et indique leur présence ou non dans chaque option; il signale aussi le moyen général de mise en œuvre prévu pour chaque mesure dans les différentes options. En résumé, chacune des options stratégiques se caractérise d'une part par l'ensemble de mesures retenues et d'autre part par les moyens de mise en œuvre retenus pour chaque mesure dans le cadre de cette option.

N°	Mesures	Option 0	Option 1	Option 1+	Option 2	Option 3
1	Vérification détaillée de la capacité technique de l'exploitant potentiel	0 (= mesure non prévue)	0	LD (= lignes directrices)	L	UE (= Agence de l'UE)
2	Mise en place d'inspections régulières et d'un régime de sanctions	0	L (= législation)	L	L	UE
3	Soumission d'une évaluation officielle de la sécurité à l'approbation de l'autorité de régulation	0	L	L	L	UE
4	Extension du rapport sur les risques majeurs pour en faire un modèle complet de gestion des risques	0	0	0	L	L
5	Extension des pratiques de l'UE aux activités hors de l'UE	0	0	LD	LD	UE
6	Création d'une autorité compétente	0	0	0	L	UE
7	Création d'une plateforme pour le dialogue sur la régulation	0	0	0	L	UE
8	Échange d'informations et transparence englobant tous les aspects	0	0	0	L	L
9	Préparation à des interventions d'urgence efficaces en cas d'accident majeur en mer	0	0	LD	L	UE
10	Assurer la disponibilité et la compatibilité transfrontalières des moyens d'intervention	0	0	LD	L	UE
11	Clarifier le champ d'application de la responsabilité environnementale	0	0	LD	L	L

Tableau 2 – comparaison des options stratégiques

Outre les mesures énumérées dans le tableau 2, trois autres mesures ont été recensées. Elles portent respectivement sur la sécurité des produits, sur les garanties de capacité financière et sur les régimes d'indemnisation des dommages classiques. Ces mesures agiraient sur les facteurs énumérés dans le tableau 1, mais elles ne sont pas suffisamment mûres pour être

incluses dans la présente analyse d'impact. Leur examen fera donc l'objet d'une évaluation distincte.

5. ANALYSE D'IMPACT DES OPTIONS

Dans l'analyse d'impact, chaque option a été évaluée au regard de sa contribution à l'atténuation des risques, de son incidence sur les coûts de mise en conformité pour les États membres de l'UE, l'industrie et la Commission, et de ses effets plus larges, non quantifiables (sociaux, économiques et environnementaux).

L'**option 0** (pas d'action de l'UE) n'engendre ni coût ni impact supplémentaires par rapport aux coûts de référence de l'ordre de 205 à 915 millions d'EUR. Elle n'a pas d'effets uniformes sur les sources de problèmes dans tous les États membres. Même si on peut attendre certaines améliorations des législations nationales et des pratiques des États membres et de l'industrie, leurs effets pourraient être contrebalancés par un accroissement des niveaux de risque dû à la complexité croissante des opérations en mer (forages plus complexes et à plus grande distance des côtes, etc.).

L'**option 1** entraîne une hausse des coûts de mise en conformité d'environ **36 millions d'EUR/an**, principalement à charge de l'industrie. Elle garantit la cohérence de l'évaluation des risques par l'industrie et les autorités de régulation, un renforcement du régime de sanctions et une amélioration partielle de la culture de la sécurité dans l'industrie. La réduction des risques qui en résulte, par rapport aux coûts de référence, est estimée à une fourchette de **7 à 30 millions d'EUR/an**, soit une **baisse moyenne de 3 %** par rapport au risque de référence.

L'**option 1+** entraîne des coûts de fonctionnement supplémentaires d'environ **3 millions d'EUR** pour les États membres et de 16 millions d'EUR pour l'industrie, de sorte que les coûts de mise en conformité cumulés pour l'industrie passent à quelque **52 millions d'EUR**. Cette option assure une amélioration limitée de la vérification de la capacité technique; elle clarifie la responsabilité des exploitants en matière de pollution; enfin, elle formalise l'objectif consistant à adapter les moyens et plans d'urgence en vue d'un partage entre les États membres dans un cadre transfrontalier. Elle assure à l'Union une certaine influence pour élever les normes mondiales. Les avantages de l'option 1+ se chiffrent à une fourchette de **25 à 109 millions d'EUR/an**, soit une **baisse moyenne des coûts de 12 %** par rapport au risque de référence.

L'**option 2** entraîne des coûts annuels supplémentaires de mise en conformité/mise en œuvre pour l'industrie de 70 millions d'EUR, ce qui porte le coût total pour l'industrie à environ **122 millions d'EUR**; un surcoût administratif de 9 à 15 millions d'EUR est calculé, correspondant à un supplément de **12 à 18 millions d'EUR** pour les États membres et à des coûts administratifs ponctuels d'environ 18 à 44 millions d'EUR. L'option 2 traite toutes les sources de problèmes répertoriées. Les mesures supplémentaires réduisent les coûts par rapport au risque de référence d'environ **103 à 455 millions d'EUR par an**, soit une **réduction de 50 %** par rapport au risque de référence.

L'**option 3** consolide les avantages de l'option 2, promeut une régulation cohérente, offre une assistance technique à l'appui des régimes nationaux nouveaux ou modifiés, et renforce la coordination et la transparence. Toutefois, les régimes existants fondés sur le risque craignent que cette option ne réduise les avantages en compromettant les priorités régionales ou nationales. Cette option entraîne des coûts de fonctionnement annuels pour la Commission d'environ **34 millions d'EUR/an** et des coûts de démarrage uniques de 18 à 44 millions d'EUR, à quoi il faut ajouter 10 millions d'EUR pour l'acquisition de moyens d'intervention

essentiels. Les coûts de mise en conformité pour l'industrie et les États membres, ainsi que les avantages globaux dans le cadre de cette option, sont comparables à ceux de l'option 2.

6. OPTIONS STRATÉGIQUES PRIVILÉGIÉES ET INSTRUMENT JURIDIQUE

L'option stratégique préférée est l'option 2, à savoir une réforme globale du secteur offshore qui élève, dans toute l'Union, grâce à de nouvelles dispositions législatives, le niveau de gestion des risques et de préparation aux situations d'urgence dans l'industrie offshore. Outre la cohérence, cette option assure une transparence accrue de l'industrie et une efficacité accrue des autorités de régulation.

Cette option est celle qui est susceptible de réduire le risque de référence de la manière la plus décisive (50 %) en améliorant les mesures de prévention et d'atténuation des dommages au cas où un incident surviendrait malgré tout. La réduction des risques, en termes monétaires moyens (environ 279 millions d'EUR/an) soutient la comparaison avec les coûts cumulés estimés de sa mise en œuvre (12 à 18 millions d'EUR de coûts administratifs pour les États membres et 122 millions d'EUR par an de coûts de mise en conformité pour l'industrie). L'option 2 est plus abordable sur les plans administratif et économique, étant donné que les dépenses de fonctionnement supplémentaires de l'option 3 (environ 34 millions d'EUR/an) ne permettent pas de tabler sur une réduction équivalente des risques. L'option 1+ est un choix qui aurait un impact positif modeste (12 %) et des possibilités de contrôle d'application limitées, tandis que les avantages de l'option 1 sont insuffisants pour justifier les coûts correspondants, même s'ils sont peu élevés. Parmi les parties concernées, les ONG et les sociétés de classification tendent à être plus favorables aux changements que les autorités de régulation et, surtout que l'industrie.

Un **règlement** est proposé pour mettre en œuvre l'option 2. Il présente des avantages sur une directive en raison de sa clarté, de sa cohérence et de la rapidité de sa mise en œuvre du fait de son application directe⁹, et parce que son objectif principal est d'assurer une application conforme des règles alors qu'actuellement, la mise en œuvre est fragmentée entre les États membres. En agissant directement sur l'industrie, le règlement assurerait aussi des conditions de concurrence plus homogènes. Il serait également bien adapté à la préparation de plans d'urgence pour combattre les pollutions transfrontalières.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

Les effets du règlement devraient être évalués au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur. Dans ce contexte, il faudrait utiliser des indicateurs de performance en matière de sécurité et des données sur les activités de vérification de la conformité (voir le chapitre 8 de l'analyse d'impact). Les propositions visant à améliorer la transparence et la communication d'informations devraient faciliter l'évaluation et la surveillance, ainsi que la comparaison des risques des opérations en mer dans l'ensemble de l'UE.

⁹ La directive a été privilégiée pour les instruments législatifs couvrant des secteurs à haut risque/valeur élevée (par exemple la directive IPPC ou la directive SEVESO II), tandis que dans des secteurs plus étroits à risque élevé, comme l'aviation civile, il a souvent été fait appel à des règlements.

En outre, des réunions régulières avec les autorités compétentes permettront à la Commission de surveiller le secteur. Elles contribueront aussi au partage de connaissances entre les régions traditionnelles d'exploitation offshore et celles qui se lancent dans ce type d'activité.