



Conseil

Distr. générale
8 juin 2006
Français
Original : anglais

Douzième session
Kingston (Jamaïque)
7-18 août 2006

Analyse du projet de règlement relatif à la prospection et à l'exploration des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse dans la Zone

Partie III : Dispositions relatives au système de participation par l'Autorité internationale des fonds marins

Note établie par le Secrétariat

I. Introduction

1. Durant la onzième session de l'Autorité internationale des fonds marins en 2005, le Conseil a achevé l'examen en première lecture du projet de règlement relatif à la prospection et à l'exploration des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse dans la Zone (ci-après dénommé le « projet de règlement »). Après quoi, le Conseil a déterminé que certains aspects du projet de règlement appelaient une mise au point plus poussée et un complément d'explication (ISBA/11/C/11, par. 14). En particulier, il a demandé au Secrétaire général de lui fournir une analyse plus détaillée concernant les aspects suivants du projet de règlement :

a) En ce qui concerne la prospection, le Conseil a demandé une clarification plus poussée du lien existant entre la prospection et l'exploration, et une explication motivée des modifications proposées par la Commission;

b) En ce qui concerne la taille des zones d'exploration, le Conseil a demandé un complément d'information relativement au système proposé pour l'attribution de blocs d'exploration et à la façon dont il pourrait fonctionner dans la pratique, ainsi qu'au calendrier proposé pour les restitutions et à sa compatibilité avec les dispositions de la Convention;

c) En ce qui concerne les articles 16 et 19 du projet de règlement, qui décrivent le système de participation par l'Autorité, le Conseil a demandé une analyse plus approfondie de la façon dont le projet de dispositions pourrait fonctionner dans la pratique, eu égard aux observations et opinions exprimées par le Conseil.

2. Les questions visées aux points a) et b) ci-dessus ont été traitées dans la partie I de la présente analyse et dans le document ISBA/12/C/3. La présente partie de l'analyse (partie III) répond à la demande du Conseil portant sur une analyse plus approfondie de la façon dont le projet de dispositions ayant trait à la participation par l'Autorité pourrait fonctionner dans la pratique, eu égard aux observations et opinions exprimées par le Conseil.

II. Aperçu des dispositions pertinentes de la Convention de 1982, de l'Accord de 1994 et du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone

3. Au cœur du régime de la Zone organisé par la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et par l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹, on trouve le système dit « parallèle », tel qu'il est décrit à l'article 153 de la Convention. Dans le cadre du système parallèle, les États parties et leurs nationaux ont, essentiellement, un accès assuré aux ressources minérales des fonds marins et bénéficient d'un système dans lequel, pour les nodules polymétalliques, des secteurs sont réservés exclusivement à des activités que l'Autorité mènera elle-même par l'intermédiaire de l'Entreprise ou en association avec des États en développement.

4. Le système qui vient d'être décrit est organisé par l'article 8 de l'annexe III de la Convention. Contrairement à de nombreuses autres dispositions de l'annexe III, l'article 8 vise uniquement les nodules polymétalliques. Chaque demande d'exploration portant sur des nodules polymétalliques doit couvrir une zone suffisamment étendue pour permettre deux opérations d'extraction minière et pour être divisée en deux parties de « valeur commerciale estimative égale ». La demande doit contenir des données et informations suffisantes pour permettre au Conseil de désigner un secteur réservé, eu égard à la valeur commerciale estimative de chacune des deux parties. L'article 8 dispose que cette désignation doit se faire dans les 45 jours suivant la réception de ces données. Après quoi, le demandeur peut présenter un plan de travail concernant le secteur non réservé. Sur la base des dispositions de l'Accord de 1994², ce délai n'est plus d'application. Le Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques adopté en 2000 (ci-après dénommé le « règlement relatif aux nodules ») précise donc que la désignation du secteur réservé peut soit précéder la demande d'approbation d'un plan de travail relatif à l'exploration, soit, comme cela sera plus probablement le cas, être concomitante avec une telle demande.

¹ Annexe de la résolution 48/263 de l'Assemblée générale.

² Ibid., annexe, sect. 3, par. 11 b).

5. En vertu de l'article 9 de l'annexe III de la Convention, l'Entreprise devra se voir proposer en priorité de mener des activités dans un secteur réservé. Toutefois, la façon dont l'Entreprise doit mener ses activités est prescrite par l'Accord de 1994. Conformément à la section II de l'annexe de cet accord, l'Entreprise mène ses premières opérations d'exploitation des ressources des fonds marins dans le cadre d'entreprises conjointes. Les paramètres de pareilles entreprises conjointes ne sont pas précisés. Le contractant qui a remis un secteur spécifique à l'Autorité en tant que secteur réservé a le droit de refuser d'adhérer à une entreprise conjointe avec l'Entreprise en ce qui concerne ledit secteur. Le règlement relatif aux nodules donne effet à ces conditions en disposant qu'un État en développement ou une entité parrainée par lui peut notifier à l'Autorité son désir de soumettre un plan de travail pour un secteur réservé. Dans ce cas, l'Entreprise doit décider dans les six mois si elle a l'intention de mener des activités dans ledit secteur. Si elle décide de ne pas y mener d'activités, une demande d'approbation d'un plan de travail peut être présentée. Si aucune demande d'approbation d'un plan de travail en vue de mener des activités dans un secteur réservé n'est présentée dans un délai de 15 ans à compter de la date à laquelle ledit secteur a été réservé à l'Autorité, le contractant ayant remis ledit secteur peut présenter une demande d'approbation d'un plan de travail pour ce secteur, à charge pour lui d'offrir de bonne foi d'associer l'Entreprise à ses activités dans le cadre d'une entreprise conjointe.

6. Dans l'intervalle, aussi longtemps au moins que le Conseil n'a pas approuvé le premier plan de travail relatif à l'exploitation ou qu'il n'a pas reçu une demande de constitution d'une entreprise conjointe avec l'Entreprise, les fonctions de celle-ci sont exercées par le secrétariat de l'Autorité. En attendant la survenance de l'une ou l'autre de ces éventualités, le Conseil examinera la question du fonctionnement de l'Entreprise indépendamment du secrétariat. Toutefois, pour que le Conseil puisse adopter une directive autorisant le fonctionnement indépendant de l'Entreprise, conformément à l'article 170 de la Convention, une telle entreprise conjointe doit être conforme aux « principes d'une saine gestion commerciale »³.

III. Considérations pratiques ayant trait aux sulfures polymétalliques et aux encroûtements cobaltifères

7. En juin 2000, dans le cadre des travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'un cadre réglementaire pour les sulfures polymétalliques et les encroûtements cobaltifères, l'Autorité a réuni un atelier international sur les ressources minérales de la Zone. Plus de 60 participants venus de 34 pays y ont participé, parmi lesquels plusieurs membres de la Commission juridique et technique. Sur la question de la participation par l'Autorité, les participants ont relevé qu'il était extrêmement difficile, car la nature des ressources était des plus différentes, d'établir une comparaison entre, d'une part, les sulfures polymétalliques et les encroûtements cobaltifères et, d'autre part, les nodules polymétalliques. Dans le cas des nodules, qui sont bidimensionnels par nature, il était relativement aisé de diviser un champ potentiel de nodules en deux parties de valeur commerciale estimative égale; dans le cas des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères, qui sont tridimensionnels par nature, il n'y a pas deux cas identiques et il peut y avoir des différences sensibles en ce qui concerne la teneur des dépôts, même dans une même

³ Ibid., annexe, sect. 2, par. 2.

montagne sous-marine. Il est impossible de conclure que deux sites ont la même valeur commerciale estimative, à moins que le candidat prospecteur n'accepte d'entreprendre un travail d'exploration aussi considérable que coûteux. En outre, comme on l'a fait observer, dans le cas des nodules polymétalliques, les candidats au statut d'investisseur pionnier prévu dans la résolution II de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'étaient déjà lancés dans des travaux d'exploration considérables et très coûteux avant l'entrée en vigueur du régime de la Convention, ce qui signifie qu'ils avaient couru les mêmes risques qu'un nouveau prospecteur au titre de la Convention. Il est donc apparu à plusieurs participants qu'il serait difficile d'appliquer un système de réservation de certains secteurs à l'Autorité pour ce qui est des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de la même façon qu'en ce qui concerne les nodules polymétalliques. En lieu et place de ce système, eu égard au fait que l'Autorité pourrait n'être pas en mesure de jamais utiliser tel secteur réservé, on a proposé, entre autres, d'exiger du contractant qu'il donne à l'Autorité un droit de priorité pour conclure avec lui un accord d'entreprise conjointe, moyennant certaines conditions. On a estimé qu'une participation au capital constituerait ainsi une façon d'éviter le risque de monopolisation et de garantir la participation de la communauté internationale à la mise en valeur du patrimoine commun de l'humanité.

8. À la lumière de ces discussions, le secrétariat a élaboré des clauses types (voir annexe) qui constitueraient un système de substitution, compatible avec les dispositions de l'Accord de 1994, en vertu duquel l'Autorité pourrait se voir offrir la possibilité de participer à la mise en valeur des ressources par le biais d'une participation sans risques au capital dans une opération d'extraction minière. Une telle formule est couramment appliquée dans le cadre de l'exploitation pétrolière terrestre ou au large. Elle donnerait un sens au système parallèle et permettrait à l'Autorité de participer effectivement à l'exploitation future. En reportant jusqu'à la phase de l'exploitation une éventuelle entreprise conjointe et en faisant appel à une approche qui privilégie le rôle du marché, cette formule serait par ailleurs compatible avec les principes énoncés dans l'Accord de 1994.

9. Conformément aux clauses types, chaque demandeur, au moment de présenter une demande d'approbation d'un plan de travail, serait tenu de faire un choix consistant soit à remettre un secteur réservé, comme c'est le cas dans un contrat d'exploration relatif aux nodules polymétalliques, soit à offrir à l'Autorité une participation au capital d'une entreprise conjointe, qui deviendrait effective à compter du jour où l'exploitation commencera. L'Entreprise obtiendrait au minimum une participation de 20 % au capital de l'entreprise conjointe, dont la moitié lui serait acquise immédiatement sans devoir rien payer au contractant et lui donnerait le droit de toucher tout dividende provenant de l'entreprise conjointe. Pour préserver les intérêts du contractant, l'Entreprise ne pourrait toucher aucun dividende provenant de celle-ci et attaché à la partie restante de la participation minimum garantie au capital, tant que le contractant n'aurait pas recouvré la totalité de son apport au capital de l'entreprise. Nonobstant ce pourcentage minimum garanti de participation au capital, l'Entreprise aurait aussi la possibilité de participer à hauteur de 50 % au capital de l'entreprise conjointe.

10. Eu égard aux aléas de l'exploitation future des ressources, tout comme des opérations de l'Entreprise, il faudra s'attacher absolument à mieux préciser la forme et le contenu des accords d'entreprise conjointe en vue de l'exploitation. Il en va de même, il faut en convenir, de tout accord d'une entreprise conjointe relatif aux

modules polymétalliques, en vertu de la section 2 du paragraphe 5 de l'annexe de l'Accord de 1994¹.

IV. Dispositions du projet de règlement

11. Après examen des clauses types, la Commission juridique et technique a décidé de maintenir la possibilité d'opter pour une offre de participation au capital dans le cadre d'un accord d'entreprise conjointe. Cependant, elle a introduit la possibilité d'opter entre deux choix supplémentaires, soit proposer une entreprise conjointe, soit conclure avec l'Entreprise un accord de partage de la production. Ces modifications figurent dans le document ISBA/10/C/WP.1/Rev.1 (art. 19).

A. Entreprise conjointe

12. Par définition, un arrangement d'entreprise conjointe comporte un accord en vertu duquel les partenaires réalisent entre eux un partage du capital dans une entreprise conjointe. Par ailleurs, une entreprise conjointe peut ne pas se borner à une simple participation au capital. Elle peut, par exemple, revêtir la forme d'une entreprise conjointe constituée en société, comme on en connaît dans les industries pétrolière et gazière. Dans un tel cas, les partenaires assument à part égale les risques financiers et les risques au stade du développement des produits et concluent entre eux des accords touchant le transfert de technologie et l'accès direct à la production. La difficulté à laquelle on se heurte en l'espèce, vu les aléas de l'exploitation des encroûtements cobaltifères et des sulfures polymétalliques, tient à l'impossibilité en l'état actuel d'envisager les risques financiers et les risques de développement que comporteraient d'éventuelles activités d'exploitation minière des ressources des fonds marins. En outre, en admettant qu'il se trouve des États prêts à financer de tels projets (et que les risques financiers puissent être quantifiés), il est fort peu probable que l'Entreprise disposera de pareilles ressources dans un avenir prévisible. Il est donc difficile de se représenter si l'option d'une entreprise conjointe, alors qu'on ne connaît pas le niveau de risque et les clauses que celle-ci comporte, aurait de l'attrait pour des contractants potentiels ou pour l'Entreprise.

B. Accord de partage de la production

13. La Commission a défini le contrat de partage de la production comme « un accord en vertu duquel le contractant recouvre le montant des dépenses engagées tous les ans en vue de la production et a droit à une partie de celle-ci sous la forme d'une rémunération en nature pour les risques d'exploitation qu'il a courus et la contribution qu'il a faite à la mise en valeur, en cas de découverte commerciale ». Selon la proposition de la Commission, dans le cadre d'un tel accord, durant la phase d'exploitation les bénéfices seraient partagés à parts égales entre le contractant et l'Entreprise⁴.

14. Des arrangements de partage de la production sont monnaie courante dans l'industrie pétrolière. Les exemples les plus significatifs sont fournis par les accords

⁴ Voir le rapport des groupes de travail de la Commission juridique et technique, neuvième session, 28 juillet-8 août 2003.

de production de pétrole et de gaz conclus en Indonésie, en Égypte, en Asie et en Angola. Quant à la Chine et au Nigéria, par exemple, ils appliquent des contrats de partage à leur plateau continental. Sans entrer ici dans le détail de pareils accords, on se bornera à relever un certain nombre de caractéristiques qu'ils ont en commun. Tout d'abord, le partage de la production vient en substitution du système traditionnel dans lequel un contractant se voit reconnaître des droits exclusifs sur un secteur en échange de l'obligation d'acquitter des redevances et un pourcentage des bénéfices bruts (recettes totales moins les frais engagés et les pertes encourues). Ce qui est partagé, c'est la production totale, qui peut être calculée sur une base annuelle ou, comme c'est plus souvent le cas, sur une base variable, selon des tranches de production journalière⁵. Il est permis de déduire de la production totale le montant des redevances, des impôts internes et des dépenses de mise en valeur. Ces dernières peuvent se répartir entre les dépenses de mise en valeur à long terme et les dépenses de fonctionnement renouvelables. Dans certains cas, par exemple Petronas en Malaisie, il est possible de procéder à un nouveau partage de la production, une fois que la production prévue dans le contrat a atteint un certain niveau.

15. Par-delà les caractéristiques communes qui viennent d'être relevées, on notera que chacun de ces accords a évolué au fil des ans et présente des différences parfois considérables, selon le régime d'imposition et de versement des redevances et les caractéristiques de la production dans chaque secteur. Pour équilibrer comme il se doit les bénéfices et les risques entre le contractant et l'État, chaque accord comporte également des dispositions financières détaillées et spécifiques. Dans le cas des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères, on ne dispose pas à l'heure actuelle de données fiables permettant de réaliser une évaluation économique d'un site minier. En l'absence d'une estimation même très approximative des risques et des profits, on ne voit pas très bien comment un contractant, voire l'Entreprise elle-même, pourrait accepter la perspective d'un partage de la production à raison de 50/50, alors même que la phase de l'exploration n'a pas commencé.

16. L'Accord de 1994 lui-même envisage le partage des bénéfices comme un des différents systèmes possibles pour la production de minéraux extraits des fonds marins⁶, mais il exige également que la politique de production fixée par l'Autorité le soit sur la base des principes d'une saine gestion commerciale⁷ et qu'une approche évolutive soit adoptée en ce qui concerne la création et le fonctionnement des organes principaux et subsidiaires de l'Autorité. Les dispositions et conditions financières des contrats seront examinées au moment où l'on se penchera sur le règlement en vue de l'exploitation. Compte tenu du délai d'exécution considérable à prévoir avant d'obtenir les résultats préliminaires de l'exploration, le Conseil devrait, dans l'état actuel, trouver un juste milieu entre un système pouvant se

⁵ Par exemple, le Règlement de la République populaire de Chine sur l'exploitation des ressources pétrolières au large des côtes en coopération avec des entreprises étrangères (<www.oilchina.com/eng/Service-Center/Laws/Regulations.htm>) de 1982 dispose que la production nette (après déduction des redevances, impôts et frais remboursables) peut être divisée entre l'État et le contractant selon la proportion $(X)/(1-X)$, dans laquelle X est déterminé sur la base de tranches successives de la production journalière, chaque tranche ayant elle-même son propre X fixé par négociation avec les demandeurs.

⁶ Annexe, sect. 8.

⁷ Ibid., sect. 6.

substituer à celui des secteurs réservés, qui pourrait s'avérer contraignant pour des contractants éventuels et peu intéressant pour l'Entreprise, et un système qui ouvrirait à celle-ci, dans un avenir prévisible, des perspectives de participation équitable.

17. C'est pourquoi il semble préférable au stade actuel d'en revenir à la proposition formulée dans les clauses types (voir annexe) selon laquelle l'Entreprise se voit offrir la possibilité de participer à la mise en valeur des ressources en prenant une participation de base garantie au capital dans une opération d'extraction minière. De la sorte, on garantit la souplesse requise, sans pour autant compromettre la position qui sera celle de l'Entreprise. Au cas où l'on retiendrait les trois options proposées par la Commission juridique et technique, on notera que la délégation japonaise a proposé, à la onzième session, que le choix de l'option par le contractant n'ait lieu qu'au moment du dépôt d'une demande d'approbation d'un plan de travail relatif à l'exploitation.

Annexe

Clause type 6 (art. 18 bis)

Participation à une entreprise conjointe

1. Un demandeur qui opte pour une offre de participation au capital d'une entreprise conjointe doit soumettre les données et informations spécifiées à l'article... Le secteur devant lui être attribué sera régi par les dispositions de l'article...

2. L'accord d'entreprise conjointe, qui prendra effet au moment où le demandeur déposera une demande de contrat d'exploitation, doit comporter les éléments ci-après :

a) L'Entreprise obtiendra au minimum une participation de 20 % du capital de l'entreprise conjointe dans les conditions suivantes :

i) La moitié de cette participation sera obtenue sans aucun paiement, direct ou indirect, au demandeur et sera traitée à toutes fins sur un pied d'égalité avec la participation de celui-ci;

ii) Le reste de la participation sera traité à toutes fins sur un pied d'égalité avec la participation du demandeur, si ce n'est que l'Entreprise ne touchera aucun dividende pour cette partie de sa participation tant que le demandeur n'aura pas recouvré la totalité de son apport au capital de l'entreprise conjointe;

b) Nonobstant l'alinéa a) ci-dessus, le demandeur offrira à l'Entreprise la possibilité de participer à hauteur de 50 % au capital d'une entreprise conjointe, à toutes fins sur un pied d'égalité avec le demandeur^a;

c) Si elle choisit de ne pas accepter une participation de 50 %, l'Entreprise peut obtenir, nonobstant l'alinéa a) ci-dessus, une participation moindre et est traitée à toutes fins sur un pied d'égalité avec le demandeur au titre de cette participation;

d) Sauf disposition expresse de l'accord entre le demandeur et l'Entreprise, celle-ci n'est pas tenue, en raison de sa participation au capital, de fournir des fonds ou des crédits, de se porter garante ni d'accepter aucune autre obligation financière pour l'entreprise conjointe ou au nom de celle-ci, ni de souscrire des parts supplémentaires du capital de cette entreprise pour conserver le même pourcentage de ce capital.

^a Il y aura lieu d'élaborer plus avant les conditions à prévoir pour l'obtention d'une telle participation au capital.