



Commission économique pour l'Europe**Comité de l'énergie durable****Groupe d'experts de la classification des ressources****Neuvième session**

Genève, 24-27 avril 2018

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

**Lignes directrices concernant la prise en compte des aspects
environnementaux et sociaux dans la Classification-cadre
des Nations Unies pour les ressources****Prise en compte des aspects environnementaux et sociaux
dans la Classification-cadre des Nations Unies
pour les ressources : Concepts et terminologie****Document établi par l'Équipe spéciale chargée des aspects sociaux
et environnementaux du Groupe d'experts de la classification
des ressources***Résumé*

Le présent rapport de l'Équipe spéciale chargée des aspects sociaux et environnementaux vient compléter le document intitulé « Projet de lignes directrices concernant la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux dans la Classification-cadre des Nations Unies pour les ressources » (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3) qui sera présenté au Groupe d'experts de la classification des ressources à sa neuvième session. Son objectif est double :

- Préciser le sens de certains termes employés pour parler des aspects environnementaux et sociaux ;
- Traiter des sujets qui ont été soulevés par l'Équipe spéciale chargée des aspects sociaux et environnementaux au cours de ses travaux mais qui ne relèvent pas directement de ses attributions.

Il est soumis pour examen à la neuvième session du Groupe d'experts, et en vue de l'examen et de l'actualisation de la Classification-cadre des Nations Unies pour les ressources (CCNU) qui devraient démarrer en 2018. Le présent rapport ne se veut pas exhaustif : nombre des questions qui y sont abordées mériteraient un examen plus approfondi.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Termes et Concepts	3
A. Pourquoi classer les ressources ?	3
B. Contexte de l'évaluation et de la classification : l'univers du discours	4
C. Projets, univers du discours et scénarios.....	4
III. Les objectifs de développement durable et les engagements de l'Accord de Paris pour l'action dans le domaine climatique.....	5
IV. Considérations relatives à la classification.....	6
A. Mesure dans laquelle les conditions sont favorables	6
B. Aléas	6
C. L'avenir prévisible.....	8
D. Internalités et externalités dans l'évaluation des ressources	8
E. Viabilité commerciale.....	10
F. Aléas environnementaux, sociaux et politiques	11
G. Le permis social d'exploitation.....	12
V. Questions diverses.....	12
A. Désaffectation, démantèlement et remise en état	12
B. Subventions	13
C. Sûreté et sécurité.....	14
D. Agrégation	14
E. Communication des résultats	14
F. Observations reçues pendant l'examen.....	14
VI. Recommandations	15

I. Introduction

1. Le document intitulé « Projet de lignes directrices concernant la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux dans la Classification-cadre des Nations Unies¹ » (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3) (ci-après rapport 2018) présente les travaux du sous-groupe de l'axe E et de l'Équipe spéciale chargée des aspects sociaux et environnementaux qui lui a succédé. Les rapports du sous-groupe de l'axe E ont été présentés lors des réunions du Groupe d'experts de la classification des ressources en 2016 et en 2017. Ils contiennent des informations générales et sont disponibles sur le site Web de la Commission économique pour l'Europe (CEE)².
2. Le mandat du sous-groupe de l'axe E lui commande de fournir « une liste des facteurs de classification de l'axe E, tels qu'identifiés dans la CCNU, avec les définitions s'y rapportant ». Le sous-groupe de l'axe E était censé se pencher sur les facteurs sociaux et environnementaux et non sur les questions liées à l'économie, aux prix du marché et au contexte juridique, réglementaire ou contractuel. Néanmoins, ces questions ne pouvant pas être complètement dissociées des autres, le sous-groupe a estimé, au moment d'élaborer le document intitulé « Projet de lignes directrices concernant la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux dans la CCNU » qui a été présenté au Groupe d'experts à sa septième session, en 2016 (ECE/ENERGY/GE.3/2016/8), qu'il serait judicieux de clarifier certains autres termes et concepts, dont plusieurs présentent un intérêt général au-delà des travaux de l'Équipe spéciale et du sous-groupe de l'axe E. Ces termes et concepts sont définis dans le présent document.
3. Conformément à son plan de travail pour 2017-2018, l'Équipe spéciale doit « veiller à l'alignement sur les objectifs de développement durable et les engagements de l'Accord de Paris pour l'action dans le domaine climatique ». Ceci pourrait avoir des conséquences importantes sur les travaux de l'Équipe de travail, comme on le verra à la Section III.
4. Le présent document offre un aperçu de plusieurs facteurs, qui seront examinés à l'occasion de la prochaine actualisation de la CCNU.

II. Termes et Concepts

A. Pourquoi classer les ressources ?

5. La classification des ressources n'est pas une fin en soi, mais un moyen de fournir des informations pour aider à la prise de certaines décisions (Classification-cadre des Nations Unies pour l'énergie fossile et les réserves et ressources minérales 2009 (CCNU-2009) p. 3, I Application), notamment dans les cas suivants :
 - a) Gestion des processus industriels – décisions opérationnelles dans le cadre de grands projets ou de projets plus modestes de forage, d'exploitation minière, de construction de plateformes et d'installations, ou encore dans le cadre de la maintenance courante de projets d'exploitation ;
 - b) Financement, levée de capitaux et affectation de fonds – communication d'informations aux investisseurs publics ou privés existants et potentiels, afin de les aider dans leurs décisions d'investissement ;
 - c) Gestion des ressources par les États et d'autres acteurs, y compris :
 - À court terme, administration des activités des propriétaires de ressources nationales ou autres ;

¹ La Classification-cadre des Nations Unies pour les ressources (CCNU) a changé de nom en avril 2017. Avant cela, elle était connue sous le nom de Classification-cadre des Nations Unies pour l'énergie fossile et les réserves et ressources minérales (CCNU-2009).

² <http://www.unece.org/index.php?id=47092>.

- À plus long terme, compilation d'inventaires des ressources, planification du développement technologique et approvisionnement futur.

B. Contexte de l'évaluation et de la classification : l'univers du discours

6. La CCNU est définie comme suit dans sa préface : « Elle constitue un référentiel unique pour les études internationales sur l'énergie et les ressources minérales, l'analyse des politiques publiques de gestion des ressources, la planification des activités industrielles et l'allocation efficace des capitaux. » Néanmoins, bien qu'ils présentent des points communs, le contexte et les conditions spécifiques dans lesquels les différents utilisateurs évaluent et classent les ressources diffèrent. Par exemple :

a) La Commission fédérale de contrôle des opérations de bourse des États-Unis (SEC), le Financial Accounting Standards Board (FASB) et l'Association canadienne de normalisation (CSA) ont fixé des obligations différentes en matière de notification des ressources ;

b) Une société d'exploitation doit satisfaire plusieurs obligations réglementaires qui ne concernent pas nécessairement les organismes publics ;

c) Un organisme public peut estimer et classer les ressources dans une zone étendue où coexistent plusieurs projets menés par différentes sociétés, et s'intéressera donc à la performance globale, et non aux projets individuels ;

d) Les conditions devant être remplies par une société d'exploitation pour réaliser un objectif de développement durable (ODD) peuvent différer de celles devant être remplies par l'État.

7. Pour chacun de ces exemples (et dans bien d'autres cas également), l'évaluation et la classification des ressources nécessiteront de remplir un ensemble cohérent de conditions qui pourra différer d'un cas à l'autre. Une fois ces conditions remplies, les scénarios d'évaluation se concentreront sur les conditions spécifiques à chaque projet. Le contexte et l'ensemble de conditions applicables peuvent être décrits comme un « univers du discours (UDD) »³, c'est-à-dire la totalité des éléments qui doivent être pris en considération pour prendre une décision et qui détermineront à cette fin les conditions de base pertinentes aux fins du travail d'évaluation et de classification.

8. Dans un même UDD, l'estimation et la classification des ressources doivent satisfaire le même ensemble de conditions et devraient être comparables⁴. Étant donné que les conditions diffèrent d'un UDD à l'autre, les quantités estimées et les classifications réalisées peuvent varier.

9. Pour bien comprendre le résultat d'une classification, il sera nécessaire de connaître l'UDD dans lequel il s'inscrit, ainsi que les facteurs sous-jacents. Concrètement, ceci signifie que, dans les notifications, l'objectif, les conditions, les aléas et tout autre facteur pertinent devront être clairement énoncés pour chaque classification de ressources.

C. Projets, univers du discours et scénarios

10. La note d'orientation concernant la définition d'un projet en lien avec la CCNU-2009 a été présentée en 2016⁵. Nous apprécions les projets en élaborant des scénarios et en

³ Le concept d'« univers du discours » peut être comparé aux pratiques de la comptabilité, où comptabilité de gestion, comptabilité analytique et comptabilité fiscale sont trois sphères distinctes. Ce concept se retrouve également dans les domaines de la logique et des mathématiques, où les conditions initiales à partir desquelles un argument est développé sont clairement établies (par exemple, l'ensemble des nombres entiers positifs, l'ensemble des nombres réels, ou encore les nombres complexes).

⁴ Cela ne signifie pas qu'elles seront identiques, mais que, compte tenu de la quantité et de la qualité des informations disponibles, elles ne varieront pas de manière significative.

⁵ La définition du terme « projet » est libellée ainsi : « Un projet est une opération de développement ou une opération minière spécifiée qui est à la base d'une évaluation économique et d'une prise de

les évaluant, puis nous établissons une classification des résultats. Dans le contexte de la CCNU, un scénario est composé d'un ensemble d'événements actuels et futurs, qui sont examinés de manière à décrire les caractéristiques d'un projet relativement à son potentiel commercial. Il tient compte non seulement des facteurs économiques mais aussi d'autres facteurs ayant une incidence sur le potentiel commercial d'un projet (accès au marché, probabilité d'obtenir une autorisation réglementaire, etc.).

11. Un scénario est fondé sur deux ensembles d'éléments : les uns sont dictés par l'UDD (à des fins d'information financière, par exemple), tandis que les autres sont spécifiques au scénario en question.

12. Il n'est pas rare qu'un projet soit évalué à partir de plusieurs scénarios pour lesquels l'UDD est identique mais certains éléments varient (par exemple, pour optimiser les résultats du projet ou pour examiner la sensibilité aux hypothèses des paramètres d'entrée).

13. L'UDD détermine les facteurs devant être pris en considération dans un scénario d'évaluation. En tant que système de classification, la CCNU ne fixe aucune valeur et peut être utilisée pour classer les résultats des évaluations quel que soit l'UDD. À titre d'exemple, un projet peut être évalué et classé selon plusieurs UDD identiques à l'exception du traitement des émissions de CO₂ :

a) Les effets potentiels sur le climat des émissions de CO₂ liées au projet ne sont pas pris en considération. Tel pourrait être le cas de figure dans lequel l'exploitant considérerait que le projet peut être mené jusqu'à son terme, ce qui entraînerait son classement dans la catégorie E1 ;

b) Les émissions de CO₂ liées au projet pourraient être soumises à l'examen d'une autorité de réglementation chargée d'approuver le projet avant son lancement, ce qui entraînerait son classement dans la catégorie E2 ;

c) Les émissions de CO₂ liées au projet et à l'utilisation du produit pourraient être considérées en vue d'une évaluation des incidences sur les changements climatiques, donnant lieu à un classement dans la catégorie E3 ;

d) La classification du projet pourrait avoir pour objectif de déterminer les crédits de carbone potentiels dans le cadre des contributions déterminées au niveau national en application de l'Accord de Paris.

14. Les résultats des évaluations des quatre scénarios présentés ci-dessus à titre d'illustration peuvent tous donner lieu à une classification au regard de la CCNU, qui ne sera pas nécessairement la même dans tous les cas.

III. Les objectifs de développement durable et les engagements de l'Accord de Paris pour l'action dans le domaine climatique

15. Les objectifs de développement durable (ODD) et l'Accord de Paris pour l'action dans le domaine climatique sont des UDD valables au regard de la CCNU.

- Certains des ODD impliquent ou suggèrent un ensemble de politiques ou de pratiques susceptibles d'influer sur les retombées économiques, sociales et environnementales des projets de développement énergétique. Ces politiques et pratiques constitueraient un UDD susceptible d'être utilisé aux fins d'une évaluation, et la classification des ressources pourrait varier en fonction des UDD ainsi définis à partir des ODD ;
- La CCNU pourrait être utilisée dans des études menées à des fins d'évaluation et d'information concernant certains ODD ayant des conséquences directes sur la mise en valeur des ressources, comme l'objectif 7 (énergie propre et d'un coût abordable), ou peut-être également l'objectif 9 (industrie, innovation et infrastructure),

décisions ». Toutefois, cette définition ne fait mention ni de l'exploration, ni des ressources renouvelables, ni des ressources anthropiques, et mériterait d'être revue.

l'objectif 12 (consommation et production responsables) et l'objectif 13 (action climatique).

16. Les pays signataires de l'Accord de Paris pour l'action dans le domaine climatique assureront sa mise en œuvre par le biais des contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN). Une fois déterminées, ces CPDN feront partie du contexte de base ou de l'UDD concernant les projets de développement énergétique et les ressources pour chaque pays. Si on le souhaite, des politiques cohérentes à l'échelle régionale ou mondiale pourront être fusionnées en un UDD unique permettant l'évaluation des ressources à l'échelle de plusieurs pays ou régions.

17. Il serait utile de discuter plus avant de la mise à profit de la CCNU au regard des ODD et de l'Accord de Paris, mais ce débat sort du cadre de cet exercice.

IV. Considérations relatives à la classification

A. Mesure dans laquelle les conditions sont favorables

18. La CCNU décrit comme suit les facteurs de l'axe E (CCNU-2009 incorporant les spécifications pour son application, partie I, sect. II, catégories et sous-catégories) :

« ...la mesure dans laquelle les conditions économiques et sociales sont favorables pour asseoir la viabilité commerciale du projet, notamment les prix du marché ainsi que le contexte juridique, réglementaire, environnemental et contractuel. ».

19. L'expression « mesure dans laquelle les conditions sont favorables » n'est pas définie dans la CCNU, mais elle peut être interprétée comme la probabilité qu'un projet soit exploité commercialement⁶, et elle s'applique à tous les axes de la CCNU. La probabilité que les conditions économiques, sociales et environnementales soient telles qu'elles autorisent la réalisation du projet est essentielle à la classification et fixe le seuil à partir duquel un changement de catégorie s'impose (par exemple, passage de E2, « Viabilité économique probable de l'extraction et de la vente dans un avenir prévisible » à E1 « Confirmation de la viabilité économique de l'extraction et de la vente »).

20. Plutôt que de « mesure dans laquelle les conditions sont favorables », il est recommandé de s'en tenir, dans la CCNU, à la notion de probabilité.

B. Aléas

21. La CCNU-2009 incorporant les spécifications pour son application (partie I, sect. III, Classes) prévoit ceci :

« Les quantités potentiellement récupérables peuvent être récupérées à l'avenir au moyen de projets dont la réalisation est subordonnée à une ou plusieurs conditions qui ne sont pas encore satisfaites. Les projets sous conditions sont subdivisés en projets que la situation économique et sociale devrait en principe permettre de mettre en œuvre et autres projets. Dans le premier cas, la réalisation du projet de récupération dépend de certaines conditions parce qu'il n'a pas encore suffisamment mûri pour asseoir sa faisabilité technique ou commerciale, laquelle peut alors être le point de départ d'un engagement d'extraire et de vendre le produit à une échelle commerciale. Dans le second cas, ni le projet ni la situation économique et sociale n'ont suffisamment évolué pour donner à penser qu'il existe jusqu'à nouvel ordre une possibilité raisonnable de récupération et de vente à une échelle commerciale. ».

⁶ Il est plus vraisemblable qu'il s'agisse d'une probabilité subjective plutôt que d'une probabilité fondée sur des calculs.

22. Les aléas sont des conditions à remplir avant qu'un projet puisse être mis en œuvre ; ils peuvent inclure « les prix du marché ainsi que le contexte juridique, réglementaire, environnemental et contractuel » (CCNU-2009, sect. III, Classes), entre autres. Bien que ces aléas puissent différer d'un projet à l'autre, il s'agit souvent de questions sociales et environnementales. Dans certains cas, un aléa peut relever à la fois des axes E et F, voire aussi de l'axe G.

23. Là où le Système de gestion des ressources pétrolières (PRMS) parle d'aléas, le modèle du Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards (CRIRSCO) emploie l'expression « facteurs modificateurs » en lui donnant le même sens. Les aléas peuvent inclure « les prix du marché ainsi que le contexte juridique, réglementaire, environnemental et contractuel », entre autres.

24. *Définition* : Les **aléas** sont des critères ou des conditions à remplir avant qu'un projet puisse être mis en œuvre.

25. L'extrait ci-après de la section 2 du deuxième volume du Manuel canadien d'évaluation du pétrole et du gaz (COGEH) (Recommandations concernant les ressources autres que les réserves) propose des exemples d'aléas pouvant être pris en considération dans la classification des ressources pétrolières et gazières. Les exemples figurant dans cette liste, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, ne s'appliquent pas à tous les cas et devront être précisés afin de pouvoir être utilisés avec la CCNU, mais ils sont fournis ici à des fins d'information.

a) *Aléas techniques*

- Technologies établies (ne constituent pas des aléas, mais sont incluses dans le souci de ne rien omettre ; elles équivalent peu ou prou aux technologies fiables (« *Reliable technologies* ») de la SEC). Des réserves peuvent être affectées ;
- Technologies en cours d'élaboration. Des essais sont réalisés sur le terrain pour déterminer si un processus d'extraction est économiquement viable. Des ressources sous conditions peuvent être affectées, mais pas des réserves ;
- Technologies expérimentales. Des essais sont réalisés sur le terrain pour déterminer si un processus de récupération est techniquement viable. Aucune ressource récupérable ne saurait être affectée (mais la production serait enregistrée et, le cas échéant, ferait l'objet d'un rapprochement à la fin de la période de déclaration).

b) *Aléas économiques*

- Régime fiscal (prix, taux de redevance, conditions de partage de production, impôt sur les bénéfices dans le cas des évaluations réalisées après imposition, etc.). Note : par exemple, si le prix du gaz passe de 2 dollars É.-U. par Mcf (1 000 pieds cubes de gaz naturel) à 4 dollars É.-U. par Mcf, un projet qui ne l'était pas peut devenir économiquement viable ;
- Coût (coût d'investissement, coûts d'exploitation, tarifs ou droits d'acheminement, etc.).

c) *Aléas autres que techniques*

- Aléas juridiques : le droit de prospecter, de produire et de vendre des hydrocarbures ou le droit de recevoir des hydrocarbures ou un paiement en échange de services à risques ;
- Aléas réglementaires : autorisation réglementaire de procéder à l'exploitation et à la production.
- Aléas relatifs à l'accès aux marchés ;
- Facteurs politiques : il peut s'agir de troubles politiques ou sociaux, d'une guerre ou de tout type d'action gouvernementale susceptible d'empêcher la mise en œuvre d'un projet. Voir le commentaire plus bas.

- Permis social : le permis social est lié aux aléas environnementaux, mais n'est pas nécessairement fonction d'une autorisation réglementaire officielle. Ce qui le constitue n'est pas immédiatement déterminé et dépend largement d'opinions personnelles subjectives et de questions politiques propres à la situation géographique de chaque projet. À l'heure actuelle, on dispose de peu d'indications sur le rôle du permis social dans la classification des ressources pétrolières et gazières.
- Autorisations et engagements internes et externes concernant la mise en œuvre des projets.
- Calendrier d'exploitation.

C. L'avenir prévisible

26. Dans la CCNU-2009 incorporant les spécifications pour son application (partie I, sect. III, Classes), l'expression « avenir prévisible » renvoie dans tous les cas à un concept fondamental dans l'évaluation des ressources. Une solution peut être de fixer arbitrairement une limite de temps (limite de cinq ans fixée par la SEC pour les réserves prouvées non développées, ou limite de cinquante ans concernant l'affectation de réserves pour des projets d'extraction de bitume). Néanmoins, les projets liés aux ressources diffèrent grandement. En outre, plusieurs facteurs sont pris en compte dans le cadre d'une évaluation des ressources, et chacun présente un certain degré de prévisibilité sur la durée. Par conséquent, il ne serait pas réaliste d'imposer une limite de temps commune à tous les projets faisant l'objet d'une classification au regard de la CCNU.

27. Il convient de déterminer si le concept d'avenir prévisible nécessite d'être précisé.

D. Internalités et externalités dans l'évaluation des ressources

28. Habituellement, la classification des ressources est fondée sur le processus d'extraction immédiat mené par une entité et ne tient guère compte, voire pas du tout, des externalités, que l'on peut définir comme suit :

« On entend par « externalité » le coût ou l'avantage qui résulte d'une action et qui est supporté ou obtenu par des parties n'ayant pas directement pris part à cette action. » (Agence de protection de l'environnement des États-Unis (EPA), 2010)⁷. ».

29. Dans le contexte actuel :

- On entend par « internalité » un coût supporté ou un avantage obtenu par une partie ayant des parts dans un projet ;
- On entend par « externalité » un coût supporté ou un avantage obtenu par une partie qui n'a pas choisi de supporter ce coût ou d'obtenir cet avantage.

30. Les internalités et les externalités peuvent être préjudiciables (négatives) ou bénéfiques (positives), mais l'exécution des projets passe par un processus dans lequel entrent progressivement des éléments pouvant être considérés comme des internalités ou des externalités négatives. Bien qu'elles puissent avoir motivé un projet, les internalités et externalités positives ne jouent pas davantage de rôle dans la classification une fois qu'elles se sont pleinement révélées.

31. Parmi les préoccupations liées aux questions sociales et environnementales figurent souvent les externalités qui n'ont jusque-là pas été prises en compte dans l'évaluation des

⁷ EPA, 2014, *Guidelines for Preparing Economic Analyses*, EPA 240-R-10-001, décembre 2010 (actualisé en 2014) ; *Front Matter*, p. 15. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.epa.gov/environmental-economics/guidelines-preparing-economic-analyses>. De plus amples informations et d'autres références sont disponibles à l'adresse suivante : <https://en.wikipedia.org/wiki/Externality>.

ressources⁸, mais dont l'importance est croissante. On peut prévoir ces externalités par différents moyens, notamment en réalisant une évaluation de l'impact environnemental et social, même si cette évaluation n'est pas effectuée pour tous les projets. Aux fins de la classification établie dans la CCNU, on peut considérer que les externalités sont des facteurs aléatoires. Voici quelques exemples :

a) Les changements climatiques peuvent ne pas être pris en considération aux fins de l'évaluation des ressources, mais il est de plus en plus nécessaire de tenir compte des émissions de CO₂ liées aux projets. Différents cas de figure peuvent se présenter (en fonction de l'UDD). Par exemple :

- Actuellement, en l'absence d'un prix du CO₂ bloquant le projet, la question ne se pose pas : pas d'aléa ;
- Application d'un prix virtuel pour les coûts de CO₂ futurs qui bloquerait le projet : un aléa jusqu'à ce que la question soit résolue ;
- Coûts imposés par l'État pour les émissions de CO₂ (par différents moyens) susceptibles de nuire à la viabilité économique d'un projet : un aléa qui doit être pris en considération.

b) La conception d'un cadre juridique/fiscal de portée nationale, embrassant des facteurs tels que les changements climatiques ou les questions d'ordre social, qui sont de nature à favoriser, ou au contraire à entraver ou empêcher l'exploitation d'une ressource.

32. À des fins d'illustration, le tableau ci-dessous montre de manière simplifiée le point de vue de l'exploitant d'un projet ou d'un actionnaire, et de la société.

		<i>COÛTS</i>		<i>AVANTAGES</i>	
		EXPLOITANT	SOCIÉTÉ	EXPLOITANT	SOCIÉTÉ
INTERNALITÉ	Dépenses d'investissement, dépenses d'exploitation		X	Bénéfices sur les ventes	X
EXTERNALITÉ	X		Coût social et environnemental	X	Matières premières, produit de l'impôt, redevances, emplois

33. La plupart des systèmes de classification des ressources (PRMS, modèle du CRIRSCO, etc.) font mention d'éléments susceptibles d'être considérés comme des externalités, mais ils fournissent peu d'indications à cet égard et sont depuis toujours utilisés pour classer des projets en tenant compte des internalités uniquement. Néanmoins, on voit des éléments traditionnellement considérés comme des externalités revêtir une importance croissante, au point où ils font figure d'internalités aux fins d'évaluation et de classification, ce qui n'est pas sans conséquences sur la capacité d'exécution d'un projet.

34. On citera à titre d'exemple le Système de comptabilité économique et environnementale (SCEE)⁹, qui traite de la question des « résidus ». Plus longue est la durée d'un projet, plus ces derniers risquent de prendre de la place. Il peut en résulter un changement d'attitude en ce qui concerne les déchets existants, à savoir que des matières qui n'étaient pas jusque-là considérées comme des résidus au regard de la réglementation peuvent le devenir en cours de projet alors qu'elles ne l'ont pas été dès le début. Cet exemple illustre bien comment et pourquoi une provision pour aléas doit être faite lorsqu'on applique la méthode du coût de revient complet au cycle de vie complet d'un projet.

⁸ <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/296ae980488551f5aa0cfa6a6515bb18/ESIA.pdf?MOD=AJPERES>.

⁹ <https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp>.

E. Viabilité commerciale

35. La viabilité commerciale est décrite comme suit (CCNU-2009 incorporant les spécifications pour son application, partie I, sect. III, Classes, note de bas de page c relative à la figure 2) :

« Les projets commerciaux ont reçu confirmation qu'ils étaient techniquement, économiquement et socialement réalisables ».

36. Autrement dit, ils ont rempli toutes les conditions des axes E, F et G qui subordonnent leur mise en œuvre.

37. Les termes « **viabilité économique** » et « **économique (au sens étroit)** » sont employés dans la note de bas de page d de la CCNU-2009 incorporant les spécifications pour son application, partie I, annexe I, Définition des catégories et notes explicatives :

« L'expression "**viabilité économique**" englobe les facteurs économiques (au sens étroit) auxquels s'ajoutent d'autres caractéristiques pertinentes de la "situation du marché", et prend en compte les prix, les coûts, le cadre juridique/fiscal, le contexte environnemental et social ainsi que tous les autres facteurs non techniques qui pourraient avoir une incidence directe sur la viabilité. »

38. Cette définition de l'expression « viabilité économique » (dans laquelle figure l'expression « économique au sens étroit ») est applicable aux facteurs de l'axe E, mais un projet ne serait commercialement viable que s'il remplissait aussi les conditions qui subordonnent sa mise en œuvre par rapport aux axes F et G.

39. L'expression « économique au sens étroit » n'est pas définie dans la CCNU-2009 et n'est couramment employée nulle part ailleurs, mais elle est censée signifier qu'un projet répond à un critère monétaire, comme le fait d'avoir une valeur actuelle nette (VAN) à un certain coefficient d'actualisation.

40. Pour éviter toute confusion entre les termes « commercial », « économique » et « économique au sens étroit » dans la CCNU, il est recommandé :

a) De cesser d'employer l'expression « économique au sens étroit » ;

b) De définir le terme « économique » de telle sorte qu'il ne renvoie qu'aux aspects monétaires d'un projet (par exemple un flux de trésorerie actualisé et cumulé (VAN) supérieur à zéro) afin de ne plus employer « économique au sens étroit ». Cela correspond à l'emploi courant du mot « économique » pour l'évaluation des projets et à la manière dont l'Oxford English Dictionary définit le terme « economic », à savoir « à but lucratif » ;

c) De remplacer l'expression « viabilité économique » qui figure dans les définitions se rapportant à l'axe E par l'expression « viabilité économique, sociale et environnementale » ;

d) D'employer le terme « économique » uniquement en référence à l'axe E et non comme synonyme de « commercial », adjectif qui s'applique aux trois axes de la CCNU (« Les projets commerciaux ont reçu confirmation qu'ils étaient techniquement, économiquement et socialement réalisables », dans la note de bas de page relative à la figure 2 de la CCNU-2009).

41. *Définitions :*

a) **Économique** : un projet est qualifié d'économique lorsque les rentrées escomptées égalent ou dépassent les coûts dans une mesure répondant aux exigences de financement, compte tenu des risques et des opportunités, et lorsqu'elles génèrent un retour positif sur investissement, souvent mesuré par un critère monétaire, comme le fait d'avoir une valeur actuelle nette à un coefficient d'actualisation ;

b) **Commercial** : un projet est qualifié de commercial lorsqu'il remplit toutes les conditions pertinentes des axes E, F et G qui subordonnent sa mise en œuvre.

F. Aléas environnementaux, sociaux et politiques

42. Ni la CCNU ni aucune des lignes directrices spécifiques aux différentes ressources ne définissent les facteurs sociaux ou environnementaux. La différence entre ces facteurs n'est pas toujours facile à faire, et s'il n'est pas forcément nécessaire d'en donner une définition officielle, il faudrait tout de même bien en connaître le sens. Ils pourraient être définis comme suit :

a) Par facteur « **environnemental** », il faut entendre l'incidence physique, chimique et biologique d'un projet sur la zone du projet ou ses alentours, ou les changements physiques, chimiques et biologiques que produit le projet dans ladite zone ou à ses alentours (par exemple, une contamination des sols et des eaux par des métaux lourds, une perturbation des habitudes des espèces sauvages, notamment sur le plan des migrations, etc.) ;

b) Par facteur « **social** », il faut entendre l'incidence d'un projet sur les êtres humains et la société, telle que :

- Des effets découlant de changements dans l'environnement (par exemple des problèmes de santé dus à une contamination par des métaux lourds) ;
- Des changements dans les structures et systèmes sociaux (notamment en ce qui concerne le droit de propriété, l'utilisation traditionnelle des sols, les terres et d'autres éléments de valeur, les structures communautaires de la population locale, etc.).

43. On considère généralement que ces incidences sont négatives, mais elles peuvent être positives. Parmi les incidences positives sur l'environnement, on peut citer le retraitement des déchets miniers aux fins de la récupération de métaux et le piégeage du dioxyde de carbone. Il en va de même pour les incidences sociales ; une carrière inondée et désaffectée peut être utilisée en tant que réservoir ou à des fins récréatives, ou encore pour créer des emplois ou réaliser des progrès technologiques.

44. Pour évaluer ces incidences, il faut se fonder à la fois sur les sciences physiques et biologiques, l'ingénierie, l'économie et les sciences sociales.

c) Concernant le terme « **politique** » : Dans la CCNU, les facteurs politiques ne sont pas recensés comme des aléas, bien qu'ils puissent influencer dans une large mesure sur la possibilité de mettre en œuvre un projet. Le modèle du CRIRSCO et le PRMS évoquent tous deux les facteurs politiques comme étant des critères de classification, mais n'en donnent pas de définition et n'en précisent pas le sens. Il peut être difficile de déterminer où se situe la frontière entre les questions sociales et les questions politiques.

45. Du point de vue de la classification, les facteurs politiques peuvent être le fruit de l'action d'une entité en situation de contrôle, susceptible d'influencer, d'entraver, d'empêcher ou de faciliter la mise en œuvre d'un projet. Cette entité peut revêtir différentes formes allant de celle d'un gouvernement officiel à celle d'une guérilla, et ses actions peuvent concerner l'adoption de textes de loi, l'édiction de règlements, la prise de mesures d'expropriation, la participation à un conflit armé, etc.

46. Les facteurs politiques peuvent parfois être considérés comme des situations de force majeure. On peut citer par exemple la reclassification des réserves (111, 112, 113) en ressources sous conditions (221, 321) à la suite du conflit armé survenu en Libye en 2011.

47. La plupart des utilisateurs de la CCNU autres que les gouvernements ne sont pas en mesure de régler les problèmes politiques. Il leur est toutefois possible dans certains cas d'avoir prise sur ces problèmes en menant notamment des activités de lobbying, ou de les régler par le dialogue et la négociation. On peut considérer les facteurs politiques comme relevant, du moins en partie, de l'axe F, bien qu'ils ne soient actuellement pas considérés comme tels.

G. Le permis social d'exploitation

48. Un projet ne peut pas être mis en œuvre avant qu'une réponse n'ait été donnée aux aléas sociaux et environnementaux, ce qu'on appelle généralement l'obtention d'un « permis social d'exploitation ».

49. « Permis social » est une expression générique qui regroupe toutes les questions sociales et environnementales concernant un projet lié à des ressources sous une même dénomination et, même si elle peut se révéler utile lorsqu'elle est employée de manière informelle, il peut être difficile de savoir ce qu'elle recouvre. De par la nature générique de cette expression, il n'est pas recommandé de faire du « permis social » un critère de classification, qui devrait se fonder sur les aléas propres à chaque projet.

50. Il y a plusieurs « définitions » du « permis social d'exploitation », mais en résumé et pour ce qui concerne la CCNU, obtenir un permis social d'exploitation consiste à résoudre tout problème social et environnemental qui pourrait entraver ou empêcher la mise en œuvre d'un projet. Cela ne veut pas dire que tous les problèmes doivent être réglés à la satisfaction de toutes les parties, mais que, pour un projet déterminé, ces problèmes auront été suffisamment pris en compte pour qu'il puisse être mis en œuvre, même si des objections subsistent. La question qui mérite d'être examinée est celle de savoir si un permis social d'exploitation a des chances d'être maintenu pendant toute la durée de vie prévue d'un projet.

51. Le permis social d'exploitation peut être examiné sous deux aspects :

a) L'aspect **formel** renvoie aux procédures juridiques et réglementaires telles que l'octroi d'une autorisation environnementale ou d'un permis de forage, d'exploration, d'exploitation, de construction, etc ;

b) L'aspect **informel** renvoie aux facteurs qui ne donnent lieu à aucune procédure juridique ou réglementaire formelle, comme :

- Les externalités, soit les coûts additionnels qui peuvent être imposés à des collectivités suite à la mise en œuvre d'un projet d'extraction de minerais ;
- Les objections formulées par des organisations ou des individus qui, sans être directement touchés par un projet, ont des craintes d'ordre plus général (les projets de récupération de l'uranium se heurtent par principe à des objections).

52. Cela peut donner lieu à des actions sur le terrain légal ou réglementaire ou à des actions civiles informelles allant de la protestation à l'action violente. À la limite, les troubles civils et la guerre civile peuvent aussi relever de cette catégorie.

53. On pourrait en outre établir une distinction entre les facteurs qui sont susceptibles d'être influencés par un organisme (entité exploitante, actionnaires ou gouvernement) et ceux qui ne le sont pas.

V. Questions diverses

A. Désaffectation, démantèlement et remise en état

54. Les termes « désaffectation », « démantèlement » et « remise en état » ne sont pas employés dans la CCNU, mais ils occupent une place importante dans un contexte social et environnemental. Il convient donc d'examiner la manière dont ils pourraient influencer sur une classification dans la CCNU.

55. On peut décomposer ce processus en trois phases :

a) La désaffectation consiste à réaliser des travaux en profondeur pour boucher les puits et des travaux de surface pour assurer la sécurité sur les sites de forage, dans les mines, dans les carrières ou sur d'autres sites de projet ;

b) Le démantèlement consiste à fermer, voire à retirer les installations de surface mises en place dans le cadre d'un projet, qui vont de petites installations locales à des installations majeures comme de grandes usines ou des structures en mer ;

c) La remise en état (parfois appelée « restauration ») consiste à remettre le sol dans l'état requis par les dispositions réglementaires et autres en vigueur. L'action à mener va d'activités mineures à de grands projets de restauration ;

56. La phase ci-après peut également faire partie du processus :

d) La régénération consiste à faire en sorte que les terres redeviennent productives (ce qui ne se mesure pas nécessairement en termes de valeur économique) : une carrière rocheuse peut par exemple être transformée en réservoir ou en lac à des fins récréatives.

57. En règle générale, les coûts prévisibles de désaffectation, de démantèlement et de remise en état sont pris en considération dans le cadre de l'évaluation et de la classification des nouveaux projets. Toutefois, il est rare que ces coûts entrent dans l'évaluation d'activités en cours.

58. Le financement des coûts de désaffectation, de démantèlement et de remise en état peut être provisionné de différentes manières, notamment par le biais de versements prescrits par les pouvoirs publics sur un compte bloqué. Il n'est cependant pas rare qu'un projet s'achève sans que l'on dispose des moyens nécessaires pour mener lesdites activités. Il reste ainsi des milliers de puits de gaz et de pétrole « orphelins » dans le monde, ce qui crée souvent d'importants problèmes environnementaux. Le même problème se pose lorsque des sites d'exploitation minière désaffectés ne sont pas restaurés, auquel cas la responsabilité en matière de désaffectation, de démantèlement et de remise en état devient par défaut celle de la société.

59. Comment les questions liées à la désaffectation, au démantèlement et à la remise en état devraient-elles être traitées aux fins de la classification établie dans la CCNU ? Dans certains cas, faute d'avoir pris ces questions en considération, une ressource peut être classée E1, alors qu'elle aurait pu être classée E3.3 dans le cas contraire. La CCNU devrait-elle rendre obligatoire la prise en considération des activités de désaffectation, de démantèlement et de remise en état lorsque ces activités sont importantes pour un projet donné ?

B. Subventions

60. En ce qui concerne la sous-catégorie E1.2, la CCNU dispose ce qui suit :

« L'extraction et la vente ne sont pas économiquement viables si l'on se réfère à la situation du marché et à des hypothèses réalistes quant à sa situation future, mais elles deviennent viables dès lors qu'elles bénéficient de subventions publiques ou que l'on prend en compte d'autres considérations. »

61. Ni la CCNU, ni le modèle du CRIRSCO ni le PRMS ne donnent de définition du terme « subvention ». Selon un rapport conjoint de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque mondiale, une « subvention à l'énergie » s'entend de toute mesure gouvernementale visant à réduire le coût de production de l'énergie, à augmenter les revenus des producteurs d'énergie ou à faire baisser le prix payé par les consommateurs d'énergie¹⁰.

62. La sous-catégorie E1.2 ne s'applique qu'après confirmation de l'octroi « de subventions publiques » ou de la prise « en compte d'autres considérations » indiquant qu'un projet est viable. À défaut, ce sont les sous-catégories E2.1 ou E2.2 qui seront de mise.

¹⁰ https://www.iea.org/media/weowebiste/energysubsidies/second_joint_report.pdf.

63. Les fonds directement versés ou une autre forme d'assistance (dons, prêts à faible taux d'intérêts, garanties sur les prix des produits) apportée par un gouvernement en faveur d'un projet qui, sans ces mesures, ne serait pas économiquement viable pour le maître d'ouvrage, peuvent servir des fins sociales ou autres, et pourraient être considérés comme un apport de fonds propres, mais, au sens de la CCNU, les quantités associées à ce projet devraient être classées E1.2.

64. En principe, un projet est soumis à un régime fiscal qui est imposé par le Gouvernement (redevances, prélèvements fiscaux, etc.) et qui permet à la société de s'en partager les bénéfices. Le Gouvernement peut modifier ce régime de manière à continuer de percevoir une part des bénéfices tout en veillant à ce que le projet reste viable pour l'exploitant. On considère parfois que de telles mesures constituent des subventions, mais elles font partie des régimes fiscaux standard et il n'est pas certain qu'elles puissent être considérées comme des subventions aux fins de la classification établie dans la CCNU.

65. Les subventions peuvent prendre de nombreuses formes. Dans le cadre de la CCNU, il y a lieu de se demander si la forme d'une subvention pourrait modifier la catégorie ou la sous-catégorie à laquelle appartient un projet.

C. Sûreté et sécurité

66. Au moment d'élaborer le présent document, l'Équipe spéciale chargée des aspects sociaux et environnementaux s'est demandée si elle devait examiner la question de la sûreté et de la sécurité. Elle n'a pas examiné cette question, mais en a pris note en vue d'un examen futur.

D. Agrégation

67. Les résultats des évaluations de plusieurs projets font généralement l'objet d'une synthèse afin d'obtenir des données totales pour préparer un rapport. On parle alors d'« agrégation ». Pareille agrégation peut contenir les résultats de centaines d'évaluations individuelles.

68. La figure 1 (CCNU-2009 : Catégories et exemples de classes) de la CCNU-2009 (série Énergie n° 42 de la CEE) dénombre plus de 50 sous-classes différentes et envisageables pour un projet lié à des ressources, bien qu'il soit indiqué que seules 16 d'entre elles (voir les cases de couleur vive) seront probablement utilisées. Les décisions seront certainement prises sur la base des valeurs agrégées issues de plusieurs sous-classes. Mais comment procéder ? L'opération présente de nombreuses difficultés (par exemple, évaluer les découvertes ou modifications potentielles, les dépendances, etc.) et elle n'a pas été examinée dans le cadre de la CCNU.

E. Communication des résultats

69. En général, il est probable que la plupart des utilisateurs connaissent bien ou acceptent les aspects traditionnels de l'évaluation des ressources que sont l'ingénierie, la géologie et l'économie. Il n'en va pas de même pour les considérations sociales et environnementales qui ne peuvent être comprises isolément et exigent quelques explications. Par conséquent, il importe d'accompagner d'une explication les résultats de facteurs sociaux et environnementaux présentant un intérêt pour la classification d'une ressource.

F. Observations reçues pendant l'examen

70. Les observations reçues pendant la phase finale de l'examen du présent document et de sa version antérieure présentée au Groupe d'experts à sa huitième session en 2017 (ECE/ENERGY/GE.3/2017/6) qui sortaient, en tout ou en partie, du cadre du mandat de

l'Équipe spéciale figurent ci-dessous en vue de leur éventuel examen lors de l'actualisation prévue de la CCNU.

a) Certains termes (critères, facteurs, questions et conditions) ont été employés de façon interchangeable. Le terme « aléa » a également été cité. Or ce terme a un sens bien précis – savoir un élément (une situation) qui doit être surmonté à des fins de classification – et il n'a pas été sciemment employé de façon interchangeable avec d'autres termes ;

b) Aucune tentative n'a été faite en vue de rendre l'utilisation de ces termes plus cohérente dans le rapport 2018 ou dans le présent document, et cela vaut non seulement pour les questions sociales et environnementales, mais également pour l'ensemble de la CCNU ;

c) Certains énoncés du Projet de lignes directrices concernant la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux dans la CCNU (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3) ont été modifiés par rapport aux précédents projets de texte afin d'indiquer qu'un projet classé E1.2 est économiquement viable en raison des subventions dont il bénéficie ou « d'autres considérations », or il ressort des observations reçues que ces « autres considérations » ne sont pas définies ;

d) La définition actuelle de la catégorie E3 comprend toutes les « [q]uantités qu'il est prévu d'extraire mais qui ne pourront être mises en vente ». Il a été demandé si ces quantités devaient toutes être classées E3 ou s'il fallait associer ces quantités « non vendues » à la catégorie spécifique dont elles relèvent. Ainsi, elles seraient qualifiées de « quantité non vendue de E1 » si le projet était classé E1, de « quantité non vendue de E2 » si le projet était classé E2, et de « quantité non vendue de E3 » si le projet était classé E3. À l'heure actuelle, ces quantités non vendues sont regroupées dans un seul « bloc » qui se situe en dehors des trois axes « ordinaires » composant la CCNU, comme l'illustre la figure 1 de la CCNU ;

e) L'axe E comprend les facteurs sociaux, environnementaux et économiques. Le rapport 2018 recommande des définitions pour les deux premiers facteurs et tient pour acquis que le terme « économique » qualifie l'évaluation d'un projet qui a, par exemple, une valeur actuelle nette. Il a toutefois été observé qu'on ne savait pas clairement où se situaient certains facteurs, comme les droits de propriété, les licences et les questions juridiques et réglementaires, par rapport à l'axe E, et qu'ils pourraient bien relever de l'axe F. Il serait utile de préciser ce point ;

f) Il a été proposé de décrire la catégorie E2 en termes qualitatifs (par exemple, « niveau de confiance élevé ») plutôt qu'en termes de probabilités. Cette question est trop complexe pour être brièvement exposée et a fait l'objet d'un grand nombre d'études dans des domaines autres que la classification des ressources en pétrole et en gaz. Il pourrait toutefois être utile de l'examiner plus avant.

VI. Recommandations

71. La terminologie et les concepts examinés dans le présent document ont été adoptés dans le cadre de l'élaboration du document intitulé « Projet de lignes directrices concernant la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux dans la CCNU » (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3), qui doit être présenté à la neuvième session du Groupe d'experts de la classification des ressources. Bien que cette question aille au-delà des préoccupations immédiates du sous-groupe de l'axe E, son examen a été jugé nécessaire aux travaux de ce dernier. Cet examen de portée limitée ne couvre pas toutes les questions pertinentes.

72. Il est recommandé de se pencher sur la manière dont ces termes et concepts sont utilisés dans d'autres contextes, comme dans le cadre du Système de comptabilité environnementale et économique 2012 (SCEE 2012, également reconnu par l'ONU) et de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance (GRI).

73. Les questions soulevées dans le présent document sont présentées au Groupe d'experts de la classification des ressources pour qu'il les examine, notamment en vue de l'actualisation de la CCNU, qui doit avoir lieu en 2018 ou plus tard. Nombre d'entre elles méritent un examen plus approfondi.
