

Gazette de la Chambre



Lettre d'information de la Chambre Arbitrale Maritime de Paris

Comité éditorial : Philippe Delebecque - Pierre Raymond - Jean-Yves Thomas - Michel Leparquier

Editeur : Philippe Delebecque

3 numéros par an

Numéro 25 - Printemps 2011

"Bona fides contraria est fraudi et dolo"

L'accident du Deepwater Horizon : son impact sur l'évolution des réglementations de sécurité offshore

Philippe BOISSON - Arbitre maritime - Conseiller juridique, Bureau Veritas Division Marine

Le 20 avril 2010, l'industrie offshore a connu l'une des plus graves catastrophes de son histoire avec l'explosion et l'incendie de la plate-forme de forage semi-submersible Deepwater Horizon qui fit 11 morts et 17 blessés à 80 km au large de La Nouvelle-Orléans. Cet accident provoqua une marée noire de plus de cinq millions de barils de pétrole dans le Golfe du Mexique : la nappe d'hydrocarbures qui a dépassé les 24.000 km² dans les pires conditions a souillé plus de 700 km de côtes bordant cinq Etats américains. La pollution a affecté l'écosystème menaçant plus de 400 espèces et les économies locales, notamment les pêches et l'industrie pétrolière.

Cette catastrophe a suscité une profonde émotion dans l'opinion publique et incité le gouvernement américain à revoir sa politique de sécurité pour les installations offshore. Elle a également provoqué certaines inquiétudes en Europe qui songe désormais à renforcer son système de prévention.

1. Le cadre réglementaire américain

Aux Etats-Unis, la réglementation des activités offshore est exercée dans le cadre de la loi sur la partie externe du plateau continental adoptée par le Congrès en 1953. Cette loi établit la compétence de l'Etat fédéral en matière de sécurité et de protection de l'environnement. Elle autorise le Secrétariat d'Etat à l'Intérieur (DOI) à louer certaines parties du plateau continental pour assurer son développement et à réguler les opérations offshore. Les concessions sont accordées pour une période de cinq ans et soumises avant attribution à une évaluation sur le plan économique, social et environnemental.

Jusqu'à une date récente, le Mineral Management Service (MMS) était chargé, au sein du DOI, de gérer et de réglementer la location, l'exploration, le développement et la production des ressources du plateau continental. Après la catastrophe du Deepwater Horizon, ce service a été remplacé temporairement par le Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement (BOEMRE) actuellement en cours de restructuration.

Les forages offshore sont régis par le code fédéral 30 CFR 250 qui impose aux opérateurs de soumettre et d'obtenir l'approbation d'une demande de permis de forage (APD – Applications for Permit to Drill). Le BOEMRE est chargé d'instruire ces dossiers sur le plan technique avant d'accorder les autorisations administratives.

Chaque opérateur est tenu de prendre toutes les précautions nécessaires pour garder sous contrôle en permanence les forages exploratoires. Il doit tenir compte de la « meilleure technologie disponible et la plus sûre » (best available and safest technology – BAST) pour traiter les conditions de pression pendant l'opération de forage et les éventuels flux de puits incontrôlés.

Il appartient également à l'opérateur « de concevoir, de construire, d'installer, d'utiliser d'inspecter et de maintenir les plates-formes et installations sur le plateau continental afin d'assurer leur intégrité structurelle pour la conduite des opérations à certains endroits » (30 CFR 250, 901-904). Le MMS utilise les services d'agents certifiés pour les expertises techniques et les apports techniques dans les processus de vérification. Une fois mises en place sur le site de forage, les plates-formes doivent être inspectées tous les cinq ans selon les dispositions du code API (American Petroleum Institute).

La sécurité du matériel flottant, à la différence de celle des équipements sous-marins, est supervisée par l'US Coast Guard (USCG). Sont couverts non seulement les structures et les équipements mais aussi la sécurité et la santé des personnels travaillant à bord. Dès que la plate-forme est opérationnelle, l'USCG mène une inspection complète de l'installation.

Les unités mobiles de forage au large (Mobile Offshore Drilling Unit - MODU) opérant sur le plateau continental américain peuvent être immatriculées dans un Etat étranger. Dans ce cas, elles doivent, soit respecter les règles de conception, d'équipement et d'opération de l'Etat du pavillon, sous réserve d'équivalence au standard américain, soit être en conformité avec les règles internationales du Recueil MODU révisées par l'OMI en 2009.

Enfin les navires et unités offshore peuvent être classés par les sociétés de classification qui ont édicté des règlements spécifiques en la matière. Ceux-ci couvrent la stabilité et le compartimentage, les conditions environnementales, la solidité de la structure, les machines et la tuyauterie, les installations électriques, l'automatisation et les systèmes de sécurité.

2. L'impact de la catastrophe sur le système de sécurité américain

La catastrophe du Deepwater Horizon a donné lieu à de nombreuses enquêtes et investigations techniques qui sont à l'origine d'une refonte complète du système de régulation des activités offshore aux Etats-Unis. Cette réforme touche à la fois la réglementation et les structures administratives chargées de mettre en œuvre ses dispositions.

a) Les enquêtes et recommandations

Le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur a demandé au Bureau de l'Inspecteur Général (OIG) de mener une investigation au sein du MMS/BOEMRE sur les performances de ses fonctions réglementaires et au Conseil de Supervision de la Sécurité du Plateau Continental (OCS Safety Oversight Board) de faire des recommandations visant à renforcer le contrôle de l'administration en ce domaine.

Le rapport d'enquête le plus important est celui publié le 11 janvier 2011 par la Commission Nationale nommée par le Président Obama. Ce document de 400 pages donne une analyse des causes de la catastrophe et propose toute une série de recommandations. Selon les experts gouvernementaux, l'éruption du puits de Macondo serait le produit de plusieurs négligences commises par BP, le propriétaire et exploitant de la plate-forme *Transocean* et par la société en charge des opérations de cimentation du puits *Halliburton*, erreurs qui n'ont pas été corrigées par les autorités gouvernementales de contrôle.

Suite de l'article page 2.

Suite de l'article " L'accident du Deepwater Horizon "

Le rapport recommande que les professionnels du forage en eaux profondes établissent un consortium de sécurité à l'instar de ce qui a été monté par l'industrie nucléaire après la catastrophe de *Three Mile Island*. Il demande aussi à ce que l'agence fédérale supervisant l'industrie soit mieux financée et mieux formée. Il suggère enfin que les outils réglementaires soient adaptés aux développements techniques.

b) Les réformes administratives.

L'une des premières tâches du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur a été de restructurer l'administration chargée du développement et du contrôle des activités offshore.

En mai 2010 ont été créées 3 entités distinctes et indépendantes chargées de remplir les missions auparavant dévolues au MMS de manière à éviter les conflits d'intérêts entre les fonctions de développement économique et de contrôle. Le BOEMRE (*Bureau of Ocean Energy Management, Regulation, and Enforcement*) a été mis en place temporairement le 18 juin 2010 pour mener à bien ces réformes.

Celles-ci sont intervenues en octobre 2010 avec la création de l'Office du Revenu des Ressources Naturelles (*Office of Natural Resources Revenue*). En janvier 2011, le BOEMRE a été scindé en deux nouvelles entités : le Bureau de Gestion de l'Energie Océanique ou BOEM (*Bureau of Ocean Energy Management*) responsable du développement des activités offshore sur le plan économique et environnemental et le Bureau de mise en œuvre des normes de sécurité et environnementales ou BSEE (*Bureau of Safety and Environmental Enforcement*) qui supervise l'ensemble des opérations sur le terrain relatives aux permis de recherche, inspections, programmes réglementaires, plans de lutte contre la pollution, formation et conformité environnementale.

Enfin, un Comité Consultatif de la Sécurité de l'Energie Offshore (*Offshore Energy Safety Advisory Committee*) sera mis en place afin de proposer les améliorations nécessaires à la sécurité des forages, au confinement des puits et aux mesures d'urgence.

c) Les nouvelles règles de sécurité et de protection de l'environnement

De nouvelles réglementations ont été introduites pour renforcer la sécurité des opérations offshore.

La première sur la sécurité des forages a été adoptée dans l'urgence au lendemain de la catastrophe de la plate-forme. Elle énonce des prescriptions que doivent appliquer les opérateurs en ce qui concerne les pratiques de forage, les équipements de sécurité et la protection de l'environnement.

La seconde réglementation relative aux lieux de travail vise à réduire les erreurs humaines et organisationnelles. Elle impose aux opérateurs de mettre en place un programme complet de gestion de la sécurité et de protection de l'environnement (SEMS) qui identifie les risques potentiels et les stratégies de réduction de ces risques à tous les stades de l'activité : de la conception à la construction du puits en passant par l'exploitation et la maintenance jusqu'au démantèlement de la plate-forme. Pour la première fois apparaissent dans le système réglementaire américain des normes de performances centrées sur l'identification et la réduction des risques spécifiques aux opérations offshore. La finalité est de développer une culture de la sécurité au sein de l'industrie et de disposer d'organismes de contrôle professionnels et bien armés pour répondre aux nouveaux défis des forages en eaux profondes.

3. Vers un renforcement de la sécurité offshore en Europe

L'accident du *Deepwater Horizon* a incité le Parlement européen à formuler plusieurs recommandations dans le domaine de la sécurité offshore. Une résolution du 7 octobre 2010 a demandé à la Commission de présenter des dispositions législatives visant à garantir que des normes de sécurité élevées s'appliquent sur toutes les plates-formes pétrolières de l'Union et pour toutes les activités de forage de l'Union et des pays tiers et d'œuvrer avec l'OMI au renforcement des règles existantes.

Dans une communication intitulée « *Relever le défi de la sécurité des activités offshore pétrolières et gazières* » publiée le 12 octobre 2010, la Commission a identifié cinq domaines dans lesquels une action devrait être entreprise :

- La définition de procédures détaillées pour l'obtention de licences au niveau européen, comprenant l'obligation pour les opérateurs de présenter un dossier de sécurité complet, un plan d'urgence.
- L'amélioration des contrôles par les autorités publiques : la Commission veut s'assurer que les autorités nationales chargées de contrôler les plates-formes soient évaluées par des experts indépendants.
- L'élaboration de nouvelles règles de prévention en étendant aux activités offshore la Directive 96/82 Seveso II relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
- Le renforcement de la capacité de réponse de l'Union aux accidents offshore : les missions de l'Agence Européenne de Sécurité Maritime (EMSA) devraient être élargies à la lutte contre les marées noires quelle qu'en soit la source.
- La mise en place d'un système global fixant des objectifs communs ou des critères de référence de sécurité et de durabilité pour l'exploration et l'exploitation offshore. Contrairement au DOI américain, la Commission n'appelle pas à un moratoire sur les opérations de forage en eaux profondes mais demande à chaque Etat membre « *d'appliquer rigoureusement l'approche de précaution dans l'octroi de nouvelles licences* ».

De nouvelles discussions vont s'ouvrir entre la Commission, les Etats et l'industrie en vue de présenter des propositions réglementaires dès l'été 2011. De nouvelles normes pour l'activité offshore pourraient ainsi voir le jour et être intégrées dans une réglementation spécifique à l'offshore.

Certains Etats ont déjà pris les devants. Outre Manche, la Chambre des Communes a publié en janvier 2011 un volumineux rapport sur les forages en eaux profondes au Royaume-Uni et les implications de la marée noire du Golfe du Mexique. Si les parlementaires considèrent que le régime réglementaire britannique est bien adapté, ils n'en concluent pas moins que des évolutions sont souhaitables pour renforcer le système actuel de contrôle et de responsabilité des activités offshore en eaux profondes.

