



## **Dix-septième Conférence de la Convention de Nouméa**

Dix-septième Conférence ordinaire des Parties contractantes à la Convention pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud et protocoles y relatifs (Convention de Nouméa)

Apia, Samoa  
31 août 2023

### **Point 7.3 de l'ordre du jour : Examiner les approches des mécanismes de réponse aux déversements d'hydrocarbures dans le Pacifique.**

#### **Objet du document :**

1. Rechercher l'appui et l'approbation des Parties dans le but d'élaborer un nouveau mécanisme régional de réponse aux déversements d'hydrocarbures 2026-2035 (PACPLAN-Plus).

#### **Contexte :**

2. Les problèmes de pollution marine sont intégrés à la Stratégie régionale océanique de gestion des déchets et de la pollution 2016-2025 (Un Pacifique plus propre 2025) par le truchement du Programme de prévention de la pollution de l'océan Pacifique 2015-2020 (PACPOL 2020) qui couvre quatre domaines prioritaires, dont le Plan d'urgence régional des îles du Pacifique en cas de déversement marin 2019 (PACPLAN 2019) et le Plan d'action océanien pour les déchets marins 2018-2025 (PMLAP 2025).
3. Bien qu'il ait été examiné, révisé et adopté en 2019, le Plan d'urgence régional des îles du Pacifique en cas de déversement marin 2019 (PACPLAN) montre déjà des signes indiquant que son évolution d'un modèle de plan d'urgence régional (2000 et 2014) à un document plus stratégique (2019) visant à soutenir la mise en œuvre d'un système sophistiqué de planification et d'intervention pluri-pays, n'est pas encore achevée.
4. Aujourd'hui, PACPLAN est non seulement le mécanisme collectif de préparation et de réponse aux déversements le plus important et le plus étendu à travers le monde, mais aussi le moins bien financé, le moins bien gouverné, le moins soutenu par ses propres membres et métropolitains, le moins bien doté en personnel et il n'exécute qu'une petite partie des opérations qui incombent aux autres entités ayant des responsabilités similaires.
5. Bien que le projet PACPLAN aborde un domaine prioritaire du programme PACPOL pour un Pacifique plus propre 2025, il lui manque les ressources et les capacités nécessaires pour créer un cadre stratégique ou un plan de développement professionnel de son propre personnel ou de celui des membres nationaux. Il ne prévoit pas de plan d'exercice, n'apporte pas d'appui aux membres du plan national, n'effectue pas d'examen de ces derniers. L'édition 2019 du PACPLAN n'établit qu'une présence limitée du PROE en tant qu'administrateur et agence de soutien. La cohésion entre les différents groupements d'États membres et de territoires commence également à se dégrader, et le dialogue pan-Pacifique semble inexistant en ce qui concerne la planification et la mise en œuvre des programmes.

6. Bref, le programme n'est utile ni pour ses membres ni pour les métropolitains du point de vue de la gestion des risques. Ceci étant dit, personne n'est à blâmer et aucune défaillance n'est pointée du doigt. Le PACPLAN, tel qu'il existe actuellement, est une entité d'un autre temps. Depuis sa création, d'autres problèmes plus importants et plus existentiels sont apparus, et le privent désormais de la priorisation, du temps, des efforts et du financement qui lui seraient nécessaires. L'équipe Pollution du PROE, composée du Conseiller Pollution et du Responsable de la lutte contre la pollution marine (Responsable du projet de résilience du PACPLAN financé par le DFAT), est chargée du suivi du PACPLAN, mais la pollution plastique, le changement climatique, les déchets, les biosalissures, les eaux de ballast et une myriade d'autres problèmes sans doute plus urgents et plus importants ont dilué les efforts mis en œuvre.
7. Le projet de résilience du PACPLAN, financé par le DFAT australien, est conçu pour aider les pays dont l'Australie est responsable à pleinement exécuter les conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI), et à étendre cette action dans tous les États et territoires insulaires océaniques, dans la mesure du possible. Néanmoins, le périmètre, le financement et la portée du projet sont limités. Le projet a toutefois réussi à identifier, dans des termes clairs, certaines des principales lacunes du PACPLAN dans sa forme actuelle.

**Exemples de difficultés et problématiques spécifiques qui pourraient être traitées au cours d'un processus de réforme.** (cf. Annexe 1 pour des descriptions plus détaillées)

- a. **Répondre aux conséquences financières et pécuniaires du manque de préparation.** La hausse des coûts de réponse et de restauration, de réhabilitation ou de récupération s'avère certainement prohibitive pour de nombreux membres du PACPLAN sans l'intervention d'assurances, de donateurs ou d'autres formes de soutien. Les coûts de la réponse à l'incident du *Solomon Trader* excèdent 10 millions d'USD. Le coût de l'intervention ne doit pas être le seul facteur pris en compte pour déterminer si une action et un nettoyage sont nécessaires ou souhaitables.
- b. **Risques :** Dans les îles du Pacifique, le transport maritime prend une forme quelque peu différente que dans d'autres pays. Des pétroliers, conteneurs, bateaux de pêche et de croisière font escale. D'autres navires transitent. La fréquence des escales est certainement plus faible, mais les navires accostent dans des ports moins bien préparés pour les accueillir ou faire face aux incidents dont ils peuvent être responsables. Le risque demeure donc élevé. Et l'aide requise est souvent retardée par la distance et par les temps de trajet.
- c. **Conventions, lois et systèmes.** De nombreux membres du PACPLAN n'ont pas ratifié les conventions de l'OMI nécessaires et ne sont pas membres de la Convention de Nouméa ou de son Protocole d'urgence. Certains ne sont pas dotés des législations ou des plans nationaux appropriés.
- d. **Une approche plus stratégique.** La forme actuelle du PACPLAN n'offre pas tout ce qui pourrait être déployé pour garantir l'existence de capacités régionales efficaces et efficientes. À l'échelle mondiale, des accords et entités régionaux similaires existent pour mettre de tels programmes à disposition des membres. Nous devons en tirer des enseignements, notamment sur la façon d'établir des capacités stratégiques et opérationnelles régionales pour soutenir les États membres, d'obtenir un financement durable, de coopérer avec les agences internationales pour obtenir un appui, etc.

- e. **Développement des capacités** grâce à la collaboration dans la gestion des catastrophes et des urgences par le truchement des systèmes émergents de gestion d'urgence des incidents dans le Pacifique, actuellement utilisés ou en formation pour faire face à toutes les catastrophes naturelles, technologiques et sanitaires.
- f. **Capacité juridique** à engager une responsabilité pénale en relation avec la gestion des risques financiers et autres risques. Le système international de lutte contre les déversements d'hydrocarbures a toujours été bien développé, dès lors que ceux-ci sont envisagés comme une menace technologique. Des régimes de planification internationale, d'intervention et de récupération sont en place. Cependant, le droit international et national qui définit les incidents, les urgences, le sauvetage, l'intervention, l'assurance et l'indemnisation est complexe et essentiel aux résultats. Dans le cas d'un déversement, il existe quasiment toujours une partie criminelle responsable (l'auteur du déversement) et une assurance. Les décisions prises dans les premières heures sont déterminantes pour le succès ou non de l'opération.
- g. **Capacités médico-légales.** Pour constituer un dossier pénal et ainsi obtenir une indemnisation ou un changement de comportement, il est nécessaire de rassembler des éléments de preuve et de mener des poursuites réussies (ou du moins d'agiter la menace de poursuites). Une proposition de collaboration en cours avec l'Institut des sciences appliquées de l'USP cherche à résoudre partiellement le manque de capacités analytiques, mais la longue et complexe chaîne allant de la collecte des preuves à la réussite des poursuites implique de nombreux étapes et acteurs, et nécessite donc des actions spécifiques.
- h. **Nouveaux risques et menaces** inhérents aux déversements, autres que d'hydrocarbures et substances dangereuses et nocives. Il existe d'autres types importants de risques de déversement dans le Pacifique : accidents maritimes (quasi-déversements et dommages physiques dus aux ancrages ou naufrages) et pertes d'autres polluants (cargaisons, granulés plastiques et autres carburants, notamment ammoniacs).
- i. **Épaves de la Seconde Guerre mondiale**, héritage de la Seconde Guerre mondiale, atteignent le nombre de 800 dans la ZEE des États et territoires insulaires océaniques, et plus de 50 d'entre elles sont considérées comme à haut risque en raison du potentiel de déversement de carburant de soute. Une étude de corrosion réalisée par Earthwatch en 2008 a estimé que la coque de ces épaves commencerait à se détacher d'ici 2023. Le projet actuel financé par l'Australie et mené par la Major Projects Foundation autour des épaves de la Seconde Guerre mondiale dans le lagon de Chuuk (États fédérés de Micronésie) s'efforce d'éliminer une partie des hydrocarbures de soute.
- j. **Des navires non récupérés**, débarrassés ou non de leurs polluants, jonchent le Pacifique. Ces épaves présentent leurs propres menaces, qu'il s'agisse de simples paysages inesthétiques dans des zones autrement vierges, de menaces de dommages écologiques dus à la rouille (un excès d'oxyde de fer peut transformer une zone dominée par les coraux en un écosystème dominé par les algues) ou, dans le cas d'épaves plus anciennes des guerres du Pacifique, de fuites d'hydrocarbures et d'hydrocarbures très toxiques.
- k. **Réponse à plusieurs niveaux rigide** limitant le soutien apporté. Dans le cadre du PACPLAN, trois niveaux ou catégories d'incident et d'intervention sont définis, une pratique habituelle dans le monde entier. Ce concept est depuis longtemps obsolète. Son approche rigide ne laisse la place à aucune nuance au sein du PACPLAN. Les pays devraient être en mesure de demander et de recevoir de l'aide pour faire face à leurs déversements et mettre en place leurs interventions à mesure qu'ils gagnent en capacité et en confiance,

sans avoir à changer de niveau. Ce type de modification se répercutera sur la planification nationale, la fourniture de capacités régionales et le soutien et l'assistance internationaux.

- l. **Alignement entre le projet PACPLAN et la stratégie « Un Pacifique plus propre en 2025 ».** Le principal programme de contrôle et de gestion de la pollution dans la région, la [stratégie « Un Pacifique plus propre en 2025 » : stratégie régionale océanique de lutte contre les déchets et la pollution](#), répond à de nombreuses formes de déchets et de pollution, mais ne traite pas spécifiquement des déversements d'hydrocarbures, de substances chimiques et de cargaisons.
- m. **La gouvernance du projet PACPLAN.** Afin de garantir une gouvernance adéquate, mais d'assurer la supervision technique et politique nécessaire, une nouvelle structure de gouvernance impliquant tous les membres et le PROE pourrait prendre la forme du Comité stratégique du PACPLAN. Ce groupe devrait être en mesure d'ajuster la nouvelle stratégie PACPLAN entre les grandes révisions formelles, en fonction du contexte et des besoins. La gouvernance définit les résultats, les objectifs, les responsabilités, les principes, les processus, etc. des exécutions.
- n. **Financement durable** Ce point sera toujours un problème. Les modèles de financement actuels semblent suivre une fréquence annuelle, avec une planification limitée des donateurs ou du PROE, notamment en matière de planification, de formation et de renforcement des capacités. Il existe un risque que la valeur du projet de résilience du PACPLAN diminue rapidement, car le contexte maritime et du Pacifique, les risques, les menaces et les attentes changeront certainement au cours de la même période.
- o. **Intervention rapide.** Bénéficiaire de conseils et d'un soutien opportuns, en particulier de conseils juridiques ou de renseignements technologiques, dès le début de l'intervention, peut permettre de prévenir certains dommages, de gagner du temps, d'économiser des efforts et d'obtenir de meilleurs résultats. Il existe un besoin de créer des capacités régionales, car tous les pays (membres ou métropolitains) ne peuvent pas détenir ou offrir toutes les ressources nécessaires. Il pourrait être opportun de développer une équipe régionale d'experts, sous la forme d'une équipe de frappe à déploiement rapide, le Groupe de travail d'intervention rapide du Pacifique.

#### **Approche d'examen proposée :**

8. Si les membres décident qu'un examen est nécessaire, il existe de nombreuses options pour mener ce dernier : équipe de consultants spécialement dédiée ou équipe d'examen composée de membres du PACPLAN et dirigée par le PROE. Ces différentes options supposent de créer une équipe. Les problématiques sont complexes et diverses. Les besoins des membres le sont tout autant. Les enjeux sont élevés en termes monétaires, à la fois s'agissant de la création d'un nouveau système de préparation et du risque d'échec.
9. Les coûts de l'examen doivent être identifiés et les membres doivent donner leur accord à ce dernier, en particulier s'il implique le détachement de membres du PACPLAN ou des États métropolitains.
10. Le processus hybride suivant, divisé en deux phases, est proposé pour s'assurer que le temps nécessaire soit consacré à obtenir le résultat adéquat, acceptable pour les membres et les métropolitains, et pour relier ce mécanisme aux nombreuses entités nationales, régionales et mondiales en tant que parties prenantes d'un système océanique durable.

11. Phase 1 : Faisabilité du PACPLAN. En 2023/2024, une équipe d'examen virtuelle, dirigée par le PROE, financée par le mandat existant et ayant le même périmètre que le projet de résilience PACPLAN actuel sera créée pour élaborer un document de réflexion proposant des éléments de preuve et décrivant (ou non) le besoin ou le désir de changement, les méthodes appliquées par les autres régions et les solutions qui pourraient être possibles ou acceptables pour les membres et les métropolitains. Les options seraient évaluées et chiffrées. Ce document serait présenté en 2024 lors d'une réunion extraordinaire pour discussion et approbation, de principe s'agissant des changements apportés, le financement étant abordé lors de la phase suivante. Les options engloberaient probablement de nouvelles façons ou de nouvelles structures pour résoudre certains, voire l'intégralité, des problèmes soulevés ci-dessus.
12. Phase 2 : Développement du PACPLAN-plus. Si un accord était trouvé quant à la nouvelle approche souhaitée, un nouveau mécanisme régional d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures 2026-2035 (PACPLAN-plus) serait élaboré en 2024/2025, avant d'être proposé à la CdP-18 de la Convention de Nouméa de 2025 pour approbation finale. Cette phase supposera également des frais de consultation.
13. Dans la mesure du possible, des réunions régionales, des ateliers et d'autres opportunités de discussion et de débat en face à face seront utilisés. Il s'agira notamment des Conférences du PROE, de la Conférence internationale sur la prévention et la préparation aux déversements d'hydrocarbures (SpillCon) et de l'atelier régional à Brisbane en 2023, de la table ronde pour un Pacifique plus propre en 2024, et probablement d'un atelier spécialement mis en place en 2025, pour discuter en détail de la structure, de la gouvernance, du financement, des ressources, du personnel, de la responsabilité, etc. de toute proposition finale (ou options) à soumettre pour approbation fin 2025.

#### **Recommandations :**

14. Les Parties sont invitées à :
  - 1) **prendre note** de l'analyse de l'évolution du PACPLAN et du besoin de changement ;
  - 2) **approuver** le développement d'un mécanisme régional d'intervention en cas de déversement en mer d'hydrocarbures 2026-2035 (PACPLAN-Plus) par le truchement d'une approche en deux phases et le lancement par le Secrétariat de la phase 1 : faisabilité d'une nouvelle approche régionale du projet PACPLAN.