

N° 441

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner l'ensemble des questions liées à la **marée noire** provoquée par le naufrage du navire « Erika », de proposer les améliorations concernant la réglementation applicable et de définir les mesures propres à prévenir de telles situations,*

TOME I

Par M. Henri de RICHEMONT,
Sénateur.

(1) Cette mission commune d'information est composée de : Mme Anne Heinis, président, MM. Henri Le Breton, Louis Le Pensec, vice-présidents, Fernand Demilly, Gérard Le Cam secrétaires, Henri de Richemont, rapporteur, François Autain, Jean Bizet, André Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Guy Branger, Marcel Charmant, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Philippe Darniche, Luc Dejoie, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Michel Esneu, Thierry Foucaud, René Garrec, Alain Gérard, Daniel Goulet, Pierre Hérisson, Bernard Joly, Patrick Lassourd, Jean-François Le Grand, Guy Lemaire, François Marc, Marc Massion, Louis Moinard, Philippe Nogrix, Jacques Oudin, Ladislav Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Philippe Richert, Josselin de Rohan, Claude Saunier, Pierre-Yvon Tremel, François Trucy.

Environnement.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le naufrage du pétrolier Erika, le 12 décembre 1999, ouvre un nouveau chapitre dans l'histoire des sinistres à l'origine de graves pollutions terrestres.

Les opérations de nettoyage des 400 kilomètres de côtes souillées, dans les quatre départements français touchés par la marée noire, ont soulevé un élan de solidarité unique, alors que subsistent des incertitudes sur l'ampleur des dommages économiques induits. Le retentissement médiatique, sans précédent, de l'événement a aidé à prendre conscience des risques encourus quotidiennement sur nos 5.500 kilomètres de côtes. Cette prise de conscience a largement dépassé les frontières nationales. Elle nous laisse espérer que cette catastrophe débouchera, enfin, sur une action internationale énergique en matière de prévention et de lutte contre la pollution par les hydrocarbures.

Fort de l'expérience de ses travaux antérieurs, et notamment de ceux de la commission d'enquête sur la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*¹, et de la mission d'information sur la sécurité du transport maritime², créée en 1994, le Sénat a, à la demande conjointe des Présidents de ses six commissions permanentes, souhaité créer une mission d'information commune, chargée d'examiner l'ensemble des questions liées à la marée noire provoquée par le naufrage du navire Erika, de proposer les améliorations concernant la réglementation applicable, et de définir les mesures propres à prévenir de telles situations.

¹ Le rapport de cette commission d'enquête (Président : M. André Colin ; rapporteur : M. Jean-Marie Girault) a été publié, en 1978, par Hachette-Littérature.

² Rapport d'information fait par M. Jean-François Le Grand au nom de la mission d'information sur la sécurité du transport maritime et la pollution du littoral, Sénat 1993-1994, n°500.

Cette mission d'information s'est réunie le 7 mars 2000 et, après avoir élu sa présidente, Mme Anne Heinis, a achevé de constituer son bureau, en désignant :

- MM. Henri Le Breton et Louis Le Pensec, vice-présidents ;
- MM. Gérard Le Cam et Fernand Demilly, secrétaires ;
- M. Henri de Richemont, rapporteur.

Du 22 mars au 21 juin 2000, la mission a procédé à 44 auditions, au cours desquelles elle a entendu 66 personnes. Elle a également effectué trois déplacements :

- à Londres, le 9 mai 2000 pour y rencontrer notamment MM. Mans Jacobson, administrateur du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Fipol), William A.O'Neil, secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (OMI), Jean-Marc Schindler, représentant de la France auprès de l'OMI, et MM. Colin de La Rue et Ian Chetwood, du cabinet de sollicitors Ince and C° ;

- à Brest, le 15 mai 2000, afin de s'entretenir avec l'amiral Yves Naquet-Radiguet, préfet maritime de l'Atlantique, de visiter le CROSS Corsen et le remorqueur *Abeille Flandre* ; les représentants de la mission ont également rencontré MM. Jean-Pierre Caradec et Merri Jacquemin, du bureau des demandes d'indemnisation ouvert par le FIPOL ;

- à Bruxelles, le 29 mai 2000, pour rencontrer M. François Lamoureux, directeur général de la Direction générale énergie et transports de la Commission européenne et Mme Georgette Lalis, directrice de la direction transport maritime de cette même direction générale, ainsi que, pour la Direction générale environnement, MM. Prudencio Perera Manzanedo, directeur de la direction de la qualité de l'environnement et des ressources naturelles et Alessandro Barisich, chargé de la protection civile à la direction de la sûreté nucléaire et de la protection civile.

Tel est l'objet du présent rapport, approuvé à l'unanimité par la mission commune d'information, le 27 juin 2000.

PROPOSITIONS DE LA MISSION

Réunie, le 27 juin 2000, sous la présidence de Mme Anne Heinis, présidente, la mission d'information du Sénat sur les conséquences à tirer de la catastrophe de l'Erika a **adopté, à l'unanimité**, les conclusions du rapport présenté par M. Henri de Richemont.

L'ensemble de ses propositions est repris ci-après :

SOUTENIR LE PAVILLON FRANÇAIS

- **Relancer le pavillon français** afin d'accroître la **voix de la France à l'OMI** et assurer une véritable politique de sécurité. A cette fin, accorder les **aides au pavillon français -amortissement accéléré, taxe au tonnage-** analogues à celles de la plupart de nos partenaires européens, **dans le cadre des dérogations accordées par la Commission européenne à l'interdiction des aides d'Etat.**

RENFORCER LA SÉCURITÉ MARITIME

● Améliorer les contrôles

- Militer pour la création d'une **agence européenne de sécurité maritime, dotée à terme de ses propres inspecteurs**, dans le but d'obtenir **une harmonisation des contrôles par l'Etat du port**, pour éviter les détournements de trafic ;

- Obtenir, comme le propose le gouvernement français, que devienne obligatoire une **visite en cale sèche tous les 2,5 ans** des navires de plus de quinze ans d'âge ;

- Imposer un **contrôle annuel en cale sèche** des pétroliers de **plus de quinze ans d'âge** transportant régulièrement du **fuel lourd n°2** ou des **hydrocarbures chauffés** ;

- **Cibler les contrôles sur les navires à risques**, particulièrement sur les **pétroliers de plus de quinze ans d'âge** transportant régulièrement du **fuel lourd n°2** ou des **hydrocarbures chauffés** ;

- Soutenir les initiatives de la Commission européenne s'agissant du **contrôle des sociétés de classification**. Compléter le projet de directive en cours afin d'**obliger les sociétés de classification à souscrire une assurance** garantissant un montant minimal déterminé, avec possibilité d'action directe contre l'assureur ;

- Modifier la législation afin de **permettre au port, dans lequel un navire a été abandonné après avoir été retenu, de le faire vendre rapidement aux enchères**.

● Sécuriser la structure des navires

- Supprimer les risques afférents au système de double coque américain, en obtenant de l'Union européenne de **favoriser** soit la **construction du pétrolier E3 à pont intermédiaire** développé par les Chantiers de l'Atlantique, soit le **système de double coque « sèche »** préconisé par la société Services et transport.

● Renforcer la transparence et la prévention

- Accroître la crédibilité du système **EQUASIS** en **étendant son contenu aux recommandations des sociétés de classification, et aux informations recueillies par les sociétés pétrolières dans le cadre des *vettings*** auxquels elles procèdent. A cette fin, **obtenir que l'Union européenne n'autorise l'accès à ses ports qu'aux navires affrétés dont la charte-partie contient l'obligation pour l'armateur de communiquer les recommandations de la classe à EQUASIS** ;

- Obtenir une modification des conventions de l'OMI pour **obliger, en cas d'accident, les autorités de l'Etat du pavillon à communiquer toutes les informations liées à la certification du navire aux autorités de l'Etat du port**.

RENFORCER LES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION

● POLMAR-MER :

- **Elargir la composition de la mission d'évaluation mise en place par le préfet maritime pour assister un navire en difficulté** à un pilote, un officier de port, un ancien officier de la marine marchande ayant commandé un navire du même type et à Météo-France ;

- **Permettre au préfet maritime d'obliger un port à recevoir un navire en difficulté** ;

- se doter des équipements nécessaires pour la lutte contre la pollution et **disposer sur chaque littoral de navires polyvalents** capables de pomper du pétrole et de répandre des produits dispersants, **d'un navire spécialisé pour récupérer du pétrole** à la mer, **d'avions épandeurs** susceptibles d'intervenir rapidement, même par mauvais temps ;

- Remplacer les hélicoptères Super-Frelons par des **hélicoptères NH 90** ;

- Recourir à une **délégation de service public pour les contrats d'affrètement des remorqueurs**, afin **d'allonger la durée de ces contrats** et permettre que la sécurité de nos côtes soit assurée par des navires battant pavillon français dotés d'un équipage possédant l'expérience requise ;

- **Affréter un quatrième remorqueur de haute mer dans le Golfe de Gascogne.**

● POLMAR-TERRE :

- **Mettre à jour les plans POLMAR-TERRE tous les ans** et les revoir en profondeur tous les cinq ans, en collaboration avec le CEDRE ;

- Réaliser des **exercices préventifs**, notamment en matière de pompage ;

- **Renforcer la coordination entre plan POLMAR-TERRE et POLMAR-MER ;**

- **Désigner, dans chaque zone de défense, un interlocuteur unique, responsable du plan POLMAR-TERRE, qui pourrait être le préfet de zone de défense ;**

- **Identifier des sites de stockage temporaire pour les hydrocarbures récupérés le long de la côte.**

LIMITER LES REJETS SAUVAGES EN MER

- **Limiter les rejets d'hydrocarbures à la mer** en obligeant les ports français, quelle que soit leur taille, à **s'équiper de stations de déballastage** pour collecter les boues et les résidus de cale ;

- Interdire aux navires de quitter les ports européens s'il ne peuvent produire un **certificat de déballastage** ;

- **Faire adopter** sous présidence française **la directive sur les installations portuaires de réception des déchets** qui sera caduque si elle ne fait l'objet d'un accord avant la fin du mois de juillet prochain.

MOBILISER D'AVANTAGE LES MOYENS DE L'ÉTAT

- **Rendre attractif le statut des inspecteurs de la sécurité des navires, et ouvrir ce corps à des navigants dotés d'une expérience professionnelle** pour crédibiliser la volonté des autorités de doubler leur nombre ;

- **Renforcer le rôle du Secrétariat général de la mer** en lui donnant les moyens juridiques et budgétaires d'assurer une véritable coordination des **services des six ministères concernés. A défaut, créer une direction générale de la sécurité maritime** au sein des services du ministère de l'Équipement.

AMÉLIORER LE RÉGIME D'INDEMNISATION

● **Agir au sein des organisations internationales**

Une amélioration du régime d'indemnisation peut provenir soit d'une modification de la pratique du comité exécutif du FIPOL, dont la France est membre, soit d'une révision, dans le cadre de l'OMI, des conventions de 1992 sur la responsabilité du propriétaire du navire et sur le FIPOL.

1.- Assurer une indemnisation plus complète

- Soutenir l'élévation des limites de responsabilité du propriétaire et du plafond d'indemnisation du FIPOL (au delà des 50% qui résulteront de la procédure de révision en cours) pour porter la **limite maximale d'indemnisation à 1 milliard d'euros**, telle que proposée par le Gouvernement français et la Commission européenne ;

- Envisager la **création d'un troisième fonds européen** si les négociations dans le cadre de l'OMI pour rehausser le montant du fonds ne peuvent aboutir ;

- Obtenir une modification des conventions de 1992 pour inclure, au minimum, **une clause de réévaluation automatique et périodique des montants des plafonds de responsabilité et d'indemnisation applicables**, afin de ne pas les laisser progressivement perdre leur valeur.

- Obtenir du comité exécutif du FIPOL :

. une **plus large indemnisation du préjudice économique indirect** ;

. une **indemnisation des dépenses de restauration de l'environnement effectivement réalisées**.

2.- Assurer une indemnisation plus rapide

Pour supprimer les blocages du processus d'indemnisation et accélérer les règlements, agir pour que soient modifiées les conventions de 1992 afin de :

- Rendre obligatoire une **médiation avant l'introduction de toute action en justice contre une décision du FIPOL sur une demande d'indemnisation**. A cette fin, une liste de médiateurs serait établie dans chaque Etat-membre par le comité exécutif, sur proposition de l'administrateur et avec l'accord de l'Etat concerné. Le FIPOL serait lié par le résultat de la

médiation, mais non les victimes qui conserveraient le droit de saisir les tribunaux ;

- Obtenir la **hiérarchisation des créances, pour donner la priorité aux créances « de subsistance »** (revenus des professionnels de la mer, notamment) sur les autres créances (dépenses publiques, restauration de l'environnement) ;

- **Réduire à deux ans** au lieu de trois ans après la survenance du dommage **le délai de prescription pour le dépôt des demandes d'indemnisation** après une marée noire ;

- Prévoir **l'attribution d'intérêts de retard dès que l'indemnisation effective intervient dans un délai supérieur à six mois** à compter du dépôt d'une demande dûment justifiée. Ces intérêts seraient accordés en dehors de limites de responsabilité du propriétaire ou du plafond du FIPOL ;

- Prévoir que chaque État prenne des dispositions pour **regrouper l'ensemble des contentieux** relatifs à un même sinistre devant **une seule juridiction** et instituer des règles d'attribution de compétence en cas de **dommages transfrontaliers**.

3.- Moduler la responsabilité du propriétaire en fonction du danger que représente le navire et sa cargaison

- Soutenir la modification des conventions de 1992 pour **relever les limites de responsabilité des propriétaires de navires de plus de quinze ans d'âge transportant du fuel lourd ou des hydrocarbures nécessitant d'être chauffés** lors de leur transport. Ce montant de responsabilité additionnelle ne s'imputerait pas sur l'indemnisation versée par le FIPOL.

● Modifier la législation française

1.- Mieux indemniser les collectivités locales

- Modifier le plan POLMAR pour que **l'Etat prenne en charge non seulement les coûts exceptionnels supportés par les communes du fait de la pollution, mais aussi les coûts fixes** (notamment le coût du personnel communal), à charge pour lui de se faire rembourser par le FIPOL.

2.- Adapter la législation française au régime international

- Supprimer l'incompatibilité entre les dispositions de la loi française du 3 janvier 1967 et le régime international d'indemnisation ;

- Prévoir dans la loi française le tribunal compétent pour statuer sur les diverses contestations, qu'elles soient relatives aux droits du propriétaire à limiter sa responsabilité, ou qu'elles concernent la répartition du fonds de limitation de responsabilité du navire.

A la **veille de la Présidence française de l'Union européenne**, le moment est particulièrement propice pour apporter une contribution aux travaux du gouvernement et de l'Union européenne, en souhaitant que la catastrophe de l'Erika et la gestion de la crise fassent l'objet d'un retour d'expérience tant au niveau de la prévention que de la lutte contre la pollution.

PREMIÈRE PARTIE : LA CRISE ET SA GESTION

CHAPITRE I :

LA GESTION DE L'URGENCE : DU NAUFRAGE A LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS POLMAR

Depuis le naufrage de L'Erika, les approximations et les inexactitudes ont fleuri sur la gestion de la crise, tant avant le naufrage qu'après celui-ci. Même des sources officielles ont, en publiant des données imprécises, prêté le flanc à des critiques et, ce faisant, contribué à obscurcir un débat à la fois technique et passionné.

Or, la connaissance de la vérité constitue le pré-requis de toute analyse, en matière de transport maritime comme ailleurs. C'est pourquoi, votre mission d'information a choisi, en voulant faire preuve d'objectivité, de partir des faits pour en tirer les leçons. Encore est-il nécessaire, pour y parvenir, de déterminer avec certitude la chronologie d'une crise, qui a débuté le 11 décembre à 12 heures 40, et s'est terminée le 14 décembre à 14 heures 45, lorsque la partie arrière du navire a coulé par 120 mètres de fond.

Tel est l'objet du premier chapitre qui débute par une analyse de la chronologie du naufrage, en s'appuyant sur le rapport nautique du commandant Figuière et sur le rapport de mer du commandant Claden, le capitaine de l'Abeille Flandre, qui figurent en annexe au présent rapport. Elle permettra aux lecteurs de se forger une opinion par eux-mêmes et d'aborder plus aisément les observations et les recommandations qui la suivront.

I. RETOUR SUR LE NAUFRAGE DE L'ERIKA

Votre mission, après avoir entendu plusieurs commandants de navires, dont certains avaient exercé leurs fonctions à bord de pétroliers, a demandé au commandant Figuière d'établir un rapport nautique sur le naufrage de L'Erika, au vu des informations recueillies par la mission, lors de sa visite à Brest à la Préfecture Maritime le 15 mai, et du rapport provisoire établi par le BEA Mer, en date du 13 janvier 2000.

Le rapport du Commandant Figuière, figurant en annexe, met en évidence les points suivants :

- Les 26 officiers et marins à bord de L'Erika, recrutés par l'intermédiaire d'une « *manning agency* », avaient une bonne expérience des pétroliers. Le commandant, âgé de 35 ans, commandait depuis trois ans et avait servi pendant six ans à bord des pétroliers.

- Le rapport du pilote de la Station de Dunkerque, qui avait servi à l'appareillage, atteste du professionnalisme de l'équipage et ne révèle aucune défaillance des différents appareils de manœuvre, ni du moteur de propulsion.

- Le commandant n'a rapporté aucune anomalie de comportement de son navire au CROSS Corsen lorsqu'il s'est engagé dans la voie descendante du dispositif de séparation de trafic, au large d'Ouessant. A la sortie de ce dispositif, le navire a gouverné au 210 sur le Finistère, le pilonnement, le tangage et le fouettement étant extrêmement sévères et la fatigue du navire grande. Le 11 décembre, à 13 heures 40, le navire a commencé à prendre de la gîte sur tribord. Le commandant a alors fait sonder les capacités. La citerne n° 2 tribord (ballast d'eau de mer), vide à l'appareillage, était à moitié pleine, alors que le niveau de la citerne à cargaison n° 3 (centrale) qui était pleine à l'appareillage, avait fortement baissé.

La citerne n° 3 C et la citerne n° 2 tribord étaient donc en communication. Les circuits des collecteurs de ballastage et de cargaison étant distincts, les deux citernes n'ont pu communiquer que par la déchirure de leur cloison longitudinale commune. Cette déchirure était, selon le Commandant Figuière, vraisemblablement située au pied de la cloison, là où la pression est la plus forte et la corrosion souvent importante. Ainsi, la gîte constatée par le commandant, à 13 heures 40, ne peut « être attribuée qu'à une faiblesse instantanée de la structure ».

- Compte tenu des mauvaises informations météo, le Centre Opérationnel de la Marine (COM) (Préfecture Maritime) avait, dès 13 heures 55, renforcé l'alerte des moyens aériens de Lann Bihoué et de Lanvéoc.

A 14 heures 08, le commandant a lancé un appel de détresse par télex INMARSAT, sans donner les raisons motivant cet appel. Le CROSS a accusé réception du message de détresse de L'Erika à 14 heures 11, en demandant la position du navire.

A 14 heures 15, le commandant de L'Erika est entré en rapport avec le porte conteneur Nohdic pour demander une assistance éventuelle et prévenir ses armateurs à Ravenne, ce que le Nohdic n'a pas réussi à faire, selon le rapport du BEA.

A 14 heures 16 et à 14 heures 18, le CROSS a essayé vainement d'entrer en communication avec L'Erika.

Selon le rapport du BEA, grâce à des mouvements de ballast, le commandant est parvenu à redresser partiellement le navire, celui-ci n'ayant plus, à 14 heures 18, qu'une gîte résiduelle de 5° sur tribord. À la même heure, le commandant a fait demi tour et vient vent arrière, naviguant au 30, afin de mettre l'équipage, et plus particulièrement le second, à l'abri, et lui permettre d'évaluer la situation en inspectant le pont. Selon la même source, le second a informé le commandant de la découverte de trois fissures et de trois plis de la tôle de pont sur l'avant tribord du ballast n° 2, à 14 heures 30.

Le commandant Figuière précise que la découverte de fissures et de plis de la tôle de pont sur tribord avant de la tranche n° 2 indiquait que la structure avait cédé au niveau de la tranche n° 2, et que le fait d'avoir corrigé la gîte ne changeait, non seulement, rien au problème, mais encore pouvait créer une sécurité illusoire.

- Le commandant Figuière souligne également dans son rapport que, dès la découverte des fissures, à 14 heures 30, le commandant avait l'obligation, conformément à la Convention MARPOL 73/78, d'informer immédiatement les autorités de l'Etat côtier le plus proche, c'est-à-dire la France, ce qu'il n'a pas fait.

La découverte des fissures, aurait dû également déclencher la mise en œuvre de la procédure ISM qui prévoit la création d'une cellule de crise à terre, en liaison avec les services de sécurité. Cette procédure, qui a précisément pour but d'éviter qu'un commandant ne soit seul lorsque son navire est en difficulté, n'a pas fonctionné, pour des raisons inconnues de votre mission d'information.

- Selon le commandant Figuière et plusieurs autres experts nautiques consultés, si les autorités françaises avaient été informées, dès le 11 décembre à 14 heures 30, de l'existence de fissures, le commandant de L'Erika aurait vraisemblablement été invité, après consultation du bureau de l'armateur à terre, au titre du Code ISM, à continuer cap au 30 et à rallier Brest, distante de 150 nautiques, pour y chercher refuge, ce qui aurait permis de soulager la fatigue du navire. Le commandant Figuière indique dans son rapport que, dans cette hypothèse, le navire aurait pu rejoindre Brest le 12 décembre 1999 vers 04 heures 00, à 10 nœuds et vers 09 heures 00, à 8 nœuds.

- A 14 heures 34, le CROSS reçoit un télex de L'Erika confirmant la gîte mais annulant la demande d'assistance, et indiquant qu'il fait route vers Livourne.

A 14 heures 38, le CROSS prévient le COM de la situation.

A 14 heures 55, L'Erika appelle le CROSS pour indiquer que « *tout va bien à bord* » et que « *la gîte sur tribord est sous contrôle* ».

A la même heure, un contact est établi entre L'Erika et le Fort George de la flotte auxiliaire du Royaume Uni. A la question du Fort George : « *Demandez-vous assistance ?* », L'Erika répond qu'il a « *des fissures dans la tôle* » et que « *tout est maintenant sous contrôle, je ne demande pas assistance* ».

Ainsi donc, le commandant a tu au CROSS l'importante information relative à l'existence de fissures sur le pont, alors qu'il en informait au même moment le Fort George.

A 15 heures 15, L'Erika indique au CROSS « *situation sous contrôle* », et ajoute, « *équipage en sécurité à bord, prière d'annuler message de détresse, merci pour votre prompt réponse* ».

A 17 heure 25, L'Erika confirme au CROSS qu'il faut annuler son message de sécurité, et qu'il gagne un port de refuge.

A 18 heures 05, il informe le CROSS qu'il s'est dérouteré vers Donges où il compte arriver le 12 à 18 heures 00 (selon le commandant Figuière, Donges n'était pas un mauvais choix).

Ce n'est qu'à 21 heures 01, à l'occasion d'une conversation avec le commandant du port de Saint Nazaire, au sujet du Maria K, autre navire en difficulté, que le CROSS apprend l'existence de fissures sur le pont de L'Erika.

A 22 heures 15, le CROSS demande à L'Erika de confirmer la présence de fissures ou de fuites. L'Erika répond à 22 heures 27 : « *Avons des fractures sur la tôle du pont principal, au droit de la citerne n°2* ».

Le commandant Figuière souligne dans son rapport, qu'à cette heure, la marine ne pouvait intervenir, ne disposant pas de moyens de surface sur zone pour une action immédiate. Au surplus, L'Erika ne connaissait pas de problème de propulsion et n'avait pas demandé assistance. En tout état de cause, même si tel avait été le cas, l'obscurité interdisait la mise en œuvre de moyens de sauvetage aérien.

A 22 heures 50, le CROSS reçoit un télex de L'Erika indiquant que la gîte est corrigée et que « *s'il y a des fissures au niveau du pont principal, la coque semble intacte. Je fais route vers Donges* ».

Le 12 décembre, à 00 heures 04, le COM demande au CROSS la position de L'Erika pour programmer un vol de reconnaissance à l'aube et s'assurer de l'état du navire.

A 03 heures 45, le CROSS demande à L'Erika de lui communiquer sa position, sa route ainsi que sa vitesse. Le navire répond, à 04 heures 05, en donnant sa position, sans aucune précision sur l'état du navire. Selon le BEA, les cassures se sont agrandies à partir de 03 heures 00, et à 05 heures 00 le bordé de la muraille tribord au droit de la citerne n°2 s'ouvre sur la moitié de sa longueur. Le commandant Figuière considère que, sauf miracle, **cette déchirure scellait la fin de L'Erika.**

L'Erika lance son *may-day* demandant l'évacuation de l'équipage à 06 heures 05. **Aucun message de L'Erika avant ce *may day* ne permettait de dire que le navire était en détresse.**

Le CROSS tente d'entrer en contact avec L'Erika à 06 heures 07 et diffuse le *may day* à 06 heures 15.

Le commandant Figuière conclut son rapport en indiquant que les secours ont été organisés et coordonnés de façon exemplaire par la marine qui, « *malgré le déficit d'informations était en alerte et a mis en œuvre des moyens considérables* ».

Compte tenu des procédures judiciaires en cours, il n'appartient pas à votre mission d'information d'émettre des observations sur des faits qui parlent d'eux mêmes.

Elle s'attachera toutefois à analyser les moyens qui ont été mis en œuvre pour sauver les membres de l'équipage en danger et pour essayer de

prévenir et de lutter contre la pollution des côtes, dans le cadre des plans Polmar.

II. LE PLAN POLMAR-MER : UNE GESTION DE CRISE EXEMPLAIRE

La lutte contre les pollutions accidentelles en milieu marin est organisée par la circulaire du Premier ministre du 17 décembre 1997 qui en fixe les conditions générales, quelle que soit leur origine marine ou terrestre. Elle est complétée localement par des plans de secours spécialisés :

- dans chaque département littoral, par le plan « Polmar-terre » ;
- dans chaque zone de responsabilité de préfecture maritime, par un plan « Polmar-mer » ;
- et au niveau central, par le recueil des données de caractère national et international.

Prenant en compte la difficulté de récupérer des hydrocarbures, une fois ceux-ci déversés en mer, la circulaire précitée permet le déclenchement des plans dès que le risque d'un incident est connu. Insistant sur l'importance de la préparation des personnels et l'adaptation des matériels à la lutte contre la pollution, la circulaire précise que le CEDRE (Centre de documentation de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux) fournira l'assistance nécessaire en matière de formation et d'expertise.

Au niveau local, les plans comportent des mesures concrètes relatives à la formation et l'entraînement des personnels, à la protection des sites sensibles ou encore aux zones de stockage des déchets. Ils reposent sur l'inventaire de tous les moyens disponibles de lutte et sont élaborés en collaboration étroite avec l'ensemble des administrations intéressées, des élus concernés, des associations de protection de la nature, des professionnels du milieu marin, pêcheurs et conchyliculteurs notamment, et des associations d'usagers. La collaboration du CEDRE ou de l'IFREMER (Institut français de recherche et d'exploitation de la mer) est, le cas échéant, demandée afin de disposer d'une analyse de la vulnérabilité du littoral.

A. ORGANISATION DU PLAN POLMAR-MER

La conduite de la lutte en mer relève du préfet maritime, dans la limite de sa zone de responsabilité. Il est habilité à adresser les mises en demeure dans les cas prévus à l'article 16 de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976. Il est également habilité à prendre toutes les mesures nécessaires dans les situations d'urgence prévues par la convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer, en cas d'accident entraînant, ou pouvant entraîner, une pollution par les hydrocarbures.

Les pollutions sont combattues par les préfets maritimes, grâce aux moyens de la Marine et des administrations dont ils coordonnent l'action en mer. Lorsque le recours à des moyens supplémentaires apparaît nécessaire, le préfet maritime déclenche le plan Polmar-mer. Le déclenchement du plan Polmar implique la mobilisation de toutes les administrations et de tous les organismes concernés. Dans le cadre du plan Polmar, le préfet maritime dispose des moyens disponibles des administrations, des moyens privés sous contrats ou réquisitionnés et de ceux pouvant être mis à disposition par des Etats auxquels la France est liée par des accords de lutte contre la pollution.

Par ailleurs, si le sinistre intéresse à la fois les préfectures maritimes de l'Atlantique et de Manche-Mer du Nord, le préfet maritime de l'Atlantique décide de prendre la direction d'ensemble ou de la déléguer au préfet maritime de la Manche-Mer du Nord.

Le préfet maritime a la faculté d'engager des dépenses d'urgence à partir du fonds d'intervention prévu à cet effet, dont il est ordonnateur secondaire.

B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN POLMAR-MER

Dès la cassure de L'Erika, le 12 décembre, le plan Polmar-mer a été déclenché par le préfet maritime de Brest.

1. La réussite du sauvetage par la Marine nationale

Le sauvetage de l'équipage de L'Erika est, sans doute, l'un des plus difficiles et des plus dangereux de ces dernières années, compte tenu des conditions météorologiques, alors même que le navire se cassait en deux.

Le sauvetage des 26 membres d'équipage a nécessité l'intervention de 6 hélicoptères, dont 2 britanniques, le déroutement de trois bâtiments de commerce, l'appareillage de 2 vedettes de la SNSM (Société nationale de sauvetage en mer). L'ensemble de cette opération, coordonnée depuis un avion « Atlantique » de la Marine, a associé le CROSS (Centre régional opérationnel de sécurité et de sauvetage), le COM (Centre opérationnel de la Marine), et les bases de Lanvéoc Poulmic et de Lann Bihoué. Cette **véritable performance** n'a été possible que grâce à la très grande disponibilité, au courage et à la compétence des hommes. Le *Super Frelon* de la Marine est arrivé sur zone à 08 heures 00 et a envoyé son plongeur à l'eau à 08 heures 08, au moment où le pétrolier était en train de se briser en deux morceaux. Le plongeur est monté à bord et a organisé l'évacuation de l'équipage. Le treuillage a commencé à 08 heures 15, pour se terminer à 10 heures 43, après une avarie du *Super Frelon*.

Votre mission souhaite **rendre hommage au courage et à l'abnégation des marins qui ont risqué leur propre vie pour en sauver d'autres**. Cette prouesse humaine ne doit, en aucun cas, être éclipsée par le naufrage du navire, qui était devenu à ce moment-là tragiquement inéluctable.

2. L'exploit de l' « Abeille Flandre »

Le commandant CLADEN, commandant de l'Abeille Flandre, a intercepté l'appel de détresse de L'Erika diffusé par le CROSS à 06 heures 15. Le remorqueur a appareillé à 06 heures 40 pour faire route vers le navire et est arrivé sur zone à 12 heures 00 ; il a investigué la proue de L'Erika, à 12 heures 15, et sa poupe, à 12 heures 40.

A 12 heures 45, l'Abeille Flandre est à proximité de la poupe qui pilonne fortement, avec des amplitudes d'environ 15 mètres. En accord avec le Préfet Maritime, le Commandant de l'Abeille Flandre envisage de prendre la poupe en remorque, afin de l'emmener vers les grands fonds.

A 13 heures 40, le Commandant CLADEN organise un *briefing* avec tout l'équipage à la passerelle, et demande deux volontaires pour être transférés sur l'Erika, afin d'utiliser le dispositif de remorquage d'urgence du pétrolier. **Tout le personnel présent se porte volontaire**. Le lieutenant et le second maître sont choisis et briefés.

A 14 heures 01, le Super Frelon de la Marine « *Beligou Echo* » se tient à la verticale de l'Abeille Flandre pour hélitreuiller à son bord le lieutenant et le second maître. Le plongeur de la Marine est ensuite hélitreuillé sur L'Erika pour assurer la

rencontre de deux membres de l'équipage de l'Abeille Flandre qui, à leur tour, sont hélitreuillés sur l'Erika à 14 heures 17 et à 14 heures 20.

A 14 heures 27, le lieutenant et le second-maître, aidés par le plongeur de la Marine, commencent les opérations de passage de remorque, alors que des paquets de mer noyant la plage arrière où ils se trouvent mettent en danger leur vie.

La remorque est passée à 14 heures 35, en moins de dix minutes, alors que la mer est démontée et que les vents soufflent à plus de cent kilomètres/heure.

Dans le rapport remis à votre mission d'information, l'Amiral NAQUET-RADIGUET qualifie, à juste titre, « *d'exploit* » ce passage de remorque dans des conditions périlleuses, qui n'a été permis que grâce au « *professionnalisme exceptionnel* » de l'équipage de l'Abeille Flandre et du plongeur de la Marine.

Dans la lettre qu'il a adressée à votre mission, le Commandant de l'Abeille Flandre écrit :

« Les conditions de mer et de vent m'ont très vite obligé à prendre la cape, étant donné le comportement de la partie arrière (celle-ci se mettant en travers, au risque de casser la pantoire de remorquage au portage) ; de plus, les effets de pilonnement de l'épave induisaient des pics de tension jusqu'à 180 tonnes, sachant que la charge maximum de rupture du dispositif de remorquage d'urgence de L'Erika était de 200 tonnes. Il me fallait donc attendre que les conditions de mer et de vent s'améliorent avant de pouvoir, éventuellement, éloigner l'épave vers la large, si nécessaire, tout en préservant l'intégrité de la partie arrière, dans la mesure du possible.

Je vous rappelle que, dès que les conditions de mer se sont améliorées, j'ai pu refaire route vers l'Ouest et programmer avec le Préfet maritime, l'envoi d'une équipe d'évaluation et d'intervention à bord de l'épave, afin de prendre d'éventuelles mesures de sauvegarde au cas où l'épave se maintiendrait à flot ; cette dernière s'est dressée à la verticale, au moment précis où l'hélicoptère arrivait sur zone pour effectuer le transfert. Il était hors de question d'effectuer cette évaluation-intervention durant les premières vingt-quatre heures, compte tenu des conditions météorologiques, du comportement de l'épave et de sa flottaison incertaine (voir mon rapport de mer) ».

La poupe de L'Erika a coulé le lendemain 13 décembre à 14 heures 45.

Si le passage de remorque avait échoué, ou si la remorque avait cassé, l'épave de L'Erika aurait dérivé vers l'Est à 3 nœuds et, selon le commandant CLADEN, se serait échouée, en se désagrégant, le lundi 13 décembre, entre 8 heures 00 et 14 heures 00, soit sur la côte de Belle Ile, soit sur le plateau rocheux de Hoedic, soit sur celui du Four devant le Croisic. Ceci aurait eu pour conséquence d'ajouter, aux 12 000 tonnes qui se sont déversées en mer lors de la cassure, 10 000

autres tonnes environ, qui auraient massivement pollué les côtes françaises, sur un linéaire littoral allant de Belle Ile à Bourgneuf, sans épargner les côtes du Morbihan.

Bien loin d'être un échec, l'action de l'Abeille Flandre a donc eu pour effet de limiter les conséquences du naufrage de L'Erika.

Il convient de garder à l'esprit que si le passage de remorque avait échoué, les côtes françaises auraient subi le même sort que les côtes du Japon, lors de l'échouement de la partie avant du pétrolier russe NAKHODKA. En effet, faute de n'avoir pu être pris en remorque, ce pétrolier s'est brisé en deux, à 80 kilomètres de l'île de HONSHU, le 02 janvier 1997. La partie arrière a coulé par des fonds de 1 800 mètres et 300 kilomètres de côtes ont été touchés. La partie avant, elle, est venue s'échouer devant la ville touristique de MIKUNI et a pollué la côte avec les 1 300 tonnes de fuel qu'elle contenait.

La prise en remorque de L'Erika par l'Abeille Flandre a donc permis d'éviter la pollution des côtes françaises, par 10 000 tonnes de fuel supplémentaire, et votre mission ne peut donc que saluer la compétence et le professionnalisme des membres de l'équipage de l'Abeille de Flandre, alliés à ceux de la Marine.

Le bon déroulement de l'opération n'a été possible que grâce aux 22 ans d'expérience, au large de la Bretagne, de l'Abeille Flandre et de son équipage. Cette constatation conduit à insister sur l'importance du maintien à niveau des qualifications et de la compétence des équipages des remorqueurs d'urgence, sachant qu'il faut dix ans pour former un tel équipage fréquemment confronté à des situations réelles très difficiles.

Par ailleurs, la polémique qui s'est ouverte pour savoir si le port de Donges aurait dû ou non accepter d'accueillir L'Erika avec une gîte, mais pas avec des fuites, met en exergue le fait que **le préfet maritime n'a pas, aujourd'hui, le pouvoir d'ordonner à un port d'accepter un navire en détresse.** Il lui faut négocier un accord amiable avec celui-ci, parfois pendant plusieurs jours ou plusieurs semaines, le navire remorqué attendant devant l'entrée du port. Il est urgent que cette situation ubuesque cesse. **Votre mission souhaite que ce pouvoir soit confié, dans les plus brefs délais, aux préfets maritimes. Toutefois, pour préparer et faciliter l'accueil de navires en danger dans les ports, sans y faire courir un risque plus important encore de pollution, d'explosion ou d'incendie, il est souhaitable qu'un représentant du port-refuge concerné puisse être associé à la cellule de crise du préfet maritime.** Le port et la marine pourraient ainsi communiquer plus facilement et plus rapidement, et prendre toutes les mesures adéquates, en mer et à terre, pour trouver une solution aux difficultés de ces navires.

3. Le pompage : une réussite partielle

a) *Les problèmes spécifiques posés par le fuel lourd*

la gravité (et donc le coût) d'un écoulement de pétrole dépend de divers facteurs tels que : le type de pétrole, le volume écoulé, le taux d'écoulement, les caractéristiques physiques, biologiques et économiques du lieu où se produit l'écoulement. Les conditions météorologiques, l'état de la mer et l'efficacité du nettoyage doivent aussi être prises en compte. Parmi ces facteurs, l'un des plus importants est le type de pétrole. Le fuel lourd étant, en effet, parmi ceux qui provoquent le plus de dommages, du fait de sa nature extrêmement persistante. Ces pétroles sont résistants au nettoyage naturel. Il est difficile de les retirer de la surface de la mer au moyen de barrages flottants et d'écopes, de dispersants chimiques et autres moyens. Les nappes de fuel lourd peuvent, de ce fait, parcourir de longues distances à partir du lieu initial de l'écoulement et provoquer une contamination étendue des côtes et des dommages aux zones de loisir, aux matériels de pêche, aux installations d'aquaculture, à la faune et à la flore.

Les marées noires consécutives aux naufrages de l'ERIKA et du NAHODKA en France et au Japon en sont une parfaite illustration. Dans ces deux cas, les difficultés ont été aggravées par le fait que le pétrole s'écoulait loin au large, augmentant le risque que le pétrole se répande sur une grande surface et contamine la côte sur une grande longueur. Des problèmes très similaires se sont posés lorsque le TANIO, qui transportait également une cargaison de fuel lourd, s'est rompu au large de la côte nord de la Bretagne en 1980. Le nettoyage des 14.500 tonnes de fuel lourd de sa cargaison qui avait contaminé plus de 200 kms de la côte bretonne fut, par de nombreux aspects, aussi difficile que celui des 223.000 tonnes de pétrole brut de l'AMOCO CADIZ qui avait contaminé la même région deux ans plus tôt.

b) *Les décisions du préfet maritime*

Au lendemain du naufrage de L'Erika, le Préfet maritime a décidé d'engager la lutte contre la pollution en mer. Il a donc fait appel aux « *Bâtiments de Servitude de Haute-Mer* », l'Alcyon et l'Ailette, affrétés par la Marine depuis 1988. En vue de la lutte antipollution, il ont été modifiés pour utiliser le système Transrec, dans lequel la concentration de pétrole est assurée par un barrage Reycau tiré par un remorqueur.

L'échec initial du Transrec, adapté à du pétrole plus léger, est dû à la forte viscosité du produit se trouvant à bord de l'Erika (la deuxième pompe centrifuge ne pouvant refouler celui-ci).

Par la suite, des pompes FOILEX ont été embarquées sur ces navires. Adaptées au fuel n° 2, ces pompes ont un débit plus faible, car elles fonctionnent sur le principe de la vis sans fin.

Le Préfet maritime a notifié une réquisition à la Compagnie Les Abeilles pour permettre l'affrètement du navire britannique British Shield. Cette demande a été approuvée par les représentants de l'ITOPF, experts du FIPOL, qui ont estimé l'engagement de ce navire « *raisonnable* » et ce navire a été requis du 15 décembre 1999 au 14 janvier 2000.

TOTAL a, quant à elle, mis à disposition le navire Kathrowan, afin de recueillir les hydrocarbures pompés en mer.

Le Préfet maritime a demandé aux autorités allemandes et hollandaises d'envoyer sur zone des navires antipollution susceptibles de pomper le fuel déversé en mer. Ces demandes ont été appuyées par Monsieur Barisich, chef de l'unité de protection civile de la Commission Européenne, qui a estimé que l'accord de Bonn concernant la Mer du Nord et la Manche pouvait s'appliquer en dehors de cette zone. Les gouvernements allemands et néerlandais ayant répondu favorablement, les navires Arca et Neuwerk se sont rendus sur zone pour procéder au pompage.

L'Arca est un navire d'Etat hollandais, spécialisé dans le remorquage des hydrocarbures en mer. Il est arrivé le 17 décembre en provenance de Rotterdam et a rejoint sa zone de travail le 20 décembre. Il a été affrété du 15 décembre 1999 au 02 janvier 2000.

Le Neuwerk est un remorqueur polyvalent appartenant à l'Etat allemand équipé pour le ramassage des hydrocarbures en mer. Il est parvenu à Brest le 19 décembre et a rejoint sa zone de travail le 20 décembre. Il a été affrété du 15 décembre 1999 au 17 janvier 2000.

L'affrètement de ces deux navires n'a pas été approuvé par l'ITOPF. Les experts du FIPOL ont, en effet, considéré que le déploiement de tels moyens et les dépenses afférentes étaient disproportionnés par rapport au succès à attendre.

L'ITOPF considère que les navires récupérateurs de grande taille ne contribuent que de façon minime aux opérations de nettoyage en mer, car ils ont un taux de rencontre du pétrole flottant faible, en raison de leur vitesse d'opération limitée par rapport à la dispersion rapide et la fragmentation importante du pétrole déversé, sous l'influence du vent, des vagues et du courant. Les récupérateurs risquent alors d'être inopérants, tout comme en cas de forte houle ou de mauvais temps.

Le CEDRE, sans nier les difficultés mentionnées par l'ITOPF, a pris une position contraire, en considérant que tout devait être mis en œuvre pour pomper le maximum de fuel possible, afin de limiter la pollution de la côte. Suivant ces recommandations, le préfet maritime est passé outre aux objections de l'ITOPF et a décidé d'affréter ces deux navires.

Le BISCAYE PLAN a également été activé du 19 décembre 1999 au 06 janvier 2000. Deux remorqueurs espagnols équipés de barrages se sont donc tenus à la disposition du Préfet maritime sur la zone du naufrage, du 19 au 23 décembre 1999. Profitant d'un créneau météorologique favorable, tous les bâtiments sur zone se sont alors mis au travail.

A lui seul, l'Arca a pompé la moitié du pétrole. Cela est non seulement dû au fait qu'il a fonctionné le plus souvent avec deux bras, mais surtout à l'expérience et **à la compétence de son équipage qui s'entraîne chaque semaine.**

Les conditions de pompage étaient, il faut le souligner, particulièrement difficiles et se heurtaient à des difficultés majeures :

- un fuel lourd, particulièrement collant et visqueux, ne pouvant être traité par dispersants,
- le dispersement des nappes disloquées et immergées, dont l'évolution était imprévisible,
- une tempête historique et une mauvaise météo pendant près de trois semaines,
- une période de l'année peu propice à l'éclairage diurne,
- une très grande distance de la terre.

Malgré cela 1 100 mètres cubes de fuel n° 2 ont pu être pompés. C'est la première fois dans l'histoire de la lutte antipollution qu'une quantité aussi importante de fuel n° 2 a été récupérée.

Même si la quantité pompée ne représente que 10 % du déversement, on estime que cela a toutefois permis d'éviter l'enlèvement de 11.000 à 15.000 tonnes supplémentaires de déchets sur les côtes.

NAVIRES FRANÇAIS AFFECTÉS AU POMPAGE

LES NAVIRES

Bâtiment de servitude de haute mer (BSHM) : Alcyon et Ailette

Longueur 53 m, équipage 7 personnes, vitesse maximale 13 noeuds, déplacement 1 500 tonnes.

Deux hélices à pas variables, un propulseur d'étrave.

Les BSHM, remorqueurs-ravitailleurs, appartiennent à la SURF et sont affrétés par la Marine depuis 1988. Construits aux ACM de Dieppe en 1981 et 1982. Ils sont utilisés à diverses missions de servitude. En vue de la lutte antipollution, ils ont été modifiés pour utiliser de préférence le système Transrec. La concentration est assurée par un barrage REYCAU tiré par un remorqueur en bœuf Capacité de stockage 500m³.

L'échec initial du Transrec est dû à la trop forte viscosité du produit (la deuxième pompe centrifuge ne peut plus refouler) ; les BSHM ont embarqué par la suite une pompe Foilex.

Petits bâtiments : Bâtiments-école, bâtiments de soutien, patrouilleur de service public

Bâtiments de petite taille, ils ont été modifiés pour participer à la lutte antipollution, essentiellement pour l'épandage de dispersants, mais aussi pour le pompage. Ils utilisent alors le système Dacama. La concentration est assurée par un barrage Polluguard tenu par un tangon démontable. Ils n'ont pas de capacités fixes de stockage, mais ils peuvent remorquer une citerne gonflable (Pollutank de 100 m³), ou embarquer de petites bennes à déchets.

LES MATÉRIELS

Systèmes	Transrec	Dacama
Barrage concentrateur	Remorqué en bœuf	Tenu par tangon
Pompe	Transrec 250 (Framo)	TDS 200 (Foilex)
Type	Vis+centrifuge	Vis uniquement
Débit en eau	250 m ³ /h	70 m ³ /h
Viscosité maximale	70 000 centistocks	1 000 000 centistocks
Etat de mer maximale	mer 3 (barrage)	mer 2 (tangon)
Hauteur de vague maximale	2,50 m	1,50 m

NAVIRES ETRANGERS AFFECTÉS AU POMPAGE

BRITISH-SHIELD (GB)

Construit en 1979, basé à Aberdeen, armé par la Briggs, affrété par Abeilles International.

Longueur 98 m. Vitesse max. 11 noeuds. Equipage 16 personnes. Propulseur d'étrave.

Capacité de stockage : 3700 m³

Pompage : 2 récupérateurs oléophiles Sea-Devil de 70 m³/h - **1 seul utilisé**

Barrages : 1 Vikoma-boom de 450 m avec remorqueur en bœuf - inutilisé

1 Ro-boom de 200 m avec remorqueur en bœuf - inutilisé

Le British-Shield se positionne travers au vent et manoeuvre avec son propulseur d'étrave. Les difficultés étaient telles que les équipes n'ont pu être dédoublées pour armer le deuxième Sea-Devil.

Total produit pur : **140 m³**. Débit moyen mesuré : **6 m³/h**.

Temps de pompage effectif : **24 heures** en 4 jours.

ARCA (NDL)

Construit en 1998, basé à Scheveningen, armé par le ministère des Transports.

Longueur 83 m, vitesse max. 15 noeuds, Equipage 15 personnes, Propulseur d'étrave.

Bâtiment multifonctions : antipol, brise-glace, hydrographie, océanographie.

Capacité de stockage : 1000 m³

Pompage : 2 pompes Marflex associées aux sweeping arms de 450 m³/h

Injection automatique de diluant (gazole) - Inutilisé

Barrages : 4 Ro-boom de 100 m avec remorqueurs en bœuf - Inutilisé

2 sweeping arms de 15 m disposés sur le bordé à 60° (surface efficace 48 m²)

L'ARCA a fonctionné le plus souvent avec **deux bras**. Utilisation d'une lance à incendie pour diluer.

Total produit pur : **630 m³**. Débit moyen mesuré : **16 m³/h**

Temps de pompage effectif : **33 heures** en 4 jours.

NEUWERK (D)

Construit en 1997, basé à Cuxhafen, armé par le ministère des Transports.

Longueur 79 m, vitesse max. 15 noeuds, équipage 18 personnes, propulseur d'étrave.

Bâtiment multifonctions : antipol, brise-glace, gabare, bateau-pompe, remorqueur, police, recherche d'épaves, plate-forme hélico.

Capacité de stockage : 1000 m³

Pompage : 2 pompes de 320 m³/h associées aux sweeping arms (dont 1 HS rapidement)

1 gripper (godet) - peu utilisé
car inefficace

Le NEUWERK a fonctionné le plus souvent avec **un seul bras**. Utilisation d'une lance à incendie pour diluer.

Total produit pur : **110 m³**. Débit moyen mesuré : **5 m³/h**.

Temps de pompage effectif : **24 heures** en 4 jours.

BILAN DES OPÉRATIONS DE POMPAGE

BATIMENTS	NOMBRE DE JOURS DE POMPAGE MOYENNE/JOUR	VOLUME POMPE
BRITISH-SHIELD (GB)	4 JOURS 35 M3/JOUR	140 M3
ARCA (NL)	4 JOURS 157 M3/JOUR	630 M3
NEUWERK (D)	3 JOURS 36,66 M3/JOUR	110 M3
AILETTE (F)	4 JOURS 30 M3/JOUR	120 M3
ALCYON (F)	3 JOURS 33,33 M3/JOUR	100 M3
TOTAL	1100 M3	1100 M3

Source : Préfecture maritime de l'Atlantique.

**Etat récapitulatif des dépenses supplémentaires occasionnées
par la lutte contre la pollution
plan Polmar-mer
Etat arrêté au 31 mai 2000**

Moyens BISCAYE plan <i>(en francs)</i>			
PAYS	Nature de la dépense	Montant	Opération
Espagne	Lutte antipollution	1 657 341,00	terminée
Total Biscaye-plan		1 657 341,00	
Moyens Accord de Bonn			
PAYS	Nature de la dépense	Montant	Opération
Allemagne	Affrètement	5 676 262,33	terminée
	charges portuaires	34 311,41	
Pays-Bas	Affrètement	1 401 345,00	terminée
Total accord de Bonn		7 111 918,74	
Moyens réquisitionnés			
en France	Nature de la dépense	Montant	Opération
Abeilles internationales	Affrètement	4 044 420,00	terminée
	soute et huile	153 782,02	terminée
Abeilles supporter privés	nettoyage bâtiment, charges portuaires...	1 221 997,95	terminée
	frais de rupture de contrat	300 570,98	terminée
	coûts en opérations	2 367 755,91	terminée
DGA/DCN et DCE	bateau	11 142 129,31	en cours
	mob et démob etc.	357 930,00	terminée
Entreprises	lutte antipollution	987 852,00	terminée
	passage aux bassins et sonar Klein	3 971 694,45	en cours
Total réquisitions		24 548 132,62	
Moyens de l'Etat			
Pays	Naure de la dépense	Montant	Opération
Marine	lutte antipollution	63 321 735,84	en cours
Total moyens Etat		63 321 735,84	
Total général		96 639 128,20	

c) La dérive de la nappe

Les représentants de Météo-France entendus par votre mission ont souligné que chacun s'accorde pour considérer que les restes de pétrole qui ont atteint le Finistère et le Nord du Morbihan ne peuvent provenir des nappes situées au sud de l'épave et observées par le CEDRE, lesquelles ont servi de base à Météo-France pour réaliser ses calculs de dérive. Du pétrole s'est donc trouvé, le 25 décembre, plus au nord que la zone indiquée, qui n'avait pas été signalé.

Il résulte des simulations effectuées par le CEDRE que, si l'on prend la route nord-sud suivie par le navire, et si L'Erika avait relâché du pétrole à partir de là le 11 décembre, celui-ci se serait déversé le 25 décembre sur la côte du Finistère et sur celle du Nord du Morbihan. Selon ces mêmes simulations, des fuites émanant de la partie avant, comme de la partie arrière du navire, auraient pu atteindre la côte du Finistère et du Nord du Morbihan à la même date.

Météo-France ne travaille pas en prise directe avec la Préfecture maritime en cas de crise. Il serait souhaitable de mieux l'intégrer au plan Polmar, afin qu'elle participe à la définition du plan de vol de l'avion pour mieux évaluer les nappes et leur dérive.

III. LES PLANS POLMAR-TERRE : IMPRÉPARATION ET IMPROVISATION

Comme on vient de le voir, la mise en œuvre du plan Polmar-mer, de façon centralisée par une seule autorité, a donné satisfaction. Tel n'est, en revanche, pas le cas pour les plans Polmar-terre : ceux-ci ont été lancés dans cinq départements appartenant à trois régions différentes, de façon quasiment indépendante.

En effet, le pétrole ayant atteint le littoral le 24 décembre, souillant près de 400 km de côtes du Finistère Sud à la Loire-Atlantique, ce sont **les préfets des cinq départements touchés** qui ont déclenché les plans Polmar-terre le 22 décembre en Vendée et en Charente-Maritime, et le 24 dans le Finistère, le Morbihan et la Loire-Atlantique.

A. ORGANISATION DES PLANS POLMAR-TERRE

A terre, le préfet est, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, chargé de la coordination des opérations de lutte dans les limites de son département. Il reçoit du préfet maritime toutes les informations sur la pollution en mer. En fonction de l'étendue et de la gravité de la pollution, ainsi que de l'évolution de la situation, il peut être conduit à assurer la direction des opérations de lutte.

Dans les cas de pollutions de faible ou de moyenne ampleur, le plan Polmar-terre n'est pas déclenché. Pour les pollutions de faible ampleur, les mesures de lutte incombent à la commune et sont dirigées par les maires dans le cadre de leurs attributions de police générale prévues par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Les maires participent, avec les moyens de leurs services municipaux, aux opérations entreprises. Ils peuvent également faire appel à des moyens privés. S'ils l'estiment nécessaire, les maires demandent les conseils et l'assistance technique des services départementaux ou du CEDRE. L'organisation des secours à l'échelon communal peut être définie dans un plan spécifique.

En cas de pollution de moyenne ampleur pouvant toucher plusieurs communes, le maire conserve la responsabilité de la lutte sur le territoire de sa commune, mais le préfet assure la coordination de l'ensemble des opérations. Les maires mettent en œuvre les plans communaux ou intercommunaux en vigueur. Les moyens de l'Etat, des centres de stockage et d'intervention Polmar sont susceptibles d'être utilisés sous la responsabilité et aux frais des communes concernées.

En cas de pollution d'ampleur exceptionnelle, le préfet de département, en qualité de représentant de l'Etat, -directeur des opérations de lutte sous l'autorité du ministre de l'Intérieur- déclenche le plan Polmar-terre. Il se tient en liaison étroite avec le préfet maritime et demande, en tant que de besoin, le concours des moyens nationaux de la sécurité civile et de la défense nationale. Il dispose, en outre, des moyens des collectivités locales et des administrations et des moyens privés conventionnés ou réquisitionnés.

Si les moyens d'un département sont insuffisants, la zone de défense est le premier échelon du soutien des opérations de lutte. En effet, si les opérations intéressent plusieurs départements, le Premier ministre peut placer l'ensemble des opérations de secours sous l'autorité du représentant de l'Etat dans un des départements ou dans la zone de défense¹. Le préfet de zone de défense assume alors la mission de mobilisation, de coordination, voire

¹ En vertu des articles 5, 7 et 8 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987.

d'arbitrage dans la mise en œuvre des moyens. Il est le correspondant privilégié du préfet maritime pour la coordination des opérations terre-mer.

Enfin, en tant que de besoin, le soutien et la coordination à l'échelon national des plans Polmar, terre et mer, sont assurés par le ministre de l'Intérieur.

Au niveau financier, le déclenchement du plan Polmar permet aux préfets de faire appel au fonds d'intervention Polmar, qui couvre les dépenses exceptionnelles ne pouvant être assurées par les moyens dont disposent les administrations. Sur demande des préfets, l'opportunité de mettre à disposition le fonds relève du ministre de l'environnement.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS POLMAR-TERRE

1. Des moyens importants

Les préfets des cinq départements concernés ont pris en charge les moyens de nettoyage sur la côte avec l'aide des autorités locales, des services de la protection civile, des sapeurs-pompiers et de l'armée. On estime à plus de 5 000 le nombre des personnes qui ont apporté leur aide au nettoyage des côtes. Ce nettoyage manuel a permis l'enlèvement de plus de 120 000 tonnes de déchets.

A côté des bénévoles et du personnel communal, auxquels votre mission d'information rend hommage, les contributions des armées et de la sécurité civile au nettoyage ont été essentielles et tout aussi dignes d'éloges. L'effectif moyen engagé à terre a été de 1 500 hommes, soit 14 compagnies (10 de l'armée de terre, 2 de l'armée de l'air et 2 de la Marine). Ces unités ont été relevées tous les 15 jours. Elles ont été placées sous les ordres du général commandant la circonscription militaire de défense de Rennes, qui les a affectées en fonction des demandes des préfets et des directives données par le préfet de la zone de défense ouest à Rennes. Des unités ne dépendant pas du ministère de la défense (unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile) ont engagé 300 hommes pour le plan Polmar-terre.

Le coût total estimé de moyens mis en place dans le cadre du plan Polmar est le suivant au 29 juin 2000 :

Polmar-mer : 40 millions de francs

Polmar-terre : 277 millions de francs

Le détail de ces deux sommes figure dans le tableau ci-dessous.

Coûts financiers de l'opération Polmar-terre pour le Ministère de la Défense

(en MF)

Armée	Personnel	Fonctionnement courant	Hébergement *alimentation	Coût utilisation matériel usage courant	Coût utilisation aéronefs	Coût moyens nautiques	cessio: s et perte (T III)
Terre	9,3	1,5	2	1,1	0,6		0,2
Air	2,5	0,6	0,1	0,2	0,3		
Marine	4,9	1,1	0,3	0,9	2,5		0,7
Gendarmerie	16,38	0,23	0,66	0,01	1,69	0,08	
TOTAL	33,08	3,43	3,06	2,21	5,09	0,08	0,9

*hébergement à la charge des collectivités locales jusqu'à présent

**estimations sommaires qui seront affinées au fur et à mesure des remontées des informations du coût financier par les armées et services

2. Une mise en œuvre très imparfaite

La mise en œuvre des plans Polmar-terre s'est révélée très imparfaite, révélant une réelle impréparation et un manque certain de coordination.

a) *L'impréparation des plans Polmar-terre*

Il convient, tout d'abord, de rappeler la liste impressionnante des précisions données par la circulaire du Premier ministre du 17 décembre 1997 régissant les plans Polmar. Ceux-ci doivent, en effet, contenir :

« a) **L'inventaire précis des zones à protéger en priorité** en tenant compte des impératifs biologiques, touristiques et économiques et de la possibilité technique de cette protection. Cet inventaire devra en outre comporter la liste des zones où l'emploi de certains types de produits est délibérément proscrit ;

b) **L'inventaire exhaustif et tenu à jour des matériels de lutte ou de nettoyage disponibles**, des produits de lutte, en prenant en compte leur localisation, leur conditionnement, facilité d'emploi, coût de fonctionnement, disponibilité en dehors des heures ouvrables, etc., sans oublier les matériels privés (agriculteurs, travaux publics, raffineries, etc.) ;

c) **Les plans précis de pose et de maintenance des barrages** pour protéger les zones répertoriées en a) comprenant type et nombre de barrages nécessaires, voies d'accès, orientation, pose des corps morts éventuels, effectifs nécessaires en personnel par site, etc. ;

d) **L'inventaire des sites de stockage temporaire des déchets récupérés** dont certains devraient être acquis et aménagés à titre préventif : cet inventaire devra préciser leurs possibilités d'accès, leur nature foncière, les travaux éventuels d'étanchéité ;

e) **L'inventaire des centres de traitement des produits** éventuellement récupérés avec leurs caractéristiques techniques (type de produit susceptible d'être traité par le centre), leur capacité de traitement, leur coût de fonctionnement etc. ;

f) Dans les **régions conchylicoles**, un plan de transport des cultures recensant les **engins nécessaires aux transports** ;

g) Les possibilités **d'hébergement des personnels de lutte** ;

h) La liste **des organismes et institutions possédant une compétence** en matière de lutte contre les pollutions ».

Or, malgré ces dispositions, force est de constater qu'au moins trois plans n'étaient pas à jour. Selon les informations recueillies par votre mission, **les plans polmar-terre des départements touchés dataient de :**

- **1980** en Charente-Maritime ;
- **1984** en Loire-Atlantique (en cours de révision lors du naufrage) ;
- **1989** dans le Morbihan ;
- **1998** en Finistère ;
- **1999** en Vendée.

Il en résulte que la majorité des plans était donc totalement obsolète lors du naufrage. Ni les noms des personnes responsables, ni leurs numéros de téléphone, ni les dispositions relatives aux zones à protéger n'étaient à jour ! **Il a donc fallu tout refaire dans l'urgence de la crise. Il convient, en outre, de souligner qu'au début de la crise, le préfet de Charente-maritime avait été nommé préfet coordinateur, alors que le plan**

Polmar de son département était particulièrement obsolète, n'ayant pas été révisé depuis 1980 !

Pour l'avenir, il apparaît donc indispensable que les plans soient mis à jour tous les ans et revus en profondeur tous les cinq ans, en collaboration avec le CEDRE. Pour ce faire, il faut que la prévention et la lutte contre les pollutions deviennent un **souci permanent** des autorités responsables, qui se sentent encore trop souvent peu concernées, compte tenu de l'incertitude du risque de pollution.

De même, il est nécessaire de **réaliser régulièrement des exercices préventifs en grandeur réelle pour vérifier le fonctionnement du dispositif.** Ainsi, l'exercice pratiqué dans la baie de Bourgneuf, à la limite des départements de Vendée et de Loire-Atlantique, quelques semaines avant le naufrage de L'Erika, s'est révélé très utile le moment venu.

Ces exercices permettraient, en outre, de **s'assurer du bon état de marche du matériel de lutte contre la pollution.** Lors de la crise, on a constaté que certains barrages flottants n'avaient jamais été déployés auparavant et n'avaient pas davantage été entretenus. **Ils n'ont donc pas été opérationnels !**

b) La trop faible coordination entre plans Polmar-terre et plan Polmar-mer

En théorie, **les plans Polmar-mer et Polmar-terre sont conçus en association entre les préfetures maritimes et les préfetures terrestres, les préfetures de zone de défense devant également y être associées. La réunion d'une conférence maritime régionale** (art. 4 du décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'action de l'Etat en mer) constitue, en principe, **l'occasion de vérifier la concordance des différents plans.** La coordination joue, en théorie, tant au niveau interministériel qu'au niveau d'organismes spécialisés, tels que le CEDRE qui est responsable des études et de la documentation concernant les produits polluants et leurs effets, ainsi que de la formation aux méthodes et aux moyens spécialisés dans la lutte contre la pollution.

L'application du plan Polmar-mer est confiée aux préfets maritimes compétents sous l'autorité du Premier ministre et celle du plan Polmar-terre, à chaque préfet de département -quel qu'en soit le nombre !- sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

L'organisation du plan Polmar-mer est donc beaucoup plus concentrée que celle du plan Polmar-terre. La même autorité est responsable

des mesures de prévention, de l'entraînement et de la lutte. Elle en a la responsabilité en permanence, bien avant la crise. Lorsque celle-ci se déclenche, **le préfet maritime dispose, sur une zone très vaste, de tous les moyens et il les intègre dans un commandement militaire unique.** Telle n'est pas la situation à terre où l'autorité est dispersée, selon l'ampleur de la pollution, entre les niveaux communal, intercommunal, départemental, de la zone de défense. Il en va de même au niveau national entre les ministères.

On dénombre **autant de responsables que de départements littoraux, voire de communes littorales.** Dès lors, **il n'est guère surprenant que la préfecture maritime n'ait pu trouver, à terre, un véritable interlocuteur face à elle, mais une multitude d'interlocuteurs peu préparés à faire face à une pollution et peu entraînés à coordonner leur action.**

L'action contre la pollution à terre à pâti de l'absence d'une autorité unique. Il serait donc particulièrement souhaitable **qu'à terre, un préfet ait des responsabilités correspondant, sur tout le littoral, à celles du préfet maritime** dès la préparation et l'entraînement à la lutte antipollution, celle-ci ayant une importance primordiale. Trois préfets pourraient donc être désignés sur les trois façades maritimes, tout en donnant la possibilité au préfet du littoral Atlantique de prendre la direction des opérations en cas de pollution survenant simultanément en Manche-Mer du Nord et en Atlantique.

Si cette proposition n'était retenue, la mission soutiendrait le renforcement des pouvoirs du préfet de zone de défense pour qu'il puisse plus largement disposer des moyens de prévention ou de lutte, afin de les répartir au mieux sur le littoral. Il aurait aussi la lourde tâche d'harmoniser l'action des préfets de département, afin que **les intervenants étrangers n'aient plus l'impression,** comme ils l'ont confié lors des auditions, **« d'avoir à gérer cinq pollutions dans cinq pays différents ».** Il ressort également de l'audition des élus locaux que l'efficacité des actions entreprises, dans le cadre des plans Polmar-terre, a été très différente selon les départements et leur niveau de préparation.

CHAPITRE II :

LES RÉACTIONS FACE À LA CRISE

On examinera successivement les réactions de l'Etat, des collectivités locales et du groupe TOTAL.

I. LA RÉACTION DE L'ETAT

A. *LES MESURES D'URGENCE*

A la fin de l'année 1999, la France n'a pas seulement été confrontée à la marée noire de L'Erika, elle a également connu une série de catastrophes naturelles (inondations dans le sud-ouest, passage du cyclone Lenny aux Antilles, tempête du 25 au 29 décembre). L'ensemble de ces phénomènes a amené le Gouvernement à prendre diverses mesures d'urgence bénéficiant aux particuliers, aux agriculteurs, pêcheurs et conchyliculteurs, au secteur de la forêt, aux entreprises dont l'activité s'est trouvée perturbée soit par les intempéries, soit par la marée noire, aux collectivités locales de métropole ou des Antilles.

Des dispositions spéciales ont été prises pour remédier aux conséquences de la marée noire, notamment le nettoyage des plages, améliorer les moyens de prévention et prévenir les conséquences éventuelles de ce sinistre sur le tourisme.

Il est toutefois souvent impossible d'isoler les mesures prises pour faire face à la marée noire, de celles qui ont été suscitées par les intempéries. C'est pourquoi, seul un descriptif global des mesures d'urgence prises par le Gouvernement au début de l'année 2000 peut être établi.

Afin de faire face au plus vite aux besoins, **plusieurs arrêtés de « dépenses éventuelles » et décrets de « dépenses accidentelles » ont prélevé des crédits, respectivement sur les chapitre 37-94 et 37-95 du budget des Charges communes. Un montant total de 1.742 millions de francs a été réparti, principalement sur le budget de l'Intérieur (882 millions de francs, dont 162 millions de francs pour des secours d'extrême urgence et 720 millions de francs de subventions aux collectivités locales), sur le budget de l'Agriculture (475 millions de francs, dont 225 millions de francs**

au profit des pêcheurs et des conchyliculteurs, le reste étant consacré aux forêts), sur le **budget de l'Environnement (290 millions de francs pour abonder le fonds Polmar)**, sur le **budget des charges communes (40 millions de francs** pour financer des secours urgents aux victimes des sinistres) et sur le budget de la Mer (40 millions de francs au profit des ports maritimes).

B. LES AIDES PARTICULIÈRES AUX SECTEURS DE LA PÊCHE ET DE LA CONCHYLICULTURE

Les pêcheurs et les conchyliculteurs situés sur le littoral atlantique ont, pour certains d'entre eux, souffert à la fois de la marée noire et de la tempête des derniers jours de décembre. Le Gouvernement a donc décidé d'instaurer un même ensemble de mesures, applicables indifféremment aux victimes des deux sinistres.

Les dommages non assurables subis par les conchyliculteurs (pertes de fond et récoltes) ont été indemnisés au titre des calamités agricoles dans le cadre d'une procédure accélérée, afin que les premiers versements aient lieu durant le premier trimestre 2000.

Par ailleurs, une aide exceptionnelle à la reconstitution de matériels et des stocks conchylicoles a été instituée, afin de faciliter le redémarrage des exploitations, au vu d'une déclaration des préjudices subis, et après vérification par les services déconcentrés de l'Etat, dans la limite de 200.000 francs par exploitation.

Les entreprises spécifiquement affectées par la marée noire et, en particulier, les établissements conchylicoles situés dans une zone interdite à la suite de la pollution, **ont accès à des avances de trésorerie à taux nul**, garanties par l'Etat, dans l'attente de l'indemnisation du FIPOL.

Un dispositif d'allégement des charges a été mis en place pour les conchyliculteurs affectés par la tempête ou la marée noire, après un examen au cas par cas. **Ils pourront bénéficier de report d'annuités**, ainsi que de l'exemption du versement de la redevance domaniale sur le domaine public maritime concédé. Une aide forfaitaire pour perte de revenu sera consentie aux marins-pêcheurs dont le navire est rendu inapte à la navigation du fait des dommages causés par la tempête.

Pour financer les aides instituées en direction des pêcheurs et conchyliculteurs, **une dotation de 225 millions de francs est demandée dans le collectif sur le chapitre 44-36 « Pêches maritimes et cultures marines. Subventions et purement FEOGA »** du budget de l'Agriculture et de la pêche.

Elle vient en complément de deux abondements réalisés par décret de dépenses accidentelles le 31 janvier 1999 (pour 125 millions de francs) et le 14 février (pour 100 millions de francs).

C. LES DÉCISIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA MER ET DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

1. Les mesures décidées lors du Comité Interministériel de la Mer (CIM)

Réuni le 15 février 2000, le CIM a adopté des mesures nationales pour améliorer la sécurité dans les eaux européennes et internationales.

Les personnels et les équipements permettant de contrôler les navires devraient être renforcés : d'ici à 2002, le nombre d'inspecteurs de sécurité serait porté de 54 à 107, soit un doublement des effectifs. Trente postes d'officiers de ports (+10%) seraient créés.

Doté de 300 millions de francs, le programme de remise en état des phares et balises devrait être réalisé en trois ans, au lieu des cinq prévus initialement. 17,6 millions de franc ont été immédiatement débloqués à ce titre pour la réparation ou le remplacement des matériels endommagés par les tempêtes.

Les moyens techniques devraient également être renforcés. La Marine nationale devrait disposer d'un quatrième remorqueur, d'un hélicoptère de moyen tonnage courant 2000 et, à l'issue d'un appel d'offres, d'un navire spécialisé dans la dépollution par tous temps.

Les Douanes, dont les avions équipés de télédétecteurs participent à la lutte contre la pollution, seraient dotées, en 2001, d'un nouvel appareil basé à Lorient et d'un avion modernisé à Hyères.

Enfin, les CROSS renforceraient leurs partenariats avec leurs homologues étrangers.

Ces préconisations vont dans le sens souhaité par votre rapporteur. Mais à l'heure actuelle elles demeurent à l'état de prévisions, et toute la prudence est de mise.

2. Le plan pour la remise en état du littoral atlantique du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)

• Le nettoyage des côtes

La poursuite du plan Polmar supposait des moyens supplémentaires. 300 millions de francs sont venus s'ajouter aux 260 millions de francs déjà délégués au fonds Polmar. Il a été prévu de recruter 900 personnes en contrat à durée déterminée. En outre, une enveloppe de 20 millions de francs financera l'inventaire et la mise en sécurité des déchets d'anciennes pollutions.

• La restauration écologique

Le Conservatoire du littoral devrait recevoir une dotation de 40 millions de francs pour remettre en état des sites souillés et en acquérir de nouveaux. Un crédit exceptionnel de 60 millions de francs sera attribué aux collectivités locales pour la restauration d'espaces dont elles sont propriétaires (dunes, parcs naturels...).

• La reconstruction et la relance économique

Environ 150 millions de francs de travaux seront réalisés en 2000 sur les ouvrages de protection des côtes, et 90 millions de francs devraient être consacrés au suivi scientifique et à la restauration des écosystèmes marins et côtiers en Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine.

3. La traduction de ces mesures dans le collectif budgétaire

a) Principales dotations budgétaires

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire bénéficie de 50 millions de francs de crédits de dépenses ordinaires (chapitre 44-10 du budget de l'Aménagement du territoire), de 75 millions de francs en crédits de paiement et de 250 millions de francs en autorisations de programme pour ses dépenses en capital (chapitre 65-00 du même budget).

Le budget de l'environnement ne porte aucune dotation complémentaire pour le fonds Polmar, celui-ci ayant déjà été abondé par trois décrets de dépenses accidentelles, à hauteur de 290 millions de francs.

En revanche, 165 millions de francs sont, au total, proposés sur six chapitres du budget de l'environnement. L'essentiel des actions porte sur la restauration des sites et la reconstitution d'écosystèmes.

b) L'image de marque des collectivités locales

D'après les évaluations du secrétariat d'Etat au tourisme, les régions touchées par la marée noire enregistraient ces dernières années un chiffre d'affaires touristique annuel de 100 milliards de francs, permettant l'emploi direct ou indirect de plus de 200.000 personnes. Or, la concurrence est sévère dans le secteur du tourisme. La pollution d'une partie des côtes françaises doit inciter les professionnels à redoubler d'efforts pour affronter cette concurrence accrue qui ne sera pas sans effet sur les années à venir. Le Gouvernement a donc décidé de lancer plusieurs initiatives visant, notamment, à restaurer l'image de marque de la façade atlantique et à soutenir les efforts de rénovation du secteur touristique.

Le secrétariat d'Etat au tourisme a élaboré un plan de communication, en partenariat avec les collectivités locales. Il prévoit, notamment, une campagne « *grand public* » axée sur la publication d'encarts dans des supports à large diffusion. En France, une campagne télévisée s'est déroulée du 10 au 30 avril. **Son financement est assuré, en ce qui concerne l'Etat, par la mise à disposition de 15 millions de francs, par la voie du décret de dépenses accidentelles du 3 février 2000, complétés par 16 millions de francs, que le Gouvernement propose d'inscrire dans le collectif budgétaire sur le chapitre 44-01 « *Développement de l'économie touristique* ».**

L'Etat propose également de dégager une enveloppe de 90 millions de francs de crédits exceptionnels pour l'indemnisation de préjudices non assurables, qui se répartirait entre le secteur de l'hôtellerie de plein air (65 MF) et les équipements de tourisme social(25 MF). Les crédits correspondants seraient imputés sur le chapitre 66-03 « Développement territorial du tourisme ».

Concernant **la remise en état des itinéraires de randonnée et de loisirs,** ainsi que de leur signalétique, le Gouvernement prévoit **une dotation de 20 millions de francs** sur le chapitre 66-03 « *Développement territorial du tourisme* » et de 10 millions de francs sur le chapitre 44-01 « *Développement de l'économie touristique* ».

Un crédit de 2,5 millions de francs est proposé au profit de l'Observatoire National du Tourisme. Enfin, **des bonifications de prêts**

seront accordées au secteur touristique, **pour un montant total de 16 millions de francs.**

II. LA RÉACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les communes qui se sont trouvées, au début, seules et livrées à elles-mêmes, ont heureusement pu bénéficier des soutiens apportés par les régions et par les départements, à côté de l'aide de l'Etat au titre du plan Polmar.

A. LES MAIRES, EN PRISE SUR L'ÉVÉNEMENT, INITIALEMENT LIVRÉS À EUX-MÊMES, COMPTE TENU DES CARENCES DU PLAN POLMAR-TERRE

Comme à l'accoutumée, dès la survenance d'un sinistre, les **maires**, placés en première ligne, ont dû immédiatement intervenir, par leurs propres moyens.

La grande majorité d'entre eux ignoraient même l'existence du plan Polmar Terre... et, dans certains départements, les prescriptions incluses dans ce document n'avaient pas été révisées depuis près de deux décennies (1980 pour la Charente-Maritime). Les moyens d'intervention, lorsqu'ils étaient entreposés, pourrissaient parfois sur place (cas des nettoyeurs « *Karcher* »), et se révélaient, à l'expérience, inutilisables. Sans doute, en septembre 1999, une réunion avait-elle eu lieu à la préfecture de Saint-Nazaire, pour identifier des sites de stockage côtiers de produits polluants, en cas de grave atteinte à l'environnement : mais les autorités avaient alors proposé des emplacements totalement irréalistes, comme au pied des tours du château de Pornic !

A l'avenir, les services de l'Etat devront donc veiller à entretenir, avec un soin scrupuleux, les matériels ; à accomplir un vaste effort de communication avec les élus ; à s'engager dans un programme, à périodicité régulière, de toute une série d'exercices de simulation sur le terrain.

On ne peut continuer, en effet, à miser sur les seules communes pour parer au plus pressé, en demandant à leurs fournisseurs habituels de les doter en pelles, râpeaux, seaux, poubelles, gants, bottes, vêtements de protection...

Toutes les dépenses devraient donc être initialement couvertes par l'Etat, au travers du plan Polmar, quitte, pour ce dernier, à se faire rembourser par le Fipol.

On ajoutera que la mise en œuvre du plan Polmar-Terre a été contrariée par la non-réalisation des prévisions de Météo-France sur l'impact géographique de la marée noire : une bonne partie des moyens a été déployée très au sud (Vendée et Charente maritime qui n'ont pas été touchées par la marée noire), ce qui a retardé la mise en place des moyens de lutte contre la pollution sur les plages effectivement touchées.

Précisément, l'institution de Postes de commandement avancé (PCA), dotés d'un contingent militaire a permis d'obtenir de bons résultats, malgré l'apparition de divergences de vues entre leurs responsables. Il semble bien, en particulier, que la fixation de l'ordre des priorités ait provoqué débat entre les maires qui souhaitaient que les sites les plus proches du littoral soient nettoyés en premier, et les PCA, qui pouvaient avoir d'autres priorités.

En définitive, les plans Polmar-Terre ont tardé à entrer en vigueur : le constat établi à Pornic, par exemple, est confirmé à Quiberon où la commune n'a reçu, les premiers jours, aucune aide.

B. LES SOUTIENS APPORTÉS PAR LES RÉGIONS ET PAR LES DÉPARTEMENTS

Dès le 6 janvier 2000, face aux conséquences du naufrage de L'Erika, les présidents des conseils régionaux de Bretagne, des Pays de la Loire et de Poitou-Charentes ont décidé de créer une **association interrégionale de coordination des intérêts de leurs collectivités et des secteurs économiques concernés.**

Le 22 janvier 2000, réunis en session extraordinaire à l'Hôtel de Région à Nantes, sous la présidence de MM. Josselin de Rohan, François Fillon et Jean-Pierre Raffarin, les trois conseils régionaux de Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes ont adopté à la quasi-unanimité une motion commune. Après avoir exprimé leur solidarité à l'égard des victimes, salué les bénévoles et les élus locaux pour leur mobilisation, rappelé leur propre engagement, ils ont demandé que l'Etat, garant de l'intérêt général, engage les actions relevant de la solidarité et de la souveraineté nationales. Les trois régions ont également souhaité que l'Etat accepte des avenants aux contrats de Plan 2000-2006 en cours de négociation, pour renforcer les moyens de défense contre la mer, la prévention et le traitement des inondations, la restauration des équilibres environnementaux sur le littoral, les estuaires et les milieux naturels.

Dès le 10 janvier 2000, la région de Bretagne a mis en place un **fonds d'intervention régional « Pollution pétrolière »**, d'un montant de 7 millions de francs, visant les actions suivantes : aides aux pêcheurs et conchyliculteurs (remplacement et restauration de matériels souillés), remise en état des sites dégradés, sauvegarde des oiseaux mazoutés, restauration de l'image de la Bretagne et de ses produits, aide à la mise en place de cellules de conseil pour la constitution des dossiers d'indemnisation, mise en place d'actions préventives...

Les interventions de la région des Pays de la Loire ont pris les formes suivantes :

- 1.000.000 francs de **fonds d'urgence** en faveur des communes engagées dans la lutte contre la marée noire ;

- cellule administrative et juridique, en commun avec les autres collectivités, pour assister les professionnels dans leurs démarches d'indemnisation ;

- association aux démarches judiciaires ;

- 20 millions de francs d'avances aux collectivités locales concernées, dans l'attente des remboursements des assurances et du Fipol ;

- 6 millions de francs pour la réparation d'urgence des défenses contre la mer et le nettoyage des côtes ;

- demande de réévaluation de la contribution de l'Etat au budget de défense contre la mer dans le projet de contrat de plan ;

- 180.000 francs de subvention à l'Ecole vétérinaire de Nantes et différentes associations de protection des oiseaux ;

- action en révision du zonage Feder objectif 2 ;

- prise en charge du transport et de l'hébergement des jeunes candidats au nettoyage bénévole des côtes, à hauteur de 300.000 francs ;

- 50 millions de francs de fonds de garantie des activités de pêche et de cultures marines (ASSIDEPA), pour permettre des prêts relais.

Les départements ont également réagi.

La **Loire-Atlantique** a ouvert un fonds d'urgence de 5 millions de francs (3 pour les communes : chantiers d'insertion sur le littoral ; 2 pour les professionnels de la mer et du tourisme) ; plus 10 millions de francs, en mars 2000 :

- complément d'aides aux professionnels (1 million de francs) ;
- acquisition de matériels de nettoyage (3 millions de francs) ;
- recrutement de saisonniers supplémentaires (6 millions de francs).

Et le département a alloué 5 millions de francs pour la réalisation d'une campagne de communication destinée à améliorer l'image de la collectivité.

Le département de la **Vendée** a :

- institué un Numéro Vert de conseil pour les indemnisations du Fipol ;
- pris en charge des Rmistes pour leurs frais de déplacement, de restauration et d'hébergement ;
- pris en charge des frais de transport des lycéens qui participent aux travaux ;
- créé un fonds de recherche pour la lutte contre la pollution, doté de 500.000 francs ;
- lancé un programme d'analyse sur l'assimilation de la pollution par le milieu marin ;
- mis en place une campagne d'image pour l'été.

III. LA RÉACTION DU GROUPE TOTAL

1. Une communication déficiente

Quels que soient les efforts déployés par TOTAL qui, au plan strictement juridique, ne pouvait voir sa responsabilité engagée, **des élus locaux se sont plaints, devant votre mission d'information, de l'indifférence que TOTAL a témoignée à leur égard.** On ne peut que déplorer ce manque de communication, alors que, par ailleurs, TOTAL a engagé des sommes importantes pour lutter contre la pollution et procéder au pompage de l'épave. Le groupe s'est engagé, au surplus, à ne produire qu'en dernière position auprès du FIPOL, et à ne demander le remboursement de ses dépenses que dans les limites des sommes disponibles, dans le cadre du Fonds de 1992.

En outre, à la suite du naufrage du pétrolier Erika, TOTAL a créé une structure particulière, baptisée « *Mission littoral Atlantique* ».

2. Une expérience mise au profit de la lutte immédiate contre la marée noire

a) Le nettoyage des côtes

TOTAL a créé un fonds d'urgence de 70 millions de francs pour aider au nettoyage des pollutions et à l'évacuation des déchets.

En réponse à la demande de l'Etat, TOTAL a fourni des matériels spécifiques de lutte contre la pollution et a pris en charge certains chantiers de nettoyage. Le 5 janvier, le préfet de la zone de défense Ouest a déterminé la liste des chantiers sur lesquels TOTAL interviendrait : **la baie de Bourgneuf** (Vendée), **le port de la Turballe** (Loire-Atlantique), **Moëlan sur Mer** (Finistère) et **les îles de Belle-Ile et Groix** (Morbihan). Une vingtaine de chantiers ont été engagés par le groupe TOTAL.

Dans le cadre du plan Polmar-terre, TOTAL a pris en charge **le transport des déchets stockés depuis certains sites « intermédiaires »** (à Belle-Ile, sur l'île Dumet, l'île du Pilier, l'île d'Yeu) vers les stockages dits « **lourds** », situés dans le voisinage de la raffinerie de Donges.

b) Le stockage et le traitement des déchets collectés

Le traitement de produits chargés en hydrocarbures exige un savoir-faire, qu'il s'agisse de la production, du stockage, du raffinage ou de la distribution de pétrole et de produits pétroliers. TOTAL a donc pris en charge le financement et la réalisation d'une opération visant à stocker, puis à traiter, les déchets collectés, qui représentent plus de 160 000 tonnes.

Les déchets seront transformés en produits solides acceptables pour l'environnement et en produits liquides recyclables en raffinerie.

Le stockage lourd temporaire et l'élimination des déchets devraient être achevés dans les deux ans -18 mois pour l'élimination proprement dite et 6 mois supplémentaires pour la remise en état des sites de stockage lourds-.

Après avoir été stockés sur les sites intermédiaires gérés dans le cadre du plan Polmar, les déchets ont progressivement été transportés sur des sites de stockage spécialement aménagés. La capacité de stockage de ces sites est

d'environ 200.000 tonnes et, début mai, près de 160.000 tonnes avaient été collectées. Après la raffinerie de Donges (50.000 m³) et de Paimboeuf (10.000 m³), deux sites de stockage de 50.000 m³ ont été réalisés, le site d'Arceau et un site sur un terrain du Port Autonome de Nantes, à 500 mètres de la raffinerie.

TOTAL a pris en charge à la fois l'exploitation des sites et l'élimination des déchets. 200 millions de francs ont été provisionnés à cet effet par le groupe.

c) L'action de TOTAL sur les sites de stockage intermédiaires

Dans le cadre d'une action concertée avec la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et à la demande des PC Polmar, TOTAL a participé à la remise en état de certains de ces sites, pour supprimer tout risque lié au stockage d'hydrocarbures. Une fois les sites vidés des déchets qu'ils contenaient, un nettoyage fin est réalisé pour évacuer, notamment, tous les éléments qui ont été en contact avec le fuel -outils, bâches, terres superficielles.

Trente deux sites ont été répertoriés, répartis sur l'ensemble du littoral, avec une concentration particulière en Loire-Atlantique où les déchets ont été stockés au fur et à mesure du nettoyage des côtes.

Cette action a démarré le 13 février à Saint-Michel-Chef-Chef (Loire-Atlantique) et, à l'heure actuelle, 13 sites ont déjà été traités par TOTAL.

d) Le pompage de la cargaison restante dans les deux morceaux de l'épave

Le groupe TOTAL a annoncé, le 30 décembre 1999, qu'il avait pris la décision de financer les travaux de pompage de L'Erika, notamment afin que l'enveloppe d'indemnisation des assureurs et du FIPOL soit prioritairement consacrée à l'indemnisation des préjudices économiques et au remboursement des frais engagés dans le cadre de la lutte contre la pollution en mer et à terre.

L'enjeu est de pomper, dans deux épaves, environ 12.000 tonnes d'un fuel lourd et visqueux, par 120 mètres de fond, à plus de 70 kilomètres des côtes françaises, dans le Golfe de Gascogne, un endroit réputé particulièrement difficile. L'Etat a indiqué qu'il ne pouvait mobiliser des équipes capables de relever ce défi dans un délai très court. A l'opposé, une

entreprise pétrolière, de par son métier même, conduit des travaux *offshore* un peu partout dans le monde, quelle que soit la difficulté des conditions de mer. TOTAL a donc proposé à l'Etat de mettre son expérience au service de cette opération, et un budget prévisionnel de 500 millions de francs a été débloqué pour la prendre en charge.

Le 26 janvier, un protocole d'accord a été signé avec l'Etat, représenté par le Secrétariat Général de la Mer. Il porte sur la neutralisation de la cargaison de L'Erika et formalise un engagement pris par le groupe TOTAL, le 10 janvier, dans un courrier adressé au Secrétariat Général de la Mer. TOTAL travaillait avec la Préfecture Maritime de l'Atlantique sur des scénarii de récupération de cette cargaison depuis le 15 décembre 1999, dans le cadre d'une « *mission exploratoire urgente* ». Il s'agissait alors, essentiellement, de collecter toutes les informations utiles sur le naufrage, de dialoguer avec les acteurs ayant participé dans le passé à des opérations de pompage sur des épaves, de réfléchir aux modes d'organisation appropriés et d'identifier les hommes disponibles et compétents. Dès fin décembre, cette analyse préliminaire était achevée.

Si l'on se réfère à l'expérience du Tanio, l'objectif est de pomper deux fois plus de produit en beaucoup moins de temps : 18 mois pour le Tanio, entre la date du naufrage et la fin du pompage, contre 9 mois prévus pour L'Erika. La préparation des épaves et la pose des premières vannes ont été engagées à la fin du mois de mai, en travaillant simultanément sur les parties avant et arrière de L'Erika avec deux navires disposant de plongeurs et de robots de travail sous-marins.

Le pompage devrait débuter fin juin sur la partie avant, et l'ensemble des opérations devrait être achevé fin septembre.

Suite à l'appel d'offres lancé par le groupe TOTAL, le 2 mars 2000, pour le pompage de la cargaison des deux épaves de L'Erika, le consortium Coflkexip/Stolt a été choisi. Il apportera son expérience des opérations marines et sous-marines, depuis la préparation des épaves jusqu'à l'évacuation du fuel pompé vers le continent, en passant par la pose des vannes, la mise en place des pompes sous-marines et du module de transfert, le raccordement des flexibles. Cependant, TOTAL conservera la responsabilité directe des opérations de pompage.

Trois navires équipés de systèmes de positionnement dynamique seront mobilisés : ils pourront poursuivre leurs travaux par des conditions de mer difficiles, jusqu'à force 6/7. Ainsi, deux navires de support de plongée, le CSO Constructor et le Seaway Kestrel, auront à leur bord des équipes de plongeurs et des robots de travail sous-marin et d'observation pour prendre en charge la préparation des épaves. Enfin, le Crystal Ocean embarquera les installations de pompage. Le British Shield, équipé de barrages de

confinement de grandes dimensions et de pompes adaptées à la viscosité du produit, assurera la lutte anti-pollution. Par ailleurs, un pétrolier navette assurera l'évacuation régulière du fuel lourd pompé ; celui-ci sera acheminé jusqu'à la raffinerie de Donges, où il sera traité. Enfin, la marine nationale mobilisera plusieurs bâtiments pour assurer le respect de la zone des travaux et l'assistance nécessaire.

La préfecture maritime, un comité de pilotage et un comité d'experts interministériels assurent, sous la coordination du ministre de l'Équipement, du transport et du logement, le contrôle de l'État sur les actions entreprises par TOTAL pour le pompage de la cargaison.

3. Les actions du groupe en faveur de l'environnement

- La restauration de l'image du littoral atlantique

TOTAL et le Secrétariat d'État au Tourisme ont signé une convention, aux termes de laquelle la société participe financièrement, à hauteur de 30 millions de francs, à une campagne de restauration de l'image touristique du littoral Atlantique, d'un montant total de 45 millions de francs.

Cette campagne, dont l'exécution et le suivi ont été confiés par le Secrétariat au tourisme à « *Maison de la France* », est conduite en partenariat et avec l'accord des Régions du littoral atlantique concernées : Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine, et les départements directement touchés : Finistère, Morbihan, Loire Atlantique, Vendée, Charente-Maritime.

- L'aide au sauvetage des oiseaux

TOTAL a apporté une aide financière, matérielle et logistique, principalement à trois organismes : **la station de l'Île Grande, près de Pleumeur-Bodou**, gérée par la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO), **le Centre d'hébergement et d'études pour la nature et l'environnement (CHENE)** à Allouville-Bellefosse et **l'École vétérinaire de Nantes**. En outre, des aides ponctuelles sont fournies à des associations locales.

- la restauration des équilibres écologiques des milieux souillés

TOTAL a prévu la création d'une Fondation pour la mer, dotée d'un budget de 50 millions de francs pour les cinq années à venir, pour restaurer les sites et les paysages, ainsi que sur d'autres domaines, comme l'avifaune. Cette

action, qui sera réalisée en liaison avec les collectivités locales et les associations de protection de l'environnement, sera engagée dès la fin des opérations de nettoyage des côtes.

ENGAGEMENTS FINANCIERS PRIS PAR LE GROUPE TOTAL

1) Création de la « Mission Littoral Atlantique »

- récupération de la cargaison de L'Erika

Financement estimé : 500 millions de francs

- filière déchets financement estimé : 200 millions de francs
- nettoyage des côtes fonds d'urgence : 70 millions de francs

2) Création d'une « Fondation de la Mer »

- budget : 50 millions de francs sur 5 ans pour la restauration des équilibres écologiques

3) Restauration de l'image du littoral atlantique

- participation à une campagne publicitaire à hauteur de 30 millions de francs

TOTAL DES ENGAGEMENTS FINANCIERS : 850 millions de francs

**DEUXIÈME PARTIE :
VERS UNE AMÉLIORATION
DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION**

**CHAPITRE I :
UN SYSTÈME INTERNATIONAL DE RESPONSABILITÉ
ET D'INDEMNISATION SPÉCIFIQUE À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES**

**I. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME À DEUX NIVEAUX DANS
LE CADRE DE L'OMI**

Un système international de responsabilité et de réparation spécifique aux dommages dus à la pollution par les hydrocarbures a été mis en place, à la suite de l'échouement du pétrolier Torrey Canyon, intervenu en 1967, à l'extrémité de la Cornouaille¹.

Deux conventions, élaborées dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI²) et ouvertes à la signature, respectivement en 1969 et en 1971, ont aménagé un système de responsabilité et d'indemnisation à deux niveaux :

- la convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (dite convention CLC³) est entrée en vigueur en 1975 et a été ratifiée par la France le 26 juin 1976. Elle fait peser sur le propriétaire du navire une responsabilité de plein droit, mais limitée en fonction du tonnage du navire ;

¹ Ce pétrolier libérien s'était échoué le 18 mars 1967 à la suite d'une erreur de navigation au large de Lands End provoquant le déversement de 119 000 tonnes de pétrole brut générant la pollution de 100 km de côtes britanniques et de 80 km de côtes françaises.

² Encore à l'époque, organisation maritime consultative internationale (OMCI)

³ Civil Liability Convention

- la convention de 1971 porte création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL). Ce fonds, alimenté par les contributions des entreprises recevant du pétrole par voie maritime, assure une indemnisation complémentaire, au-delà de la limite de responsabilité du propriétaire, et jusqu'à un certain plafond. Cette convention est entrée en vigueur en octobre 1978, postérieurement à la catastrophe de l'Amoco-Cadiz, et a été ratifiée par la France en décembre 1978.

Parallèlement, avant l'entrée en vigueur de ces conventions internationales, et jusqu'en 1997, ont fonctionné **des accords volontaires privés** impliquant les professionnels de l'industrie pétrolière, suivant un système à deux niveaux, similaire à celui prévu par les conventions. En 1969, a été signé et est entré en vigueur l'accord TOVALOP¹ prévoyant la participation des armateurs au financement des mesures de lutte contre la pollution. En 1971, l'accord CRISTAL² a organisé une intervention complémentaire des compagnies pétrolières.

Les conventions de 1969 et de 1971 ont fait l'objet, en 1992, d'importants protocoles entrés en vigueur en mai 1996, tendant principalement à augmenter les plafonds de responsabilité. On désigne désormais respectivement ces conventions sous l'appellation courante de « *convention de 1992 sur la responsabilité civile* » et de « *convention de 1992 portant création du Fonds* ».

Les conventions initiales restent cependant encore en vigueur pour les États n'ayant pas ratifié les protocoles de 1992. A côté du fonds dit « *Fonds de 1992* », continue donc à fonctionner un « *Fonds de 1971* », géré par un secrétariat commun, mais de manière distincte. Il est cependant envisagé de supprimer le Fonds de 1971, de peur que les contributeurs dont le nombre est en baisse constante ne soient plus en mesure de l'alimenter suffisamment.

Au 15 juin 2000, on dénombrait :

- 66 États parties à la convention de 1969 sur la responsabilité, dont 42 étaient membres du Fonds de 1971 (une quinzaine d'États nouvellement parties aux conventions de 1992 était cependant sur le point de dénoncer les conventions de 1969 et de 1971) ;

- 60 États parties à la convention de 1992 sur la responsabilité, dont 56 avaient ratifié la convention sur le Fonds de 1992.

¹ *Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution*

² *Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker liability for Oil Pollution*

Liste des 56 États parties à la convention sur le FIPOL 1992

(membres du Fonds au 15 juin 2000 et États qui le deviendront avant le 1^{er} mai 2001)

Allemagne	Émirats arabes unis	Lettonie	République de Corée
Algérie	Espagne	Liberia	République dominicaine (24/6/2000)
Australie	Fidji (30/11/2000)	Malte (6/1/2001)	Royaume-Uni
Bahamas	Finlande	Marshall (îles)	Russie (20/3/2001)
Bahreïn	France	Maurice (6/12/2000)	Seychelles (23/7/2000)
Barbade	Géorgie (18/4/2001)	Mexique	Singapour
Belgique	Grèce	Monaco	Sri Lanka
Belize	Grenade	Norvège	Suède
Canada	Islande	Nouvelle-Zélande	Tonga (10/12/2000)
Chine, Hong Kong (associé)	Irlande	Oman	Trinité et Tobago (6/3/2001)
Comores (5/1/2001)	Italie (17/9/2000)	Panama	Tunisie
Croatie	Jamaïque	Pays-Bas	Uruguay
Chypre	Japon	Philippines	Vanuatu
Danemark	Kenya (2/2/2001)	Pologne (22/12/2000)	Venezuela

Tous les États de l'Union européenne, riverains de la mer, ont donc ratifié les conventions de 1992, à l'exception du Portugal qui reste membre du Fonds de 1971.

Les États-Unis n'ont ratifié aucune de ces conventions internationales. A la suite de l'échouement de l'Exxon Valdez sur les côtes de l'Alaska, en mars 1989, ils se sont dotés unilatéralement, en 1990, d'une législation spécifique, l'*Oil Pollution Act* (OPA 1990).

II. LA CONVENTION DE 1992 SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE

A. UNE RESPONSABILITÉ POUR DOMMAGE PAR POLLUTION

La convention de 1992 sur la responsabilité civile s'applique aux dommages par pollution résultant de déversements d'hydrocarbures persistants provenant de la cargaison ou des soutes de navires citernes.

Elle vise les dommages par pollution subis sur le territoire et dans les eaux territoriales, ainsi que dans la zone économique exclusive ou équivalente d'un État partie à la convention, quel que soit l'État du pavillon du navire ou la nationalité de son propriétaire.

La notion de dommage par pollution englobe, depuis 1992, les mesures de sauvegarde prises pour éviter la pollution en cas de menace grave et imminente de pollution, même si aucun dommage n'est intervenu.

B. UNE RESPONSABILITÉ OBJECTIVE DU PROPRIÉTAIRE

La convention fait peser la responsabilité pour pollution à l'égard des tiers sur le propriétaire immatriculé du navire, et non sur l'exploitant de celui-ci. Cette responsabilité est une responsabilité de plein droit qui s'impose même en dehors de toute faute.

Le propriétaire n'est dégagé de sa responsabilité que dans des cas très limités, énumérés par la convention : acte de guerre, catastrophe naturelle, acte de sabotage, négligence des autorités publiques responsables de l'entretien des feux et des aides à la navigation. La faute intentionnelle ou la négligence de la victime ayant contribué au dommage sont également une cause d'exonération totale ou partielle du propriétaire.

C. UNE RESPONSABILITÉ LIMITÉE

La responsabilité du propriétaire est limitée à un certain montant dépendant de la jauge du navire. Les montants sont exprimés en droits de tirage spéciaux (DTS)¹. Ils varient entre 3 millions et 59,7 millions de DTS, en fonction du tonnage du navire. Pour L'Erika, le plafond de responsabilité s'élève à 9,2 millions de DTS, soit environ 84 millions de francs.

¹ Dans les conventions initiales, ces montants étaient exprimés en franc or.

**Les limites de responsabilité du propriétaire
résultant du protocole de 1992 sur la responsabilité**

Jauge brute (tonneaux)	Montant en DTS	Equivalences (montants approximatifs - Cours de mars 2000, appliqué à L'Erika)	
		en francs (1F=9,16 DTS)	en dollars (1\$=1,34 DTS)
jusqu'à 5000 tjb	3 millions	27 millions	4 millions
entre 5000 et 140 000 tjb	3 millions plus 420 par tonneau	27 millions + 3840/tonneau	4 millions + 563/tonneau
Erika (19 666 tjb)	9,2 millions	84 millions	12 millions
à partir de 140 000 tjb	59,7 millions	547 millions	80 millions

Le propriétaire du navire, ou son assureur, doit constituer un fonds s'élevant à sa limite de responsabilité, auprès d'un tribunal de l'un quelconque des États contractants où une action peut être engagée. Ce fonds peut résulter du dépôt d'une somme d'argent ou de la constitution d'une garantie. Les actions relatives à la distribution du fonds sont introduites devant les tribunaux de l'Etat où le fonds a été constitué.

Cette **limitation de responsabilité du propriétaire est traditionnelle en droit maritime**. Elle est considérée comme étant la contrepartie du risque de toute opération maritime. Antérieurement limité à la valeur du navire et à sa cargaison, le montant de la responsabilité de droit commun du propriétaire est fixé, depuis la convention de 1957, en fonction du tonnage du navire. Ce montant résulte, à l'heure actuelle, de la convention de 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes (convention dite LLMC 1976¹) qui prévoit des seuils de responsabilité nettement inférieurs à ceux de la convention CLC 1992.

Dans la convention CLC 1992 - comme dans la convention LLMC 1976 -, le propriétaire est, toutefois, déchu de la possibilité de limiter sa responsabilité, s'il est prouvé que le dommage résulte « *du fait ou de l'omission personnels du propriétaire du navire, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement* ». D'après le professeur

¹ Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims

Bonassies, cette définition correspondrait, en droit français, d'une part, à la faute intentionnelle et, d'autre part, à la faute inexcusable.

Dans la convention de 1969, la simple faute du propriétaire était suffisante pour le priver de son droit à limitation. **Le durcissement opéré dans la convention de 1992 concernant la faute a été la contrepartie d'une élévation substantielle des plafonds de responsabilité¹.**

Il semble donc très difficile de priver le propriétaire du navire de la possibilité de limiter sa responsabilité. Mais, tout dépendra cependant de l'application que feront les tribunaux des États membres des conditions requises par la convention. Dans l'affaire du Heidberg, navire céréalier allemand ayant heurté un appontement, le tribunal de commerce de Bordeaux (23 septembre 1993) a ainsi considéré qu'un armateur, ayant doté un navire d'un équipage insuffisant en nombre et en qualité, avait commis une faute de nature à le priver de son droit à limiter sa responsabilité dans le cadre de la convention LLMC 1976.

Des divergences importantes de jurisprudence sur la qualification de la faute pourraient intervenir d'un État à l'autre, en fonction des différentes cultures juridiques. Traditionnellement, le droit civil d'inspiration française est, en effet, beaucoup plus favorable à la mise en jeu de la responsabilité que ne l'est le droit anglais. Les juges français pourraient, en conséquence, être plus enclins que leurs homologues britanniques à la sévérité à l'égard de la limitation de responsabilité de l'armateur. La question du recours à une instance juridictionnelle internationale, susceptible d'harmoniser les positions des différentes juridictions, mérite donc d'être posée.

D. UNE RESPONSABILITÉ CANALISÉE

La convention de 1969 interdisait les recours des tiers contre les mandataires et les préposés du propriétaire. La convention de 1992 a renforcé la canalisation de la responsabilité, en interdisant explicitement tout recours des tiers contre les membres de l'équipage, le pilote et toute personne prenant des mesures de sauvegarde ou effectuant des opérations de sauvetage. Sont également exclus les recours contre tout affréteur sous quelque appellation que ce soit, y compris les affréteurs coque nue, ainsi que contre tout armateur ou armateur-gérant du navire. Sont ainsi visés tous les opérateurs participant directement au risque maritime.

¹ Dans la convention de 1969, la responsabilité était limitée à 133 DTS par tonneau avec un maximum de 14 millions de DTS (contre 59,7 millions dans la convention de 1992).

Il ne s'agit cependant pas d'une immunité de ces opérateurs : ces derniers redeviennent, en effet, susceptibles d'action en responsabilité si les victimes prouvent à leur encontre une faute de même nature que celle privant le propriétaire de la limitation de responsabilité, c'est-à-dire une faute inexcusable. En outre, si la convention ne prévoit pas expressément d'action récursoire de l'armateur contre l'affréteur, rien ne semblerait interdire qu'une telle action puisse être engagée sur la base de la responsabilité contractuelle résultant des dispositions de la charte partie.

Par ailleurs, des recours peuvent être diligentés par les victimes, suivant le droit commun national contre des personnes, tels les chantiers navals ou les sociétés de classification, non visées dans la convention, dans la mesure où elles ne participent pas directement à l'opération maritime. Un recours contre un État dont les contrôles, réalisés directement ou par délégation, se seraient révélés défectueux, devrait être également juridiquement possible.

Caractéristique de la responsabilité dans le cadre de la CLC 1992 en fonction des opérateurs et des fautes commises

	Sans faute	Faute simple	Faute « inexcusable »
Armateur	Responsabilité : - limitée - canalisée	Responsabilité : - limitée - canalisée	Responsabilité : - illimitée - canalisée
Affréteur	Absence de responsabilité	Responsabilité contractuelle (mise en jeu uniquement par l'armateur)	Responsabilité : - illimitée - recours possible des victimes
Autres (ex : société de classification, chantier naval)	Absence de responsabilité	Responsabilité : - illimitée - recours possible des victimes	Responsabilité : - illimitée - recours possible des victimes

E. UNE RESPONSABILITÉ OBLIGATOIREMENT ASSURÉE

Tout propriétaire d'un navire-citerne, immatriculé dans un État contractant ou touchant un port ou une installation terminale d'un État contractant, transportant une cargaison de plus de 2000 tonnes d'hydrocarbures persistants, doit obligatoirement souscrire une assurance ou une garantie financière couvrant sa responsabilité civile pour dommage par pollution.

Il doit être en possession d'un certificat d'assurance ou de garantie financière, délivré ou visé par l'État du pavillon, si ce dernier est partie à la convention ou, si tel n'est pas le cas, par tout État partie à la convention. Toutefois, l'Etat qui vise le certificat d'assurance ne garantit pas la solvabilité de l'assureur, à l'inverse de ce qui est prévu par la convention de 1962 sur la réparation des dommages causés par les navires nucléaires.

La convention prévoit expressément que toute **demande en réparation peut être formée directement contre l'assureur du propriétaire**, contrairement au principe « *pay to be paid* », en vertu duquel ne sont remboursées par l'assureur que les sommes déboursées par l'assuré. Cette action directe contre l'assureur représente un réel intérêt pour les victimes qui ont ainsi la certitude d'être indemnisées à hauteur du plafond de responsabilité.

En pratique, la responsabilité civile des propriétaires est couverte, le plus généralement, par des mutuelles d'armateurs, les clubs P & I¹.

F. UNE RESPONSABILITÉ MISE EN JEU DEVANT LES TRIBUNAUX DE L'ÉTAT DU LIEU DU DOMMAGE

Les actions en réparation relevant de la convention de 1992 ne peuvent être introduites que devant les tribunaux de l'État partie à la convention sur le territoire duquel l'événement ayant causé le dommage est survenu.

Chaque État partie à la convention s'engage à reconnaître les décisions judiciaires rendues en application de celle-ci dans un autre État partie.

Les actions doivent être intentées dans un délai de trois ans après la survenance du dommage et, en tout état de cause, dans un délai de 6 ans après la survenance de l'événement.

¹ *Protection and indemnity*

G. UNE RESPONSABILITÉ MISE EN JEU EXCLUSIVEMENT SUR LA BASE DE LA CONVENTION

Aucune demande de réparation de dommage par pollution ne peut être formée contre le propriétaire, ou les autres opérateurs visés par la convention CLC, autrement que sur la base de cette convention.

III. LE FONDS INTERNATIONAL D'INDEMNISATION POUR LES DOMMAGES DUS À LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES (FIPOL).

L'appellation de FIPOL regroupe en fait deux fonds, le FIPOL 1971, qui reste régi par les règles posées par la convention de 1971, et le FIPOL 1992, mis en place en 1996 après l'entrée en vigueur de la convention de 1992 sur le Fonds. Ces fonds sont des organismes intergouvernementaux dotés d'un secrétariat commun dirigé par un administrateur et comprenant 25 personnes, dont le siège est à Londres.

Financés par des contributions sur le pétrole reçu par voie maritime, ils ont pour fonction d'indemniser les victimes d'une pollution par hydrocarbure, en complément des indemnisations pouvant être obtenues respectivement aux termes des conventions de 1969 et de 1992 sur la responsabilité.

Chaque fonds est doté d'une Assemblée composée des représentants de tous les États membres et d'un comité exécutif de quinze membres élus par l'Assemblée. Un Français, M. Charles Coppolani, a longtemps présidé le comité exécutif du Fonds de 1971 avant d'être président, jusqu'en octobre 1999, de l'Assemblée du Fonds de 1992.

Le FIPOL, financé par l'industrie pétrolière, est donc géré par les États, au bénéfice des victimes de la pollution par les hydrocarbures, les compagnies pétrolières ne prenant elles-mêmes aucune part aux décisions.

A. UN CHAMP D'INTERVENTION COMPLÉMENTAIRE

Le FIPOL 92 intervient en complément de l'assureur du navire, lorsque le montant du dommage excède le montant de la réparation fixée par la

convention de 1992 sur la responsabilité. Il peut être également appelé en substitution du propriétaire du navire, si celui-ci et son assureur se révèlent insolvable, ou si le propriétaire peut invoquer une cause exonératoire de responsabilité.

Le FIPOL ne verse pas d'indemnité si le dommage résulte d'un acte de guerre, ou s'il ne peut pas être prouvé qu'il a pour origine un navire visé par la convention de 1992 sur la responsabilité. Sauf en ce qui concerne les mesures de sauvegarde, il est exonéré à raison de la faute intentionnelle ou de la négligence de la victime.

Les conditions de compétence des tribunaux et de délai de recours sont les mêmes que dans la convention sur la responsabilité.

B. UNE INDEMNISATION LIMITÉE À 1,2 MILLIARD DE FRANCS

Le montant maximal payable par le Fonds de 1992 pour un événement s'élève à 135 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), soit approximativement 1,2 milliard de francs ou 180 millions de dollars.

La somme effectivement versée par le propriétaire étant comprise dans ce montant, ce dernier représente la limite maximum d'indemnisation pouvant être versée dans le cadre des deux conventions de 1992.

Toutes les victimes sont placées sur un pied d'égalité. Si le plafond d'indemnisation est atteint, son montant est réparti, au marc le franc, entre les demandeurs, sur la base des créances établies.

Les victimes pourraient cependant obtenir un dédommagement plus important en faisant la preuve de la faute inexcusable ou intentionnelle du propriétaire, de l'affrèteur ou d'un autre opérateur visé par la convention sur la responsabilité. Une simple faute suffirait concernant les personnes non visées par la convention, tels les États, les sociétés de classification ou les chantiers navals. Encore faudrait-il que ces personnes ou leurs assureurs aient une surface financière suffisante.

La convention précise expressément que le FIPOL est subrogé dans les droits de la victime indemnisée par lui pour se retourner contre le propriétaire ou d'autres opérateurs susceptibles d'être considérés comme responsables du dommage aux termes de la convention sur la responsabilité.

C. UN FINANCEMENT PAR L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE GÉRÉ PAR LES ÉTATS

Le FIPOL est financé par les contributions perçues sur toute personne ayant reçu par voie maritime, dans un État partie à la convention et pendant une année civile donnée, une quantité minimale de 150 000 tonnes de pétrole brut ou de fuel-oil lourd.

Les États membres communiquent chaque année au FIPOL les coordonnées des personnes soumises à contribution. Il apparaît cependant que quelques États ne s'acquittent pas de cette obligation en temps voulu.

L'Assemblée du Fonds fixe chaque année le montant total des contributions nécessaires pour faire face aux indemnisations et aux dépenses administratives et en déduit la contribution due par tonne d'hydrocarbures reçue. Une partie de cette somme est mise en recouvrement pour le mois de février ou mars de l'année suivante, le solde étant facturé en cours d'année si nécessaire. Des fonds pour grosses demandes d'indemnisation sont constitués pour les accidents majeurs.

Le FIPOL récupère directement les sommes dues auprès de chaque contributeur. Il apparaît que le taux de recouvrement des cotisations est satisfaisant à partir du moment où les États ont établi leur déclaration (98%).

Le total des hydrocarbures donnant lieu à contribution s'est élevé pour l'année 1998 à 1,1 milliard de tonnes. L'État **le plus gros contributeur du Fonds de 1992 est le Japon** (23,73 % du total avec 262 millions de tonnes reçues en 1998). L'adhésion de cet État au Fonds n'avait d'ailleurs été rendue possible que grâce à une clause de la convention limitant au départ la contribution maximale en provenance d'un État membre à 27,5 % du total.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, les contributions au Fonds de 1992 provenant du Japon, de la République de Corée et de Singapour, basées sur les quantités d'hydrocarbures reçues en 1998, représentent à elles seules plus de 41% du total des contributions. Elles équilibrent ainsi les contributions provenant de l'ensemble des États membres de l'Union européenne qui représentent 44,53% du total, la part de la France s'élevant à 9,3%.

États principaux contributeurs au Fonds de 1992 pour l'année 1999

(Quantité d'hydrocarbures donnant lieu à contribution reçue en 1998)

État membre	Tonnes d'hydrocarbures	% du total
Japon	262 216 075	23,73
République de Corée	119 462 262	10,81
Pays-Bas	106 000 621	9,59
France	102 733 798	9,30
Royaume-Uni	79 861 625	7,23
Singapour	74 583 738	6,75
Allemagne	67 869 018	6,14
Espagne	62 896 817	5,69
Canada	46 266 818	4,19
Australie	30 597 745	2,77
Norvège	29 597 411	2,68
Grèce	21 930 311	1,99
Suède	20 919 612	1,89
Mexique	14 839 864	1,34

L'Italie, qui a ratifié la convention et deviendra membre effectif du Fonds de 1992 au mois de septembre 2000, sera son deuxième contributeur, ayant reçu 148 millions de tonnes d'hydrocarbures donnant lieu à contribution en 1998.

D. UNE DÉFINITION DU PRÉJUDICE INDEMNISABLE FIXÉE PAR LES ORGANES DÉLIBÉRANTS

Selon les termes de la convention, le FIPOL est appelé à indemniser les « dommages par pollution ». Les organes délibérants des Fonds de 1971 et de 1992 se sont attachés à définir la notion de dommage indemnisable et à fixer de manière uniforme d'un sinistre à l'autre des critères de recevabilité des demandes. En 1994, un groupe de travail, présidé par M. Charles Coppolani, avait procédé à un examen approfondi de ces critères de recevabilité dans le cadre de la convention de 1971. L'Assemblée du Fonds de 1992 a repris les mêmes critères. Chaque fonds a établi un manuel des demandes d'indemnisation présentant les procédures à suivre et les différents types de demandes recevables. Ces manuels recensent ainsi différents types de dommage indemnisables.

1. Les dommages aux biens

Les Fonds remboursent les frais de nettoyage des biens pollués : navires, engins de pêche. Si les biens ne peuvent être nettoyés, les Fonds financent le remplacement sous réserve d'une déduction pour usure normale.

2. Les mesures raisonnables de sauvegarde et les opérations de nettoyage à terre et en mer

Les mesures prises en mer pour éviter la pollution, tels la pose de barrages flottants, l'emploi de dispersants ou le pompage des nappes, ainsi que les opérations de nettoyage des endroits pollués sont remboursées par les Fonds sous réserve d'être raisonnables.

Les demandes d'indemnisation ne sont ainsi pas recevables lorsqu'on aurait pu prévoir que les mesures prises seraient inefficaces. Il n'est cependant pas nécessaire que les opérations aient été couronnées de succès, mais il doit y avoir une corrélation raisonnable entre les coûts encourus et les avantages escomptés. La prise en charge des dépenses par une autorité publique n'est pas en soi un gage du caractère raisonnable de la mesure.

S'agissant du nettoyage des plages, il a été observé que 80% de la pollution peut en règle générale être nettoyée avec 20% de l'effort. Il est en effet plus facile d'enlever les grosses accumulations de pétrole sur les plages que de nettoyer les rochers ou d'éliminer les dernières traces d'hydrocarbure sur le sable. Certaines opérations peuvent être jugées non raisonnables à partir du moment où l'atteinte à l'environnement devient supérieure au bénéfice escompté du nettoyage ainsi que dans le cas où des moyens disproportionnés seraient mis en œuvre pour un bénéfice très peu important.

S'agissant des opérations **d'assistance en mer**, un partage est établi entre les opérations ayant pour but de sauver le navire et celles ayant pour objet de prévenir une pollution, seules ces dernières étant prises en compte par les Fonds.

Le FIPOL accepte de prendre en charge une partie raisonnable des **coûts fixes** encourus par les autorités publiques, sous réserve qu'ils correspondent strictement à la durée des travaux de nettoyage et de lutte contre la pollution.

Sont également pris en compte les frais raisonnables **d'évacuation des matières collectées** lors des opérations de nettoyage. Les **dépenses**

d'études ne sont admises par le FIPOL que si elles sont directement en relation avec les opérations de nettoyage ou avec des travaux de restauration de l'environnement.

Le FIPOL accepte en outre de financer des **campagnes de promotion** permettant de limiter les effets de la pollution sur le secteur du tourisme, dans la mesure où elles sont raisonnables et ciblées.

3. Le préjudice économique : préjudice consécutif et préjudice économique pur

Les Fonds indemnisent le manque à gagner subi par les propriétaires ou les exploitants de biens contaminés (bateau, engins de pêche) : le préjudice est alors qualifié de « **consécutif** ».

Les Fonds acceptent également, sous certaines conditions, d'indemniser le manque à gagner résultant de la pollution subi par des personnes n'ayant pas souffert directement de dommages à leurs biens, mais dont l'activité est stoppée ou entravée du fait de la pollution. Ce préjudice est qualifié de « **préjudice économique pur** ». Il peut s'agir de personnes :

- dont les moyens d'existence dépendent de la mer : pêcheurs, ramasseurs de coquillages, exploitants d'entreprises de transformation de poisson ;

- dont l'activité économique dépend du milieu pollué : hôteliers, restaurateurs ou plagistes ;

- qui ont subi des restrictions à l'usage de l'eau de mer : centrales électriques, installations de nettoyage de l'eau de mer.

Dans les pays de droit civil d'inspiration française, ce type de préjudice est facilement admis. Il n'en est pas de même dans les pays de tradition de *common law* anglo-saxonne. La position retenue par les Fonds opère une synthèse entre ces différentes conceptions juridiques : tout en restant prudente, elle ouvre un champ d'indemnisation relativement large au regard de la pratique juridique traditionnelle anglo-saxonne.

Les Fonds considèrent ainsi que le critère fondamental ouvrant droit à réparation est l'existence d'un **degré raisonnable de proximité** entre la contamination et la perte subie par le demandeur. Cette notion s'apparente à la notion de droit français du caractère direct du préjudice. La condition de proximité est établie en fonction des éléments suivants :

- la proximité géographique entre l'activité du demandeur et la contamination ;

- le degré de dépendance économique du demandeur par rapport à la ressource atteinte ;

- la possibilité pour le demandeur d'avoir d'autres sources d'approvisionnement ou d'autres perspectives commerciales ;

- le degré d'intégration de l'activité du demandeur dans l'économie de la zone touchée par la pollution.

C'est ainsi qu'après le sinistre du Sea Empress, des entreprises de transformation de poisson situées à plusieurs centaines de kilomètres de la zone polluée ont vu leur demande rejetée par le FIPOL.

Concernant le secteur du tourisme, le FIPOL fait la distinction entre les demandeurs qui vendent leurs biens ou services directement aux touristes et ceux qui ne commercent qu'avec des entreprises elles-mêmes en relation avec des touristes. Dans le cas du Sea Empress, le FIPOL a ainsi rejeté la demande d'une blanchisserie qui travaillait pour un hôtel dont la fréquentation avait chuté du fait de la pollution et avait en conséquence connu elle-même un important manque à gagner. Il a également rejeté la demande d'une entreprise locale produisant des cartes postales dans la mesure où elle les vendait, non pas directement aux touristes, mais à des magasins de détail.

Les juridictions anglaises ont toujours confirmé les décisions du FIPOL sur l'étendue du préjudice économique indemnisable. Il n'est pas certain que des juridictions françaises feraient de même, la culture juridique française étant beaucoup plus ouverte à l'indemnisation du préjudice économique pur.

4. Les dommages à l'environnement

Les Fonds refusent d'indemniser les dommages causés à des ressources naturelles qui ne sont pas exploitées, n'ont pas de propriétaire et ne donnent pas lieu à une perte économique quantifiable.

En 1980, l'Assemblée du Fonds de 1971 a adopté une résolution prévoyant que la détermination du montant de l'indemnisation « *ne doit pas être effectuée sur la base d'une quantification abstraite des dommages effectuée au moyen de modèles théoriques* ».

Est donc exclue la possibilité développée aux États-Unis d'obtenir une indemnisation par le biais des techniques dites de « l'évaluation contingente » tendant à chiffrer les atteintes à des biens non marchands à partir d'une estimation d'une valeur d'existence de ces biens.

Les Fonds acceptent cependant de prendre en compte **les mesures raisonnables de restauration de l'environnement**. La convention de 1992 précise en effet que « *les indemnités versées au titre de l'altération de l'environnement autres que le manque à gagner dû à cette altération seront limitées au coût des mesures raisonnables de remise en état qui ont été effectivement prises ou le seront* ».

Ainsi les dommages à l'environnement ne sont-ils pas indemnisés en tant que tels, seules étant indemnisées les pertes économiques résultant de ces dommages ainsi que les mesures de restauration effectivement entreprises.

Les Fonds ont décidé que les mesures prises devaient répondre aux critères suivants :

- être d'un coût raisonnable ;
- ne pas être d'un coût disproportionné par rapport aux résultats obtenus ou, à défaut, à ceux qui pouvaient raisonnablement être escomptés ;
- être appropriées et avoir une chance raisonnable de succès.

Toutefois, à ce jour, très peu de demandes relatives à la restauration de l'environnement ont fait l'objet d'une demande d'indemnisation au FIPOL. Il est donc difficile de prévoir la position du conseil exécutif.

S'agissant des mesures de restauration de la flore et de la faune, les experts de l'ITOPF (*International Tanker Owner Pollution Federation*) insistent en effet sur les capacités du milieu naturel marin, habitué à subir de multiples agressions, à se reconstituer de lui-même. Ils mettent en doute la capacité de l'homme à intervenir efficacement dans ce processus, dans la plupart des cas.

Le coût de réimplantation d'oiseaux marins en Bretagne pourrait ainsi être considéré comme non raisonnable, dans la mesure où rien n'obligerait ces oiseaux à rester sur place.

E. DES RÈGLEMENTS D'INDEMNISATION OPÉRÉS LE PLUS SOUVENT À L'AMIABLE

L'administrateur des Fonds est autorisé à régler lui-même les demandes d'indemnisation et à verser des indemnités en relation avec les sinistres n'excédant pas 2,5 millions de DTS (23 millions de francs). Pour les sinistres dépassant ce montant, les versements sont approuvés par le comité exécutif. Ce dernier donne cependant souvent mandat à l'administrateur dans certaines affaires pour régler les demandes ne posant pas de question de principe. Pour accélérer le versement des indemnités et atténuer les difficultés financières excessives des demandeurs, l'administrateur peut également être autorisé à effectuer des règlements provisoires dans la limite de certains montants.

Les Fonds coopèrent étroitement avec l'assureur du propriétaire, généralement un club P & I. Des expertises conjointes des dommages sont menées, de telle sorte qu'il n'y ait pas de contradiction entre les décisions prises dans le cadre de la convention sur la responsabilité et dans celui de la convention sur le Fonds. Les demandeurs n'ont à présenter leur demande qu'une seule fois.

Un expert local est parfois chargé de centraliser les demandes. Dans le cas de sinistres impliquant de nombreux demandeurs, un bureau conjoint d'indemnisation est ouvert sur les lieux du dommage pour faciliter le dépôt des demandes et leur instruction. Cela a été le cas, avant L'Erika, pour les sinistres de l' Aegean Sea (Espagne, 1992), du Braer (Îles Shetland, 1993), du Sea Empress (Pays de Galles, 1996), du Nakhodka (Japon, 1997) et du Nissos Amorgos (Venezuela, 1997).

Les dépenses engagées au titre de ces bureaux et des expertises conduites ne sont pas imputées sur le plafond d'indemnisation du FIPOL.

Les Fonds s'emploient à obtenir des règlements extra-judiciaires des demandes d'indemnisation. Sur une centaine de sinistres traités, seuls sept ont donné lieu à l'introduction d'actions en justice : Haven (Italie, 1991), Aegean Sea (Espagne 1992), Braer (Royaume-Uni, 1993), Keumdong n° 5, Sea Prince et Yuil n° 1 (République de Corée, respectivement 1993, 1995 et 1995) et Nissos Amorgos (Venezuela 1997). Encore faut-il préciser que même dans ces cas, à l'exception de l' Aegean Sea et du Nissos Amorgos, la majorité des demandes se sont réglées à l'amiable.

IV. LE RÔLE SPÉCIFIQUE DES CLUBS P & I ET DES AUTRES ASSUREURS

En pratique, les propriétaires de navires assurent le plus souvent leur responsabilité civile auprès de mutuelles d'armateurs, les clubs « P & I¹ ». Ces dernières années, certains groupes d'assurance, notamment, en France, Axa Global Risque, ont cependant commencé à commercialiser des assurances protection et indemnité à prime fixe.

Treize clubs P & I, assurant la responsabilité civile de 90 % du tonnage de la flotte mondiale et de presque 100% du tonnage en Europe, sont liés par un accord de mutualisation au sein du **groupe international des clubs P & I**.

Au terme de cet accord, le total des risques couverts pour un événement s'élève à 4,25 milliards de dollars. **Le risque pour pollution**, antérieurement couvert jusqu'à 500 millions de dollars, est assuré, depuis le 20 février 2000, jusqu'à hauteur d' **1 milliard de dollars**, dans les conditions suivantes :

- chaque club assume lui même les risques par événement jusqu'à un montant de 5 millions de dollars ;

- le groupe international prend le relais jusqu'à 30 millions de dollars ;

- au delà de 30 millions de dollars, le groupe souscrit des polices de réassurance auprès des LLOYD'S ou d'autres assurances.

En pratique, **le niveau de couverture à 1 milliard de dollars ne joue que rarement**. Il n'intervient que dans le cas de sinistres se produisant sur le territoire d'États non membres de la convention CLC 1992 sur la responsabilité civile ou si le propriétaire du navire se voit privé du droit de limiter sa responsabilité en cas de faute inexcusable ou intentionnelle. Mais dans ce dernier cas, cette couverture se révèle le plus souvent illusoire, le propriétaire pouvant se voir privé de son droit à indemnisation pour non respect des règles fixées dans le contrat d'assurance. Quoiqu'il en soit, l'action directe contre le club ne joue pas en dehors de l'application de la convention CLC ou au delà des limites de responsabilité définies par elle.

En tout état de cause, les coûts de réassurance, actuellement peu élevés, seraient appelés à augmenter considérablement si la limite de 1 milliard

¹ *Protection and indemnity*

de dollars était appelée à jouer plus souvent. Il pourrait alors devenir difficile pour les clubs de fournir la couverture demandée.

Les clubs sont également en relation étroite avec le marché de l'assurance maritime à but lucratif couvrant les risques corps et machines (dommages à la coque et aux moteurs) et facultés (dommages à la cargaison).

Le marché de l'assurance peut avoir une importance essentielle en matière de sécurité par l'adoption de politiques tarifaires et de sélection des risques. Des navires en mauvais état ne devraient pas pouvoir trouver d'assureur.

Pour déterminer l'état d'un navire avant d'accepter de l'assurer, de nombreux assureurs corps ainsi que les clubs P & I, ne se fient pas aux seuls contrôles des États du port, des États du pavillon et des sociétés de classification, procèdent eux-mêmes à des inspections à bord. Un sous comité des normes composé des membres de direction des clubs P & I du groupe international a ainsi développé une norme d'inspection commune à l'ensemble de ces clubs.

Le groupe international des clubs P & I s'est engagé en faveur d'une meilleure application des règles de sécurité des navires. La plupart des clubs participent ainsi à l'alimentation de la base de données Équasis et militent notamment pour l'application du code international de gestion de la sécurité mis en place dans le cadre de l'OMI, le code ISM¹. La certification ISM est d'ailleurs une des conditions imposées par les clubs pour donner leur couverture. Rien ne peut cependant empêcher un armateur exclu d'un club membre du groupe international de s'assurer par un autre biais.

Les assureurs n'ont pas tous en effet les mêmes exigences en matière de sécurité. Un assureur corps, entendu par la mission, a ainsi indiqué que son entreprise était amenée à refuser d'assurer 85% des navires qui lui étaient proposés. Ces derniers sont cependant en définitive admis en portefeuille par d'autres assureurs, peut-être moins scrupuleux, qui tendent à faire baisser le niveau général des primes et à fragiliser l'ensemble du marché de l'assurance.

Globalement, le marché de l'assurance maritime est estimé à 82 milliards de francs pour l'année 1999, se répartissant à 54% pour les cargaisons, 20% pour les corps et machines, 22% pour la responsabilité civile et 4% pour les plates-formes de forage. Il ne représente que 1% du chiffre d'affaire total de l'assurance. Il est nettement dominé par la Grande-Bretagne, la part de celle-ci (23%) tendant néanmoins à diminuer au bénéfice de pays comme la France, qui représente 7% du marché.

¹ *International safety management*

Les interactions entre les différents acteurs de l'indemnisation d'un accident survenu à un navire similaire à L'Erika, dans le cadre de l'application des conventions de 1992, peuvent être schématisées dans le tableau suivant :

Chaîne d'indemnisation en cas de naufrage d'un navire de type Erika

Objet	Payeur	Limite	Bénéficiaire
Perte du navire	Assureurs corps et machines	Valeur assurée	Armateur
Perte de cargaison responsabilité	Assureurs facultés Club P & I (pas d'action directe)	Valeur assurée Limite des conventions de 1924 et de 1976	Propriétaire de la cargaison Assureurs facultés
Pollution : Responsabilité de l'armateur	Club P & I (action directe) FIPOL	Limite de la CLC 92 (12 millions de \$ pour L'Erika) de 12 à 180 millions de \$	Tiers victimes Tiers victimes
Si faute inexcusable de l'armateur	Club P & I (pas d'action directe) Armateur	de 180 à 1 milliard de \$ (si le contrat est respecté) au delà de 1 milliard de \$	Tiers victimes Tiers victimes
Rapatriement de l'équipage	Club P & I	Limite de la police	Armateur
Assistance	Assureurs corps et club P & I	Limite de la police	Navires d'assistance

Les clubs P & I travaillent en étroite collaboration avec l'**ITOPF** (International Tanker Owner Pollution Federation).

Cet organisation à but non lucratif avait été constituée en 1968 pour administrer l'accord volontaire d'indemnisation propre au secteur du transport pétrolier, l'accord TOVALOP. Depuis 1975, elle a pour fonction principale de proposer son assistance technique en matière de déversement de pétrole. Ses experts sont ainsi intervenus à l'occasion de plus de 400 déversements dans quatre vingt pays. Avec le CEDRE, ils conseillent techniquement les autorités des États confrontés à la lutte contre une pollution et effectuent des expertises des dommages pour le compte des clubs P & I et du FIPOL. Ils sont le gage d'une harmonisation des conditions d'application des conventions d'un sinistre à l'autre.

Financée par les armateurs à travers les clubs P & I, l'ITOPF joue de plus un rôle général d'information, de formation et de conseil en matière de

pollution par les hydrocarbures et a un statut d'observateur auprès de l'OMI et du FIPOL.

Les clubs P & I travaillent également, comme on l'a vu plus haut, en étroite coopération avec le FIPOL avec lequel un mémorandum d'accord a été passé. Dans 90% des cas de déversement de pétrole, leur seule intervention a cependant été suffisante pour indemniser l'ensemble des victimes.

Ils sont de fervents partisans du régime international mis en place sous l'égide de l'OMI. Ils se sont en conséquence fortement opposés à l'introduction de mesures régionales, du type de celles adoptées par les États-Unis à travers l'*Oil Pollution Act* (OPA 90). Dans le cadre de cette réglementation spécifique, ils ont d'ailleurs refusé de se soumettre au recours direct des victimes, appliquant à leurs membres la règle « *pay to be paid* » contrairement à ce qu'ils font dans le cadre de la convention CLC.

V. LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DANS L'OIL POLLUTION ACT AMÉRICAIN (OPA 90)

L'*Oil Pollution Act* (OPA 90), adopté unilatéralement en 1990 par le congrès des États-Unis en réaction à la catastrophe de l'Exxon Valdez, contient, à côté de mesures de nature à améliorer la sécurité des navires, d'importantes dispositions en matière de responsabilité et d'indemnisation concernant les dommages par pollution provenant tant des navires pétroliers que des soutes des navires non pétroliers, des plates-formes pétrolière onshore et offshore ou des réseaux de pipelines.

S'agissant des navires pétroliers, les principes de base de l'*Oil Pollution Act* ne sont pas très différents de ceux des conventions de l'OMI sur la responsabilité et le Fonds auxquelles les États-Unis n'ont jamais été partie.

A. UNE RESPONSABILITÉ OBJECTIVE DU PROPRIÉTAIRE SOUMISE À LIMITATION

Tout comme ces conventions internationales, l'OPA instaure un système de responsabilité objective du propriétaire dans la limite d'un plafond déterminé en fonction du tonnage du navire. Sont néanmoins solidairement responsables avec le propriétaire, l'armateur ou l'affréteur coque nue du navire.

Contrairement à une idée répandue, le montant de la responsabilité du propriétaire n'est donc pas illimité dans l'OPA.

Il est cependant deux à trois fois plus élevé en moyenne que celui prévu par la convention CLC, du moins s'agissant de navires de plus de 3000 tonneaux (1200 dollars par tonneau avec un seuil minimum de 2 millions de dollars jusqu'à 3000 tonneaux et de 10 millions de dollars au delà). Il semble en outre que les conditions dans lesquelles le propriétaire peut se voir privé du droit de limiter sa responsabilité soient plus sévères que celles prévues dans la convention CLC : à côté de la faute lourde de la personne responsable, le texte vise en effet la violation d'un règlement de sécurité ainsi que le fait de ne pas avoir notifié un sinistre à l'administration ou d'avoir refusé de coopérer avec l'administration fédérale ou de suivre les instructions des autorités compétentes.

Par ailleurs, l'OPA prévoit que doivent être versés, au delà de la limite de responsabilité, des **intérêts** commençant à courir dans un délai de trente jours à compter de la demande d'indemnisation.

Un **certificat de responsabilité financière** (COFR) est obligatoire pour tous les navires de plus de 300 tonneaux. Ce certificat est délivré par les coast guards au vu de la présentation d'une garantie couvrant la limite de responsabilité correspondant au tonnage du navire. Les victimes peuvent intenter un recours direct contre la personne dont émane la garantie. Les clubs P & I refusant d'accepter l'action directe mettent leurs clients dans l'obligation de recourir à un autre garant, souvent un établissement financier.

B. UN FONDS FÉDÉRAL D'INDEMNISATION COMPLÉMENTAIRE À HAUTEUR DE 1 MILLIARD DE DOLLARS

Un fonds fédéral d'indemnisation de la pollution verse des indemnités jusqu'à un montant de 1 milliard de dollars par événement, non compris le montant de la responsabilité du propriétaire auquel il vient s'ajouter. Une taxe assise sur le pétrole importé est perçue en tant que de besoin par l'État fédéral pour tenir le fonds alimenté à hauteur de ce montant.

C. UNE RÉPARATION POUSSÉE DE L'ATTEINTE AUX RESSOURCES NATURELLES

L'*Oil Pollution Act* prévoit en outre de façon détaillée la réparation de l'atteinte aux ressources naturelles. Le fonds fédéral d'indemnisation peut consacrer jusqu'à 500 millions de dollars à ce titre. Cette réparation ne peut être demandée que par l'administration fédérale, un État, une tribu indienne ou un État étranger.

Elle couvre tant le coût de la restauration ou du remplacement des ressources que la perte d'usage de celles-ci pendant la restauration et une évaluation raisonnable du préjudice selon des méthodes réglementées au niveau fédéral.

L'administration responsable, la NOAA¹, a mis au point une méthode d'évaluation, dite méthode d'évaluation contingente, permettant d'attribuer une valeur d'existence à des biens non marchands à partir de sondages effectués dans la population. Cette méthode a fait l'objet de contestations, mais elle a été validée par la justice comme « fiable et valable ». Elle implique néanmoins des frais d'expertise très élevés s'imputant sur le montant des sommes perçues par les victimes. C'est la raison pour laquelle la NOAA tend désormais à privilégier les opérations de restauration de l'environnement quand elles sont possibles.

D. L'APPLICATION CONCURRENTE DE LA LÉGISLATION DES ÉTATS

Le titre III de l'OPA exprime le « sentiment » du Congrès des États-Unis qu'il est dans l'intérêt des États-Unis de participer à un régime international de responsabilité et d'indemnisation de la pollution marine qui serait au moins aussi efficace que les lois des États et de l'administration fédérale quand à la prévention des catastrophes et à l'indemnisation intégrale des victimes.

Il semble que la non ratification des conventions de 1969 et de 1971 de l'OMI par les États-Unis ait cependant été autant due à la volonté d'adopter un régime plus efficace que de préserver la possibilité pour les États américains d'appliquer leur propre législation, ce qui n'aurait plus été possible en cas d'adhésion à un système international. Les États peuvent donc garder leur régime juridique spécifique à côté de l'*Oil Pollution Act*.

¹ *National Oceanic and Atmospheric Administration*

L'État d'Alaska par exemple impose ainsi une **responsabilité sans limite**, y compris sur le **propriétaire de la cargaison**.

L'interaction des règles de l'OPA avec la législation des États est source d'une grande complexité juridique et d'une incertitude sur le droit applicable.

**Comparaisons des Systèmes de responsabilité entre
les conventions de 1992 et le système de l'OPA 90
(pour déversements provenant de navires pétroliers)**

	OPA 90	Conventions de 1992
Personne responsable	Propriétaire Armateur Affréteur coque nue	Propriétaire
Type de responsabilité	Responsabilité sans faute	Responsabilité sans faute
Exonération	Force majeure ; acte de guerre ; sabotage action de la victime A condition que le sinistre ait été notifié aux autorités et que toute coopération demandée par elles ait été fournie.	Acte de guerre ; catastrophe naturelle ; sabotage ; négligence des autorités publiques ; action de la victime
Limitation	1200 \$ par tonneau	Entre 4 et 80 millions de \$
	Avec un minimum de 2 millions de \$ jusqu'à 3000 tonneaux et de 10 millions de \$ au delà. (non compris d'éventuels intérêts) (Soit, environ 24 millions de \$ pour L'Erika)	environ 4 millions de \$ jusqu'à 5000 tonneaux puis 563\$ par tonneau avec un maximum de 80 millions de \$ à partir de 140 000 tonneaux Soit, environ 12 millions de \$ pour L'Erika
Perte du droit à limitation	Faute lourde ; violation d'un règlement de sécurité ; non notification du sinistre ou non coopération avec les autorités	Faute inexcusable ou intentionnelle
Fonds d'indemnisation complémentaire	Oil Pollution Liability Trust Fund, fond fédéral alimenté par une taxation sur le pétrole importé	Fonds intergouvernemental (FIPOL) alimenté par des contributions sur le pétrole reçu
Limites du fonds	1 milliard de dollars (en sus de la responsabilité du propriétaire) avec 500 millions maximum pour préjudice écologique	180 millions de dollars (y compris la responsabilité du propriétaire)
Garantie financière	Certificat de couverture financière (COFR)	Certificat d'Assurance ou de garantie financière

Les principales différences entre l'*Oil Pollution Act* et les conventions de l'OMI résident donc à la fois dans le **montant plus élevé des plafonds d'indemnisation** prévues par le premier et dans la **prise en compte plus poussée de l'indemnisation des atteintes aux ressources naturelles**.

CHAPITRE II :
L'INDEMNISATION DU SINISTRE DE L'ERIKA :
UNE PROCÉDURE RALENTIE
PAR L'INCERTITUDE SUR L'AMPLEUR DES DOMMAGES

I. UNE INCERTITUDE SUR L'AMPLEUR DES DOMMAGES

Il est encore trop tôt pour dresser le bilan du coût économique et financier du naufrage de L'Erika. Celui-ci ayant, en effet, touché l'économie de quatre régions françaises dans lesquelles le tourisme joue un rôle essentiel, il ne sera possible d'en déterminer l'importance qu'après l'été. Quant aux dommages à l'environnement, passées les images-chocs montrant des oiseaux mazoutés -64.000 ont été recensés par la Ligue pour la protection des oiseaux-, il est tout aussi difficilement estimable faute d'un inventaire précis des ressources existantes avant la marée noire.

Le déversement de pétrole dans l'Atlantique survenu à quatre-vingt kilomètres des côtes françaises a eu une incidence -directe ou indirecte- sur près de quatre cents kilomètres de rivages. Certes, toutes les plages des départements touchés n'ont pas été souillées, -loin de là-. Cependant, à coté de la pollution par les hydrocarbures, les régions en cause ont été atteintes par les conséquences de ce qu'il faut bien appeler une forme de « pollution médiatique », donnant à penser que tout le littoral Atlantique, jusqu'aux Pyrénées au sud et jusqu'à Brest au Nord était irrémédiablement atteint.

Le préjudice le plus aisément chiffrable semble être le préjudice économique, en général et celui occasionné au tourisme, en particulier. Pourtant même en cette matière, il convient de rester prudent. En effet, à l'heure où paraît ce rapport, il apparaît illusoire de vouloir dresser le bilan d'une **saison touristique** risquant d'être perturbée même si la plupart des plages sont aujourd'hui propres, la saison n'étant au surplus pas encore achevée. Selon le témoignage de plusieurs maires, **les réservations ont d'ores et déjà chu de 30 %** dans nombre de stations balnéaires. Le résultat final de la

saison sera fonction de l'interaction de plusieurs facteurs tels que la climatologie et l'ensoleillement, l'évolution du cours des devises (et spécialement de celui de la livre britannique, qui n'appartient pas à l'Euro) ou encore l'effet des campagnes de promotion publicitaire destinées à contrebalancer l'impact de la marée noire.

Dès lors, risquer une approximation semble parfaitement illusoire. Tout au plus peut-on rappeler que le chiffre d'affaires total de l'activité touristique mesuré à partir de la consommation intérieure touristique a atteint, pour la Bretagne et les Pays-de-la-Loire, près de cinquante trois milliards de francs en 1997, soit un cinquième du total national. Il se répartissait comme suit :

**CHIFFRE D'AFFAIRES DU TOURISME EN 1997
DANS LES RÉGIONS CONCERNÉES**

(en milliards de francs)

Bretagne	29,1
Pays de la Loire	23,8
Reste de la France	432,8
TOTAL	485,7

Sur ce chiffre d'affaires total, les experts s'accordent à penser qu'environ quinze milliards de francs correspondrait au chiffre d'affaires dans la partie littorale des départements directement atteints par la marée noire. Ainsi, une variation d'un dixième du chiffres d'affaires touristique dépasserait-elle très largement le montant du FIPOL. Ces chiffres donnent un ordre de grandeur sur les masses financières susceptibles d'être affectées par l'effet de la catastrophe, et partant, incitent à une prudence dont le présent rapport ne se départira pas.

Afin de dresser une méthodologie d'évaluation, le gouvernement a d'ailleurs demandé à l'Inspection des Finances de réaliser, en liaison avec l'Observatoire national du tourisme, une étude sur les modalités d'estimation des conséquences du naufrage de L'Erika.

A côté du tourisme, le **reste de l'activité économique** qui gravite autour de l'océan a d'ores et déjà subi quatre types de préjudices :

- des préjudices directs aux biens (les matériels de pêche, les navires, le matériel d'exploitation étant souillés) ;

– des préjudices indirects résultant de la réduction d’activité ou de l’inactivité (la pêche à pied a, par exemple, été interdite dans plusieurs zones), ou au ralentissement de l’activité (comme tel a été le cas pour la petite pêche) ;

– des pertes d’exploitation analogues à celles subies par la profession conchylicole (qui avoisinaient au moins 15 millions de francs fin janvier dans le Morbihan).

En outre, l’opinion publique a retenu le fait que quatre régions touristiques ont été victimes, à un titre ou à un autre, de la catastrophe. Leur **image a donc été fortement atteinte**. Même dans des zones épargnées par le fuel lourd, les commerçants ont vu leur activité se restreindre sous l’effet de messages alarmistes et généralisateurs.

II. LE RÔLE DU BUREAU D’INDEMNISATION DE LORIENT

La procédure d’indemnisation en cours dans le cadre des conventions de 1992 implique la collaboration du FIPOL et du club P & I assurant la responsabilité du propriétaire de L’Erika, à savoir le Steamship Mutual Underwriting Association.

Au lendemain du sinistre, le club et le FIPOL ont chargé trois courtiers maritimes de Brest¹ de surveiller l’étendue de la pollution et de suivre les opérations de dépollution des côtes.

Compte tenu du grand nombre de demandes d’indemnisation pouvant être attendues, le club P & I et le FIPOL ont décidé l’ouverture d’un bureau local à Lorient, ville relativement centrale par rapport aux zones sinistrées.

La constitution de ce bureau a été confiée aux trois courtiers précités associés à M. Merri Jacquemin, courtier maritime à Lorient, au sein de la société à responsabilité limitée Echo, créée à cet effet.

Ce bureau a ouvert ses portes le 12 janvier 2000. Les populations en ont immédiatement été informées.

Ce bureau n’a aucun pouvoir décisionnel : il n’a pour mission ni de se prononcer sur la recevabilité des demandes, ni de réaliser une quelconque expertise ou de fixer le montant de l’indemnisation.

¹ MM. Caradec, Elain et Morice

Il a pour objet d'effectuer l'interface entre les demandeurs d'indemnisation d'une part, et le club et le FIPOL, d'autre part, qui sont les véritables décideurs.

Ce bureau est donc chargé d'accueillir et de renseigner les victimes de la pollution, de collecter les demandes d'indemnisation et d'aider les demandeurs à constituer leur dossier. Il vérifie que toutes les pièces justificatives ont bien été fournies. Il transmet à fin d'évaluation les demandes aux experts choisis par le club et le FIPOL. L'évaluation effectuée, il transmet le dossier au club et au FIPOL. A la réception des décisions de ces derniers, il en informe les demandeurs, obtient leur accord sur le montant d'indemnisation approuvé et leur verse les fonds à partir d'un compte alimenté à cet effet.

Outre M. Merri Jacquemin, ce bureau d'indemnisation comprend quatre personnes travaillant sur place et une personne effectuant des permanences à l'attention du public en divers endroits de la côte.

Une dizaine d'experts évaluent le coût des opérations de nettoyage sur la côte et le montant des demandes d'indemnisation présentées. Un cabinet spécialisé dans la pêche, et un cabinet spécialisé dans le tourisme apportent leur concours. Le travail de ces experts locaux est supervisé par les experts de l'ITOPF. De un à six experts de cet organisme ont en effet été présents en permanence sur la côte jusqu'au 15 avril, date à partir de laquelle leur présence est devenue intermittente. L'intervention de l'ITOPF est un gage d'uniformité des pratiques dans l'ensemble des sinistres intervenus dans le monde entier.

Force est de constater que ce bureau, et par là même le FIPOL, souffre d'une mauvaise image parmi les victimes du sinistre. Plusieurs facteurs y ont contribué :

- au départ, le bureau a dû se mettre en place. Il a fallu installer les locaux, recruter le personnel et traduire les formulaires de réclamation. Il a fallu également mettre au point une méthodologie d'évaluation du dommage pour les pêcheurs à pied, dont l'activité est très spécifique ;

- les demandes, peu nombreuses au départ, ont eu tendance à affluer en même temps, ce qui a généré un certain délai d'examen ;

- nombre de demandes ont été rejetées ou fortement minorées faute d'être suffisamment étayées, dans l'attente d'informations complémentaires. Il apparaît que les demandeurs ne font pas toujours la différence entre l'indemnisation d'un préjudice dûment justifié et l'octroi d'une aide financière. L'action du bureau d'indemnisation a donc souvent été jugée en conséquence excessivement tatillonne et bureaucratique ;

- les demandeurs ne comprennent pas que les décisions soient prises à Londres et certains sont persuadés à tort que la société Echo fait fructifier les fonds du club et du FIPOL au détriment d'une indemnisation rapide des victimes du sinistre.

Les premiers chèques d'indemnisation ont cependant été remis aux victimes dès le 21 février 2000, soit deux mois après l'arrivée des premières nappes de pétrole sur les côtes. L'instruction des demandes se révèle maintenant être plus rapide. Elle continue néanmoins à souffrir du manque de pièces justificatives fournies à l'appui des demandes.

En tout état de cause, les paiements définitifs ne pourront pas intervenir tant qu'une estimation plus précise de l'ensemble des dommages ne sera pas établie, s'agissant particulièrement du domaine du tourisme. Dans la mesure où chaque demandeur doit être traité de la même façon, l'assureur et le Fonds ne peuvent pas autoriser des paiements définitifs de peur de dépasser la somme de 1,2 milliard de francs constituant la limite maximum d'indemnisation disponible. De nouvelles demandes pourront en outre intervenir tant que le délai de prescription de 3 ans après la survenance du dommage ne sera pas écoulé.

III.LA CONSTITUTION DU FONDS DE LIMITATION PAR LE PROPRIÉTAIRE

Ainsi que l'impose la convention CLC 1992, le propriétaire a constitué un fond de limitation représentant le montant de sa responsabilité. Il a choisi de déposer ce fonds auprès du tribunal de commerce de Nantes, qui en a fixé le montant, au mois de mars 2000, à exactement 84 247 733 FF.

La constitution de ce fonds aurait pu exonérer le club assurant le propriétaire d'effectuer lui-même des paiements en lui permettant de s'en remettre au liquidateur chargé d'assurer la répartition du fonds entre les créanciers. Le club a cependant décidé de procéder lui-même directement à des paiements. Il se trouve donc subrogé aux créanciers indemnisés à l'égard du fonds de limitation.

A l'occasion de cette procédure, les dispositions **de la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 et de son décret d'application n° 67-967 du 27 octobre 1967** normalement destinées à être appliquées en matière de créances maritimes sont apparues inadaptées à la situation créée par la constitution du fonds de limitation de responsabilité en matière de pollution par hydrocarbures.

Le liquidateur nommé par le tribunal, appliquant les prescriptions de l'article 72 du décret de 1967, a ainsi publié dans la presse un communiqué invitant les créanciers à se faire connaître dans le délai de 30 jours. Or, les conventions 1992 autorisent les réclamations dans un délai de trois ans après la survenance du dommage sans que puisse être dépassé un délai de six ans après l'événement.

Il conviendrait de modifier le décret de 1967 pour tenir compte de la convention CLC 1992. L'Association Française de Droit Maritime (AFDM) estime en outre que devraient être précisés d'autres points posant problème, y compris concernant le droit commun des créances maritimes. Devraient notamment être déterminés le lieu et le moment où un fonds de limitation doit être constitué ainsi que le juge compétent pour statuer sur les diverses contestations, qu'elles soient relatives au droit du propriétaire de limiter sa responsabilité, au montant du fonds ou à sa répartition. Des incertitudes subsistent en effet à l'heure actuelle sur le partage des compétences entre le juge du fond et le juge des référés et les textes n'indiquent pas si la juridiction compétente sur le fond est le tribunal de commerce ou le tribunal de grande instance.

Les conditions de répartition du fonds de limitation par le liquidateur devraient également tenir compte de la collaboration qui, en pratique, doit s'instaurer avec le FIPOL quant au critère de recevabilité des demandes, dans la mesure où ce dernier est appelé à prendre le relais, une fois le fonds de limitation épuisé.

IV. LES DÉCISIONS D'ATTENTE PRISES PAR LE FIPOL

Lors de sa session du 15 février 2000, le comité exécutif du FIPOL 1992 a autorisé l'administrateur à approuver le règlement des demandes d'indemnisation pour autant qu'il ne pose pas de questions de principe non encore tranchées.

Lors de sa session d'Avril 2000, le comité exécutif du Fonds, en accord avec le gouvernement français, a noté qu'il n'était pas encore possible de faire une estimation des pertes subies dans le secteur de la pêche, certaines interdictions n'ayant pas été levées. Il a observé également qu'il était tout à fait impossible d'évaluer l'ampleur du préjudice subi dans le secteur du tourisme, puisque la saison n'avait pas commencé.

Compte tenu de cette incertitude, le comité exécutif a décidé de n'autoriser dans l'immédiat l'administrateur qu'à approuver des évaluations au

vu des rapports d'expertise pour permettre au club P & I d'effectuer des paiements.

Il a décidé de se réunir le 5 juillet 2000 pour faire le point de la situation, considérant, qu'à cette date, l'incidence du sinistre sur le secteur de la pêche pourrait être évaluée et qu'il devrait être possible d'estimer son impact sur le secteur du tourisme. Il est vraisemblable que le comité exécutif fixera à cette date le pourcentage de chaque demande approuvée qui sera susceptible d'être mis en versement.

L'assemblée du Fonds a décidé, lors de sa session tenue en avril 2000, de lever spécialement aux fins d'indemniser le sinistre de L'Erika une somme de 40 millions de livres exigible au premier septembre 2000, soit environ 420 millions de francs français.

L'assureur de L'Erika s'est déclaré prêt à continuer d'effectuer des paiements provisoires d'urgence lorsque les circonstances le justifieraient.

V. UN FAIBLE MONTANT D'INDEMNISATION DISTRIBUÉ

A la date du 14 juin 2000, le bureau d'indemnisation de Lorient avait reçu **1099 demandes initiales** et 427 demandes complémentaires provenant des mêmes personnes, pour un montant total d'environ 120 millions de francs. A la même date, le club P & I avait, avec l'approbation du FIPOL, effectué **287 paiements provisoires** pour un montant total d'environ **7 millions de francs** et avait **autorisé au total** le paiement de **8,7 millions de francs** compte tenu de 1,6 millions de francs non encore versés. Les demandes ont été classées en huit catégories ainsi qu'il ressort des tableaux ci-dessous.

Situation des demandes d'indemnisation au 14 juin 2000

Demandes d'indemnisation

Nature	Nombre de demandes		Valeur (au 5 juin)	Lettres d'intention
	Initiales	Compléments		
Dommage aux biens	213	0	18 845 657 F	2
Opérations de nettoyage	37	10	11 802 259 F	2
Aquaculture et conchyliculture	389	138	36 351 317 F	1
Gisements de coquillages	179	169	19 761 462 F	1
Pêche	176	76	12 402 917 F	4
Tourisme	50	27	11 662 778 F	1 378
Transformation de poisson	12	0	2 713 224 F	23
Divers	43	7	3 971 409 F	963
Total	1 099	427	117 511 023 F	2 374

Paiements effectués ou autorisés

Nature	Paiements effectués		Autorisés non payés	
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur
Dommage aux biens	19	673 655 F	89	538 174 F
Opérations de nettoyage	0	0	0	0 F
Aquaculture et conchyliculture	50	2 226 380 F	64	887 317 F
Gisements de coquillages	153	1 388 451 F	15	45 456 F
Pêche	53	1 782 535 F	16	206 391 F
Tourisme	11	935 632 F	1	903 F
Transformation de poisson	0	0 F	1	2 186 F
Divers	1	30 715 F	0	0 F
Total	287	7 037 368 F	186	1 680 427

Dans un premier temps, les paiements ont été pris en charge par le club à 100% du préjudice estimé par les experts, souvent nettement inférieur à la demande initiale. Aucun pourcentage d'indemnisation n'ayant encore été défini, le club a procédé principalement à des paiements d'urgence pour des demandes renouvelables de mois en mois.

Toutefois, à partir du 1^{er} juin 2000, le club a pris la décision d'étendre les paiements à toutes les demandes approuvées, qu'elles soient d'urgence ou non. Il limitera cependant les règlements à hauteur de 50% des montants approuvés.

VI. L'INCERTITUDE SUR LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINES DEMANDES

A côté des demandes considérées comme non suffisamment étayées, les experts du club et du FIPOL ont émis des réserves sur différents types de dépenses, jugées par eux non raisonnables. Les décisions reviendront en tout état de cause au club et au FIPOL.

Toute demande d'indemnisation non admise peut faire l'objet d'un réexamen après production de justifications supplémentaires.

Les **opérations de pompage** menées par les navires étrangers dans le cadre de la coopération européenne ont semblé non raisonnables à l'expert de l'ITOPF. Celui-ci a en effet estimé que l'arrivée tardive des navires après dislocation de la nappe, ajoutée aux mauvaises conditions météorologiques et à la nature particulièrement visqueuse du produit, ne permettrait pas de récupérer d'importantes quantités d'hydrocarbures, si bien que le pompage n'éviterait pas l'arrivée des nappes de produit polluant à la côte et ne serait donc de nature ni à limiter l'étendue de la pollution ni à influencer sensiblement sur la charge du nettoyage à terre. Les experts français du CEDRE, en revanche, estiment que tout ce qui pouvait être entrepris devait l'être et ils font ressortir que la quantité de 1200 tonnes de produit récupérée aurait généré un volume huit fois supérieur de déchets résultant du nettoyage des sites pollués.

Il appartiendra au FIPOL de prendre position et de trancher entre ces deux positions. Il convient toutefois d'espérer que le FIPOL prendra en considération le fait qu'il était impossible pour les autorités françaises de ne pas essayer de pomper le pétrole déversé en mer afin de limiter la pollution sur la côte.

Certaines **opérations de nettoyage** des plages ont également été jugées non raisonnables par les experts dépêchés sur le terrain car mettant en œuvre des moyens disproportionnés ou jugés trop agressifs pour l'environnement par rapport aux résultats escomptés. Le FIPOL n'a toutefois pas encore pris position.

Pour évaluer le **préjudice économique**, le FIPOL s'appuie sur les résultats des années antérieures. En matière de conchyliculture, par exemple, il aurait accepté de prendre en compte la moyenne des résultats des trois années antérieures. Ce mode d'évaluation n'est cependant pas pertinent pour les activités étant en phase de développement. Il ne permet en effet pas de prendre en compte les perspectives d'une entreprise, compte tenu des investissements réalisés et des évolutions passées. D'autres méthodes, telle que la comparaison avec des activités identiques, devraient pouvoir être prises en compte.

Le préjudice économique résultant de certaines **interdictions des autorités publiques**, telles des interdictions d'exploiter des marais salants, de pêcher ou de vendre des coquillages ainsi que les fermetures de plages, risque de n'être indemnisé que si ces interdictions sont jugées raisonnables par le FIPOL, après une analyse comparative des risques générés par l'exploitation des ressources touchées par la marée noire, et des risques existant dans des zones non touchées par elle.

La question se pose en outre de savoir si pourraient être indemnisés d'éventuels manques à gagner générés dans le Finistère nord ou la Charente-maritime, qui n'ont pas été directement touchés par la pollution, mais qui ont subi **une perte d'image par assimilation** avec les zones polluées voisines. Des campagnes de restauration de l'image de ces territoires ou de certaines de leurs activités pourraient-elle être financées par le FIPOL ?

VII. LES DIFFICULTÉS D'ARTICULATION AVEC LES FINANCEMENTS ATTRIBUÉS PAR L'ÉTAT

La procédure d'indemnisation par le FIPOL étant en grande partie freinée par l'incertitude sur l'ampleur des dommages, les communes comme les entreprises et les particuliers peuvent trouver une source de dédommagement plus rapide auprès de l'État. Celui-ci est ensuite fondé à demander au FIPOL le remboursement des sommes versées.

En tout état de cause, le gouvernement français **s'est engagé à ne pas faire valoir de créances à l'encontre du FIPOL** si le montant d'indemnisation disponible en vertu des conventions de 1992 devait être dépassé, s'agissant notamment des dépenses engagées dans le cadre du plan Polmar ou de la participation au financement de campagnes de promotion tendant à limiter l'impact du sinistre sur le secteur touristique.

Les créances du gouvernement français viendront donc en avant dernier lieu, prenant rang avant celles présentées par la société Total, qui, de son côté, participe au nettoyage des sites pollués, à l'élimination des déchets et au pompage du fuel resté dans les citernes de l'épave de L'Erika.

L'articulation entre les interventions de l'État et du FIPOL mériterait d'être clarifiée sur plusieurs points.

A. LES COÛTS DE NETTOYAGE DANS LE CADRE DU PLAN POLMAR

Au 14 juin 2000, le bureau d'indemnisation avait reçu 37 demandes provenant de communes au titre des opérations de nettoyage pour un montant d'environ 12 millions de francs. Ce faible nombre de demandes s'explique par le fait que les communes ont la possibilité de se faire rembourser par l'État leurs dépenses liées à lutte contre la pollution.

Dans le cadre du plan Polmar, l'État ne prend cependant en charge que les dépenses exceptionnelles des communes liées au nettoyage des côtes. Les communes doivent s'adresser au FIPOL pour obtenir le remboursement de leurs dépenses ordinaires, celui-ci indemnisant une partie des coûts fixes correspondant strictement à la durée du nettoyage. Serait ainsi pris en charge par le FIPOL l'intégralité de la rémunération du personnel communal directement chargé du nettoyage sur le terrain et, éventuellement, une partie de la rémunération des personnes les encadrant, ainsi que des personnels administratifs dont l'activité aurait été notablement accrue du fait de la pollution.

Il serait préférable que l'État accepte de modifier le plan Polmar et de prendre en charge, lui-même, dans le cadre de ce plan, les coûts fixes des communes pour éviter que celles-ci n'aient à effectuer plusieurs demandes. Il reviendrait ensuite à l'État d'obtenir un remboursement de la part du FIPOL.

L'évaluation des coûts fixes indemnifiables par le FIPOL donne en effet lieu à d'importantes controverses, d'une part, s'agissant de la durée d'utilisation du personnel communal sur le terrain, et, d'autre part, concernant l'évaluation du temps passé par le personnel non affecté directement à la lutte contre la pollution. Les communes ont du mal à présenter les justifications demandées par les experts du FIPOL.

B. LES RISQUES DE DIVERGENCE DANS L'ÉVALUATION DES PRÉJUDICES

L'État accorde des aides aux personnes connaissant des difficultés financières liées à la pollution. Pour les pêcheurs, par exemple, des avances sur des indemnisations par le FIPOL sont allouées par l'intermédiaire de l'Ofimer, l'État étant ensuite subrogé dans les droits des pêcheurs vis-à-vis du FIPOL.

Rien ne garantirait cependant que le FIPOL donnerait suite à la demande présentée par l'État s'il la jugeait insuffisamment étayée ou s'il récusait le mode de calcul du préjudice. Une harmonisation des méthodes d'évaluation du préjudice par le FIPOL et l'État apparaît donc nécessaire.

C. LES RISQUES DE DOUBLES DEMANDES D'INDEMNISATION

En outre, rien n'indique qu'une personne demandant une avance à l'État n'a pas également déposé une demande d'indemnisation auprès du FIPOL. Pour éviter cette situation, une collaboration est nécessaire entre l'État et le FIPOL. Le formulaire de demande d'indemnisation par le FIPOL comprend désormais une formule autorisant cet organisme à communiquer aux autorités le nom des personnes indemnisées par lui. Mais cette procédure d'information ne semble pas véritablement fonctionner.

VIII. LES ACTIONS JUDICIAIRES OUVERTES PARALLÈLEMENT

Outre l'action pénale ouverte devant le tribunal de grande instance de Paris, plusieurs victimes, dont les conseils généraux de Vendée et du Morbihan, ont entamé des actions devant les tribunaux civils soit pour établir les responsabilités et essayer d'obtenir des indemnisations au delà du montant du plafond du FIPOL, soit à fin d'expertise. Des actions sont ainsi actuellement ouvertes à Dunkerque, Nantes et les Sables-d'Olonne. De son côté, la société de classification Rina a assigné l'ensemble des protagonistes de l'affaire, y compris le FIPOL, devant une juridiction italienne pour faire déclarer qu'elle n'est pas responsable du sinistre.

Ces différentes actions judiciaires ne devraient pas, dans l'immédiat, avoir de conséquence sur la procédure d'indemnisation des victimes par le club et le FIPOL.

Plusieurs communes souhaitent par ailleurs faire requalifier le produit transporté par L'Erika comme déchet, aux termes du décret du 15 mai 1997, et donc, faire supporter à Total la charge de son élimination, en application de la loi du 15 juillet 1975.

Votre rapporteur tient à souligner que l'article premier de la loi de 1975 définit comme déchet : « *toute substance abandonnée ou que son détenteur destine à l'abandon* ».

On peut difficilement considérer la cargaison de L'Erika, quel qu'en soit le propriétaire, et même s'il s'agit d'un résidu de raffinage, comme devant être destinée « *à l'abandon par son détenteur* ». Il convient en effet de rappeler que le fuel lourd n° 2 se trouvant à bord de L'Erika sert à alimenter 50% des centrales italiennes et 10% des centrales françaises.

Au surplus, si on considère le détenteur comme étant le propriétaire du navire, toute action à son encontre ne peut être engagée que sur la base de la convention de 1992, à l'exclusion du droit interne.

Écarter l'application de la convention reviendrait à priver les victimes de la protection qu'elle apporte.

Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur le bien-fondé de ces procédures.

CHAPITRE III : UNE LOGIQUE D'INDEMNISATION EFFICACE, MAIS POUVANT ÊTRE AMÉLIORÉE

I. UN SYSTÈME D'INDEMNISATION ÉQUILIBRANT LES DIFFÉRENTS INTÉRÊTS EN PRÉSENCE

Le système mis au point a fait la preuve de son efficacité. Favorisant l'indemnisation effective des victimes, il constitue la mise en œuvre du principe « pollueur-payeur » dans un délicat équilibre entre les divers intérêts en présence : armateurs et affréteurs, pays européens et pays asiatiques, pays développés et pays sous-développés.

A. UN RÉGIME DONNANT PRIORITÉ À L'INDEMNISATION DES VICTIMES SUR LA RESPONSABILISATION

Une des principales qualités d'un système d'assurance est d'assurer une indemnisation rapide des victimes, sans qu'il soit nécessaire d'entamer des procédures longues et complexes pour déterminer les responsabilités.

Chacun s'accorde à reconnaître que les mécanismes mis en place par les conventions de 1992 répondent à cette exigence en **dissociant le droit à l'indemnisation de la détermination des responsabilités.**

Plusieurs facteurs détaillés plus haut apparaissent de nature à favoriser une indemnisation effective des victimes :

- dans le cadre de la convention sur la responsabilité, le **propriétaire** est facilement déterminé par simple consultation du Lloyd's register ;

- la mise en cause de la **responsabilité sans faute** du propriétaire **évite à la victime des procédures longues et coûteuses pour déterminer les responsabilités.** Cette dissociation du droit à indemnisation de la détermination des responsabilités, souvent critiquée, est en fait un avantage très important pour les victimes. Comme on l'a vu plus haut, elle ne représente

en aucun cas une immunité des autres opérateurs. Quant à la limitation du montant de la responsabilité du propriétaire, elle peut apparaître comme la contrepartie de la charge de la responsabilité objective encourue par celui-ci ;

- le principe du **recours direct contre l'assureur** ou le Fonds garantit au mieux l'indemnisation des victimes, y compris dans le cas où le propriétaire ne serait pas solvable ;

- le privilège de juridiction permet à la victime de plaider s'il y a lieu devant ses **propres juridictions** ;

- en cas de dommage important, la collaboration instituée entre les clubs P & I et le FIPOL facilite la procédure ;

- dans la grande majorité des sinistres, l'ensemble des demandes présentées au FIPOL a fait l'objet de **règlements extra judiciaires** dans un délai inférieur à deux ans, sans que les victimes aient à supporter des frais coûteux de procédure s'imputant sur les sommes effectivement reçues.

La comparaison entre les conditions de règlement du sinistre de l'Amoco Cadiz intervenu en 1978 et celui du Tanio, s'étant produit 2 ans plus tard, est à cet égard particulièrement démonstrative.

Dans le premier cas, l'affaire a été tranchée par la justice américaine en 1993, soit 15 ans après le sinistre, sans qu'aucune indemnité ne soit versée pendant ce laps de temps. Les dédommagements obtenus ont été assortis d'intérêts capitalisés très élevés, d'ailleurs obtenus en appel devant la Cour de Chicago, mais ils ont été grevés de frais de procédure extrêmement importants, représentant la quasi totalité de la somme de 130 millions de francs perçue par les communes et plus de 10% du milliard de francs perçu par l'État. Si ce dernier n'avait pas pris en charge les frais de procédure des communes, celles-ci n'auraient rien perçu à l'issue du procès.

Le sinistre du Tanio, survenu en 1980, a été en revanche traité entièrement dans le cadre des conventions de 1969 et 1971. Les premières indemnisations ont été accordées par l'assureur et le FIPOL quelques mois après le sinistre, la plus grande partie ayant été réglée dans un délai de deux ans, et l'affaire a été conclue dans son ensemble par une transaction intervenue entre le FIPOL, le propriétaire et l'État français, en janvier 1987.

B. UN PARTAGE DE LA CHARGE DE L'INDEMNISATION ENTRE LES ARMATEURS ET LES AFFRÉTEURS : LE RESPECT DU PRINCIPE « POLLUEUR-PAYEUR »

Contrairement à une idée répandue, les affréteurs n'échappent pas à la charge de l'indemnisation des dommages résultant de déversements d'hydrocarbures.

Le FIPOL, qui intervient au delà de la limite de responsabilité objective du propriétaire, est en effet financé par les contributions des seuls pétroliers. Or, son intervention se situe à un niveau beaucoup plus élevé que celui du montant de la responsabilité du propriétaire.

Dans une catastrophe comme celle de L'Erika, le plafond de 1,2 milliard de francs d'indemnisation serait ainsi réparti à hauteur de **7% pour les armateurs** à travers les clubs P & I (84 millions de francs) et de **93% pour les affréteurs**, à travers le FIPOL.

Le fonctionnement du système respecte donc bien le principe « **pollueur-payeur** » au niveau de l'industrie pétrolière.

Les armateurs répondent certes seuls des sinistres à l'égard des victimes dans la limite de leur responsabilité objective. Mais ils peuvent se retourner contre les affréteurs sur la base de la responsabilité contractuelle. En cas de faute inexcusable de l'affréteur, sa responsabilité peut d'ailleurs être mise directement en jeu par les victimes de manière illimitée.

Il convient d'observer en tout état de cause qu'il peut être **difficile de déterminer le propriétaire d'une cargaison** au moment même d'un accident et que, dans de nombreux cas, ce propriétaire **ne présente pas une importante surface financière**.

L'introduction d'une responsabilité objective de l'affréteur en concurrence avec celle du propriétaire, évoquée tant par le gouvernement français dans son mémorandum que par la Commission européenne, **semble en conséquence devoir être écartée**. Source de **complexité inutile**, une telle mesure serait en effet également économiquement anti-productive puisqu'elle conduirait les affréteurs à souscrire des assurances similaires à celles existantes pour les armateurs, **sans apporter la garantie aux victimes d'être mieux ou plus vite indemnisées**. Ce dédoublement de la responsabilité n'aurait d'ailleurs aucun sens sans un dédoublement des plafonds de responsabilité existants.

C. UNE SOLIDARITÉ ENTRE LES PAYS EUROPÉENS ET LES PAYS ASIATIQUES

Comme il a été indiqué plus haut, le plus gros contributeur au FIPOL 92 est le Japon (23,73% en 1999), les entreprises pétrolières japonaises, ajoutées à celles de la République de Corée et de Singapour versant à elles seules plus de 41% des contributions. Les entreprises des États membres de l'Union européenne contribuent au FIPOL pour plus de 44%, cette part étant cependant appelée à augmenter avec l'adhésion de l'Italie à l'automne 2000.

Financé tant par les pays européens que par les pays asiatiques, le FIPOL est intervenu dans des sinistres s'étant produit dans le monde entier.

Le FIPOL 1992, impliqué dans l'indemnisation d'une dizaine de sinistres, n'a pas encore versé de sommes très élevées. Au 31 décembre 1999, le FIPOL 1971 était, quand à lui, intervenu à l'occasion de 94 sinistres et avait payé 243 millions de livres d'indemnités (environ 2,5 milliards de francs) pour des événements intervenus dans le monde entier.

Si l'on considère les événements ayant donné lieu à une indemnisation par le FIPOL 1971 pour un montant dépassant 2 millions de livres, on constate que le Japon et la Corée ont souffert du même nombre de sinistres importants que les États membres de l'Union européenne (8) et ont bénéficié, pour ces sinistres, d'un montant d'indemnisation comparable (100 millions de livres pour le Japon et la Corée, pour 119 millions de livres pour les États membres de l'Union européenne).

Principaux versements effectués par le Fonds de 1971
(Versements supérieurs à 2 millions de £ effectués au 31 décembre 1999)

Navire	Lieu du sinistre	Année	Paiement	Observation
Antonio Gramsci	Suède	1979	9,2 millions £	Affaire réglée
Tanio	France	1980	18,7 millions £	Affaire réglée
Ondina	Allemagne	1982	3,0 millions £	Affaire réglée
Thuntank 5	Suède	1986	2,4 millions £	Affaire réglée
Rio Orinoco	Canada	1990	6,2 millions £	Affaire réglée
Haven	Italie	1991	30,3 millions £	Affaire réglée
Aegean Sea	Espagne	1992	5,2 millions £	En cours
Taiko Maru	Japon	1993	7,2 millions £	Affaire réglée
Braer	Royaume-Uni	1993	40,6 millions £	En cours
Keumdong N°5	République de Corée	1993	10,0 millions £	En cours
Toyotaka Maru	Japon	1994	5,1 millions £	Affaire réglée
Senyo Maru	Japon	1995	2,3 millions £	Affaire réglée
Sea Prince	République de Corée	1995	10,6 millions £	En cours
Yuil N° 1	République de Corée	1995	14,4 millions £	En cours
Sea Empress	Royaume-Uni	1996	9,4 millions £	En cours
Nakhodka	Japon	1997	43,3 millions £	En cours (repris par le Fonds 92)
Osung N° 3	République de Corée et Japon	1997	6,9 millions £	En cours

Un équilibre semble donc se dégager entre le Japon et la Corée, d'une part, et les pays européens, d'autre part, s'agissant tant du financement du système international que des indemnités obtenues en retour.

D. UNE CHARGE REPOSANT LOGIQUEMENT DAVANTAGE SUR LES PAYS LES PLUS DÉVELOPPÉS

Tous les États peuvent adhérer aux conventions de 1992, et donc bénéficier des fonds du FIPOL. En revanche, les contributions sont réparties entre les entreprises recevant annuellement plus de 150 000 tonnes d'hydrocarbures. Les pays moins développés importent moins de pétrole que les pays développés, sans être pour autant à l'abri d'un déversement sur leur côte. Ils peuvent donc bénéficier de la limite maximale d'indemnisation prévue par la convention en contrepartie de contributions peu élevées, voire inexistantes.

II. DES INSUFFISANCES MISES EN LUMIÈRE PAR LE SINISTRE DE L'ERIKA

Le système mis en place apparaît dans l'ensemble très positif. Certaines critiques lui sont néanmoins adressées, s'agissant principalement des limites d'indemnisation, de la conception restrictive des dommages pris en compte, du degré de responsabilisation individuelle des différents opérateurs maritimes et du délai de règlement des sinistres.

Le gouvernement français a communiqué au FIPOL le 16 février 2000 un mémorandum comportant des propositions tendant à la fois à améliorer les conditions d'indemnisation des victimes et à introduire des mécanismes contribuant à une meilleure sécurité, grâce à une responsabilisation accrue des opérateurs, notamment des compagnies pétrolières.

La Commission européenne, dans sa communication en date du 3 mars 2000 au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier, a émis également quelques pistes de réflexion sur les questions de responsabilité et d'indemnisation.

A. *UN MONTANT D'INDEMNISATION INSUFFISANT EN CAS DE CATASTROPHE MAJEURE*

1. **Le plafond d'indemnisation s'est révélé suffisant dans la plupart des cas de pollution**

Sur un total de plusieurs milliers de déversements s'étant produit depuis sa création en 1978, le FIPOL n'a eu à intervenir que pour une centaine d'entre eux. **La simple limite de responsabilité du propriétaire a donc été suffisante dans la grande majorité des cas.**

Les paiements les plus importants effectués par le FIPOL concernent à ce jour le Braer (Royaume-Uni, 1993) et le Nakhodka (Japon, 1997) pour lesquels des montants de 506 millions et de 630 millions de francs ont déjà été versés aux demandeurs sans qu'un règlement d'ensemble ne soit encore intervenu.

Dans la quasi totalité des cas relevant du FIPOL, les plafonds d'indemnisation actuels se sont révélés suffisants. Le plafond du Fonds de

1971 sera vraisemblablement atteint s'agissant du Braer, ainsi que pour le Haven (Italie, 1991), mais ce plafond est plus de deux fois moins élevé que celui prévu par la convention de 1992¹.

2. Le plafond est cependant insuffisant en cas de catastrophe majeure

Concernant le Fonds de 1992, il est cependant vraisemblable que la limite de 1,2 milliard de francs sera atteinte ou dépassée dans le cas du Nakhodka (Japon, 1997) et dans le cas de L'Erika.

Les réclamations acceptées au titre du sinistre du Nakhodka n'ont en conséquence été réglées au départ par le FIPOL qu'à 60%, ce pourcentage ayant été porté en avril 2000 à 70%.

Les incertitudes sur le montant des dommages générés par L'Erika entravent sérieusement le processus d'indemnisation. Jusqu'au 1^{er} juin 2000, le club n'a procédé qu'à des paiements d'urgence de peur de se retrouver en situation de surpaiement. A compter du 1^{er} juin, il s'est engagé à payer toutes les réclamations approuvées à hauteur de 50%.

A titre de comparaison, le plafond d'indemnisation du FIPOL est **6 fois moins élevé que celui prévu par l'Oil Pollution act américain** (1 milliard de dollars en sus de la responsabilité du propriétaire). Il est également deux fois moindre que celui inscrit dans la convention de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages causés par le transport par mer des Substances Nocives et Potentiellement Dangereuses (convention SNPD ou HNS¹) non encore entrée en vigueur, et d'ailleurs non signée par la France.

Il est enfin sans commune mesure avec le montant des réparations payées par Exxon à la suite de l'échouement de **l'Exxon Valdez** en 1989 sur les côtes de l'Alaska. L'entreprise pétrolière a en effet versé 2 milliards de dollars pour le seul nettoyage des côtes et 280 millions de dollars aux pêcheurs. Elle a de plus financé un fonds de 1,125 milliard de dollars géré par une commission composée de représentants des indiens pour restaurer les ressources naturelles. Elle a en outre été condamnée à verser aux victimes un montant de 5 milliards de dollars de pénalités pour lesquelles un appel est toujours en cours. **3 milliards de dollars** ont donc déjà été versés par Exxon au seul titre de la réparation des atteintes à l'environnement.

¹ 60 millions de DTS au lieu de 135 millions.

Il convient de souligner que les montants des dédommagements accordés par les tribunaux américains sont toujours très supérieurs à ceux accordés par les tribunaux européens.

Quant aux limites de la responsabilité du propriétaire résultant de la convention sur la responsabilité de 1992, elles sont supérieures à celles de la responsabilité de droit commun en matière de créances maritimes induites par la convention de 1976 (LLMC 1976).

Elles sont néanmoins en moyenne deux à trois fois inférieures aux limites maximales de la responsabilité de l'armateur prévues dans l'*Oil Pollution Act*, du moins pour des navires excédant 3000 tonnes.

Les plafonds fixés dans les deux conventions de 1992 résultent d'ailleurs de protocoles adoptés en 1984 et jamais entrés en vigueur. Il paraîtrait normal de les réévaluer, le DTS ayant subi une érosion d'un tiers. Des procédures spécifiques sont d'ailleurs prévues à cet effet dans les conventions de 1992.

3. Les possibilités d'augmentation limitée du plafond dans le cadre des conventions existantes

Les conventions de 1992 sur la responsabilité et sur le Fonds prévoient deux mécanismes internes d'augmentation des plafonds : une procédure automatique, s'agissant du Fonds uniquement, et une procédure simplifiée identique pour les deux conventions.

a) L'élévation automatique du plafond du FIPOL

La convention sur le Fonds de 1992 prévoit une élévation automatique du plafond à 200 millions de DTS pour les périodes au cours desquelles au moins 600 millions de tonnes d'hydrocarbures donnant lieu à contribution auraient été reçues dans trois États parties à la convention. Avec, à l'automne 2000, l'adhésion de l'Italie au protocole de 1992 sur le Fonds, ce montant n'est pas loin d'être atteint, le cumul des quantités reçues au Japon, en Italie et en République de Corée s'étant élevé en 1998 à près de 530 millions de tonnes.

¹ *Hazardous and Noxious Substances*

b) Une procédure simplifiée susceptible d'aboutir

Les protocoles de 1992¹ prévoient par ailleurs la possibilité d'augmenter tant la limite de responsabilité du propriétaire que le plafond d'indemnisation du FIPOL d'un montant maximal de 6 % par an en intérêts composés depuis 1993, selon une **procédure simplifiée**, identique dans les deux cas :

- la demande de modification doit être présentée par un quart des États membres de l'OMI ;

- elle doit être examinée par le comité juridique de l'OMI, au moins six mois après sa diffusion à tous les membres de l'organisation. Ce comité juridique comprend les représentants de l'ensemble des États membres de l'OMI. Il doit approuver la demande à la majorité des 2/3 des États parties à la convention concernée, présents et votants ;

- la demande est considérée comme acceptée au bout de dix-huit mois après notification de son adoption au sein du comité juridique, sauf si un quart des États parties à la convention concernée font connaître leur opposition ;

- la modification entre en vigueur 18 mois après avoir été considérée comme acceptée.

Le délai minimal d'entrée en vigueur d'une modification de plafond serait ainsi de **42 mois, soit 3 ans et demi, après la demande officielle**.

Selon cette procédure, le montant du plafond du FIPOL pourrait augmenter d'environ 50%, donc dépasser 200 millions de DTS, les limites de responsabilité du propriétaire prévues par la CLC pouvant être augmentées dans les mêmes proportions.

Une telle demande d'élévation des plafonds a été présentée par la Grande-Bretagne et a recueilli l'adhésion d'un nombre suffisant de membres, dont la France, le 14 avril 2000. Elle sera examinée par le comité juridique de l'OMI en octobre 2000 si bien que, si la proposition était acceptée, les nouveaux plafonds pourraient entrer en vigueur au plus tôt en **octobre 2003**.

Il semble que ce processus soit susceptible d'aboutir.

¹ Art. 15 du protocole sur la responsabilité civile et art. 33 du protocole sur le fond.

c) *La possibilité d'un accord volontaire relais dans le cadre de l'industrie pétrolière*

Pour réduire les délais, l'industrie pétrolière pourrait mettre en place un accord volontaire relais du type de l'accord CRISTAL qui avait fonctionné entre 1971 et 1997 dans la phase de mise en place des conventions de 1971 puis de 1992. Il pourrait ainsi être tenu compte de l'augmentation du plafond du FIPOL avant son entrée en vigueur officielle. C'est, en tout état de cause, l'orientation qui semblerait ressortir des débats tenus le 25 mai 2000 à Tokyo, lors d'une assemblée de l'organisme regroupant les compagnies pétrolières au niveau mondial, l'OCIMF¹. Il serait alors logique qu'un accord similaire puisse intervenir au niveau des armateurs, concernant le niveau de responsabilité des propriétaires de navires.

En tout état de cause, le plafond maximum d'indemnisation, augmenté selon la procédure simplifiée prévue par les conventions, resterait relativement faible au regard des dommages pouvant résulter d'une catastrophe majeure.

4. Des perspectives incertaines d'augmentation plus importante des plafonds

Une augmentation plus importante des plafonds d'indemnisation exigerait une modification des conventions dans le cadre de l'OMI. A défaut, la création d'un fonds d'indemnisation européen est envisagée.

Afin de mieux indemniser les victimes, le gouvernement français a proposé, dans son mémorandum, de porter le plafond d'indemnisation du FIPOL à 1 milliard d'euros.

Ce niveau de 1 milliard d'euros semble pertinent. Il est, en effet, similaire à celui de 1 milliard de dollars, en vigueur dans le cadre de l'*Oil Pollution Act* américain qui est également, comme on l'a vu plus haut, le niveau de couverture maximal offert à l'heure actuelle par les clubs P & I pour les cas de pollution.

Il semble, cependant, peu probable qu'un accord puisse se dessiner dans le cadre de l'OMI sur cette base, du moins à échéance rapprochée, si l'on considère qu'il a fallu 16 ans pour obtenir la dernière réévaluation des plafonds. La négociation des plafonds actuels a, en effet, débuté en 1980, à la demande de la France. Fixés dans des protocoles adoptés en 1984, mais jamais

¹ *Oil companies international marine forum*

entrés en application, les montants actuels ont été réintroduits dans les protocoles de 1992, entrés en vigueur en 1996.

La modification des conventions est, en effet, une procédure lourde : la décision de convoquer une conférence diplomatique de révision réunissant les États parties aux conventions doit être prise par l'Assemblée générale de l'OMI. Une telle assemblée générale se tient tous les deux ans, la prochaine étant prévue à l'automne 2001. Une conférence diplomatique de révision pourrait donc être convoquée pour 2002. A supposer qu'un travail préparatoire ait pu aboutir à un accord, soit dans le cadre du comité juridique de l'OMI, soit directement au sein du FIPOL, comme cela avait été le cas en 1992, une décision pourrait intervenir dans le courant de l'année 2002.

Entre l'ouverture à la signature d'un protocole modificatif et son entrée en vigueur effective, il peut ensuite s'écouler un délai de plusieurs années dans l'attente de la ratification du protocole par un nombre suffisant d'États. Il semble difficile en conséquence qu'une modification des conventions puisse entrer en vigueur au mieux avant 2005.

En tout état de cause, une telle proposition ne peut aboutir sans l'accord du **Japon, principal contributeur** au FIPOL. Une clause limitant la part contributive d'un État à un pourcentage donné du total des contributions, telle celle qui avait été mise en application au moment de l'entrée en vigueur de la convention de 1992, pourrait être un élément pour le décider à accepter une augmentation suffisante du plafond.

5. La nécessité de prévoir une clause de réévaluation périodique automatique des plafonds

En tout état de cause, il est à craindre qu'il soit difficile d'obtenir une réévaluation des plafonds supérieure à celle de 50% résultant de la mise en œuvre de la procédure simplifiée décrite ci-dessus.

Mais même dans cette hypothèse, **il conviendrait de modifier les conventions pour y inclure au minimum une clause de réévaluation automatique périodique du montants des plafonds** afin de ne pas les laisser progressivement perdre leur valeur.

6. La création d'un troisième fonds européen doit être envisagée avec précaution

Dans sa communication, la Commission européenne demande en premier lieu aux États membres de soutenir toute amélioration du régime international de responsabilité. Mais estimant que l'aboutissement des procédures internationales est long et incertain, elle propose d'adopter des mesures au niveau européen.

Elle plaide pour la création d'un fonds européen de troisième niveau financé par des contributions sur les hydrocarbures reçus en Europe, et permettant de porter le plafond global d'indemnisation jusqu'à un milliard d'Euros.

Le gouvernement français envisage également dans son mémorandum que des mesures puissent être prise au niveau européen dans l'attente de l'entrée en vigueur de conventions révisées dans le cadre de l'OMI.

La création d'un troisième fonds européen financé par une taxation sur le pétrole reçu en Europe est concevable. Elle doit cependant être envisagée avec précaution pour plusieurs raisons :

- il faut prendre garde à ce que la création d'un tel fonds ne soit pas considérée par les États non européens parties aux conventions de 1992 comme un signal leur permettant de remettre en cause leur adhésion aux conventions de 1992, suivant en cela l'Indonésie qui a dénoncé la convention de 1971 sur le Fonds, sans pour autant adhérer à celle de 1992 ;

- il semble difficile que ce fonds puisse être géré par le FIPOL, les États moins développés étant peu susceptibles d'accepter que cet organisme gère un fonds à l'usage exclusif de pays riches ;

- l'intervention d'un tel fonds en complément du FIPOL laisse craindre que les délais de règlement soient importants si ce fonds devait attendre que le FIPOL ait distribué toutes ses indemnisations avant de procéder lui-même à des paiements. Une manière d'éviter cet écueil serait de spécialiser ce fonds dans l'indemnisation de dommages non pris en compte par le FIPOL, tels les dommages écologiques ;

- il ne faut en tout état de cause pas perdre de vue qu'une taxation pesant spécifiquement sur le pétrole reçu en Europe serait de nature à pénaliser les activités de raffinage implantées en Europe, au détriment de celles s'exerçant dans le reste du monde. Le raffinage s'effectue de plus en plus dans les pays producteurs. Imposer des charges spécifiques à l'industrie du raffinage européenne serait une incitation à la délocalisation de cette industrie.

B. UNE CONCEPTION RESTRICTIVE DES DOMMAGES PRIS EN COMPTE

Comme il a été indiqué plus haut, le FIPOL applique une conception restrictive de certains dommages. Le maître mot en la matière est le mot « raisonnable » qui revient de façon récurrente dans la définition du préjudice indemnisable. Cette notion est cependant **susceptible d'une interprétation évolutive de la part des organes délibérants du FIPOL composés des représentants des États membres**. Le comité exécutif du FIPOL n'est en effet que le reflet de la volonté de la majorité des États membres. Le préjudice indemnisable pourrait donc être étendu dans de nombreux cas sans modification des conventions, si les États membres le souhaitaient.

Des évolutions seraient particulièrement souhaitables en matière de préjudice économique pur ou de préjudice à l'environnement.

En tout état de cause, l'extension de la notion de préjudice indemnisable **ne peut être dissociée de la question de l'augmentation du plafond d'indemnisation**. Dans le cas où la limite est atteinte, on se trouve en effet en présence d'un jeu à somme nulle, les indemnisations accordées aux uns, limitant le droit des autres.

Par ailleurs, des dommages non couverts par les conventions de 1992 pourraient l'être dans le cadre d'autres conventions.

1. Dommages économiques indirects

On a vu plus haut que le FIPOL n'accepte d'indemniser le préjudice économique pur que dans la mesure où il présente un « degré raisonnable de proximité » avec la contamination.

L'application de ce principe, en matière touristique par exemple, peut conduire à certaines injustices : pourquoi, toutes choses égales par ailleurs, prendre en compte le manque à gagner d'un boulanger qui vend directement son pain aux touristes et non celui du boulanger qui alimente en pain les commerces de détail, eux-mêmes en relation avec les touristes ?

Il serait donc souhaitable de favoriser une plus large indemnisation du préjudice économique indirect.

2. Dommages à l'environnement

Le FIPOL, on l'a vu plus haut, n'accepte pas, à l'inverse de ce que prévoit l'*Oil Pollution Act* américain, d'indemniser le préjudice écologique en lui-même, dans la mesure où il ne représente pas une perte quantifiable.

Il indemnise cependant les mesures raisonnables de restauration de l'environnement, même si aucune demande de restauration n'a été déposée à ce jour.

A l'occasion du naufrage de L'Erika, il est souhaitable que le FIPOL accepte de prendre en compte les demandes de restauration de l'environnement.

La sensibilité de l'opinion sur les questions environnementales a en effet beaucoup évolué ces dernières années. Il est légitime que le FIPOL prenne en compte cette nouvelle attente. Le gouvernement français, comme la Commission européenne ont souhaité des avancées dans ce domaine.

Une prise en compte du préjudice écologique pur ne donnant pas lieu à une réparation économiquement quantifiable est beaucoup plus problématique. Elle ne pourrait se faire, on l'a vu, dans le cadre des conventions actuelles.

On pourrait imaginer que l'indemnisation revienne à l'État ou aux collectivités publiques sur le territoire desquelles le dommage est intervenu. Mais la question se pose de l'utilisation qui pourrait être faite d'une telle indemnisation. En l'absence de dépenses de restauration, les sommes versées pourraient être consacrées à un objet sans rapport avec le dommage subi. Ce type de versement s'apparenterait donc plus à une amende qu'à une indemnisation, au détriment des personnes ayant subi un dommage économique quantifiable.

La Commission européenne envisage ainsi le versement par les auteurs de la pollution de pénalités forfaitaires à l'État sur le territoire duquel le sinistre est survenu.

Une prise en compte réaliste d'un préjudice écologique ne peut en tout état de cause intervenir en l'absence d'un état des lieux de la faune et de la flore avant un sinistre. La volonté de réparer les atteintes écologiques doit être précédée tant par un effort de recensement des ressources naturelles que par la mise au point d'une méthodologie permettant d'évaluer le préjudice.

A cet égard, l'exemple de la méthode d'évaluation contingente préconisée par la NOAA aux Etats-Unis ne semble pas pertinent à votre rapporteur.

La prise en compte des dommages écologiques ne donnant pas lieu à restauration doit être subordonnée à la mise au point d'une méthodologie permettant d'évaluer les dommages d'une manière fiable et de déterminer les bénéficiaires éventuels d'une telle indemnisation, ainsi que l'usage qui pourrait en être fait.

3. Les dommages ne rentrant pas dans le champ d'application de la convention

Les conventions de 1992 ne couvrent pas les déversements provenant des soutes de navires qui ne sont pas des pétroliers, ce que fait l'OPA américain. Ces dommages seront pris en compte par la convention sur les soutes qui sera discutée lors d'une conférence diplomatique début 2001 dans le cadre de l'OMI.

Elles ne couvrent pas non plus les dommages résultant du déversement d'hydrocarbures non persistants (par exemple, essence, kérosène, gas-oil, naphthas).

Ces dommages sont en revanche couverts par la convention de 1996 sur le transport des substances nocives et potentiellement dangereuses (SNDP), mais cette convention n'a été ratifiée par aucun pays, et n'a d'ailleurs pas été signée par la France.

C. UNE RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS JUGÉE INSUFFISANTE

Le niveau de responsabilité des propriétaires prévu par la convention sur la responsabilité dépend du tonnage du navire, donc du volume de la cargaison susceptible d'être à l'origine d'une pollution. Il est en revanche indépendant des risques spécifiquement liés au navire en lui-même.

S'agissant des affréteurs, le système du FIPOL instaure la règle « pollueur-payeur » au niveau de l'ensemble de l'industrie pétrolière. Cette mutualisation des risques efface cependant la responsabilité individuelle des affréteurs.

Leurs cotisations au FIPOL ne varient en aucune mesure en fonction des dommages qu'a pu produire leur pétrole.

Il conviendrait cependant de dissuader les affréteurs d'utiliser des navires en mauvais état.

Cette dissuasion résultera sans aucun doute de la plus grande transparence à laquelle conduira la mise en œuvre de la base de données Equasis. Mais la question se pose de savoir dans quelle mesure il faut moduler le système de responsabilité.

Le gouvernement français et la Commission européenne ont fait chacun des propositions tendant à mieux responsabiliser tant les propriétaires de navire que les affréteurs.

Afin de mieux responsabiliser les armateurs, le gouvernement français propose dans son mémorandum d'introduire une modulation des limites de la responsabilité prévues dans la convention CLC 1992 en fonction de l'état des navires.

Dans le but de mieux responsabiliser les chargeurs, il recommande d'augmenter la contribution au FIPOL des utilisateurs de navires sous norme. A cette fin, serait opéré un classement des navires par niveau de sécurité. Tout écart par rapport à des normes prédéfinies donnerait lieu à une pondération en plus ou en moins du tonnage d'hydrocarbures soumis à contribution.

Dans l'attente de la mise en œuvre de telles réformes au niveau international, le gouvernement suggère que soit mise en place, au niveau européen, une taxe sur les transports d'hydrocarbures réalisé par des navires ne répondant pas aux normes techniques et sociales exigibles, dans le but d'alimenter un fonds contribuant à l'augmentation des plafonds d'indemnisation.

La Commission européenne envisage, quant à elle, d'étudier la possibilité de rendre l'armateur et l'affréteur entièrement responsables des dommages causés, en conformité avec le principe « pollueur payeur » exprimé dans le livre blanc sur la responsabilité environnementale du 9 février 2000.

Elle suggère en outre que soit instauré un système européen uniforme de pénalités pour négligence grave d'un opérateur, qu'il s'agisse de l'armateur ou de l'affréteur d'un navire, recouvrées par l'État ayant subi la pollution.

S'agissant de l'introduction d'une responsabilité objective de l'affréteur en concurrence avec la responsabilité du propriétaire du navire, votre rapporteur, comme on l'a vu plus haut, considère qu'elle ne pourrait que

compliquer un système ayant fait la preuve de son efficacité, sans donner aucune garantie aux victimes d'être plus vite ou mieux indemnisées.

Concernant une modulation des contributions au FIPOL en fonction de l'état des navires auxquels les affréteurs confient leur cargaison, votre rapporteur estime que cette idée, a priori séduisante, n'est pas réaliste car elle repose sur la notion de « navire sous-qualifié » impossible à définir de manière fiable. Le système proposé serait par ailleurs trop complexe à mettre en œuvre pour de nombreux États qui recensent déjà avec difficultés les quantités d'hydrocarbures reçues.

En revanche, votre rapporteur estime que, **sans remettre en cause le système de la responsabilité objective et limitée du propriétaire du navire, il conviendrait de moduler sa responsabilité en fonction de la dangerosité que présente son navire.** Là encore, il ne semble pas pertinent à votre rapporteur de se référer au mauvais état du navire, notion trop mal définie. Des critères objectifs de ciblage du caractère dangereux du navire et de sa cargaison peuvent cependant être trouvés en s'appuyant sur l'expérience.

Il se trouve avéré que, sur cinq navires pétroliers s'étant cassés en deux depuis 1992, tous transportaient du fuel lourd n° 2 devant être chauffé lors du transport. Tous les experts entendus par la mission ont confirmé que le transport des produits noirs chauffés accélérerait la détérioration de la structure des navires du fait des amplitudes thermiques subies. Par ailleurs, le fuel lourd se révèle être un hydrocarbure particulièrement agressif pour l'environnement, dans la mesure où il ne se dégrade pas facilement, résiste aux dispersants et est très difficile à pomper en mer.

Or, le taux du fret, particulièrement bas pour cette catégorie d'hydrocarbures, n'incite pas à l'utilisation de navires neufs, d'autant plus qu'il est difficile de charger des produits blancs après avoir transporté des produits noirs, compte tenu du caractère particulièrement salissant de ce type de cargaison. Il en résulte que les produits noirs chauffés, qui sont, d'une part les plus corrosifs pour le bateau, et, d'autre part, parmi les plus polluants pour l'environnement, sont donc paradoxalement transportés sur les navires les plus anciens.

Statistiquement, les navires anciens transportant des hydrocarbures nécessitant d'être chauffés apparaissent particulièrement dangereux. Il semble donc justifié de tenir compte, dans le calcul de la limite de responsabilité de leur propriétaire, du risque spécifique qu'ils représentent tant en eux-mêmes que du fait de leur cargaison.

Les limites de responsabilité du propriétaire pourraient être relevées pour les navires de plus de quinze ans d'âge transportant du fuel

lourd ou d'autres hydrocarbures nécessitant d'être chauffés pendant le transport.

La solution proposée repose sur un critère totalement objectif. Elle aurait l'avantage de permettre d'élever le coût de l'assurance pour de tels transports, donc de renchérir le coût du fret pour les affréteurs. Elle supprimerait partiellement l'avantage économique résultant du transport de produits chauffés sur des navires anciens et favoriserait donc le recours à des navires plus récents.

Ce montant de responsabilité additionnelle **viendrait en complément du montant total de l'indemnisation due par le FIPOL**. Il ne s'imputerait donc pas sur l'indemnisation versée par le FIPOL au delà de la limite normale de responsabilité du propriétaire.

D. LA NON HIÉRARCHISATION DES CRÉANCES

Le fait que tous les demandeurs doivent être traités de la même façon conduit à mettre sur le même plan un dommage portant atteinte aux moyens de subsistance des victimes et des dommages dont la réparation est moins essentielle. Dans le cas où la limite d'indemnisation est atteinte, il peut paraître injuste que les créances des personnes ayant subi une perte de moyens d'existence soient soumises à la même réduction proportionnelle que les autres créances.

Une priorité devrait être donnée aux créances dites de subsistance sur les autres créances.

D'une manière générale, les créances privées pourraient être prioritaires sur les créances représentative de certaines dépenses publiques. Parmi ces dernières, pourraient venir en dernier rang celles se rattachant aux coûts fixes de fonctionnement. Cette hiérarchisation permettrait de procéder au versement rapide d'indemnités en limitant la crainte de dépassement du plafond.

En pratique, c'est d'ailleurs la solution à laquelle on arrivera vraisemblablement dans le sinistre de L'Erika, puisque le gouvernement français s'est engagé à ne pas demander le remboursement de sa créance au FIPOL en cas de dépassement du plafond d'indemnisation.

E. CERTAINS FACTEURS DE BLOCAGE DU PROCESSUS D'INDEMNISATION

Plusieurs facteurs contribuent à bloquer le processus d'indemnisation.

1. Les procédures judiciaires

Dans la plupart des cas, le FIPOL a pu régler les sinistres à l'amiable, sans l'intervention des autorités judiciaires et dans des délais raisonnables. **Lorsque certaines victimes contestent en justice les décisions d'indemnisation du FIPOL, le règlement d'un sinistre peut cependant être beaucoup plus long. C'est ainsi que sont encore en cours les affaires de l' Aegean Sea remontant à 1992 et du Braer datant de 1993.** Il apparaît donc que le recours judiciaire effectué par quelques victimes peut bloquer l'ensemble du processus d'indemnisation, dès lors que le montant des dommages estimés approche du plafond d'indemnisation. Dans la mesure où l'on se trouve dans un jeu à somme nulle, la contestation de la décision d'indemnisation du FIPOL par l'une des victimes porte en effet atteinte à la possibilité des autres victimes de recevoir une indemnisation définitive.

Il convient donc d'éviter autant que possible les actions judiciaires. Le recours à la médiation pourrait être une solution efficace.

Il conviendrait de rendre obligatoire une médiation avant l'introduction de toute action en justice contre une décision du FIPOL sur une demande d'indemnisation.

Une liste de médiateurs serait établie dans chaque État membre par le comité exécutif, sur proposition de l'administrateur, et avec l'accord de l'État concerné.

Le FIPOL serait lié par les résultats de la médiation. Il n'en serait pas de même pour les victimes qui conserveraient de droit de saisir les tribunaux.

Les résultats de cette médiation devraient intervenir dans un délai ne dépassant pas deux mois.

2. Le délai élevé de prescription

Le délai de prescription de trois ans après la survenance du dommage, avec en tout état de cause un maximum de six ans après le sinistre, est de nature à retarder le processus d'indemnisation. Dans les cas de sinistre important, le FIPOL doit en effet attendre l'expiration de ce délai pour avoir la certitude que le plafond ne sera pas atteint. A l'occasion des sinistres du Braer et de l' Aegean Sea, d'importantes demandes d'indemnisation ont ainsi été présentées au FIPOL au tout dernier moment.

Il conviendrait donc de réduire à deux ans, au lieu de trois après la survenance du dommage, le délai de prescription pour le dépôt des demandes d'indemnisation.

3. L'absence de versement d'intérêts de retard

A l'heure actuelle, les conventions de 1992 n'imposent pas le versement d'intérêts en cas de paiement tardif des indemnisations. A l'opposé, l'*Oil Pollution Act* prévoit l'attribution d'intérêts compensatoires pour tout paiement intervenant dans un délai de trente jours à compter de la demande d'indemnisation, ce qui peut paraître excessif.

De manière à favoriser l'accélération des règlements, il conviendrait de **prévoir l'attribution d'intérêts dès que l'indemnisation effective interviendrait dans un délai supérieur à six mois à compter du dépôt d'une demande dûment justifiée**, ces intérêts étant accordés en dehors des limites de responsabilité du propriétaire ou du plafond du FIPOL.

F. UN MANQUE DE PRÉCISION S'AGISSANT DES JURIDICTIONS NATIONALES COMPÉTENTES

Les conventions se contentent d'indiquer que les litiges peuvent être portés devant les tribunaux de l'État dans les eaux territoriales duquel est intervenu le sinistre, sans donner plus de précisions.

Les conventions pourraient prévoir que chaque État devra prendre les mesures pour déterminer la nature et la localisation de la juridiction compétente, de manière à ce que l'ensemble des contentieux relatifs à un même sinistre puissent être regroupés devant la même juridiction.

Des règles d'attribution de compétence entre les juridictions de plusieurs États devraient être également établies en cas de dommage transfrontaliers.

Il conviendrait de prévoir dans chaque État, et en cas de dommage transfrontalier, le regroupement de l'ensemble des contentieux relatifs à l'indemnisation d'un sinistre devant la même juridiction.

S'agissant de la France, il conviendra de préciser, comme on l'a vu plus haut, la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 et son décret d'application n° 67-967 du 27 octobre 1967.

G. LA CONSTITUTION D'UN GROUPE DE TRAVAIL AU SEIN DU FIPOL

A l'Assemblée du Fonds de 1992, tenue en avril 2000, la France a proposé la création d'un groupe de travail chargé d'évaluer l'adéquation du régime international d'indemnisation avec les attentes de la communauté internationale.

Plusieurs délégations ont appuyé la proposition française en insistant néanmoins sur le fait que toute solution devait avoir un caractère mondial et non régional.

L'Assemblée a décidé de créer un groupe de travail doté du mandat suivant :

- procéder à un échange de vue général préliminaire, sans tirer de conclusions, sur le besoin d'améliorer le régime d'indemnisation prévu par les conventions de 1992 ;

- dresser une liste de questions susceptibles de mériter un complément d'examen afin de veiller à ce que le régime d'indemnisation réponde aux besoins de la société ;

- faire rapport à l'Assemblée qui se réunira en octobre 2000.

Ce groupe de travail doit se réunir le 6 juillet 2000.

Ses travaux pourraient servir de base à une conférence diplomatique de révision convoquée en 2002 dans le cadre de l'OMI.

Pour les raisons indiquées plus haut, votre rapporteur estime qu'il ne convient pas de remettre en cause les principes de base du système de responsabilité que sont la responsabilité objective et limitée du

propriétaire et l'intervention complémentaire du FIPOL jusqu'à un certain plafond.

Il faut continuer à privilégier une logique d'indemnisation effective des victimes sur une logique de recherche à tout prix des responsabilités, quitte à moduler la responsabilité du propriétaire en fonction des risques particuliers présentés par le navire ou sa cargaison.

Dans le cadre du respect de ces principes, votre rapporteur considère cependant que de substantielles améliorations devraient être apportées aux conventions de 1992 pour favoriser une indemnisation des victimes à la fois plus complète et plus rapide.

Dans le cas où une évolution du système paraîtrait bloquée au niveau international, il pourrait être envisagé de prendre des mesures au niveau européen, telle la création d'un fonds relais alimenté par les États, destiné à améliorer l'indemnisation. Tout doit être cependant fait pour éviter une régionalisation du système.

TROISIÈME PARTIE : POUR UN RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ MARITIME

CHAPITRE I : L'UNIVERS TRÈS CONCURRENTIEL DU TRANSPORT MARITIME

A. LES ROUTES MARITIMES, MIROIR DES FLUX ENTRE LES PRINCIPALES ÉCONOMIES MONDIALES

En 1999, les échanges maritimes mondiaux ont représenté **5,1 milliard de tonnes**, en baisse de 1 % environ en volume. Cette diminution résulte essentiellement de la stagnation des échanges de matières premières et de produits manufacturés observée depuis la crise asiatique.

En volume, les échanges maritimes mondiaux se décomposent en quatre parts principales. **Les produits pétroliers** représentent environ **38 % des échanges**, les **grands vracs secs** (transport de matières premières au long cours) **23 %**, les **autres vracs** (correspondant au cabotage) **15 %** et enfin les **transports de marchandises diverses 24 %**. Alors que le **taux de croissance des vracs solides** est **inférieur à 2 %**, celui du **trafic de conteneurs avoisine 7 % par an**, traduisant le dynamisme des échanges conteneurisés.

Les **principales routes maritimes entre l'Est et l'Ouest** du globe reflètent les échanges entre des économies complémentaires. La voie maritime est, par excellence, le mode de transport pour les **vracs secs** tels que le charbon, les minerais ou les céréales. Les échanges de ces vracs sont particulièrement importants entre l'Amérique du Nord et l'Asie d'une part et l'Amérique du Nord et l'Europe d'autre part. Les flux entre ces régions représentent respectivement près de 40 % et près de 35 % du total mondial de vracs secs transportés.

Les **vracs liquides**, dont l'essentiel est composé de **produits pétroliers**, représentent quant à eux un peu moins du quart des vracs transportés par mer. Sur ce total, 65 % transitent entre l'Europe et l'Amérique du Nord, et 11,4 % sont acheminés entre l'Amérique du Nord et l'Asie.

Les principaux **flux de conteneurs** relient, quant à eux, l'Asie à l'Amérique du Nord (27 % du total de ces échanges) et l'Amérique du Nord à l'Asie (20,21 % du même total), ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

PRINCIPAUX FLUX MONDIAUX EST-OUEST EN 1998

ROUTE EMPRUNTÉE	Vracs liquides		Vracs secs		Conteneurs	
	<i>(en milliers de tonnes)</i>				<i>(en milliers d'evp)</i>	
Amérique du Nord - Asie	11 478	11,4 %	129 987	38,8 %	3188	20,2 %
Asie - Amérique du Nord	8 415	8,4 %	18 944	5,6 %	4280	27,1 %
Amérique du Nord - Europe	7 071	7,1 %	115 830	34,5 %	1635	10,3 %
Europe - Amérique du Nord	64 622	64,2 %	22 559	6,7 %	2350	14,8 %
Asie - Europe	4 238	4,2 %	31 114	9,3 %	2532	15,9 %
Europe - Asie	4 815	4,7 %	16 983	5,1 %	1853	11,7 %
Total	100 639	100 %	335 422	100 %	15 838	100 %

Source : ISEMAR

Le **trafic maritime mondial** est en outre **fortement tributaire de l'évolution du taux de croissance de l'activité économique**. C'est ainsi qu'entre 1995 et 1998, les échanges de vracs liquides entre l'Asie et l'Amérique du Nord ont diminué de moitié. Au cours de la même période, les échanges de flux de vracs secs partant d'Amérique du Nord à destination de l'Asie ont, quant à eux, diminué de près de 20 %.

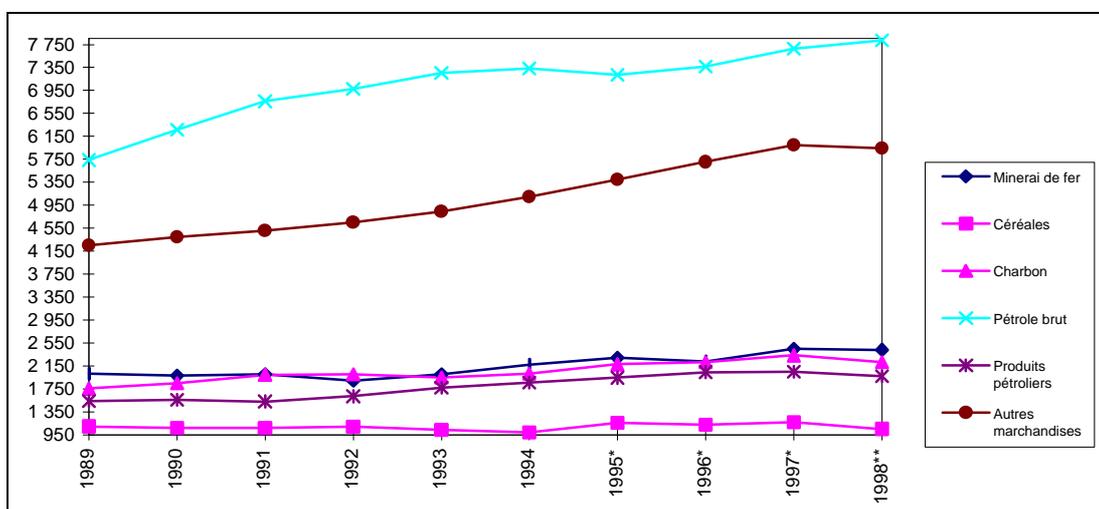
B. UN TRAFIC DE MARCHANDISES EN HAUSSE CONTINUE

Comme le montre le tableau ci-dessous, le trafic maritime des principales marchandises connaît, depuis plus de dix ans, une hausse régulière si l'on excepte le temps d'arrêt observé voici deux ans. Entre 1989 et 1998, **le trafic total de marchandises calculé en milliards de tonnes-milles -unité qui prend en considération non seulement le poids des cargaisons, mais aussi la longueur du trajet qu'elles effectuent- est passé de 16,3 à 21,4, soit un accroissement de près de 31 %.**

Sur ce total, le **pétrole brut représente 35 %**, le **minerai de fer 11%** et les **autres produits pétroliers 9 %**. Au total, les **produits pétroliers représentent donc 44 % de l'ensemble des marchandises transportées dans le monde, pondéré par la longueur du trajet réalisé**. Leur trafic a enregistré une hausse en volume de près de 36 % entre 1989 et 1998, soit presque autant que celle observée pour les « autres marchandises », ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

ÉVOLUTION DU TRAFIC MARITIME DES PRINCIPALES MARCHANDISES ENTRE 1989 et 1998

(en milliards de tonnes-milles)



*Chiffres révisés

**Chiffres estimés

C. UNE « CRISE » DU PAVILLON ?

Naguère symbole d'une puissance politique, le pavillon a perdu de son lustre, au gré des évolutions économiques qui ont favorisé le développement des registres de libre immatriculation dénommés également « pavillons de complaisance ». Désormais, l'utilisation de pavillons tiers est une pratique totalement banalisée.

LE « PAVILLON DE COMPLAISANCE » : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

Comme le relève Philippe Boisson dans son ouvrage intitulé *Politiques et droit de la sécurité maritime*¹ le phénomène de complaisance revêt un aspect multiforme : « *L'expression la plus utilisée pour désigner le phénomène est le vocable « pavillon de complaisance », en anglais « flag of convenience ». La connotation péjorative du mot complaisance en français ajoute à la confusion, car il est souvent synonyme de laxisme. En anglais, le terme convenience a un sens différent qui est plutôt celui de commodité, service, facilité ».*

Selon le même auteur, plusieurs définitions ont été élaborées, dont les principales figurent ci-dessous :

● Définition de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) :

Un pavillon de complaisance peut se définir comme le pavillon de tout pays qui autorise l'immatriculation des navires possédés et contrôlés par l'étranger, à des conditions qui, pour des raisons quelconques, sont commodes et adéquates pour les personnes qui demandent cette immatriculation.

● Définition de la Conférence des nations unies pour la coopération et le développement (CNUCED) :

La CNUCED utilise le concept de « pays ou flotte de libre immatriculation » qui vise les pays dans lesquels il n'existe pas de lien substantiel entre les navires et l'Etat d'immatriculation. Quatre éléments sont retenus pour déterminer le caractère substantiel : la contribution de la flotte marchande à l'économie du pays, la prise en considération par les comptes nationaux relatifs à la balance des paiements des recettes et dépenses des transports maritimes ainsi que les achats et ventes de navires, l'emploi des ressortissants sur les navires et la propriété effective des bâtiments.

● Définition de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)

L'OCDE retient, quant à elle, six critères : le pays d'immatriculation autorise des ressortissants étrangers à détenir ou à contrôler ses navires, l'immatriculation est aisée à obtenir, le revenu tiré de l'exploitation de navires n'est soumis localement à aucun impôt ou ces impôts sont faibles, le pays d'immatriculation est une petite puissance qui n'a pas besoin de tous les navires immatriculés, l'armement des navires par des équipages étrangers est librement autorisé, le pays d'immatriculation n'a ni le pouvoir d'imposer des réglementations gouvernementales ou internationales, ni les services administratifs nécessaires à cet effet, ni le désir, ni le pouvoir de contrôler les compagnies elles-mêmes.

Source : Philippe Boisson, opus cité.

¹ Paris, Editions du Bureau Véritas, 1998, 669 pages.

● L'essentiel de la flotte marchande mondiale relève d'un « pavillon de complaisance » ou de « libre immatriculation »

La flotte mondiale des bateaux de 1000 tonnes de port en lourd et plus s'élève, à près de **29 500 unités**, correspondant à environ **750 000 tonnes de port en lourd**, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

FLOTTE MARCHANDE TOTALE PAR PAVILLON ET PAR PAYS DE L'ARMATEUR
(Navires de 1000 tonnage brut et plus)

ETAT DU PAVILLON	TOTAL		PAYS D'ORIGINE DE L'ARMATEUR	TOTAL	
	(1) Nombre (2) 1000 tonnes de port en lourd	%		(1) Nombre (2) 1000 tonnes de port en lourd	%
Pavillon			Pays du domicile de l'armateur		
OCDE	7 498	25,4	OCDE	15 684	53,2
	186 772	24,9		491 355	65,4
dont :			dont :		
Union Européenne	4 116	14,0	Union Européenne	8 544	29,0
	97 131	12,9		244 134	32,5
Pays de « Libre immatriculation »	11 878	40,3	Pays de « Libre immatriculation »	95	0,3
	396 264	52,8		1 212	0,2
dont :			dont :		
Principaux pays de libre immatriculation	8 889	30,2	Principaux pays de libre immatriculation	81	0,3
	328 685	43,8		1 174	0,2
Pays en voie de développement	7 660	26,0	Pays en voie de développement	7 336	24,9
	150 756	20,1		188 762	25,1
Autres	2 433	8,3	Autres	3 005	10,2
	17 094	2,3		35 446	4,7
			Inconnus	3 349	11,4
				34 112	4,5
TOTAL	29 469	100,0	TOTAL	29 469	100,0
	750 887	100,0		750 887	100,0

Comme on le constate à la lecture du tableau précédent, **plus de la moitié (52,80 %) du tonnage, correspondant à 40 % du nombre des navires relève d'un registre de « libre immatriculation »**. Les navires de

l'OCDE représentent environ un quart du total, tant en ce qui concerne le nombre des navires qu'en termes de tonnage cumulé. **La flotte de l'Union européenne** battant l'un des pavillons européens représente **14 % du nombre de navires et 13 % du tonnage**. Encore convient-il de souligner que la seule flotte grecque représente plus de la moitié de la flotte européenne.

Ces chiffres confirment les appréciations de M. Chris Horrocks, le secrétaire général de l'*International chamber of shipping* : « *Malgré l'opposition des différents syndicats, le système d'immatriculation ouverte a continué à prospérer. Le transport maritime est un secteur industriel international et il fonctionne dans un marché essentiellement libre* ».

On trouvera en annexe au présent rapport la contribution de M. Horrocks aux travaux de votre mission d'information.

Il est indispensable de **corriger les statistiques précitées par des données établies en fonction de la nationalité des armements qui contrôlent les navires navigant sous « pavillon de complaisance »**. Sous cet angle, en effet, on constate que **65 % du total du tonnage et 53 % des navires appartiennent à des pays de l'OCDE** dont respectivement **32,5 et 29 % pour l'Union européenne**. Réciproquement, les armateurs des registres de libre circulation ne représentent que 0,2 % du tonnage et 0,3 % des navires.

Le tableau ci-après reprend de façon détaillée, pour l'année 1999, le **classement des flottes de commerce par ordre décroissant de tonnage pour les cinquante premiers Etats du monde**. Il traduit l'**importance des registres de libre immatriculation** dans le paysage maritime mondial. **Les six premiers pavillons : Panama, Libéria, Grèce, Bahamas, Malte et Chypre** représentent, avec un peu plus de 11 600 navires, **53 % de la capacité de la flotte mondiale** mesurée en milliers de tonnes de port en lourd. **Les vingt premiers pavillons correspondent, pour leur part, à plus de 80 % de la capacité du transport maritime du globe**. A elle seule, **la flotte de Panama** -qui comprend notamment la quasi-totalité de la flotte de Hong Kong et les deux tiers de celle du Japon- **correspond à près du cinquième de la flotte mondiale !**

Au premier janvier 1999, la flotte immatriculée sous pavillon français s'élevait à 215 navires, chiffre stable depuis cinq ans, soit un peu plus de **4 millions de tonnes de jauge brute** et **6 millions de tonnes de port en lourd**. Au 1^{er} juillet de la même année, la flotte de commerce française était passée à 217 navires, correspondant à 4,46 unités de jauge brute et à 6,98 millions de tonnes de port en lourd. Sur ce total, 108 navires figuraient sur le registre des terres australes et antarctiques françaises (TAAF). **Ces navires inscrits au « second registre » français représentaient donc 49%**

du total de la flotte nationale en nombre d'unités et plus de 92% de sa capacité de transport.

L'armement français contrôle également environ 119 autres navires enregistrés sous pavillons de libre immatriculation, représentant environ 2 millions de tonnes de jauge brute et 2,3 millions de tonnes de port en lourd. En termes de pavillon, notre pays ne représente plus que 0,54 % du nombre de navires immatriculés pour 0,84 % du tonnage total. Comme le soulignait récemment un rapport du Conseil général des Ponts et chaussées et de l'Inspection générale des Affaires maritimes, la flotte de commerce française semble bel et bien « en voie de disparition »¹.

**CLASSEMENT DES CINQUANTE PREMIÈRES FLOTTES DE COMMERCE
PAR ORDRE DECROISSANT DE TONNAGE AU 1^{ER} JANVIER 1999²**

Classement des Pavillons en 1999	98	Nombre de navires	Milliers de tonnes de port en lourd (TPL)	%	Somme cumulée en %	Rappel TPL au 01/01/98
1. Panama	1	4 920	145 196	19,34	19,34	136 129
2. Libéria	2	1 628	95 081	12,66	32,00	95 698
3. Grèce	3	1 131	43 790	5,83	37,84	43 162
4. Bahamas	4	1 103	39 622	5,28	43,11	38 333
5. Malte	5	1 362	39 273	5,23	48,34	37 476
6. Chypre	6	1 485	35 131	4,68	53,02	36 099
7. Norvège ³	7	1 187	32 989	4,39	57,42	33 902
8. Singapour	8	977	31 147	4,15	61,57	29 031
9. Japon	9	3 378	23 153	3,08	64,65	24 434
10. Chine (rép. de)	10	2 067	22 230	2,96	67,61	22 399
11. Etats-Unis	12	363	12 704	1,69	69,30	12 926
12. Philippines	11	924	12 579	1,68	70,98	13 314
13. Iles Marshall	15	135	11 517	1,53	72,51	10 672
14. Inde	13	381	10 625	1,42	73,93	10 957
15. Saint Vincent	14	879	10 478	1,40	75,32	10 945
16. Hong Kong	20	282	10 261	1,37	76,69	9 543
17. Allemagne	22	697	9 792	1,30	77,99	7 883
18. Turquie	17	884	9 549	1,27	79,27	10 359
19. Royaume-Uni	18	479	9 365	1,25	80,51	9 943
20. Taiwan	21	220	8 366	1,11	81,63	8 913

¹ Rapport Hamon-Dubois, *L'avenir de la flotte française, une démarche collective*, Paris, 2000.

² Navires de 300 tonneaux de jauge brute et plus.

³ Dont Norwegian International Ship Register (registre « bis » norvégien) = 684 navires pour 19,2 millions de tonneaux de jauge brute et 29,9 MTPL.

Classement des Pavillons en 1999	98	Nombre de navires	Milliers de tonnes de port en lourd (TPL)	%	Somme cumulée en %	Rappel TPL au 01/01/98
21. Corée	16	692	8 095	1,08	92,71	10 587
22. Russie	19	1 671	8 075	1,08	83,78	9 589
23. Bermudes	23	107	7 833	1,04	84,82	7 349
24. Italie	22	623	7 750	1,03	85,86	7 304
25. Malaisie	27	488	7 566	1,01	86,86	6 817
26. Danemark ¹	25	499	7 059	0,94	87,80	7 083
27. Brésil	26	204	6 702	0,89	88,70	6 972
28. France	28	215	6 331	0,84	89,54	6 593
29. Iran	29	166	5 617	0,75	90,29	6 082
30. Pays-Bas	30	652	5 095	0,68	90,97	4 875
31. Indonésie	31	1 041	4 013	0,53	91,50	3 929
32. Koweït	34	58	3 878	0,52	92,02	3 125
33. Antigua (& Barbades)	36	558	3 572	0,48	92,49	2 851
34. Thaïlande	32	413	3 108	0,41	92,91	3 251
35. Roumanie	33	213	2 915	0,39	93,30	3 218
36. Belize	38	698	2 558	0,34	93,64	2 147
37. Australie	35	106	2 459	0,33	93,96	3 031
38. Egypte	41	207	1 976	0,26	94,23	1 887
39. Suède	39	237	1 921	0,26	94,48	2 048
40. Iles Caïman	54	76	1 885	0,25	94,73	1 124
41. Pologne	37	99	1 860	0,25	94,98	2 472
42. Espagne	43	190	1 757	0,23	95,22	1 595
43. Vanuatu	42	82	1 722	0,23	95,45	1 615
44. Bulgarie	44	104	1 536	0,20	85,65	1 564
45. Arabie Saoudite	46	86	1 483	0,20	95,85	1 321
46. Ukraine	40	334	1 476	0,20	96,04	1 953
47. Portugal	47	159	1 412	0,19	96,23	1 279
48. Luxembourg	57	35	1 276	0,17	96,40	1 027
49. Croatie	50	143	1 274	0,17	96,57	1 218
50. Finlande	52	144	1 195	0,16	96,73	1 148
Autres pays ²		4 769	24 542	3,27	100	26 439
TOTAL MONDE		39 551	750 789			743 611

¹ Dont Danish International Ship Register (Registre « bis » danois) = 401 navires pour 5,2 Mjb et 6,9 milliers de tonnes de port en lourd (MTPL).

² Dont autres pays européens : Irlande (88^{ème} rang) 39 navires pour 1,40 Mjb et 1,35 MTPL ; Autriche (95^{ème} rang) 22 navires pour 0,68 Mjb et 0,98 MTPL ; Belgique (117^{ème} rang) 15 navires pour 0,12 Mjb et 0,17 MTPL.

● Le recours aux pavillons de « libre immatriculation » semble désormais banalisé

La multiplication des pavillons de « libre immatriculation », dits aussi registres ouverts (*open registers*), que d'aucuns qualifient de « pavillons de nécessité économique », provient d'un faisceau de raisons d'ordre politique et économique. Certains Etats tels qu'Israël ou l'Afrique du Sud ont eu recours à cette formule afin de contourner le boycott commercial dont ils faisaient l'objet. D'autres l'ont choisie pour accéder à des sources de financement, alors que la communauté bancaire internationale les considérait avec suspicion, à l'instar de l'URSS et des pays du bloc soviétique. Parmi les raisons d'ordre économique qui motivent l'enregistrement des navires sous pavillon de complaisance, on retient notamment :

- un régime fiscal plus léger ;
- l'existence de droits d'immatriculation plus faibles ;
- l'absence de restrictions relatives à la nationalité des équipages qui permet de recourir à une main-d'œuvre moins coûteuse ;

Comme le constatait devant votre mission d'information M. Chris Horrocks, Secrétaire général de *l'International Chamber of Shipping*, les pavillons de complaisance sont apparus afin de contourner la « prohibition » de l'alcool aux Etats-Unis.

Le recours à ces pavillons tend en outre parfois à dissimuler le nom du véritable propriétaire du navire, sous le prête-nom d'une société fictive, et à tirer parti d'une application laxiste des règlements internationaux.

La création de « seconds registres » (*second register*), dans certains pays, vise à remédier à la concurrence des pavillons de complaisance, en en reprenant certaines caractéristiques. Le premier des « *second register* » fut le *Norwegian International Ship Register*, créé en 1987 par la Norvège, à la suite d'une réduction de sa flotte marchande des trois quarts en cinq ans ! Des registres analogues ont été ouverts depuis lors au Danemark, en Allemagne, en France (Kerguelen) en Italie, au Portugal (Madère) en Turquie, en Belgique et en Grande-Bretagne (Ile de Man). Ils permettent de contourner l'obligation de recourir à un équipage national et de négocier les salaires sans référence par rapport aux standards européens.

Cependant, même ce système hybride ne permet pas de rétablir totalement l'équilibre. Selon le Comité central des armateurs de France, en

effet, le coût annuel d'un équipage sur un navire de 45 000 tonnes inscrit au registre des Kerguelen -dont la proportion de marins français ne doit pas être inférieure à 35%- s'élève à 7,2 millions de francs en moyenne, alors qu'il oscille, en moyenne, autour de 5,8 millions pour un navire sous pavillon tiers doté d'un équipage « mixte », composé pour partie de marins ayant la nationalité d'un Etat de l'Union européenne et pour partie de marins d'origine extra-communautaire. Selon une estimation donnée au cours de l'une des auditions de votre mission d'information, alors que le salaire brut mensuel d'un capitaine au long cours de nationalité française se situe entre 45 et 50 000 francs par mois, celui d'un capitaine Indien serait compris dans une fourchette de 15 à 20 000 francs par mois ! De telles disparités expliquent le renforcement du poids des « pavillons de complaisance » dans la flotte marchande mondiale.

Même si l'on peut le regretter, **désormais les armateurs recourent aux pavillons de complaisance quel que soit le niveau technologique qui caractérise leurs navires**, alors même que, selon l'ISEMAR, jusqu'au début des années 1990 « *des régions telles que l'Europe ou l'Amérique du Nord privilégiaient le pavillon national pour les navires les plus sophistiqués* ». ¹

On constate au demeurant que certains navires relevant d'un pavillon qui n'a pas le statut de « registre ouvert » sont plus dangereux que d'autres, immatriculés sous pavillon de complaisance. Il faut donc se défier des « **Etats complaisants** » qui n'effectuent aucun contrôle sur la flotte de leurs propres armateurs tout comme de l'association trop simpliste entre « pavillon de complaisance » et navire en mauvais état !

Au vu de ces éléments, **il semble impossible et illusoire d'interdire les pavillons de complaisance. La seule façon de lutter contre eux consiste, suivant l'exemple donné par plusieurs des pays de l'Union européenne, à favoriser la compétitivité du pavillon national et donc du pavillon français.**

D. UNE CRISE SUSCEPTIBLE D'ÊTRE LIMITÉE PAR UNE OFFENSIVE VIGOUREUSE

Un consensus se dessine en France sur la nécessité de prendre des mesures efficaces pour redynamiser le pavillon national. Votre rapporteur souscrit pleinement à cette analyse, considérant **qu'il est inutile de crier haro sur les pavillons de complaisance si aucune mesure n'est prise afin de relancer le pavillon français !** Des exemples récents tirés de l'expérience

¹ ISEMAR, Synthèse, n° 17, mai 1999, page 4.

nationale et des politiques étrangères montrent d'ailleurs que beaucoup reste à faire en la matière, **avec quelque espoir de succès.**

a) Les aléas du régime d'aide français

Le meilleur exemple de l'indécision, voire de la versatilité, qui caractérisent l'attitude de la France en matière de soutien à la marine marchande est la création, puis la suppression, du régime des quirats, institué par la loi n° 96-607 du 5 juillet 1996. Ce mécanisme reposait sur une déduction fiscale en faveur de souscripteurs de parts de copropriétés de navires, qu'il s'agisse de navires civils de charge ou de navires à passagers, neufs ou d'occasion, sous réserve, pour ces derniers d'une durée minimale d'utilisation. Le montant maximal de l'investissement était plafonné à 500.000 francs par personne et 1 million de francs pour un couple¹.

Au cours de sa première année de fonctionnement, ce système a permis l'immatriculation de 25 navires après agrément par les pouvoirs publics, dont 6 construits en France (soit un accroissement de la flotte de 12 %), **représentant un coût pour l'Etat estimé à 1,5 milliard de francs en 1998.**

L'actuel Gouvernement a fait supprimer le système des quirats à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1998. Il a imaginé, pour lui succéder, un régime de « **GIE fiscal** » institué par une loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses mesures d'ordre économique et financier. Cette procédure permet, sous réserve de l'agrément de l'Etat, à un groupement d'intérêt économique **de bénéficier pour l'achat d'un navire neuf ou d'occasion d'un amortissement accéléré et de l'exonération des plus-values en cas de cession.**

L'avantage fiscal net actualisé serait d'environ 20 % par rapport au système des quirats. Selon le rapport Hamon-Dubois précité, **à la mi-janvier 2000 -soit un an et demi après le vote de la loi- 10 projets relatifs à 15 navires avaient été agréés, pour un montant total d'investissement de 3,65 milliards de francs correspondant à une aide de 730 millions de francs.** Cependant, comme le constatent les auteurs du rapport précité, le système du GIE fiscal est « *d'une rare complexité* » et sa lisibilité est « *très faible* », car « *les critères fixés par la loi sont particulièrement flous et permettent de justifier n'importe quel refus ou n'importe quelle acceptation, quant à ceux qui sont effectivement retenus, leur absence d'affichage leur ôte toute pertinence* ».

¹ Rapport Sénat, projet de loi de finance pour 1998, page 59.

Le système du GIE fiscal présente, en outre, deux autres limites. Le montant d'aide étant proportionnel à la valeur du navire, ce système favorise l'achat de navires très chers aux effectifs les moins nombreux possibles : il ne favorise donc nullement l'emploi. En outre, il contraint les armateurs à conserver les navires huit ans, au minimum, durée qui s'avère difficilement conciliable avec l'optimisation de la gestion des investissements maritimes.

C'est pourquoi tous les armateurs -quelle que soit leur nationalité- ont réclamé l'institution d'un système d'aide plus en rapport avec la souplesse que nécessite la gestion d'une flotte soumise aux aléas du marché. En France, il serait souhaitable au moins de ramener la durée de l'obligation de pavillon à cinq ans.

b) La possibilité d'accorder des aides au pavillon national dans le cadre du droit européen

L'article 87 du traité sur l'Union européenne (ancien article 92 du Traité de Rome) déclare incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Or, par dérogation à ces dispositions, l'Union européenne a autorisé les Etats membres à accorder des aides d'Etat à leurs flottes nationales.

Comme le souligne la Commission européenne dans un texte consacré aux *Orientations communautaires sur les aides d'Etat au transport maritime*¹, qui prend acte du déclin continu des flottes communautaires, lequel pourrait compromettre, à long terme, l'intérêt pour la Communauté de disposer de transports fiables, efficaces et non polluants : « *les différences sur le plan de la compétitivité entre les navires immatriculés dans la Communauté et les navires immatriculés ailleurs, sont essentiellement dues à la fiscalité* ». C'est pourquoi, l'Union européenne a autorisé des pratiques soumises au régime des **aides d'Etat** telles que l'amortissement accéléré des navires ou la taxation sur le tonnage. Ce système permet que l'impôt soit dû indépendamment des revenus réels de l'entreprise, quels que soient les profits et pertes réalisés.

Votre rapporteur s'étonne que la France n'ait pas -contrairement à la plupart de ses partenaires européens- fait bénéficier sa flotte d'un

¹ JOCE n° C, page 205/5, 5 juillet 1997.

régime d'aide analogue à la taxe au tonnage, plus favorable que celui mis en place. Comme on vient de le voir, rien dans la lettre du droit européen ou dans l'interprétation qu'en fait la Commission de Bruxelles ne l'en empêche, tout au contraire !

La Commission européenne -pourtant peu suspecte de vouloir fausser la concurrence- acceptant que les flottes européennes soient soutenues par les Etats de l'Union, la France devrait saisir la chance qui lui est offerte ! L'inaction de notre pays en la matière est d'autant plus surprenante que la plupart de nos concurrents européens ont, eux, saisi la balle au bond et multiplié les aides au transport maritime. Pourquoi la France serait-elle un des seuls Etats européens à ne pas profiter -pour une fois !- des largesses de Bruxelles ?

Le tableau ci-dessous récapitule les aides dont bénéficient les flottes de nos voisins.

RÉGIMES FISCAUX ET DE CHARGES SOCIALES APPLICABLES AU TRANSPORT MARITIME EN EUROPE

PAYS	Aide fiscale à l'investissement	Exonération de charges sociales	Régime fiscal des navigants	Régime fiscal du bénéfice des sociétés	Régime fiscal de la plus-value de cession
ALLEMAGNE	- Déduction fiscale pour les personnes physiques - KG en cours de suppression	- 40 % pour les armateurs + primes	- Défiscalisation partielle (40 %)	- Taxation forfaitaire au tonnage ou IS : 31 % à 58 %	- Taxation forfaitaire au tonnage (1) - Exonération d'impôts sur 50 % des profits réalisés
DANEMARK	- Déduction fiscale pour les personnes physiques	- Exonération quasi totale	- Défiscalisation totale au DIS	- Taxation forfaitaire au tonnage (en cours) ou IS : 34 %	- Taxation forfaitaire au tonnage (1) - Report de l'imposition
NORVÈGE				- Taxation forfaitaire au tonnage ou IS : 28 %	- Taxation forfaitaire au tonnage (1) - Droit commun
ITALIE	- Amortissement accéléré	- totale pour les employeurs et navigants (registre international)	- Exonération de la fiscalité locale (registre international) - Défiscalisation partielle des navigants (registre international)	- IS : 41,25 % (1 ^{er} registre) - IS : 7,5 % (registre international)	- Etalement de l'imposition
GRANDE BRETAGNE	Non	Non, mais fiscalisation de la couverture sociale	- Défiscalisation pour navigants expatriés (183 jours)	- Taxation forfaitaire au tonnage ou IS : 30 %	- Taxation forfaitaire au tonnage (1) - Crédits d'impôts à taux révisable
ESPAGNE		- Exonération quasi totale (registre des Canaries) 90 %	- Défiscalisation partielle (registre des Canaries) 50 %	- IS : 3,5 %	- Exonération si réinvestissement dans les 3 ans
PAYS-BAS	- Amortissement accéléré	- Exonération partielle (40 %)	- Défiscalisation partielle	- Taxation forfaitaire au tonnage (si implantation aux PB quel que soit le pavillon) ou IS : 36 %	- Taxation forfaitaire au tonnage (1) - Droit commun
GRÈCE	Non	- Exonération partielle	- Défiscalisation partielle	- Taxation forfaitaire au tonnage ou IS : non applicable	- Taxation forfaitaire au tonnage (1) - Droit commun
PORTUGAL (registre de Madère)	Non	Oui	- Exonération totale	- IS : 11,88 %	- Exonération totale si réinvestissement dans les 2 ans
FRANCE	- Amortissement accéléré - GIE fiscal	- Remboursement des charges patronales ENIM sous conditions	Non	- IS : 33,3 %	- Taxation à l'impôt sur les sociétés sauf cas de GIE fiscal (exonération)

(1) : La taxation forfaitaire au tonnage inclut la plus value de cession du navire.

Source : CCAF

c) *Premiers résultats positifs de la taxation au tonnage chez nos partenaires européens*

Tout comme leurs homologues étrangers, les armateurs français revendiquent donc l'institution d'une **taxe au tonnage, destinée à se substituer tant à l'impôt sur les bénéfices qu'à toute autre forme de fiscalité des plus values de cession. Entré en vigueur en premier lieu en Grèce, ce système s'est progressivement généralisé** aux Pays-Bas, en Norvège, et plus récemment en Allemagne et en Grande-Bretagne. Les partisans de cette taxe estiment qu'elle permet :

- de réduire l'incertitude quant à la charge fiscale acquittée ;
- d'éviter toute plus value de cession sur les navires ;
- de ne plus élaborer de plan d'investissement en fonction d'éventuels avantages fiscaux ;
- de réaliser une économie d'impôt immédiate lors de son entrée en vigueur.

Selon l'ISEMAR¹, cette forme de taxation instituée en 1996, jointe à un allègement des charges sociales et à une réglementation très souple de l'emploi de navigants néerlandais aurait permis **d'accroître le nombre de navires sous le pavillon des Pays-Bas de 387 à 525 (+ 36 %)**, la flotte passant de ce fait de 4,6 à 5,6 millions de tonnes de port en lourd entre 1996 et 1998, et **l'emploi dans le secteur maritime croissant de 10 %**.

La combinaison de la création du *Norwegian International Ship Register* en 1987 et de l'introduction de la taxe sur le tonnage aurait, selon la même source, permis -dans un contexte de crise de l'économie maritime- d'accroître le volume total de la **flotte norvégienne** (pavillon national et second registre) de 46,6 à 57 millions de tonnes de port en lourd, **le nombre de navires immatriculés passant de 1393 à 1622 (+ 16,4 %)** et l'emploi augmentant de 14 %.

En Grande-Bretagne, l'institution de la taxe au tonnage aurait facilité **l'inscription de cinquante nouveaux navires en 1999**.² Un mouvement analogue est, au demeurant, observé Outre-Rhin où selon le *Verband Deutsche Reeder* de nombreux armements auraient prévu de rapatrier leurs activités en Allemagne.³

¹ ISEMAR, *Pavillon et flotte contrôlée*, mai 1999, pages 5 à 7.

² Lloyd's List « Tonnage tax had hailed by british shipping », 13 août 1999.

³ Lloyd's List, 8 décembre 1999.

Il est loisible de penser que la bonne santé de la marine grecque provient, en grande partie, des aides dont elle jouit puisque la flotte hellénique a été, la première, soumise à la taxe au tonnage et à des exonérations de charges sociales.

Il est souhaitable que la France s'aligne rapidement sur ses partenaires européens.

E. L'INTERET POUR LA FRANCE D'UNE POLITIQUE DE SOUTIEN À LA MARINE MARCHANDE

La situation de la flotte française appelle des mesures d'urgence car, comme le souligne le rapport Hamon-Dubois présenté au nom du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection générale des services des Affaires maritimes précité : *« la flotte de commerce française risque la disparition. Sa stabilisation actuelle en nombre de navires n'est que temporaire et étroitement liée aux contraintes de maintien en flotte (limitées dans le temps) des navires ayant bénéficié des régimes d'aides passées et notamment celui des quirats »*.

C'est pourquoi le même rapport propose, pour les navires soumis à une forte concurrence internationale :

- de passer d'un système de remboursement à un système d'exonération des charges sociales fixé de façon durable ;
- l'embarquement de marins étrangers -aux conditions sociales prévalant dans leurs pays d'origine-, celui-ci étant la « *condition de survie* » de ces navires ;
- une modification du système du « GIE fiscal » destiné à favoriser l'achat de navires utilisant davantage de personnels.

Quelles que soient les réserves que l'on puisse faire sur la proposition de recourir à des équipages aux conditions sociales prévalant dans leurs pays d'origine, -compte tenu notamment de la nécessité absolue de respecter les normes ITF-, **la relance du dispositif d'aide au transport maritime apparaît désormais urgente aussi bien pour renforcer la voix de la France parmi les nations maritimes et la compétitivité d'un secteur économique stratégique que pour améliorer la sécurité du transport en mer.**

a) *Le pavillon français : voix de la France à l'OMI*

Comme le relevait récemment M. Edouard Berlet¹, délégué général du Comité central des armateurs de France, **le niveau de la flotte marchande a une incidence directe sur l'aptitude de la France à se faire entendre dans les organisations internationales maritimes où la capacité de discussion et d'influence dépend du niveau de la flotte de chaque Etat** : or que pèse actuellement notre pays, avec moins de 1 % du tonnage mondial, par rapport au Libéria qui en totalise 35 % ? Il en va d'ailleurs de même vis-à-vis des instances européennes par rapport auxquelles la Grèce, qui possède 50 % des navires de l'Union, occupe une position bien plus favorable que la nôtre !

A n'en pas douter, **il serait en outre souhaitable que les pays dotés de nombreuses côtes (la France a 5.500 kms de littoral métropolitain !) voient le nombre de leurs voix majoré dans les instances internationales.**

b) *La pérennité du pavillon français : un gage de sécurité*

L'existence d'une flotte marchande de qualité permet de disposer d'une main d'œuvre qualifiée pour assurer des tâches de contrôle et de sécurité. MM. Hamon et Dubois soulignent, en effet, dans leur rapport précité : *« Les pilotes et experts maritimes dont nous avons besoin, les fonctionnaires chargés de la sécurité de nos ports et de celle de la navigation devront-ils être recrutés à l'étranger dans quelques années faute de navires français sur lesquels les embarquer pour les former et leur permettre d'acquérir l'expérience professionnelle indispensable ? En effet, certains métiers, bien qu'exercés à terre, ne peuvent l'être avec la compétence voulue qu'après l'acquisition d'une expérience à la mer suffisamment longue. Et le manque de personnel qualifié n'est pas une hypothèse d'école comme en témoignent, par exemple, la faiblesse du nombre des candidats aux derniers concours de professeurs de l'enseignement maritime, d'administrateurs des Affaires maritimes, d'officiers de port et d'officiers de port adjoints et, certaines années, le nombre de postes qui restent vacants ».*

Sur ce sujet essentiel, les observations du Conseil général des Ponts et Chaussées et celles de l'Inspection générale des Affaires maritimes confirment les appréciations de M. E. Berlet dans son article précité : **l'existence d'un pavillon français constitue un réel facteur de sécurité.**

Les auditions auxquelles a procédé votre mission d'information ont d'ailleurs clairement montré que **le niveau actuel de la flotte constitue le minimum pour que l'on puisse continuer de recruter des agents qualifiés**

¹ « Un pavillon français pour défendre nos côtes » dans *Les Echos* du 17 mai 2000.

dans les services en charge des Affaires maritimes et disposer des compétences requises en matière de sécurité des navires ! Il est ainsi patent que la France ne dispose pas d'un « vivier » d'anciens commandants de tankers, à la différence des Pays-Bas ou de la Grande-Bretagne. Or l'expérience que ces marins tirent de plusieurs années passées à commander un navire les destine, naturellement, à occuper à terre des fonctions d'expertise dans les ports en général et auprès des compagnies pétrolières en particulier.

C'est pourquoi le développement de la politique de sécurité est indissociable de l'existence d'une flotte de commerce importante.

CHAPITRE II :

LES RISQUES DU TRANSPORT DE PRODUITS PÉTROLIERS

A. *UN COMMERCE AU LONG COURS, PRINCIPALEMENT RÉALISÉ SOUS « PAVILLON DE COMPLAISANCE »*

1. Un commerce au long cours

Chaque année, près de **deux milliards de tonnes de produits pétroliers sont acheminés par voie maritime** sur l'ensemble du globe. Sur ce total, **900 millions -soit 45 %- proviennent du Proche-Orient**, 8 % d'Amérique centrale et du Sud, 8 % de l'ancienne Union soviétique et 8 % de l'Afrique de l'Ouest. Les cargaisons chargées en Amérique du Nord avoisinent quant à elles 7 % des flux annuels. Ainsi, les cinq zones géographiques précitées produisent-elles 75 % des produits pétroliers transportés par voie maritime.

Depuis la guerre du Kippour, en 1973, l'organisation du transport pétrolier a connu une révolution. Avant cette date, le transport de brut était intégré à une chaîne d'activités gérées par des compagnies pétrolières maîtresses de leurs gisements et de leurs flottes. Après 1973, en revanche, on a assisté à un « découplage » de l'activité d'approvisionnements par rapport à l'extraction, au raffinage et à la transformation en produits finis. Dès lors, comme le soulignait M. Philippe Trépart, le président de l'Union française des industries du pétrole devant votre mission d'information, il n'existe plus de stabilité ni de régularité des lignes de transport, le marché du pétrole est éclaté entre des myriades de points de chargement et d'approvisionnement qui varient en fonction de l'offre et de la demande.

L'importance des masses en cause traduit bien la difficulté tenant à la réduction du volume des pollutions par hydrocarbures. En effet, comme l'observait un des assureurs entendus par votre mission d'information : « 99 %

du pétrole transporté par voie maritime dans le monde est acheminé sans aucun problème. En fait, c'est un volume énorme de pétrole qui quitte chaque année un port de chargement et qui arrive à un port de déchargement sans aucune difficulté [...]. Un des problèmes est d'améliorer le ciblage et d'isoler le 1 % de ces navires qui peuvent présenter un risque important ».

Il est d'ailleurs nécessaire de souligner que la pollution des océans provient pour plus de 60 % des déchets industriels, et pour environ 7 %, de pétroliers en exploitation. Le solde est dû pour 14 % à d'autres facteurs liés au commerce maritime, 10 % résultent de phénomènes naturels et 8 % environ d'activités liées à la production pétrolière (notamment la production *offshore* et les terminaux des raffineries). Le caractère spectaculaire des pollutions par les hydrocarbures ne saurait donc occulter l'importance des autres atteintes à l'écologie marine. **Il ne saurait pas davantage faire oublier que chaque année plusieurs dizaines de marins disparaissent en mer, sur des navires en mauvais état, dans l'indifférence générale...**

Il ne saurait non plus occulter le danger qui résulte du transport de conteneurs, auquel notre collègue Jean-François Le Grand a consacré d'importants et intéressants développements, en 1994, dans son rapport intitulé : *Transport maritime : plus de sécurité pour une mer et un littoral plus propres*. Lors de sa visite au CROSS Corsen, votre rapporteur a constaté qu'en 1999, 10 navires de type « porte-conteneurs » avaient connu une avarie dans la zone relevant de ce CROSS, soit plus du tiers des avaries survenues sur des navires de ce type transportant des matières dangereuses,.

2. La majorité des tankers est enregistrée sous des pavillons de « libre immatriculation » ou de « complaisance »

La flotte pétrolière est, comme le montre le tableau ci-dessous, essentiellement placée sous pavillon de libre immatriculation. La France ne figure qu'au treizième rang du classement mondial des flottes pétrolières, avec une capacité de 3,8 millions de tonnes de port en lourd.

**EVOLUTION DE LA FLOTTE PETROLIERE MONDIALE
ENTRE 1992 ET 1998¹**

(en millions de tpl)

PAVILLONS	31/12/92	31/12/98
1. Libéria	58 452	59 405
2. Panama	30 493	44 320
3. Malte	4 915	35 469
4. Grèce	22 442	25 779
5. Bahamas	18 228	21 707
6. Norvège ²	21 417	20 010
7. Singapour	7 660	14 421
8. Royaume-Uni ³	10 737	10 544
9. Etats-Unis	14 538	10 187
10. Chypre	8 977	8 146
11. Japon	11 686	7 839
12. Iles Marshall	2 409	5 592
13. Inde	3 737	5 047
14. France	3 205	3 845
15. Brésil	3 737	3 509
16. Iran	5 976	3 488
17. Chine	2 561	3 334
18. Italie	4 142	3 307
19. Koweït	Non compris dans les 20 premiers	3 183
20. Malaisie	Non compris dans les 20 premiers	2 104
21. Danemark ⁴	2 342	Non inclus dans les 20 premiers
Autres pays	33 410	26 309
TOTAL	271 064	317 545

La capacité totale de la flotte pétrolière est passée de 271 à 317 millions de tonnes de port en lourd entre 1992 et 1998, soit une augmentation de près de 17 %. Au cours de cette période, **les principaux pays disposant de registres de libre immatriculation ont vu leurs positions se renforcer**. C'est ainsi que la capacité de la flotte de Singapour s'est accrue de 88 %, celle de Panama de 45 % et celle des Bahamas de près de 20 % environ. Premier de tous ces pavillons, le Liberia a vu la capacité de la flotte marchande inscrite dans son registre croître de 1,6 %.

¹ Navires de 10.000 TPL et plus.

² Y compris le Norwegian International Ship Register.

³ Y compris Gibraltar (L'Ile de Man, Les Bermudes et Hong Kong).

⁴ Y compris le Danish international ship register.

A eux seuls, les dix premiers pavillons représentent plus de 76 % du total de la flotte pétrolière mondiale, le Liberia précité en totalisant près de 19 %.

Avec 3,8 millions de tonnes de port en lourd, et malgré une progression par rapport à 1992, **la France ne se situe plus, fin 1998, qu'au quatorzième rang des flottes pétrolières**, avec une capacité d'emport de 1,2 % du total de la flotte mondiale.

B. UNE ACTIVITÉ PEU RENTABLE ET ALÉATOIRE...

1. Une faible rentabilité

Au plan économique, le marché du transport de produits pétroliers est frappé par une crise durable. La société Barry Rogliano Salles qualifiait même 1999 d'*annus horribilis* du transport d'hydrocarbures dans son rapport 2000.

Cette situation résulte, en partie, d'une réduction conjoncturelle de la production pétrolière et des conséquences néfastes de la crise asiatique, auxquelles s'ajoute un excédent structurel de l'offre de transport. **La « surpopulation des navires » constitue donc un mal endémique.** L'accroissement du nombre de bateaux est, au demeurant, sensible dans toutes les catégories de pétroliers, et spectaculaire dans la classe des « Aframax » dont le nombre a augmenté de près de 7 % entre 1998 et 1999. Selon la même source, « *seule la démolition des navires les plus anciens permettra un retour à un meilleur équilibre entre offre et demande, avec à la clé, une amélioration possible des niveaux de fret* ».¹

La question du rajeunissement de la flotte pétrolière est donc bel et bien posée. Comme le montre le tableau ci-dessus, la flotte mondiale de pétroliers se compose d'environ 3.300 navires correspondant à une capacité totale de transport de 297 millions de tonnes de port en lourd. Les deux segments de la flotte qui sont, en volume, les plus importants, s'avèrent être composés :

– des 613 bateaux compris dans la tranche de 70.000 à 125.000 tonnes qui représentent 58 millions de tonnes de port en lourd (soit 19,5 % du total) ;

¹ BRS, Rapport 2000, page 35.

– des 459 bateaux appartenant à la tranche des plus de 200.000 tonnes qui correspondent à une capacité de 132 millions de tonnes de port en lourd (soit 44 % du total).

La somme de ces deux segments du marché des pétroliers correspond donc à près des deux tiers de la flotte pétrolière totale en termes de volumes disponibles. Or, **ils sont composés, pour une part importante de navires, de plus de quinze ans d'âge.** Les 301 navires compris entre 70.000 et 125.000 tonnes, construits avant 1985, représentent 49 % de cette tranche et près de 10 % du total de la capacité de transport. Les 228 navires supérieurs à 200.000 tonnes, construits avant 1985, correspondent à près de la moitié du total de ce segment des moyens de transport et à 22 % du total de la flotte pétrolière en volume.

Sur les 3.333 navires composant la flotte pétrolière mondiale, 40 % ont été construits avant 1981 ! Si l'on y ajoute les 580 navires construits entre 1980 et 1985, on constate que **plus de 57 % de la flotte pétrolière a plus de quinze ans d'âge, et qu'elle est actuellement en mesure de transporter plus de 52 % des produits pétroliers acheminés de par le monde.**

FLOTTE PETROLIERE MONDIALE PAR AGE ET TAILLE AU 31 DECEMBRE 1998

Tranches de tonnages 000 TPL	1980 et avant		1981 à 1985		1986 à 1990		1991 à 1995		1996 et après		TOTAL	
	Nombre	000 TPL	Nombre	000 TPL	Nombre	000 TPL	Nombre	000 TPL	Nombre	000 TPL	Nombre	000 TPL
10 à 25	271	4 659 503	155	2 641 411	65	1 050 518	74	1 100 645	79	1 140 674	644	10 592 751
25 à 40	390	12 609 631	143	4 754 146	96	3 183 941	69	2 287 180	53	1 793 478	751	24 628 376
40 à 70	118	6 561 695	187	10 230 254	97	4 934 978	101	5 073 616	83	3 836 654	586	30 637 197
70 à 125	223	20 880 432	78	7 099 683	112	10 576 534	125	12 110 212	75	7 673 959	613	58 340 820
125 à 200	127	18 519 386	6	913 422	30	4 298 182	76	11 036 002	41	6 016 917	280	40 783 909
Plus de 200	217	65 485 194	11	3 095 431	53	13 688 819	131	36 692 403	47	13 850 792	459	132 812 639
TOTAL	1 346	128 715 841	580	28 734 347	453	37 732 972	576	68 300 058	378	34 312 474	3 333	297 795 692

Source : CCAF

Cette situation préoccupante résulte largement de la faiblesse de la rémunération du transport pétrolier. Comme le souligne un spécialiste des questions de transport maritime¹, **un navire neuf de type VLCC vaut actuellement 80 millions de dollars. Pour équilibrer un tel investissement, sur une période raisonnable qui ne saurait être inférieure à 20 ans aux dires d’armateurs rencontrés par votre mission d’information, le « point mort » se situe aux alentours de 30 000 dollars par jour de recettes.** Or, le retour journalier moyen est, selon l’étude précitée de Barry Rogliano Salles, **passé de 30 675 dollars en 1998 à 19 000 dollars par jour en 1999 pour cette catégorie de navires, soit - 38 %.** Il s’ensuit que **les navires les plus profitables sont ceux qui sont déjà amortis et qui appartiennent, en conséquence, aux catégories les plus anciennement mises en service. L’activité de transport des produits pétroliers n’est donc pas suffisamment profitable pour permettre une modernisation rapide de la flotte** et le jeu du marché encourage l’utilisation des navires âgés.

Notons cependant que **le coût de l’acheminement du transport dans le prix total acquitté par le consommateur est modeste** : avec un cours du dollar aux environs de sept francs, **le coût du transport d’une tonne de pétrole brut est d’environ 56 francs entre le Golfe persique et l’Europe, soit 4 à 5 centimes sur le prix du litre d’essence à la pompe.**

On constate, au surplus, que les modalités d’affrètement des navires ont fortement évolué au cours du dernier quart de siècle, comme le montre le tableau suivant :

EVOLUTION DE LA NATURE DES AFFRÈTEMENTS DE PÉTROLIERS

	1974	1999
Flotte directement contrôlée par des compagnies pétrolières	40 %	25 %
Affrètements coque nue ou à temps	50 %	25 %
Affrètement au voyage	10 %	50 %
Total	100 %	100 %

¹ Valois, « Le transport de pétrole par mer », page 109.

Alors qu'en 1974 près de 40 % des affrètements étaient réalisés sur des navires appartenant à des compagnies pétrolières et que 50 % faisaient l'objet d'affrètements à temps, désormais chacun de ces modes de gestion ne représente plus que le quart du total des affrètements. Corrélativement, **la part des contrats au voyage** (*short term/charter spot market*), **dont la durée n'excède parfois pas quelques jours, est passée de 10 % à 50 % du total des affrètements.**

Comme le soulignait une personnalité entendue par votre mission d'information : « *Autrefois, les compagnies avaient des navires pour un transport précis d'un port à un autre [...] et le bateau faisait la même relation pendant toute sa vie. Aujourd'hui le marché est devenu international, on charge le pétrole dans tous les coins du monde et les compagnies pétrolières sont pour une grande partie devenues des négociants internationaux [...]. Ce pétrole navigue partout [...] et on voit de nombreux « traders » qui sont impliqués dans ce négoce et dans le transport. Donc il est vrai que de plus en plus aujourd'hui les pétroliers achètent ce pétrole, soit flottant à bord du navire, soit au départ à ces « traders », et à ce titre, ils ne sont pas responsables et pourraient ne pas assumer le risque du transport. »*

Ainsi, les modalités mêmes d'affrètement des navires pétroliers ont-elles une incidence sur la sécurité, certains *traders*, chargeurs ou réceptionnaires étant peu soucieux de la qualité des moyens de transport qui acheminent les cargaisons qui leur sont confiées.

2. Un caractère aléatoire

a) *La forte dangerosité de certains produits*

Le plus souvent, un pétrolier débute par le transport de produits « blancs » avant de transporter, en fin de carrière, des produits « noirs » du fait du surcoût occasionné par son éventuel nettoyage après transport de brut.

Les produits blancs sont les plus légers et les plus propres. Ils se décomposent entre les **essences** qui sont très corrosives pour les tôles qui constituent la coque des navires et les **gazoles** qui, étant gras, entretiennent le métal. Ces produits « nobles », d'une exploitation relativement facile, ont une valeur supérieure à celles des produits noirs et permettent d'obtenir des frêts rémunérateurs (10 % de plus que la moyenne).

Les **produits noirs** sont composés du **pétrole brut** -qui, comme on l'a vu ci-dessus, constitue le principal transport pétrolier en volume- et des

fuels lourds. Résidus du raffinage de brut, dont ont été extraits les produits blancs précités après craquage et raffinage profond des fractions lourdes, les fuels lourds, souvent plus visqueux, nécessitent un réchauffage. Celui-ci est obtenu à bord des bateaux via une chaudière alimentant la circulation d'un fluide caloporteur qui suit des serpentins installés dans les citernes.

b) Une activité particulièrement risquée : le transport de fuel lourd n° 2

Comme l'a clairement souligné le commandant Lucien Békourian, Président de l'Association des capitaines au long cours devant votre mission d'information, le transport des fuels lourds, sous-produits du raffinage qui nécessitent un réchauffage fragilise les navires. En effet, l'alternance des « chauds et froids » à laquelle sont soumis les coques et les ballasts remplis d'eau salée (la vitesse de la corrosion étant fonction exponentielle de la température) lors du chargement et du déchargement du fuel lourd a un effet très négatif sur les structures métalliques. Lors du chauffage du produit, une différence de dilatation se crée entre la partie centrale du navire dans laquelle est chargé le fuel lourd n°2, et les parties latérales, qui sont vides et couvertes d'un dépôt salin. Le réchauffement de ces résidus salins corrode les tôles.

Au plan économique, ces produits sont bon marché car ils contiennent une part non négligeable de soufre. Ils sont donc naturellement utilisés pour alimenter des centrales électriques. Le niveau de fret auquel ils donnent lieu est donc bas (environ 10 % de moins que la moyenne du fret). C'est pourquoi, ils sont le plus souvent acheminés sur des navires anciens tels que les petits transporteurs de brut qui achèvent leur carrière.

Les auditions de votre mission d'information l'ont clairement prouvé : **les navires transportant du fuel lourd sont, plus que d'autres, sujets à des défaillances de structure qui débouchent sur des catastrophes d'autant plus graves que ces hydrocarbures visqueux se dispersent mal dans l'eau et sont difficilement récupérables.** C'est ainsi que depuis 1992, les cinq naufrages au cours desquels des navires se sont cassés en deux ont concerné des cargos transportant du fuel lourd, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

NOM DU TANKER	ANNÉE	LIEU DE LA CATASTROPHE	QUANTITÉ DE PRODUIT DÉVERSÉE (milliers de tonnes)
TANIO	1980	Bretagne	15 000
KATINA P	1992	Mozambique	72 000
THANASSIS A	1994	Sud de la Mer de Chine	37 000
NAKHODKA	1997	Japon	16 500
ERIKA	1999	France	15 000
VOLGONEFT 248	1999	Turquie	1 290

Source : International Tanker Owners Pollution Federation Limited.

On se souvient, au surplus, que le naufrage du TANIO, survenu en 1980, alors que ce navire transportait 15.000 tonnes de fuel lourd n° 2 a causé des dommages au moins aussi graves que celui de l'Amoco Cadiz, chargé de 223.000 tonnes de brut.

L'ensemble de ces éléments traduit bien le paradoxe qui caractérise le transport des produits pétroliers. Les plus polluants et les plus difficiles à disperser en cas d'accident sont transportés par les navires les plus âgés. Comme l'observait une autre personnalité, également entendue au cours d'une audition : *« curieusement, les produits blancs et les produits noirs se transportent sur les mêmes types de navires, mais le fuel, comme il dégage peu de marge, se transporte sur la frange de ces navires la plus âgée, alors que, comme c'est le produit le plus polluant, il devrait être transporté par les navires les moins suspects ».* **Même si l'interlocuteur qui tenait ces propos estimait que du fait de l'action des médias on semblait transporter désormais moins de fuel lourd sur des navires trop vieux, rien ne dit qu'une fois la tempête médiatique passée, et les lois du marché aidant, on ne retombera pas dans les errements passés.**

L'Europe doit être particulièrement attentive à cette question puisque neuf des vingt marées noires les plus importantes survenues au cours des trente dernières années ont touché ses côtes. Ce chiffre sonne comme un avertissement... D'autant que même si les échanges de fuel lourd n° 2 ne représentent que 2 % du trafic à proximité des côtes françaises, il n'en reste pas moins que la moitié des centrales électriques italiennes utilisent ce produit, ce qui donne lieu à des échanges réguliers entre l'Europe du Nord et la Méditerranée.

c) Un objectif : le ciblage des contrôles sur les navires transportant des produits chauffés

Comme le souligne la Commission européenne dans une communication au Parlement et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier du 21 mars 2000, **il est avéré que quels que soient les types de navires, on observe une nette corrélation entre l'âge des pétroliers et la fréquence des accidents survenus. A partir de quinze ans de service, les navires sont de deux à cinq fois plus souvent perdus qu'au cours de leurs quatorze premières années d'activité.** Cette règle générale s'applique particulièrement aux pétroliers puisque **60 des 77 pétroliers perdus entre 1992 et 1999 avaient plus de vingt ans d'âge**, ce qui montre bien qu'il existe une corrélation entre le transport de ce produit et le risque de voir un navire se casser en deux.

Ce problème se pose avec une grande acuité pour les navires qui une fois utilisés pour transporter du « noir » ne sont plus affrétés au « blanc », compte tenu du coût relativement élevé du nettoyage. **La question du ciblage des contrôles sur les navires à risque est donc une condition sine qua non de l'accroissement de la sécurité.**

C'est pourquoi, comme le relevait M. Greenwood le président de l'*International group des P. and I. clubs* entendu par votre mission d'information, **il serait souhaitable de cibler les inspections sur les pétroliers les plus âgés car** « *c'est peut-être là une approche simpliste, mais il n'est pas difficile de cibler une classe de navires en fonction de l'âge, du tonnage, des produits transportés pour ensuite essayer de se concentrer sur ces navires. Il n'est plus question alors de milliers de navires, mais, en Europe, d'une centaine environ, deux cents tout au plus !* »

Cette information est d'ailleurs corroborée par les propos tenus lors d'une autre audition selon lesquels, **en décembre 1999, il y avait un peu moins de 140 navires à même de transporter du brut et du fuel lourd n° 2 dans les eaux européennes, dont plus de la moitié avait dépassé vingt ans de service et dix-sept seulement moins de dix ans !**

d) Les dangers de l'erreur humaine

Si les défauts de structure sont à l'origine de nombreuses pollutions, il n'en reste pas moins que l'erreur humaine y contribue de façon déterminante.

Au cours des vingt dernières années, le nombre d'accidents survenus à des pétroliers a été divisé par trois, passant de 24 sinistres de plus de 700 tonnes en 1980 à huit en 1998, l'erreur humaine étant à l'origine des deux tiers de ces sinistres. La France est, avec la Grande-Bretagne, l'un des Etats de l'Union les plus concernés par ce problème puisque environ 300 000 bateaux passent par la Manche chaque année, 35 % du trafic mondial de produits pétroliers transitant au large d'Ouessant !

Comme le montre le tableau ci dessous, l'erreur humaine est à l'origine de quatre des neufs principaux accidents pétroliers survenus en Europe depuis 1967.

**PRINCIPAUX ACCIDENTS DE PÉTROLIERS SURVENUS EN EUROPE
(1967-1999)**

NAVIRE	DATE	LIEU	PAVILLON	TPL	VOLUME (T)	TYPE	CAUSE
TORREY CANYON	1967	Iles Scilly	LIB	120 000	119 000	brut	Erreur de navigation Echouement
URQUIOLA	1976	La Corogne	SPA	110 000	100 000	brut	Erreur de navigation Echouement
AMOCO CADIZ	1978	Côte bretonne	LIB	220 000	223 000	brut	Avarie de barre Echouement
BETELGEUSE	1979	Bantry Bay (Irlande)	FRA	115 000	44 000	brut	Corrosion des ballasts Rupture de coque en déchargement
HAVEN	1991	Gênes	CYP	232 163	144 000	brut	Feu et explosion
AEGEAN SEA	1992	La Corogne	GR	114 000	74 000	brut	Erreur de navigation Echouement et explosion
BRAER	1993	Shetland	LIB	84 700	85 000	brut	Avarie de propulsion Echouement
SEA EMPRESS	1996	Milford Haven	LIB	147 000	72 000	brut	Erreur de navigation Echouement
ERIKA	1999	Côtes bretonne et vendéenne	MAL	37 000	10 000+	fuel lourd	« Corrosion des ballasts »* Rupture de coque à la mer

**Selon les premières constatations et sous réserve des conclusions finales
(Source : Commission des communautés Européennes COM(2000) 142 final)*

C. UNE ACTIVITÉ QUI JUSTIFIE UN REGAIN D'EFFORTS POUR LIMITER LES REJETS D'HYDROCARBURES

Depuis la signature de sa version initiale, en 1956, la Convention pour la prévention de la pollution des mers (MARPOL), notamment modifiée en 1973 et 1978, a réuni un imposant corpus de règles tendant à limiter le déversement en mer de substances nuisibles à l'environnement. Son annexe I, entrée en vigueur le 2 octobre 1983, est consacrée à la prévention de la pollution par les hydrocarbures. Elle a édicté un régime d'interdiction des rejets qui, pour être réellement efficace, passe par le renforcement des capacités de retraitement à terre des résidus pétroliers.

1. Une avancée essentielle : l'interdiction de rejeter des hydrocarbures en mer

La règle n° 9 de l'Annexe I de MARPOL pose le **principe d'interdiction de rejeter à la mer des hydrocarbures. Ce principe s'applique de façon absolue aux navires de plus de 400 tonnes dans plusieurs « zones spéciales »** : Méditerranée, Baltique, mer Noire, mer Rouge, golfe d'Aden, golfe arabo-persique et eaux de l'Europe du Nord-Ouest (mer du Nord et ses accès, mer d'Irlande et ses accès, mer Celtique, Manche et ses accès et partie de l'Atlantique du Nord-Est située immédiatement à l'Ouest de l'Irlande. **Il supporte cependant une exception, s'agissant des pétroliers,** qui peuvent -en dehors des zones spéciales- rejeter à la mer des quantités limitées d'hydrocarbures s'ils se trouvent à plus de 50 milles des côtes, font route et ne déversent pas plus de trente litres de produit par mille parcouru sans dépasser une limite totale de 9 tonnes de rejets pour les plus gros navires.

La règle n° 13 de MARPOL prescrit également que **les navires transportant du pétrole brut dont le contrat de construction a été passé avant le 31 décembre 1975, dont la quille était posée à la date du 30 juin 1976 ou qui ont été livrés avant le 31 décembre 1979 d'un port en lourd de plus de 20.000 tonnes doivent être équipés :**

- **de citernes à ballasts séparés,** complètement isolées des circuits de la cargaison d'hydrocarbures et réservées en permanence au transport de ballasts afin de n'avoir pas besoin de recourir aux citernes à cargaison pour le ballastage ;

- **d'un système de nettoyage des citernes à cargaison utilisant le lavage au pétrole brut** et muni de citernes de décantation.

La règle n° 17 de MARPOL prévoit enfin que **tout navire d'une jauge brute de plus de 400 tonneaux sera équipé de citernes destinées à recueillir les résidus d'hydrocarbures** qui proviennent notamment de la purification du combustible et des huiles de graissage ainsi que des fuites d'hydrocarbures dans les compartiments-machines.

2. Une conséquence indirecte et inattendue : la fragilisation des structures de certains navires

L'ensemble de ces dispositions a eu un impact très positif sur l'environnement marin en permettant une forte réduction des pollutions par les hydrocarbures, les moins spectaculaires mais les plus fréquentes. En effet, comme l'a rappelé le commandant Lucien Békourian devant votre mission d'information, avant l'entrée en vigueur de MARPOL, les navires déchargeaient leur cargaison au port puis remplissaient leurs citernes à cargaison d'eau de mer (ballastage) avant d'appareiller. Ces citernes étaient ensuite lavées au large. Depuis l'entrée en vigueur de la convention, les citernes à cargaison et celles destinées au ballastage doivent être distinctes, le ballastage s'effectuant, sur les navires construits après l'entrée en vigueur de MARPOL, dans des citernes latérales. Les circuits de pompage de chaque type de citerne (à pétrole et à eau de mer) étant séparés, plus aucun déversement d'hydrocarbures n'est, théoriquement, possible.

Le lavage des citernes est réalisé avec du pétrole brut qui nettoie les résidus déposés sur les parois, avant que ceux-ci ne soient récupérés dans des citernes spécifiques dites citernes à « slops » ou à « boues ». Pour une cargaison de 270.000 tonnes, le passage du lavage à l'eau de mer, au large, au lavage au pétrole brut, en circuit fermé, a permis de diminuer les résidus à retraiter de 2000 à 200 voire à 150 tonnes. **Cette avancée en matière de propreté des navires a cependant une conséquence indirecte en termes de sécurité. En effet, la gestion des citernes à ballasts échappe totalement au contrôle des chargeurs puisque leurs agents ne vérifient que l'état de la propreté des citernes destinées à la cargaison. Or, toutes les conditions sont réunies, sur les pétroliers qui transportent du pétrole brut, pour favoriser une corrosion accélérée des citernes à ballasts.** Leurs cloisons jouxtent, en effet, les citernes de cargaison remplies de produit chauffé. Ce voisinage accélère la corrosion des parois des citernes de ballastage qui, rappelons-le, sont couvertes d'une pellicule saline. **Il est donc indispensable de garantir la sécurité des citernes à ballasts.**

Conscientes des risques résultant du mauvais entretien des ballasts, les sociétés de classification ont, d'ores et déjà, décidé que les tôleries et les

structures des navires de plus de quinze ans feraient l'objet d'un contrôle annuel. Dans le même esprit, la charte de la sécurité des transports maritimes pétroliers signée par les partenaires français le 10 février 2000 prévoit que pour être affrétés, les navires de plus de quinze ans devront justifier d'un arrêt technique en cale sèche réalisé dans les trente derniers mois.

Les contrôles des ballasts pourraient, en outre, être réalisés de façon contradictoire par l'armateur et le chargeur, leur résultat étant joint aux documents relatifs au chargement et remis aux inspecteurs du port. Cette recommandation apparaît d'autant plus importante que **la multiplication des navires à double coque va généraliser l'existence d'espaces entre les coques qui serviront de zones de lestage. Ces espaces confinés et peu accessibles sont susceptibles, s'ils sont laissés à l'abandon, d'être à l'origine de nouveaux risques pour la structure du navire.**

Il serait donc souhaitable de relever les limites de responsabilité pour les navires de plus de quinze ans d'âge transportant des produits chauffés.

La question de l'amélioration de l'entretien des ballasts se pose avec acuité. En effet, lorsqu'ils ne parviennent pas à vendre leurs *slops* à terre à des raffineries et faute de disposer de stations de retraitement des déchets, pour faire des économies, certains exploitants de navires vidangent l'essentiel de leurs ballasts avant ou pendant le déchargement tout en y maintenant une faible quantité d'eau, pour éviter de rejeter des eaux chargées de rouille dans les ports. Cette pratique favorise la corrosion du fond des cuves qui sont, au gré des mouvements du navire, partiellement immergés et en partie en contact avec l'air. De ce fait, leurs revêtements se dégradent peu à peu, sans que la protection cathodique qui y est installée ne puisse fonctionner.

C'est pourquoi il serait en outre souhaitable, qu'en exploitation, les ballasts soient totalement pleins afin que le système de protection cathodique contre la corrosion qui y est installé fonctionne ou bien qu'ils demeurent totalement vides afin que l'eau de mer ne les attaque pas de l'intérieur.

3. Une question largement non résolue : le retraitement des déchets

a) Un dispositif aussi précis que mal appliqué...

La règle 12 de MARPOL fait obligation aux Etats partie de « *faire assurer la mise en place, dans les terminaux de chargement d'hydrocarbures,*

dans les ports de réparation et autres ports dans lesquels les navires ont à décharger des résidus d'hydrocarbures, d'installations capables de recevoir les résidus et les mélanges d'hydrocarbures que les pétroliers et les autres navires auraient à décharger ». La convention précise que ces installations seront : « *adaptées aux besoins des navires qui les utilisent, sans leur imposer de retards anormaux* ».

L'annexe IV de MARPOL consacrée aux règles relatives à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires prévoit, en outre, que les Etats parties se doteront d'installations de réception de ces déchets.

Force est de constater, à l'issue des travaux de votre mission d'information, que **bien peu de ports ont pris des dispositions appropriées pour recueillir et retraiter tous les résidus de cargaison.**

Une même carence semble également perceptible en matière de contrôle du respect de l'application de MARPOL par les Etats du port, à commencer par la France ! Cette situation est d'autant plus inacceptable que la règle 8A de l'annexe I de la convention précitée dispose que lorsqu'il existe « *des raisons de penser que le capitaine ou les membres de l'équipage ne sont pas au fait des méthodes essentielles à appliquer pour prévenir la pollution par les hydrocarbures* » le navire sera « *empêché d'appareiller jusqu'à ce qu'il ait été remédié à la situation.* »

Malgré ces dispositions, il semble que la France ne soit, pour le moment, pas plus en mesure de respecter MARPOL en ce qui concerne l'existence de capacités de réception qu'elle n'est capable de réaliser les contrôles de l'application des dispositions précitées par les navires, dans le cadre du mémorandum de Paris.

- En ce qui concerne la **collecte des résidus**, on constate que la situation des ports français est, pour le moins, contrastée et opaque. En effet, la **majorité des ports offre la possibilité d'un enlèvement des résidus par des camions-citernes, appartenant à des entreprises spécialisées, sans disposer d'installations propres.** De ce fait, il est très difficile de savoir si les moyens disponibles à terres correspondent réellement aux besoins des navires. Le système de récupération des *slops* (boues) et des *sludge* (fond de cale) apparaît donc particulièrement opaque.

Sous le bénéfice de ces observations liminaires, on constate que, selon les données communiquées à la Commission européenne par le Ministère de l'Equipement, aucun port d'importance régionale ne dispose de moyens de réception des eaux de ballast et des *slops* d'exploitation courante des tankers.

Parmi les ports d'importance nationale :

– Brest et Marseille sont équipés de stations complètes qui sont les compléments industriels de leurs importantes activités de réparation navale mais qui ne peuvent intervenir directement dans l'exploitation régulière des chargements/déchargements.

– Le Havre et Dunkerque disposent de moyens permettant la réception des eaux de ballast à quelques postes (installations pétrolières) mais avec des débits insuffisants compte tenu de l'évolution des tailles de cargaison (surtout Dunkerque).

– Rouen et Nantes disposent des moyens fixes des quatre raffineries Esso/Mobil, Shell et Elf/Donges qui correspondent aux tailles des cabotages (plus de 15.000 T) et avec des débits de réception beaucoup trop faibles.

– Seuls Fos et Lavera sont équipés de moyens en ligne avec une exploitation moderne des chargements mais cela aux seuls postes pétroliers.

La méthode la plus efficace et la plus rapide de collecte serait d'affecter dans les ports nationaux des barges pétrolières à la collecte des résidus et de disposer de moyens de stockage, de séparation et d'élimination, ceci pour ne pas avoir à multiplier les lignes et réservoirs, car la collecte par chalands permet en effet des investissements plus légers, ses coûts opératoires ne risquant pas de trop grever l'équilibre financier des ports.

Cette politique de ramassage est déjà courante dans les ports du Nord de l'Europe. Il va de soi que l'institution d'une redevance spécifique serait **mieux perçue si elle était uniforme pour l'ensemble des ports de la Communauté Européenne**, étant entendu que sa budgétisation et sa répartition seraient établies en fonction des besoins de chaque port (afin d'éviter toute distorsion de concurrence).

INSTALLATIONS DESTINÉES A RECEVOIR DES RÉSIDUS DANS LES PORTS FRANÇAIS

	Eau de ballast sale	Résidus de lavage (<i>slops</i>)	Détritus rouillés et résidus d'hydrocarbures (<i>sludge</i>)	Boues issues de produits de propulsion	Capacité maximale de réception en m ³ et débit en m ³ /heure
Bayonne SEARMIP	Non	Non	Non	Non	Service par des sociétés privées
Bordeaux Shell Pauillac	Non	Non	Non	Non	5.000 m ³ - 5.00 m ³ /h
Bordeaux Esso	Oui	Oui	Oui	Oui	2.100 m ³ - 400 m ³ /h
Brest	Oui	Oui	Non	Non	Slops : 4.500 m ³ - 1.000 m ³ /h wash water : 20000 m ³ - 155 m ³ /h Ballast water de 1.300 à 3000 m ³ /h
Caen-Ouistreham	Oui	Oui	Non	Non	Les installations ne peuvent recevoir que des produits légers
Calais	Non	Non	Non	Non	Service privé par camion citerne
Cherbourg	Oui	Oui	Oui	Oui	
Concarneau	Oui	Oui	Non	Non	Service fourni par une société privée
Dunkerque CFR Total	Oui	Non	Non	Non	30.000 m ³ - 150 m ³ /h
ELF BP	Oui	Oui	Non	Non	1.500 m ³ - 100 m ³ /h
APF	Non	Non	Non	Non	
Dunkerque Stock Nord	Oui	Oui	Non	Non	1.250 m ³ - 20 m ³ /h
CIE des asphaltes	Non	Non	Non	Non	250 m ³ - 20 m ³ /h
Le Havre Société Havraise SEREP	Oui Oui Oui	Oui Oui Oui	Non Non Non	Non Non Non	34.000 m ³ - 1.200 m ³ /h 4.800 m ³ 800 m ³ - 1000 m ³ /h
Lorient Le Teuff	Non	Non	Non	Oui	Service par des sociétés privées 50 m ³
SANIROISE	Oui	Oui	Oui	Oui	100 m ³
SEDIMO	Oui	Oui	Oui	Oui	130 m ³
Saint-Nazaire	Oui	Oui	Oui	Oui	2.000 m ³ /h à 3.000 m ³ /h
Rouen : Shell	Oui	Oui	Oui	Oui	10.000 m ³ - 1.503 m ³ /h
Esso	Oui	Oui	Non	Oui	5.000 m ³ - 200 m ³ /h
Mobil	Oui	Oui	Oui	Oui	6.000 m ³
Saint-Malo	Oui	Oui	Non	Oui	Service fourni par société privée
Marseille	Oui	Oui	Non	Oui	80.000 m ³ - 250 m ³ /h Des sociétés privées collectent les sludge
Lavera	Oui	Oui	Non	Non	20.000 m ³ - 1.600 m ³ /h
Darse Automoteur	Oui	Oui	Oui	Oui	1.200 m ³

	Eau de ballast sale	Résidus de lavage (<i>slops</i>)	Détritus rouillés et résidus d'hydrocarbures (<i>sludge</i>)	Boues issues de produits de propulsion	Capacité maximale de réception en m ³ et débit en m ³ /heure
Fos-sur-Mer	Oui	Oui	Non	Non	40.000 m ³ - 5.000 m ³ /h
Nantes-Saint Nazaire	Oui	Oui	Non	Non	7.000 m ³ - 400 m ³ /h
ELF/	Oui	Oui	Non	Non	8.000 m ³ - 250 m ³ /h
Nice					
SNA	Non	Non	Non	Oui	4,5 m ³ - 9 m ³ /h
SUD EST	Non	Non	Non	Oui	8.000 m ³ - 400 m ³ /h
OREDUI	Non	Non	Non	Oui	25 m ³ - 40 m ³ /h

Source : ministère de l'Équipement

• S'agissant du **contrôle des navires, la faiblesse des moyens du service des Affaires maritimes limite fortement la capacité de ses agents à réaliser leur mission.** Comme le soulignait sans détour une personnalité entendue par votre mission d'information : *« La difficulté tient à ce que les Affaires maritimes ne sont pas disponibles 365 jours par an et 24 heures sur 24. Or, comment voulez-vous retenir au port un navire qui encombre un quai à 17 heures le vendredi, sachant qu'il ne pourra être contrôlé, au mieux, que le lundi matin -si un inspecteur est disponible- ? Vous ne pouvez pas vous permettre, dans le cadre de l'exploitation, de retenir un navire tant qu'il n'est pas exempt de tout reproche, ni retenir indûment un navire en envisageant l'hypothèse que le lundi l'inspecteur dise que l'on aurait pu le laisser partir ».*

Du fait d'un manque patent de moyens, **les services d'inspection sont, en outre, nécessairement tentés d'inspecter les meilleurs bateaux afin de respecter l'objectif de contrôler 25 % d'entre eux, comme le mémorandum de Paris le prévoit. Dans un grand port où 7.500 navires accostent chaque année et où travaillent trois inspecteurs, il n'est pas étonnant que ceux-ci ne puissent pas contrôler tous les navires qui le mériteraient ! Or, rien ne sert d'édicter des règles précises si l'on n'interdit pas aux navires dont les citernes à *slops* sont pleines de déchets d'appareiller sans les avoir déchargées à terre !**

Dans ce contexte, n'est-il pas quelque peu illusoire d'accroître, à l'instar de la proposition de loi réprimant la pollution des navires adoptée le 13 juin dernier par l'Assemblée nationale, les peines contre les pétroliers qui « dégazent » si ceux-ci ne peuvent pas se débarrasser de leurs déchets à terre ?

b) *Une inapplication qui justifie l'adoption rapide du projet de directive sur les installations portuaires de réception des déchets*

Le 20 juillet 1998, la Commission européenne a transmis au Parlement européen une *proposition de directive sur les installations de réception portuaire pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison*. Après avoir reçu un avis favorable du Comité économique et social et du Comité des régions, ce texte a été adopté par le Parlement européen le 11 février 1999. Depuis cette date, la Commission a modifié sa proposition initiale, le Conseil des ministres adoptant une position commune le 8 novembre 1999 et le Parlement européen votant, le 14 mars 2000, plusieurs amendements à ce texte.

Il convient de noter, dès à présent, **que si la Commission, le Conseil et le Parlement ne parviennent pas à déterminer une position commune dans le cadre de la procédure de codécision, avant le 13 juillet prochain, cette proposition de directive sera caduque : tout sera donc à recommencer sur un sujet qui intéresse pourtant au plus haut point la protection de l'environnement maritime eu égard au contenu de ce texte.**

La proposition de directive tend, en effet, à **réduire de façon importante la pollution marine, grâce à la création d'installations de réception appropriées des déchets dans tous les ports de l'Union européenne**, ainsi qu'un système permettant de s'assurer que tous les navires recourent aux équipements de retraitement disponibles. Elle prévoit, en particulier :

– que les ports **-y compris les ports de pêche et de plaisance-** disposeront d'installations de réception appropriées pour les déchets d'exploitation et les résidus de cargaison ;

– qu'un plan de réception et de traitement des déchets sera établi dans chaque port ;

– que les navires notifieront, avant leur arrivée au port, leur intention d'utiliser les installations et la quantité de déchets se trouvant à leur bord ;

– que les navires faisant escale déposeront tous les déchets et résidus dans les installations de réception sauf s'ils disposent d'une capacité de stockage suffisante pour le trajet suivant ;

– que le système de redevance adopté dans les ports encouragera les navires à utiliser les équipements plutôt qu'à rejeter leurs déchets dans la mer ;

– que les Etats membres contrôleront le respect de la directive et appliqueront des sanctions appropriées en cas d'infraction ;

– que les autorités transmettront aux autres ports de l'Union européenne où ces navires sont susceptibles de faire escale les informations relatives aux infractions.

Si la Commission a retenu l'essentiel des amendements proposés par le Parlement européen, **l'adoption de la directive bute désormais essentiellement sur la définition du mode de calcul des redevances pour utilisation des installations de réception des déchets.**

Influencée par la position de l'Allemagne et des pays de la Baltique (Pays-Bas, Finlande, Suède et Danemark) qui ont, eux, d'ores et déjà créé des installations pour la réception des déchets, la rédaction du Parlement européen prévoit une taxation essentiellement forfaitaire due pour la réception des déchets. Il considère, en effet, qu'une taxation calculée en fonction du volume de déchets à retraiter -inspirée du principe pollueur-payeur- incite les plus gros producteurs de déchets à rejeter ceux-ci en mer alors que l'institution d'une taxe forfaitaire spécifique permet, en outre, de favoriser les navires qui adoptent les techniques les plus propres telles que les « salles des machines non polluantes » (*clean engine rooms*).

A l'inverse, les pays d'Europe médiane (France, Belgique, Grande-Bretagne) et d'Europe du sud (Grèce notamment) penchent pour l'institution d'un système où, à côté d'un droit fixe, une redevance proportionnelle à la quantité de déchets serait prélevée. Cette divergence de vues provient de ce que ces Etats ayant, pour l'essentiel, confié à des sociétés privées la gestion des déchets, de nombreux investissements y sont encore nécessaires.

Le texte proposé par la Commission est une « cote mal taillée » qui tente de concilier les deux systèmes envisageables (taxation forfaitaire ou taxation proportionnelle). Son article 8 prévoit **d'une part que les coûts des installations de réception portuaires destinées aux déchets d'exploitation des navires, y compris le traitement et l'élimination des déchets, seront couverts par une redevance perçue sur les navires.**

Il dispose, cependant, **d'autre part**, que :

– **tous les navires faisant escale dans le port d'un Etat membre supporteront une part des coûts, qu'ils utilisent ou non les installations**, la redevance pouvant notamment être intégrée dans les taxes portuaires ou constituer une part forfaitaire spécifique pour les déchets, variant en fonction notamment de la catégorie, du type et de la taille du navire ;

– la part des coûts qui ne serait pas couverte par la redevance serait calculée en fonction des types et des quantités de déchets d'exploitation effectivement déposés par le navire ;

– les redevances pourraient être réduites si la gestion, la conception, l'équipement et l'exploitation du navire du point de vue de l'environnement permettent de réduire les quantités de déchets d'exploitation.

Désormais, le temps presse. Le Parlement demeure, semble-t-il attaché à la taxation forfaitaire. Il appartient à la Présidence Française de trouver les bases d'un compromis sur ce sujet essentiel.

CHAPITRE III : LES FACTEURS DÉTERMINANTS DE LA SÉCURITÉ MARITIME

I. DES CONTRÔLES MULTIPLES QUI NE GARANTISSENT PAS LA SÉCURITÉ MARITIME

La sécurité maritime devrait, en principe, être assurée par les contrôles mis en place aussi bien par les Etats du pavillon, les Etats du port et les compagnies pétrolières affrétant les navires. L'expérience prouve cependant que les navires peuvent subir avec succès l'ensemble de ces contrôles et présenter toutefois des défaillances au niveau des structures qui n'ont pas été décelées, lors des visites rendues obligatoires par les conventions de l'OMI.

Ainsi, c'est justement parce que L'Erika était un navire correctement noté et ne présentant apparemment pas d'anomalies majeures qu'il convient de s'interroger sur la fonction et l'efficacité des différents contrôles effectués sur les autres navires pétroliers.

L'Erika était un pétrolier dûment classifié et contrôlé. Ce navire présentait toutes les garanties normales en terme de contrôle et de certificat. Il avait, selon le BEA-Mer¹, subi un arrêt technique quinquennal, en juin 1998, était supervisé par la société de classification italienne RINA, qui a une réputation de sérieux. En novembre 1998, il avait subi successivement les contrôles positifs de l'Etat du port à Odessa, puis le « *vetting* » (contrôle effectué par les sociétés pétrolières) de Total. En novembre, il avait également reçu le certificat du RINA attestant l'intégrité de la coque et de la structure. Par la suite, de nouvelles inspections ont été positives : PSC (*Port State Control*) à Novorossisk, *vetting* de Repsol, Texaco, Exxon et Shell. Enfin, fin novembre 1999, une nouvelle inspection du RINA a confirmé le bon état des citernes et des ballasts.

Tous ces éléments ont conduit, dans le fichier SIRENAC établi dans le cadre du Memorandum de Paris, à attribuer à L'Erika un « *target factor* » ou coefficient de ciblage de 12. A titre de comparaison, un très bon bateau a un *target factor* inférieur à 10 et un « bateau poubelle » une note supérieure à 35 ou 40. L'Erika n'était apparemment donc pas un mauvais bateau. Aucun élément extérieur n'a permis d'attirer l'attention sur lui.

¹ Cf. rapport précité p.13 et suivantes.

En outre, **son équipage était qualifié**. Tous ses brevets étaient en cours de validité. D'après le plongeur sauveteur de la Marine, la passerelle du navire semblait en ordre, le bateau avait un aspect bien meilleur que la moyenne des bâtiments sur lesquels il est habitué à opérer. L'équipage, avec l'aide du plongeur, a d'ailleurs été capable, dans des conditions très difficiles, de mettre en œuvre un canot de survie, de le démarrer et d'assurer une veille radio avec l'avion coordinateur.

Tous ces éléments conduisent à s'interroger sur l'efficacité de chacun des contrôles mis en œuvre.

A. LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT DU PAVILLON

Tous les navires sont placés sous le contrôle du pays où ils sont immatriculés. A l'origine, l'Etat du pavillon était la seule autorité habilitée à effectuer des contrôles. Cependant, **deux tendances lourdes : l'essor des « pavillons de complaisance » et la technicité croissante de l'activité de certification ont conduit les Etats à déléguer à des sociétés de classification une très grande partie des contrôles relevant de leur compétence.**

Il est en effet difficile pour les petits pays ou pour ceux abritant des « pavillons de complaisance » -Malte est un bon exemple- de contrôler un très grand nombre de navires qui, pour la plupart, ne font que rarement escale dans leurs ports. Il leur faudrait, pour y parvenir, une administration maritime totalement disproportionnée par rapport à leurs moyens financiers et humains. Certains navires ne touchant jamais les ports des Etats dans lesquels ils sont immatriculés, le renouvellement des certificats indispensables à la navigation serait impossible en l'absence de délégation à des sociétés de classification.

Les conventions internationales permettent aux Etats d'assurer un suivi régulier de leurs navires sans attendre une éventuelle escale dans un port national, tout en respectant le principe de souveraineté de l'Etat du pavillon. La mondialisation croissante de l'économie et l'internationalisation accrue du trafic maritime ne peuvent que renforcer le bien-fondé et la nécessité de ces délégations.

La pratique de la délégation de compétences a pour effet de transférer une partie des pouvoirs de contrôle de l'Etat, qui demeure juridiquement responsable. Le Bureau Veritas a, pour sa part, reçu délégation de plus de 125 Etats, la France lui ayant délégué la délivrance des certificats de franc bord.

Sur délégation des Etats, les sociétés de classification veillent à l'application des règles contenues dans les conventions internationales sur la

sécurité maritime et la protection de l'environnement. Elles effectuent les visites et délivrent au nom des Etats les certificats attestant la conformité du navire aux conventions précitées. Le coût de ces interventions statutaires est supporté par l'armateur.

B. LE CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DU PORT

Depuis de nombreuses années, en raison des déficiences du contrôle des Etats du pavillon, les Etats du port ont décidé d'unir leurs efforts pour améliorer le respect des normes internationales et la sécurité du transport maritime. Les contrôles des Etats des ports portent le plus souvent sur les conditions de sécurité et les moyens techniques et de navigation et concerneront, à l'avenir, de plus en plus la mise en œuvre des STCW quant à la classification des équipages et de l'encadrement du navire.

1. Le mémorandum de Paris

Au niveau européen cette initiative a abouti à la signature du Mémorandum de Paris (Paris MOU- *memorandum of understanding on port state control*) en 1982. Il réunit aujourd'hui les 13 Etats côtiers de l'Union européenne auxquels se sont joints la Croatie, la Norvège, la Pologne, la Russie, l'Islande et le Canada. Il rassemble donc 19 pays.

Les Etats parties au mémorandum de Paris s'engagent à effectuer un nombre d'inspections par an correspondant à 25 % du nombre estimé de navires de commerce entrés dans leurs ports. **En France, le nombre d'inspecteurs s'élève à 54** contre 250 au Royaume-Uni et 200 en Espagne. Seuls 14 % des navires entrés dans les ports français ont fait l'objet d'une inspection. **La France contrôle donc à peine plus de la moitié des navires qu'elle est censée visiter.**

En 1998, plus de 17 000 inspections de navires étrangers ont été effectuées et 1 500 navires ont été retenus ou retardés suite à des déficiences qui compromettaient leur état de navigabilité ou qui représentaient une menace pour l'environnement marin. Ainsi, ce sont en Europe près de quatre navires par jour qui sont retenus pour se mettre en conformité avec les règles en vigueur. Ces résultats contrastent avec le nombre croissant des déficiences repérées, +8 % en 1998.

En France, les 54 inspecteurs répartis dans les quinze centres relevant des directions régionales des affaires maritimes et des gens de mer ont visité 1193 navires étrangers en 1998. Sur ce total, 120 ont été retenus.

**Effort d'inspection des Etats membres du MOU de Paris,
par rapport à l'objectif**

Comme le montre le graphique ci-contre, par rapport à l'objectif de 25 %, les Etats réalisent d'une façon très inégale les contrôles leur incombant. La Grèce dépasse 40 %, l'Espagne et l'Italie plus de 35 %, le Royaume-Uni 28 % environ. En revanche, la Belgique se situe à 10 % et l'Irlande à 8 %. Il existe donc un lien entre le nombre d'inspecteurs disponibles (250 au Royaume-Uni et 200 en Espagne) et l'aptitude à respecter l'objectif de 25 %.

Même si le ciblage des contrôles est important pour les rendre efficaces, il n'en demeure pas moins qu'il convient de disposer d'un nombre d'inspecteurs suffisants compétents pour que ces contrôles soient crédibles. A ce sujet, un représentant d'un Etat du port a indiqué devant la mission que, compte tenu de l'insuffisance de personnel, les inspecteurs préfèrent souvent visiter cinq navires neufs dans une journée plutôt qu'un navire mal entretenu dont la visite prendrait toute la journée. Il faudrait au contraire **cibler les mauvais navires pour que ceux-ci soient contrôlés de façon approfondie**. On constate en effet que depuis 1995, le nombre de mauvais navires détenus décroît. Cependant, rien ne permet de dire si cette diminution résulte d'une amélioration de l'Etat de la flotte ou d'un accroissement des contrôles sur les navires neufs ou même de la réticence de nombreux Etats à détenir des navires.

L'immobilisation d'un bateau a pour effet d'encombrer les ports. En outre, les navires retenus sont susceptibles d'être abandonnés par leur armateur et de nuire, de ce fait même, à la gestion et à la réputation du port. A ce sujet, **il serait souhaitable, en France, de modifier la législation afin de permettre à un port de pouvoir se débarrasser d'un navire abandonné par son propriétaire**. Il serait donc utile, à l'instar de ce qui se passe au Royaume-Uni, de donner aux ports la possibilité, par une procédure accélérée, de pouvoir **vendre le navire aux enchères**.

Quelle que soit l'importance du contrôle de l'Etat du port, il ne faut cependant pas en exagérer la portée. En effet, ces contrôles se limitent souvent à l'examen des documents du navire et à son état général apparent. Le navire étant en opération commerciale, les inspecteurs de l'Etat du port, que ce soit dans le cadre du mémorandum de Paris, du mémorandum de Tokyo ou de l'OPA 90 américaine, ne procèdent jamais à l'examen des structures, citernes ou ballasts. Seuls les contrôles en cale sèche par les sociétés de classification permettent de déceler les défaillances au niveau des structures. Il est à noter que toutes les personnes entendues par la mission d'information sur ces questions ont indiqué qu'**aucun contrôle de l'Etat du port effectué en Europe ou en Amérique n'aurait pas permis de déceler les défaillances de L'Erika**.

Cette constatation préoccupante conduit votre mission d'information à recommander un contrôle approfondi du travail effectué par les sociétés de classification.

Le mémorandum de Paris prévoit également que **les navires qui n'effectuent pas les réparations demandées par l'inspecteur seront bannis des ports européens**. Il en est de même des pétroliers dépourvus de certificat ISM. Les navires qui ont fait l'objet de détentions réitérées sont aussi susceptibles être bannis.

Contrairement à une idée répandue, il n'existe pas de corrélation entre navires sous pavillon de complaisance et navires sous-norme. Le tableau ci-dessous, qui présente les détentions au titre du Mémorandum de Paris, démontre que parmi les 22 nations dont les navires ont été détenus dans le cadre de ce mémorandum, il n'existe qu'un seul pavillon de complaisance, en l'occurrence Malte, qui vient en 18^e position !

**Détention par Etat du pavillon
dépassant la moyenne**

Pour **permettre un suivi** de l'application des recommandations des inspecteurs et éviter qu'elles ne restent vaines, encore faudrait-il que tous les rapports d'inspection faits au titre de l'Etat du port soient adressés à la société de classification concernée, même si la raison de la détention ne relève pas de la classe.

A l'occasion de l'entrée en vigueur du code ISM (*international safety management*) le 1^{er} juillet 1998, une campagne d'inspection a été décidée par le comité exécutif du mémorandum de Paris. Pendant une période de 3 mois, environ 1 600 navires ont été inspectés. 81 d'entre eux ont été détenus en raison de non-conformités majeures au code ISM.

2. L'action de l'Union européenne

a) La proposition de modification de la directive 95/21/CE

L'Union européenne a adopté, en 1995, **la directive 95/21/CE qui rend obligatoire et renforce au sein de l'Union les dispositions du mémorandum de Paris. Cette directive constitue le pilier de l'action de la Communauté dans la lutte contre les navires inférieurs aux normes internationales de sécurité.**

La Commission européenne a récemment proposé d'en **renforcer le dispositif** afin de :

- **permettre le bannissement des navires de plus de 15 ans d'âge**, qui ont été immobilisés plus de deux fois au cours des deux années précédentes et qui figurent sur la « liste noire » des pavillons qui comptent un nombre d'immobilisations supérieur à la moyenne ; cette liste des navires bannis devrait être publiée tous les six mois ;

- **inspecter systématiquement, dans les ports, les navires dont le « coefficient de ciblage » est le plus élevé ;**

- **soumettre les navires à risque** (pétroliers, chimiquiers, gaziers, navires à passagers au-delà d'un certain âge) **à une inspection renforcée tous les ans** lors de leur entrée dans les ports de la Communauté et à l'obligation d'informer les autorités portuaires de leur arrivée afin de faciliter la préparation des inspections. Les pétroliers seront soumis à cette obligation dès

l'âge de 15 ans et non plus de 20 ou 25 ans. Une citerne à ballast devra, en outre, être inspectée.

Votre mission approuve entièrement l'ensemble de ces mesures et souhaite les voir appliquer dans les plus brefs délais, en soulignant qu'il serait nécessaire de généraliser les inspections renforcées à tous les navires.

b) Faut-il européeniser le contrôle de l'Etat du port ?

Aujourd'hui, les contrôles de l'Etat du port dépendent de l'autorité de chacun des Etats-membres de l'Union européenne. Ainsi, la rigueur de ces contrôles varie d'un Etat à l'autre en fonction de leur culture maritime ou de leur sens des affaires ! Cette situation favorise nécessairement les ports où les contrôles sont moins rigoureux.

Il est impératif d'harmoniser les contrôles afin de rendre impossible tout détournement de trafic.

La France doit saisir les possibilités que lui offre la présidence de l'Union européenne au cours des six prochains mois pour proposer des mesures permettant l'uniformisation souhaitée des contrôles entre les Etats membres.

Les contrôles en matière de pêche relevant déjà de l'Union européenne, ne serait-il pas souhaitable de **confier à une agence européenne le soin de placer les contrôleurs sous l'autorité d'une autorité unique qui aurait pour mission de s'assurer de la mise en œuvre uniforme des contrôles relevant de l'Etat du port ?**

L'instauration de formations communes et des échanges de personnels, des inspecteurs étrangers venant inspecter dans les ports français et des inspecteurs français allant inspecter dans les ports étrangers est également à recommander.

C. LE « VETTING » DES COMPAGNIES PÉTROLIÈRES

Le « *vetting* » a été mis en place par les groupes pétroliers pour compléter les éléments non pris en compte par les sociétés de classification : valeur de l'exploitation, compétences humaines, organisation, qualité de l'exploitation, qualité du fonctionnement de l'armement dans ses opérations etc... Sauf exception, **le *vetting* suppose que le travail de basse technique**

accompli par les sociétés de classification existe et soit certifié par la documentation accessible soit à bord soit grâce à l'armateur.

Le « *vetting* » étant devenu systématique, un navire non contrôlé ne peut plus être affrété par les grandes compagnies pétrolières. Une méthode d'inspection unifiée a été recommandée par l'association des sociétés pétrolières (OCMIF- *Oil companies marine international forum*) et une base de donnée « SIRE » (*Ships inspecting report*) recueillant les inspections des différentes sociétés a été constituée dans un format d'inspection standardisé. Cette base reçoit environ 700 rapports d'inspection par mois et est accessible à tous les membres de l'association, ainsi qu'aux autorités de États du port ou du pavillon. Le niveau du contrôle est adapté aux besoins de la compagnie, l'inspection sera plus sévère pour un navire affrété à temps que pour un navire affrété au voyage (affrètement « *spot* »).

Le contrôle des compagnies pétrolières porte sur l'application des conventions internationales. C'est un contrôle essentiellement sur pièces. Les inspecteurs doivent toutefois s'assurer que le navire remplit les conditions techniques pour naviguer, en vérifiant les certificats délivrés par la société de classification relatifs à la structure de la coque, au fonctionnement des machines et le bon fonctionnement des moyens de communication. Le « *vetting* » se fonde également sur la qualification de l'équipage, son professionnalisme, sa connaissance du navire et sa fidélité, ainsi qu'à la gestion du travail à bord, aux procédures de travail, à l'entretien extérieur du navire et à l'existence de plans d'urgence. Enfin, une importance non négligeable est accordée à la réputation générale du navire (clients, équipage, aspect général). **Comme les contrôles effectués par l'Etat du port, le « *vetting* » ne permet aucunement de vérifier le bon état des structures des navires ou de descendre dans les ballasts pour vérifier leur corrosion.** Les contrôles, il convient de le rappeler, sont effectués dans les ports, alors que les navires sont en exploitation.

D. LES SOCIÉTÉS DE CLASSIFICATION

De sa conception à sa réalisation, un navire est suivi par une ou des sociétés de classification désignées par son armateur. Celles-ci délivrent des certificats de départ en fonction des règlements nationaux eux mêmes issus de la mise en œuvre des conventions internationales. En ce qui concerne les pétroliers, l'essentiel du régime applicable résulte des conventions MARPOL et SOLAS.

Les sociétés de classification jouent **un rôle fondamental dans la prévention des risques maritimes, en effectuant une double mission, de classification et de certification, pour l'Etat du pavillon.**

a) *Un rôle essentiel pour la sécurité des navires*

Activité purement privée, **la classification consiste à élaborer des règles contribuant à la sécurité des navires et à vérifier leur application au moyen de visites et d'inspections.** Ces règles avaient, à l'origine, pour but de protéger le bien que constitue le navire : **elles concernent surtout la solidité générale de la coque et la fiabilité de la machine et des équipements.** Le certificat délivré par la société de classification permet à l'armateur d'assurer son navire et d'obtenir la garantie des « *P&I clubs* » pour couvrir sa responsabilité civile. Chaque armateur supporte le coût des interventions de la société de classification choisie par ses soins.

Deux domaines sont, en principe, visés par les règlements de classification : d'une part, la résistance structurelle et l'étanchéité de la coque ; d'autre part, la sécurité et la fiabilité des systèmes de propulsion et de l'appareil à gouverner ainsi que des machines auxiliaires qui équipent le navire.

Les règles de classification sont établies à partir des principes d'architecture navale, de génie maritime et d'autres disciplines connexes, avec le concours de comités regroupant notamment des armateurs, constructeurs de navires et industriels, ainsi que des représentants des administrations nationales, des assureurs, des organismes de financement et des utilisateurs et agents du transport maritime. Elles s'appliquent principalement aux matériaux, à la solidité de la structure, à la machine principale et auxiliaire, à l'automatisation des machines, aux installations électriques, aux installations de réfrigération de la cargaison, à la protection contre l'incendie et à la stabilité du navire à l'état intact.

Les sociétés de classification n'interviennent pas dans les domaines qui sont du ressort propre des armateurs, des chantiers ou des autorités nationales. Sont ainsi généralement exclus de la classification, le choix du mode de propulsion, la puissance de l'appareil propulsif, les normes d'exploitation du navire, les équipements de sécurité, les matériels destinés à assurer la sécurité du personnel à bord, les conditions de stabilité après avarie du navire, enfin, les équipements de prévention et de lutte contre la pollution.

La réglementation publique a toujours reconnu de manière implicite l'utilité des règles techniques de classification pour l'examen de la conception, de la construction et de la maintenance des navires.

La contribution des sociétés de classification à la sécurité du navire a reçu une reconnaissance officielle de l'OMI (Organisation maritime internationale) en 1995, lors de l'adoption d'amendements à la

convention SOLAS sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, en ce qui concerne la structure des navires. La nouvelle règle 3-1 de la partie A-1 du chapitre II-1 de ce texte indique que les navires doivent être conçus, construits et entretenus conformément aux prescriptions d'ordre structurel, mécanique et électrique d'une société de classification reconnue par l'administration. Depuis le 1^{er} juillet 1998, date de l'entrée en vigueur de cet amendement, la conformité aux règles de classification est ainsi devenue une obligation pour tous les navires qui sont assujettis à la convention SOLAS.

Les méthodes de classification ont considérablement évolué depuis le milieu du XIXe siècle, avec le passage de la cote d'office, appréciation donnée une fois pour toutes, à la cote à terme, sujette à renouvellement périodique. **Aujourd'hui, les navires classés sont soumis à des visites pour l'attribution et le maintien de la classe ainsi que pour le renouvellement ou la confirmation de leur terme.**

Lorsque la classification d'une unité est demandée avant sa construction, la société de classification intervient à différents stades. Elle examine tout d'abord les plans principaux du navire soumis par les chantiers navals vis-à-vis des prescriptions techniques du règlement. Elle effectue ensuite des inspections dans les usines de fabrication des équipements qui permettent de s'assurer que le navire sera construit avec les matériaux dont les caractéristiques sont définies par le règlement ; ainsi que des visites pendant la construction dans les chantiers navals ; elle assiste aux essais du navire. L'ensemble des opérations est résumé dans un rapport d'intervention, qui permet d'apprécier le degré de conformité du navire au règlement et d'établir les certificats de classification correspondants.

Ces certificats restent valides pendant une certaine durée, appelée « terme », à condition que le navire soit maintenu par son armateur en un état acceptable pour la classification. Le maintien de la classe inscrite au registre de la société passe donc par l'exécution de visites réglementaires. Ces visites sont effectuées aux intervalles et dans les conditions fixés par le règlement de classification. Toutes ces visites consistent exclusivement en des examens par sondage dont la consistance et l'étendue sont définies par ce règlement. La procédure générale des visites comprend : un examen des parties du navire couvertes par les dispositions du règlement, l'examen des méthodes appliquées par l'armateur ou le chantier pour effectuer l'entretien ou les réparations, enfin l'exécution de vérifications plus approfondies.

Les règlements des sociétés de classification distinguent **plusieurs types de visites** :

- **la visite la plus importante est la visite spéciale, ou visite quinquennale, qui a pour objectif le renouvellement du certificat de classification.** Après achèvement satisfaisant de la visite, un nouveau terme de

cinq ans est attribué au navire. Cette visite **consiste en un examen étendu des différentes parties du navire, lorsque celui-ci est en cale sèche. La visite spéciale, tous les cinq ans, est la seule au cours de laquelle peuvent être détectés des vices de structures, il est donc très important que les navires les plus âgés soient inspectés en cale sèche plus fréquemment.** Votre mission soutient donc la proposition du gouvernement français et le l'Union européenne tendant à ce que **les pétroliers de plus de 15 ans soient inspectés en cale sèche tous les deux ans et demi et non plus tous les cinq ans. Ce délai pourrait être raccourci pour les pétroliers anciens transportants des produits chauffés dont les structures sont soumises à des contraintes beaucoup plus fortes.**

- **la visite annuelle** : il s'agit d'un examen général du navire à flot, portant sur des parties accessibles à l'examen visuel et sans démontages, visant à vérifier le maintien apparent en bon état du navire.

- **la visite intermédiaire**, à mi-terme, est de nature similaire à la visite annuelle mais plus étendue.

- il existe différentes **visites occasionnelles** qui ont lieu en cas d'échouement ou d'avaries du navire ou lorsque celui-ci a subi des travaux de réparation.

Les sociétés de classification ont également décidé, pour les navires de quinze ans d'âge, d'effectuer des contrôles annuels sur les tôleries et structures des ballasts.

Il serait souhaitable, en outre, **d'utiliser les informations recueillies au cours des contrôles sous forme électronique pour faciliter le développement des bases de données capables de donner, pour chaque navire, un historique complet des résultats des visites successives**, notamment en ce qui concerne les mesures d'épaisseur, l'usure de la structure, l'état des revêtements, les détails de toutes les avaries et de toutes les réparations effectuées.

Au surplus, selon les spécialistes entendus par votre mission d'information, il est possible, avec l'aide de logiciels modernes, **de procéder à l'évaluation de la structure d'ensemble et à l'identification des zones critiques**, lors de chaque visite spéciale, au moyens d'analyses directes de la structure. Ce calcul comporterait, le cas échéant, une évaluation de la fatigue des matériaux.

Il convient également, selon les mêmes sources, de renforcer la résolution A.744 (18) de l'OMI afin que tous les navires de quinze ans ou plus fassent l'objet de visites intermédiaires durant lesquelles le navire serait complètement dégazé au port pour permettre l'accès à tous les compartiments

de la structure. Les compartiments de ballastage des pétroliers seraient soumis à une inspection rapprochée au cours des visites périodiques, ainsi qu'à des mesures d'épaisseur dans les zones critiques. Il apparaît, en outre, indispensable que les parties hautes et basses des citernes de cargaison soient dotées d'un revêtement de couleur claire afin de faciliter les contrôles.

Au cours de toutes ces visites, comme entre deux visites, **il appartient à l'armateur d'attirer l'attention de l'expert de la société sur toutes anomalies, avaries, réparations ou travaux de modification dont il aurait connaissance** et qui seraient susceptibles de concerner la classification. Cette déclaration spontanée et de bonne foi est une des conditions fondamentales du maintien de la classification.

A l'issue d'une visite satisfaisante, l'expert délivre les certificats de classification et leurs annexes ou endosse les documents existants. Il existe trois grands types de certificats : le premier pour la coque, le second pour les machines et le troisième pour les chaudières. Tous ces documents doivent être conservés à bord et mis à la disposition des experts lors des visites.

b) Deux activités indissociables : certification et classification

Dans son rapport¹, le Conseil économique et social a recommandé l'interdiction du cumul des activités de certification (en tant que délégation de service public) et de classification (pour le compte des armateurs).

Cette proposition ne va pas dans le sens d'une meilleure efficacité du système de sécurité maritime, telle qu'elle est recherchée. Les sociétés de classification consultées estiment en effet que pour travailler efficacement elles doivent avoir accès à l'ensemble des informations disponibles sur le navire qu'elles classent. Ces informations peuvent être obtenues lors des visites de classification et des visites statutaires (y compris les audits effectués dans le cadre de l'application du code ISM). Aussi estiment-elles que toute disposition qui viserait à séparer les informations et à ne laisser accessible aux bases de données qu'une partie des renseignements, dégraderait la connaissance globale de l'état du navire et, par conséquent, de l'utilisation que l'on pourrait faire de ces bases de données.

Il convient au contraire, selon elles, de **centraliser les informations relatives à l'état et à la sécurité du navire sur une seule société de classification**, qui pourra avoir une meilleure connaissance de ses conditions d'entretien et de maintenance, grâce à son intervention à bord.

¹ *Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika, rapport précité.*

L'importance du rôle joué par les sociétés de classification pour une meilleure sécurité, la diversité de leurs performances qu'illustre le tableau ci-dessous, l'indépendance de fait dont elles jouissent, qui conduisent certains à les qualifier « d'Etat dans l'Etat », rendent nécessaire différents types de contrôles, autant par la profession elle-même que par les Etats.

**TABLEAU DES PERFORMANCES DES SOCIÉTÉS DE CLASSIFICATION
DE 1997 À 1999**

Compagnie	Nombre de navires				Taux de détention				
	1997	1998	1999	Total	1997	1998	1999	Total	Ratio
Panama Ship Register	6	7	12	25	5	2	2	9	36,00 %
Panama Maritime Documentation Service	3	9	11	23	1	5	0	6	26,09 %
Honduras International Naval Surveying & Inspection Bureau	5	4	12	21	4	2	0	6	28,57 %
Hellenic Register of Shipping	14	8	12	34	3	1	2	6	17,65 %
International Register of Shipping	9	31	42	82	4	5	3	12	14,63 %
Polski Rejestr Statkow	100	94	74	268	6	2	2	10	3,73 %
Russian Maritime Register of Shipping	237	241	166	644	13	4	7	24	3,73 %
Croatian Register of Shipping	50	40	29	119	3	0	0	3	2,52 %
China Classification Society	133	136	124	393	3	2	2	7	1,78 %
Korean Register of Shipping	192	165	167	524	2	1	3	6	1,15 %
China Corporation Register of Shipping	44	42	39	125	1	0	0	1	0,80 %
Bureau Veritas	620	622	620	1 862	8	4	1	13	0,70 %
Lloyd's Register	1578	1563	1439	4 580	16	6	5	27	0,59 %
Nippon Kaiji Kyokai	1586	1704	1705	4 995	14	3	9	26	0,52 %
Registro Italiano Navale	158	182	167	507	1	1	0	2	0,39 %
Det Norske Veritas	1186	1269	1239	3 694	5	5	1	11	0,30 %
Germanischer Lloyd	628	685	714	2 027	2	2	1	5	0,25 %
American Bureau of Shipping	989	968	937	2 894	4	3	0	7	0,24 %
Bulgarski Koraben Registar	11	17	14	42	0	0	0	0	0,00 %

Indian Register of Shipping	4	14	25	43	0	0	0	0	0,00 %
Total	22 902				Total	181			0,79 %

Source : US Coast Guards

c) Contrôler les sociétés de classification

(1) Le rôle de l'IACS

L'Association internationale des sociétés de classification (IACS), qui **regroupe les 10 plus grands organismes de classification dans le monde**, a mis en place, en 1992, un schéma de certification du système d'assurance qualité (QSCS) permettant d'auditer la qualité des diverses prestations fournies par ses membres. Il fonctionne sous la direction du secrétaire qualité de l'IACS. Un comité consultatif réunissant des représentants de l'OMI et de l'industrie maritime donne chaque année un avis impartial sur le bon fonctionnement du système.

L'IACS requiert un audit initial satisfaisant du système qualité de chaque société avant la délivrance d'un certificat de conformité, qui doit être renouvelé tous les trois ans au terme d'un nouvel audit complet. Il ne s'agit pas seulement d'un contrôle des procédures sur le papier : des audits sur le terrain permettent d'analyser de manière concrète la qualité des prestations, depuis la demande d'intervention jusqu'à la délivrance du certificat requis. La qualité du travail des sociétés est évalué par rapport aux exigences d'un programme de certification basé sur les normes ISO 9000 et les règles de l'OMI.

(2) Le contrôle par les Etats et l'Union européenne

Le contrôle des Etats s'effectue par le biais d'un **mécanisme d'habilitation** des organismes agissant au nom de l'administration. La **convention SOLAS** (règle XI/I) édicte des normes minimales applicables à ces organismes et prévoit des moyens de contrôle : l'administration doit établir un système permettant de vérifier l'adéquation du travail effectué par la société de classification à ses exigences. Ce système comprend entre autres des procédures de communication, de rapport et de notification à l'administration. Elles se traduit par l'acceptation ou l'évaluation par l'administration de la certification du système d'assurance qualité de la société par un corps d'auditeurs indépendants, et par l'examen et l'explication de questions relatives à la classification, le cas échéant.

Une directive communautaire de 1994, la 94/57/CE, va plus loin dans le contrôle des sociétés de classification en **imposant aux Etats membres de l'Union européenne une obligation d'agrément**. Pour obtenir cet agrément, la société de classification doit satisfaire à des critères qualitatifs

et quantitatifs qui garantissent le professionnalisme de ses interventions. Cette obligation a été **rendue nécessaire en raison de la pression commerciale exercée sur les sociétés de classification et de la multiplication des organismes qui opèrent dans ce domaine sans disposer des compétences et de l'expérience suffisante.**

L'agrément n'est valable que pour une durée limitée de trois ans. Il peut être suspendu du fait de raisons mettant gravement en danger la sécurité ou l'environnement. Cette suspension est prononcée par l'Etat après l'examen par la Commission des motifs de cette mesure. Les sociétés non agréées ne sont pas à l'abri des contrôles : leurs performances sont consignées par les Etats membres dans un registre mis à jour annuellement et transmis à la commission. Les certificats qu'elles délivrent constituent l'un des critères de sélection des navires inspectés par les Etats du port, membre de l'Union européenne.

La mise en oeuvre de cette directive s'est révélée lente et complexe. **La Commission européenne a dû entamer douze procédures d'infraction pour non-respect du délai de transposition.** Les derniers Etats membres ne l'ont transposée dans leur droit interne qu'en 1998.

Cette directive souffre, en outre, de plusieurs lacunes, dont la principale est **le manque d'harmonisation** de l'application des critères d'agrément entre les différents Etats.

La Commission a donc été amenée à présenter une proposition de directive modifiant la directive précitée 94/57/CE établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires. Le texte prévoit notamment :

- que l'octroi et le retrait d'agrément des sociétés de classification seront décidées par la Commission, et que celle-ci organisera des inspections périodiques en collaboration avec les Etats membres ;

- qu'une suspension d'un an de l'agrément pourra entraîner le retrait de l'agrément, si les défaillances justifiant la suspension ne sont pas corrigées ;

- que l'inscription au registre des performances des sociétés de classification devient une condition sine qua non de l'octroi et du maintien de l'agrément ;

- que les sociétés devront répondre à des critères plus stricts : ainsi, lorsqu'un navire changera de société de classification, celles-ci seront dans l'obligation de se transmettre le dossier historique complet du navire, afin que la nouvelle société ait une vision complète de l'état du navire.

- (3) Responsabiliser les sociétés de classification en instituant un plancher d'assurance obligatoire

La proposition prévoit toutefois de limiter la responsabilité des sociétés de classification dans leur rôle de certification en tant que délégataire des Etats. Cette disposition ne peut être approuvée, sur le plan du principe, même si, en pratique, le montant de l'assurance limite la portée des recours. En d'autres termes, la société de classification étant une société de service, sa surface financière est tributaire du montant de la couverture d'assurance qu'elle a souscrite.

Ne faudrait-il pas alors imposer un plancher minimum d'assurances à ces sociétés et prévoir également la faculté d'exercer un recours direct contre les sociétés d'assurances ? La couverture d'assurance minimum et l'action directe contre les compagnies d'assurances devraient également jouer pour l'activité de classification.

Il va de soi que l'Etat déléguant devra être tenu entièrement responsable des fautes commises par une société de classification délégataire, dans le cadre du contrôle de l'Etat du pavillon.

Sous cette réserve, votre mission approuve l'ensemble de ces mesures.

II. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU RECOURS A LA « DOUBLE COQUE »

La majorité des pétroliers existants sont dotés d'une « simple coque ». Sur ces navires, le pétrole n'est séparé de l'eau de mer que par une tôle de fond et de muraille. Au cas où cette tôle est endommagée suite à une collision ou un échouement, le contenu des citernes de cargaison risque de se déverser dans la mer et de causer une pollution.

A la suite de l'échouement de l'*Exxon-Valdez*, les Etats-Unis ont pensé pouvoir éviter ce risque en entourant les citernes de cargaison d'une seconde tôle interne. Cette « double coque » protégerait ainsi les citernes de cargaison contre l'avarie et réduirait le risque de pollution.

A. *UNE SURENCHÈRE DANS L'OBLIGATION DE RECOURIR AUX DOUBLES COQUES*

1. **L'OPA américain**

En matière de construction et d'équipement des navires, ***l'Oil Pollution Act de 1990*** rend progressivement obligatoire les navires à double coque et double fond. Cette règle s'applique aux navires neufs (contrat de construction signé après le 30 juin 1990 ou livrés après le 1^{er} janvier 1994) et aux navires ayant subi d'importantes transformations. Les navires existants devront être transformés suivant un calendrier établi en fonction de l'âge du navire, de son tonnage et du type de construction (simple paroi, double fond, double coque latérale). Ainsi un pétrolier d'un tonnage de 5 à 30 000 tonnes et de plus de 40 ans ne peut plus accoster aux Etats-Unis depuis le 1^{er} janvier 1995, il en est de même si le pétrolier a plus de 30 000 tonnes et plus de 28 ans. Il en est de même cette année pour les pétroliers de plus de 30 000 tonnes et de plus de 23 ans. En 2010, la règle sera généralisée à tous les pétroliers à une seule paroi et en 2015 à tous les navires dotés de double fond ou de doubles parois latérales.

Toutefois l'OPA ne concerne que les navires pétroliers. Il ne concerne pas non plus les navires dont le tonnage est inférieur à 5 000 tonnes s'ils sont équipés d'un système de protection équivalent à la double coque (double enveloppe). Par ailleurs, les navires citernes utilisés dans la lutte contre les déversements de pétrole et de substance dangereuses ne sont pas soumis à la législation (*sic !*). L'OPA ne s'applique pas, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, aux navires déchargeant dans les ports en eaux profondes, à ceux allégeant à plus de 60 nautiques des côtes, et à ceux qui exercent un droit de passage innocent et transitent par les zones sous législation américaine. Ces zones sont les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive.

2. **La réglementation internationale : la règle 13 F, annexe 1 de la convention MARPOL**

Selon la réglementation internationale, aucun pétrolier livré après juillet 1996 ne peut être à simple coque. La convention exige, en outre, qu'à partir de 20.000 TPL, les pétroliers à simple coque, livrés avant juillet 1996, se conforment aux normes double coque, au plus tard à l'âge de 25 ou 30 ans, selon qu'ils ont ou non des citernes de ballast séparées. En conséquence, **trois catégories de pétroliers à coque simple sont à distinguer :**

- les pétroliers à simple coque, **sans citernes de ballast protectrices** autour des citernes de cargaison (du fait de la mise en œuvre des exigences « double coque », l'abandon de cette catégorie se terminera entre **2007 et 2012**) ;

- les pétroliers à simple coque, dont **la zone des citernes de cargaison est partiellement protégée** par des citernes de ballast séparées, dont l'abandon ne sera définitif qu'en **2026**,

- les pétroliers à coque simple, **au dessous de la taille MARPOL, ne sont aucunement visés par les exigences de double coque.**

3. La proposition de directive européenne

Les échéances fixées par le calendrier MARPOL sont plus lointaines que celles qui résultent de l'OPA 90 américain. C'est pourquoi la Commission européenne a souhaité, dans une proposition de règlement, d'établir au niveau européen un calendrier plus strict que ceux retenus tant par l'OMI que par les Etats-Unis.

L'utilisation des pétroliers à double coque sera également encouragée par un système de redevances portuaires et de pilotage défavorisant les vieux navires à « simple coque ».

La proposition de la Commission pour un règlement communautaire aboutira au calendrier suivant d'abandon progressif des pétroliers à simple coque :

	Etats-Unis (OPA 90)	International (MARPOL)	UE (Proposition)
Pétroliers à simple coque, taille MARPOL, sans citernes protectrices	2010	2007/2012	2005
Pétroliers à simple coque, taille MARPOL, avec protection partielle de la zone des citernes de cargaison	2010/2015	2026	2010
Pétroliers à simple coque au-dessous de la taille MARPOL	2015	aucune échéance	2015

Même si, comme on le verra ci-dessous, il semble inévitable de généraliser le système de la double coque, il conviendrait, pour le moins, que le calendrier de cette généralisation soit harmonisé au plan international. En effet, l'OPA américaine, rendant obligatoire les « doubles-coques », a engendré un détournement de trafic, les navires qui ne peuvent plus décharger aux Etats-Unis continuant de naviguer dans le reste du monde.

Adopter, au niveau de l'Europe, un calendrier plus strict qu'aux **Etats-Unis, ne ferait qu'accentuer ou reporter ce phénomène sur d'autres régions du monde. Il est donc impératif que soit adopté un calendrier uniforme.**

la double coque : une apparente sécurité ?

Les avantages limités de la double coque

Du fait de sa « consécration » par la réglementation américaine, **la double coque est souvent présentée comme une panacée**, une solution miracle contre les pollutions par hydrocarbures, En réalité, elle n'apporte qu'une apparente sécurité.

La largeur des doubles coques est nécessairement réduite, de l'ordre de 2 à 3 m. Or, il ne saurait être question de construire deux navires l'un dans l'autre. Cette largeur est certainement suffisante pour réduire les pollutions qui résulteraient d'un abordage à faible vitesse, c'est-à-dire essentiellement en zone portuaire, là où les moyens de lutte et d'intervention sont assez généralement concentrés et efficaces. **Tel n'est pas le cas en haute mer, où les navires sont alors à leur vitesse normale, et où les abordages prennent des proportions considérables**, et réduisent quasiment à néant l'efficacité des doubles coques.

De même, les doubles coques peuvent prévenir assez efficacement d'échouements sur des fonds relativement plats et ... accueillants comme les côtes américaines. En revanche, **en cas d'échouement à pleine vitesse sur des récifs de haute mer**, il est à craindre que l'efficacité des doubles fonds ne satisfasse pas l'absorption de l'énergie qui peut être considérable ($1/2 mv^2$) du navire, surtout lorsqu'il s'agit de navires de port en lourd important.

S'il est **excessif de dire que les doubles coques ne peuvent être d'aucune utilité**, leur efficacité paraît cependant relativement limitée.

Le **seul avantage incontesté** de la double coque est **d'avoir facilité le renouvellement de la flotte mondiale**. En effet, en imposant un calendrier strict pour tous les navires transportant des produits dangereux, en fonction de leur tonnage et de leur âge, **la législation assure la modernisation forcée de la flotte mondiale et la disparition des plus vieux navires** qui sont souvent les plus dangereux.

La double coque : un faux ami ?

Il convient d'insister sur le fait que les doubles-coques sont inopérantes lorsqu'un navire se casse en deux du fait d'un vice de structure, comme tel était le cas pour le Tanio et l'Erica. Au surplus, **aucune des pollutions majeures survenues au cours de ces dernières années, n'aurait été évitée par une double coque**. Certains experts soutiennent même que si l'*Exxon-Valdez* avait été doté d'une double coque, la pollution n'aurait pu être évitée, compte tenu du fait qu'il naviguait à douze noeuds lorsque son échouement se produisit.

· *Les problèmes à la construction*

Dans un navire à double coque, les raidisseurs de cloisons sont reportés des citernes de cargaison dans les doubles coques. Certes, dans les grands chantiers où la préfabrication est de règle et où les techniques de soudure sont bien maîtrisées, il est tout à fait raisonnable de penser que ces éléments de structure seront construits suivant les règles de l'art. Ils exigeront, cependant, un contrôle extrêmement précis tant de la part du Chantier que des sociétés de classification. **Mais qu'en sera-t-il dans les autres chantiers ?**

· *Les doubles coques servant de ballastage : un risque de corrosion amplifié*

L'historique des accidents de pétroliers à l'origine des pollutions importantes, notamment en Europe, montre **l'importance du facteur de détérioration des ballasts par l'eau de mer**. Ces détériorations, issues de corrosion, ont amené des ruptures du navire soit au port, soit en mer.

L'architecture actuelle des navires à double coque utilise l'espace de cette double coque en tant que ballast à eau de mer. Ceci amène la grande majorité de la structure du navire, notamment des raidissages longitudinaux et transversaux primaires et secondaires, à se trouver dans

ces capacités de ballastage. Ces éléments structurels sont systématiquement soumis à l'action alternée de l'eau de mer et de l'air -et donc à la corrosion-. Ils sont, en outre, de par le nombre considérable de discontinuités de surface (présence des raidisseurs), extrêmement difficiles à protéger par un revêtement durable dans le temps.

· Des inspections plus difficiles

L'exiguïté et la configuration des compartiments des « double coque » rendent leurs inspections très difficiles, voire périlleuses, par les membres de l'équipage. Il en est de même, mais à moindre titre, lors des arrêts des navires pour réparations par exemple. Le problème se pose également pour les sociétés de classification dans le cadre de leurs visites périodiques.

Les visites de structure sont également délicates, du fait des dépôts de salissures et sédiments causés par le ballastage. Or, et malheureusement, il est à craindre que ces doubles coques ne connaissent des problèmes de gazage dus à leur remplissage par des gaz inertes destinés à éviter toute explosion. Malgré toutes ces précautions prises à la construction, des défauts de structure ne pourront être évités. Un problème analogue a été observé après la construction et l'exploitation des navires dits combinés (O/O, O/B/O) capables de transporter des cargaisons de pétrole, mais aussi de minerais et de céréales. L'architecture de ces navires était complexe, des accidents graves se sont produits par suite du gazage de certains volumes.

Il ressort de ce qui précède que **les doubles coques offrent une sécurité plus apparente que réelle, et ce, d'autant plus que ces navires sont encore jeunes**. Mais ils vieilliront, et les inconvénients décrits ci-dessus feront naître de nouveaux risques.

Sans être ni pessimiste ni alarmiste, les accidents sur les navires à double coque sont à craindre dans les années futures. Il convient donc d'en connaître les limites et de ne pas baisser la garde, afin d'éviter que ces navires ne deviennent des « **bombes navigantes** ».

Dans ces conditions, il est impératif que l'Union européenne, au lieu de faire du « suivisme » par rapport aux Etats-Unis, encourage des propositions alternatives, qui ont le mérite de ne pas constituer de « fausses bonnes solutions », car elles minimisent les risques décrits ci-dessus.

4. Les alternatives à encourager

Les imperfections du système retenu par les Etats-Unis sous le coup de l'émotion, ont incité de nombreux experts à rechercher des solutions alternatives mieux adaptées.

a) *Le pétrolier E 3, à pont intermédiaire*

Développé après la catastrophe de l'*Exxon Valdez*, en 1990, par les **Chantiers de l'Atlantique à Saint-Nazaire**, le pétrolier E3 à pont intermédiaire permet de rehausser le plafond de ballast sous les citernes centrales et de leur donner un accès au pont principal pour la ventilation. Par ailleurs, les ballasts latéraux sont plus larges et plus accessibles. Ce type de navire paraît présenter le meilleur compromis entre une technologie pré-Marpol et les objectifs à long terme que le souci de respecter l'environnement impose. Ce projet de double coque « à la française » est **baptisé E 3 pour « européen, économique, écologique »**.

Le pétrolier E 3 a été approuvé par l'OMI comme équivalent à un navire aux normes américaines et a obtenu le label de plusieurs sociétés de classification dont le Bureau Veritas et le Lloyd's Register of Shipping. Pourtant les Etats-Unis persistent à ne pas le reconnaître comme un navire suffisamment sûr, lui interdisant l'accès aux ports américains alors que leur propre réglementation est moins exigeante. De ce fait, un seul exemplaire a été construit qui ne peut être utilisé que hors des eaux américaines.

Or, aucun armateur ne pouvant se passer du marché américain, ce projet risque de voir son avenir limité malgré l'agrément de l'OMI. **Les Etats-Unis imposent leurs normes et mènent, en la matière, une politique unilatérale contraignant les autres pays à s'aligner sur leurs exigences.**

b) *La double coque « sèche »*

Ce concept a été présenté par la société Services et transports et a reçu l'aval du Bureau Veritas. Il est fondé sur les principes suivants :

- ne plus utiliser l'espace de double coque en capacité de ballast,
- placer des ballasts séparés à l'intérieur du bordé de la double coque du navire permettant de mettre la structure à l'abri des agressions de la corrosion,
- réaliser des capacités de ballastage à paroi entièrement lisse permettant l'application d'un revêtement.

Avantages du concept de double coque sèche sur la préservation de l'environnement et vis-à-vis de la sécurité du navire.

- la structure porteuse du navire est très majoritairement située dans un espace sec ou inerté ;

- les capacités de ballastage eau de mer sont munies d'un revêtement de très haute qualité durable dans le temps du fait de l'application sur des parois entièrement lisses ;

- l'inspection des ballasts est simple et efficace, le revêtement (de couleur claire) permet de s'assurer de la bonne condition structurelle par un simple examen visuel ;

- une détection de présence de liquide dans le fond des espaces de double coque permet de découvrir immédiatement toute fissure apparaissant dans la coque ou la double coque du navire ;

- le raidissage de double coque peut être très aisément visité, n'étant jamais empli d'eau de mer et ne subissant ni salissures, ni dépôts de sédiments ;

- l'espace de double coque peut, pour tout ou partie, être placé sous un gaz inerte de très haute qualité et non corrosif, le dégazage ne pouvant être effectué que lors des visites intermédiaires ou spéciales (tous les deux ans et demi), et non à chaque mouvement de ballast ;

- le comportement du navire en cas d'avarie de double coque après collision ou échouement est amélioré ; la double coque ne nécessitant pas d'être compartimentée transversalement, son envahissement est alors symétrique et non susceptible de créer une gîte du navire ;

- la mise en place de ballasts séparés à l'intérieur du bordé de double coque constitue une vraie « *protective location* » au sens de la MARPOL, disposition qui disparaissait avec la double coque standard ;

- le navire double coque sèche présente une meilleure protection en cas de collision majeure.

La présentation du concept de navire pétrolier à double coque sèche figure, avec l'avis du Bureau Veritas, en annexe.

la prise en compte du facteur humain et le code ISM

De nombreux accidents dus à l'erreur humaine auraient pu être évités si le capitaine du navire en cause avait reçu une assistance de son armateur ou des autorités. Tel est précisément l'objet du code ISM, rendu obligatoire pour les pétroliers, et dont la certification conditionne l'obtention de la couverture des clubs *P and I*.

B. LA PHILOSOPHIE DE L'ISM : « DITES CE QUE VOUS FAITES ET FAITES CE QUE JE VOUS DIS »

Il convient de rappeler que l'erreur humaine est à l'origine de deux tiers des sinistres. Le but du code ISM est donc de limiter les risques d'erreur humaine en faisant en sorte que le commandant ne soit plus seul, lorsque son navire est en difficulté.

Le code ISM a été présenté à votre mission d'information par le commandant Békourian et par le commandant Apperry, consultant code ISM à l'AFCAN. Ce code figure en annexe XV. Son préambule décrit les termes du plan qui dresse la liste :

- des autorités ou personnes responsables à contacter ;
- des procédures à suivre pour décrire un accident ou une situation délicates ;
- des procédures et contacts pour coordonner les actions à bord avec les autorités nationales et locales en charge de la lutte antipollution et de la sécurité en mer, ainsi que la description de la voie à suivre pour combattre le sinistre.

En principe, avant chaque traversée, un document devrait être établi afin d'indiquer les contacts à prendre avec les diverses autorités nationales assurant la coordination en cas d'accident. Enfin, un registre doit être tenu pour le suivi d'exécution de ces phases, ainsi que pour les révisions apportées aux éléments du plan.

Une revue annuelle du plan doit être faite par le responsable de l'armement et le plan doit être testé sur une base semestrielle.

l'ISM EST-IL APPLICABLE ?

Le code ISM, obligatoire pour les pétroliers, conditionne la couverture par les clubs *P and I*. Bien que L'Erika ait été certifié ISM, la procédure telle que prévue par ce code n'a pas été mise en œuvre, pour des raisons inconnues.

Selon plusieurs témoignages concordants, il est loisible de se demander si l'abondance de nouvelles contraintes qui s'appliquent mois après mois aux exploitants n'est pas de nature à leur donner à penser que ces textes sont inutiles, inapplicables, dévoreurs de temps et inadaptés aux réelles situations de crise.

Comme le rappelait le commandant Békourian devant votre mission d'information, le capitaine de l'*Exxon Valdez* était dans son bureau en train de remplir des états urgents, alors que sa place était sur la passerelle avant que son navire ne double Pligh Reel. Il avait délégué à son officier de quart, lui-même quelque peu empêtré avec la documentation et les appareils de passerelle.

Si le code ISM est un outil valable, et on peut penser qu'il l'est, encore faudrait-il l'enseigner, recycler les navigants pour les familiariser, pratiquer des exercices, tirer des enseignements, les diffuser, réviser ce qui est lourd et inopérant et ne garder que l'indispensable. Pour le moment, il semble demeurer un document de portée réglementaire, à faire approuver par les autorités et qui reste précieusement sur les étagères pour être présenté aux visites de sécurité.

La transparence, alliée de la sécurité

le projet equasis

Afin de renseigner les utilisateurs des navires, de faciliter les contrôles et d'accroître la transparence dans le secteur maritime, plusieurs bases de données privées et publiques ont été constituées. Elles demeurent cependant trop fragmentaires pour permettre une connaissance précise des bateaux. Le recoupement des informations qu'elles contiennent s'avère particulièrement délicat. C'est pourquoi la France a pris l'initiative du système EQUASIS, destiné à réunir dans une seule base de données des informations aujourd'hui dispersées.

- *Les bases de données privées : une information éclatée*

Plusieurs bases de données relatives à la marine marchande sont actuellement gérées par des opérateurs privés.

Sous réserve de souscrire un abonnement auprès de sociétés telles que la Lloyd List Register, MRC Investigations ou Lloyds Confidential Index, il est ainsi possible d'obtenir des informations sur les navires marchands, leur armateur et leur opérateur, leurs caractéristiques commerciales.

Deux banques de données spécifiques ont également été constituées afin de regrouper des informations relatives d'une part aux pétroliers et, d'autre part aux chimiquiers.

Créée en 1993, la base **Ship Inspection Report Exchange** ou « **SIRE** » réunit des **informations sur l'état des navires pétroliers et les procédures d'inspection auxquelles ils ont été soumis**. Elle est gérée par *l'Oil Companies International Marine Forum* (OCIMF) qui collecte ces données auprès des compagnies pétrolières dont les inspecteurs réalisent plusieurs milliers de *vettings* chaque année. Il convient toutefois de souligner que les rapports de visite dont le résultat est publié par SIRE n'établissent pas d'évaluation des navires. En outre, tout armateur dont un navire est enregistré dans la base jouit du droit d'y faire paraître ses observations sur les rapports dont un de ses bateaux a fait l'objet. Comme l'a fait observer une personnalité entendue par votre mission d'information, SIRE n'établit donc pas de « cotation », mais seulement un état descriptif du navire, consultable par les compagnies pétrolières, à charge pour chaque utilisateur de se faire sa propre religion après avoir pris connaissance du contenu de cette base.

Au cours de l'hiver 1999-2000, les compagnies pétrolières se sont engagées à ce qu'un rapport SIRE de moins de six mois soit disponible avant tout affrètement, ce qui est de nature à faciliter le travail des membres de l'OCIMF, des affréteurs, des exploitants de terminaux, et enfin des autorités portuaires et étatiques qui la consultent.

La **base de données du Chemical Distribution Institute**, (CDI) regroupe, quant à elle, des éléments relatifs à la sécurité des navires qui transportent des **produits nocifs ou dangereux**. Elle est alimentée grâce aux résultats des visites techniques et des inspections de navires, et peut être consultée par les membres du CDI (sociétés appartenant à l'industrie chimique et armateurs indépendants transportant des produits chimiques).

- *Les bases de données publiques et la création de SIRENAC*

A l'instar des résultats des inspections effectuées dans le cadre du mémorandum de Tokyo et de celles réalisées par les *Coast Guards* américains,

les données collectées par les inspecteurs au titre de l'application du mémorandum de Paris sont réunies dans la base de données dénommée « Système informatique relatif aux navires contrôlés » ou « SIRENAC ». Gérée à Saint-Malo, cette base rend publiques, sur Internet (www.parismou.org) les informations sur les navires immobilisés.

Certes, la nature même des contrôles réalisés au titre de la mise en œuvre du mémorandum de Paris a une incidence sur le type des bateaux retenus par les Etats du port. Comme l'a souligné un intervenant entendu par votre mission d'information, ces contrôles sont « ciblés » pendant quelques mois d'affilée sur un sujet ou un type de navire donné. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, l'accent a, par exemple, été successivement mis sur l'application du code ISM ou sur l'état des «vraquiers». De même, la fréquence de ces contrôles (chaque Etat ne s'étant engagé à contrôler chaque année qu'un quart des bateaux accostant dans ses ports) fait-elle que SIRENAC n'a pas vocation à être exhaustive, d'autant que les centaines d'informations résumées et codées qu'elle contient sur chaque navire ne sont, par nature, pas explicites.

Actuellement, les indications relatives aux déficiences consignées dans cette base de données sont sommaires. C'est ainsi que dans le cas de L'Erika, la base indiquait une corrosion de cloisons (*hull corrosion*) qui visait la corrosion des cloisons des toilettes ! En outre, ces données destinées aux inspecteurs du mémorandum de Paris ne sont accessibles ni aux chargeurs, ni aux affréteurs, des bateaux, qui apprennent seulement, en la consultant, qu'un bateau a été retenu par un Etat du port, sans qu'il puissent connaître dans le détail les causes de cette sanction. Une telle pratique ne semble, au demeurant, pas exceptionnelle, puisque si les *Coast Guards* américains publient la «liste noire» des navires retenus dans les ports des Etats-Unis, ils ne rendent pas publiques les données techniques qui ont motivé leur décision.

Malgré ces limites, la création de la base de données SIRENAC a incontestablement constitué un progrès. Elle a permis d'accroître la diffusion de l'information entre les pouvoirs publics des Etats intéressés comme ceux-ci s'y sont engagés en signant le mémorandum de Paris. Il semble cependant, selon le témoignage d'une personnalité entendue par votre mission d'information, que tous les Etats signataires du mémorandum précité ne «jouent pas le jeu», pour communiquer aux autres Etats signataires certaines données en leur possession.

● *Perspectives ouvertes par la création de la base de données EQUASIS*

Afin de rassembler une information qu'elle considère comme trop parcellaire et peu transparente, la France a, dans le droit fil de la conférence maritime tenue à Lisbonne en 1998, proposé la création d'une base de données réunissant le maximum d'informations sur un même site Internet, afin de leur donner la plus large audience. C'est pourquoi, notre pays a signé avec le Royaume-Uni, l'Espagne, Singapour, les gardes côtes américains et la Commission européenne, le 28 janvier 2000, un mémorandum créant **l'European Quality Shipping Information System** ou **EQUASIS**. Les signataires du mémorandum constituent le comité directeur de la base de données et donnent des indications sur les orientations de celle-ci. L'OMI -qui n'a pas signé le texte précité- dispose cependant d'un siège d'observateur à côté des sept signataires. Un comité éditorial s'intéresse au contenu de la base dont le fonctionnement est assuré par une unité de gestion placée sous la direction d'un fonctionnaire français.

La base de donnée consultable sur Internet fonctionne depuis le mois de mai dernier. Elle rassemble et diffuse en continu, les données les plus récentes sur l'état des navires, l'historique des inspections, les déficiences et les noms des navires retenus au port au cours des trois années antérieures. Chaque navire enregistré est identifié par son numéro d'immatriculation OMI, son nom et son indicatif d'appel. La base de données précise également le pavillon, le drapeau et des éléments sur son management.

L'origine des informations consultables sur EQUASIS est variée. Outre des données acquises auprès du *Lloyd's Register of Shipping* pour une période couvrant les trois dernières années, elles émanent des comités des mémorandums maritimes (Paris, *Coast Guards* et Tokyo), de l'Association internationale des sociétés de classification (IACS), et de onze P. & I. clubs sur les treize existants. Y figurent également des informations provenant des *vettings* de l'industrie, de l'association INTERTANKO et de la Fédération des syndicats du transport qui fournit des indications sur les accords relatifs aux conditions de travail passés à bord des navires. La création d'EQUASIS nécessite un gros effort de standardisation des données, la plupart des bases existantes fonctionnant selon des formules différentes. Le coût d'EQUASIS sera supporté pour moitié par la France qui apporte une contribution en nature, et par l'Union européenne, qui verse environ 3 millions de francs par an.

En **permettant un meilleur ciblage des contrôles**, cette banque de données apporte une **contribution très positive à l'accroissement de la sécurité maritime**.

En effet la « valeur ajoutée » d'Equasis tient à ce que ce système met en perspective des données dispersées auparavant et permet de consulter des rapports résumés tels que ceux de SIRENAC qui n'étaient pas disponibles auparavant pour le public. Les utilisateurs connaîtront notamment la fréquence

des déficiences observées sur chaque navire (classées en fonction d'une liste regroupant 25 types principaux).

Dans son rapport annuel 1999, l'association européenne d'armateur INTERTANKO s'est félicitée de la création d'EQUASIS, d'autant que cette même association réclamait vainement auprès de l'OCIMF que les informations relatives aux tankers contenues dans SIRE soient notamment accessibles aux armateurs, à leurs associations et aux sociétés de classification.

Il serait, en outre, très souhaitable que les **recommandations des sociétés de classification** sur l'état du navire -et surtout sur les **travaux qu'il est recommandé d'y réaliser**- qui ne sont actuellement communiqués qu'au seul armateur soient accessibles sur EQUASIS. En effet, aujourd'hui, les affréteurs n'ont, sauf avec l'accord de l'armateur, aucun moyen pour prendre connaissance de ces informations. Ces éléments confidentiels figureront dans EQUASIS mais seront protégées par un système de « clé d'accès », entre les mains de l'armateur. Or, si les utilisateurs d'EQUASIS ne disposent pas de ces éléments essentiels pour connaître l'état de la structure du navire, ce système n'apportera guère plus d'informations que celles dont on dispose actuellement.

Il apparaît également nécessaire de **renforcer les échanges entre la banque SIRE et EQUASIS**, comme le prévoit la charte de sécurité signée par les professionnels sous les auspices du ministère de l'Équipement en février 2000. Faute d'une telle « fertilisation croisée » des données générales d'EQUASIS par celles, plus spécifiques contenues dans SIRE, les utilisateurs d'EQUASIS ne disposeront pas d'informations qui revêtent pourtant un caractère crucial pour les pétroliers et les gaziers.

la communication des informations de la classe

Faire de la transparence une obligation contractuelle

Actuellement, la confidentialité des informations détenues par la société de classification est la règle à l'égard de l'armateur en ce qui concerne la classe, ces informations étant propriété des armateurs, et à l'égard de l'État du pavillon, en ce qui concerne les données statutaires. Dans le domaine de la classification, une certaine **transparence des informations pourrait cependant être obtenue par l'inclusion de clause de classification dans les contrats d'assurance**, afin que l'assureur ait accès à tout instant au dossier navire de la société de classification. De même, **l'affréteur pourrait-il demander dans son contrat d'affrètements un droit d'accès au dossier**.

Il serait souhaitable que les États de l'Union européenne acceptent de limiter l'accès à leurs ports aux navires dont les affréteurs

auraient imposé à l'armateur dans la charte-partie de communiquer les recommandations de la classe.

1. Etendre à l'Etat du port la communication des données dont dispose l'Etat du pavillon

En matière statutaire, une société de classification ne peut donner des informations à l'Etat côtier après un accident qu'avec l'accord de l'Etat du pavillon. Pour renforcer la transparence dans ce domaine, il conviendrait de modifier le droit international actuel et de rendre obligatoire, par voie de convention internationale, l'application des résolutions A.849 du 27 novembre 1997 et A.884 du 25 novembre 1999 de l'OMI édictant un code pour la conduite des enquêtes sur les accidents et les incidents de mer et qui prévoit une coopération renforcée entre Etat du pavillon et Etat côtier.

quatrième PARTIE :

mobiliser les moyens budgétaires et techniques au service de la prévention et de la lutte contre la pollution

Ce dernier titre aborde, successivement, l'évolution des crédits dévolus à la sécurité maritime, caractérisés par une réelle insuffisance, et les incidences de cette pénurie sur les moyens de prévention et de lutte contre les pollutions.

CHAPITRE
LA GRANDE misère DE LA sécurité MARITIME

I :

DES crédits BUDGÉTAIRES INSUFFISANTS

Avec un montant de 1,832 milliard de francs (hors ENIM¹) en 2000, soit 1,14% du budget du ministère de l'Équipement et 0,10 % du budget de l'État, le budget de la Mer demeure parmi les secteurs les plus mal lotis.

L'effort de rattrapage si souvent annoncé, l'ambition maritime si souvent proclamée, ne débouchent pas sur une augmentation concrète des moyens dévolus à la mer.

C'est dans cette modique enveloppe et par rapport à elle, que doit être appréciée toute variation des crédits de la sécurité maritime. Dès lors, l'augmentation affichée de la dotation à l'agrégat « signalisation et surveillance maritime », dans la loi de finances pour 2000, doit être relativisée.

L'évolution des moyens affectés à la sécurité maritime est retracée dans les tableaux ci-joints. **Ces tableaux témoignent de l'insuffisance des politiques poursuivies en faveur de la sécurité maritime et amènent d'ailleurs à se demander s'il a jamais existé une politique en ce domaine.**

Les variations affectant les dotations en capital sont particulièrement révélatrices à cet égard. Les dépenses en capital sont celles qui engagent l'avenir, et représentent donc la traduction directe des volontés politiques. Or, au cours de la dernière décennie, on constate une évolution en dents de scie, des diminutions spectaculaires de crédits faisant suite à des augmentations substantielles. En 1993, la dotation en capital affectée à la sécurité maritime diminue de 30% ; l'année d'après elle augmente de 70%, pour être réduite de 20% lors du budget suivant ! Plus récemment, après une augmentation de 34 % en 1999, les crédits sont diminués de 6% en 2000.

Les moyens humains sont cruellement déficients. Qu'il s'agisse des CROSS, des Centres de sécurité des navires, des officiers de port ou du personnel de formation, les demandes de création d'emplois sont réitérées chaque année, mais demeurent, pour l'essentiel, insatisfaites. **Plus grave encore, les effectifs affectés au budget de la mer n'ont cessé de diminuer entre 1990 et 2000, alors qu'était constamment dénoncé l'état de paupérisation où se trouvait l'administration de la mer, confrontée simultanément à la nécessité d'assurer des responsabilités de plus en plus lourdes et nouvelles.**

La marée noire a cependant montré qu'il faut multiplier les contrôles des navires qui viennent dans nos ports, qu'il faut renforcer la politique de prévention menée par la signalisation maritime et par les unités littorales des affaires maritimes.

¹ L' « établissement national des invalides de la mer », qui finance la sécurité sociale des marins.

Pourtant, outre les nombreux textes, législatifs ou réglementaires, élaborés pour la transposition, en droit interne, des conventions internationales relatives à la sécurité des transports maritimes et à la prévention de la pollution, la France possède déjà une infrastructure de surveillance et de contrôle pour assurer le respect de la réglementation internationale et nationale.

Depuis des années, cette infrastructure est confrontée à la paupérisation croissante de ses moyens. Or, si le transport maritime de pétroliers reste par définition une activité dont on ne peut éliminer les risques, il paraît intolérable de ne pas pouvoir en atténuer les éventuelles conséquences en cas d'accident, faute de moyens.

Il est donc important que l'Etat se donne les moyens de mettre en œuvre les textes existants.

Moyens humains 1989-2000 (Effectifs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TOTAL MER	3 217	3 149	3 118	3 086	3 051	3 006	2 976	2 945
AFFAIRES MARITIMES	2 038	1 954	1 938	1 931	1 907	1 888	1 875	1 862
Evolution		- 4%	- 0,8%	- 0,3%	- 1,2%	- 0,9%	- 0,6%	- 0,2%
<i>Inspecteurs Centres de sécurité (postes budgétaires)</i>	75	72	71	71	70	69	69	68
<i>Effectifs réels inspecteurs C.S.N. (hors outre-mer)</i>	75	72	71	66	63	67	64	63
PORTS MARITIMES (OP -OPA et surveillants de port)	217	217	212	206	202	199	197	195
ADMINISTRATION CENTRALE HORS ENIM	335	330	326	315	315	301	293	288
ENIM CENTRALE	214	213	211	205	200	195	190	185
ENIM (emplois de direction + services délocalisés)	413	435	431	429	427	423	421	419
AGEMA	0	0	0	0	0	0	0	0

1992 Décision de transformer les emplois budgétaires de contractuels (TESSNM) en emplois de titulaires, ce qui a pour effet de tarir les recrutements Marine marchande.

1994 CIMER du 9 avril : décision de création de 13 emplois pour les centres de sécurité, jamais appliquée.

1999 Concours exceptionnel de 8 emplois qui n'en fournit que 3.

2001 Le départ à la retraite des ex-contractuels portera à 14 postes supplémentaires (soit 24) les vacances de postes si on ne trouve pas de solution intermédiaire.

Moyens financiers dévolus à la Sécurité maritime

(en francs)

LFI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
DEPENSES ORDINAIRES PERSONNEL - Effectifs AFFAIRES MARITIMES				1 907	1 888	1 875	
TOTAL	0			1 907	1 888	1 875	
FLOTILLE DE SURVEILLANCE	9 391 228	9 344 000	9 618 500	9 730 000	9 930 000	9 930 000	5
CROSS SIGNALISATION MARITIME	7 031 160 18 054 344	7 793 000 19 521 000	8 181 800 21 268 700	8 181 800 22 842 552	7 180 000 21 035 000	7 076 250 21 648 470	5 20
SNSM - fonctionnement	3 096 144	3 080 000	4 090 500	4 400 000	4 250 000	4 610 000	4
TOTAL DO	37 572 876	39 738 000	43 159 500	45 154 352	42 395 000	43 264 720	44
LFI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
DEPENSES EN CAPITAL							
FLOTILLE DE SURVEILLANCE CP	7 800 000	14 000 000	10 670 000	9 200 000	8 170 000	8 227 000	5
CROSS CP	15 500 000	15 000 000	15 000 000	16 500 000	30 000 000	22 600 000	36
SIGNALISATION MARITIME CP	40 500 000	50 100 000	50 330 000	23 300 000	43 830 000	32 980 000	23
Sous-Total chapitre 53-32 CP	63 800 000	79 100 000	76 000 000	49 000 000	82 000 000	63 807 000	65
SUBVENTION D'EQUIPEMENT SNSM CP	8 500 000	8 460 000	7 650 000	8 110 000	9 110 000	8 310 000	5
TOTAL CAPITAL en CP	72 300 000	87 560 000	83 650 000	57 110 000	91 110 000	72 117 000	75
TOTAL DO + CP hors personnel	109 872 876	127 298 000	126 809 500	102 264 352	133 505 000	115 381 720	119

Evolution (n/n-1) des moyens financiers

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses en capital (CP)	+ 17 %	- 4 %	- 31 %	+ 70 %	- 20 %	+ 4 %	- 9 %	+ 6 %	+ 34 %	- 6 %
Dépenses ordinaires (DO)	+ 5 %	+ 1 %	+ 4 %	- 0,6 %	+ 2,3 %	+ 2,3 %	+ 6,8 %	+ 6,3 %	+ 7,4 %	+ 5,5 %
Total DO + CP hors personnel	+ 16 %	- 0,7 %	- 19 %	+ 30 %	- 13 %	+ 3,4 %	- 3,3 %	+ 6 %	+ 24 %	- 1,9 %

le manque d'inspecteurs de la sécurité des navires : les centres de sécurité des navires

Les 15 centres de sécurité des navires et les 4 services des affaires maritimes en charge du contrôle de la sécurité des navires ont pour tâche principale la visite des navires français et étrangers, en vue d'assurer le respect des conventions internationales ou des règlements nationaux applicables et la délivrance des titres de sécurité nationaux et internationaux.

Dans le cadre des contrôles relevant de l'Etat du port, ces Centres assurent le suivi des navires français pendant leur construction, puis les visites approfondies de mise en service à l'issue desquelles sont délivrés des certificats de sécurité, les visites annuelles obligatoires, ainsi que des visites inopinées.

Le 1^{er} avril 1998, le comité interministériel de la mer a décidé le renforcement des effectifs des centres de sécurité. Un plan pluriannuel, établi pour la période 1998-2001, prévoit une augmentation des effectifs des centres à hauteur de 25 emplois. 7 créations d'emplois d'inspecteurs des affaires maritimes sont prévues dans le budget pour 2000. **Ces créations d'emplois s'avèrent nettement insuffisantes au regard des enjeux du contrôle de la sécurité des navires. Actuellement, les inspecteurs et contrôleurs des CSN sont au nombre de 54. A titre de comparaison, la Grande-Bretagne dispose de 250 inspecteurs et l'Espagne, de 200.**

Cette situation de sous-effectif a des conséquences directes sur le contrôle des navires étrangers. Les Etats parties au Mémorandum de Paris s'engagent en effet à effectuer un nombre total d'inspections par an correspondant à 25 % du « *nombre estimé de navires de commerce entrés dans leurs ports* ». Or, depuis 1997, et en dépit du plan pluriannuel de renforcement des effectifs établi à la suite du Comité interministériel de la Mer du 1^{er} avril 1998, ce taux s'est effondré, revenant de 23 % de navires inspectés à 14 % en 1999 (cf. tableau).

Inspections des navires étrangers réalisées par les centres de sécurité des navires

	1997	1998	1999
Objectif : 25 % des navires à inspecter, soit (1) :	1.462	1.462	1.462
Nombre d'inspections réalisées	1.363	1.193	818
% atteint (nombre d'inspection réalisées/nombre de navires à inspecter)	23,31 %	20,40 %	14 %
Nombre de navires visités	1.245	1.110	-

Nombre de navires immobilisés	178	120	-
Taux d'immobilisation	14,30 %	10,81 %	-

(1) Objectifs chiffrés théoriques fixés dans le cadre du mémorandum de Paris

Votre mission d'information estime que le contrôle des navires étrangers constitue un moyen de dissuasion dont l'efficacité est proportionnelle à sa probabilité. La concrétisation de la volonté politique affichée de renforcement de cette pression passe au minimum par le doublement des effectifs d'inspecteurs affectés à ces missions, soit plus de cinquante agents. Aussi ne peut-elle que se féliciter des déclarations du Ministre de l'Équipement, tout en souhaitant qu'elles se traduisent rapidement sur le terrain.

Par ailleurs, se pose le problème de la formation de ces inspecteurs. Ces personnes sont spécialisées, elles réalisent à elles seules les contrôles de l'Etat du port des 6.000 à 7.000 navires qui s'arrêtent dans les ports français chaque année. Les 54 inspecteurs effectuent également le contrôle de l'Etat du pavillon. Il s'agit donc d'un personnel polyvalent, sur-utilisé dans son travail, et toujours en situation de sous-effectif.

On pourrait être tenté de recruter des contractuels, mais l'application des statuts de la fonction publique l'interdit. Ainsi, l'administration se voit-elle obligée de recruter des jeunes fraîchement sortis de l'école, sans connaissance du milieu professionnel de marin, ignorant tout de la navigation. **Il serait pourtant indispensable d'enrichir leur formation d'un stage de longue durée sur des navires.**

A cela s'ajoute un véritable problème de statut pour les inspecteurs de sécurité. Perspectives de carrière et de salaires : le secteur privé offre bien plus que le secteur public. En octobre 1999, un concours exceptionnel de huit postes de recrutement d'inspecteurs de sécurité a été ouvert : il n'y a eu que quatre candidats, et seulement... deux admis.

Encore faudrait-il d'ailleurs que le nombre de candidats au concours d'inspecteur soit suffisant pour pourvoir au nombre de postes ouverts : tel n'est, malheureusement, pas le cas ! Si une telle situation perdurait, il serait nécessaire de revoir les conditions de recrutement - et de rétribution - des inspecteurs, afin de permettre de recourir aux services d'anciens navigants.

Le manque de moyens des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)

Les Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS), services des Affaires maritimes, coordonnent l'emploi des moyens navals et aériens des administrations concourant à l'action de l'Etat en mer (Marine nationale, Armée de l'Air, Gendarmerie Nationale, Douanes, Sécurité Civile, Affaires Maritimes).

Constituant, au plan international, des « Centres de coordination des opérations de sauvetage maritime », les CROSS :

- assurent une permanence opérationnelle et reçoivent les alertes et toutes informations relatives à la recherche et au sauvetage, en effectuant une veille radio permanente sur des fréquences réservées à l'acheminement du trafic de détresse ;

- prennent, par délégation du Préfet maritime, la direction de toute opération de recherche et de sauvetage maritime ;

- utilisent les moyens navals et aériens du Ministère de la défense, des Affaires Maritimes et de ceux de la Société Nationale de Sauvetage en Mer et de tous autres organismes ou administrations, ainsi que les moyens privés proches.

Dans la lutte contre les pollutions accidentelles de la mer et du littoral, les CROSS apportent leur concours en recueillant toutes les informations relatives aux pollutions. Ils prennent l'initiative de missions de renseignements complémentaires ou de missions d'évaluation de la menace.

Ils alertent, le cas échéant, les autorités chargées du déclenchement des plans de lutte POLMAR, de même que les autorités chargées du déclenchement des poursuites contre les auteurs des pollutions.

Les CROSS, il faut le souligner, rencontrent un réel succès. La France est imitée un peu partout dans le monde, elle envoie des experts français pour initier des CROSS à l'étranger.

Or, les CROSS souffrent aujourd'hui de ce succès, qui les a amenés à multiplier leurs interventions, sans que des moyens importants leur soient attribués.

Les CROSS sont en effet confrontés à deux contraintes :

- la réforme du service national, qui impose la conversion des postes budgétaires tenus par le personnel appelé par du personnel sous statut professionnel, ainsi que des besoins de créations nettes d'emplois élevés ;

- l'extension de leurs missions, en outre-mer comme en métropole, qui incombent à l'Etat en matière de sécurité maritime, de protection de l'environnement marin et de gestion de l'effort de pêche en particulier, la surveillance et le suivi plus systématique des navires.

Ces missions nouvelles nécessitent notamment :

- de consolider le Centre Opérationnel de Sauvetage Maritime aux Antilles et le nouveau centre à la Réunion ;

- d'activer, au « CROSS Etel », une cellule spécialisée pour la surveillance des pêches ;

- de mettre en place, au CROSS Jobourg, un dispositif permettant de surveiller et de suivre les navires entre Dunkerque et Gibraltar, en renforçant les équipes de quart et en développant une base de données spécifique.

- enfin et surtout, de renforcer la sécurité des conditions d'exploitation du dispositif général, sur le plan opérationnel comme sur le plan technique.

1. Des besoins élevés en personnel

Le programme de transformation d'emplois aujourd'hui engagé est bien insuffisant.

En effet, les personnels des CROSS sont à statut militaire, placés pour emploi hors budget défense et pris en charge par le budget de la mer. Une forte proportion de ces effectifs est constituée par des appelés du contingent.

La réforme du service national et la suppression des appelés d'ici à 2001 impliquent le remplacement de ces personnels par des agents sous statut professionnel à partir de transformation des emplois budgétaires. Un plan prévisionnel de remplacement s'établit selon l'échéancier suivant :

	1999	2000	2001	2002	Total 1999-2002
Transformation	24	10	17	0	51
Création	0	0	4	4	8
TOTAL	24	10	21	4	59

Si l'achèvement de ce plan s'avère urgent, l'augmentation des effectifs au-delà de ce qui est prévu l'est tout autant. Les contrôleurs des phares et balises sont en nombre nettement insuffisant, et le suivi renforcé prévu au centre de Jobourg nécessite également de nouvelles compétences.

2. La pénurie de moyens

Une bonne partie du matériel technique a plus de 20 ans d'âge (datant de l'Amoco Cadiz). Il conviendrait aujourd'hui de le remplacer par du matériel moderne. Outre la vétusté du matériel, il convient de souligner l'insuffisance des moyens de surveillance et d'intervention en mer.

Les dotations en crédits de fonctionnement ont augmenté ces dernières années, comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, mais cette évolution doit être relativisée : le niveau global des dotations reste très faible (**17 millions de francs en 2000**), alors que seul un effort à la hauteur des enjeux des nouvelles missions des CROSS leur permettrait à l'avenir d'y répondre dans des conditions satisfaisantes.

CROSS - Dotations en crédits de fonctionnement

(en milliers de francs)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
7.076	9.706	9.706	12.413	17.113	17.606

En réalité, cette maigre dotation ne permet d'assurer que :

- * la participation au financement du système Cospas-Sarsat
- * les crédits nécessaires à la diffusion des bulletins météorologiques
- * les dépenses techniques et électroniques des centres
- * l'augmentation des crédits nécessaires au paiement des charges de communication des CROSS

En ce qui concerne les dotations d'investissement, les CROSS font actuellement l'objet d'un programme de modernisation, dont la conception découle des obligations souscrites par la France auprès de l'Organisation Maritime Internationale.

Ce programme comporte la refonte et l'extension du réseau radio des centres, en vue de sa mise à niveau par rapport aux nouvelles normes d'exploitation induites par l'entrée en vigueur, dès 1995, du système Mondial de Détresse et de Sécurité en Mer (S.M.D.S.M).

Il prévoit également la modernisation des systèmes de traitement des images radar dont les trois centres de la Manche sont équipés pour exercer leur mission de surveillance de la circulation maritime.

Etabli dans le cadre d'un plan pluriannuel de 1992 à 1999, ce programme n'est toujours pas achevé.

A ce jour pourtant, l'ensemble des opérations programmés ci-dessous est en attente de réalisation, en dépit de l'urgence qui le caractérise. Il s'agit notamment :

- du renforcement du réseau radio des CROSS ;

- de l'acquisition et de l'installation de consoles d'exploitation radio et de consoles d'exploitation radar des centres ;
- de l'entretien technique et immobilier des centres, ainsi que de la restructuration des sites d'accueil des nouveaux matériels ;
- de la poursuite du programme de modernisation du réseau radio Antilles ;
- de la mise en place d'un système de diffusion permanente de renseignements de sécurité maritime en phonie ;
- de l'installation de systèmes de gestion des voies radio pour les CROSS de la Manche.

En conclusion, on constate un manque général de moyens humains et matériels, qui apparaît d'autant plus regrettable que le gouvernement affiche une priorité en faveur de la sécurité maritime. Les CROSS en étant un des maillons les plus performants, ne serait-il pas logique de leur donner les moyens d'assurer leurs missions ?

B. LES UNITÉS LITTORALES DES AFFAIRES MARITIMES (ULAM)

Ce dispositif rassemble dans une structure départementale unifiée des moyens et personnels spécialisés répartis auparavant entre les vedettes côtières, les quartiers et les stations des affaires maritimes. Il existe actuellement une ULAM dans 15 départements, et une à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les ULAM remplissent trois catégories de missions :

- **des missions administratives d'accueil et d'information du public ;**
- **les visites de sécurité de certaines catégories de navires ;**
- **des missions de surveillance et de police**, qui comprennent la connaissance du littoral et de ses activités, les contacts divers avec le milieu maritime, les administrations concernées et les municipalités.

Les ULAM constituent donc un maillon essentiel du dispositif de sécurité maritime et de protection de l'environnement marin, en liaison

avec les moyens hauturiers et les centres spécialisés que sont les CROSS et les centres de sécurité des navires.

A l'instar de ces derniers, les ULAM disposent de moyens nautiques souvent obsolètes, et il apparaît aujourd'hui nécessaire d'adapter la flottille aux évolutions technologiques et à la réglementation maritime internationale.

Un plan triennal de construction de vedettes côtières a démarré en 1999 : 5 vedettes de 15 m ont été lancées. Il convient d'achever ce plan avec le lancement de 10 vedettes supplémentaires.

Par ailleurs, l'accroissement important de la demande de contrôle et de surveillance maritime en haute mer, notamment en matière de sécurité, de surveillance de la navigation, de prévention de la pollution et de police des pêches s'est traduit par un projet d'acquisition d'un deuxième patrouilleur en remplacement de deux vedettes régionales de trente mètres positionnées en Méditerranée.

Le 1^{er} décembre dernier, l'Union européenne a accepté de financer cet investissement à hauteur de 60 millions de francs, sous réserve d'un apport, par l'Etat français, de 30 millions de francs, soit le coût d'une vedette classique.

Votre rapporteur ne peut que manifester son soutien à un projet qui renforcerait les moyens de prévention de la pollution.

C. LA SIGNALISATION MARITIME EN PANNE

La direction des Affaires maritimes et des gens de mer est chargée de la signalisation maritime des côtes françaises, qui est une compétence de l'Etat régalien.

Les phares, tourelles, bouées, fixes ou flottants, qui n'ont pu faire l'objet depuis de nombreuses années d'un entretien suffisant, ont été particulièrement touchés par les intempéries de décembre 1999 qui ont occasionné des dégâts importants : structures (immeubles détruits, dégradés, bouées jetées à la côte), équipements (feux, coffrets). De même pour les moyens supports (navires, locaux). La marée noire a souillé de nombreux établissements de signalisation maritime.

Une remise à niveau des installations est nécessaire si l'on ne veut pas risquer de mettre en danger les navires et équipages, et porter atteinte à l'environnement.

Or, le plan de modernisation prévu sur huit ans, et démarré il y a trois ans stagne, faute de moyens. Il prévoit :

- * le remplacement des aides flottantes par des bouées légères ;
- * la remise à niveau des établissements de signalisation maritime ;
- * la mise en place de nouvelles aides radioélectriques (DGPS, LORANC)
- * le renouvellement de la flottille (baliseurs, vedettes).

Cette opération permettrait le redéploiement, au sein de l'agrégat réservé à la sécurité maritime, de 84 emplois, grâce notamment à la technologie avancée des bateaux neufs. Malheureusement, les moyens de mener à bien ce plan sont contrariés par le respect de la contrainte budgétaire.

Or, le balisage constitue un des éléments essentiels de toute politique de sécurité. Il est par exemple impensable d'envisager le renforcement du rail d'Ouessant ou de créer un rail dans les bouches de Bonifacio si l'on ne se donne pas les moyens d'une politique de balisage. **C'est pourquoi votre rapporteur insiste sur la nécessité absolue de dégager les moyens nécessaires à l'achèvement de ce plan de modernisation, puisque le gouvernement n'y a pas renoncé, et puisqu'il affiche officiellement sa volonté de le mener à bien.**

D. L'AIDE DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER

La Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) est une association régie par la loi de 1901, reconnue d'utilité publique et subventionnée par l'Etat, fondée en 1967. Elle exerce son activité en matière de sauvetage, principalement en zone côtière, jusqu'à 20 nautiques. Disposant sur le littoral d'une implantation régulière, elle est l'intervenant privilégié pour le sauvetage en zone côtière, selon les instructions des CROSS. En 1998, la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) a assisté 2.649 navires et secouru 9.091 personnes. Ses principales ressources proviennent de l'Etat, des collectivités territoriales et de dons.

Evolution des crédits ouverts au titre de la SNSM

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Subvention d'entretien	4	4	4	4	4
Subvention d'équipement	9,6	9,7	9,7	9,7	9,7

CHAPITRE II : RENFORCER LA PRÉVENTION ET LES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION

A. LE RÔLE DÉTERMINANT DES REMORQUEURS DE HAUTE MER

La sécurité apportée par les remorqueurs de haute mer ne doit pas être victime des contraintes budgétaires

1. Le rôle remarquable joué par les remorqueurs des Abeilles

Le décret n° 78-272 du 9 mars 1978, relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, investissant les préfets maritimes « d'une responsabilité générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat, notamment en ce qui concerne la sauvegarde des personnes et des biens », pour assurer ces missions, il est nécessaire de disposer de navires capables :

- d'intervenir en cas de catastrophe (sauvetage des personnes, assistance et remorquage de navires à la côte, lutte contre la pollution) ;
- de prévenir un accident possible (remorquage d'un navire présentant un risque certain, même en l'absence de danger imminent) ;
- de mener des actions préventives, de nature à éviter des accidents (respect des règles de navigation et antipollution, contrôles, police de la navigation).

Or, la Marine ne dispose pas de remorqueurs de haute mer spécialisés dans l'assistance, et seuls capables de remorquer les plus gros navires dans les conditions les plus difficiles. Le Comité interministériel de la mer, **après le naufrage de l'Amoco Cadiz, en mai 1978, par relevé de décisions du 27 février 1979, a donc décidé de confier à la Marine nationale l'affrètement à temps de remorqueurs qui devaient être disponibles en permanence sur les trois façades maritimes** (Manche, Atlantique et Méditerranée). Chaque préfet maritime dispose donc d'au moins un remorqueur. Cet affrètement a aujourd'hui **un coût de l'ordre de**

52 millions de francs par an (75 % des crédits ouverts en LF 2000 au chapitre 34.05, article 14, « assistance, sauvetage et lutte anti-pollution ») soit :

- l'« **Abeille Flandre** », à **Brest**, et l'« **Abeille Languedoc** », à Cherbourg, appartiennent à la société des Abeilles International pour un fret journalier de 54 600 F H.T.,

- « **Le Mérrou** », appartenant à la société « Seaward », pour un fret de 32 500 F H.T. Cette dernière société appartient au groupe Bourbon, propriétaire des Abeilles International.

Les deux principaux remorqueurs localisés à Brest et à Cherbourg ont une puissance de traction au croc de 180 tonnes. Ce sont presque les seuls au monde à disposer d'une telle puissance. Ils sont placés dans les zones où le danger est le plus fort, à Ouessant et au large du Cotentin, où par ailleurs un dispositif de séparation du trafic a été instauré. Ces remorqueurs sont disponibles 24h sur 24, 365 jours par an. Ils peuvent appareiller en moins de 40 minutes. En outre, à Brest et Cherbourg, les remorqueurs appareillent dès que le vent atteint 25 noeuds (40 km/h). En ce qui concerne le Pas-de-Calais, la sécurité dépend d'un remorqueur affrété par la Grande-Bretagne, la France contribuant à cet affrètement de droit privé sur une base annuelle.

Activité de l'Abeille Flandre du 14 septembre 1979 au 2 mai 2000

Activités	Nombre d'opérations
Alertes Appareillage et stand-by à proximité de navires marchands en avarie et ayant remis en route	283, dont 14 pétroliers 6 transporteurs
Escortes Navires marchands en avarie mineure devant être escortés le long des côtes françaises	194, dont 20 pétroliers 8 transporteurs chimiques
Sauvetages	201, dont 12 pétroliers, 7 transporteurs chimiques, 2 ferries et 38 chalutiers
Opérations diverses Récupérations de conteneurs, colis dangereux, pollutions, etc..	77 opérations
Exercices avec pétroliers	21 opérations

2. Trouver un régime adapté aux contrats d'affrètement pour ne pas porter atteinte à la sécurité

Les contrats d'affrètement passés avec ces sociétés de remorquage relèvent du code des marchés publics (CMP). Depuis 1978, ces contrats sont passés sous la forme de marchés négociés avec mise en concurrence (art. 104.1 du CMP). A compter du renouvellement des marchés, en 2000, la Marine nationale a décidé de recourir à la procédure d'appel d'offres restreint européen, de nature à susciter une plus large concurrence entre les soumissionnaires et réduire les coûts.

A la suite d'une première procédure (septembre 1999-avril 2000), déclarée infructueuse, une seconde procédure a été entamée, devant conduire à la signature de nouveaux contrats au 1^{er} janvier 2001. Pendant la période intermédiaire, les contrats en cours ont été prolongés.

Dans ce nouveau cadre, c'est le candidat « le mieux disant » qui sera choisi, c'est-à-dire celui qui propose les meilleures prestations pour le meilleur prix. Ce contrat prend en compte de nombreux éléments techniques, qui pourront être vérifiés, sur pièce et sur place, par un officier de la Marine, ainsi que l'expérience et les qualifications de l'équipage. Si dans le marché en cours, l'équipage doit parler français, dans celui qui suivra, la Marine ne fait qu'exiger du Capitaine, du premier, du second de port et du chef mécanicien qu'ils aient une pratique courante de la langue française.

Votre rapporteur considère que la procédure d'appel d'offres restreint européen, qui peut avoir pour conséquence de mettre fin au contrat d'affrètement avec les Abeilles est particulièrement inopportun, compte tenu du rôle remarquable joué par l'Abeille Flandre et son équipage à la suite du naufrage de L'Erika. Aucun des autres Etats côtiers de l'Union européenne ne recourt à une telle procédure lorsque la sécurité de ses côtes est en jeu. En Grande-Bretagne, c'est un organisme privé, la *Maritime Coast Guards Agency* qui procède à l'affrètement des remorqueurs. D'autres Etats imposent des conditions particulières avant de procéder à l'affrètement, en matière de langue et d'expérience de l'équipage notamment.

Lors des auditions auxquelles a procédé la délégation de votre mission d'information à Brest, il a été souligné que dans le feu de l'action des opérations de secours, le fait de parler la même langue et de partager la même culture maritime joue un rôle déterminant dans la réussite de ces opérations. Au surplus, le fait que les membres de l'équipage de l'Abeille Flandre défendaient également leurs côtes explique peut-être que tous se soient portés volontaires pour être hélitreuillés à bord de L'Erika, dans des conditions périlleuses.

Il est donc particulièrement regrettable que les économies budgétaires l'emportent sur la sécurité, et que la Marine recoure à une procédure à laquelle elle n'est nullement contrainte. Votre mission d'information souhaite donc que la Marine utilise une procédure plus appropriée. Elle propose, en conséquence, **de recourir à une délégation de service public pour accomplir les mêmes missions. Ce type de contrat permettrait de fixer une durée plus longue, car elle serait déterminée en fonction de la durée d'amortissement des immobilisations.**

Cette solution présenterait l'intérêt de pallier l'autre faiblesse du contrat actuel qui, étant **financé sur le titre III du budget de la Marine, ne peut être conclu que pour une durée d'un an renouvelable trois fois, soit trois ans, et non pour cinq ans comme dans certains pays étrangers.** Tel est le cas pour le contrat d'affrètement passé au Royaume-Uni pour le remorqueur précité par la *Maritime Coast Guards Agency*, auquel la France contribue. Cette limitation à trois ans de la durée des contrats français ne permet pas d'amortir un matériel tel qu'un navire appelé à rester en service plusieurs dizaines d'années. Elle rend donc très difficile le financement, par une entreprise privée, de la construction d'un remorqueur spécialisé supplémentaire, tout comme le remplacement de ceux qui existent, et qui ont déjà plus de 20 ans d'activité.

3. La nécessité d'un quatrième remorqueur dans le golfe de Gascogne

Tous les intervenants entendus par votre mission ont souligné la nécessité d'affréter un quatrième remorqueur susceptible d'intervenir dans le golfe de Gascogne, et permettant ainsi d'éviter de dégarnir le rail d'Ouessant.

L'efficacité de navires mixtes semble sujette à caution. Souvent, leur conception traduit un compromis qui conduit à obtenir un navire incapable de réaliser les deux tâches pour lequel il a été conçu simultanément, et de manière satisfaisante. De plus, il existe un conflit inévitable, lors d'un accident tel que L'Erika, où les deux missions du navire, récupération en mer et sauvetage maritime, doivent être menées à bien en même temps. Quelle sera la mission privilégiée dans une telle occurrence ? Si comme on peut s'y attendre, c'est le sauvetage en mer qui est retenu, il est probable qu'au moment où le navire d'intervention deviendra disponible pour les opérations de lutte en mer, le pétrole se sera trop étalé sur la surface de l'eau ou même, et c'est le plus probable, se sera échoué sur la côte.

L'ensemble de ces raisons conduisent votre mission d'information à recommander l'affrètement d'un remorqueur de haute mer du type de l'Abeille Flandre dans le golfe de Gascogne, qui constitue actuellement le « ventre mou » du dispositif français de sécurité, et non pas d'un navire mixte ou « *supply* ».

B. RENFORCER LES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION

1. Polmar-mer

a) Elargir la composition de la mission d'évaluation mise en place par le préfet maritime

Afin de porter assistance aux navires en difficulté, le préfet maritime a la faculté de dépêcher à bord une mission d'évaluation composée d'officiers de son état-major.

Il serait souhaitable d'élargir la composition de cette mission à :

- un pilote ;

- un officier du port ;

- un officier ou un ancien officier de la marine marchande ayant commandé un navire du même type que celui se trouvant en difficulté. En effet, un expert connaissant bien le navire devant faire l'objet d'une assistance pourra être utile pour proposer des recommandations au préfet maritime, et surtout, pour assurer une bonne liaison et, le cas échéant, pour rassurer le commandant du navire devant être assisté. Ainsi, serait-il souhaitable que les compagnies pétrolières dressent une liste des anciens commandants disponibles, à tout moment, à la demande du préfet maritime ;

- Météo-France, cette dernière ayant regretté de n'avoir pas été associée à la cellule de crise, alors qu'elle aurait souhaité participer à l'élaboration des plans de vol, afin de pouvoir mieux prévoir la dérive de la nappe.

b) Permettre au préfet maritime d'obliger un port à recevoir un navire en difficulté

Lorsqu'un navire en difficulté, pris ou non en remorque, se présente devant un port, les autorités portuaires peuvent lui en refuser l'accès. La mise en œuvre du plan Polmar par le préfet maritime ne lui permet pas d'obliger le port à recevoir un navire lorsque celui-ci a été sauvé. On se demande ce qui serait ainsi survenu à L'Erika si, ayant réussi à gagner Donges, le port lui avait refusé l'accès, compte tenu de l'existence de fuites. Ainsi donc, si au vu des avis recueillis par la mission d'évaluation, le préfet maritime considère que le moindre risque est l'entrée du navire dans le port, il devrait alors pouvoir obliger le port à recevoir ce navire.

2. Polmar-terre

a) Unifier le contrôle du plan Polmar-terre sous l'égide d'une seule autorité

Il est souhaitable que, lorsqu'une pollution touche plusieurs départements, voire plusieurs régions, comme dans le cas de L'Erika, la mise en œuvre des plans Polmar-terre soit conduite sous l'autorité d'un seul préfet qui serait *l'alter ego* du préfet maritime. Ce préfet, qui pourrait être le préfet de zone de défense, devrait non seulement coordonner les moyens de lutte contre la pollution, mais également affecter ces moyens aux endroits où ils sont le plus nécessaires. Il conviendrait donc de modifier la rédaction de quelques articles de la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile, afin d'indiquer que les opérations de secours seront conduites sous la direction du préfet de zone de défense dans laquelle se trouvent le ou les départements concernés.

L'article 8 de la même loi devrait être, quant à lui, supprimé. Il indique, en effet, que « lorsque plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques, les compétences attribuées par l'article 7 au préfet de zone peuvent être confiées par le Premier ministre, en tout ou partie, au représentant de l'Etat dans l'une des régions où se trouvent l'un ou les départements concernés ». Or, les préfets de région n'ont de compétence en matière de défense non militaire que pour l'organisation économique et le ravitaillement, tandis que le préfet de zone de défense est assisté d'un état-major que ne possèdent pas les préfets de région. Celui-ci est donc bien l'interlocuteur le mieux armé pour faire face aux « crises », ou aux catastrophes naturelles et technologiques, en liaison avec ses collègues préfets départementaux.

b) Assurer l'actualisation des plans Polmar-terre en liaison avec le CEDRE

Compte tenu du caractère obsolète des plans Polmar révélé par la catastrophe de l'Erika, il convient de prendre des dispositions pour s'assurer de l'actualisation des plans Polmar de chaque département. Cette actualisation devrait impérativement se faire en liaison avec le CEDRE, qui est l'une des organisations les plus réputées et expérimentées dans le monde. Au surplus, comme l'a fait le préfet de Vendée quelques mois avant la catastrophe de L'Erika, une expérimentation de la mise en œuvre du plan doit être réalisée à intervalle régulier.

C. RENFORCER LE RÔLE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER

Le Secrétariat général de la mer, qui ne dispose que de très faibles moyens, ne peut réellement exercer sa mission nationale pour le compte du Premier ministre, comme il devrait théoriquement le faire, en application de la circulaire du 7 décembre 1997.

Ses moyens devraient être notablement augmentés s'il veut, pour le compte du Premier ministre, conserver une véritable fonction de coordination et d'arbitrage entre les demandes de moyens de la marine (ministère de la défense) et les impératifs de cohérence logistique (terre et mer) présentés par l'administration des affaires maritimes (ministère de l'équipement) et les préfets.

En outre -mais il s'agit de problèmes budgétaires- il conviendrait de créer une ligne de crédits nouvelle dans le budget des services du Premier ministre, à disposition du Secrétaire général de la mer, pour pouvoir éviter d'imputer sur le budget de la marine les frais afférents à de telles opérations de secours, de sauvetage, et de remise en état des côtes.

D'un point de vue plus général, ce sont les modalités de coordination interministérielle de la prévention et de la lutte contre la pollution qui se trouvent en question. Actuellement, non moins de **six départements ministériels** sont concernés par la gestion d'une **crise maritime** :

- le ministère de la défense,
- le ministère de l'équipement,

- le ministère de l'intérieur,
- le ministère de l'industrie,
- le ministère des affaires étrangères,
- le ministère de la santé.

A l'évidence, la collaboration de ces entités qui, aux dires d'une personnalité entendue par votre mission d'information, sont « *extrêmement jalouses de leurs compétences et refusent de les partager dans les domaines où ce serait indispensable* », est très difficile.

La multiplicité des administrations en cause rend d'autant plus importante et urgente **l'organisation d'une véritable coordination au niveau central**. Tel devait, en principe, être le rôle du **Secrétariat général de la mer**, placé sous l'autorité directe du Premier ministre. Cependant, cette administration légère, dotée de sept chargés de mission, ne dispose d'aucune autorité -autre que morale- s'agissant des moyens, ni d'aucune capacité d'arbitrage. Selon les témoignages concordants recueillis au cours de plusieurs auditions, la création du Secrétariat général de la mer a même été considérée par les services de divers ministères comme une forme d'« *atteinte à leur souveraineté* », ce qui explique que bon nombre d'informations ne soient communiquées qu'avec retard au Secrétariat général... lorsqu'elles lui sont communiquées autrement que par voie de presse !

L'expérience tirée de la création d'un **ministère de la mer** a montré tous les avantages -notamment avec la création des CROSS- mais aussi toutes les limites d'une structure ministérielle dont l'ensemble des moyens relève d'autres départements. L'existence d'un ministère autonome rend, en outre, les moyens affectés à la mer plus vulnérables, en les exposant aux conséquences des diminutions qui résultent de « redéploiements budgétaires » successifs. En ce sens, le rattachement des services compétents en matière maritime au ministère de l'Équipement permet de limiter l'incidence négative de la réduction des crédits résultant des suppressions d'emplois budgétaires, grâce à des redéploiements internes au sein de l'ensemble de ce ministère. La constitution d'un ministère de la mer conserve, au demeurant, des partisans puisque le Conseil économique et social l'a recommandée.

Votre rapporteur s'interroge, quant à lui, sur l'opportunité d'une telle initiative. Il considère que si des réformes indispensables allant dans le sens d'un renforcement du poids administratif et décisionnel du Secrétariat général à la mer ne voient pas le jour, il conviendra d'envisager la création d'une **agence de sécurité maritime**, dotée de moyens propres, constituée sur le modèle de celle existant en Grande-Bretagne.

A défaut, une **direction générale de la sécurité maritime pourrait être créée au sein des services du ministère de l'Équipement**, qui gère d'ores et déjà les CROSS, les phares et balises, les services des Affaires maritimes, des Gens de mer, et de la Marine marchande. Cette direction générale réunirait, sous une seule autorité, l'ensemble des services précités en réorganisant les deux actuelles directions du Transport maritime, des ports et du littoral, d'une part, et des Affaires maritimes et des gens de mer, d'autre part.

D. S'ASSURER DES ÉQUIPEMENTS NÉCESSAIRES POUR LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION

Comme on l'a vu plus haut, **la France ne dispose pas à l'heure actuelle des équipements nécessaires pour lutter contre une pollution majeure** et limiter l'arrivée des nappes d'hydrocarbure sur les côtes, que ce soit en les dispersant ou en les pompant.

Les Britanniques utilisent de préférence des produits dispersants. Ces produits peuvent être très efficaces sur certaines catégories d'hydrocarbures. Ainsi, ils ont été utilisés avec succès lors du naufrage du Sea Empress. En revanche, ils ne sont d'aucune efficacité sur des fuels lourds, du type de celui transporté par L'Erika, beaucoup trop épais. Par ailleurs, certains pays du nord de l'Europe refusent de les utiliser, car ils sont nocifs et peuvent occasionner sur l'environnement des dégâts plus importants que le pétrole lui-même.

Pour les répandre, les Britanniques utilisent essentiellement des avions, tandis que les Français ont choisi d'avoir recours à des navires épandeurs qui transportent des quantités beaucoup plus importantes de dispersants, mais mettent plus de temps à se rendre sur zone, surtout en cas de mauvais temps. Les Français ne disposent donc d'aucun avion susceptible de répandre des dispersants.

En ce qui concerne le pompage, la France a fait le choix de se doter de navires relativement polyvalents. Les pays du nord de l'Europe, quant à eux, ont recours à des navires très spécialisés capables d'agir par mer plus forte et sur des fuels plus lourds, grâce à des pompes spécifiques et des bras récupérateurs « *sweeping arms* ». Leur efficacité a été démontrée lors du naufrage de L'Erika.

La coopération européenne en la matière doit être renforcée. **Aucun pays européen ne peut en effet disposer à lui seul de moyens suffisants spécialisés dans chaque type de pollution.** L'expérience de L'Erika a apporté la démonstration du rôle efficace joué par l'unité de protection civile de la

Commission européenne. Le système d'information sur les structures existantes, la « *task force* » en matière de pollution et le financement de programmes de formation et de projets pilotes sont des atouts pour une coopération efficace entre les différents pays susceptibles de mettre en œuvre sur le terrain des moyens complémentaires pour faire face à toutes les éventualités, chaque pollution étant différente.

La complémentarité entre les pays riverains doit être particulièrement encouragée dans la ligne des plans de coopération existants : « accords de Bonn » pour la mer du Nord, « Manche Plan » entre le Royaume-Uni, la Belgique et la France et « Biscaye Plan » entre la France et l'Espagne. Pourraient être mises en place des structures ad hoc permettant de développer une analyse commune des risques et une définition des moyens à mettre en œuvre pour faire face à une pollution majeure.

Néanmoins, il apparaît indispensable que **la France dispose d'une capacité à répondre elle-même en urgence à chaque cas de pollution**. En Manche par exemple, une nappe d'hydrocarbures est susceptible d'arriver sur les côtes en quelques heures ; le délai de réaction doit être très court. **La France ne peut pas dépendre entièrement de moyens étrangers**.

Il convient donc que notre pays s'équipe, pour chacune de ses façades maritimes, d'au moins un exemplaire de chacun des moyens existants, pour que, dans chaque cas, une capacité nationale soit disponible pour protéger les côtes françaises ou pour venir en aide à nos partenaires européens.

Il serait souhaitable de disposer **sur chaque littoral** :

- **de navires polyvalents** capables de pomper et d'épandre des produits dispersants, du type des navires Alcyon et Ailette affrétés par la marine nationale ;

- **d'un navire spécialisé** du type des Arca néerlandais ou Neuwerk allemand, équipés de bras récupérateurs permettant de pomper ;

- **d'avions épandeurs** capables d'intervenir très rapidement, même par mauvais temps.

La réussite des opérations de lutte dépend cependant tout autant de l'entraînement et de la motivation des personnels que des caractéristiques techniques des matériels, comme l'ont montré, lors du pompage en mer à la suite du sinistre de L'Erika, les différences de performance enregistrées entre des bateaux équipés des mêmes moyens de récupération : l'Arca et le Neuwerk.

Par ailleurs, si la marine nationale dispose encore d'un nombre suffisant d'hélicoptères légers du type Dauphin pour assurer ses missions de service public, ces derniers ne sont pas adaptés pour porter secours à un grand nombre de naufragés. Or, les hélicoptères lourds Super Frelon, capables d'accomplir cette mission, sont à bout de souffle et en nombre très insuffisant. Il convient de souligner qu'un Super Frelon a subi une avarie lorsqu'il était en train d'hélicoptérer l'équipage de L'Erika. C'est pourquoi il semble indispensable de les remplacer, à brève échéance, par les hélicoptères NH 90. Là aussi, comme en matière de pollution, la France ne peut s'en remettre totalement à des moyens étrangers.

E. PRÉVOIR L'ÉLIMINATION DES HYDROCARBURES RÉCUPÉRÉS

Un autre point technique auquel il est important de s'intéresser pour le futur en France (et dans la majorité des autres pays du monde) est le problème de l'élimination des hydrocarbures récupérés et des autres déchets pollués. Si Total Fina Elf n'était pas intervenu sur ce dossier, il est très probable que ce problème aurait été beaucoup plus important.

Le stockage temporaire et final des déchets issus d'une marée noire est un problème croissant en Europe, en partie en raison des réglementations européennes qui traitent de la destruction des déchets, y compris les déchets dits dangereux. Des problèmes sont apparus dans la mise en place d'autorisations de décharges temporaires en situation d'urgence, même s'il semble que, dans le cas de L'Erika, cela ne se soit pas produit, en raison d'« exceptions » qui ont été apportées au processus normal d'attribution des autorisations nécessaires. Il apparaît cependant important que l'identification et l'habilitation de sites de stockages temporaires adéquats, le long de la côte, soient réalisées dans le cadre du plan Polmar et des plans d'intervention d'urgence régionaux, pour éviter des délais potentiels ou d'autres problèmes, y compris les objections du public, dans l'éventualité d'un incident.

*

* *

CONCLUSION

En se préoccupant de la prévention pour protéger nos côtes et de l'amélioration de l'indemnisation de la pollution quand la pollution est malheureusement survenue, la mission d'information a voulu être fidèle à la vocation de la Haute Assemblée de défendre et protéger les collectivités locales et nos communes.

A la veille de la Présidence française de l'Union européenne, le moment est particulièrement propice pour apporter une contribution aux travaux du gouvernement et de l'Union européenne.

*

* *

Réunie le 27 juin 2000, la mission commune d'information a **approuvé, à l'unanimité**, le rapport de M. Henri de Richemont, rapporteur.