

N° 2535

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR
LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT MARITIME DES PRODUITS DANGEREUX OU POLLUANTS ⁽¹⁾

Président

M. Daniel PAUL,

Rapporteur

M. Jean-Yves LE DRIAN,

Députés.

TOME I

RAPPORT

⁽¹⁾ La composition de cette commission figure au verso de la présente page.
Déchets, pollution et nuisances.

La commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants est composée de : M. Daniel PAUL, Président ; MM. Louis GUEDON, René LEROUX, Vice-Présidents ; MM. François GOULARD, Georges SARRE, Secrétaires ; M. Jean-Yves LE DRIAN, Rapporteur ; MM. André ANGOT, Maxime BONO, Vincent BURRONI, Dominique CAILLAUD, Bernard CAZENEUVE, François CUILLANDRE, Léonce DEPREZ, Paul DHAILLE, Jean-Pierre DUFAU, Dominique DUPILET, Christian ESTROSI, Jean de GAULLE, Alain GOURIOU, Pierre HERIAUD, Michel HUNAUT, Aimé KERGUERIS, Edouard LANDRAIN, Mme Jacqueline LAZARD, MM. Gilbert LE BRIS, Félix LEYZOUR, Jean-Michel MARCHAND, Serge POIGNANT, Didier QUENTIN, Kofi YAMGNANE.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : UNE PRÉOCCUPATION DE SÉCURITÉ RÉCURRENTE AUX RÉSULTATS MITIGÉS	15
I.– UNE EXIGENCE RECONNUE	16
A.– DES SOURCES MULTIPLES	17
1.– L'Organisation maritime internationale : une œuvre volumineuse malgré les difficultés rencontrées	17
a) <i>Une réactivité et des pouvoirs limités</i>	19
b) <i>Un rôle majeur dans l'élaboration des politiques de sécurité maritime</i>	23
2.– Les autres organisations internationales à vocation universelle	24
3.– L'émergence de l'Union européenne.....	24
a) <i>Les récentes initiatives de la Commission européenne</i>	25
b) <i>Les perspectives</i>	26
4.– Les réglementations nationales	29
a) <i>Une sphère de compétence reconnue par le droit international</i>	29
b) <i>Les risques d'une réglementation unilatérale</i>	29
5.– Les sources d'origine privée	31
B.– DES NORMES SOUVENT TRÈS ÉLABORÉES	32
1.– La construction et l'équipement des navires	33
a) <i>Le régime général</i>	33
b) <i>Les dispositifs spécifiques</i>	34
2.– L'élément humain et la gestion de la sécurité	35
a) <i>La convention STCW</i>	35
b) <i>Les conventions de l'OIT</i>	35
c) <i>Le code ISM : l'exemple de l'Erika</i>	37
3.– Les règles en matière de navigation	40
a) <i>Les règles de navigation</i>	40
b) <i>Les règles d'aide à la navigation</i>	41
4.– La sécurité du transport des marchandises polluantes ou dangereuses	42
5.– Les normes d'assistance ou de sauvetage.....	43

C.– UNE SINISTRALITÉ GLOBALE EN BAISSÉ	44
1.– Une augmentation considérable du transport maritime	45
2.– Une diminution progressive des accidents en mer	47
II.– DES RISQUES PERSISTANTS.....	50
A.– DES NIVEAUX DE DANGÉROSITÉ HÉTÉROGÈNES.....	51
1.– Les produits dangereux et polluants	51
a) <i>La notion de marchandises dangereuses</i>	52
b) <i>La notion de marchandises polluantes.....</i>	55
c) <i>Les limites d'une distinction théorique</i>	56
2.– Les modes de transport	58
a) <i>Des risques variables selon les caractéristiques du moyen de transport</i>	58
b) <i>Des risques variables selon les modes d'affrètement</i>	66
c) <i>Les risques dus au carburant de soute</i>	69
3.– L'âge des navires	70
B.– LE FACTEUR HUMAIN	73
1.– La principale origine des événements de mer.....	73
2.– Des facteurs de risque liés aux conditions de bord	74
3.– Le problème des équipages « mercenaires » malgré eux.....	75
C.– LA CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE DU TRAFIC.....	77
1.– La Manche-Mer du nord : un détroit très fréquenté	78
a) <i>Des évaluations approximatives du trafic</i>	79
b) <i>Des risques certains</i>	80
2.– Les risques en Méditerranée.....	81
a) <i>L'exposition de la Méditerranée aux risques.....</i>	82
b) <i>Le cas préoccupant des Bouches de Bonifacio.....</i>	83
D.– LE NAVIRE ET SON PAVILLON	85
1.– Pavillons de complaisance, pavillons de libre immatriculation et navires sous-normes	85
a) <i>Les pavillons de complaisance : une exploitation économique du principe de libre immatriculation des navires</i>	85
b) <i>Les navires sous-normes : une réelle source de danger.....</i>	88
c) <i>Pavillons de complaisance et risques maritimes.....</i>	89
2.– Le difficile équilibre entre rentabilité et sécurité	94
a) <i>La logique économique de l'armateur : cash flow et rentabilité</i>	94
b) <i>Les paramètres de la rentabilité</i>	96
c) <i>Les avantages comparatifs de l'exploitation des navires sous-normes : la prime à l'insécurité</i>	100

DEUXIÈME PARTIE : POUR UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION RENFORCÉE	103
I.– DONNER LEUR PLEINE EFFICACITÉ AUX NORMES EXISTANTES	103
A.– DE NOMBREUX INTERVENANTS, MAIS DES RÉSULTATS SOUVENT PEU CONCLUANTS.....	104
1.– Les Etats du pavillon	104
a) <i>Des compétences étendues</i>	105
b) <i>La pratique française</i>	105
c) <i>Quelques éléments de comparaison</i>	106
2.– Les Etats du port	113
a) <i>Les fondements juridiques du contrôle par les Etats du port</i>	113
b) <i>Des contrôles insuffisants ou trop théoriques</i>	118
c) <i>Le problème du dégazage / déballastage</i>	122
3.– Les sociétés de classification.....	136
a) <i>Un contrôle technique crucial</i>	136
b) <i>Une hiérarchisation interne sujette à caution</i>	140
4.– Les assureurs	147
a) <i>Un marché très segmenté</i>	147
b) <i>Un rôle non négligeable dans l'amélioration de la sécurité maritime</i>	148
5.– Les chargeurs.....	149
B.– AMÉLIORER LES CONTRÔLES	150
1.– Renforcer les moyens humains et matériels	151
a) <i>Augmenter les effectifs par de nouvelles voies de recrutement</i>	151
b) <i>Favoriser la diffusion de l'information</i>	154
2.– Contrôler les contrôleurs.....	157
a) <i>Harmoniser les contrôles</i>	157
b) <i>Vers une agence maritime européenne ?</i>	159
c) <i>Dissocier les activités de certification et de classification concernant un même navire</i>	161
3.– Mieux encadrer les transports maritimes impliquant des risques élevés.....	163
a) <i>Généraliser les obligations de signalement pour les navires transportant des matières polluantes ou dangereuses</i>	163
b) <i>Encadrer plus strictement la navigation dans les zones à risques</i>	166
II.– RENOUELER LA FLOTTE ET PRIVILÉGIER LE CHOIX DE LA QUALITÉ	171
A.– LES NOUVELLES NORMES DE CONSTRUCTION	171
1.– Double coque et solutions alternatives.....	172
a) <i>La double coque telle qu'imposée par l'Oil Pollution Act présente aussi des risques</i>	172
b) <i>Les standards alternatifs à encourager</i>	174
2.– Le calendrier d'application	176
a) <i>Les calendriers d'élimination des navires à simple coque prévus par l'OPA de 1990 et par les règles de la convention MARPOL ne sont pas synchronisés</i>	177
b) <i>Un risque très préoccupant de déplacement vers les eaux européennes des pétroliers anciens et de moindre qualité</i>	179

3.– Le coût des mesures proposées et la capacité de remplacement des navires éliminés	180
a) <i>Une sécurité supplémentaire somme toute peu coûteuse</i>	180
b) <i>La capacité de remplacement des navires</i>	181
B.– DES INITIATIVES EN FAVEUR DU PAVILLON FRANÇAIS	182
1.– Une évolution préoccupante de la flotte française	182
2.– Une concurrence inégale	186
a) <i>Les différences de coûts d'exploitation</i>	186
b) <i>Des dispositifs d'aide nombreux mais globalement peu performants</i>	188
c) <i>Taxe forfaitaire et pavillons bis</i>	190
C.– ENCOURAGER LE CHOIX DES BONS NAVIRES PAR LES AFFRÉTEURS	198
1.– Un système de <i>vetting</i> largement harmonisé	198
2.– Des pratiques variées	200
3.– Améliorer l'information disponible	205
III.– IMPLIQUER D'AVANTAGE LES POLLUEURS POTENTIELS	207
A.– UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DIFFÉRENCIÉ	207
a) <i>Un régime très particulier en matière de transport maritime des matières nucléaires</i>	207
b) <i>Un partage des responsabilités pour les pollutions par hydrocarbures et pour les substances nocives et potentiellement dangereuses</i>	210
B.– ACCROÎTRE LA RESPONSABILITÉ DES ARMATEURS	215
1.– Le problème de l'identification du responsable	215
2.– Des plafonds de responsabilité civile trop bas	217
3.– Utiliser davantage l'assurance comme outil de responsabilisation des acteurs et de sélection des navires ?	219
C.– ACCENTUER ET MODULER LA RESPONSABILITÉ DES AFFRÉTEURS DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME DU FIPOL	222
1.– Revoir le plafond du FIPOL ainsi que les modalités de calcul des contributions des affréteurs	223
a) <i>Un plafond manifestement insuffisant</i>	223
b) <i>Majorer les sommes disponibles pour l'indemnisation et adapter le système des contributions</i>	224
2.– Améliorer le rôle de relais de l'Etat dans l'attente des indemnisations	226
a) <i>Les lenteurs du FIPOL s'accordent mal avec l'immédiateté des préjudices subis</i>	226
b) <i>Des moyens importants, mais une mise en œuvre parfois longue</i>	233
D.– LA DÉLICATE QUESTION DES DOMMAGES ÉCOLOGIQUES	240
1.– La prise en compte des dommages écologiques dans le cadre des conventions CLC et FIPOL	241
2.– Une procédure d'évaluation des dommages écologiques très ouverte aux Etats-Unis	243

TROISIÈME PARTIE : POUR UNE REFONTE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION . 246

I.– DES MOYENS DE SAUVETAGE EN MER EFFICACES, MAIS TROP LIMITÉS ET VIEILLISSANTS 246

A.– LES CENTRES RÉGIONAUX OPÉRATIONNELS DE SURVEILLANCE ET DE SAUVETAGE (CROSS).....	247
1.– Les CROSS : un outil de suivi indispensable	249
2.– Des moyens à conforter.....	252
a) <i>Les problèmes liés à la professionnalisation des armées</i>	252
b) <i>Des moyens techniques qui commencent à dater</i>	254
B.– LES MOYENS AÉRIENS	256
1.– Des appareils vieillissants mais encore performants.....	256
2.– Un dispositif d’alerte discutable	258
C.– LES MOYENS NAUTIQUES	259
1.– Les moyens nautiques légers.....	259
2.– Les remorqueurs de haute mer.....	261
a) <i>Un rôle essentiel</i>	261
b) <i>Un renouvellement nécessaire</i>	263
b) <i>Un nombre insuffisant</i>	264

II.– UNE LUTTE EN MER DIFFICILE MAIS QUI DOIT ÊTRE PRIORITAIRE..... 268

A.– LE RÔLE DU PRÉFET MARITIME	268
1.– Une centralisation efficace des moyens d’action de l’Etat en mer	268
a) <i>Une fonction de plus en plus vouée à la coordination</i>	268
b) <i>Des moyens nécessitant un renforcement</i>	269
2.– Une prise de décision toujours délicate : l’exemple de l’ <i>Erika</i>	275
a) <i>Alerte, fausse alerte et éléments de décision</i>	275
b) <i>Des informations plus inquiétantes obtenues indirectement et trop tardivement</i>	277
B.– LES MOYENS DE DÉTECTION DES NAPPES ET DE MODÉLISATION DE LEUR TRAJET .	281
1.– Des moyens de détection inégalement performants, mais sans doute surtout mal employés	282
2.– La prévision de dérive des nappes	288
a) <i>Les modèles de prévision ont-ils vraiment failli ?</i>	289
b) <i>Une publication en ligne hasardeuse</i>	296
C.– POMPAGE ET NAVIRES SPÉCIALISÉS.....	298
1.– Des opérations de pompage par nature complexes	298
2.– Les moyens mis en œuvre et le bilan des opérations.....	300
D.– UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE INÉGALEMENT DÉVELOPPÉE SELON LES FAÇADES MARITIMES.....	305
1.– Une coopération désormais solidement établie sur la façade atlantique et en Manche-Mer du nord.....	305
2.– Renforcer significativement les coopérations internationales en Méditerranée.....	308
a) <i>Des menaces particulièrement inquiétantes</i>	308

b) Une coopération régionale qui a progressé au travers d'accords multilatéraux.....	309
c) Des accords bilatéraux insuffisamment développés.....	312
d) Renforcer les instruments juridiques et les moyens de lutte	313
III.— UNE LUTTE À TERRE MAL PRÉPARÉE	315
A.— DES PLANS INADAPTÉS POUR DES POLLUTIONS DE GRANDE AMPLEUR.....	316
1.— Un mode d'organisation complexe.....	317
2.— L'exemple de l' <i>Erika</i>	318
B.— UNE ACTUALISATION ET DES EXERCICES INSUFFISANTS	322
1.— Des exercices à intervalles trop éloignés et insuffisamment coordonnés à une échelle interdépartementale.....	323
2.— Des carences manifestes dans la mise à jour des plans.....	327
C.— DES AMÉLIORATIONS INDISPENSABLES	331
1.— Anticiper le bénévolat dans les plans POLMAR terre	332
2.— Mieux associer les experts en matière d'environnement	333
IV.— FAVORISER LA COHÉRENCE DE L'ACTION DE L'ÉTAT FACE AUX POLLUTIONS MARITIMES ..	336
A.— DES MOYENS BUDGÉTAIRES QUI DOIVENT ÊTRE SUFFISANTS ET CLAIREMENT IDENTIFIÉS	336
1.— Un coût de l'action de l'Etat en mer extrêmement difficile à établir	336
2.— Des moyens insuffisants.....	338
B.— MIEUX CERNER LES RESPONSABILITÉS ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES	343
1.— Une communication éclatée : l'exemple de la nature du fioul de l' <i>Erika</i>	343
a) Nature du produit et évaluation des risques.....	343
b) Des mesures de prévention des risques rapides et adaptées.....	351
c) Une communication éclatée finissant par laisser le champ libre aux spéculations les plus hasardeuses	354
2.— Une coordination entre POLMAR mer et POLMAR terre à réexaminer impérativement.....	357
a) Une articulation insatisfaisante entre les plans POLMAR mer et POLMAR terre mise en évidence après le naufrage de l' <i>Erika</i>	357
b) Une refonte d'ensemble articulée autour de la zone de défense	362
3.— Une direction politique mal identifiée	371
a) Une instruction de 1997 prévoyant une forme de cloisonnement institutionnel.....	371
b) Un fonctionnement singulièrement différent des prévisions.....	372
CONCLUSION.....	377
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	379
ANNEXES.....	397
EXPLICATIONS DE VOTE.....	417

AVANT-PROPOS

La fin 1999 restera marquée par deux catastrophes. En quelques heures, des vents dévastateurs auront ravagé plusieurs régions et, pratiquement au même moment, le naufrage de l'*Erika* aura souillé durablement 400 km de nos côtes.

L'une aura montré nos limites face aux éléments déchaînés, même si une réflexion s'impose sur la façon de réparer les dommages : il s'agit d'une catastrophe naturelle.

L'autre aura jeté, à la face du monde, le scandale – une fois de plus répété – de navires sous-normes sur lesquels des Etats complaisants acceptent de voir flotter leurs pavillons, d'affréteurs à l'affût du transport au moindre coût, d'armateurs fuyant leurs responsabilités derrière des sociétés écrans... Cette catastrophe n'a rien de naturel, elle tire son origine d'une logique de profits.

L'émotion et la solidarité ont été au rendez-vous dans les deux cas ; la colère a retenti pour la marée noire.

Ainsi, les catastrophes passées n'auraient pas servi de leçons ?

Pourquoi si peu de contrôles dans les ports, tant de laxisme à l'égard d'Etats complaisants, d'armateurs qui n'en sont pas, d'attentisme envers les navires dangereux ?

Pourquoi les produits les plus polluants sont-ils transportés par les navires les moins sûrs ?

Comment admettre la surexploitation d'équipages au nom d'une concurrence qui n'exige pas de normes sociales, de références à l'OIT ?

Une réclamation est montée, puissante, pour des sanctions, une réparation totale des dommages et torts causés.

Les agressions envers la mer, sa flore, sa faune, les atteintes à notre souveraineté, dès lors que notre littoral est souillé et notre liberté mise en cause justifient cette juste révolte.

Des réponses sont attendues de la puissance publique, gouvernementale et européenne. Une évolution est sensible au niveau des organismes internationaux en charge des questions maritimes. Mais il convient que les pouvoirs politiques aient la pleine responsabilité des décisions à prendre, à appliquer, à contrôler.

Face à une mondialisation libérale qui cherche à réduire le rôle et les moyens de la puissance publique, il est temps de refuser les logiques de rentabilité, de transformation de notre planète en un vaste marché, au détriment des hommes et de notre environnement.

En disant « plus jamais cela », en exigeant des transports maritimes sûrs, c'est aussi ce que demandent les habitants, les citoyens de nos régions littorales.

C'est ce que cette commission d'enquête parlementaire a voulu prendre en compte durant ses travaux, ses auditions, ses visites diverses et traduire dans les éléments de son rapport.

Le Président,

Daniel PAUL

INTRODUCTION

« *Il ne suffit pas de dire plus jamais. Il faut agir* »⁽¹⁾. Cette exigence survient de façon récurrente à la suite de chaque marée noire ou pollution importante. Elle traduit la volonté légitime de se prémunir d'un risque auquel la France est l'un des pays européens les plus exposés en raison de ses quelque 5 000 kilomètres de côtes et de sa position géographique. Le naufrage du navire-citerne *Erika*, le 12 décembre 1999, en offre la plus récente, si ce n'est la plus douloureuse illustration.

Nombreuses sont en effet les pollutions qui ont souillé notre environnement maritime. Ce sont les dégâts causés à plusieurs reprises par l'échouage d'hydrocarbures, majoritairement sur les côtes atlantiques et bretonnes, qui ont provoqué le plus d'émotion car ils sont les plus visibles. Ceux qui résultent de la perte en mer de cargaisons chimiques, radioactives ou d'autres substances nocives n'en sont pas moins déplorables.

Certes, la pollution causée par le transport maritime ne représente que 15 à 20 % de la pollution marine, dont la cause principale réside dans les activités humaines exercées à terre. Au-delà des chiffres, la réalité s'apprécie néanmoins de façon différente. Le cas du naufrage de l'*Erika* l'a confirmé à plus d'un titre.

En effet, il a révélé, d'une part, que les incidences géographiques et économiques d'une pollution ne se mesurent pas au volume du polluant en cause. D'autre part, la mobilisation citoyenne exemplaire pour affronter cette catastrophe a démontré que la population est de plus en plus sensibilisée aux questions ayant trait à la préservation de son environnement.

Mais en votant le 20 janvier 2000 la création d'une commission chargée d'enquêter sur la sécurité du transport maritime de produits dangereux ou polluants, le contrôle des normes internationales des navires et des cargaisons ainsi que sur les moyens d'améliorer la lutte contre les pollutions volontaires ou accidentelles,

(1) Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale à la suite du naufrage d'un navire pétrolier sur les côtes de Bretagne, le 16 mars 1978 (n° 665 – 14 novembre 1978).

l'Assemblée nationale a souhaité ne pas borner le champ de ses investigations au seul événement de mer, aussi dramatique soit-il dans ses conséquences, que constitue la rupture en deux du pétrolier battant pavillon maltais au large de la pointe de Penmarc'h.

Dans son rapport sur les cinq propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à la suite de ce naufrage, M. René Leroux justifiait le choix d'un objet aussi large en ce qu'il permet « *d'enquêter sur les règles applicables aux produits non pétroliers dont la caractère nocif n'est pas moindre* » et qu'il soulève aussi « *très clairement la question des pavillons de complaisance ainsi que celle des sociétés de classification* »⁽¹⁾. Et M. René Leroux de se féliciter que cet objet permette également à la commission d'enquête de s'intéresser « *au régime de responsabilité non seulement en cas d'avarie, mais aussi lors d'opérations intentionnelles de dégazages dont les effets, pour être moins visibles, n'en portent pas moins des atteintes répétées à l'environnement* »⁽²⁾.

Au fur et à mesure du déroulement de leurs investigations, les membres de la commission ont pu mesurer la pertinence d'une approche suffisamment générale des problèmes du transport maritime de matières dangereuses ou polluantes pour y apporter des réponses opératoires.

Beaucoup a déjà été écrit sur le naufrage de l'*Erika*, ses causes et ses conséquences. Le bureau d'enquête sur les accidents en mer du ministère de l'Équipement, des transports et du logement a rendu public, un mois après l'événement, une contribution technique intérimaire présentant les caractéristiques du navire ainsi que les circonstances de son naufrage⁽³⁾. La société de classification chargée d'assurer le suivi technique du pétrolier pour le compte de son armateur et de l'État du pavillon, le *Registro italiano navale* (RINA) n'a produit son analyse que trois mois plus tard⁽⁴⁾. Le Conseil économique et social a également publié quatre avis rendus par quatre

(1) Rapport n°2083, fait par M. René Leroux au nom de la commission de la production et des échanges, p. 4 et 5, XI^{ème} législature.

(2) Ibid.

(3) Bureau d'enquête sur les accidents en mer, Naufrage du pétrolier *Erika* : contribution provisoire au rapport d'enquête technique, 13 janvier 2000.

(4) Document de 55 pages présenté le 11 avril 2000 à la Confédération des armateurs italiens.

de ses chambres ⁽¹⁾. Le Sénat a, pour sa part, créé une mission d'information. Nul doute que d'autres analyses contribueront elles aussi à éclaircir l'enchaînement des faits, au premier rang desquelles les nombreuses investigations judiciaires en cours.

A cet égard, il convient de souligner que, respectueuse des termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 qui lui interdisait d'enquêter sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires en cours, la commission d'enquête n'a en aucune manière cherché à déterminer les causes particulières du naufrage de l'*Erika* et moins encore les responsables directs de cet événement. Le cas de l'*Erika* n'est évoqué par la commission que comme le prisme à travers lequel il convient d'analyser l'organisation et les moyens dont nous disposons pour prévenir et lutter contre les pollutions ainsi que pour indemniser leurs victimes.

Pour mener à bien sa mission, la commission d'enquête a procédé à plus de 90 auditions dont près de la moitié au cours de déplacements en France ou à l'étranger.

Elle a recueilli les points de vue :

– d'acteurs directs ou indirects du transport maritime tels que les constructeurs, armateurs, chargeurs, navigants, responsables portuaires, sociétés de classification, assureurs, courtiers ;

– de responsables administratifs, soit à l'échelon national, soit à l'échelon local ;

– de personnalités qualifiées, notamment dans le domaine scientifique ;

– de représentants des secteurs économique et associatif ainsi que des collectivités locales touchés par la « marée noire » ;

– de responsables politiques français : M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des transports et du logement, Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, Mme Michelle Demessine, secrétaire d'Etat au

(1) Conseil économique et social, les causes et conséquences du naufrage du pétrolier *Erika*, séances des 28 et 29 mars 2000.

Tourisme, Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au Budget, M. Jean-Paul Proust, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, Mmes Elisabeth Borne et Bettina Laville, conseillères au cabinet du Premier ministre.

Parallèlement, la commission a adressé un questionnaire écrit à un certain nombre de nos ambassades afin de mieux connaître les différentes approches envisageables des questions dont elle était saisie.

Par ailleurs, la commission s'est rendue à Brest, au Havre, à Lorient, Toulon et Marseille, dans le but de compléter ses informations par une approche concrète des problèmes rencontrés.

Elle s'est également déplacée à Bruxelles, auprès de la Commission européenne, à Londres, siège notamment de l'OMI et du FIPOL, à Malte et aux Etats-Unis.

La commission a écouté les opinions et explications de chacun avec attention, afin de se forger sa propre opinion.

Au cours de ses travaux, la commission a constaté combien la dimension maritime était méconnue de nombre de nos concitoyens, ou perçue seulement négativement à travers des catastrophes telles que celle de l'*Erika*. Pourtant, la mer est aussi source de richesse et de puissance ; nos trois façades maritimes représentent un atout pour notre développement, si toutefois elles ne vivent pas sous la menace permanente de pollutions, accidentelles ou non.

Or, la commission a observé que si la sécurité du transport maritime de produits dangereux ou polluants est un objectif reconnu par tous, les efforts entrepris n'ont donné pour l'heure que des résultats mitigés. Elle estime donc urgent de revoir profondément notre politique de prévention, de même que notre politique de lutte contre la pollution. Le présent rapport suggère à cet égard un certain nombre de pistes à explorer.

**PREMIERE PARTIE : UNE PREOCCUPATION DE SECURITE
RECURRENTE AUX RESULTATS MITIGES**

Le transport maritime est un secteur qui a longtemps été régi par le seul principe de liberté et ce principe demeure encore très fort.

Ainsi, M. David Rowe, responsable de la division pour la sécurité maritime au ministère britannique de l'environnement, des transports et des régions, rappelait récemment devant la commission d'enquête : « *notre politique est fondée sur l'idée de préservation de la liberté de navigation. Comme toute nation maritime, [...] le Royaume-Uni a tout intérêt à maintenir un accès libre à la mer. Notre intérêt secondaire [...] concerne la défense et les affaires étrangères. Nous reconnaissons donc d'emblée à un navire le droit de passage innocent au large de nos côtes sans qu'il y ait interférence quelconque.* ». Toutefois, faisant référence aux mesures de contrôle mises en place dans certains secteurs, il constatait que « *l'ensemble des acteurs du transport maritime les acceptent pour des raisons de sécurité.* ».

En effet, les conséquences de plusieurs naufrages, et notamment les grandes pollutions de la seconde moitié du XXème siècle, ont conduit les opérateurs, les Etats et les organisations internationales à encadrer cette activité.

Pourtant, à chaque nouvelle catastrophe, l'opinion et les pouvoirs publics s'interrogent à juste titre sur ce qui a été vraiment entrepris depuis l'accident précédent. Pour preuve, le constat et la tonalité des rapports publiés en 1978 par les commissions d'enquête parlementaires de l'Assemblée nationale⁽¹⁾ et du Sénat⁽²⁾ sur le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* ne diffèrent guère de ceux du rapport de M. Josselin pour la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée⁽³⁾, et du rapport de la mission d'information du

(1) Rapport n°665, M. Guy Guerneur, président, M. Henri Baudoin, rapporteur, 14 novembre 1978.

(2) Rapport n°486, M. André Colin, président, M. Jean Marie Girault, rapporteur, 13 juin 1978.

(3) La sécurité maritime : un défi européen et mondial, M. Charles Josselin, 5 juillet 1994.

Sénat ⁽¹⁾, publiés tous deux en 1994, après la perte, aux abords des côtes françaises, de conteneurs renfermant l'un des pesticides, l'autre des détonateurs et de la dynamite.

Et l'on est obligé de constater que, malgré une certaine prise de conscience et d'indéniables progrès, les résultats sont encore trop souvent décevants.

I.- UNE EXIGENCE RECONNUE

Faisant une analyse de la situation tout à fait parallèle à celle de M. David Rowe, M. Philippe Boisson constatait également dans son ouvrage intitulé « *Politiques et droit de la sécurité maritime* » ⁽²⁾ que : « *de nos jours, la sécurité apparaît comme l'un des objectifs essentiels de la police du milieu marin et justifie les principales atteintes au principe de la liberté des mers.* ».

Sécurité des personnes embarquées, bien évidemment ; également, sécurité du navire et de sa cargaison ; mais aussi, de plus en plus, devant le développement considérable du transport maritime de produits dangereux ou polluants, sécurité pour les riverains et préservation du littoral.

Au fil des années, l'arsenal juridique destiné à améliorer la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants n'a cessé de s'enrichir, notamment à la suite et en réaction aux accidents majeurs.

Pourtant, **la cohérence et la clarté du dispositif juridique ne sont pas assurées**. Plusieurs facteurs expliquent ce constat : la diversité de sources qui se concurrencent parfois ; le caractère non systématiquement obligatoire des normes élaborées au niveau international ; l'accumulation de dispositions spécifiques et très techniques qui rendent sa compréhension souvent difficile.

(1) Transport maritime : plus de sécurité pour une mer et un littoral plus propres, Jean-François Le Grand, rapporteur, 1994.

(2) Bureau Veritas, 1998.

A.- DES SOURCES MULTIPLES

Le droit de la sécurité maritime se caractérise par la diversité de ses sources qui sont soit d'origine étatique ou interétatique, soit d'origine privée.

Héritage historique, cette diversité est certainement l'une des raisons de la prolifération et de l'hétérogénéité des normes et donne lieu à un jeu complexe entre les différents intervenants.

1.- L'Organisation maritime internationale : une œuvre volumineuse malgré les difficultés rencontrées

L'Organisation maritime internationale (OMI) est l'instance spécialisée de l'Organisation des Nations Unies pour les questions maritimes. Parmi les objectifs qui lui sont assignés, figure celui d'encourager et de faciliter l'adoption de normes aussi élevées que possible en ce qui concerne la sécurité maritime, l'efficacité de la navigation, la prévention de la pollution des mers par les navires et la lutte contre la pollution.

Créée en 1948, elle regroupe aujourd'hui 158 Etats membres.

Son mode de financement fait largement appel aux Etats dits de libre immatriculation, comme le montre la liste ci-dessous des principaux contributeurs à son budget. En effet, 87,5 % du montant versé par chaque Etat est calculé en fonction du tonnage de sa flotte de commerce ; les 12,5 % restant de sa contribution sont indexés sur sa capacité à payer.

PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS AU BUDGET DE L'OMI

(en millions de livres sterling)

	PAYS	MONTANT	% DU BUDGET
1	Panama	2,90	15,80
2	Libéria	1,86	10,17
3	Japon	0,96	5,23
4	Bahamas	0,81	4,36
5	Grèce	0,80	4,32
6	USA	0,76	4,12
7	Malte	0,73	3,96
8	Chypre	0,72	3,91
9	Norvège	0,71	3,86
10	Singapour	0,61	3,31

Source : OMI – mars 2000.

A en croire les entretiens que les membres de la commission d'enquête ont eus à Londres, le poids financier des Etats de libre immatriculation ne paralyse pas pour autant l'action régulatrice de l'OMI. En effet, chaque Etat membre dispose d'une voix lors des votes. On peut toutefois remarquer que, selon les termes mêmes du secrétaire général de l'OMI, M. William O'Neil : « *La plupart des décisions sont prises par consensus de la communauté internationale des transports maritimes. Il est très rare que nous ayons recours au vote.* ».

L'OMI concentre beaucoup de critiques souvent très justifiées. Toutefois, elle joue un rôle indispensable car elle est le seul organisme qui regroupe l'essentiel des Etats importants dans le domaine maritime.

a) Une réactivité et des pouvoirs limités

Les conventions et normes internationales de l'OMI sont élaborées par des délégations représentant les Etats au sein de plusieurs comités et sous-comités spécialisés, équivalents en quelque sorte des commissions présentes dans les Parlements.

Leur voyage à Londres a permis aux membres de la commission d'enquête d'assister à la réunion d'un sous-comité. Ils ont été frappés du formalisme des débats faits de propositions, contre-propositions, suggestions alternatives...

Surtout, ils ont eu l'occasion, lorsqu'ils ont rencontré le secrétaire général, d'aborder avec lui les questions tenant au mode de fonctionnement de l'Organisation.

Concernant la lourdeur des processus de décision, le secrétaire général a estimé que : *« Les processus de l'OMI sont sans doute plus lents [que ceux de l'Union européenne], ce qui n'est pas nécessairement négatif. Si la Communauté européenne estime qu'une décision s'impose alors que certaines parties du monde dans lesquelles les progrès technologiques ne sont pas aussi avancés ont une vision différente, si une donnée commerciale s'immisce dans ce raisonnement, les répercussions pourraient être catastrophiques pour l'ensemble des transports maritimes de marchandises. »*.

Certes, même formalisé et plutôt lent, le dialogue est toujours constructif. Tout le monde en convient. D'ailleurs, ce n'est pas là que réside la principale faiblesse de l'OMI. En effet, cette organisation est confrontée à deux limites majeures. **Tout d'abord, les conventions adoptées dans son enceinte n'acquièrent force de norme de droit international opposable que si un certain pourcentage d'Etats signataires représentant une proportion donnée du volume de la flotte mondiale les ratifie**⁽¹⁾. Autrement dit, le poids des Etats immatriculants les flottes les plus importantes (au premier rang desquels

(1) Ce pourcentage est variable selon chaque convention. A titre d'exemple, la convention internationale de 1974 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer conditionne sa propre entrée en vigueur à sa ratification par 25 Etats dont les flottes marchandes représentent au total 50 % au moins du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce, alors que la convention internationale de 1969 sur le jaugeage des navires impose une ratification par 25 Etats dont les flottes de commerce représentent au total 65 % au moins du tonnage brut de la flotte de commerce mondiale.

se situent ceux que l'on qualifie de pavillons de complaisance) est déterminant. De surcroît, les codes, recueils ou recommandations de l'OMI n'ont pas force obligatoire, à moins qu'ils ne soient intégrés aux dispositions des conventions ou aux législations internes des Etats membres.

Si l'on se réfère au système international de régulation du transport aérien, on constate que tous les Etats membres de l'organisation internationale spécialisée du secteur (l'Organisation de l'aviation civile internationale) doivent se conformer aux règles de sécurité fondamentales contenues dans les dix-huit annexes à la convention de Chicago qui créa cette même organisation en 1944. Il apparaît ainsi que l'OACI est davantage un instrument de régulation internationale qu'une instance produisant des normes, alors que l'OMI est placée dans une situation inverse.

Mais on observera que contrairement à l'OACI dont le rôle a été centré dès l'origine sur la notion de sécurité, condition essentielle du développement du transport aérien, l'OMI, qui a dû sa création avant tout à des considérations d'ordre technique, s'est montrée longtemps plus soucieuse de préserver le principe de liberté, traditionnel dans le domaine maritime.

Ajoutons à cela que l'OMI ne dispose pas du pouvoir de contrôler l'application de ses propres conventions et encore moins d'un pouvoir de police.

L'OMI se trouve donc être largement dépendante du bon vouloir des Etats, et notamment des Etats de libre immatriculation, pour l'entrée en vigueur des normes qu'elle produit. Le tableau suivant donne un aperçu du caractère relatif, dû au processus de ratification, de l'applicabilité des principales conventions.

ÉTAT DE L'ENTREE EN VIGUEUR DES PRINCIPALES CONVENTIONS DE L'OMI

<i>Convention</i>	<i>Date d'entrée en vigueur</i>	<i>Nombre d'Etats contractants</i>	<i>Pourcentage du tonnage mondial</i>
Convention de création de l'OMI	17 mars 1958	158	98,47
Amendements de 1991	–	46	68,62
Amendements de 1993	–	84	82,19
SOLAS 1974	25 mai 1980	140	98,34
SOLAS : protocole de 1978	1 ^{er} mai 1981	93	93,12
SOLAS : protocole de 1988	3 février 2000	40	58,82
Stockholm 1996	1 ^{er} avril 1997	8	9,37
Lignes de charge LC 1966	21 juillet 1968	143	98,33
LC : protocole 1988	3 février 2000	39	58,77
COLREG 1972	15 juillet 1977	134	96,77
CSC 1972	6 septembre 1977	67	59,64
STCW 1978	28 aril 1984	133	97,92
STCW-F 1995	–	2	3,05
Recherche et sauvetage 1979	22 juin 1985	65	46,82
STP 1971	2 janvier 1974	17	22,12
INMARSAT C 1976	16 juillet 1979	87	92,75
INMARSAT OA 1976	16 juillet 1979	86	92,67
Amendements de 1994	–	38	31,93
Amendements de 1998	–	37	36,14
MARPOL 73/78 (annexes I/II)	2 octobre 1983	110	94,23
MARPOL 73/78 (annexe III)	1 ^{er} juillet 1992	93	79,39
MARPOL 73/78 (annexe IV)	–	2	4,86
MARPOL 73/78 (annexe V)	31 décembre 1988	96	58,98
MARPOL : protocole de 1997 (annexe VI)	–	2	4,86
Prévention des abordages 1972	30 août 1975	78	68,38
Amendements de 1978	–	20	19,71
Prévention des abordages : protocole de 1996	–	9	10,34
Droit d'intervention en haute mer IHM 1969	6 mai 1975	74	68,25
IHM : protocole de 1973	30 mars 1983	42	43,85
CLC 1969	19 juin 1975	66	36,89
CLC : protocole de 1976	8 avril 1981	54	62,87
CLC : protocole de 1992	30 mai 1996	60	85,79
FIPOL 1971	16 octobre 1978	42	32,67
Fonds : protocole de 1976	22 novembre 1994	34	55,07
Fonds : protocole de 1992	30 mai 1996	56	83,59
NUCLEAR 1971	15 juillet 1975	14	21,35
Convention sur l'assistance en mer 1989	14 juillet 1996	32	29,21
OPRC 1990	13 mai 1995	54	48,51
HNS Convention de 1996	–	1	1,96

Source : Lloyd's Register of Shipping - 31 décembre 1999.

Il convient toutefois de mentionner l'exception de la convention STCW sur la formation et la qualification des équipages, dont la mise en œuvre doit être vérifiée par le sous-comité de l'application des instruments par les Etats du pavillon (sous-comité FSI). A propos de cette innovation, le secrétaire général de l'OMI déclarait à la commission d'enquête : *« Nous souhaiterions que le sous-comité sur la mise en œuvre de l'Etat du pavillon joue un rôle plus positif. Ce sera le cas au fil du temps. Nous n'y parviendrons pas du jour au lendemain, d'autant plus que la question de la souveraineté intervient toujours. Si nous nous mêlons de leurs affaires, les Etats nous répondent que nous portons atteinte à leur souveraineté, ce à quoi ils s'opposent. En fait, nous avons réussi à dépasser cet obstacle de la souveraineté avec la convention STCW. Pour la première fois, nous avons introduit dans une convention une disposition selon laquelle l'Etat du pavillon est tenu de me fournir à moi, secrétaire général de l'OMI, des informations relatives à sa formation des équipages, qu'il s'agisse des compétences et des qualités des instituts de formation ou des personnels chargés de dispenser cette formation.*

Après examen des informations qui nous sont adressées, il nous appartient de dire si les certificats de compétence délivrés par les Etats parties à la convention sont acceptables ou non au niveau international. C'est la première fois que ces droits qui relèvent de la souveraineté nationale sont en fait délégués. [...]

Bien entendu, il n'est pas question pour nous de devenir les policiers du monde dans le domaine de l'industrie des transports maritimes. Nous ne disposons d'ailleurs pas des ressources nécessaires pour le devenir. Mais il s'agit de parvenir à un changement d'attitude par rapport au passé. Le domaine maritime est sans doute l'un des derniers bastions de la liberté. Certes, il est difficile de s'attaquer à certains de ces bastions, mais nous y sommes parvenus, me semble-t-il, dans le domaine précis que je viens d'évoquer. ».

Par ailleurs et sur un plan plus général, comme le soulignait M. Jean-Marc Schindler, représentant permanent de la France auprès de l'OMI, le sous-comité FSI a établi il y a quelques années une liste des obligations de tout Etat du pavillon : *« un formulaire d'auto-évaluation a été établi. Ce document permet de voir si l'Etat est en mesure de satisfaire ou pas à ses obligations. Pour l'instant, ce dispositif est purement facultatif. Mais tous les Etats européens ont décidé qu'avant la fin de l'année 2000, ils seraient dotés de ce formulaire d'auto-évaluation. Les Etats-Unis ont adopté une attitude*

identique. Par conséquent, une pression internationale est exercée pour que chaque Etat fournisse son document. Dans un premier temps, les Etats voulaient garder pour eux ces formulaires. Nous avons réussi à obtenir qu'ils les transmettent à l'OMI pour diffuser de nouvelles statistiques. Le sous-comité FSI saura ainsi, convention par convention, les points qui sont bien appliqués et ceux qui ne le sont pas. ».

b) Un rôle majeur dans l'élaboration des politiques de sécurité maritime

Regroupant un nombre considérable d'Etats, l'OMI constitue un lieu privilégié de rencontre des différents acteurs du transport maritime ; ne serait-ce qu'à ce seul titre, son existence s'en trouverait largement justifiée.

On ajoutera que l'OMI est à l'origine de la plupart des normes techniques et règles juridiques relatives à la sécurité maritime et à la prévention des pollutions par les navires puisqu'elle a favorisé l'adoption d'une quarantaine de conventions et élaboré plus de 800 recueils et recommandations traitant de ces problèmes.

Il ne faut donc nullement sous-estimer son rôle régulateur et normatif que le secrétaire général a tenu à rappeler en ces termes aux membres de la commission d'enquête : *« C'est au sein de notre organisation que les décisions concernant les règles de la navigation internationale doivent être prises pour être appliquées à l'échelle mondiale. J'insiste sur ce point parce que nous sommes convaincus qu'il ne s'agit pas de se contenter d'examiner le problème à l'échelle régionale. Bien entendu, toute mesure de redressement nécessaire devrait être applicable à tous les navires de par le monde pour qu'un tel accident ⁽¹⁾ ne se reproduise pas.*

Nous sommes très conscients de la nécessité d'examiner à fond les difficultés existantes et nous devons veiller, quelles que soient les mesures qui seront envisagées à la suite de cet accident, à ne pas transférer le problème dans tel ou tel autre point du globe. Je souhaitais insister sur ces différents aspects avant d'engager notre échange de vues sur ce qui s'est passé. ».

(1) Celui de l'*Erika*.

La commission tient à cet égard à rappeler qu'elle soutient pleinement les propositions formulées par le gouvernement français dans le Mémorandum qu'il a adressé à l'OMI en février dernier ⁽¹⁾.

2.– Les autres organisations internationales à vocation universelle

L'OMI n'est pas la seule organisation internationale qui ait marqué la sécurité du transport maritime de son empreinte juridique. Nombreuses sont les organisations qui interviennent à un titre ou à un autre pour édicter des normes ou plus simplement exercer une action favorisant la sécurité maritime. On se bornera donc ici à en mentionner deux, sans oublier que de nombreuses autres organisations à caractère plus technique peuvent également remplir un certain rôle régulateur.

Ainsi, l'OIT (Organisation internationale du travail), créée en 1919, a réglementé les conditions d'accès à la profession de marin, les effectifs ainsi que les normes *minima* à bord des navires.

L'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) a élaboré des normes de sécurité concernant le transport de matières fissiles et radioactives ainsi que les exigences techniques relatives à la construction et à l'équipement des navires à propulsion nucléaire.

3.– L'émergence de l'Union européenne

La récente communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier (21 mars 2000) rappelle les débuts hésitants de l'Europe des transports maritimes : « *Après la catastrophe de l'Amoco-Cadiz en 1978, le Conseil européen avait demandé à la Commission de faire des propositions sur le contrôle et la réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures. Un programme ambitieux de propositions avait alors été présenté qui, en définitive, s'est traduit par l'adoption de simples déclarations ou résolutions encourageant les Etats membres à ratifier les conventions de l'OMI et de l'OIT. Une directive fixant les conditions minimales pour certains navires citernes a cependant été adoptée.* ».

(1) Cf. texte en annexe.

On remarquera toutefois qu'à l'époque, les décisions devaient être prises à l'unanimité.

Les premiers éléments d'une politique commune de sécurité maritime datent de l'introduction de la majorité qualifiée et de la compétence accordée au Conseil pour prendre « *les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports* », suite au traité de Maastricht.

Face aux nouvelles ambitions assignées à l'Union européenne, la Commission a présenté, en 1993, une communication intitulée « *pour une politique commune de la sécurité maritime* », et le Parlement européen a adopté une résolution entérinée par le Conseil des ministres. En 1996, la Commission a actualisé les principes de la politique européenne en faveur de la sécurité maritime à travers deux documents : « *Vers une stratégie maritime* » et « *Forger l'avenir de l'Europe maritime : une contribution à la compétitivité des industries maritimes* ».

Plusieurs directives et règlements ont, depuis, conforté l'influence communautaire.

a) Les récentes initiatives de la Commission européenne

La communication précitée du 21 mars 2000 vise à apporter une nouvelle contribution de l'Union européenne au développement de la sécurité du transport maritime.

Les suggestions de la Commission européenne s'articulent en deux volets dont le second ne devrait pas donner lieu à des propositions juridiquement formalisées avant la fin de l'année 2000.

Pour le premier volet, la Commission a en revanche déjà rédigé deux projets de directive et un projet de règlement. Ces textes portent sur :

– le contrôle par l'Etat du port, avec notamment des contrôles plus étendus sur les pétroliers et autres navires à risque ainsi que 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 battent le pavillon d'un Etat figurant sur la « liste noire » du Mémorandum de Paris (c'est-à-dire comptant un nombre d'immobilisations supérieur à la moyenne) : la liste des navires bannis serait publiée tous les six mois ;

– les sociétés de classification : les nouvelles règles tendraient principalement à accroître leur responsabilité financière et leurs obligations ainsi qu'à unifier les modalités de contrôle de ces sociétés au sein de l'espace européen ;

– l'accélération du calendrier prévu pour l'abandon des pétroliers à simple coque.

Dans le second volet, les propositions de la Commission devraient porter notamment sur l'amélioration du régime actuel d'indemnisation des dommages dus à la pollution par hydrocarbures, des mesures visant à rendre plus transparentes les informations relatives à la sécurité dans le transport maritime, **la création d'une structure européenne de sécurité maritime** et l'amélioration de la surveillance de la navigation maritime au large des côtes européennes.

On aura l'occasion de revenir dans la suite de ce rapport sur le fond de ces propositions. A ce stade, la commission d'enquête tient à souligner que le point de vue de la Commission européenne est très proche de celui qu'exprimait le gouvernement français dans le Mémorandum qu'il lui a remis en début d'année ⁽¹⁾.

La commission d'enquête s'est toutefois préoccupée de l'articulation des normes que pourraient édicter respectivement l'OMI et l'Union européenne ainsi que des suites susceptibles d'être données aux propositions de la Commission européenne.

b) Les perspectives

• La commission d'enquête a noté avec intérêt les propos que lui a tenus à Bruxelles Mme Loyola de Palacio, vice-présidente de la Commission européenne, commissaire en charge des transports : « *L'idéal serait d'aboutir à des solutions au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI).* [...] »

L'Europe ne devrait jamais rompre les accords de l'OMI, mais la vision est différente si ces accords ont déjà été brisés par une grande région ⁽²⁾. Dans ce cas, nous aussi, nous pouvons nous

(1) Cf. texte en annexe.

(2) Souligné par la commission.

considérer comme libérés pour pouvoir exiger au moins les mêmes choses que celles que l'autre région a exigées. C'est mon approche. ».

La commission d'enquête note également que, comme le soulignait M. François Lamoureux, directeur général de l'énergie et des transports à la Commission européenne : *« L'avantage en termes d'application est que, si les normes de l'OMI sont reprises dans des textes communautaires, lorsqu'un Etat ne les applique pas, en n'effectuant pas les contrôles, par exemple, (...) nous pouvons le poursuivre devant la Cour de justice des communautés européennes. ».*

- Cela étant, l'optimisme semble devoir être sérieusement tempéré si l'on envisage la procédure européenne, telle que la décrivait pour la commission d'enquête M. Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce : *« nous nous trouvons dans un processus où la Commission propose et où le Conseil et le Parlement décident. C'est la codécision qui s'applique en la matière.*

Le jour où nous avons lancé la proposition, nous avons réalisé 10 % du chemin ; il ne nous reste que 90% du processus législatif à effectuer au sein de l'Union européenne, entre le Conseil et le Parlement ! Après, il faudra appliquer ces dispositions.

La Commission a un rôle très important dans le processus législatif. Une proposition qu'elle met sur la table ne peut pas être modifiée sans son accord, sans que les Etats membres le décident à l'unanimité. Mais les Etats membres peuvent faire traîner le processus, parfois très longtemps. La représentation permanente vous fournira volontiers la liste des propositions qui sont sur la table du Conseil depuis quinze ans.

La seule solution pour passer outre ce type de blocage consisterait à utiliser une procédure de carence où la Commission saisit la Cour de justice en disant que le Conseil est en carence et ne veut pas décider. Politiquement, c'est assez confortable, car un drame éventuel pourrait passer sous la responsabilité du Conseil. Mais, dans les faits, c'est bien l'Union européenne qui est en cause : Commission, Conseil ou Parlement, c'est pareil.

Je veux dire simplement qu'il faudra s'armer de pas mal de résolution pour faire passer les textes proposés. Si l'on aboutit à une législation communautaire, la Commission, chargée des vérifications de sa mise en œuvre lancera des procédures d'infraction si cela n'a

pas été traduit correctement dans les législations nationales ou si ce n'est pas appliqué ; ce jour-là, il s'agira d'avoir un caractère suffisamment solide pour faire face. ».

S'agissant de cette dernière étape, on se référera par exemple aux conditions d'application de la directive instituant un agrément communautaire des sociétés de classification, adoptée en 1994. La Commission européenne rappelle dans sa communication précitée du 21 mars 2000 que : *« sa transposition en droit national, dans les différents Etats membres, s'est avéré un processus long et complexe : la Commission a dû entamer douze procédures d'infraction pour non-respect du délai de transposition fixé par la directive, et les derniers Etats membres ne l'ont transposée qu'en 1998. La Commission a également entamé plusieurs procédures d'infraction – dont certaines sont encore en cours – pour non-conformité, essentiellement en ce qui concerne l'établissement de relations de travail entre les administrations maritimes et les organismes autorisés à agir pour le compte de celles-ci ».*

• Pour sa part, la commission d'enquête estime qu'il ne saurait être question de baisser les bras et reprend à son compte la réponse que lui a faite Mme de Palacio lorsque, interrogée sur la manière dont elle pensait surmonter les réticences de certains Etats membres, elle a répondu : *« En les mettant face à leurs opinions publiques. [...] Les opinions publiques sont extrêmement sensibles sur ce sujet : pas seulement en France, mais aussi en Espagne, au Portugal, en Grande-Bretagne, en Italie, dans tous les pays côtiers. ».*

La commission d'enquête souhaite donc très vivement que le second semestre 2000, durant lequel la présidence du Conseil revient à la France, soit l'occasion d'avancées significatives concernant la sécurité des transports maritimes des produits dangereux ou polluants et ce, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau de l'OMI dans un esprit non pas d'antagonisme mais de complémentarité. Toutefois, il doit être clairement affiché que si les propositions françaises auprès de l'OMI ne sont pas adoptées dans le cadre d'un processus accéléré, la France se battra pour que l'Union européenne les adopte unilatéralement, à l'image de ce qu'ont fait les Etats-Unis en promulguant l'*Oil Pollution Act*. Une telle détermination est indispensable pour que les choses changent enfin.

4.– Les réglementations nationales

a) Une sphère de compétence reconnue par le droit international

A de rares exceptions près, la plupart des conventions internationales et des normes communautaires ne couvrent pas tous les aspects de la sécurité du transport maritime. De surcroît, leur mise en œuvre nécessite bien souvent des dispositions de droit interne.

Si l'on prend le seul cas de la France, trois textes synthétisent plus précisément le droit applicable en matière de sécurité des navires et de prévention des pollutions.

La loi du 5 juillet 1983 relative à la sauvegarde de la vie humaine en mer concerne les navires naviguant sous pavillon français et, dans des conditions déterminées par décret du Conseil d'Etat, les navires étrangers touchant un port français. Elle a fait l'objet de modifications en 1990 et en 1996, tout comme son décret d'application, pris le 30 août 1984. L'arrêté du 23 novembre 1987, relatif à la sécurité des navires, fixe quant à lui les dispositions auxquelles doivent satisfaire les navires et leurs équipements. Ces dispositions lui sont annexées dans un règlement composé de sept volumes.

Ces textes reprennent les prescriptions des engagements internationaux de la France en matière de sécurité du transport maritime. Néanmoins, ils les déclinent en adéquation avec les spécificités géographiques, administratives et organisationnelles de la France.

b) Les risques d'une réglementation unilatérale

Le développement de réglementations nationales unilatérales a pris de l'ampleur. Il procède d'une mise en cause de l'efficacité de l'OMI et de la survenance d'accidents aux conséquences humaines et écologiques importantes.

Il n'a pas été fait mystère à la délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue à Washington, que l'*Oil Pollution Act* avait été adopté en 1990 par le Congrès parce que les autorités américaines doutaient de la capacité de l'OMI à parvenir rapidement à faire adopter et appliquer des mesures identiques en amendant l'annexe I de la convention MARPOL. L'émotion suscitée par la catastrophe de l'*Exxon Valdez* est à l'origine de la promptitude avec laquelle les Etats-

Unis ont pris ces mesures portant essentiellement sur la disparition progressive des navires à simple coque et leur remplacement exclusif par des navires à double coque, l'obligation de signalement des bateaux 24 heures avant leur entrée dans les ports afin de permettre leur contrôle *a priori*, l'escorte de certains pétroliers par des remorqueurs dans certaines zones, et une obligation d'assurance des armateurs.

Les Etats-Unis ne sont pas le seul pays à avoir adopté une réglementation unilatérale concernant la sécurité du transport maritime. En effet, suite au naufrage du pétrolier *Arrow* qui avait pollué, en 1970, 300 kilomètres de côtes en Nouvelle-Ecosse, le Parlement canadien avait voté dès le 26 juin de la même année une loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques dont les dispositions relatives à la conception et à la navigation des navires allaient bien au-delà des normes généralement acceptées. De même, au cours des années soixante-dix, les Etats riverains du détroit de Malacca (l'Indonésie, la Malaisie et Singapour, en l'occurrence) avaient eux aussi imposé une réglementation unilatérale restreignant la navigation dans cette zone dangereuse où de nombreux accidents de pétroliers surviennent régulièrement.

Les effets de ces réglementations unilatérales restent différenciés. Bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'une appréciation consensuelle, l'*Oil Pollution Act* est entré en vigueur sans que les Etats-Unis soient obligés de revenir sur ses dispositions les plus contestées. Comment aurait-il pu en être autrement, alors que ce pays, grand consommateur d'énergie et donc importateur de pétrole incontournable, ne connaît pas, contrairement à l'Europe, l'intense circulation de transit – sur lequel un Etat du port n'a guère de prise – ni les risques de détournement de trafic portuaire liés à des législations nationales concurrentes ? On pourrait en dire autant du Canada, mais pas des Etats riverains du détroit de Malacca, ni même de la Turquie préoccupée par la situation du détroit du Bosphore. Leurs prétentions ont du être ramenées à des exigences plus modérées.

Cela étant, pour reprendre le cas des Etats-Unis, il serait vain de nier que, compte tenu de leur puissance économique, la communauté internationale ne peut faire abstraction de leurs décisions, même unilatérales. Ainsi que le soulignait Mme de Palacio, évoquant le calendrier d'interdiction des navires à simple coque prévu par les Etats-Unis : « *Sachant que les Américains représentent plus de 25 % du trafic des pétroliers, cela signifie que les bateaux moins sûrs se déporteront sur les 75 % restants de ce même trafic – c'est-à-dire sur nous-mêmes [Européens] qui représentons également 25 % du trafic – , avec les risques que cela comporte.* ».

5.– Les sources d'origine privée

Différents opérateurs, industriels et prestataires de services liés au transport maritime participent au processus normatif en apportant leur expertise ou même en élaborant directement des règles concernant la sécurité du transport maritime.

Parmi eux, les sociétés de classification ont été historiquement les premiers intervenants et occupent encore aujourd'hui une place essentielle, même si progressivement le rôle des pouvoirs publics s'est affirmé à leurs dépens.

L'activité normative des sociétés de classification est apparue avant que les Etats et les organisations internationales ne codifient les exigences fondamentales en matière de sécurité du transport maritime ⁽¹⁾.

Créées au XVIII^{ème} siècle pour répondre aux besoins des compagnies d'assurance maritime, lesquelles souhaitaient disposer d'informations fiables pour calculer leurs primes, les sociétés de classification ont vu progressivement leur tâche évoluer à la demande des armateurs qui souhaitèrent, eux aussi, recueillir des éléments précis sur leurs navires. En même temps, d'une part, les règlements des sociétés de classification s'étoffèrent en prescriptions techniques et en précisions pour la conception et l'entretien des bateaux, d'autre part, les liens des sociétés de classification avec les armateurs se resserrèrent et ceux qu'elles entretenaient avec les assureurs se relâchèrent.

Les sociétés de classification modernes étaient nées.

Depuis lors, leur œuvre normative n'a cessé – et ne cesse – d'évoluer, notamment en fonction des besoins et des progrès techniques.

« Aux normes impératives dont l'application conditionne l'attribution de la classe, sont venues s'ajouter les dispositions moins contraignantes des notes d'information et des notes techniques qui anticipent sur les futures exigences de la classification. »

(1) La première grande convention internationale sur la conception et la construction des navires, Safe of Life at Sea, a été adoptée en 1914, au lendemain du naufrage du Titanic. La plus ancienne société de classification, le Lloyd's Register of Shipping, avait alors près d'un siècle d'existence.

(...) La révision périodique des règlements s'effectue par la publication de mises à jour annuelles, semestrielles voire trimestrielles selon les sociétés. Chacune d'elles dispose du pouvoir discrétionnaire de modifier certaines exigences, d'en formuler de nouvelles, de changer les modalités d'application, d'autoriser l'application des dispositions qu'elle juge équivalentes pour tenir compte des caractéristiques particulières d'un navire, d'un équipement ou d'une installation déterminée. Elle peut aussi procéder à un examen spécial du navire en faisant appel à des principes nouveaux ou à des dispositions non explicitement visées par ses règlements. Chaque société établit enfin, comme elle l'entend, les procédures de modification de ses textes. »⁽¹⁾.

Enfin, on se gardera d'oublier que les affréteurs de bateaux ont formalisé eux aussi leurs propres exigences sur des points spécifiques à travers des règles propres à chacun d'entre eux.

Cette multiplicité de sources normatives s'accompagne d'une production extrêmement abondante de réglementations variées.

B.- DES NORMES SOUVENT TRES ELABOREES

La sécurité du transport maritime est appréhendée sous différents angles. Si la qualité des bateaux est bien évidemment au centre des préoccupations, la navigation de ceux-ci, le conditionnement de leurs cargaisons (à plus forte raison lorsqu'elles sont polluantes ou dangereuses) ainsi que le professionnalisme et les conditions de travail de leurs équipages sont également en cause.

Tous ces éléments, auxquels s'ajoutent des règles en matière de navigation et de sauvetage, ont fait l'objet de prescriptions juridiques.

Compte tenu de la multiplicité des sources normatives et de la complexité des règles dont certaines s'appliquent au transport maritime en général et d'autres concernent plus particulièrement certains types de navires ou de produits, il ne pouvait être question pour la commission d'enquête d'examiner toutes les dispositions susceptibles de concerner le transport des produits dangereux ou polluants ainsi que la lutte contre les pollutions.

(1) Politiques et droit de la sécurité maritime, Philippe Boisson, 1998.

À titre illustratif, sont décrites ci-dessous à grands traits quelques-unes des principales règles en vigueur.

1.– La construction et l'équipement des navires

On peut distinguer deux régimes juridiques applicables à la construction et à l'équipement des bateaux : un régime général applicable quelle que soit la catégorie de navires considérée, et un régime spécifique selon la cargaison transportée, son mode de chargement et le type de propulsion des bateaux.

a) Le régime général

Le régime général de la construction et de l'équipement des navires est défini par :

- la convention *Safety of Life At Sea* (SOLAS) ;
- la convention sur les lignes de charge ;
- les règlements des sociétés de classification.

La convention SOLAS traite d'une grande variété de problèmes et prévoit un certain nombre de mesures relatives au compartimentage des bateaux, à leur stabilité (exigence d'un certificat notamment), aux machines, aux installations électriques, à la protection contre les incendies ainsi qu'aux matériels de radiotélégraphie et de radiotéléphonie. Elle a été adoptée par l'OMI en 1960, puis réécrite en 1974. Depuis cette date, elle a été amendée quasiment chaque année, le plus souvent afin de tenir compte des enseignements des divers accidents déplorés en mer.

La convention internationale sur les lignes de charge, adoptée par l'OMI en 1966, fixe, sous la forme de francs-bords, les limites autorisées pour l'immersion des bateaux.

Les règlements des sociétés de classification ont longtemps constitué les seules normes relatives à la construction et à la conception des navires. Ils couvrent, dans le cadre de la classification de chaque bateau, huit domaines particuliers : les matériaux, la solidité de la structure, les machines principales et auxiliaires, les systèmes techniques de contrôle, les installations électriques, les installations de conditionnement de la cargaison, les systèmes de détection et d'extinction des incendies et la stabilité du bateau à l'état intact. Sont en revanche exclus de ces règlements : le choix du mode de propulsion,

la puissance de l'appareil propulsif et les normes d'exploitation du navire. Actualisés, ces règlements s'imposent aux armateurs car ils conditionnent l'obtention d'une cote qui est censée refléter la fiabilité du navire.

b) Les dispositifs spécifiques

S'ajoutent à ces règles générales, un certain nombre de prescriptions relatives à l'équipement des vraquiers, des pétroliers et des navires-citernes spécialisés dans le transport de gaz ou de produits chimiques.

La règle XII de la convention SOLAS (adoptée en 1997 et applicable depuis 1999) régit la conception, le compartimentage et la stabilité des vraquiers qui transportent des cargaisons à forte densité. Parallèlement, les sociétés de classification ont élaboré un certain nombre d'exigences spécifiques en ce domaine.

S'agissant des pétroliers, la convention pour la prévention de la pollution par les navires (plus connue sous l'acronyme MARPOL) et son protocole additionnel imposent une localisation défensive des espaces à ballast séparés à bord de tous les pétroliers neufs, des restrictions de taille pour leurs citernes ainsi qu'une élimination progressive des unités à simple coque selon un échéancier qui s'étale jusqu'en 2026.

A la différence de la réglementation américaine, la convention MARPOL admet donc des solutions techniques alternatives à la double coque, ce qui n'est pas sans intérêt. Néanmoins, on peut considérer que l'échéancier retenu par la convention est trop long. **Comme on le verra plus loin, la commission d'enquête est en total accord avec la proposition de la Commission européenne visant à accélérer ce processus. Elle note qu'en avançant à 2008 cette date, la charte professionnelle rédigée sous l'égide du ministre français de l'Équipement, des transports et du logement, et signée le 10 février 2000 par de grands opérateurs du secteur pétrolier, montre la voie, ce dont on ne peut que se réjouir.**

Les navires spécialisés dans le transport de gaz et ceux spécialisés dans le transport de produits chimiques doivent répondre respectivement aux prescriptions du code IGC et du code IBC (tous deux datant de 1983 et obligatoires en vertu de la convention SOLAS). Enfin, les navires spécialisés dans le transport de déchets radioactifs répondent aux exigences contenues dans le recueil de règles sur les produits nucléaires irradiés (code INF de 1993).

Force est de reconnaître que la réglementation internationale appréhende dans le détail la question de la sécurité lorsqu'il s'agit de la conception, de la construction et de l'équipement des navires de transport de marchandises. Le problème est plutôt de suivre les évolutions techniques.

2.– L'élément humain et la gestion de la sécurité

Le facteur humain est considéré, à juste titre, comme un élément clé de la sécurité du transport maritime. En effet, un bateau qui répond aux critères de conception les plus rigoureux n'est pas le gage d'une sécurité assurée s'il est mis en œuvre par un équipage incompetent. D'ailleurs, **on considère généralement que 80 % des accidents maritimes ont pour origine une défaillance humaine.**

Plusieurs textes juridiques importants envisagent le problème à travers la formation des gens de mer, leurs conditions de travail, l'exploitation et les procédures de gestion du navire en cas d'avarie.

a) La convention STCW

La convention sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention STCW), adoptée en 1978 et profondément modifiée en 1995, constitue un texte de référence sur le niveau de qualification des équipages. En effet, elle a établi des *minima* internationaux de formation pour les équipages, ce qui n'avait jamais été le cas auparavant.

La France répond aux exigences de STCW 95 : de nouveaux cursus de formation ont été définis et le décret du Premier ministre en date du 25 mai 1999 fixe la délivrance des nouveaux titres de formation.

Depuis 1997, un sous-comité de l'OMI chargé de vérifier son application par les Etats du pavillon (le sous-comité FSI mentionné précédemment), a pour fonction de vérifier les méthodes de gestion, de formation et de délivrance des brevets appliquées par les parties à la convention. Innovation unique en son genre, il permet à l'OMI d'exercer un réel pouvoir de contrôle sur ses Etats membres, avec, à la clé, l'impossibilité pour certains d'entre eux de voir la qualité de leurs marins reconnue sur le plan international.

b) Les conventions de l'OIT

Les conditions de travail des gens de mer, autre aspect essentiel de la sécurité ayant trait à l'élément humain, sont également garanties par un certain nombre de dispositions juridiques internationales. L'OIT a en effet élaboré plusieurs conventions internationales, parmi lesquelles : la convention n°22 sur le contrat d'engagement des marins (entrée en vigueur en France en 1928) ; la convention n°134 sur la prévention des accidents (entrée en vigueur en France en 1973) ; la convention n°147 sur les normes *minima* dans la marine marchande (entrée en vigueur en France en 1981).

On observera que la convention sur le bien-être des gens de mer en mer et dans les ports (n°163), celle sur le rapatriement des marins (n°166) et celle sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des marins (n°180) n'ont pas encore été ratifiées par la France. **La commission d'enquête suggère que des dispositions soient rapidement prises en ce sens, d'autant que la directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999, concernant l'application de la durée du travail des gens de mer à bord des navires faisant escale dans les ports de la Communauté, doit permettre de rendre opposables aux pavillons tiers les normes de durée du travail établies par l'OIT.**

Certes, la législation propre à la France en la matière est plus généreuse que les standards *minima* imposés par l'OIT. Il n'empêche que la ratification des conventions de cette dernière est porteuse d'une signification politique importante. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle notre pays s'apprête à ratifier la convention sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer (n°178) alors même que le législateur en a anticipé la transcription dans le droit du travail français ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 96-151 du 21 février 1996 relative aux transports (article 25 codifié à l'article L 742-1 du code du travail et article 23-VI créant un article 122 du code du travail maritime).

c) Le code ISM : l'exemple de l'Erika

L'exploitation des navires ainsi que la préparation des équipages et des armateurs à des situations d'avaries graves constituent un des principaux volets de la sécurité du transport maritime. Pourtant, ce n'est qu'en 1993 qu'a été adopté le code international de gestion de la sécurité (code ISM).

Selon ce texte, la « compagnie » (c'est-à-dire le propriétaire du navire ou tout autre organisme ou personne à qui la responsabilité de l'exploitation du navire a été confiée) doit notamment : mettre en place « *une hiérarchie et des moyens de communication permettant aux membres du personnel de bord de communiquer entre eux et avec les membres du personnel à terre* » ; « *désigner une ou plusieurs personnes à terre ayant directement accès au plus haut niveau de la direction* » et chargée(s) de « *veiller à ce que des ressources adéquates et un soutien approprié à terre soient fournis selon que de besoin* » ; établir des plans pour les principales opérations à bord ; définir « *les procédures pour identifier et décrire les situations d'urgence susceptibles de survenir à bord ainsi que les mesures à prendre pour y faire face* ».

Près de 18 700 navires de transport de marchandises sont censés être en conformité avec ce code depuis le 1^{er} juillet 1998. Le reste de la flotte mondiale doit l'être avant le 1^{er} juillet 2002.

L'*Erika* et son opérateur étaient supposés satisfaire aux exigences du code ISM. Or, comme l'ont relevé les auteurs du rapport provisoire au titre du BEA-mer⁽¹⁾, MM. Georges Tourret et Jean-Louis Guibert, lors de leur audition du 9 février 2000 : « *L'efficacité des procédures ISM repose sur un suivi effectif depuis la terre et pas seulement sur la possibilité de joindre un homme sur son portable, de manière à ce que tous les éléments de dossier du navire soient accessibles rapidement. Là réside le vrai problème. Si les procédures ISM avaient fonctionné, à la limite, c'est la cellule de crise constituée par l'armateur qui aurait dû prendre contact avec le CROSS.*

Le premier contact de M. Pollara avec les autorités maritimes françaises – je ne parle pas des agents commerciaux – date du dimanche matin à 7 heures 57 et il dure 8 minutes.

(1) Bureau d'enquête sur les accidents en mer, Naufrage du pétrolier *Erika* : contribution provisoire au rapport d'enquête technique, 13 janvier 2000.

M. Jean-Louis GUIBERT : *Le problème des dispositions du code ISM va assez loin. J'ai été étonné d'apprendre à la lecture des textes, lourds et compliqués, que l'armateur doit donner au commandant des instructions sur la conduite à tenir par mauvais temps. Je n'ai jamais vu cela. Cela laisse rêveur. Toutefois, en, l'espèce, l'armateur n'avait pas donné de telles instructions. Au surplus, l'ISM, c'est du papier. Il y a un certificat et l'on trouve derrière ce que l'on trouve dans tout certificat.*

M. Georges TOURET : *Un élément m'est apparu très choquant dans le cadre de la procédure ISM engagée par M. Pollara. Pour organiser l'escale à Saint-Nazaire, M. Pollara donne au commandant Mathur, dont je rappelle que le bateau connaît des problèmes par un vent de force 9, le numéro de téléphone de l'agent à Port-de-Bouc et lui demande d'organiser l'escale. C'est finalement ce commandant, qui n'a à sa disposition qu'un télex, qui est confronté, seul, à la gestion d'une situation dégradée, dont il ne soupçonne pas l'ampleur. Quand les événements se précipitent et qu'il apparaît, au milieu de la nuit, que des fuites d'huile vont s'échapper en mer, la cellule ISM donne au commandant le numéro de téléphone de la cellule d'urgence de Total à Paris. Le commandant appelle et tombe sur un répondeur. Autrement dit, le commandant de l'Erika n'a pas reçu l'assistance terre de service, normalement constituée aux termes du code ISM.*

A titre comparatif, je mentionnerai des événements que j'ai connus récemment sur des bateaux français. En ce qui concerne l'échouement du Port-Racine de la société Van Ommeren, par exemple, la cellule ISM a géré la situation ; elle a fonctionné. ».

Revenant au cours de son audition du 7 juin sur la mise en œuvre du code ISM dans le cas de l'Erika, M. Georges Tourret indiquait : « *Le code ISM a prévu quelque chose de relativement clair. Par rapport aux normes établies et aux questions d'urgence en situation de crise, il doit y avoir une personne désignée, c'est-à-dire quelqu'un qui porte la responsabilité.*

A tous égards, mais c'est une piste que nous avons en tête, le système en question conduit à sous-traiter la responsabilité. Les propriétaires sont les véritables décideurs économiques de l'entreprise. L'armateur va déléguer sa responsabilité dans le cadre d'un contrat commercial, à une personne – le shipmanager – qui va porter la responsabilité effective, moyennant rémunération. [...]

Cette question de responsabilité déléguée par un acte de commerce se retrouve probablement dans d'autres secteurs d'activités. Dans le secteur du transport maritime, c'est une situation préoccupante dans laquelle à un certain niveau de discussion avec la personne désignée, celle-là nous dit que ce n'est plus elle, mais quelqu'un d'autre, qui est concerné. Et ainsi de suite.[...]

Nous estimons, au terme de l'analyse, que cette dilution, cet éclatement ne contribuent pas forcément à la sécurité. [...]

Sur ce point précis, je voudrais vous dire comment, du côté de la personne désignée, s'est passé l'après-midi du 11 décembre 1999. La personne désignée, en l'occurrence, a été alertée assez vite par son commandant. Ceci a été fait à travers une ligne de message dont le contenu n'est pas tout à fait le même que celui que le commandant a adressé aux autorités à terre. Mais le principal problème de la personne désignée a été de contacter toutes les autres parties prenantes au processus décisionnel. Cela lui a demandé un tel délai qu'elle n'a pas eu le temps de contacter les services de l'Etat effectivement chargés de l'opération.

La personne désignée a commencé par prévenir le propriétaire, l'assureur corps, le P & I, l'agent maritime du disponent owner qui a prévenu lui-même l'armateur disposant, et ainsi de suite. Finalement, la gestion de cette multiplicité d'intervenants, en situation de crise, est génératrice de circuits qui freinent la rapidité de réaction. ».

Sans doute est-il prématuré, comme en convenait d'ailleurs M. Tourret, de remettre en cause la pertinence du système ISM à partir d'un historique qui, on le rappelle, ne remonte qu'à juillet 1998.

En revanche, il semble clair si l'on se réfère aux investigations du BEA-mer⁽¹⁾, qu'« aucune autorité française n'a été informée par les armateurs de la gravité des faiblesses structurelles de ce navire. Ces armateurs n'ont pris contact avec ces autorités (à l'initiative de celles-ci), pourtant mentionnées dans leurs plans d'urgence, SOPEP notamment, qu'une fois le sinistre constaté. Il est donc confirmé que la certification ISM accordée à ces armateurs ne correspondait pas à la réalité. **Il est récemment apparu que ces manquements aux normes ISM étaient récurrents et qu'ils avaient concerné, avant et**

(1) Mise à jour du rapport provisoire au 20 avril 2000.

après le sinistre Erika, d'autres navires gérés par les mêmes armateurs. De fait, les certifications ISM dont ils bénéficiaient ont été suspendues. ».

Il est donc essentiel de vérifier non seulement que les procédures du code ISM ont bien été prévues en la forme, mais aussi et surtout qu'elles fonctionnent effectivement. Il y a bien là un problème grave sur lequel le rapport revient plus en détail quant à savoir qui contrôle les contrôleurs.

3.- Les règles en matière de navigation

A l'image des procédures imposées en matière de conduite routière et de circulation aérienne, les navires ne peuvent se déplacer sur les mers sans observer quelques principes de sécurité.

Mais la sécurité de la navigation n'est pas uniquement assurée par un « code de la route » en mer. Elle repose également sur des techniques d'aide à la navigation qui équipent les bateaux ou s'appliquent à certaines zones maritimes.

a) Les règles de navigation

Les règles de navigation ont pour principal objectif de prévenir les abordages en mer. La convention sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer (convention COLREG) de 1972 en constitue le support juridique.

Cette convention contraignante présente l'originalité, par rapport aux autres règles de l'OMI, de s'appliquer à tous les navires, quelle que soit la zone de navigation. Bien que sa violation à l'occasion d'un événement de mer entraîne la reconnaissance de la responsabilité civile, elle doit être considérée davantage comme un code de bonnes pratiques que comme un code juridique.

Les règles générales de la convention portent sur la veille, la vitesse de sécurité, la manœuvrabilité des bateaux, la navigation dans des chenaux étroits et dans les dispositifs de séparation de trafic. La convention fixe également un certain nombre d'obligations en matière d'éclairage et de signalisation.

b) Les règles d'aide à la navigation

L'aide à la navigation se conçoit à travers des moyens techniques mis en place par les Etats côtiers et par les navires, mais aussi à travers les services de pilotage des navires.

• Les supports techniques de l'aide à la navigation

La convention SOLAS prévoit une obligation pour tout Etat côtier de mettre en œuvre des systèmes physiques de signalisation. Cette obligation consiste, pour l'essentiel, à installer et entretenir un réseau suffisant de phares et balises quand l'intensité de la navigation et le degré de risque le justifient. Les Etats côtiers sont également tenus de diffuser une information au sujet de leur système d'aide à la navigation.

En complément des installations à terre, la convention SOLAS impose, au titre de l'équipement des navires, la présence de matériels élémentaires pour la conduite des bateaux (radar, indicateurs de vitesse, compas...). Figurent aussi dans la convention, des prescriptions relatives à l'aide météorologique, dont l'expérience montre qu'elle peut constituer un sérieux gage de sécurité maritime.

• Le pilotage

L'organisation éventuelle d'un **pilotage portuaire** relève de chaque Etat.

En France, cette activité est définie par une loi du 28 mars 1928, complétée par les décrets du 14 décembre 1929 et du 19 mai 1969, ainsi que par la directive du 13 septembre 1993 telle qu'elle a été transposée dans notre législation.

Les pilotes peuvent conseiller le capitaine, sans pour autant avoir la pleine et entière responsabilité de la conduite du navire (comme c'est le cas par exemple dans le canal de Panama).

A la différence du pilotage portuaire, le **pilotage hauturier** (c'est-à-dire l'assistance d'un conseiller nautique au-delà des limites des zones de pilotage locales), ne fait l'objet d'aucune obligation maritime internationale, ni même généralement nationale (toutefois, il existe quelques exceptions, notamment au Chili pour la traversée du détroit de Magellan). D'ailleurs la directive européenne n° 79/115 du

21 décembre 1978 sur le pilotage hauturier en Manche-Mer du nord, outre qu'elle recommande seulement aux Etats membres de recourir à ce type de services, ne s'applique qu'aux bateaux battant pavillon de l'un des Quinze.

Soulignant que, depuis quelques années, les pilotes doivent « rendre compte de l'état du navire lorsqu'il présente un risque pour les personnes à bord, la cargaison, les autres navires, les installations portuaires ou l'environnement » et que « la Fédération française des pilotes maritimes [dispose] d'une source d'informations intéressante concernant les non-conformités rencontrées » M. Roger Péréon, président de ladite fédération, a plaidé devant la commission d'enquête pour un développement du recours aux pilotes hauturiers et pour leur participation à des équipes d'intervention et d'évaluation lorsqu'un navire au large donne des inquiétudes, tout en reconnaissant que les effectifs français – 4 pilotes – ne leur permettaient pas de faire face immédiatement à une recrudescence des demandes.

4.– La sécurité du transport des marchandises polluantes ou dangereuses

La réglementation du transport maritime de matières polluantes ou dangereuses est complexe, volumineuse et hétérogène. Elle comprend des règles générales qui s'appliquent aux substances dangereuses dans leur ensemble, qu'elles soient transportées en vrac ou en colis, et des normes spécifiques aux matières liquides ou gazeuses en vrac.

La sécurité du transport de matières polluantes est essentiellement assurée par les prescriptions de l'annexe I de la convention MARPOL, lesquelles établissent un certain nombre d'obligations ayant trait au conditionnement des hydrocarbures.

En ce qui concerne la sécurité du transport des marchandises dangereuses, la convention SOLAS impose aux gouvernements de publier les instructions détaillées fixant les conditions d'emballage et d'arrimage de ce type de cargaisons.

De même, le code maritime international des marchandises dangereuses (code IMDG), appliqué par une cinquantaine de pays, détermine le mode de conditionnement des marchandises, les précautions de manutention et de transport des cargaisons, les consignes d'urgence et les procédures de compte rendu de tout événement pour l'équipage.

Le recueil de règles pratiques pour la sécurité du transport des cargaisons solides en vrac (recueil BC obligatoire depuis 1994), quant à lui, regroupe un certain nombre de recommandations sur le confinement des cargaisons de produits dangereux en vrac.

Enfin, dans un souci de protection de l'environnement, deux annexes techniques de la convention MARPOL édictent des mesures préventives à l'égard des produits chimiques : l'annexe II qui concerne les substances liquides nocives transportées en vrac et l'annexe III (non obligatoire) relative aux substances nuisibles transportées en colis ou dans des conteneurs.

On observera qu'une convention de l'OMI fixe les règles de sécurité des conteneurs (convention CSC de 1972), en précisant notamment leurs conditions d'entretien, de chargement et d'arrimage. Compte tenu du volume de matières dangereuses ou polluantes qui transite par ce moyen de transport, l'importance de ce texte n'est pas négligeable.

5.- Les normes d'assistance ou de sauvetage

Le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* fut le révélateur des défaillances du mode d'assistance aux navires tel qu'il était prévu par la convention de Bruxelles du 23 septembre 1910. Le 28 avril 1989, une nouvelle convention sur l'assistance a été signée à Londres. Les débats qui ont animé son élaboration portaient sur la notion d'« assistance imposée », notion que le comité juridique de l'OMI ainsi que les Etats membres qui en étaient les promoteurs (au premier rang desquels se trouvait la France), ont du abandonner.

Entrée en vigueur en 1996, la nouvelle convention sur l'assistance intéresse davantage l'assistant aux opérations de sauvegarde du milieu marin, en lui permettant d'être indemnisé pour toute action engagée par lui en vue de prévenir un accident sans que l'assisté ne l'ait requis. Ce texte consacre également les droits de l'Etat côtier en matière d'assistance, lui permettant d'intervenir directement ou indirectement en cas de problème. Là encore, les leçons du naufrage de l'*Amoco-Cadiz* ont été tirées.

Au titre du droit interne, la France a adopté une série de mesures permettant d'imposer une assistance aux navires en danger au large de ses côtes. Aux termes du décret du 24 mars 1978 relatif à la lutte contre la pollution accidentelle, tout navire transportant des hydrocarbures qui entre dans les eaux territoriales est obligé de signaler sa présence et sa route au préfet maritime. Par ailleurs, les pétroliers

naviguant à moins de 50 milles des côtes françaises sont tenus de signaler tout accident dont ils seraient victimes. Enfin, le décret de 1978 impose également au personnel d'un navire en difficulté d'indiquer au préfet maritime les avaries constatées.

L'assistance forcée peut alors être engagée, sur la base de l'article 16 de la loi du 7 juillet 1976 qui reconnaît la légitimité de l'intervention de l'Etat côtier dès la survenance de l'événement. Cette intervention est toutefois subordonnée à des conditions de fond, à savoir l'existence d'un danger grave d'atteinte au littoral ou aux intérêts connexes, et de forme, c'est-à-dire la mise en demeure préalable de l'armateur ou du propriétaire du navire de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au danger. Ces conditions remplies, le préfet maritime peut employer la force publique contre les biens ou les personnes, si le navire se situe dans les eaux territoriales. Au-delà de cette zone, il peut exercer des contraintes à l'encontre du navire qui refuserait une assistance imposée comme, par exemple, son escorte par des bâtiments de la Marine nationale ou sa mise en remorque par le navire assistant envoyé sur zone.

Tel est le cadre juridique national et international de l'assistance aux navires en détresse, dont on doit dès à présent reconnaître quelques faiblesses révélées à l'occasion du naufrage de l'*Erika*. De l'aveu même du préfet maritime de la zone Atlantique, le champ géographique d'application de ses pouvoirs reste limité. De surcroît, un bateau n'est pas obligé de signaler ses avaries au-delà des 50 milles.

Compte tenu de ces observations, la commission d'enquête suggère que cette limite des 50 milles soit étendue aux limites de la zone économique exclusive, soit 200 milles, ce qui suppose, pour qu'une telle mesure acquière un caractère effectif et soit observée par tous les navires, que des discussions internationales soient engagées afin de modifier les conventions pertinentes (et plus particulièrement MARPOL) sur ce point.

C.- UNE SINISTRALITE GLOBALE EN BAISSSE

Après le naufrage de l'*Erika*, nombreux ont été les commentaires déclinant le thème du : « *c'était prévisible ; rien n'a été fait depuis l'Amoco-Cadiz* ».

Quelques-uns ont malgré tout tenu à nuancer ces propos convenus. La commission a notamment relevé ce passage d'un ouvrage rendant hommage au travail des *Abeilles* :

« Pour l'anniversaire de l'événement, vingt ans plus tard, en mars 1998, les actualités télévisées nous ont offert le spectacle ancien de cormorans mazoutés, larmes à l'appui. Mais peu de commentateurs ont donné l'information capitale : après l'Amoco-Cadiz, sur la zone d'Ouessant, c'est-à-dire le secteur le plus périlleux de l'autoroute la plus fréquentée du monde, il ne s'est rien produit qui ait mobilisé les agences de presse (ou, plus exactement, la prévention a fonctionné). Bizarrement, au printemps 1998, les gouvernants ont oublié, peut-être parce que la décision publique, cette fois, a traversé les alternances, de notifier à leur concitoyens qu'un système a été bâti, que son fonctionnement a été vérifié et amendé, et que les résultats sont là. Mais les politiques se soucient-ils du résultat de leur action, quand il excède le court terme ou quand il est imputable à des concurrents ? » ⁽¹⁾

Si elle ne souscrit pas totalement à cette dernière interrogation, la commission partage pleinement le sentiment que les deux dernières décennies n'ont pas été dépourvues d'initiatives et de réalisations. Comme on l'a vu, les normes internationales en matière maritime ont considérablement évolué. La sécurité du transport maritime s'est améliorée durant cette période, et ce très certainement du fait des mesures mises en œuvre à la suite des grandes marées noires des années 1970 et du début des années 1980.

1.- Une augmentation considérable du transport maritime

- L'évolution à court terme des volumes transportés par voie maritime est très étroitement dépendante des variations économiques.

Directement exposé à la concurrence, ce secteur subit très rapidement l'impact des ralentissements de la croissance ou des récessions. Toutefois, si l'on considère l'évolution sur une longue période, il apparaît très nettement que les tonnages transportés par voie maritime ont connu une croissance extrêmement soutenue. Le tableau ci-après récapitule ainsi l'évolution de ce mode de transport depuis 1970.

(1) Hervé Hamon, L'Abeille d'Ouessant, Seuil, 1999, pages 17 et 18.

ÉVOLUTION DES TONNAGES TRANSPORTÉS

(en millions de tonnes)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Pétrole	1440	1496	1596	1159	1526	2049	2181
Vracs secs	448	556	700	857	968	1163	1200
Autres marchandises	717	995	1310	1277	1483	1439	1683
TOTAL	2605	3047	3606	3293	3977	4651	5064

Source : Ministère de l'Équipement, des transports et du logement.

De 1970 à 1998, le total du tonnage transporté a pratiquement doublé (+ 94,4 %). On peut remarquer aussi que, globalement, la croissance a été beaucoup plus forte au cours des années 1990 (+ 27,3 %) que durant les années 1980 (+ 10,3 %).

- Cette croissance n'est pas uniforme selon les types de produits transportés. Si les hydrocarbures continuent à constituer la principale matière transportée, les évolutions des volumes déplacés ont été assez erratiques du fait des chocs et contre-chocs pétroliers.

L'essentiel de la progression provient donc des vracs secs et des autres marchandises, ces dernières représentant le tiers des marchandises transportées en 1998. Cette dernière catégorie statistique, un peu vague, englobe notamment le transport par conteneurs, qui constitue à l'évidence la principale innovation technologique et économique du secteur au cours de ces trente dernières années.

Le tableau suivant illustre le dynamisme de ce mode de transport.

ÉVOLUTION DU TRAFIC DE CONTENEURS ET DES PARTS DE MARCHE PAR REGION

(en millions d'e.v.p.^(a))

Régions	1988	%	1995	%
Europe	20,0	27,8	31,7	23,7
Asie du Nord	19,3	26,8	40,3	30,1
Asie du Sud	7,8	10,9	20,5	15,3
Amérique Latine	3,3	4,6	6,1	4,5
Amérique du Nord	14,4	20	20,8	15,6
Moyen Orient	3,0	4,1	6,6	4,9
Océanie	2,4	3,3	4,1	3,1
Afrique	1,9	2,6	3,7	2,8
TOTAL	72,1	100,0	133,8	100,0

Source : ISEMAR d'après des données de la revue Containerisation International.

^(a) E.v.p. : équivalent vingt pieds, unité de mesure standard du trafic de conteneurs.

Ainsi, le trafic de conteneurs a presque doublé entre 1988 et 1995. Les capacités techniques des navires porte-conteneurs ont suivi l'évolution de la demande, avec une capacité maximale passant de 2500 à 8000 e.v.p.

L'évolution du trafic de marchandises vers une plus grande souplesse et une plus grande diversification des matières ou produits transportés influe directement sur les problèmes de sécurité maritime, comme on le verra plus loin.

2.- Une diminution progressive des accidents en mer

- D'une année sur l'autre, les statistiques concernant les événements de mer, et plus encore les marées noires, peuvent faire apparaître des écarts importants. Toutefois, si l'on considère des périodes plus longues, il est possible d'identifier des tendances générales significatives.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution sur trente ans du nombre d'accidents pour différents types de navires, ainsi que les déversements d'hydrocarbures correspondants.

NOMBRE D'ACCIDENTS (N) ET QUANTITE DE PETROLE DEVERSEE (Q) POUR QUATRE ANNEES

(quantités en milliers de tonnes)

	1969		1979		1989		1998	
	N	Q	N	Q	N	Q	N	Q
Pétrolier Q ≥ 5000 t	3	69,0	19	642,6	6	155,0	1	5,3
Pétrolier Q < 5000 t	12	15,7	19	21,2	13	19,3	5	8,5
Pétrolier à lège	5	16,7	7	10,2	1	1,0	0	0
Barge	3	2,7	2	1,5	3	7,9	3	13,3
Cargo et mixte	13	7,3	21	16,8	18	10,9	14	7,5
Vraquier	0	0	2	4,0	2	3,2	0	0
TOTAL	36	111,4	70	696,3	43	197,3	23	34,6

Source : Transport maritime et pollution accidentelle, Alain R. Bertrand, Publications de l'Institut français du pétrole, Editions TECHNIP, 2000, page 109.

Si le choix des années peut être discuté, il n'en reste pas moins que l'année 1979 représente le pic des pollutions marines par le pétrole. La réduction du nombre d'accidents et de tonnes d'hydrocarbures déversées est depuis lors très importante.

Ces données fragmentaires sont confirmées par une analyse des moyennes déversées par période de sept ans, comme en témoigne le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DU DEVERSEMENT ANNUEL MOYEN DES CARGOS ET MIXTES ET DES PETROLIERS ≥ 500 TPL

	1951-1958	1959-1966	1967-1974	1975-1982	1983-1990	1991-1998
Déversement annuel des cargos et mixtes (en milliers de tonnes)	3,2	5,1	8,9	14,6	12,0	9,4
Déversement annuel moyen des pétroliers de plus de 5000 tpl (en milliers de tonnes)	20,9	65,1	181,4	268,3	126,0	128,7
Rapport du déversement annuel moyen des pétroliers de plus de 5000 tpl par le trafic maritime annuel moyen en tonne de pétrole (en dizaines de milliers de tonnes)	0,60	1,00	1,43	1,70	0,95	0,73

Source : *op. cit.*, page 110.

Au regard des quantités transportées, les marées noires ont été proportionnellement les plus importantes durant la période allant de 1975 à 1982. Après cette dernière date, le rapport a significativement diminué.

On notera toutefois que si les pollutions résultant des cargos et des navires à usage mixte diminuent régulièrement, les déversements annuels moyens des pétroliers de plus de 5000 tpl ont connu un léger ressaut durant la période 1991-1998, ce qui tend malheureusement à souligner que les améliorations en termes de sécurité sont parfois précaires et toujours insuffisantes.

- Les statistiques de dommages reflètent une amélioration globale sensible à partir du milieu des années 1980 et se prolongeant durant les années 1990. Il faut sans doute en rechercher les causes dans un certain nombre de mesures de réglementation du trafic maritime dans les zones les plus sensibles. Toutefois, l'amélioration de la qualité de la flotte mondiale a elle aussi joué, en liaison étroite avec le durcissement des normes internationales.

On peut trouver un indice indirect de cette augmentation de la qualité moyenne au travers des statistiques d'accidents du fait de rupture de coque, et notamment des ruptures directes, cause supposée du naufrage de l'*Erika*.

FREQUENCE DES CAS DE RUPTURE DE COQUES

	1951-1958	1959-1966	1967-1974	1975-1982	1983-1990	1991-1998	Total
Pétroliers ≥ 5000 tpl	9	12	29	23	13	11	97
<i>Dont : ruptures directes</i>	7	6	11	5	0	3	32
Cargos et navires mixtes	11	16	18	20	24	14	103
<i>Dont : ruptures directes</i>	4	4	6	9	7	6	36

Source : *op. cit.*, page 87.

Une fois encore, il est possible de noter que, **durant les années 1990, les navires citernes ont connu des défaillances directes supérieures à celles enregistrées entre 1983 et 1990, en liaison probablement avec l'augmentation de l'âge moyen de la flotte pétrolière et avec la fatigue des structures qui en découle.**

II.- DES RISQUES PERSISTANTS

Malgré les efforts qui ont pu être engagés au cours des dernières décennies, chacun s'accorde à reconnaître que, dans le domaine du transport maritime, le « risque zéro » ne saurait exister.

Le naufrage de l'*Erika* en est une récente et dramatique illustration pour ce qui concerne notre pays.

Les enquêtes en cours devraient permettre, lorsqu'elles seront achevées, de déterminer les causes et les responsabilités. Tel ne pouvait être l'objet de la commission parlementaire qui a, en revanche, cherché à cerner sur un plan général les principaux facteurs de risque afin de tenter de les mieux combattre.

A.– DES NIVEAUX DE DANGEROUSITE HETEROGENES

La dangerosité du transport maritime de marchandises tient autant à la nature des cargaisons qu'au mode de transport lui-même. Ces deux faces du problème sont pourtant difficiles à appréhender sous un angle global, dans la mesure où le degré du risque lié aux produits et à leur moyen de transport varie considérablement selon les marchandises, les bateaux considérés et leur mode d'affrètement.

1.– Les produits dangereux et polluants

Selon les critères d'identification et de classification de l'OMI, plus de la moitié des cargaisons de navires peuvent actuellement être considérées comme dangereuses ou nuisibles pour le milieu marin. La distinction entre produits dangereux et produits polluants n'est pas toujours facile à établir tant ces deux catégories sont assimilées dans le langage courant. Elle a sans doute pour origine la volonté de différencier ce qui a trait à la sécurité de la vie humaine en mer par rapport à ce qui concerne la préservation de l'environnement.

Les marchandises sont qualifiées de dangereuses au regard des risques encourus par les opérateurs et les usagers du transport maritime, sur la base notamment de critères liés à leur toxicité, leur inflammabilité, leur réactivité, leur action corrosive, le risque d'explosion qu'elles représentent ou leur caractère radioactif.

Par contre, les marchandises polluantes sont identifiées à partir de données sur les risques pour les ressources vivantes, la santé de l'homme, l'agrément des sites et les atteintes à d'autres usages légitimes de la mer. La convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, dont le Parlement a eu à examiner récemment certains amendements, définit d'ailleurs le terme de pollution comme *« l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et à la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités marines, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément. »*.

a) La notion de marchandises dangereuses

Il existe plus de 5 000 substances dangereuses recensées dans le monde. Dans le cadre de la sécurité de la vie humaine en mer, le chapitre VII de la convention SOLAS répartit les marchandises dangereuses en quatre groupes en se basant sur deux critères : le mode d'expédition (vrac ou colis) et l'état physique des marchandises (liquide, solide ou gazeux).

• Les produits chimiques liquides dangereux en vrac

Ils constituent la première catégorie de marchandises dangereuses. Ce sont soit des produits présentant des risques d'incendie supérieurs aux produits pétroliers ou aux produits inflammables de même nature, soit des produits qui, inflammables ou non, comportent des risques importants, par exemple de réactivité ou pour la santé.

Ces substances sont acheminées par des navires-citernes parcellaires, spécialement conçus pour transporter une grande diversité de produits pour le compte de propriétaires différents. Les bateaux possèdent des caractéristiques techniques spécifiques, à savoir un nombre élevé de citernes d'une capacité restreinte, une taille modeste, un double fond ou une double enveloppe et des cuves en acier inoxydable ou revêtues de matériaux spéciaux.

• Les gaz liquéfiés en vrac

Seconde de ces quatre catégories de marchandises dangereuses, ils se définissent comme des produits dont la tension vapeur dépasse 2,8 bars absolus à une température de 37,8 °Celsius. Ils se répartissent en deux grandes familles : le gaz de pétrole (GPL) qui est un dérivé de pétrole brut par distillation, et le gaz naturel (GNL) qui est surtout constitué de méthane extrait à l'état brut du sol.

Le GNL est essentiellement du méthane, transporté à une température très basse, de l'ordre de - 160° C. Selon les indications données par M. Jacques Blanchard, responsable du transport maritime à la délégation aux approvisionnements de Gaz de France, si ce produit « arrive un jour en contact avec l'eau, nous aurons affaire à un choc que l'on appelle une "transition rapide de phases" c'est-à-dire une vaporisation très rapide du GNL qui provoque elle-même une onde de surpression. Cependant, il s'agit d'un gaz non polluant et il n'y aurait

aucun dommage pour les eaux autre que le choc thermique et l'onde de surpression associée. Le gaz resterait au niveau de l'eau pendant très peu de temps, puis s'élèverait dans l'atmosphère dès qu'il aurait atteint une température de - 120 degrés, température à laquelle il est plus léger que l'air.

La seule pollution possible et limitée est celle contribuant à la destruction de la couche d'ozone du fait de l'évacuation du méthane à l'atmosphère. Mais si l'on considère la pollution globale mondiale due aux émanations de méthane, un gros méthanier qui lâcherait l'ensemble de sa cargaison dans l'atmosphère correspondrait à 1/10 millième de la pollution mondiale de méthane, ou 2 % des émanations françaises. Les effets sont donc limités. Enfin, si le gaz s'enflammait, l'impact sur la couche d'ozone serait divisé par dix. ».

Quant au GPL, M. Bertrand Mangin, responsable qualité-sécurité chez Gazocéan armement, en définissait comme suit les caractéristiques : il « *se présente pour l'essentiel, sous la forme de butane et de propane, mais il est essentiellement transporté sous forme, soit de butane, soit de propane. Il existe une autre catégorie de gaz, que l'on peut difficilement associer au terme GPL : les gaz chimiques, tels que le propylène ou le chlorure de vinyle, qui sont utilisés dans l'industrie chimique pour la fabrication des plastiques ou des engrais, comme l'ammoniac. Par rapport au trafic général du GPL, le trafic de ces gaz est marginal.*

Le GPL est un produit qui est transporté dans un état liquide, de la même façon que le méthane, mais à une température nettement plus élevée. La température la plus basse est de - 42 degrés pour le propane, à l'exception de l'éthylène, gaz chimique, qui est transporté à - 104 degrés. Le butane, quant à lui, se transporte, soit à la température ambiante, soit aux alentours de - 5 degrés.

Les problèmes de fractures dues à la différence importante de température entre la structure du navire et le produit qui serait amené à s'écouler ne sont pas comparables aux problèmes que peut poser le gaz naturel ; on ne constate pas, à - 42 degrés, des fractures importantes de la structure du navire.

Au même titre que le gaz naturel, il s'agit pour l'essentiel de gaz non toxiques. La pollution ne concerne pas directement la couche d'ozone, sachant que la plupart de ces gaz sont, à l'état gazeux, plus lourds que l'air - le butane est deux fois plus lourd que l'air ; le propane une fois et demie ; seul l'éthylène est très légèrement plus

léger que l'air. Ces gaz vont donc peu s'élever dans l'atmosphère, mais ils vont se diluer rapidement et donc participer à l'effet de serre au même titre que d'autres gaz ; cependant, leur impact sur l'environnement reste limité.

Le problème majeur de ces produits, c'est leur inflammabilité. Le butane peut s'enflammer dans l'air s'il est dans une proportion comprise entre 1,5 et 9 %. Au-delà de ces limites, soit le gaz est trop riche – ce qui est le cas lorsqu'il est transporté dans les cuves du navire, puisqu'il n'y a pas d'air – , soit il est libéré dans l'atmosphère et lorsqu'il tombe en dessous du 1,5 % fatidique le risque d'inflammation n'existe plus. Les nuages de gaz répandus dans l'atmosphère ont donc une conséquence limitée du fait de cette dilution rapide du gaz. Les incendies qui peuvent se déclencher sur des gaziers finissent par s'apparenter à des feux d'hydrocarbures classiques. ».

• Les marchandises dangereuses sous forme solide en vrac

Ce type de marchandises recouvre tout à la fois les matières solides inflammables (classe 4.1), les matières sujettes à combustion spontanée (classe 4.2), les matières qui dégagent des gaz inflammables au contact de l'eau (classe 4.3), les matières comburantes (classe 5.1), les matières toxiques (classe 6.1), les matières infectieuses (classe 6.2), les matières radioactives (classe 7) et corrosives (classe 8), les matières et objets dangereux divers (classe 9), ainsi que les matières qui ne sont dangereuses qu'en vrac (MDV).

A titre illustratif, on peut indiquer que le charbon, la chaux vive, le coke de pétrole, les copeaux de bois et les déchets organiques, entre autres, appartiennent à cette catégorie de marchandises.

• Les marchandises dangereuses en colis

Dernière catégorie de matières dangereuses répertoriée par la convention SOLAS, elles se répartissent en neuf classes, selon des critères établis par l'ONU, pour tous les modes de transports. Relèvent de cette définition, les matières et objets explosibles (classe 1), les gaz (classe 2), les matières liquides inflammables (classe 3), les matières solides inflammables (classe 4.1), les matières sujettes à combustion spontanée (classe 4.2), les matières qui dégagent des gaz inflammables au contact de l'eau (classe 4.3), les matières comburantes (classe 5.1), les peroxydes organiques (classe 5.2), les matières toxiques (classe 6.1), les matières infectieuses (classe 6.2), les matières

radioactives (classe 7), les matières corrosives (classe 8) ainsi que les matières et objets dangereux divers parmi lesquels certains engrais au nitrate d'ammonium, l'amiante, certains éléments identifiés comme polluants marins (classe 9).

Différents contenants sont utilisés pour leur transport. Les plus nombreux sont les conteneurs d'usage général pour les marchandises sèches et les conteneurs citernes pour les substances liquides ou gazeuses. Il est également fait recours aux tonneaux, jerricans, caisses, sacs, emballages composites, récipients sous pression et fûts. Ces derniers, d'habitude construits en acier, se présentent maintenant sous forme plastique (moins cher) et en fibre kraft (facilement éliminable).

On notera enfin que le pétrole brut et les produits pétroliers transportés en vrac ne sont pas considérés comme des marchandises dangereuses au sens du chapitre VII de la convention SOLAS ; cependant, lorsque leur point d'éclair n'excède pas 60° C et que leur tension de vapeur est inférieure à la pression atmosphérique, ils sont considérés comme des produits présentant des risques d'incendie.

La directive 93/75/CEE du Conseil relative aux conditions minimales exigées pour les navires transportant des marchandises dangereuses à destination ou au départ des ports maritimes de la Communauté, reprend cette définition à son compte, même si elle se réfère plus précisément aux codes IMDG, IBC, IGC et INF.

b) La notion de marchandises polluantes

C'est principalement la convention MARPOL qui identifie les différents types de polluants marins. Elle distingue trois groupes de marchandises polluantes.

• Les hydrocarbures transportés en vrac

Cette catégorie comprend le pétrole sous toutes ses formes, à savoir le pétrole brut, le fioul, les boues, les résidus d'hydrocarbures et les produits raffinés autres que ceux considérés comme des substances liquides nocives. Il est d'usage de distinguer les produits noirs (résidus non raffinés tels que le fioul n°2) des produits blancs (produits transformés tels que l'essence) : les premiers, visqueux, sont très polluants, alors que les seconds, volatiles, le sont moins.

• *Les substances liquides nocives transportées en vrac*

Les degrés de dangerosité de ces substances font l'objet de nuances selon qu'elles présentent des risques graves (catégorie A), des risques avérés (catégorie B), de faibles risques (catégorie C) ou des risques discernables (catégorie D). Il s'agit principalement de produits chimiques, mais on y trouve également d'autres substances telles que des huiles.

• *Les substances nuisibles en colis*

Mentionnée par la convention MARPOL, cette catégorie regroupe des polluants présentant des risques graves et d'autres moins dangereux. Il s'agit en fait des substances qui sont identifiées comme « *polluants marins* » dans le code IMDG, lequel répertorie plusieurs centaines de produits.

Les matières et déchets radioactifs figurent dans cette catégorie.

Là encore, la directive 93/75/CEE du Conseil relative aux conditions minimales exigées pour les navires transportant des marchandises dangereuses à destination ou au départ des ports maritimes de la Communauté, reprend cette définition à son compte.

c) Les limites d'une distinction théorique

L'analyse de la réalité du caractère dangereux ou polluant des marchandises transportées ne s'accommode pas toujours au mieux de cette classification.

• *Une classification poreuse*

La distinction entre matières dangereuses et matières polluantes est relative. On s'aperçoit que la qualification d'une même marchandise en produit polluant ou produit dangereux peut varier en fonction de son mode de transport.

Si l'on prend l'exemple des marchandises solides en vrac, on constate que certaines de ces matières sont considérées comme dangereuses non pas en raison de leurs propriétés physiques et chimiques intrinsèques, mais simplement du fait qu'elles sont

transportées en vrac. C'est le cas de la chaux vive par exemple. A l'inverse, des produits liquides, à l'image de l'acétone ou des boissons alcoolisées, sont dangereux en colis mais pas en vrac.

De même, de nombreuses marchandises sont assimilées à des polluants marins uniquement lorsqu'elles sont transportées en vrac. On peut citer à cet égard l'acide chlorhydrique, l'acide sulfurique ou l'eau de javel.

Par conséquent, une même marchandise peut être considérée soit comme dangereuse mais non polluante (gaz, charbon, soufre transportés en vrac), soit comme polluante mais non dangereuse (produits pétroliers ayant un point d'éclair excédant 60° C), soit comme dangereuse et polluante (eau oxygénée et acide chlorhydrique transportés en vrac).

• *Une conceptualisation susceptible d'être affinée*

On peut discuter de la pertinence du catalogue de marchandises polluantes et dangereuses tel qu'il a été ainsi dressé. Dans l'appréciation des risques, des éléments d'un ordre différent doivent également être pris en compte.

• D'une part, certaines marchandises qui semblent *a priori* bien inoffensives ne le sont sans doute pas totalement. Ainsi par exemple a-t-on été amené à s'inquiéter des effets sur l'environnement marin d'un déversement massif de blé (suite à l'échouement en septembre 1996 du céréalier, le *Fenes*, dans la réserve naturelle des îles Lavezzi dans les Bouches de Bonifacio ⁽¹⁾) ou de sucre (accident du cargo *Zahari Stoianov* devant le port de Marseille le 24 avril 1999).

En elles-mêmes, ces cargaisons ne relevaient pas de la classification des produits polluants telle que la convention MARPOL l'établit. En revanche, on pouvait estimer qu'elles entraient dans le cadre de la convention de Londres du 29 décembre 1972, modifiée en 1993, sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets : selon des directives s'appliquant spécifiquement à des cargaisons avariées de matières animales ou

(1) Le blé, qui s'étendait sur environ 2 ha avec des épaisseurs dépassant par endroits un mètre, pouvait nuire à la faune et à la flore des îles – notamment des posidonies, espèce juridiquement protégée. Il a été enlevé et réimmergé au large aux frais de l'assureur de l'armateur (P & I Club).

végétales telles que viande de bœuf, pommes de terre, riz, maïs, blé, bananes, sucres, un permis d'immersion ne peut être envisagé qu'en l'absence de toute autre possibilité d'élimination à des coûts acceptables et sans risques exagérés pour la santé humaine et l'environnement.

- D'autre part, il convient d'apprécier la dangerosité non seulement en fonction du produit transporté, mais aussi de la probabilité de survenance d'un accident, comme le soulignait dès 1989 le Centre de documentation et d'études sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) dans une étude consacrée au trafic des produits chimiques sous forme conditionnée en Manche.

Ainsi, certains produits dangereux (peintures, résines, éthanol) sont transportés en petites quantités mais font l'objet d'un trafic important et donc d'une probabilité d'accident forte. D'autres, plus dangereux dans leurs caractéristiques physiques et chimiques, le sont moins sur le plan du transport en raison des précautions prises ou de la moindre fréquence des transports.

2.– Les modes de transport

La variété des modes de transport tient bien évidemment avant tout à la nature de la cargaison pour laquelle ils ont été conçus (sèche ou liquide, en vrac ou en colis...). Cependant la qualité des navires appartenant à une même catégorie est souvent, elle aussi, très variable. De surcroît, l'affrètement des bateaux, élément à part entière du choix du mode de transport, fait l'objet de différentes combinaisons juridiques supposées répondre aux besoins des chargeurs.

Une telle situation conduit à des niveaux de risque fluctuants selon les domaines du transport maritime. Elle rend surtout difficile l'anticipation de tous les dangers.

a) Des risques variables selon les caractéristiques du moyen de transport

D'un point de vue technique et statistique, certaines catégories de navires sont plus exposées aux accidents que d'autres. Il est toutefois nécessaire de faire preuve d'une certaine prudence dans l'interprétation des données compte tenu de la multiplicité des facteurs qui interviennent dans l'explication des événements de mer.

Il n'empêche que les vraquiers apparaissent à plusieurs égards comme le type de bateaux le moins sûr. Les porte-conteneurs suscitent également certaines craintes, non pas tant à cause de la structure du navire (moins exposée aux atteintes de la corrosion que celle des vraquiers ou des pétroliers par exemple) qu'en raison de la possibilité de perte de conteneurs. Les défaillances du transport pétrolier sont davantage liées aux méthodes de management des navires, même si les conditions d'exploitation jouent un rôle non négligeable. Les flottes dédiés au transport de produits chimiques et radioactifs, quant à elles, font l'objet de plus grandes précautions, encore que des distinctions soient nécessaires à l'intérieur même de ces catégories.

• *Le transport de vrac sec*

Le transport maritime de vracs solides est important puisqu'il achemine un volume de marchandises à peine inférieur à celui des hydrocarbures. Les principaux vracs industriels sont les minerais, le charbon, les céréales, la bauxite et les phosphates.

Selon les chiffres fournis par le comité central des armateurs de France, la flotte mondiale de vraquiers d'une capacité supérieure à 300 tonneaux de jauge brute s'élevait, le 1^{er} janvier 2000, à 5 763 unités ⁽¹⁾. Le *Lloyd's Register of Shipping* la répartit en quatre catégories :

- les vraquiers de base ;
- les transporteurs combinés de pétrole et de vrac sec appelés « pétroliers-vraquiers » ou « pétroliers-vraquiers- minéraliers » ;
- les transporteurs de vracs secs auto-déchargeants ;
- les vraquiers spécialisés.

Sans entrer dans le détail des chiffres, on déplore en moyenne entre 10 et 15 naufrages de vraquiers chaque année depuis le début des années quatre-vingt dix (ce qui constitue un mieux par rapport aux années antérieures), le plus souvent avec perte de vies humaines.

(1) Ces chiffres de la flotte mondiale sont extraits des données de l'ISL de Brême.

Les études menées par les organismes professionnels sur le sujet (*Intertanko* et l'*Institute of London Underwriters*, entre autres), montrent que les éléments structurels et l'âge des bateaux sont la principale cause des accidents concernant les vraquiers. Cette explication se trouve confortée par les statistiques puisque l'ISL de Brême évalue à 52,3 % le nombre des accidents de vraquiers entre 1992 et 1997 qui sont dus aux éléments climatiques ⁽¹⁾, ce qui illustre souvent une fragilité des structures. La raison en est à rechercher dans l'entretien des navires, le mode de confinement des marchandises – dont la forte densité peut provoquer des avaries de structure, des chavirements, des incendies et des explosions –, ainsi que parfois les méthodes de chargement et de déchargement de celles-ci.

Compte tenu du niveau de carburant contenu dans les soutes de ces navires, de la dangerosité ou du caractère parfois polluant des marchandises transportées, on peut affirmer sans trop de peine que le transport de vrac présente de sérieux risques pour la sécurité humaine et environnementale. Certes, les accidents sont moins spectaculaires que ceux des pétroliers et leur incidence médiatique est moindre. Il n'empêche qu'ils suscitent d'autant plus d'inquiétude que les mesures adoptées par l'OMI et les sociétés de classification n'y ont pas mis un véritable coup d'arrêt.

• *Le transport par conteneurs*

De tous les colis, les plus nombreux sont les conteneurs dont plus de 5 millions voyagent chaque année sur toutes les mers du globe. Certains conteneurs sont destinés à un usage général, c'est-à-dire à des marchandises sèches. D'autres sont conçus pour transporter des liquides : ce sont les conteneurs citernes.

Environ la moitié des conteneurs est transportée dans des porte-conteneurs dédiés exclusivement à ce mode de transport. Ces navires, au nombre de 2 437 le 1^{er} janvier 2000, ont une capacité de 500 à 1 000 conteneurs pour les plus petits, et de l'ordre de 8 000 « boîtes » pour les plus importants. Certains projets dépassent même les 10 000. L'autre moitié de la capacité mondiale est acheminée par des porte-conteneurs rouliers, des rouliers, des semi porte-conteneurs ou des navires de charge ordinaire.

(1) ISL : pertes mondiales de bateaux par type et nature d'avarie, janvier 1992-janvier 1997, SSMR, juillet 1999.

Les principaux problèmes de sécurité des porte-conteneurs sont liés à leur taille, à la dissémination et au positionnement des colis les plus dangereux.

- L'accroissement tendanciel du volume de boîtes transportées fait effectivement peser un risque sur ce type de bateaux.

Les commandants Jean-Pierre Tanguy, directeur central de l'armement de la CMA CGM et Pierre Jeanmaire, responsable technique navigation dans cette compagnie, se sont exprimés en ces termes devant la commission d'enquête :

« M. Pierre JEANMAIRE : Le gigantisme est aussi dans la hauteur. Vous avez maintenant de gros porte-conteneurs qui ont pratiquement autant de plans sur le pont que dans les cales. Dès que l'on est dans des conditions de vent relativement fort, le bateau constitue une voile fantastique. Jusqu'où ira-t-on ? »

« M. Jean-Pierre TANGUY : La tendance aujourd'hui, qui est irréversible, est de passer des conteneurs 8 pieds 6 pouces de haut, qui sont encore le standard, à ce que qu'on appelle le high cube, 9 pieds 6 pouces. Cela veut dire que lorsque vous mettez sept plans en ponté, puisque c'est souvent la règle, vous êtes quasiment un plan plus haut que le standard qui a déterminé la construction du bateau. ».

- Les opérations de chargement et d'arrimage jouent un rôle important au regard des risques, de même que la répartition des colis dans le porte-conteneurs.

Certes, chaque colis doit en principe être étiqueté de manière que son contenu soit identifiable et l'emplacement sur le navire des marchandises dangereuses doit pouvoir être connu.

Il reste qu'aujourd'hui encore les pertes de conteneurs sont fréquentes et préoccupantes.

Ainsi, lorsque le *MSC Carla* s'est cassé en deux au large des Açores avec à son bord un conteneur renfermant deux irradiateurs de laboratoire, le ministère chargé de l'environnement a demandé l'aide du CEDRE pour le localiser.

À titre d'exemple, pour l'année 1996, ce dernier organisme répertoriait comme suit ses interventions en mer concernant les pertes de conteneurs :

– perte de 5 conteneurs qui ont dérivé en mer pendant 7 jours et ont échoué à Porspoder et Brignogan ; il s'est avéré qu'ils contenaient des jouets en plastique chinois, des sacs de polyéthylène remplis de boules blanches et noires et des pots de margarine ;

– perte d'un conteneur de 3 mètres de long présentant des dangers pour la navigation ; le conteneur était vide mais renfermait des restes de sa dernière cargaison (monochlorodifluorométhane) ;

– perte d'un conteneur chargé de bouteilles de bière ;

– perte de 21 fûts de 200 litres d'acide chlorhydrique ;

– perte d'un conteneur d'éponges.

• *Le transport pétrolier*

Le transport pétrolier est le premier segment, en termes de volumes d'échanges, du secteur du transport maritime de marchandises. Il met en œuvre des navires-citernes spécialisés, aux exigences de conception toujours plus restrictives. La flotte mondiale de pétroliers de plus de 300 tonneaux de jauge brute s'élevait à 7 195 unités au 1^{er} janvier 2000.

Les accidents persistent et entraînent les conséquences les plus graves pour l'environnement : la façade atlantique de notre pays en a fait régulièrement l'amère et douloureuse expérience. Il est toutefois intéressant de remarquer que la principale cause en est l'incendie (35,3 % des dommages entre 1992 et 1997), devant les avaries de machines (19,6 % des incidents sur la même période), les éléments climatiques (15 %), les collisions (6,3 %) et les échouages (4,6 %) ⁽¹⁾.

Malgré l'adoption de dispositifs techniques élaborés (double gouvernail et moteur de secours depuis l'*Amoco-Cadiz*, réservoirs à ballasts, doubles coques et ponts intermédiaires depuis l'*Exxon Valdez*), les caractéristiques de ce mode de transport exposent les navires à la corrosion. En effet, le remplissage des ballasts par de l'eau

(1) Ibidem.

de mer pour éviter le déséquilibre du navire expose les tôles des réservoirs prévus à cet effet à des avaries. **L'Erika, navire âgé et usé, était gangrené par la corrosion ; ses réparations n'avaient, semble-t-il, pas résolu le problème.**

Gardons-nous, néanmoins, de considérer que le transport pétrolier maritime est fondamentalement moins sûr que d'autres types de transports. La grande majorité des bateaux, ceux qui transportent des produits blancs et du pétrole brut, ne font généralement pas l'objet d'accidents mettant en cause leurs caractéristiques intrinsèques. Comme le soulignait le rapport provisoire du BEA-mer sur le naufrage de l'Erika, ce navire « *était, comme la plupart des "product-tankers" de son âge, exploité pour le transport des produits noirs (fiouls, goudrons), c'est-à-dire les plus polluants, mais les moins exigeants en matière de qualité de citernes et de qualité de nettoyage entre deux chargements. Les produits blancs (gazole, essence, kérosène, naphta) sont beaucoup plus dangereux à cause de leur inflammabilité, mais moins polluants du fait de leur volatilité même. Il s'agit en outre de produits exigeants en ce qui concerne la propreté des citernes. Ce sont généralement les "product-tankers" les plus récents qui sont affectés à leur transport. Les navires âgés affectés principalement au transport des produits noirs sont, statistiquement, plus susceptibles d'accidents que les navires récents. Force est de constater que les produits pétroliers les plus polluants sont transportés par les navires les moins sûrs.* ».

On relèvera à cet égard les déclarations faites à la commission d'enquête par M. William O'Neil, secrétaire général de l'OMI : « *Ce produit lourd et extrêmement sale est généralement transporté par des navires spéciaux, de plus en plus vieux et de plus en plus rares. Les navires plus récents, de meilleure qualité, qui transportent habituellement des produits propres, refusent de transporter des hydrocarbures persistants. Au sein du Comité sur la protection de l'environnement – MEPC –, il avait été envisagé que la convention MARPOL soit modifiée pour ce qui concerne le transport de ce genre de matériaux par voie maritime. Cette proposition n'a pas été acceptée. Pour ma part, je considère qu'il faudrait à présent donner suite à une recommandation allant dans ce sens.[...]* »

Il y aurait lieu, me semble-t-il, d'imposer certaines exigences aux navires qui assurent le transport d'hydrocarbures persistants, lesquelles ne vaudraient cependant pas pour les navires qui transportent, par exemple, du pétrole brut ou du diesel. Nous devons faire preuve d'une grande prudence et éviter de contraindre l'ensemble de l'industrie des pétroliers à assumer un régime

réglementaire très strict à cause de ce segment particulier de l'industrie. ».

Dans cette perspective, la commission d'enquête se félicite de ce que la Commission européenne propose d'abaisser à 15 ans (au lieu de 20 ou 25 dans la directive actuelle) l'âge des navires à partir duquel s'applique le régime des inspections renforcées dans le cadre du contrôle par l'Etat du port, et de ce que celles-ci devraient comporter l'observation visuelle d'au moins une des citernes à ballast.

Peut-on aller plus loin et prévoir par exemple un examen en cale sèche plus fréquent (pourquoi pas tous les 18 mois ?) pour les navires dédiés au transport du fioul n° 2 que pour les autres navires ?

Cette question mériterait à tout le moins d'être étudiée.

• *Le transport de produits chimiques*

• La flotte des chimiquiers est moins importante que celle des vraquiers, des porte-conteneurs ou des pétroliers traditionnels. A ce titre, le nombre global d'accidents ou d'incidents est moindre.

Pour autant, la situation est là aussi contrastée en matière de sécurité. Pour reprendre la distinction opérée par M. Denis Tual, directeur du transport maritime d'Ato Fina, il convient de faire la différence entre :

— les navires spécialisés gaziers, tels les méthaniers ou les éthyléniers ;

— les *parcel tankers*, navires variant entre 2 000 et 40 000 tonnes, avec un grand nombre de cuves individualisées (jusqu'à une cinquantaine) qui peuvent convoier des lots de 200 à 5 000 tonnes ;

— les *product chemical tankers*, utilisés pour le transport de la chimie très simple de type méthanol et se situant à la marge entre le transport pétrolier et celui de produits propres selon qu'ils transportent des naphas et autres essences ou de la chimie ;

— les petits vraquiers secs, d'une taille avoisinant les 4 000 à 5 000 tonnes, qui peuvent transporter des phosphates, des nitrates ou des engrais aussi bien que des céréales ou du charbon.

Les trois premières catégories de bateaux regroupent 1 294 navires : 113 méthaniers et 945 navires de transport de GPL ⁽¹⁾.

Selon M. Denis Tual : « *Ces navires sont des navires sophistiqués qui doivent répondre à toutes les contraintes qu'imposent les produits chimiques, spécialement en matière de lutte contre la contamination. Pour cela, ils doivent être multicuves, ils doivent pouvoir se rincer très facilement, supporter des inertages et des azotages, autant d'obligations assez fortes. Généralement, ce sont des navires à revêtement inox dont la structure elle-même garantit une solidité beaucoup plus importante que celle des navires-citernes pétroliers* ».

Il n'empêche que les *parcel tankers* et les *product chemical tankers* sont plus exposés que les navires spécialisés, sans conteste les plus fiables de leur catégorie.

Quant à l'état de la flotte transportant des produits chimiques solides, il est moins bien connu. Composée principalement de vraquiers, cette flotte présente les dangers relevés précédemment pour ce type de bateaux, à la différence près que la nature de la cargaison constitue, dans le cas présent, un facteur aggravant.

- Ainsi que le soulignait M. Denis Tual, : « *Dire que la situation du transport maritime de produits chimiques est idyllique est peut-être excessif, mais nous avons le souci d'avoir affaire à des transporteurs qui sachent traiter les produits compliqués que nous leur confions.*

Les ammonitrates étant des produits simples, nous faisons appel à des gens qui font du transport simple et c'est bien là qu'est le danger ! Pour le reste de la chimie – le gaz et le liquide –, les risques sont moindres même si nous ne sommes pas à l'abri d'un accident. ».

• *Le transport de matières nucléaires*

La sécurité des navires transportant des déchets radioactifs ou des matières nucléaires recyclées est plus particulièrement assurée par le mode de confinement des cargaisons qui sont insérées dans des conteneurs spéciaux. Certains navires sont dédiés au transport de ces

(1) Source : CCAF, 1^{er} janvier 2000.

marchandises. D'autres ne le sont pas, même s'ils présentent les mêmes garanties techniques (énoncées par le code INF).

On observera là aussi que la flotte est très restreinte et que les voyages ne sont pas si éprouvants pour la structure de ces bateaux que ceux effectués par les vraquiers, les porte-conteneurs et les pétroliers. A titre indicatif, le nombre de voyages de navires transportant des matières nucléaires à destination ou au départ de la France s'élevait tout de même à 188 en 1998 ⁽¹⁾.

b) Des risques variables selon les modes d'affrètement

L'affrètement d'un bateau peut revêtir différentes formes juridiques, mais toutes découlent essentiellement de deux régimes :

— l'affrètement à temps, qui est un contrat par lequel le chargeur s'engage à recourir à un bateau sur une certaine durée ;

— l'affrètement au voyage, ou *spot*, qui mobilise le navire pour une opération précise.

D'autres formes d'affrètement sont dérivées de ces deux régimes. Sans entrer dans les détails, on mentionnera à cet égard l'affrètement des navires « coque nue », déclinaison de l'affrètement à temps qui permet aux armateurs d'utiliser leurs navires sous pavillon économique.

Le choix du mode d'affrètement n'est pas neutre pour la sécurité du transport de la marchandise. Tous les intervenants du secteur conviennent que **l'affrètement au voyage, commode en raison des marges de réactivité qu'il procure, est moins sûr que l'affrètement à temps**, lequel permet d'envisager une relation de partenariat entre l'affréteur (en mesure d'exiger un véritable suivi de la maintenance) et l'armateur (qui peut engager des investissements et renouveler sa flotte).

Or, l'affrètement au voyage est particulièrement répandu pour le transport en vrac, le transport d'hydrocarbures et le transport en conteneurs.

(1) Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, rapport sur l'application des dispositions de la loi n°80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires, année 1998, annexe III.

• La Commission européenne a souligné ce phénomène à propos des transports pétroliers, dans sa communication du 21 mars 2000 : « *Le commerce du pétrole et le marché des affrètements sont soumis à une forte concurrence. Trouver la capacité de transport par pétrolier la moins chère sur le marché est une partie essentielle de l'activité. Le caractère volatile du marché se traduit aussi par l'abandon des contrats à long terme entre affréteurs et transporteurs au profit d'affrètements à court terme (ce qu'on appelle le « marché spot »), comme l'illustre le tableau suivant.*

	1974	1999
Flotte contrôlée par les sociétés pétrolières	40 %	25 %
Contrat d'affrètement à long terme entre une société pétrolière et un transporteur	50 %	25 %
Affrètement à court terme / marché <i>Spot</i>	10 %	50 %

Source : Intertanko.

Le marché spot est soumis à une féroce concurrence sur les prix. Les observations effectuées sur le marché montrent qu'il n'y a pas de différence notable au niveau des taux de fret entre les vieux pétroliers et les pétroliers récents : apparemment, c'est souvent le tonnage disponible le moins cher, offert par les plus vieux navires, qui dicte les prix. Dans un tel marché, il est donc difficile de faire en sorte que la qualité paie, de sorte que les petits exploitants supportant de faibles niveaux de coûts gagnent des parts de marché au détriment de sociétés à la réputation bien établie. Ce phénomène comporte un risque pour la sécurité. ».

Le cas de l'*Erika* constitue un exemple révélateur des faiblesses de ce mode d'affrètement. Dans son rapport provisoire, le BEA-mer indique que le navire a été reconnu par Total comme affrètable « au voyage », mais non « à temps », mode d'affrètement pour lequel les critères de la compagnie sont plus rigoureux. Rien en l'état des informations dont disposait la division maritime du groupe pétrolier ne l'a incité à la méfiance, ce qui est d'autant plus inquiétant lorsque l'on sait que cette compagnie recourt à l'affrètement au voyage pour 60 % des navires qu'elle utilise.

• On relèvera également le cas des porte-conteneurs : ils sont le plus souvent affrétés par plusieurs chargeurs et l'affrètement s'effectue au voyage quasiment à chaque fois. Les compagnies de

transport ont, pour certaines d'entre elles, conclu des alliances, de manière à faciliter la disponibilité des navires et répondre plus rapidement aux demandes.

Certains chargeurs de produits dangereux se plaignent de cette situation. Devant la commission d'enquête M. Denis Tual, directeur du transport maritime chez Ato Fina, déplorait que : « *Les armateurs forment des associations, mettent les navires dans un pool d'exploitation et, alors que vous pouvez imaginer que vos produits voyageront sur le Sealand explorer, ils peuvent très bien partir sur le Likes adventure. Ce n'est qu'une fois les produits embarqués, que vous saurez exactement le positionnement du navire et que vous pourrez suivre le cheminement des conteneurs* ».

« *Il faut* », poursuivait-il, « *que le chargeur français puisse contrôler le transport aussi bien pour des raisons de qualité - il choisira, à cet effet, son armateur et son vecteur logistique, le navire - que pour des raisons de massification et de marketing - il pourra, en massifiant ses flux, avoir des taux plus intéressants et, en connaissant les armateurs, savoir quels sont les flux de ses concurrents.* ».

Partageant ce point de vue, M. Dominique Rain, responsable des transports à l'Union des industries chimiques, rappelait cependant que les articles 85 et 86 du traité instituant les communautés européennes permettent effectivement aux armateurs de nouer des alliances dans le respect des règles de la concurrence.

La commission d'enquête ne sous-estime pas la complexité de la question et de ses enjeux. Elle suggère toutefois que **l'utile réflexion initiée à l'occasion de la rédaction en février 2000 de la charte de la sécurité maritime des transports pétroliers ainsi que des propositions formulées par la France auprès de l'OMI et de l'Union européenne soit poursuivie en l'approfondissant et en l'élargissant à d'autres produits jugés particulièrement sensibles, afin que les affréteurs concernés puissent exercer un contrôle sur le navire susceptible de transporter leurs produits.**

- A l'inverse, on notera que la quasi totalité des navires affrétés par les chargeurs de gaz naturel liquéfié sont leur propriété ou font l'objet d'un affrètement à temps. Il en va de même pour le transport de matières nucléaires recyclées (c'est-à-dire en aval du cycle) par les navires dédiés à cet usage de la société *Pacific Nuclear Transport Limited*, qui est une filiale commune à la COGEMA et à certains de ses partenaires japonais et anglais.

c) Les risques dus au carburant de soute

La commission d'enquête s'est préoccupée des dangers de pollution inhérents au mode de propulsion des navires. En effet, les risques encourus sont importants, compte tenu tout à la fois de la nature du carburant de soute (similaire à la cargaison transportée par l'*Erika*), et des quantités éventuellement en cause (équivalentes à celle du fioul lourd échappé des cuves du pétrolier maltais au large de Penmarc'h).

Lorsque la commission d'enquête avait rencontré M. Loïc Laisné, administrateur des Affaires maritimes dirigeant le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage de Corsen, ce dernier lui avait exprimé ses inquiétudes : « *N'oublions pas les soutes ! [...] Il faut prendre aussi en considération les soutes des [...] bateaux qui passent chaque jour, lesquelles contiennent, chacune, entre 5 000 et 30 000 tonnes de fioul. Précisons également qu'il s'agit de FO2 – fioul n°2 –, ce produit particulièrement polluant que transportait l'Erika* ».

La Commission européenne dans sa communication du 21 mars 2000 sur la sécurité maritime du transport pétrolier, a tenu à évoquer le problème en ces termes : « *Les pollutions accidentelles peuvent être provoquées par d'autres navires que les pétroliers, navires qui transportent souvent de grandes quantités de fioul lourd servant de fioul de soute. [...] Cela représente un risque important qui a déjà été signalé par l'OMI.* ».

Il est vrai que lors de son entretien avec des membres de la commission d'enquête, M. William O'Neil, secrétaire général de l'OMI, a fait part de ses préoccupations : « *Je souhaite attirer votre attention sur un problème connexe, celui des hydrocarbures de soute utilisés comme combustible pour le navire. Certains navires de gros tonnage, porte-conteneurs ou navires à passagers, transportent du combustible dans des soutes de 10 000 tonnes d'hydrocarbures, situées dans des parties non protégées du navire, c'est-à-dire à proximité des parois externes. Nous devrions examiner cette question concernant le transport de ces hydrocarbures de soute en grande quantité par les navires d'aujourd'hui* ».

La commission d'enquête partage ce point de vue. Il est nécessaire de s'assurer d'une conception renforcée des réservoirs, de manière à prévenir toute fuite et à éviter les crevaisons en cas de chocs. Des discussions ont actuellement lieu à l'OMI sur ce point. **La commission d'enquête souhaite qu'elles aboutissent rapidement et**

suggère que la France ratifie au plus tôt le texte qui en résultera.

3.- L'âge des navires

D'un point de vue statistique, force est de reconnaître qu'il existe une corrélation entre les sinistres et l'âge du navire. Le tableau suivant le montre clairement, tout en détaillant les résultats des pavillons qui présentent le taux de sinistre le plus élevé dans chaque catégorie de bateaux.

PERTES TOTALES DE NAVIRES EN FONCTION DE L'AGE

(SINISTRES SUR LA PERIODE DE JANVIER 1992 A JUIN 1999)

TYPE DE NAVIRE	0-4 ANS		5-9 ANS		10-14 ANS		15-19 ANS		20-24 ANS		25 ANS ET +		TOTAL	
	NBRE	1000 TPL	NBRE	1000 TPL	NBRE	1000 TPL	NBRE	1000 TPL	NBRE	1000 TPL	NBRE	1000 TPL	NBRE	1000 TPL
NAVIRES CITERNES (PETROLIERS + CHIMIQUIERS + GAZIERS)														
TOTAL	-	-	2	280	2	42	13	985	35	1032	25	188	77	2527
<i>dont :</i>														
Chypre	-	-	1	275	-	-	-	-	3	191	-	-	4	467
Panama	-	-	-	-	2	42	5	346	4	19	3	5	14	412
Iran	-	-	-	-	-	-	1	300	-	-	-	-	1	300
Bahamas	-	-	-	-	-	-	1	17	4	277	-	-	5	294
Turquie	-	-	-	-	-	-	1	132	1	160	1	1	3	293
VRAQUIERS														
TOTAL	2	48	1	6	6	299	18	565	24	1292	19	594	70	2804
<i>dont :</i>														
Chypre	-	-	-	-	1	39	3	184	7	412	3	149	14	784
Libéria	-	-	-	-	1	171	2	53	3	388	-	-	6	612
Panama	1	21	-	-	1	6	2	50	4	179	5	192	13	449
Malte	-	-	-	-	-	-	2	24	5	237	-	-	7	261
Inde	-	-	-	-	-	-	1	56	1	27	-	-	2	83
AUTRES TYPES DE NAVIRES														
TOTAL	8	52	8	57	42	270	84	536	144	1106	170	782	456	2803
<i>dont :</i>														
Panama	-	-	2	12	18	124	15	136	37	323	25	242	97	837
Chypre	-	-	-	-	2	23	5	33	11	138	3	10	21	204
Malte	-	-	1	4	-	-	3	20	13	112	5	28	22	165
Saint Vincent	-	-	-	-	1	4	1	2	8	68	20	97	30	171
Bahamas	-	-	1	6	2	5	2	11	5	47	7	49	17	119

Source : ISL Brème - SSMR, octobre 1999.

Les chiffres globaux relatifs aux navires-citernes qui transportent la plupart des marchandises polluantes ou dangereuses (c'est-à-dire les pétroliers, les chimiquiers et les gaziers), montrent que les pertes de navires de plus de 1 000 tonnes de port en lourd (ceux à plus grande capacité), enregistrées sur la période du mois de janvier 1992 au mois de juin 1999, concernent principalement les unités âgées de 15 à 19 ans et de 20 à 24 ans. La somme des pertes relevées pour ces deux catégories (2 017 bateaux) représente 79,8 % des pertes totales de navires-citernes. Quant aux pétroliers, chimiquiers et gaziers de plus de 25 ans, le niveau de leur sinistres paraît plus faible parce que leur poids relatif dans la flotte mondiale est moindre. De fait, les chiffres révèlent que l'état des navires-citernes garantit une bonne sécurité seulement lorsqu'ils sont âgés de moins de 15 ans.

Le constat dressé au sujet des navires-citernes est tout aussi valable s'agissant des vraquiers de plus de 1 000 tonnes de port en lourd, à cette différence près que des accidents surviennent en plus grand nombre pour les navires récents. Les raisons de cette fragilité ayant été exposées plus haut, on observera simplement que le total des sinistres constatés pour les vraquiers dont l'âge est compris entre 15 et 25 ans représente 66,2 % de l'ensemble des pertes.

Certes, il ne faut pas déduire de ces statistiques qu'un navire ancien est nécessairement un navire sous-normes : lorsqu'il est bien entretenu et manœuvré par un équipage compétent, il peut être moins exposé aux accidents qu'un bateau neuf dont le personnel de bord est inexpérimenté. En revanche, il semble indéniable de pouvoir en conclure que les navires sous-normes sont principalement de vieux navires.

Comme le soulignait devant la commission d'enquête M. Fabrice Théobald, délégué général de la chambre syndicale des constructeurs de navires : « *Le risque s'accroît avec l'âge du bateau et on sait très bien pourquoi. L'eau de mer étant corrosive, les tôles s'usent – c'est particulièrement vrai pour les accidents de structures – et deviennent plus fragiles. Par ailleurs, le métal se fatigue – ce qu'on oublie souvent – : en effet, outre l'épaisseur des tôles qui diminue après plusieurs cycles, l'acier perd ses qualités élastiques et devient cassant. Par conséquent, l'âge du navire – et c'est particulièrement vrai pour les accidents de structure tels que celui de l'Erika – constitue un facteur de risque évident* ».

On doit donc se féliciter des décisions arrêtées par les opérateurs français du secteur pétrolier dans la charte du 10 février 2000, signée à l'initiative du ministre de l'Équipement, des transports et du logement, M. Jean-Claude Gayssot. L'article premier, alinéa 2 de cette charte prévoit en effet que « *les navires de 15 ans et plus ne seront acceptés que s'ils justifient d'un arrêt technique en cale sèche dans les 30 mois précédant la date d'affrètement* ». Il ne s'agit donc pas d'une interdiction de naviguer pour les vieux navires, mais d'un renforcement du suivi et des contrôles techniques, de manière à déceler les éventuels défauts de structures.

Pourquoi ne pas avoir interdit tout simplement aux navires les plus anciens de naviguer ? Pour la raison évoquée par M. Jean-Louis Guibert : « *Une tendance consiste à penser qu'il faudrait arrêter de faire naviguer un bateau à 20 ou à 25 ans. Or, il existe des bateaux de 20 ou 25 ans en parfait état alors que d'autres, âgés de 5 ans, sont totalement pourris. J'en ai vu ! ... Si l'on pose des limites drastiques, que se passera-t-il, comme pour toutes les limites ? [...] Lorsque l'on parle de tonneaux de jauge brute ou de mètres, à chaque fois il existe une mesure perverse permettant de transgresser les limites. Si vous fixez un âge, la limite sera transgressée. Comment ? Pour l'exemple, arrêtons-la à 20 ans. Une visite spéciale d'une société de classification interviendra à 15 ans ; peut-être une visite intermédiaire moins lourde interviendra-t-elle à 17 ans et demi. Mais je suis prêt à parier que le bateau ne sera plus entretenu les deux dernières années. Le ballast de l'Erika s'est détérioré en quelques mois. D'où l'effet pervers des limites* ».

La mesure adoptée sur une base volontaire dans la charte du 10 février 2000 est donc tout à fait pertinente, puisqu'elle n'impose pas un âge couperet pour l'utilisation des navires-citernes, mais insiste plutôt sur le suivi de leurs structures que l'on sait plus fragiles avec le temps. Néanmoins, on peut regretter qu'elle ne s'applique qu'aux navires pétroliers et qu'elle ne soit respectée que par les opérateurs français. **Par conséquent, la commission d'enquête suggère de saisir l'opportunité de la présidence française de l'Union européenne pour apporter un soutien actif aux mesures de contrôle renforcé proposées par la Commission européenne à l'égard des pétroliers et considère qu'à terme ces mesures devraient s'appliquer à l'ensemble des navires transportant des marchandises polluantes ou dangereuses dans le cadre de l'OMI.**

B.- LE FACTEUR HUMAIN

La sécurité d'un navire ne se mesure pas uniquement aux dispositifs techniques imaginés pour parer à toute défaillance. Tout bateau reste manœuvré par des hommes qui peuvent commettre des erreurs. Comme l'a souligné devant la commission d'enquête le secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des syndicats maritimes (CGT), M. Robert Bilien, « *la sécurité en mer et à bord d'un navire dépend étroitement de la capacité de l'équipage à assurer la navigation, les manœuvres et les opérations commerciales, à interpréter les indications fournies par les instruments, à anticiper et à réagir correctement en cas d'incident* ». Le comportement des membres d'équipage est donc un paramètre essentiel dans chaque accident. S'il n'en constitue pas systématiquement la cause majeure, il en est souvent l'origine.

Les raisons de ce constat sont bien connues. Des réponses juridiques et sociales existent dans la plupart des pays à forte tradition maritime. Néanmoins, il n'en va pas de même partout. **Certains pavillons n'hésitent pas à pratiquer un *dumping social* très préjudiciable à la sécurité du transport maritime.** La segmentation du secteur, liée au développement de la sous-traitance de la gestion nautique par les armateurs, conduit à une dissociation entre le navire et son équipage. On ne peut pourtant concevoir de véritables garanties de navigation sans parfaite osmose entre ces deux éléments. Malheureusement, la pratique de la majorité des opérateurs contredit ce principe de bon sens.

1.- La principale origine des événements de mer

Il est très généralement admis que 80 % des événements de mer (toutes catégories de navires confondues, y compris chalutiers et transporteurs de passagers) ont pour origine la défaillance d'un ou plusieurs membres d'équipage. L'importance du facteur humain dans les accidents maritimes est aujourd'hui très largement mise en évidence par les assureurs et les autorités portuaires. Si l'on reprend la comparaison déjà effectuée avec le transport routier, ce constat ne présente rien d'exceptionnel.

Quand bien même un bateau est en excellent état, l'équipage qui le met en œuvre doit être en mesure d'en assurer la conduite. Intervient ainsi une exigence essentielle de capacité qui renvoie aussi bien au niveau de formation des marins, qu'à leur aptitude et à leur sens des responsabilités (en ce qui concerne l'encadrement notamment). Est-il besoin, à cet égard, de mentionner l'échouage de

l'*Exxon Valdez* au large de l'Alaska, le 24 mars 1989 ? Le navire en question était récent, mais l'instruction judiciaire démontra que l'origine du naufrage était due à une erreur de navigation hors du dispositif obligatoire de séparation du trafic du Prince William Sound. Le 3^{ème} officier qui assurait la conduite du bateau au moment des faits, était insuffisamment qualifié pour garder la passerelle. D'autre part, les examens d'alcoométrie se révélèrent positifs pour le capitaine.

La plupart des défaillances constatées relèvent plutôt de l'impréparation des personnels ou de l'erreur technique de navigation. Les exemples ne manquant pas, on se bornera à évoquer l'échouage et la rupture du *Braer* au large des îles Shetland, le 5 janvier 1993. Les deux rapports sur les causes de cet accident rédigés par le MAIB (équivalent britannique du bureau d'enquête sur les événements de mer) et l'administration maritime du Libéria (Etat dont le navire battait pavillon) critiquèrent vivement le comportement du commandant, qui n'avait pas suffisamment assuré la navigabilité du pétrolier, et de son équipage, qui avait abandonné les locaux principaux, et en particulier la salle des machines ⁽¹⁾.

On observera toutefois que les événements de mer ont rarement une cause unique et ne se résument généralement pas à de mauvaises manœuvres. L'écheveau des facteurs de risque est en effet bien plus complexe et atténue de façon substantielle la responsabilité des hommes d'équipage.

2.- Des facteurs de risque liés aux conditions de bord

L'équipage n'est pas seul maître des conditions d'exploitation d'un navire. L'armateur joue également un rôle déterminant à cet égard, de sorte que les négligences et les erreurs sont souvent la résultante des conditions générales d'exploitation du navire.

Comme le relève l'avis sur les conditions de travail et d'emploi des marins de la marine marchande, présenté les 28 et 29 mars 2000 par Mme Catherine Battut au nom de la section du travail du Conseil économique et social : « *les conditions de vie à bord en tant qu'elles rejaillissent sur l'organisation du travail, les effectifs et la durée du travail, l'état sanitaire de l'équipage, ne sont pas non*

(1) Department of Transport, Marine Accident Investigation Branch : report of the chief inspector of Marine Accident into the engine failure and subsequent grounding of the motor tanker *Braer* at Garths Ness, Shetland, on 5 January 1993.

plus sans lien avec la survenance de l'erreur humaine. [...] La fatigue, le surmenage peuvent altérer le jugement d'un individu bien formé »⁽¹⁾.

M. Jacques Loiseau, président de l'association française des capitaines de navires, a confirmé les inquiétudes que l'on peut avoir à ce sujet en déclarant devant la commission d'enquête : *« J'insiste sur le fait que tous les opérateurs mettent en permanence la pression sur les capitaines de navires, en particulier lorsqu'il s'agit de porte-conteneurs. Ne serait-ce que pour respecter les horaires, on vit avec une montre dans le ventre, car si l'on arrive à une escale avec 2 heures de retard tout le programme à suivre en est bouleversé – notamment pour les commerciaux qui sont dans les bureaux. ».*

Une étude de l'Institute of Shipping Economics and Logistics, réalisée en 1994 à partir de 330 accidents survenus entre 1987 et 1991⁽²⁾, montre en effet que l'équipage assume bien souvent une charge de travail trop importante et que la formation spécialisée des marins est insuffisante. Selon une enquête effectuée par le même organisme auprès de 400 navigants, plus de 20 % des commandants et 38 % des premiers officiers effectueraient plus de 160 heures supplémentaires par mois. De même, un tiers des capitaines et officiers des services de pont ou des machines n'auraient pas reçu de formation alors que 20 % en auraient bénéficié depuis moins de 5 ans.

3.– Le problème des équipages « mercenaires » malgré eux

Dès 1978, les députés membres de la commission d'enquête créée à la suite du naufrage de l'*Amoco-Cadiz* avaient relevé les risques liés à la *« dissociation physique, spatiale et temporelle entre la personne responsable de l'ensemble de l'exploitation du navire y compris au niveau des résultats financiers »*. La commission soulignait que, *« pour mieux amortir l'investissement représenté par cet outil coûteux, les armateurs s'efforcent d'obtenir un taux de rotation extrêmement élevé »* et que *« le souci de réduire à l'excès les rémunérations conduit à recruter des équipages, non seulement hétéroclites (ce qui pose des problèmes linguistiques aux conséquences graves en cas d'événement de mer), mais sans aucune formation et des officiers peu ou non qualifiés »*.

(1) Avis et rapports du Conseil économique et social : les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier *Erika*, 28-29 mars 2000.

(2) Ibidem.

En 1994, la mission d'information créée au Sénat déplorait toujours que « *la course effrénée à la productivité [ait] poussé à réduire les effectifs des équipages et à embaucher en considération du salaire versé et non de la qualification* ».

Depuis lors, et **malgré la révision, en 1995, de la convention STCW relative aux normes de formation des gens de mer, la situation ne semble pas avoir véritablement évolué.**

Le recrutement du personnel, opération pour laquelle les armateurs s'en remettent de plus en plus à des sociétés spécialisées – les *manning operators* –, conduit encore le plus souvent à la constitution d'équipes hétérogènes et dont le niveau de formation, notamment pour les postes d'exécution, laisse à désirer.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer le fait que l'on manque de main d'œuvre d'exécution dans des pays à forte tradition maritime. En France, la crise des vocations n'est peut-être pas étrangère à l'éloignement des centres de formation des populations maritimes : on peut penser qu'en fermant l'école de la marine marchande de Paimpol au profit de l'école de Nantes, l'administration des Affaires maritimes s'est coupée d'une partie du vivier breton.

En tout cas, ce mode de recrutement des équipages peut avoir deux conséquences fâcheuses sur le plan de la sécurité :

— une absence de cohésion entre membres du personnel de bord, du fait notamment des difficultés de communication et de compréhension induites par l'insuffisante maîtrise d'une langue commune ;

— une absence de continuité dans la maintenance des navires, les marins ne considérant pas le bateau comme « leur » outil de travail et ne percevant pas leur intérêt à bien l'entretenir dès lors qu'ils ne travaillent que quelques mois à bord.

M. Jacques Loiseau, président de l'association des capitaines de navires a résumé la situation en ces termes : « *Un équipage qui n'a aucun lien avec l'armateur ou le navire n'a aucun intérêt particulier à assurer un excellent entretien du navire : rien ne peut être fait de sérieux et de durable. Nous avons en effet affaire à des marins qui sont un peu comme des « mercenaires » – ce qui n'a rien de péjoratif dans mon esprit – : ils sont employés à la tâche* ».

On relèvera à cet égard l'expérience mise en œuvre pour pallier cette difficulté par M. Fernand Bozzoni, armateur français, qui l'a ainsi résumée devant la commission d'enquête : « *Je mets aux commandes une équipe composée d'un commandant et d'un commandant adjoint [...] car je voudrais séparer les deux fonctions suivantes : l'exploitation commerciale du bateau et l'entretien. J'estime en effet que l'entretien doit être réalisé par une équipe qui est à terre alors que la conduite intéresse les personnes à bord. Je demande simplement à cette équipe – commandant et commandant adjoint – d'organiser le travail. [...]* »

Je veux casser la barrière qui existe entre le pont et la machine. [...]

Je responsabilise beaucoup plus l'équipe qui reste à terre pour garantir la sécurité du navire, car elle change moins souvent que les commandants et les chefs mécaniciens qui tournent. Prenons l'exemple de l'aviation civile : lorsqu'un avion atterrit, le pilote et le copilote descendent de l'avion pendant que les équipes de terre se préparent à procéder à son entretien. Il n'appartient pas au pilote d'entretenir son avion ! ».

M. Bozzoni reconnaissait toutefois qu'il ne pouvait mener cette expérience sous pavillon français dans la mesure où, hormis le commandant et le commandant adjoint, tout le reste de l'équipage concerné par son expérimentation est malgache ; il spécifiait à cet égard qu'il travaillait avec une école malgache depuis longtemps et obtenait ainsi une équipe homogène et fidélisée.

Cette organisation originale est intéressante, d'autant qu'elle peut aussi représenter un exemple de coopération en matière de formation entre pays développés et pays en voie de développement. Mais, selon la commission d'enquête, elle ne saurait être envisagée en dehors du cadre du registre des terres australes et antarctiques françaises (TAAF), ce que les dispositions fiscales récemment annoncées devraient permettre.

C.– LA CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE DU TRAFIC

La concentration géographique du trafic rend nécessaire l'organisation de la circulation maritime, dans la mesure où la probabilité des accidents s'accroît avec l'augmentation de la navigation. Le cas des détroits (notamment ceux de Malacca, de Singapour, du Bosphore et des Dardanelles) est un exemple intéressant à cet égard. Le tableau ci-après, bien qu'il ne concerne que les

accidents de pétroliers, offre tout de même une bonne illustration de la réalité des risques.

ACCIDENTS DANS LES PRINCIPAUX DETROITS ET DANS LA MANCHE

	1951-1958	1959-1966	1967-1974	1975-1982	1983-1990	1991-1998	Total
Manche	2	5	9	5	3	2	26
Singapour	–	2	5	7	5	2	21
Malacca	3	3	–	5	2	3	16
Bosphore-Dardanelles	1	2	1	3	1	1	9
Gibraltar	–	2	–	3	2	1	8
Suez	–	2	–	3	2	1	8
TOTAL	6	16	15	26	15	10	88

Source : *Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole, Faits et chiffres (1951-1999)*, publications de l'IFP, d'après la banque de données TANKER.

On observera que la Manche est comparée à des détroits parmi les plus dangereux du monde et que les chiffres ne sont malheureusement pas à son avantage.

Les risques tenant à la concentration du trafic maritime dans certaines zones ont été mis en évidence depuis longtemps.

La commission d'enquête de l'Assemblée nationale en 1978, tout comme la mission d'information du Sénat en 1994, avaient souligné la vulnérabilité du littoral français du fait de la densité de circulation en Manche-Mer du nord, mais aussi en Méditerranée.

1.– La Manche-Mer du nord : un détroit très fréquenté

Le trafic maritime en Manche-Mer du nord est difficile à évaluer. Toutefois, les estimations couramment avancées font état du passage de quelque 200 000 navires de plus de 100 tonnes de port en lourd chaque année, ce qui donne un aperçu des risques d'accidents dans cette zone où les courants et les vents d'ouest exposent les littoraux français.

a) Des évaluations approximatives du trafic

La dernière étude sur l'état du trafic en Manche remonte à 1977. M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer, a indiqué à la commission d'enquête qu'une nouvelle étude avait été commandée peu avant le naufrage de l'*Erika* : « *On dit que 600 bateaux/jour circulent dans le rail d'Ouessant, mais il s'agit de 600 bateaux/jour qui circulent dans tous les sens : on a donc un vrai problème. Les captages radar de Jobourg et de Corsen sont limités et l'on peut très bien les contourner. Il y a des zones d'ombre que l'on ne peut plus accepter dans le secteur le plus fréquenté du monde* ».

Interrogé par la commission d'enquête, M. Loïc Laisné, administrateur des Affaires maritimes dirigeant le CROSS de Corsen, a confirmé cet état de fait : « *On ne le sait pas ! D'après Gris-Nez, il s'agirait de 600 bateaux par jour. Pour être précis, nous le savons parfaitement mais uniquement entre Gris-Nez et Douvres. N'oublions pas non plus tout ce trafic de car-ferries qui ne transite jamais par ici. Ils effectuent leurs traversées notamment entre Douvres et Calais* ».

Les informations disponibles regroupent en fait deux sources : les repérages radar du CROSS de Corsen, situé près de l'île d'Ouessant, et celles du CROSS de Gris-Nez, dans le Pas-de-Calais.

- Le CROSS de Corsen a détecté quelque 51 000 bateaux en 1999, soit 1 907 pétroliers, 982 gaziers, 37 975 navires non dangereux et 9 900 bateaux dangereux.

- Le CROSS de Gris-Nez, évalue pour sa part à 33 804 navires le trafic pour le premier trimestre 2000, ce qui permet de valider les estimations de l'ordre de 200 000 bateaux par an.

La différence entre ces évaluations tient au fait qu'une partie du trafic maritime originaire ou à destination de l'Europe du nord, s'il passe au large du Pas-de-Calais, ne contourne pas nécessairement la pointe de Bretagne : seuls les navires à destination de l'Europe du sud, l'Afrique ou l'Amérique latine suivent cette « route ».

Depuis le 1^{er} juillet 1999, tous les navires de commerce (et non plus seulement ceux considérés comme dangereux) doivent se signaler dans le Pas-de-Calais. Ce changement de réglementation, accompagné de l'utilisation de nouveaux outils statistiques, permettra d'affiner les chiffrages.

Désormais, l'objectif doit être de mieux connaître le trafic par une transparence totale de l'information grâce à un échange permanent de données entre les centres de contrôle riverains de la Manche et leurs homologues de nos pays frontaliers, afin de parvenir à une chaîne de surveillance à l'échelle européenne le long des grands axes de circulation entre le Pas-de-Calais et la Méditerranée occidentale.

On notera à cet égard que les administrations espagnoles et françaises ont signé un accord d'intention sur ce sujet et que les contacts entre Britanniques (Douvres) et Français (Gris-Nez) sont continus depuis de nombreuses années.

b) Des risques certains

Les observations des CROSS, analysées par la CEPPOL, font ressortir l'importance du trafic commercial des substances dangereuses et des hydrocarbures transportés au large des côtes françaises de la Manche. Ainsi, pour le premier semestre 1999, plus de 9 000 navires (50 par jour en moyenne) ont déclaré des substances dangereuses (28 % hydrocarbures, 72 % produits chimiques dont 9 % de gaz liquéfiés). Le trafic d'hydrocarbures totalise 126 millions de tonnes en 2 500 cargaisons sur 6 mois, donnée à peu près stable depuis 1989. Le trafic de gaz est évalué à 8 millions de tonnes en 800 cargaisons, chiffre en forte progression (71 %) par rapport au semestre précédent. Le trafic des produits chimiques avoisine 13 millions de tonnes en 1 810 cargaisons, soit une progression régulière depuis 3 ans. Parmi ces marchandises dangereuses, les matières radioactives ont représenté environ 300 000 tonnes, soit une augmentation de 600 % par rapport au semestre précédent.

Ajoutons que le trafic de ferries entre la Grande-Bretagne et le continent, lequel croise le trafic de marchandises longeant les côtes du Cotentin jusqu'aux ports d'Europe du nord, crée des risques supplémentaires d'accidents. Or, comme l'a souligné M. Guy Guermeur, qui fut président de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* (1978) : « *Nous pouvons... comparer ce trafic à des croisements d'autoroutes dont les passages à niveaux n'ont pas de barrières, avec des véhicules qui circulent de plus en plus vite et sans freins.* ».

Parlant des zones nord-ouest du Cotentin et des approches sud du Pas-de-Calais, le Contre-amiral Yves Lagane, alors préfet maritime de la Manche et de la Mer du nord, s'est référé à la même image en évoquant « *une grosse autoroute avec un trafic très dense de*

gros poids lourds, des croisements répétés sans feu rouge et, au milieu de tout cela, de temps en temps, un petit chantier qui vous oblige au détour et des tracteurs – les pêcheurs – qui suivent leur bonhomme de chemin, en toute indépendance, selon un tracé qui leur est propre, pas toujours facile à prévoir. Et il faut gérer tout cela ! ».

Il poursuivait : « *Aujourd'hui, on a l'impression que, dans le Pas-de-Calais et la Manche, il n'y a pas de problème parce que l'on n'a pas eu d'accident comme ceux que l'on a malheureusement connus au large des côtes de Bretagne. Il faut sans doute attribuer cela à un renforcement de nos outils de contrôle et de surveillance et à tout ce qui a été déployé depuis une vingtaine d'années en matière de réglementation et d'exigences de plus en plus fortes sur le comportement des acteurs maritimes. Mais l'accident reste toujours possible.*

J'ai deux CROSS, l'un à Jobourg, l'autre à Gris-Nez, juste sur les bords du Pas-de-Calais. Quand je vais à Gris-Nez, je constate que deux ou trois fois par semaine, on observe ce que l'on appelle en jargon de marin « des situations de proximité » c'est-à-dire que deux, trois ou cinq bateaux se trouvent dans des situations qui les obligent à manœuvrer en urgence pour s'éviter les uns les autres. Je ne suis pas capable de traduire cela en une probabilité de risque de collision, mais en voyant cela, je me dis que la collision n'est jamais très loin. Sans vouloir dramatiser ni faire peur, il est de mon devoir de vous confier ma perception de marin qui est que le risque est toujours présent dans cette zone, un risque de collision très particulier, et sérieux, puisqu'il peut impliquer un bateau de transport de passagers important et un bateau transportant une matière dangereuse. ».

2.– Les risques en Méditerranée

L'intensité du trafic maritime aux abords des côtes méditerranéennes ne relève pas du même ordre de grandeur que celle dont il a été fait mention s'agissant de la Manche et de la Mer du nord. Il n'empêche que la mer Méditerranée constitue un point de transit important. Que l'on songe que le complexe Marseille-Fos-Lavéra est, avec celui du Havre-Antifer, l'infrastructure portuaire française qui réceptionne le volume de marchandises dangereuses et polluantes le plus important !

a) L'exposition de la Méditerranée aux risques

Mer semi-fermée, la Méditerranée n'en est pas moins ouverte aux flux de pétrole brut en provenance du Golfe arabo-persique, via le canal de Suez. Elle est également le point de passage obligé pour l'acheminement du pétrole caucasien, lequel devrait provoquer d'ici quelques années, une augmentation très sensible du trafic.

La densité du trafic en Méditerranée est cependant d'ores et déjà très grande. Selon les estimations fournies par le Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle (REMPEC), chaque jour circulent dans cette zone environ 1 900 navires commerciaux, dont 490 navires de marchandises (soit en moyenne 129 tankers, 232 vraquiers et 129 cargos d'usage général) et 1 400 navires à passagers et ferries. S'agissant du transport de marchandises, il s'agit pour l'essentiel de navires en transit vers d'autres mers ou océans et empruntant l'axe Suez-Gibraltar.

Si le trafic via le canal de Suez a eu tendance à diminuer en nombre de navires par an (18 190 en 1988, 15 051 en 1995), inversement, le trafic dans le Bosphore a considérablement progressé (passant de 38 400 bateaux en 1994 à 42 000 l'année suivante). De même, le trafic dans les Bouches de Bonifacio, sans toutefois atteindre une telle ampleur, a progressé de 40 % entre 1985 et 1993.

Or, les dangers sont bien réels. Le REMPEC a ainsi recensé 53 accidents en 1996 et 1997, dont 40 impliquant des hydrocarbures. Sur le nombre total de ces accidents, 30 ont eu lieu en pleine mer (soit 57 %). Les principales zones d'accidents sont le détroit de Gibraltar, le passage entre Malte et la Sicile et les zones d'accès aux ports de Gènes, Venise, Trieste, le Pirée, Beyrouth et Alexandrie.

Paradoxalement, le droit international ne prévoit pas l'existence de zones économiques exclusives en Méditerranée, ce qui réduit significativement les pouvoirs des Etats côtiers puisque ces derniers ne peuvent intervenir que dans la limite des 12 milles nautiques de leur eaux territoriales.

Comme on le verra plus loin, la commission estime que le niveau de préparation à la lutte contre une éventuelle pollution majeure doit être très sérieusement amélioré dans cette zone fragile.

b) Le cas préoccupant des Bouches de Bonifacio

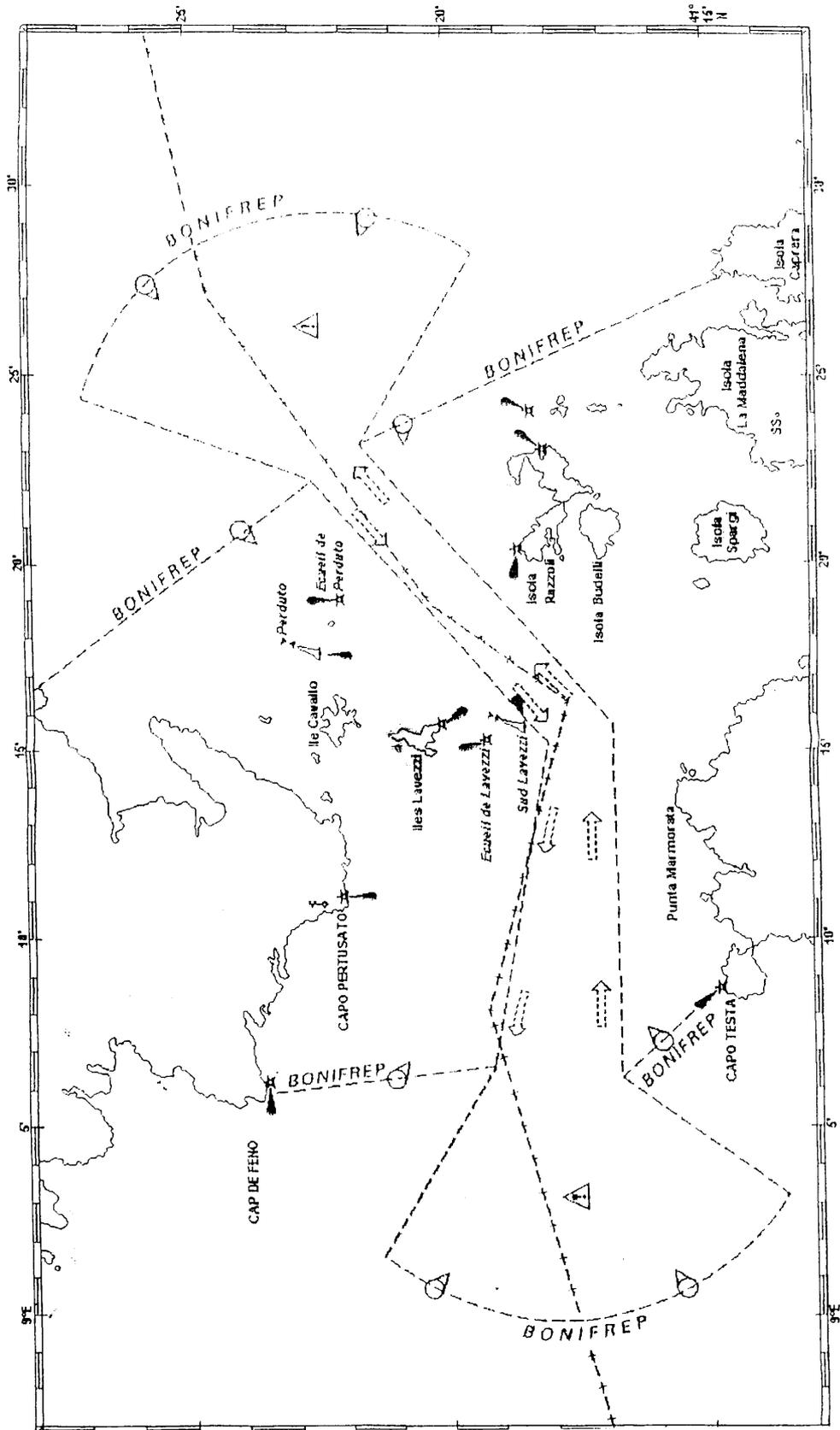
Les Bouches de Bonifacio séparent la Corse de la Sardaigne et constituent une voie de circulation incontournable pour accéder, depuis Barcelone et les ports français de la Méditerranée, aux ports italiens du sud (Naples et Palerme essentiellement) ainsi qu'à la route du canal de Suez. Une telle position géographique les expose à un trafic maritime non négligeable et présente certains risques.

Certes, le recensement de 4 075 navires de passage par le Sémaphore de Pertusato pour l'année 1999 n'est pas comparable au nombre de bateaux évalué par le CROSS Gris-Nez en Pas-de-Calais. Ce chiffre doit néanmoins être apprécié par rapport aux spécificités géographiques du site, lequel offre des voies de circulation moins larges que la Manche.

Les pétroliers, les méthaniers et les chimiquiers constituent 14 à 16 % du nombre total de bateaux empruntant le détroit. En 1999, ils ont ainsi assuré le transport de 205 332 tonnes d'hydrocarbures, 144 991 tonnes de produits chimiques, 23 938 tonnes de produits liquéfiés et 183 517 tonnes de produits dangereux conditionnés sous d'autres formes.

A titre comparatif, les sémaphores dénombrent chaque année près de 11 000 navires dans le canal de Corse. Le volume de matières polluantes ou dangereuses croisant ainsi au large de l'île de beauté s'élève à plus de 10,8 millions de tonnes.

A l'échelle de la Corse, île dont le tourisme constitue un pôle de développement essentiel, les risques que fait peser la proximité du transit de telles cargaisons sont considérables. On peut donc légitimement être inquiet, même si des mesures de prévention utiles, dont la carte ci-après est l'illustration, ont été prises en 1998.



D.– LE NAVIRE ET SON PAVILLON

La convention de Genève de 1958 sur la haute mer et la convention sur le droit de la mer de 1982 confèrent une totale liberté aux Etats pour fixer les conditions d'attribution de leur nationalité aux bateaux, sous réserve de l'exigence d'un « **lien substantiel** » **entre chaque navire et l'Etat dans lequel il est immatriculé. La nature de ce lien reste floue puisqu'il revient à chaque Etat d'en définir le contenu.**

Une convention sur les conditions d'immatriculation des navires, adoptée le 7 février 1986, a bien essayé de préciser le contenu de ce lien en énumérant ses composants administratifs (mise en place d'une administration maritime et contrôle par l'Etat des sociétés propriétaires) et économiques (définition d'un niveau de participation des nationaux à la propriété des bateaux et quotas de ressortissants nationaux au sein des équipages). **Cette convention n'est toutefois pas entrée en vigueur, faute de ratifications en nombre suffisant.**

1.– Pavillons de complaisance, pavillons de libre immatriculation et navires sous-normes

La grande liberté existant dans le choix du pavillon a permis à nombre d'armateurs d'immatriculer leurs navires dans tel ou tel pays en fonction des avantages qu'ils pouvaient en escompter. Pour les Etats accueillant ces navires, cette pratique est également source de profits (à titre d'exemple, l'immatriculation des navires procure 25 à 30 % des ressources budgétaires et 40 % des ressources en devises du Libéria).

On parle alors de pavillons de complaisance, ou de pavillon de libre immatriculation et, bien souvent, l'opinion associe ces termes à ceux de navires sous-normes.

a) Les pavillons de complaisance : une exploitation économique du principe de libre immatriculation des navires

Comme le relève M. Philippe Boisson dans son ouvrage consacré aux politiques et au droit de la sécurité maritime, il existe une nuance selon que l'on considère l'expression « pavillon de complaisance » ou « *flag of convenience* » : « *la connotation péjorative du mot complaisance en français ajoute à la confusion, car il est souvent synonyme de laxisme* », alors qu'« *en anglais, le terme*

convenience a un sens différent qui est plutôt celui de commodité, service, facilité »⁽¹⁾.

Dans son avis des 4 et 5 avril 1979⁽²⁾, le Comité économique et social des communautés européennes définit le fondement de l'ensemble des phénomènes de complaisance comme le fait d'accorder à un navire un pavillon qui diffère de la nationalité de son propriétaire. Il peut s'agir d'un transfert de pavillon au moment de la vente du bateau, ou d'un changement de pavillon au cours de son existence. Dans chaque cas, l'opération répond à un intérêt financier de l'armateur.

Il n'est pas inintéressant de comparer la définition du phénomène qui a été retenue par les pays développés (OCDE et Union européenne) à celle qu'en donne la conférence des Nations Unies pour la coopération et le développement (CNUCED), où les Etats de libre immatriculation sont davantage représentés.

La CNUCED retient le critère de l'absence de lien substantiel entre les navires et leurs Etats d'immatriculation⁽³⁾. Pour cela, elle prend en considération la contribution de la flotte à l'économie du pays, l'impact de l'activité d'immatriculation sur la balance des paiements, l'emploi des ressortissants sur les navires et la propriété effective des bâtiments.

L'OCDE et l'Union européenne privilégient les six caractéristiques dégagées par la commission d'enquête britannique sur le commerce maritime présidée par Lord Rochdale⁽⁴⁾. Ces critères communs à tous les pavillons de complaisance sont les suivants :

(1) Politiques et droit de la sécurité maritime, Philippe Boisson.

(2) Comité économique et social des communautés européennes, avis des 4 et 5 avril 1979 relatif à la politique de la CEE et aux pavillons de complaisance, Bruxelles, 94.

(3) CNUCED, résolution adoptée par le groupe de travail intergouvernemental spécial du 10 février 1978, Genève TD/B/C, 4/177, TD/B/C, 4/AC/1/3 Annexe, 1et 2.

(4) Committee of Inquiry into shipping report Chairman Lord Rochdale, London HMSO, may 1970.

— l'Etat de libre immatriculation autorise des ressortissants étrangers à détenir et/ou contrôler les navires marchands à qui il accorde son pavillon ;

— l'immatriculation des bateaux est facile à obtenir (elle se fait habituellement à l'étranger au bureau d'un consul) et le transfert de l'immatriculation, au choix du propriétaire, n'est soumis à aucune restriction ;

— le revenu tiré de l'exploitation d'un navire n'est soumis localement à aucun impôt ou bien à des impôts dérisoires (un droit d'immatriculation et une taxe annuelle calculée en fonction du tonnage sont généralement les seules charges imposées) ;

— le pays d'immatriculation est une petite puissance qui n'a pas et n'aura jamais besoin, dans aucune circonstance prévisible, de tous les navires immatriculés sur ses registres, mais les recettes procurées par l'application de droits très faibles à un tonnage important peuvent avoir une incidence non négligeable sur son revenu national et sa balance des paiements ;

— l'armement des navires par des équipages étrangers est librement autorisé ;

— le pays d'immatriculation n'a ni le pouvoir d'imposer des réglementations nationales ou internationales, ni les services administratifs nécessaires à cet effet, ni même le désir de contrôler les armateurs.

Ces critères constituent aujourd'hui encore une bonne référence. Ils démontrent que le principe de libre immatriculation des navires a été détourné à des fins économiques. Dans son rapport sur la catastrophe du pétrolier *Braer*, Lord Donaldson a souhaité ne pas faire de cas de cet élément, estimant à juste titre qu'un Etat de libre immatriculation peut maintenir des normes de sécurité élevées. Il assimile le pavillon de complaisance à un « *registre dans lequel l'Etat n'a pas la capacité de superviser la sécurité de ses navires ou ne le fait pas de manière effective* »⁽¹⁾ et ne considère pas la complaisance

(1) Safer ships, cleaner seas, report of Lord Donaldson's inquiry into the prevention of pollution from merchant shipping, may 1994, 61-63, paragraphes 6.22, 6.25.

fiscale et sociale comme un facteur de risque, ce qui peut pourtant être le cas. On lui préférera donc la définition de Lord Rochdale.

Sur cette base, il est possible de distinguer les **registres indépendants** (Libéria, Panama, Chypre qui représentent les trois quarts de la flotte immatriculée, mais aussi Malte, Sri Lanka, Singapour et Vanuatu), des **registres de dépendance** (Hong-Kong, Bermudes, Gibraltar, Antilles néerlandaises) et des **registres offshore** (créés artificiellement par des Etats maritimes pour diminuer leurs coûts d'exploitation, comme c'est le cas par exemple des îles Canaries ou des pavillons bis danois et norvégien).

On ajoutera que, comme le souligne Philippe Boisson⁽¹⁾, la technique de l'affrètement coque nue, qui consiste à accorder provisoirement au navire le pavillon de l'affréteur, tout en le laissant inscrit sur le registre du pays du fréteur, permet aux armateurs de pays dont le pavillon a des coûts d'exploitation élevés d'exploiter leurs navires sous pavillon économique sans les sortir de leur patrimoine.

b) Les navires sous-normes : une réelle source de danger

L'expression « navires sous-normes » couramment employée pose également problème.

En principe, un navire sous-normes est un navire qui ne répond pas aux normes minimales de sécurité. Ces normes minimales sont celles auxquelles la convention 147 de l'OIT renvoie. Il s'agit, sur le plan technique, de SOLAS ainsi que des conventions sur les lignes de charge et sur la prévention des abordages en mer et, d'un point de vue social, de la réglementation de l'OIT sur les conditions de travail des gens de mer.

Les principales déficiences relevées à bord des navires sous-normes affectent donc le plus souvent leurs équipements et leurs conditions d'exploitation.

Sans trop généraliser, on peut considérer que la plupart des navires sous-normes sont âgés et mal entretenus, ce qui entraîne des conséquences fâcheuses sur l'état de leurs structures, exposées à la corrosion. Les problèmes affectant la coque sont donc primordiaux. Or, ce genre de défaillances n'est pas toujours détectable à l'œil nu,

(1) Politiques et droit de la sécurité maritime, Philippe Boisson, 1998.

surtout après une couche de peinture fraîche. Les défauts peuvent néanmoins être repérés aussi au niveau des équipements (canaux de sauvetage, moyens de lutte contre les incendies, aides à la navigation endommagées...).

Sur le plan de l'exploitation, le nombre des membres d'équipage, leur défaut d'homogénéité, le management par une société spécialement créée à cet effet (dans un paradis fiscal de préférence), c'est-à-dire une *single ship company*, sont autant d'indices révélateurs de risques importants.

Dans l'ensemble, quel que soit le nombre exact de navires inférieurs aux normes, chacun s'accorde à reconnaître leur prolifération au sein de la flotte mondiale. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter aux statistiques des navires détenus dans les ports pour défauts et non respect de la réglementation. Les résultats du seul Mémorandum de Paris ⁽¹⁾, lesquels concernent l'ensemble des ports européens, sont significatifs : en 1992, 588 navires étaient retenus pour déficiences ; leur nombre s'est élevé à 1 837 en 1995 ; ce niveau de retenues est redescendu à 1 598 unités en 1998. La tendance observée par les garde-côtes américains et les inspecteurs du Mémorandum de Tokyo est identique.

Deux explications permettent de comprendre ce phénomène : tout d'abord la crise qui a affecté le secteur du transport maritime jusqu'au naufrage de l'*Erika* ⁽²⁾ et qui, en raison d'une insuffisante rentabilité des affrètements, n'a pas permis aux armateurs de renouveler suffisamment leur flotte ; ensuite, la défaillance de certains Etats du pavillon, dont tous ne sont pas forcément des pavillons de complaisance.

c) Pavillons de complaisance et risques maritimes

On ne peut nier que **les pavillons de complaisance, globalement considérés, font face à un taux de sinistres et de retenues des navires plus important que la moyenne**. La situation n'est cependant pas uniforme, dans la mesure où certains de ces

(1) Rapport annuel du Mémorandum de Paris pour 1998, p.19.

(2) Depuis l'accident de l'*Erika*, les taux de fret du secteur se sont élevés de façon assez significative, donnant ainsi une prime à la qualité selon MM. Patrick Boré et Joël Boutrolle, courtiers chez Barry-Rogliano-Salles.

pavillons ont entrepris des efforts importants pour sélectionner les navires qu'ils immatriculent.

• *Des pavillons en quête de respectabilité : l'exemple du Libéria*

La délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue à Washington a rencontré les représentants du *Liberian international ship and corporate registry LLC* (LISCR). Cette société privée basée aux Etats-Unis est chargée d'effectuer les formalités d'immatriculation des navires par les autorités libériennes, dès lors que les armateurs font une démarche d'enregistrement sous pavillon libérien.

En soi, ce mécanisme peut paraître surprenant, une société à but lucratif exerçant rarement des compétences régaliennes sans y trouver un quelconque intérêt. Il semble néanmoins qu'une telle organisation présente des avantages. En effet, le personnel d'encadrement et de suivi des navires est majoritairement issu de l'administration américaine des garde-côtes, ce qui constitue un gage d'expérience. De même, les dirigeants de ladite société semblent avoir pris conscience de leur intérêt à privilégier la qualité des bateaux immatriculés sur le nombre des immatriculations enregistrées.

A en juger par les chiffres, le pavillon libérien n'est plus un mauvais pavillon. Les quelque 1 800 bateaux (dont 463 pétroliers) immatriculés à son registre sont contrôlés par 165 inspecteurs employés par le LISCR. Le taux de détention de bateaux battant pavillon libérien est inférieur à la moyenne des détentions de navires qui est affichée aussi bien par les Mémoires de Paris et Tokyo, que par les garde-côtes américains.

De même, en moyenne cumulée des résultats présentés par les garde-côtes américains et les Mémoires de Paris et Tokyo pour 1999, le taux de rétention des navires battant pavillon libérien avoisine 4 %, alors que le niveau rétention des bateaux immatriculés aux Bahamas s'élève à 6 % et que celui des navires sous registre panaméen est de 8 %.

On notera que les deux premiers de ces pavillons de complaisance, qui représentent plus du tiers de la flotte mondiale, affichent des taux de rétention de navires qui n'ont rien à envier à ceux de pays à forte tradition maritime, comme la France ou le Royaume-Uni par exemple. De fait, la recherche de respectabilité mise en exergue au cours des discussions menées à Washington semble s'appuyer sur une perception claire de l'intérêt de certains pavillons à

améliorer la sécurité. Il en résulte assurément qu'on ne peut affirmer que tous les Etats de libre immatriculation abritent des « navires poubelles ».

La commission d'enquête conserve néanmoins la conviction qu'une délégation par l'Etat libérien de ses tâches d'immatriculation et de contrôle des navires à une société privée est un accaparement de droits régaliens par une entreprise et ne constitue pas, à l'évidence, un exemple à proposer aux Etats du pavillon qui ne disposent pas des moyens suffisants pour mettre en place une administration maritime.

• *Libre immatriculation et insécurité*

Tous les Etats de libre immatriculation ne présentent pas un niveau de rétention de bateaux aussi satisfaisant que le Libéria, voire les Bahamas. C'est notamment le cas du Honduras (67,57 % de navires détenus dans le cadre du Mémorandum de Paris en 1998), de Saint Vincent et Grenadines (28,91 % de rétentions dans le cadre du Mémorandum de Paris la même année), de Chypre (18,42 % de détentions) ou encore de Malte (16,89 % de navires retenus) ⁽¹⁾.

D'ailleurs, pour reprendre l'exemple maltais, le directeur de la marine marchande de l'autorité maritime maltaise (MMA), M. Lino Vassalo, a lui même reconnu devant la commission d'enquête que les performances du pavillon de Malte sont perfectibles. Évoquant les détentions de navires battant pavillon maltais, il a en effet déclaré, au cours d'un entretien avec la délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue à Malte : « *Les statistiques font état d'une forte amélioration au cours des dernières années, mais je suis d'accord avec vous pour dire que le nombre actuel est encore trop élevé, bien plus élevé que la moyenne* ».

Pour autant, même si le bilan de la majorité des Etats de libre immatriculation n'est pas flatteur, il reste malgré tout sensiblement meilleur que celui de plusieurs pays d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique et, plus encore, que celui de certains pays en voie de développement. Ainsi, le taux de détention des navires géorgiens dans le cadre du Mémorandum de Paris s'élève-t-il, pour 1998, à 37,5 %

(1) Rapport annuel du Mémorandum de Paris pour 1998, p.23 et suivantes.

alors que, par exemple, ceux des bateaux roumains, malaisiens et bengalis sont respectivement de 29,69 %, 60 % et 50 % ⁽¹⁾.

De ce constat, on peut conclure que **la concurrence que se livrent les Etats de libre immatriculation joue certainement sur le niveau de leurs exigences en matière de sécurité. Cependant, les pavillons de complaisance ne sont pas les seuls à laisser naviguer des navires sous-normes.** Les risques proviennent également des flottes mal entretenues et immatriculées dans des Etats qui ne peuvent ou ne veulent exiger de leurs armateurs qu'ils les renouvellent, car ils n'en ont pas les moyens.

En conséquence, il ne faut pas assimiler l'exploitation de navires sous-normes aux pratiques de complaisance, même si certains pavillons de libre immatriculation sont dangereux et doivent susciter une grande vigilance de la part des Etats portuaires et côtiers.

• *Pavillons et contrôle économique*

Par ailleurs, progressivement se fait jour, tout au moins au plan économique, une autre approche qui n'a plus pour référence la notion de « pavillon » mais plutôt celle de « contrôle » de la flotte à travers l'implantation des centres de décision.

Les deux exemples ci-dessous, qui concernent les vraquiers et les porte-conteneurs, cherchent à retracer cette évolution. Les pays considérés comme « contrôlant » sont ceux où est établie la société mère ; ils peuvent être distincts du pays du pavillon du navire, ou du pays où s'opère la gestion des navires ; les critères retenus sont les navires de plus de 1000 tpl ; l'armateur doit également opérer plus de 5 navires ou plus de 20 000 tpl.

(1) Ibidem.

CONTROLE DE LA FLOTTE MONDIALE PAR TYPE DE NAVIRES

Navires vraquiers (base tpl)	1990		1995		1998	
	R ⁽¹⁾	pé ⁽²⁾	R ⁽¹⁾	pé ⁽²⁾	R ⁽¹⁾	pé ⁽²⁾
Amérique du nord	1,8	36,6	1,6	76,0	1,1	75,8
Amérique du sud	3,6	8,5	1,6	35,8	1,6	33,6
Amérique centrale / Caraïbes	1,9	30,1	1,4	61,6	0,3	50,7
Asie du sud-est et Japon	18,5	51,8	18,4	52,1	1,8	56,5
Asie	4,5	18,3	2,9	22,5	1,2	25,0
Chine + Hong-Kong	17,7	33,0	15,3	37,3	22,6	36,8
Europe (hors UE)	11,5	39,2	10,7	57,6	2,6	60,4
Union européenne	24,6	59,5	25,2	68,7	13,7	73,6
Pays de l'Est	10,0	1,1	17,6	18,8	12,1	31,8
Afrique du nord	2,5	7,4	2,1	9,4	27,6	10,8
Afrique du sud	0,4	44,7	0,4	66,7	2,9	71,7
Moyen-Orient	2,9	50,7	2,6	35,2	0,1	33,1
Océanie	0,2	45,4	0,2	55,2	12,4	59,2

⁽¹⁾ : R - ventilation par région de la flotte mondiale (%)

⁽²⁾ : pé - part de la flotte sous pavillon étranger (%)

Source : ISEMAR (synthèse n° 17 – mai 1999)

Porte-conteneurs (base tpl)	1990		1995		1998	
	R	pé	R	pé	R	pé
Amérique du nord	10,7	12,5	8,8	35,6	7,3	41,0
Amérique du sud	0,6	23,9	1,4	45,3	0,8	51,0
Amérique centrale / Caraïbes	0,5	90,7	0,7	47,1	0,5	47,0
Asie du sud-est et Japon	21,9	49,7	23,8	54,8	20,6	61,9
Asie	0,1	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Chine + Hong-Kong	21,3	34,1	20,1	43,5	18,4	57,4
Europe (hors UE)	2,2	49,1	3,0	85,8	4,2	85,4
Union européenne	35,7	19,0	35,8	35,5	42,6	43,9
Pays de l'Est	2,3	1,5	2,8	53,9	2,0	56,7
Afrique du sud	0,8	0,0	1,0	54,0	0,8	45,7
Moyen-Orient	3,3	51,8	2,2	25,9	2,1	28,5
Océanie	0,5	11,1	0,1	0,0	0,3	52,1

Source : ISEMAR (synthèse n° 17 – mai 1999)

2.– Le difficile équilibre entre rentabilité et sécurité ⁽¹⁾

Comme le relève l'OCDE dans son étude sur les avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur, publiée en 1996 : « *Les Etats du pavillon sont tenus de prendre des mesures qui sont nécessaires pour assurer la sécurité en mer (armement des navires, conditions de travail des équipages, construction, équipement et navigabilité des navires, emploi des signaux, entretien des moyens de communication et prévention des collisions). Mais c'est à l'armateur qu'incombe en dernier ressort la responsabilité d'exploiter son navire dans des conditions de sécurité et de respect de l'environnement.* » ⁽²⁾.

Les risques liés à l'exploitation du navire mettent principalement en cause l'armateur. Or, compte tenu du développement de l'activité du *shipping* et des fluctuations du marché du transport maritime, il peut être tentant pour un propriétaire de bateaux de maintenir ou de restaurer ses marges aux dépens de la qualité du matériel. En d'autres termes, la logique économique contrarie parfois l'exigence de sécurité.

a) La logique économique de l'armateur : cash flow et rentabilité

Schématiquement, l'armateur gère une ou plusieurs micro-entreprise(s) que constitue(nt) son ou ses navire(s). Il considère donc avec attention deux indicateurs importants :

- la trésorerie, générée par l'exploitation de chaque bateau ;
- le résultat net de chaque affrètement, élément essentiel dans le calcul de la rentabilité globale de l'opération.

La trésorerie est calculée en déduisant du revenu tiré de l'affrètement les coûts de voyage et d'exploitation. Le solde doit

(1) Les analyses qui suivent sont largement inspirées des réflexions de M. Francis Vallat, président de l'Institut français de la mer, et des travaux publiés dans le cadre de l'ISEMAR (synthèse n° 23 – février 2000).

(2) OCDE, Avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur, Paris, 1996, p.5.

permettre, en principe, de couvrir les frais de capital pour partie ou en totalité et de laisser une marge qui détermine la rentabilité.

Le niveau des taux d'affrètement (c'est-à-dire le niveau d'emploi des navires) variant en fonction des conditions du marché, la marge de manœuvre de chaque armateur est elle-même fluctuante. Par conséquent, si le taux d'affrètement est bas sur le marché (autrement dit si la demande de bateaux est faible), l'armateur agira sur les coûts d'exploitation (main d'œuvre employée, salaires versés...), mais aussi sur les coûts en capital (c'est-à-dire sur le renouvellement ou l'entretien de chaque bateau), pour répondre à la diminution des tarifs d'affrètement tout en maintenant une trésorerie et une rentabilité positives.

Les évolutions du marché du transport maritime conditionnent le comportement des armateurs. **Un marché déprimé présentant des taux de fret anormalement bas, comme ce fut le cas au cours des années quatre-vingt dix, accroît donc les risques d'un ajustement des coûts supportés par les armateurs sur les investissements liés à la sécurité, dont on sait qu'ils requièrent des moyens non négligeables.**

Ce phénomène est particulièrement vérifié pour les affrètements au voyage. La logique économique voudrait que la faillite de certains opérateurs rétablisse l'équilibre du marché, mais ceux-ci préfèrent plutôt s'abstraire des normes élémentaires de sécurité, puisqu'ils n'en supportent pas directement le risque. On touche donc là un effet pervers de la concurrence que se livrent les armateurs.

On remarquera à cet égard que, dans son rapport pour 1999, le BEA-mer s'inquiétait de cette situation et constatait, à partir d'accidents dont il avait eu à connaître, que la plupart du temps les frets dont bénéficiaient les navires concernés « *n'étaient plus suffisants pour permettre de les entretenir correctement, mais couvraient encore les frais variables liés à chaque voyage, d'où leur maintien en flotte et donc la persistance de frets médiocres pour toute la catégorie de navires concernée.*

C'est notamment le cas pour une bonne part des cargos à marchandises générales de 5 à 25 000 tonnes de port en lourd, à un ou deux ponts de plus de 20 ans d'âge, peu ou pas automatisés, et qui ne sont pratiquement affectés, depuis de longues années, qu'à des trafics peu rentables – soufre, ferraille, phosphate, sucre, ... etc. Outre que la majorité des navires de charge dont a eu à traiter le BEA-mer s'inscrivait dans cette catégorie, on peut remarquer

également qu'elle fournit l'essentiel des navires retenus au titre des contrôles de l'Etat du port (PSC – Port State Control –), ce qui est à l'évidence inquiétant, à la fois pour la sécurité en mer et pour le retour d'une concurrence saine et loyale. ».

b) Les paramètres de la rentabilité

Les variables d'ajustement à disposition des armateurs pour maintenir le niveau de la rentabilité de leurs bateaux ont essentiellement trait aux coûts d'exploitation. En effet, les armateurs n'exercent qu'un contrôle limité sur les coûts du voyage qui résultent notamment des choix des routes maritimes et du port de soutage, ainsi que du nombre de voyages effectués à vide.

Toutes les inflexions sur les coûts d'exploitation ont une incidence directe sur le niveau de la sécurité et la qualité des navires.

• La réduction des coûts en capital par le maintien en activité de navires âgés

La rentabilité de l'exploitation d'un navire dépend, entre autres, du rapport entre son prix d'achat et les taux de fret du marché : plus le navire est neuf et son prix élevé, plus le niveau minimal de taux de fret nécessaire pour le rentabiliser (c'est-à-dire le niveau plancher de jours d'affrètement) devra être élevé. En d'autres termes, plus le navire est âgé et son prix réduit, plus le niveau minimal de taux de fret nécessaire pour le rentabiliser et l'amortir est bas. Le tableau ci-dessous illustre cette disparité à travers l'exemple d'un navire pétrolier acheté en 1999.

**COUT EN CAPITAL POUR UN NAVIRE PETROLIER AFRAMAX
ACHETE EN 1999**

Neuf ⁽¹⁾		Occasion - 20 ans ⁽²⁾	
Achat	Coût en capital	Achat	Coût en capital
32 M\$	9 265 \$/jour	8 M\$	4 873 \$/jour

(1) amortissement sur 20 ans.

(2) amortissement sur 5 ans.

Source : ISEMAR d'après Lloyd's Shipping Economist et Drewry Shipping Consultants.

De ce constat, il ressort que l'exploitation de navires âgés permet de réduire le coût en capital subi par l'armateur, soit parce que le navire est amorti en totalité, soit parce que le coût de son acquisition d'occasion est inférieur à celui de l'acquisition d'un bâtiment similaire neuf. Certes, plus un navire est âgé, plus le coût de la maintenance est censé augmenter. Néanmoins, là encore, l'armateur dispose du choix de ne pas opérer cette maintenance.

Compte tenu de la corrélation entre l'âge des navires et les risques d'accidents qui a été mentionnée préalablement, cette « prime à l'âge » plutôt paradoxale est un facteur incitatif important pour les armateurs. La réduction des coûts d'exploitation par le maintien en activité de vieux navires est donc au nombre de ces pratiques parfaitement cohérentes d'un point de vue économique, mais dangereuses sur le plan de la sécurité.

• La réduction des coûts portant sur l'entretien des bateaux

Les armateurs possèdent une très grande maîtrise des coûts d'exploitation de leur navires. En effet, ils peuvent ajuster ces coûts en les faisant varier en fonction de l'évolution de leurs revenus (donc, en fonction de l'évolution des taux de fret).

La diminution des charges par une limitation des opérations d'entretien ou de réparation des navires constitue un moyen usuel pour diminuer les coûts. Cette option peut s'avérer décisive pour la rentabilité d'un armement puisque l'entretien et les réparations des bateaux représentent le second poste de dépense des coûts d'exploitation, juste après les rémunérations de main d'œuvre et charges sociales. Elle est appliquée principalement aux vieux navires, lesquels se trouvent nécessiter le plus de maintenance. Effectivement, lorsqu'un navire est récent, une telle pratique n'est pas intéressante car elle oblitère une partie de la plus value escomptée pour sa revente.

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'accroissement des coûts de réparation et de maintenance des navires en fonction de l'âge de ceux-ci.

ACCROISSEMENT DES COÛTS DE REPARATION-MAINTENANCE
AVEC L'AGE DU NAVIRE

Âge	Réparation prévue	Réparation imprévue
0-4	80	40
5-9 *	100	100
10-14	125	175
15-20	160	200
+ de 20	200	135

* : classe de référence - base 100.

Source : *Drewry Shipping Consultants.*

On constate que l'augmentation de la charge financière des réparations imprévues est particulièrement importante jusqu'à ce que le navire atteigne 15 ans. Le phénomène est inverse pour les réparations prévues puisque leur charge augmente plus que proportionnellement par rapport au vieillissement pour les navires de plus de 15 ans. L'explication est relativement simple : les navires neufs ne font l'objet que de réparations mineures, l'essentiel des grosses interventions concernant des incidents imprévus (accrochages, accidents...). En revanche, les navires plus anciens doivent faire l'objet d'un renouvellement d'équipements davantage planifié et anticipé.

Il convient de remarquer que le coût d'entretien des navires atteint son plus haut niveau pour les bâtiments dont l'âge se situe au delà de 15 ans. La charge financière des réparations prévues ou imprévues est deux fois plus lourde que celle qui affecte les navires dont l'âge varie entre 5 et 9 ans. Dans ces conditions, **il n'est pas étonnant que les armateurs privilégient cette variable d'ajustement, pourtant essentielle à la sécurité du transport maritime.** Une fois encore, le comportement des opérateurs est tout à fait rationnel sur le plan économique, mais il accroît les risques.

• *La réduction des coûts de main d'œuvre*

La main d'œuvre est le premier poste des coûts d'exploitation des navires. La diminution de cette charge passe par deux types de pratiques :

— la réduction du nombre de membres d'équipage au strict minimum ;

— le recours à une main d'œuvre faiblement payée, sous l'empire d'un droit du travail peu contraignant.

• La diminution du nombre des membres d'équipage n'est pas l'apanage d'armateurs peu scrupuleux. Certains pays européens autorisent le recours à des personnels de bord réduits au strict minimum. A cet égard, il convient de citer les propos tenus devant la commission d'enquête par M. Jacques Loiseau, président de l'association française des capitaines de navires à propos des Danois et des Norvégiens qui, pour pouvoir conserver leurs nationaux à bord des navires, réduisent de façon drastique les effectifs des équipages : « *Ils ont des caboteurs de 110 mètres de long avec 5 personnes à bord ! Des navires de mer au long cours dont l'équipage est composé de 7 ou 10 personnes, le capitaine et son second étant les deux seuls officiers faisant le quart* ».

L'intérêt économique étant au cœur de la démarche d'entreprise, on comprend que certains poussent la logique à son extrême en choisissant le registre d'immatriculation de leur flotte sur des considérations étroitement liées aux droits fiscal et social applicables.

• La recherche d'économies salariales est également répandue. Elle explique que le personnel d'exécution provienne le plus souvent de pays en voie de développement et que le recrutement des cadres s'effectue sur une base mixte.

L'étude à laquelle il a déjà été fait référence⁽¹⁾ effectue une comparaison intéressante. En supposant un besoin de 25 navigants (4 officiers, 6 sous-officiers, 15 marins), elle conclut que le coût salarial s'élève à 93 709 dollars américains par mois si l'ensemble des

(1) ISEMAR, synthèse n°23 – février 2000.

marins recrutés sont de nationalité britannique, alors qu'il se monte à 33 512 dollars par mois si l'ensemble du personnel de bord embauché est de nationalité chinoise.

Même sans employer un équipage exclusivement composé de ressortissants d'un pays en voie de développement, l'économie réalisée par l'armateur est substantielle. Un raisonnement purement économique recommande donc de privilégier la solution à moindre coût, mais au prix de sérieux inconvénients en matière de niveau de formation des marins et de cohérence d'ensemble, donc de sécurité.

c) Les avantages comparatifs de l'exploitation des navires sous-normes : la prime à l'insécurité

Toutes les variables d'ajustement dont il a été question jusqu'à présent peuvent être utilisées par les armateurs dans le respect des règles internationales. Rien n'interdit en effet de mettre en œuvre un navire répondant aux standards *minima* des exigences de sécurité du transport maritime. Néanmoins, ces variables sont parfois utilisées au delà, de sorte que le bateau ne correspond plus aux normes de sécurité en vigueur.

Dans son étude sur les avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur publiée en 1996, l'OCDE a démontré que l'exploitation de navires sous-normes permettait à l'armateur de faire de substantielles économies. Pour cela, elle a fondé son analyse à partir de cinq niveaux de sécurité :

— le « plafond », qui représente le niveau maximum des dépenses pour la sécurité des navires ;

— la « bonne pratique », qui correspond à un niveau élevé de dépenses en faveur de la sûreté des navires ;

— la « pratique courante », qui constitue le niveau moyen des dépenses pour la qualité des navires.

— la « pratique standard », qui est le niveau minimal de dépenses nécessaires pour assurer la conformité du navire aux normes de sécurité ;

— le « plancher », qui permet seulement au navire de rester opérationnel.

Le diagramme suivant, extrait de l'étude de l'OCDE, met en exergue la différence entre les dépenses journalières engagées par un armateur exploitant un bateau selon les standards de sécurité les plus exigeants, et un armateur qui se contente de maintenir son bateau en conformité avec les prescriptions de sécurité minimales.

« NIVEAUX » DU COUT D'EXPLOITATION DES NAVIRES ET AVANTAGES FINANCIERS
(période de référence : fin 1994)

(vraquier de 30 000 tpl âgé de 20 ans) Dollar EU/jour	—	(navire-citerne transporteur de produits de 40 000 tpl construit dans les années 90) Dollar EU/jour
7 500	Plafond	9 500
4 500	Bonne pratique	4 850
3 750	Pratique courante	4 250
3 250	Standard	3 750
2 750	(1) Plancher	3 100

(1) Marge de l'exploitation sous normes dans les limites de laquelle l'armateur est en mesure d'exploiter un navire pour autant que le manquement ne soit pas décelé par l'instance de réglementation (Etats du pavillon et sociétés de classification agissant en leur nom, Etats du port, etc.).

Source : OCDE 1996.

L'élément le plus significatif de cette analyse réside dans la différence entre le niveau de la « pratique standard » et celui du « plancher ». L'OCDE relève en effet qu'« *il existe là une zone en grisé dans les limites de laquelle un armateur peut exploiter des navires sous-normes à la condition que cette exploitation sous-normes ne soit pas décelée par une ou plusieurs des instances de réglementation* »⁽¹⁾.

(1) OCDE, Avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur, Paris, 1996, p.12.

Et l'OCDE d'évaluer ainsi la marge d'exploitation sous-normes à 13 % du coût d'exploitation annuel des navires, sur la base de la pratique courante.

Certes, plusieurs facteurs peuvent infléchir ces résultats, parmi lesquels l'âge, le pavillon, le type de navire considéré, la nationalité, la composition de l'équipage et le marché sur lequel le navire est exploité. Il n'empêche que le résultat mis en exergue est significatif.

L'exploitation de navires sous-normes présente de sérieux avantages financiers pour les armateurs, lorsque le marché du transport maritime est en crise et que les taux de fret sont bas. Peu de chemin sépare le respect du strict minimum des normes de sécurité de l'inobservation des exigences élémentaires. Les armateurs dont l'assise financière est faible n'ont souvent d'autre choix que d'exploiter une flotte qu'ils ne sont plus en mesure d'entretenir lorsque le marché se dégrade. C'est alors que le navire tout juste aux normes devient à peine sous-normes.

Les risques liés à l'exploitation des bateaux sont donc au moins aussi importants que les autres sources de danger.

*

* *

Devant les risques multiples et persistants, faut-il envisager de renforcer les dispositifs normatifs existants ?

Le président de la Chambre syndicale des constructeurs de navires, M. Alain Grill, lors de son audition, a résumé un sentiment exprimé à de nombreuses reprises par les interlocuteurs de la commission d'enquête en ces termes : « *Je pense que, dans l'urgence dans laquelle nous nous trouvons, pour éviter que pareille catastrophe ne se reproduise, on ne peut pas faire tout en même temps ! On ne peut pas à la fois renforcer les normes et renforcer les contrôles ! Il faut commencer par ce qui est le plus urgent. Les normes étant certes perfectibles mais bien connues, le plus urgent est de renforcer les contrôles* ⁽¹⁾. ».

(1) Souligné par la commission.

DEUXIEME PARTIE : POUR UNE POLITIQUE DE PREVENTION RENFORCEE

Chacun s'accorde à reconnaître que la prévention des risques est plus aisée, moins coûteuse et moins traumatisante que la réparation des pollutions. Les conséquences du naufrage de l'*Erika* en apportent une preuve supplémentaire.

Néanmoins, si l'intérêt de la prévention est très généralement admis, les politiques menées en ce domaine ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions annoncées. L'ensemble des acteurs du monde maritime sont concernés par ce constat : les grands Etats du pavillon sont partagés entre, d'une part, leurs intérêts économiques et parfois leur manque de ressources financières, d'autre part, le souci de tenir un rang qui corresponde au volume du tonnage mondial qu'ils représentent ; les Etats du port ne disposent pas toujours des moyens de suivi et de contrôle en adéquation avec les besoins ; les sociétés de classification éprouvent des difficultés à résoudre le conflit d'intérêt inhérent à l'activité qu'elles exercent pour l'armateur et sur délégation de l'Etat du pavillon ; le rôle des assureurs dans la prévention des risques semble relativement limité ; enfin, les opérateurs du secteur se bornent trop souvent à constater un état de fait et à se renvoyer mutuellement les responsabilités.

Une politique de prévention comporte donc nécessairement de multiples aspects. Elle implique de meilleurs contrôles et des sanctions plus efficaces. Elle passe aussi par une mise en valeur des pavillons maîtrisant les savoir-faire et les compétences nécessaires. Elle suppose également que les intervenants du secteur du transport maritime aient désormais un intérêt financier important à l'éviction des navires sous-normes et à l'élimination des pratiques dangereuses pour l'environnement.

I.- DONNER LEUR PLEINE EFFICACITE AUX NORMES EXISTANTES

L'essentiel des problèmes constatés en matière de sécurité du transport maritime de produits polluants ou dangereux tient **non pas à l'insuffisance des règles, mais à leur insuffisante application**. L'efficacité des normes existantes dépend de deux facteurs : le degré de coopération des opérateurs du secteur à la réalisation de cet objectif ; la volonté politique de mettre des moyens financiers en rapport avec les besoins de suivi et de contrôle.

Incontestablement, l'application véritable des règles adoptées au niveau international constituerait déjà en soi un progrès important

en faveur de la sécurité du transport maritime. On ne peut envisager une politique de prévention renforcée qui ne cherche d'abord à rendre ces normes effectives. La première exigence est donc de disposer de moyens de contrôle fiables.

A.- DE NOMBREUX INTERVENANTS, MAIS DES RESULTATS SOUVENT PEU CONCLUANTS

L'application des nombreuses normes de sécurité édictées dans le domaine du transport maritime donne lieu à de multiples contrôles par différents intervenants : Etats du pavillon, Etats du port, voire Etats côtiers, sociétés de classification, assureurs, affréteurs ; chacun semble rivaliser de précautions.

Même si ces contrôles répondent à des préoccupations qui ne se recoupent pas forcément et peuvent donc concerner des aspects différents, il en ressort une impression d'empilement qui peut aussi être interprétée comme un constat de carence : manque de confiance en certains « contrôleurs », manque de circulation de l'information.

Et, malgré des redondances, dont se plaignent parfois les intéressés⁽¹⁾, des failles subsistent comme le montre l'analyse de certains événements de mer plus ou moins récents.

1.- Les Etats du pavillon

Aux termes de la convention de Genève de 1958 sur la haute mer et de la convention de 1982 sur le droit de la mer, « *les navires naviguent sous le pavillon d'un seul Etat et se trouvent soumis [...] à sa juridiction exclusive en haute mer* ». La loi du pavillon est l'expression de la souveraineté d'un Etat sur un navire. Pour autant, elle implique également des obligations. Or, là est le problème, car les Etats du pavillon ne sont pas toujours en mesure ou n'ont pas toujours la volonté d'assurer ces obligations.

(1) Ainsi, M. Fernand Bozzoni déplorait-il devant la commission d'enquête : « nous sommes perpétuellement en inspection ! Nos bateaux sont obligatoirement « vettés » par toutes les grandes compagnies pétrolières qui délivrent des certificats de vetting valables six mois – pour l'instant, car cela va changer. Comme il faut être certifié par une dizaine de compagnies, cela représente jusqu'à 24 inspections par an ! auxquelles il convient d'ajouter les inspections de classe, des assureurs, des inspecteurs de l'Etat du port et de ceux du pavillon ! ».

a) Des compétences étendues

Les conventions internationales de l'OMI et de l'OIT confient la responsabilité de leur mise en œuvre en premier lieu à l'Etat du pavillon, c'est-à-dire celui auprès duquel est immatriculé le navire.

Pour ce faire, les Etats peuvent choisir d'exercer leur contrôle directement ou de déléguer leurs fonctions (en totalité ou en partie) à des organismes qu'ils habilite à cet effet.

b) La pratique française

Le système français est certainement l'un de ceux qui laissent à l'administration maritime le plus de responsabilités, comme l'a souligné pour la commission d'enquête le directeur des Affaires maritimes et des gens de mer, M. Christian Serradji : « *Dans l'absolu, tout Etat du pavillon, peut effectivement, par le biais de ses inspecteurs, permettre à un bateau nouvellement construit ou réparé de naviguer après une inspection classique. Il peut aussi le faire par le biais d'une société de classification : c'est ce qui s'est passé avec l'Erika, dont le suivi était assuré par le RINA. Le système français repose sur quelque chose de différent : la société de classification intervient sur ce qu'elle est capable de faire et sur ce que l'administration française n'est pas en mesure de faire, c'est-à-dire le contrôle du franc-bord. Le Bureau Veritas s'occupe de ce type de contrôles et classe les navires selon les règles de classification. [...]*

En France, des commissions de sécurité locales et nationale permettent, avec des armateurs, des professionnels et le Bureau Veritas, d'avoir une réflexion collective sur ce qui est constaté par les inspections des uns et des autres. Ce n'est qu'après l'accord de la commission de sécurité que le bateau a le droit de sortir et de naviguer.

Le concept de collégialité est un élément important pour qu'il n'y ait pas de décision individuelle et cachée en matière d'autorisation de navigation. ».

Outre la visite de mise en service du navire (en neuvage ou à l'entrée en flotte pour un navire acquis à l'étranger) à laquelle fait allusion M. Serradji, il faut mentionner notamment les visites annuelles qui donnent lieu à l'établissement d'un rapport dont les prescriptions sont motivées et qui est notifié à l'armateur.

Pour un navire de plus de 24 mètres, la commission de visite annuelle est composée du chef du centre de sécurité des navires (CSN) ou de son délégué, d'un inspecteur pour le pont, d'un autre pour la machine, d'un inspecteur « radio », et du médecin des gens de mer.

Par ailleurs, les matériels destinés aux navires doivent être approuvés préalablement puis contrôlés lorsqu'ils sont mis à bord.

Jusqu'en 1998, l'approbation était prononcée par le ministre, après avis de la commission centrale de sécurité. Depuis lors, en application d'une directive européenne, l'approbation est déléguée : chaque Etat membre habilite à cet effet des organismes et reconnaît ceux habilités par les autres. En ce domaine, on est donc passé du contrôle direct de l'administration française sur les fabricants et leurs produits à un contrôle indirect : le contrôle des contrôleurs des fabricants.

Selon la documentation fournie à la commission d'enquête par le responsable du CSN du Havre, « *à raison des catégories, des types, des marques, etc. et du nombre de pays concernés, les références d'approbation se comptent par dizaines de milliers et nécessiteraient une tenue à jour permanente des listes, à l'échelle européenne.* ».

Quant à la certification ISM, elle est assurée par l'administration centrale pour ce qui concerne les armements maritimes et par les centres de sécurité pour les navires.

c) Quelques éléments de comparaison

La commission d'enquête a recueilli auprès d'un certain nombre de nos postes diplomatiques des éléments d'information sur l'organisation du contrôle au titre de l'Etat du pavillon dans quelques pays européens.

- Au Portugal, le contrôle est exercé par les inspecteurs de la direction de l'inspection des navires de l'Instituto marítimo portuario, en ce qui concerne les navires du registre national. Les expertises pour les émissions de certificats de construction et les lignes de charge sont déléguées aux sociétés de classification.

En ce qui concerne les navires du registre international de Madère (MAR), les inspections pour la certification sont déléguées aux sociétés de classification, les expertises pour l'émission des licences radio étant effectuées par la direction des navires.

- Les autorités espagnoles pratiquent pour chaque navire deux contrôles à sec par période de cinq ans et un contrôle en eau chaque année. Pour les navires de plus de trente ans, la périodicité des contrôles à sec est annuelle.

Les contrôles sont exercés par des inspecteurs spécialisés appartenant aux capitaineries, à raison d'environ trois agents compétents par capitainerie.

Les contrôles à sec et en eau réalisés à l'étranger peuvent être délégués. Actuellement, une seule société a été homologuée en 1999 pour ce type de délégation : *Lloyd's Register of Shipping*. Trois autres, dont le Bureau Veritas, sont en cours d'homologation. Dans le cadre des contrats de délégations, une évaluation annuelle de l'activité des sociétés délégataires devrait être prévue.

- Les contrôles des navires néerlandais sont exercés par la *Scheepvaartinspectie* (inspection maritime néerlandaise) une fois tous les cinq ans. Les autres contrôles sont exercés par les sociétés de classification reconnues et accréditées par la *Scheepvaartinspectie*. Sept sociétés de classification ont été choisies par la *Scheepvaartinspectie* : Bureau Veritas, *Class Nk*, *Det Norske Veritas*, *Germanischer Lloyd*, *Lloyd's Register of Shipping* et RINA.

Les contrôles de qualité sont exercés par l'agent-qualité de la *Scheepvaartinspectie*. Ils s'effectuent au moyen de comptes-rendus et d'audits.

- Au Danemark, un navire neuf est systématiquement soumis à une première inspection de l'Agence maritime danoise. Après sa mise en service, les contrôles sont délégués à des sociétés de classification, qui doivent obligatoirement disposer d'un agrément délivré par l'Agence. Six sociétés de classification ont été retenues (ABS, Bureau Veritas, DNV, GL, NKK, LR), et leur agrément est valable jusqu'à son retrait par l'Agence ; cependant, ce cas ne s'est jamais produit.

Les inspecteurs de l'Agence disposent également d'un pouvoir de contrôle sur l'action des sociétés de classification : l'autorité maritime et chacune de ces sociétés s'engagent contractuellement, en définissant les devoirs et droits de chacune des parties. Les inspecteurs de l'Agence peuvent en particulier effectuer des visites inopinées auprès des sociétés de classification, et le contrat leur octroie le dernier mot en cas de litige. Dans la pratique, cette fonction de supervision semble être régulièrement utilisée.

Deux fois par an, une assemblée générale réunit l'Agence et les six sociétés, pour dresser un bilan des activités semestrielles et évoquer les éventuels points de conflit.

- L'administration suédoise de la mer réalise toutes les enquêtes sur les navires battant pavillon suédois, sauf les enquêtes préalables à la délivrance de certificats de sécurité pour la construction des cargos, celles des certificats internationaux de ligne de transport en lourd, des certificats internationaux de prévention de pollution par le pétrole, de pollution par produits dangereux transportés en vrac, et celle des certificats de conformité pour le transport de produits chimiques en vrac. Ces enquêtes sont réalisées conformément à la directive 94/57/EC par des sociétés de classification qui ont conclu un accord avec l'administration de la mer. A titre d'illustration, cette dernière a conclu des accords avec l'*American Bureau of Shipping*, le Bureau Veritas, *Det Norske Veritas*, *Germanischer Lloyd* et *Lloyd's Register of Shipping*. Bien entendu, tous ces accords sont assortis d'une clause de compétence et la classification est vérifiée conformément à la directive 94/57/EC.

- Lors d'un voyage à Londres, la commission d'enquête a pu recueillir le point de vue de représentants du ministère britannique de l'Environnement, des transports et des régions :

M. John Mairs, chargé de la politique de sauvetage et des garde-côtes : « *S'agissant de la répartition du travail entre les sociétés de classification et nos experts, nous avons délégué environ 80 % de nos tâches aux premières. Quand nous pouvons leur déléguer certaines responsabilités, nous le faisons ! Mais nous avons pour principe de nous occuper toujours de tout ce qui relève de la sécurité fondamentale en ce qui concerne les navires de transport de marchandises et les navires à passagers. Nous vérifions également nous-mêmes la sécurité secondaire s'agissant, par exemple, du transport de matières dangereuses et du respect des cotes. En revanche, pour ce qui concerne la stabilité des navires, nous nous en remettons aux sociétés de classification.* » [...]

M. David Withe, chargé des normes techniques de construction des navires : « *Nous comprenons le travail des sociétés de classification et nous procédons à des audits régulièrement. Nous les inspectons, ainsi que leurs locaux. Nous montons à bord des navires et nous pouvons vérifier comment ces sociétés de classification fonctionnent et comment elles sont gérées. Nous exerçons donc un contrôle au niveau de la réglementation qui*

concerne les sociétés de classification et aussi au niveau du travail qu'elles accomplissent en notre nom. »

M. John Mairs : « [...] En cas de problèmes avec une société de classification, nous procédons à un audit spécial, un audit régulier ayant lieu tous les deux ans. [...]

Pour en revenir à votre interrogation, nous reconnaissons six sociétés de classification. Nous tenons largement compte des desiderata des propriétaires de navires. Nous estimons que la reconnaissance de six sociétés est suffisante, mais si un propriétaire de navire souhaitait que nous en reconnaissons une de plus, nous répondrions à son vœu. »

M. David Rowe, chef de la division pour la sécurité maritime : « [...] nous en avons retenu six : le Lloyd's Register Of Shipping, le Bureau Veritas, le Norske Veritas, le Germanischer Lloyd, l'American Bureau Of Shipping et le Registro Italiano Navale. ».

• Enfin, à l'occasion d'un déplacement à Malte, la commission d'enquête a rencontré M. Lino Vassalo, directeur exécutif de la *Malta Maritime Authority*, qui lui a apporté les précisions suivantes : « [...] Le navire doit être ensuite [après la classification] certifié conformément aux conventions. Cela se fait sous l'autorité de l'Etat du pavillon. C'est pareil partout. C'est le propriétaire qui finance, mais cela se fait par la société de classification, sous la responsabilité du pavillon, au profit de l'Etat. [...]

M. le Rapporteur : *Mais qui choisit la société de classification ? C'est vous ?*

M. Lino VASSALLO : *Non, c'est le propriétaire, sur la liste qui a été approuvée par nous. [...]*

M. le Rapporteur : *Supposons que je veuille construire un bateau. En tant que propriétaire, je le fais classier par RINA après sa construction. Je viens vous voir, espérant me faire enregistrer sous votre pavillon. Ma société de classification est RINA, je vous la propose donc pour certification ?*

M. Lino VASSALLO : *Oui.*

M. le Rapporteur : *Et vous l'acceptez ?*

M. Lino VASSALLO : Nous déléguons RINA. En fait, nous insistons pour que la classification et la certification du navire soient faites par la même société.

M. le Rapporteur : Pourquoi ?

M. Lino VASSALLO : Parce que celle-ci possède toutes les données sur le navire et sur sa construction. [...]

M. le Rapporteur : [...] que font vos quatre-vingt-treize inspecteurs ? [...]

M. Lino VASSALLO : [...] Quant à nos inspecteurs, [...] ils procèdent à l'inspection des bateaux de manière aléatoire après leur certification, durant la période qui s'écoule entre la certification et la reconfirmation, non seulement pour contrôler que la certification a été faite correctement, mais également pour confirmer que le navire répond toujours aux normes de certification. ».

On rappellera que les 93 agents dont la Malta maritime authority utilise les services ne sont pas des fonctionnaires, comme l'a souligné M. Lino Vassallo : « *Nous avons un nombre important de contrôleurs dans le monde entier. Ils ne sont pas directement employés par nous. ... Ces inspecteurs sont désignés par nous... Cependant, ils peuvent être amenés à faire des inspections pour d'autres pavillons* ». Le Directorate General of Consular and Maritime Affairs (SECNAVES), en charge de la gestion du registre maritime de Panama, recourt au même principe puisqu'il fait appel à 428 techniciens qui ne travaillent pas exclusivement pour lui. Enfin, le Libéria et les îles Marshall ont même confié ce soin à un organisme privé, le LISCR, qui emploie 165 inspecteurs.

On notera avec intérêt à cet égard que **la Commission européenne propose d'interdire aux sociétés de classification agréées de faire appel à des inspecteurs non exclusifs pour effectuer des tâches réglementaires.**

Au total, nombreux sont les Etats du pavillon qui délèguent leurs fonctions de certification sans que leur réputation en souffre. **On ne peut donc lier automatiquement délégation de certification et pavillon à risques. En revanche, il est clair que le contrôle de l'Etat sur la société délégataire est un enjeu important.**

A ce propos, M. Francis Vallat, président de l'Institut français de la mer, s'exprimait ainsi devant la commission d'enquête : « *Au niveau de l'OMI [...] il y a une forte responsabilité de nos pays. En effet, pourquoi acceptons-nous que des pays qui n'ont manifestement pas les moyens de respecter les conventions, les signent ? Est-ce les statuts de l'OMI qui l'imposent ? Je l'ignore mais vous n'entendez jamais aucune voix s'élever, ni de la Grande-Bretagne, ni de la France, ni de l'Allemagne, au moment où ces conventions sont signées ou quand vient le représentant de Malte ou, pire encore parce que ce n'est pas le pire, celui de Saint-Vincent-et-Grenadines ou de la Syrie, pour dire – pardonnez-moi ma grossièreté – qu'ils se foutent de notre gueule ! [...]* »

Les principales critiques qui peuvent être formulées, c'est que les pays sous-développés ne disposent pas de suffisamment de moyens tant au niveau qualitatif que quantitatif.

En même temps, comme ces pays existent et qu'ils nous « bouffent » notre pavillon, nos revenus et notre puissance maritime avec tout ce qu'elle représente sur le plan social, économique ou autre, la solution intelligente ne consisterait-elle pas à faire en sorte que des pays comme les nôtres éduquent ces pays sur ce point, dans un contexte naturellement soigneusement organisé et non paternaliste, en les incitant à se regrouper ? Forcément cette démarche les authentifierait et leur donnerait plus de crédit mais, aujourd'hui, alors qu'ils n'en ont aucun, ils forment pourtant l'essentiel de la flotte mondiale... Il vaut donc mieux qu'ils aient plus de crédibilité et qu'ils en fassent un peu moins, d'autant qu'il ne me semble pas que le coût de telles formations serait prohibitif : c'est une piste... ».

La commission d'enquête partage ce point de vue et estime qu'il convient de poursuivre et d'amplifier l'effort de coopération et de formation qui a été initié par les Affaires maritimes françaises dans le cadre de l'OMI pour aider ces Etats à mettre sur pied des administrations effectives et efficaces, même si l'on peut regretter que les crédits qui y sont consacrés (450 000 francs en 1996 et en 1997, 800 000 francs en 1998 et en 1999), soient aussi réduits.

De même, à l'occasion de la conclusion d'accords de coopération économique avec certains pays d'Afrique, des Caraïbes, du Maghreb et d'Amérique latine, il conviendrait de chercher à promouvoir financièrement la mise en place et la formation d'administrations maritimes capables d'assurer les

responsabilités de ces registres au titre de leur compétence d'Etats du pavillon.

M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer, faisait une suggestion voisine : « *Par exemple, je ne pourrai pas empêcher que Malte se serve de ses bateaux pour développer une activité source de richesses. Par contre, je peux peut-être lui imposer, puisqu'il n'y existe pas d'administration maritime complète, l'obligation d'un contrôle conjoint avec les services du pays européen de son choix dans l'exercice de ses compétences d'Etat du pavillon, la société de classification ne pouvant plus être délégataire de cette compétence.*

Si l'on pouvait mettre en place ce concept d'inspection conjointe, un petit pays comme Malte ou Chypre ne se sentirait pas placé en tutelle par les gros pays européens puisque ces derniers appliqueraient déjà des inspections conjointes de leurs services dans la pratique. C'est pour cela que je lie cette réponse au projet du centre de sécurité et de formation des inspecteurs aux standards STCW. Comme vous le voyez, j'essaie d'être cohérent dans ma réflexion. ».

Parallèlement, au moment où certains de ces Etats ont posé leur candidature à l'entrée dans l'Union européenne, il importe de leur rappeler sans ambiguïté quelles sont les obligations sur lesquelles ils s'engagent. Les propos très fermes qu'a tenus devant la commission d'enquête Mme Loyola de Palacio, vice-présidente de la Commission européenne, sont certes rassurants par certains côtés, mais montrent aussi les limites à nos possibilités d'action tout au moins dans ce cadre :

« M. le Président : Confirmez-vous que l'acquis européen en matière de sécurité maritime est valable pour les nouveaux entrants et pas uniquement pour Malte et Chypre ?

Mme Loyola de PALACIO : Pour la Roumanie, la Pologne, les Pays baltes, tout le monde. Il n'y a pas d'exception ⁽¹⁾.

M. le Président : Pour les pays qui sont déjà dans l'Union ?

(1) Souligné par la commission d'enquête.

Mme Loyola de PALACIO : Les pays de l'Union doivent appliquer les normes. En général, nous n'avons pas de problèmes avec les pays de l'Union. Ils peuvent avoir du capital ailleurs sous forme de « pavillons de complaisance ». Des Européens sont propriétaires de bateaux sous pavillons panaméen, libérien, singapourien, etc... Les bateaux qui battent pavillon de l'Union ne posent pas de problèmes. ».

2.- Les Etats du port

Devant le caractère aléatoire des contrôles effectués par les Etats du pavillon ou pour leur compte, les Etats côtiers les plus exposés ont cherché à lutter contre les navires sous-normes en exerçant une véritable police de la navigation maritime dans leurs ports. L'escale des navires est en effet le moment privilégié pour effectuer des visites d'inspection visant à prévenir les risques.

L'expérience montre que les contrôles par les Etats du port sont les plus efficaces, non pas en raison de leur technicité, mais plutôt à cause de leur caractère dissuasif à l'égard de l'exploitation de navires non conformes. On doit néanmoins reconnaître que ce mécanisme connaît des limites qui tiennent essentiellement à des considérations logistiques, financières et juridiques.

a) Les fondements juridiques du contrôle par les Etats du port

Le contrôle des navires par les Etats du port est aujourd'hui régi par la convention sur le droit de la mer et les conventions de l'OMI. Il s'est développé essentiellement dans un cadre régional.

• Le régime juridique du contrôle des Etats du port

Les navires de commerce étrangers sont soumis à la juridiction de tout Etat côtier lorsqu'ils se trouvent dans ses eaux intérieures, et à plus forte raison dans ses ports. L'intervention des Etats du port répond à deux exigences :

— protéger les citoyens et leur environnement contre les dangers induits par les navires sous-normes ;

— veiller à l'application des conventions internationales sur la sécurité et empêcher qu'un navire en mauvais état ne quitte le port dans lequel il se trouve immobilisé.

Dans la mesure où l'inspection et la détention des navires dans les ports affectent de manière sensible le commerce maritime et la liberté de la navigation, la convention sur le droit de la mer de 1982 (partie XII) a cherché à limiter l'étendue des pouvoirs des Etats du port à l'égard des navires étrangers et à fixer des procédures très précises pour l'exercice de ces droits.

Ainsi, l'inspection matérielle d'un navire doit être limitée à l'examen des certificats, registres ou autres documents dont le navire est tenu d'être muni. Une inspection plus poussée peut être diligentée dans trois cas de figure seulement : s'il y a de sérieuses raisons de penser que l'état du navire ne correspond pas aux mentions portées sur les documents ; si la teneur des documents ne suffit pas pour vérifier l'infraction présumée ; si le navire ne dispose pas des documents exigibles. Un bateau ne doit pas être retenu plus que nécessaire, de sorte que si des réparations sont préconisées, il peut être autorisé à repartir pour se rendre dans le chantier naval de son choix.

Seuls des fonctionnaires dûment autorisés par les Etats du port peuvent intervenir à bord des bateaux. Outre une bonne connaissance des normes internationales en vigueur, ils doivent maîtriser l'anglais, être titulaires d'un brevet de capitaine ou de chef mécanicien, avoir une expérience suffisante du service en mer ou être diplômés d'un établissement maritime, et avoir reçu une formation spécialisée pour ce type d'inspections.

On observera que la convention sur la prévention des pollutions marines, MARPOL, dispose que ses prescriptions sont opposables par les Etats du ports aux navires des Etats qui ne sont pas parties à la convention dans la mesure où cela s'avère nécessaire : dans le cas contraire, ces navires bénéficieraient de conditions plus favorables.

• L'organisation des contrôles par les Etats du port

Malgré une réglementation internationale homogène, les contrôles par les Etats du port ne s'exercent pas de façon uniforme dans le monde. Tout dépend des enjeux et des moyens affectés à ce type de surveillance.

En pratique, les contrôles des Etats du port s'exercent soit de manière unilatérale, par un seul Etat, soit sur une base multilatérale, par voie d'ententes conclues dans un cadre régional.

– *L’approche unilatérale des Etats-Unis*

Les Etats-Unis ont choisi d’effectuer les contrôles de l’Etat du port de manière individuelle en raison de leur configuration géographique particulière et de l’étendue de leurs côtes. Ces contrôles sont assurés par le corps des garde-côtes américains : les *US Coast Guards* (USCG).

Comme l’a exposé le capitaine des garde-côtes Thomas H. Gilmour à la délégation de la commission d’enquête qui s’est rendue à Washington, le programme américain de contrôle par l’Etat du port repose à la fois sur les normes internationales (SOLAS, MARPOL, STCW) et sur le titre 33 du code des régulations fédérales (*Code of Federal Regulations*).

Ce programme, initié en 1994, fonctionne à partir d’une base de données informatisée, le *port state information system*. Les informations disponibles sont classées en trois catégories : les caractéristiques du navire, le résumé des interventions des USCG, et la liste des certificats relatifs aux navires. Mise à jour chaque trimestre, cette base de données pourrait être reliée au système européen de centralisation des données disponibles, EQUASIS.

L’objectif prioritaire du programme américain de contrôle par l’Etat du port étant d’identifier et d’éliminer les navires sous-normes des eaux américaines, les garde-côtes ont mis au point une technique de ciblage des inspections sur les navires les plus dangereux (le *boarding priority matrix*). Figurent parmi les critères qui font l’objet d’une attention particulière : les propriétaires et opérateurs lorsque leurs navires ont fait l’objet de deux détentions ou plus au cours des douze derniers mois ; le ratio de détention des pavillons lorsqu’il excède la moyenne ; les sociétés de classification lorsqu’elles classent au moins dix navires entrant dans les ports américains et que le taux de détention des bateaux dont elles ont la responsabilité est supérieur à la moyenne. La nature de la cargaison est également un élément pris en considération.

Les navires étant obligés de signaler leur arrivée 24 heures avant leur entrée dans les eaux territoriales, les garde-côtes peuvent ainsi effectuer des contrôles de certificats à bord 3 milles avant le littoral, ce qui leur permet de refuser éventuellement l’accès des bateaux aux ports américains. Ils sont également en mesure de réaliser des visites à quai, les aspects plus techniques des navires pouvant alors être examinés.

La publicité des résultats des contrôles par les USCG (disponibles sur Internet depuis 1996) constitue l'aboutissement du programme. En mettant à l'index les Etats du pavillon, les armateurs et les sociétés de classification qui font l'objet de contrôles prioritaires, ce système incite ces trois catégories d'acteurs à être plus rigoureux en matière de sécurité. En effet, d'après les documents fournis par le capitaine Thomas H. Gilmour à la commission d'enquête, « *le nombre de compagnies répertoriées sur [la] liste des opérateurs et propriétaires visés en priorité [par les Coast Guards] a diminué de façon constante* ».

Toutefois, malgré son évidente efficacité (le nombre de navires détenus est passé de 513 en 1995 à 257 en 1999), le programme américain de contrôle par l'Etat du port n'est pas transposable, des pays plus petits ne pouvant exercer des contrôles efficaces qu'en coopération à un niveau régional.

– L'approche régionale du Mémorandum de Paris

Le Mémorandum d'entente de Paris a été signé le 26 janvier 1982, sur une initiative française consécutive aux naufrages de l'*Amoco-Cadiz* et du *Tanio*. Cet accord organise une collaboration régionale pour contrôler de façon harmonisée les navires étrangers dans les ports des Etats signataires, tout en évitant les détournements de trafic et les distorsions de concurrence.

A ce jour, le Mémorandum d'entente de Paris regroupe dix-neuf Etats : les treize membres de l'Union européenne qui disposent d'un littoral, la Croatie, la Norvège, la Pologne, la Fédération de Russie, le Canada et l'Islande.

Aux termes de cet accord, chacune des parties s'engage à inspecter, chaque année, au moins 25 % des navires étrangers faisant escale dans ses ports. Les résultats de ces inspections sont accessibles à l'ensemble des autres parties grâce à une banque de données commune, dénommée SIRENAC, qui est gérée par l'administration française des Affaires maritimes depuis 1983.

Les 17 000 inspections réalisées en 1998 ont donné lieu à 1 600 retenues de navires ⁽¹⁾.

(1) Rapport annuel du Mémorandum de Paris pour 1998.

La visite des inspecteurs du Mémorandum de Paris commence par l'examen des certificats. Elle peut être approfondie en cas de déficiences constatées. Les gaziers, les chimiquiers de plus de 10 ans, les vraquiers de plus de 12 ans, et les pétroliers de plus de 20 ans font l'objet d'une attention plus particulière.

En ce qui concerne les seuls Etats membres de l'Union européenne, la directive 95/21 du 19 juin 1995 a accru la sévérité des procédures, en y associant les pilotes qui ont désormais un devoir d'information des autorités maritimes au sujet des anomalies qu'ils relèvent et en exigeant la publication trimestrielle d'informations relatives à la liste des navires immobilisés. **On observe néanmoins que cette publicité est beaucoup plus restreinte que celle des USCG, puisqu'elle ne concerne pas les ratios de détentions de navires en fonction des sociétés chargées de leur classification. La commission d'enquête estime indispensable de s'inspirer en la matière des solutions retenues par les garde-côtes américains et le Mémorandum de Tokyo.**

– La généralisation des approches régionales

Outre, le Mémorandum de Paris, il existe actuellement d'autres accords régionaux en vigueur, parmi lesquels le Mémorandum d'entente de Tokyo, l'accord latino-américain ou accord de Viña del Mar, l'accord des Caraïbes et celui de la Méditerranée sont les plus importants.

- **Le Mémorandum de Tokyo** a été signé le 3 décembre 1993. Il regroupe une quinzaine d'Etats d'Asie et du Pacifique. Il fonctionne selon le même principe que celui de Paris, à deux exceptions près : **l'objectif d'inspection des navires étrangers s'élève à 50 % des bateaux entrant dans les ports ; un ratio de détention des navires en fonction des sociétés de classification est publié.** En 1995, 8 834 inspections ont été réalisées. En 1998, les inspecteurs de la zone ont effectué 14 545 visites ⁽¹⁾.

- L'accord latino-américain sur le contrôle des navires par les Etats du port a été adopté, le 5 novembre 1992, par les autorités maritimes de dix pays d'Amérique du sud. Ces objectifs sont plus modestes que ceux des Mémorandums de Paris et Tokyo, puisqu'il engage les signataires à inspecter 15 % des navires étrangers faisant

(1) Rapport annuel du Mémorandum de Tokyo pour 1998.

escale dans leurs ports. De même, la portée de cet accord est réduite puisque la convention 147 de l'OIT n'entre pas dans son champ d'application.

- L'accord de La Barbade sur le contrôle par les Etats du port des Caraïbes a été signé par neuf pays de la région, le 9 février 1996. Ce Mémoire a été signé la même année par le Haut commissaire britannique au nom des cinq dépendances du Royaume-Uni dans la zone. Cet accord présente une particularité intéressante par rapport aux autres, puisque ses signataires s'engagent à faire respecter un code pour la sécurité des navires de charge de petite taille effectuant des opérations de cabotage dans la zone.

- Le Mémoire de la Méditerranée, signé le 11 juillet 1997 à Malte, regroupe huit pays du Maghreb et du Moyen Orient. Comme l'accord de Viña del Mar, il prévoit l'obligation de contrôle de 15 % des navires étrangers fréquentant les ports de chaque pays signataire. Bénéficiant de l'appui financier de l'Union européenne, il est vraiment opérationnel depuis cette année.

Le développement de ce type d'accords régionaux montre l'intérêt de contrôles exercés en commun. Il se heurte néanmoins à certaines limites inhérentes aux ressources qui y sont consacrées par les Etats, ainsi qu'à l'hétérogénéité des pratiques d'inspections (due notamment à la diversité des formations des inspecteurs). **Il n'empêche qu'une organisation des contrôles à l'échelle régionale est souvent porteuse d'un effet dissuasif à l'égard des navires sous-normes, ce qui lui confère un intérêt certain.**

b) Des contrôles insuffisants ou trop théoriques

La problématique des contrôles par les Etats du port tient en une équation difficile à résoudre : les inspecteurs des Etats du port doivent effectuer des contrôles qui devraient théoriquement être exercés par d'autres intervenants (les Etats du pavillon, voire les sociétés de classification) et pour lesquels bien souvent ils ne sont ni suffisamment nombreux, ni suffisamment formés. Faute de temps et faute de moyens adéquats, certains navires sous-normes ou potentiellement dangereux passent à travers les mailles du filet.

L'exemple français constitue une bonne illustration des difficultés rencontrées.

• *Une charge trop lourde au regard des effectifs actuels*

Les inspecteurs français chargés d'effectuer les contrôles au titre de l'Etat du port dans le cadre de la directive européenne 95/21 et du Mémorandum de Paris sont répartis dans les 15 centres de sécurité des navires (CSN)⁽¹⁾. Ces inspecteurs étaient au nombre de 54 en 1999. La même année, ils ont assuré environ 920 visites de bateaux étrangers en escale dans nos ports, soit un ratio inférieur de plus de dix points aux 25 % prévus par le Mémorandum de Paris.

Il faut garder à l'esprit que ces personnels assument le contrôle de la conformité des navires français aux normes de sécurité en vigueur en plus des visites de navires étrangers faisant escale dans les ports nationaux. Autant dire que leur charge de travail est considérable.

Le président de la commission d'enquête et le rapporteur ont pu en mesurer toute la difficulté lors de leur déplacement au port du Havre : ils ont en effet visité le pétrolier *M/T Evita* en compagnie de l'inspecteur du CSN, ce qui leur a permis de mesurer la difficulté pour un homme seul d'apprécier l'état de structures aussi imposantes que des ballasts d'une capacité de 52 204,4 mètres cubes. Par manque de temps, l'inspecteur est obligé de cibler son contrôle. Il privilégie alors le plus souvent la vérification des certificats du bateau.

L'attention de la commission a été attirée sur l'effectif du CSN du Havre, actuellement limité à un inspecteur et à un chef mécanicien (en comparaison, les effectifs du CSN de Marseille s'élèvent à 11 personnes), alors que le chef du centre estime qu'il faudrait huit fonctionnaires pour lui permettre d'effectuer un nombre de visites en conformité avec le ratio prévu par le Mémorandum de Paris. En effet, comme l'a argumenté M. Jean-Paul Guénolé, chef du CSN du Havre : « *Si vous voulez faire du contrôle sur les navires étrangers, que vous voulez faire un exercice d'incendie, d'avarie de barre ou autre..., donc, si vous voulez un contrôle à caractère opérationnel, il vous faut un inspecteur à tel point du contrôle et un autre pour suivre les gens à bord. Il n'en faut donc pas un, mais deux* ».

(1) Ces centres de sécurité des navires ont leurs sièges respectifs à Dunkerque, Boulogne, Le Havre, Rouen, Caen, Saint Malo, Brest, Concarneau, Lorient, Saint Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Sète, Marseille et Fort de France. A Saint Denis de la Réunion, Saint Pierre et Miquelon, Nouméa et Papeete, les services des Affaires maritimes exercent les prérogatives des CSN.

Disposant de plusieurs heures seulement, alors qu'il faudrait plusieurs jours pour examiner de fond en comble un pétrolier, ces fonctionnaires n'ont d'autre choix que de réaliser un contrôle partiel, quand ils peuvent contrôler les navires.

M. Christian Serradji, directeur des affaires maritimes et des gens de mer, a expliqué à la commission d'enquête que l'*Erika* n'avait pas été inspecté à Dunkerque parce que ses propres recommandations, dictées par des contraintes d'effectifs, avaient incité les inspecteurs du CSN à orienter leurs priorités sur d'autres navires : *« J'ai donné comme consigne à mes inspecteurs de sécurité – lourde responsabilité que j'accepte volontiers – que, s'ils n'avaient pas les moyens et le temps nécessaires pour faire une inspection sérieuse, ils ne la fassent pas. C'est ce qui s'est passé à Dunkerque »*.

Pour sa part, M. Germain Verlet, administrateur principal des affaires maritimes, responsable du centre de sécurité de la navigation à la direction régionale des affaires maritimes de Marseille, tenait des propos très parallèles : *« En fait, nous travaillons en plusieurs temps : nous notons les bateaux entrant dans le port, nous interrogeons la base de données du port autonome et, ensuite, nous regardons les précédents. Si ces bateaux ont des déficiences graves, nous les mettons en priorité absolue ; si ce sont des déficiences mineures, nous les visitons si nous en avons le temps »*, tout en reconnaissant que *« certains jours, nous aurions des disponibilités pour faire des visites et nous ne trouvons pas de bateaux, tous ceux présents dans le port nous étant connus. C'est une spécificité de Marseille par rapport à des ports comme Le Havre où les bateaux ne sont pas réguliers comme ici »*.

La commission se félicite des créations de postes annoncées à l'issue des derniers comités interministériels de la mer des 28 février et 27 juin 2000.

En effet, les mesures préconisées par la Commission européenne dans sa proposition de directive visant à renforcer le contrôle par l'Etat du port ne pourront être véritablement appliquées (notamment l'obligation d'inspection des navires présentant un risque élevé pour la sécurité maritime) que si l'effectif des inspecteurs est suffisant et... suffisamment formé, comme on le verra plus loin.

• *Le traitement des infractions constatées*

La convention du droit de la mer oblige les Etats du port à suspendre toutes poursuites contre un navire ou son armateur lorsque l'Etat du pavillon a lui même engagé une action pour la même infraction. Deux exceptions sont néanmoins prévues : en cas de dommages graves de pollution et lorsque l'Etat du pavillon a manqué à plusieurs reprises à son devoir d'assurer l'application effective des règles et des normes internationales en vigueur à la suite d'infractions commises par ses navires.

Les Etats du port ne peuvent plus engager de poursuites après un délai de trois ans. Par ailleurs, seules des peines pécuniaires peuvent être infligées par les juridictions.

Les sanctions judiciaires aux infractions constatées par les Etats du port sont plutôt faibles. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que ces derniers choisissent rarement d'ester en justice. La répression du non respect des règles internationales par les navires étrangers faisant escale dans les ports se limite à l'immobilisation des bateaux contrevenants à quai. La sanction est ainsi commerciale, l'impossibilité d'exploiter le navire et le paiement de frais portuaires supplémentaires pouvant dissuader l'exploitant-armateur de recourir à des navires sous-normes.

La pénalisation commerciale des opérateurs maritimes n'est pas pour autant toujours efficace. En effet, la détention d'un navire est limitée par l'obligation de mainlevée après l'accomplissement des formalités raisonnables, telles que le dépôt d'une caution ou d'une garantie financière. **De surcroît, lorsqu'il nécessite des réparations, le navire ne peut être empêché de partir à condition qu'il se rende au chantier approprié de réparation, condition qu'il est très difficile de rendre effective une fois que le bateau a atteint les eaux internationales. Rien n'interdit en effet à l'exploitant de revendre par la suite son navire, lequel pourra alors être exploité sous un autre nom, dans des régions maritimes moins rigoureuses, tout en présentant un fort degré de danger.**

La détention n'est pas non plus nécessairement pénalisante pour l'exploitant-armateur. En effet, lorsque le navire retenu est dans un tel état qu'il ne vaut même plus le coût de ses réparations, il arrive que son propriétaire décide tout simplement de l'abandonner dans le port. A charge alors pour l'Etat du port de s'en débarrasser et de veiller au rapatriement de l'équipage. Les exemples ne manquent pas,

et l'on se contentera de mentionner les cas du *Junior M* et du *Victor*, tous deux actuellement immobilisés à quai à Brest et en attente d'être coulés au large parce que le coût de leur mise à la ferraille est trop élevé.

Certes, l'essentiel du traitement des infractions constatées par les procès-verbaux des inspecteurs des CSN concerne des manquements mineurs, rapidement corrigés. Pour autant, les cas dans lesquels les sanctions ne semblent pas efficaces renvoient aux situations les plus dangereuses pour les personnes, les biens et l'environnement.

c) Le problème du dégazage / déballastage

Si les grandes pollutions résultant du naufrage ou de l'échouement de pétroliers focalisent l'attention des médias et de l'opinion publique, l'essentiel des pollutions d'origine maritime par hydrocarbures découlent sans doute de ce qu'il est convenu d'appeler le dégazage. Ces rejets en mer, extrêmement fréquents, sont la source de pollutions certes diffuses, mais qui n'en sont pas moins particulièrement nocives pour l'environnement, du fait même de leur accumulation.

Ainsi, lors de son audition à Bruxelles, M. Alessandro Barisich, responsable pour la protection civile à la DG Environnement a fait état de 600 000 tonnes d'hydrocarbures déversées en Méditerranée du simple fait des dégazages, tout en jugeant ces estimations approximatives. **Il n'en reste pas moins que ce type de pollution représente plusieurs dizaines de fois la pollution générée par le naufrage de l'*Erika*. Ces agissements sont donc absolument inacceptables et doivent être traités avec une rigueur sans faille.**

Les dégazages recouvrent en fait deux types de rejets en mer, ceux provenant des machines et ceux provenant des espaces à cargaison. Ces rejets sont soumis à une réglementation déjà très stricte, qui trouve sa source principale dans la convention de Londres du 2 novembre 1973, modifiée par le protocole de 1978, dite MARPOL 73-78.

Sur le plan interne, la répression des infractions à cette convention est prévue par la loi du 5 juillet 1983 (n° 83-583) réprimant la pollution par les navires. Toutefois, malgré la sévérité des dispositions en vigueur, les dégazages restent beaucoup trop nombreux et le sentiment d'impunité acquis par leurs auteurs est de moins en moins supportable.

• *Un dispositif répressif complexe*

⇒ *Les rejets interdits*

Les principes d'interdiction de rejets en mer d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures sont définis dans l'annexe I de la convention MARPOL. Il convient de distinguer entre les rejets provenant des machines (*sludges*) et ceux en provenance des espaces à cargaison (*slops*).

Pour les *sludges*, et s'agissant des navires citernes de toutes tailles et des autres navires d'une jauge brute supérieure ou égale à 400 tonneaux, le principe est celui de l'interdiction de déversement sauf si les conditions suivantes sont réunies :

- le navire fait route ;
- la teneur en hydrocarbures du rejet ne dépasse pas 15 parts par million (ppm);
- le navire utilise un système de filtrage des hydrocarbures muni d'un dispositif d'arrêt garantissant que le rejet est automatiquement interrompu lorsque la teneur en hydrocarbure de l'effluent dépasse le seuil précité ;
- les eaux de cale ne sont pas mélangées avec des résidus de la cargaison d'hydrocarbures ou de la chambre des pompes (pour les pétroliers).

Pour les rejets en provenance des espaces à cargaison et salle des pompes des navires citernes (*slops*) de toutes tailles, il convient de distinguer le lieu du rejet.

Si le navire se trouve dans une zone spéciale ⁽¹⁾ ou à moins de 50 milles de la côte, tout rejet est interdit, sauf si le navire dispose d'un système de ballasts séparés.

(1) La convention MARPOL 73/78 définit, dans ses annexes I, II et V, certaines zones maritimes comme zones spéciales selon le type de pollution visé par chaque annexe. Il s'agit d'une zone maritime qui, pour des raisons techniques reconnues touchant sa situation océanographique et écologique ainsi que du fait du caractère particulier de son trafic, appelle l'adoption de méthodes obligatoires

En dehors d'une zone spéciale et à plus de 50 milles marins de la côte la plus proche, les rejets sont aussi interdits en principe, mais la règle est quand même sensiblement assouplie. Outre la possibilité de rejet des eaux provenant de ballasts séparés, le déversement est permis dès lors que le pétrolier fait route, que le taux de rejet instantané des hydrocarbures ne dépasse pas trente litres par mille marin et que la quantité totale d'hydrocarbure rejetée ne dépasse pas :

- pour les pétroliers existants, 1/15 000^{ème} de la quantité totale de la cargaison ;
- pour les pétroliers neufs ⁽¹⁾, 1/30 000^{ème} de la quantité totale de la cargaison.

Concrètement, quel que soit le navire considéré, aucun rejet provenant des cales des machines et dont la teneur est inférieure ou égale à 15 ppm n'a jamais été détecté visuellement. Le seuil de détectabilité se situe entre 50 et 100 ppm. Ainsi, comme le rappelle l'instruction du Premier ministre relative à la recherche et à la prévention de la pollution en mer par les navires, datée du 6 septembre 1990 et citant la convention MARPOL « *il y a présomption d'infraction lorsque des traces visibles d'hydrocarbure à proximité immédiate d'un navire ou de son sillage sont découvertes* ».

La complexité de ces normes ne doit toutefois pas conduire à croire qu'elles rendent plus délicate la constatation des infractions. Dès que les rejets sont visibles à l'œil nu, il y a présomption de rejet interdit.

⇒ *La localisation des rejets et la procédure de poursuite*

En cas d'infraction à la législation sur les déversements en mer d'hydrocarbures, le lieu du rejet est déterminant s'agissant de l'effectivité de la poursuite.

En effet, les rejets réalisés dans les eaux internationales ne sont que rarement poursuivis. Si les bateaux français sont soumis en

particulières pour prévenir la pollution et comprend donc des restrictions plus sévères concernant le rejet de substances polluantes.

(1) Au sens de la convention MARPOL, il s'agit d'un navire dont le contrat de construction date d'après le 31 décembre 1975 ou dont la livraison s'est effectuée après le 31 décembre 1979.

tous lieux à la répression des tribunaux français, il n'en est pas de même pour les navires étrangers.

Les infractions commises en haute mer par ces derniers sont sanctionnées par l'Etat du pavillon : les informations ou preuves relatives à l'infraction qui auront été réunies sont normalement transmises par la voie diplomatique à l'Etat du pavillon, qui peut engager des poursuites conformément à sa législation.

Dans la pratique, au mieux ces moyens sont peu efficaces du fait de la lourdeur même des formalités de transmission internationale des procédures pénales. Au pire, et malheureusement fréquemment, elles se heurtent à l'indifférence pure et simple des pavillons de complaisance.

Les dispositions répressives de la loi de 1983 ne s'appliquent donc que dans la zone économique exclusive et dans les eaux territoriales.

Le tribunal compétent est soit celui du lieu de l'infraction, soit celui dans le ressort duquel le navire est attaché en douanes ou immatriculé, s'il est français, soit celui dans le ressort duquel peut être trouvé le bâtiment s'il est étranger.

Lorsque l'infraction est commise par un navire étranger dans la zone économique, le tribunal de grande instance de Paris est compétent.

Les procès-verbaux d'infractions commises par les navires étrangers en haute mer sont adressés directement au CROSS, qui les transmet au Secrétariat général de la mer, à charge pour lui de les envoyer à l'Etat du pavillon par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères.

Le préfet maritime est systématiquement informé de toutes les infractions relevées dans sa zone de compétence.

Les CROSS sont chargés de coordonner, en liaison avec le procureur de la République responsable de la direction de l'enquête, les interventions visant à faciliter la constatation et le recueil d'informations en vue de la répression des infractions relatives aux rejets d'hydrocarbures ou de substances nocives. À cette fin, ils doivent centraliser toutes informations relatives aux pollutions provoquées par les navires.

Comme l'indique l'instruction du Premier ministre de 1990 précitée, lorsque l'infraction aura été commise par un navire étranger dans les eaux territoriales, ou en tous lieux par un navire français, le CROSS pourra, sur instruction du préfet maritime ou du commandant de zone maritime outre-mer et en liaison avec le procureur de la République, faire procéder à l'inspection en mer du navire suspect (examen des documents de bord, prélèvement dans les soutes, etc.) et, si les circonstances le justifient, à son déroutement vers un port français afin de permettre au procureur de la République de prononcer, le cas échéant, l'immobilisation du navire ; lorsque l'infraction aura été commise par un navire étranger dans la zone économique, l'inspection en mer du navire ne pourra être effectuée qu'avec l'accord du capitaine.

Toutefois, dans la pratique, ces inspections et déroutements demeurent exceptionnels, car les règles de preuve sont assez souples.

L'OMI a en effet adopté le 17 novembre 1983 une recommandation détaillant les preuves admissibles pour la poursuite des infractions aux dispositions de la convention MARPOL.

Parmi celles-ci figurent la simple observation visuelle effectuée par des agents assermentés, les photographies, la téléobservation et les échantillons prélevés sur la nappe.

Généralement, la pollution est détectée grâce à des observations visuelles aériennes effectuées soit par la douane, soit par la Marine nationale. La liste des preuves exigées étant large, le juge peut fonder sa conviction sur un faisceau d'indices et la jurisprudence a eu tendance à s'assouplir.

Alors que l'absence d'analyses conduisait le plus souvent à une relaxe, depuis 1996, l'exigence d'un prélèvement n'est plus systématiquement requise. Des photographies réalisées avec soin par des agents assermentés d'un navire suivi d'une irisation suffisent généralement pour prouver le flagrant délit, ainsi que l'ont indiqué à la commission d'enquête les agents des douanes chargés de la détection des pollutions marines, rencontrés à Hyères.

Il demeure que si l'auteur de la pollution n'est pas immédiatement identifié, ce qui est le cas le plus fréquent, ou si la pollution a lieu dans une zone de très fort trafic, comme dans les rails par exemple, la preuve est plus difficile à rapporter et dépend alors

étroitement des comparaisons des analyses du produit déversé et du produit transporté.

⇒ *Peines encourues, peines prononcées*

Les peines encourues par les pollueurs ne sont pas négligeables.

En effet, l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 1983 prévoit qu'est passible d'une amende de 100 000 francs à un million de francs et de trois mois à deux ans d'emprisonnement, tout capitaine de navire français coupable d'un déversement interdit, s'il s'agit d'un navire-citerne de plus de 150 tonnes ou d'un autre navire de plus de 500 tonnes. En cas de récidive, les peines prévues peuvent être doublées.

À l'exception des peines de prison, ces dispositions s'appliquent dans la zone économique exclusive et dans les eaux territoriales aux navires étrangers, même immatriculés dans un Etat non signataire de la convention MARPOL.

Le capitaine n'est d'ailleurs pas le seul à pouvoir faire l'objet d'une sanction pénale. Dans le cas où le propriétaire ou l'exploitant du navire a donné l'ordre de commettre l'infraction, il encourt les mêmes peines que le capitaine.

Par ailleurs, en cas d'imprudence, négligence ou inobservation des lois et règlements ayant pour conséquence un déversement en mer, les peines prévues sont applicables au capitaine mais aussi « *soit au propriétaire, soit à l'exploitant ou à leur représentant légal ou dirigeant de fait s'il s'agit d'une personne morale, soit à toute autre personne que le capitaine ou le responsable à bord exerçant, en droit ou en fait, un pouvoir de contrôle ou de direction dans la gestion ou la marche du navire ou de la plate-forme, lorsque ce propriétaire, cet exploitant ou cette personne aura été à l'origine d'une pollution [...]* » (article 8 de la loi de 1983 précitée).

Malheureusement, la preuve de ces agissements du donneur d'ordre apparaît particulièrement difficile à produire.

Dans les cas où les poursuites aboutissent, les peines prononcées dont la commission a eu connaissance ne sont pas très sévères : 250 000 francs d'amende (CA de Rennes, 19 septembre 1996) ; 300 000 francs (TGI de Paris, 16 février 1998) ; 150 000 francs d'amende (TGI de Paris, 16 juin 1999).

La prison semble exceptionnelle, même avec sursis. Il conviendrait sans doute que les juridictions utilisent mieux l'arsenal répressif dont elles disposent d'ores et déjà.

Notre collègue Gilbert Le Bris a déposé une proposition de loi visant à modifier la loi de 1983, afin notamment d'augmenter significativement les peines encourues, en les portant à trois millions de francs et à quatre ans d'emprisonnement pour un capitaine de navire français, tout en relevant les peines encourues par les capitaines étrangers. Ce texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 13 juin dernier ⁽¹⁾.

Il s'agit d'une initiative particulièrement intéressante car elle souligne la gravité de ces infractions et la réprobation qu'elles entraînent.

Toutefois, en matière pénale, la dissuasion repose moins sur la sévérité théorique de la peine que sur la probabilité d'être condamné. Or, de ce point de vue, le bilan répressif est extrêmement limité.

• *Un bilan répressif des plus décevants*

Dans un article récent, un auteur a pu parler des « *limites de la politique répressive* » ⁽²⁾. Si l'on considère le bilan des poursuites diligentées par rapport aux pollutions détectées, tel que figurant dans le tableau suivant, il est possible de juger qu'il s'agit là malheureusement d'une litote.

(1) T.A. n° 537 et rapport A.N. n° 2445 de M. Gilbert Le Bris.

(2) Guillaume Brajeux, La pollution marine intentionnelle : les limites de la politique répressive, Journal de la marine marchande, n° 576, 31 mars 2000.

BILAN DE LA SURVEILLANCE DES POLLUTIONS MARINES

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre total de pollutions signalées aux CROSS	178	117	112	163	258	237	228	286	318	308
Nombre de pollutions de sillages (rejets volontaires)	112	93	81	104	117	128	171	196	251	239
Nombre de navires identifiés dans le cadre des pollutions de sillages	32	40	24	45	23	19	28	39	52	30
Nombre de procédures judiciaires transmises au parquet	19	23	16	37	17	19	21	40	37	27

Source : Ministère de l'Équipement, des transports et du logement.

Ces pollutions volontaires sont très inégalement réparties selon les façades maritimes.

En effet, le CROSS de La Garde, qui couvre la façade méditerranéenne, a relevé 184 pollutions volontaires en 1999, soit 77 % du total des infractions constatées en France métropolitaine.

Seules 8 d'entre elles ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure judiciaire par le parquet mais un seul de ces cas relevait des juridictions françaises. L'absence de zone économique exclusive en Méditerranée a donc pour conséquence de faire de cette mer, pourtant très fragile, un paradis pour les armateurs et capitaines sans scrupules.

• Or, les statistiques fournies proviennent des administrations centrales et il est apparu à la commission, lors de ses rencontres avec les personnels des CROSS et des douanes, que l'information sur les suites réservées aux infractions verbalisées ne leur étaient malheureusement pas toujours transmises. **Il conviendrait que ces informations « redescendent », afin de ne pas donner à ces agents l'impression que leur travail est vain.**

Cette faiblesse de la répression contribue à décrédibiliser le dispositif répressif existant. Un regroupement des jugements prononcés dans un document assorti d'une large publicité contribuerait à responsabiliser davantage armateurs et capitaines, nul ne désirant figurer ainsi au pilori. **La commission souhaite donc que le gouvernement dépose chaque année auprès du Parlement un rapport récapitulatif des efforts consentis en matière de lutte contre le dégazage et les condamnations définitives prononcées par les tribunaux sur le fondement de la loi de 1983.**

La persistance de comportements pollueurs que l'on peut qualifier de criminels est généralement attribuée à l'insuffisance des sanctions encourues par rapport au coût d'une vidange dans les installations prévues à cet effet dans les ports.

Le problème n'est sans doute pas si simple. Ainsi, lors de son déplacement au port de Marseille, la commission a pu constater que le prix facturé pour ces opérations était particulièrement bas pour les hydrocarbures, avec 94 centimes par tonne déversée dans les installations de déballastage.

Selon les informations fournies par le ministère de l'Équipement, des transports et du logement, les critères de facturation

pour les navires opérant un déballastage varient selon les sociétés. Ainsi, à Bordeaux le prestataire facture au volume, à Rouen au tonnage et au Havre, il applique un forfait pour le branchement et une taxe minimum de perception, pour trois heures de pompage.

Un navire qui déballaste en moyenne 200 m³ aura à acquitter selon le port une facture variant de 2 000 F à 12 000 F H.T.

À titre d'exemple au Havre, le forfait est de 3 244 F H.T. pour le branchement et le minimum de perception est de 10 866 F pour trois heures d'utilisation. Ce coût est majoré les week-end et jours fériés de près de 30 %.

Quoiqu'il en soit, ces montants sont bien inférieurs aux amendes prévues par la loi de 1983 et aux amendes effectivement prononcées. Toutefois, ces coûts ne concernent que les prix facturés et n'intègrent pas le coût découlant de l'immobilisation du navire en termes de pertes d'exploitation pour l'armateur.

Malgré cela, il semble que les installations existantes ne soient pas utilisées au maximum de leurs possibilités.

Il est vrai que, selon les informations fournies par le ministère de l'Équipement, des transports et du logement, le taux d'utilisation des installations disponibles en France est seulement connu pour l'installation publique qui est celle du port autonome de Marseille. Celui-ci dispose de bacs de réception des produits polluants dans les ports pétroliers de Fos et de Lavéra d'une capacité de 30 000 m³ chacune. Ces installations ont permis, en 1999 de traiter 450 000 tonnes d'eaux mazouteuses correspondant au déballastage de 450 navires. La capacité de traitement est utilisée aux deux tiers.

Dans les autres ports français, les installations sont privées et appartiennent soit aux raffineries soit à des sociétés indépendantes et le taux d'utilisation de leurs installations ne fait pas l'objet d'une obligation de déclaration. Il n'est donc actuellement pas possible de connaître le degré d'utilisation réel de ces installations par les armateurs.

Plus qu'un problème de coût ou de disponibilité des installations, c'est donc davantage la faible probabilité d'être identifié et l'encore plus faible probabilité d'être condamné qui sont à l'origine du maintien du nombre de pollutions intentionnelles à un niveau insupportable.

Il faut donc s'engager dans la voie d'un meilleur contrôle préventif, tout en développant les moyens de preuve pour confondre les auteurs de pollutions dans les cas, les plus nombreux, où ceux-ci ne sont pas surpris en flagrant délit.

• Contrôler dans les ports et développer les moyens d'identification des pollueurs

⇒ *Pour un contrôle préventif des dégazages dans les ports*

La seule répression étant par nature sujette à des limites, aussi bien juridiques que pratiques, il est nécessaire d'engager une politique de contrôle portuaire des navires qui, par sa nature préventive, devrait limiter la fréquence de ces pollutions.

Une telle action doit toutefois être mise en œuvre au moins au niveau européen pour être effective et afin que des risques de détournement de trafic ne se concrétisent pas. La Commission européenne a déjà envisagé cette question et élaboré un projet de directive prévoyant que tous les ports des Etats membres devront se doter d'installations proportionnelles à leur trafic pour recevoir les résidus et élaborer un plan de gestion de ces déchets.

Si un large consensus s'est manifesté à propos de la nécessité d'un tel dispositif communautaire, les Etats membres n'ont malheureusement pas pu se mettre d'accord sur le système de redevance spécifique prévue au profit des ports. En raison de la priorité désormais conférée aux problèmes de sécurité maritime, cette question devrait revenir prochainement à l'ordre du jour.

D'ores et déjà, il est possible pour la France de donner l'exemple et d'anticiper sur ces dispositions. Aussi, le rapporteur et M. Gilbert Le Bris ont déposé un amendement portant article additionnel à l'occasion du débat sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports (n°2124).

Cet amendement a été adopté lors de la première lecture du projet de loi précité, le 13 juin dernier.

Le dispositif proposé crée une obligation de dépôt des déchets d'exploitation et résidus de cargaison dans les installations disponibles et donne aux officiers de port le pouvoir d'interdire aux navires qui n'y satisfont pas de quitter le port.

Avec cet amendement, la Représentation nationale fait la part de chemin qui lui incombe. Il appartient au gouvernement de faire la sienne, en dégagant les moyens budgétaires nécessaires pour que les ports qui le nécessitent soient dotés d'installations de déballastage. Les dispositions de l'article 40 de la Constitution relatives à la recevabilité financière des amendements interdisent en effet aux parlementaires d'intervenir sur ce point.

En effet, la commission a tout d'abord été surprise de certains propos soulignant le manque d'installation de déballastage. Ainsi, M. Marc Chevallier, président du CCAF, a déclaré que « *nous manquons de stations de traitement en Europe – on en a très peu en France : il y en a une au Havre et une à Lavéra – et nous rencontrons les pires difficultés pour trouver des ports qui en soient équipés. Les bateaux finissent donc par être chargés de produits de ballastage, d'eaux de déballastage, de produits de nettoyage dont ils ne peuvent pas se débarrasser, et quand ils peuvent s'en débarrasser, c'est hors de prix. D'où les dégazages sauvages et les rejets à la mer que l'armateur paye effectivement...* ».

Comme on l'a vu, il semble que les prix pratiqués semblent relativement peu élevés, et en tout cas de très loin inférieurs aux amendes encourues.

S'agissant des installations, la situation est aussi nettement plus nuancée, puisqu'il convient d'ajouter à l'installation publique existant à Marseille les sociétés privées disponibles dans de nombreux ports.

Ainsi, une enquête de l'OMI indique que des installations de réception à la fois des *slops* et *sludges* existent à Bordeaux (Esso), à Brest, à Cherbourg, à Dunkerque (Total et Elf), au Havre et à Rouen (Shell, Esso et Mobil). D'autres ports peuvent recueillir soit des *slops* seuls (Caen, Concarneau, Saint-Nazaire), soit des *sludges* seuls (Lorient). Il reste sans doute à évaluer plus finement l'adéquation entre les offres de service et les besoins, afin de doter ensuite les ports qui en manquent des installations publiques nécessaires.

Selon les informations fournies par le ministère de l'Équipement, des transports et du logement, il est possible d'estimer le coût de construction d'une installation de réception d'eaux mazouteuses entre 50 et 60 millions de francs, pour une capacité de 20 000 m³. Le coût de maintenance s'élèverait à deux millions de francs par an et celui du personnel à trois millions de francs, pour une présence 24 heures sur 24.

On notera que l'installation MARPOBEL, qui doit ouvrir prochainement au port d'Anvers, a bénéficié d'un investissement global de l'ordre de 120 millions de francs pour une capacité de traitement de près de 120 000 tonnes par an. Le volume des bacs de réception serait de 25 000 m³.

La lutte contre la pollution a certes un coût, mais bien inférieur à celui de la réparation des sites touchés par les marées noires, qu'elles soient massives ou résultent de dégazages. Par ailleurs, les ports français ne semblent pas aussi mal équipés que d'autres le laissent entendre et l'effort budgétaire pourra tenir compte des capacités privées existantes.

Il appartient au ministère de l'Équipement, des transports et du logement de procéder au recensement des capacités réelles et des besoins d'installations nouvelles ou complémentaires. A la suite de cette étude urgente, un programme d'équipement doit être mis en place, en liaison avec les autorités portuaires et les collectivités locales concernées. La question du financement conjoint de ce programme doit faire l'objet d'un avenant aux contrats de plan Etat-régions. Il est en effet absolument nécessaire pour la crédibilité de la France, alors que l'adoption de la directive traitant du dégazage est imminente, que tous les ports français soient dotés d'installations performantes.

⇒ *Développer les moyens d'identification des pollueurs*

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la plupart des déballastages en mer sont commis de nuit et ne donnent pas lieu à une constatation de flagrant délit. En pratique, dans ces cas, aucune poursuite n'est intentée.

Lors de son déplacement aux Etats-Unis, la commission a été particulièrement intéressée par les programmes très avancés de ce pays en matière d'identification des pollutions « orphelines » et par l'établissement d'une forme de traçabilité, permettant de remonter jusqu'à l'auteur de l'infraction.

Au milieu des années 1970, la fréquence des pollutions intentionnelles d'origine « mystérieuse » a conduit le service de recherche et de développement des *Coast Guards* américains à mettre en place un système d'identification des hydrocarbures (*Oil identification system*). La mise en œuvre de ce système a été confiée à un laboratoire dépendant directement des *Coast Guards*, désormais appelé *Marine Safety Laboratory* (MSL).

Ce dernier est chargé de l'analyse des échantillons pétroliers prélevés en mer, des échantillons prélevés sur les navires soupçonnés de pollution et de la comparaison de ces deux produits. Ce mode de preuve a en effet été accepté dès 1978 devant les tribunaux civils fédéraux et en 1981 dans le cadre des procédures fédérales criminelles.

Toutefois, ce type d'identification reste délicat, tant en raison de la nature chimique extrêmement complexe des hydrocarbures que des phénomènes d'altération du produit en milieu marin. Pour pallier ces difficultés, le MSL a développé un système d'analyses utilisant plusieurs méthodes différentes, afin d'en croiser les résultats. Par ailleurs, les altérations dues au contact plus ou moins prolongé avec les éléments ont été précisément étudiées, afin de pouvoir identifier la provenance des hydrocarbures malgré ces modifications du produit.

Malgré tout, il arrive que dans certains cas il ne puisse pas être formellement prouvé qu'une pollution résulte directement d'une source identifiée. Selon les informations fournies par le Dr Martha Hendrick Smith du MSL, ces cas ne dépassent cependant pas la fréquence de trois pour mille.

Les *Coast Guards* ont donc développé un outil performant d'identification des pollutions volontaires. Depuis 1978, le MSL a analysé 39 000 échantillons, concernant plus de 5 700 cas de pollutions, dans le but de contribuer aux enquêtes. Ce système fait donc partie de l'ensemble des moyens de dissuasion contre les pollutions d'origine maritime dont se sont dotés les Etats-Unis.

Les méthodes d'identification dans le but de poursuites existent donc bel et bien et semblent avoir prouvé leur efficacité comme élément aussi bien de répression que de prévention.

Compte tenu de l'importance du nombre de pollutions dont les auteurs ne sont pas identifiés à proximité des côtes françaises, il faut qu'une méthodologie d'identification comparable soit mise en place. Dans un premier temps, le CEDRE pourrait être chargé de coordonner les expertises scientifiques et d'archiver les données obtenues. Cela implique naturellement un renforcement conséquent de ses moyens. Dans un deuxième temps, afin de renforcer la dissuasion, il serait également nécessaire de prévoir une obligation de dépôt par les navires, dans les ports de l'Union européenne, d'échantillons des hydrocarbures de cargaison et de soutes. L'archivage des données collectées et la coordination de ce dispositif pourraient être confiées à la future agence européenne de sécurité maritime.

La question du dégazage doit absolument être traitée rapidement, cette pollution sournoise et continue étant insupportable. Une approche globale doit être adoptée, combinant l'augmentation des sanctions encourues, le développement des moyens d'identification des pollueurs et la mise en place d'un système de contrôle préventif reposant sur l'obligation de dégazer avant de prendre la mer.

3.- Les sociétés de classification

Les sociétés de classification jouent un rôle fondamental dans la prévention des risques maritimes. Elles assurent en effet deux missions essentielles.

La première de ces missions consiste à élaborer des règles de sécurité pour les navires et à vérifier leur application au moyen de visites et d'inspections portant principalement sur la solidité structurelle de la coque ainsi que sur la fiabilité des machines et des équipements. Cette classification du navire, identifiée par la délivrance d'une cote qui atteste de sa qualité, est une activité privée réalisée à la demande de l'armateur.

La seconde de ces missions relève, on l'a vu, d'une délégation de compétence des Etats du pavillon.

Comme le souligne la Commission européenne dans sa communication du 21 mars 2000 au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité du transport maritime pétrolier, « *le monde du transport maritime peut difficilement se concevoir sans la compétence technique dont font preuve ces organismes* ». Toutefois, **la qualité des sociétés de classification est variable et leur double activité est génératrice d'une ambiguïté fondamentale, de conflits d'intérêts, donc de risques.**

a) Un contrôle technique crucial

L'importance de l'expertise technique des sociétés de classification se révèle aussi bien dans les opérations de classification que lors des opérations de certification des navires.

• *Les visites de classification*

La procédure de ces visites comporte trois éléments : un examen des structures du navire ; une vérification de l'exécution des réparations et des méthodes d'entretien ; des sondages et recoupements.

Traditionnellement, on distingue :

— les visites spéciales, qui sont des inspections très approfondies effectuées tous les cinq ans en cale sèche afin de renouveler la classe du navire ;

— les visites intermédiaires, tous les deux ans et demi, qui s'effectuent par l'intermédiaire de plongeurs ou en bassin et qui concernent la structure et les équipements du navire ;

— les visites annuelles, qui sont des inspections générales à flot comprenant un examen visuel ainsi que la réalisation de certains essais pour vérifier l'état des équipements ;

— les visites périodiques, qui portent sur la carène, l'arbre porte-hélice et les chaudières ;

— les visites occasionnelles, qui font suite, sur demande de l'armateur, à des réparations consécutives à un incident, ou à des travaux d'entretien.

Toutes ces visites ne donnent pas l'occasion de mesurer l'épaisseur des tôles, ni de définir leur degré de corrosion ou d'évaluer l'état de la structure du navire. Seules les visites spéciale et intermédiaire permettent aux inspecteurs d'apprécier la qualité réelle du bateau de la façon la plus « scientifique » possible.

M. Bernard Anne, directeur des transports maritimes du Bureau Veritas, décrit ainsi le rôle des sociétés de classification : « *La société de classification va vérifier, au moment de la visite, que le navire est toujours conforme aux tolérances admises puisqu'il y a toujours des tolérances dans un référentiel. On vérifiera que l'on reste à l'intérieur de ces limites et si oui, le navire est reclassé. Sinon, la classe est suspendue ou retirée, jusqu'à ce que l'armateur ait remis le navire en état. Nous ne pouvons pas le contraindre à le remettre en*

état, mais seulement l'avertir que s'il n'est pas dans les limites, il n'est plus classé. C'est là notre rôle ».

Afin d'accentuer cette fonction de prévention technique, certaines sociétés de classification ont élaboré des programmes informatiques permettant de modéliser la conception des navires et, ainsi, d'en gérer le vieillissement de façon prévisionnelle afin d'anticiper les réparations nécessaires. On peut citer à cet égard les logiciels *Safe Hull* de l'American Bureau of Shipping, le *Ship Right* du Lloyd's Register of Shipping, le *Nauticus Hull* du Det Norske Veritas ou encore *Veristar Hull* du Bureau Veritas. Ces modèles permettent de maîtriser de façon continue le résultat des visites et d'apprécier en temps réel l'état du navire : il est ainsi possible de déceler les éléments critiques et usés qui méritent une attention plus particulière.

Il apparaît donc clairement que les sociétés de classification exercent un rôle de conseil technique essentiel vis-à-vis de l'armateur. Pour autant, celui-ci est leur client et il décide seul des réparations entreprises sur son navire.

• *L'expertise de la gestion des crises : le ship emergency response*

Au titre des services facultatifs qu'elles peuvent proposer, certaines sociétés de classification mettent à disposition des armateurs leur expertise technique et leur capacité d'analyse des situations critiques. C'est le cas notamment du Lloyd's Register of Shipping et du Bureau Veritas qui ont développé chacun un service de réponse d'urgence : le SERS.

Ce service consiste à maintenir un correspondant en veille, 24 heures sur 24, lequel peut identifier rapidement les avaries du navire, après description de la situation par le capitaine et insertion des données factuelles dans un modèle de calculs. Au préalable, la société de classification s'est vu communiquer toutes les données techniques nécessaires (notamment tous les plans de structure du navire), afin de pouvoir alimenter son programme de calcul. Ainsi, le capitaine du bord peut se concentrer sur les actions de sécurité élémentaires dans l'attente du diagnostic de la société de classification (établi dans un délai de 3 heures maximum) et de ses suggestions pour le rétablissement de sa maîtrise du navire.

On observera que les navires n'ont pas besoin d'être classés par le Lloyd's ou le Bureau Veritas pour bénéficier de ce service. Au demeurant, le coût de ces prestations est assez « modique », pour

reprendre l'expression de M. Bertrand Mangin, responsable qualité-sécurité chez Gazocéan armement.

A la lumière du déroulement des événements du naufrage de l'*Erika*, tels qu'ils ont été présentés à la commission d'enquête par MM. Georges Turret et Jean-Louis Guibert lors de leur première audition, il semble que l'aide d'un service comme le SERS aurait permis au capitaine Mathur de diagnostiquer plus rapidement la rupture de cloison à l'origine des fissures repérées sur le pont. Peut-être le déroulement des événements en eut-il été changé, le temps ainsi économisé dans l'alerte permettant alors à la préfecture maritime d'envisager un remorquage en haute mer ?

D'ailleurs, l'*Oil pollution act* impose aux pétroliers devant pénétrer dans les eaux territoriales américaines de recourir à un service d'assistance à terre identique au SERS.

Pour toutes ces raisons, la commission propose de rendre l'affiliation à de tels services obligatoire pour tout navire transportant des matières polluantes ou dangereuses au départ ou à destination des ports de l'Union européenne. Elle invite donc le gouvernement à mettre à profit la présidence française de l'Union européenne pour engager une modification de la directive 95/21 à cette fin.

• *Les visites de certification*

Les sociétés de classification exercent on l'a vu une activité dite « statutaire ». On ne reviendra pas sur ses modalités, si ce n'est pour souligner que la Commission européenne a proposé d'améliorer le système en centralisant la procédure d'agrément à Bruxelles, en introduisant une sanction de suspension de l'agrément pour un an, en instituant une responsabilité financière importante pour les négligences commises par les sociétés de classification et en organisant une meilleure circulation de l'information entre les différents intervenants.

La commission d'enquête soutient la proposition de directive élaborée à cet effet.

b) Une hiérarchisation interne sujette à caution

Chacun s'accordant à reconnaître qu'il est impossible de s'assurer de la qualité d'un navire d'un tonnage important en quelques heures, il n'est pas étonnant que les performances des sociétés de classification soient différentes les unes des autres. En fait, le sérieux des sociétés de classification repose surtout sur l'adoption de procédures et de critères de qualité communs. Telle est la raison pour laquelle l'association internationale des sociétés de classification (IACS) est présentée comme le creuset des meilleurs professionnels du secteur.

Globalement, les statistiques parlent à l'avantage de ses membres. Néanmoins, l'IACS n'est pas homogène. La hiérarchie de la profession est toute relative, à tel point qu'on peut s'interroger sur la pertinence de son fonctionnement en vase clos, c'est-à-dire de son auto-évaluation et de son auto-contrôle.

• La tentative d'organisation de la profession autour d'une exigence de qualité : l'IACS

Plus de cinquante sociétés de classification sont actuellement répertoriées dans le monde. Les plus anciennes d'entre elles, qui sont également celles qui disposent de l'expertise la plus reconnue et du réseau d'inspecteurs le plus important, ont fondé une association internationale vouée à ne regrouper que les sociétés de classification répondant à des standards élevés de qualité.

L'IACS, créée en 1968 par l'American Bureau of Shipping, le Bureau Veritas, le *Germanischer Lloyd*, le *Lloyd's Register of Shipping*, le *Nippon Kaiji Kyokai*, le *Norske Veritas* et le *Registro Italiano Navale*, regroupe les sept sociétés de classification fondatrices ainsi que la *China Classification Society*, le *Korean Register of Shipping* et le Registre maritime Russe. Les membres de l'IACS classent plus de 90 % du tonnage supérieur à 520 000 tonnes de jauge brute et environ 50 % du nombre total de navires. En conséquence, l'association exerce une influence importante sur les activités de classification et de certification des navires.

Les conditions d'entrée au sein de l'IACS exigent, entre autres, une expérience de trente ans dans le domaine de la classification, un répertoire de navires classés égal à 1 500 navires de plus de 100 tonnes de jauge brute représentant au total un tonnage d'au moins 8 millions de tonnes de jauge brute et un personnel

technique de 200 experts. L'expérience, la compétence, et l'assise mondiale entrent donc en considération.

En 1992, un code d'éthique a fixé les règles de bonne conduite que les membres de l'IACS ont pour obligation de respecter afin de préserver leur réputation d'intégrité et d'indépendance. On observera qu'il y est indiqué que la concurrence entre sociétés de classification ne doit pas être restreinte.

Depuis 1992, les sociétés de classification doivent posséder un certificat de conformité agréé par l'IACS. Le respect de ce système d'assurance qualité est vérifié grâce à des audits annuels. Mais comme l'a précisé M. Robin Bradley, membre du secrétariat permanent de l'association, « *l'IACS a son propre système de contrôle et de supervision* », ce qui signifie bien que la profession procède seule à sa propre discipline. Un audit négatif peut conduire à l'exclusion temporaire ou définitive de l'association. C'est en raison d'une procédure de ce type que le Polish Register of Shipping a été exclu de l'IACS en 1997, pour en devenir l'un des trois associés actuels.

Plus récemment, à la suite de l'accident de l'*Erika*, le conseil de l'IACS a décidé de lancer une enquête de qualité portant sur dix navires classés depuis peu par le RINA. Anciens, les bateaux qui ont été retenus pour l'enquête interne sont ceux qui présentent, en fait, le risque d'accident le plus élevé : il s'agit essentiellement de pétroliers et de navires-citernes.

• *Une perte de confiance généralisée*

La Commission européenne relève, dans sa communication du 21 mars 2000 précitée, que « *du fait 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 suffisantes, la confiance que la communauté des transporteurs maritimes leur porte a beaucoup baissé ces dernières années* » et que « *de nombreuses personnes du secteur estiment que tous les membres de l'IACS ne respectent pas les normes strictes nécessaires. Il semble y avoir des variations à la fois entre les membres de l'IACS et au sein même des sociétés de classification, où l'on fait état de normes différentes en fonction de l'administration du pavillon et/ou du client* ».

Au fil de ses auditions, la commission d'enquête a acquis la même conviction.

Plusieurs des personnes qu'elle a entendues ont souligné la qualité hétérogène des sociétés de classification, y compris des membres de l'IACS. Comme le montrent les deux tableaux ci-après, les taux de détention de navires en fonction des sociétés de classification qui sont publiés par les garde-côtes américains et le Mémorandum de Tokyo appuient un tel raisonnement.

Certes, il convient d'interpréter ces résultats de façon nuancée, comme l'a justement fait remarquer M. Bernard Anne, directeur des transports du Bureau Veritas : en effet, ces taux de détention dépendent d'autres paramètres que le seul travail de la société de classification, tels le type des navires classés ou leur âge par exemple. Néanmoins, la dispersion des résultats apporte tout de même une sérieuse indication quant à la vigueur avec laquelle les sociétés de classification sensibilisent les armateurs aux normes de sécurité.

**RESULTATS DES INSPECTIONS EFFECTUEES PAR LES GARDE-COTES AMERICAINS, EN 1998,
DETAILLES EN FONCTION DES SOCIETES DE CLASSIFICATION**

<i>Société de classification</i>	<i>Nombre de bateaux parvenus aux Etats-Unis</i>	<i>Nombre de détentions</i>	<i>Ratio de détention</i>
International Register of Shipping	31	5	16,10
Maritime Register of Shipping ⁽¹⁾	241	4	1,70
Polski Rejestr Statkow ⁽²⁾	94	2	2,10
China Classification Society ⁽¹⁾	136	2	1,50
Croatian Register of Shipping ⁽²⁾	40	0	0
China Corporation Register of Shipping	42	0	0
Bulgarski Koraben Registar	17	0	0
Korean Register of Shipping ⁽¹⁾	165	1	0,60
Bureau Veritas ⁽¹⁾	622	4	0,60
Lloyd's Register ⁽¹⁾	1563	6	0,40
Registro Italiano Navale ⁽¹⁾	182	1	0,55
Germanischer Lloyd ⁽¹⁾	685	2	0,29
Nippon Kaiji Kyokai ⁽¹⁾	1704	3	0,18
Det Norske Veritas ⁽¹⁾	1269	5	0,39
American Bureau of Shipping ⁽¹⁾	968	3	0,31
Indian Register of Shipping ⁽²⁾	14	0	0

⁽¹⁾ : membres de l'IACS

⁽²⁾ : associés de l'IACS.

Source : Garde-côtes américains.

**RESULTATS DES INSPECTIONS EFFECTUEES DANS LE CADRE DU
MEMORANDUM DE TOKYO EN 1998,
DETAILLES EN FONCTION DES SOCIETES DE CLASSIFICATION**

<i>Société de classification</i>	<i>Nombre d'inspections réalisées</i>	<i>Nombre de bateaux présentant des déficiences</i>	<i>Nombre de détentions</i>	<i>Pourcentage de détentions</i>
American Bureau of Shipping ⁽¹⁾	914	514	44	4,81
China Corporation Register of Shipping (Taiwan, China)	186	132	20	10,75
Bularski Koraben Registar	20	14	6	30,00
Bureau Veritas ⁽¹⁾	665	447	57	8,57
Hellenic Register of Shipping	37	27	6	16,22
Biro Klasifikasi Indonesia	66	58	7	10,61
Det Norske Veritas ⁽¹⁾	943	487	45	4,77
Registrol Naval Roman	3	3	0	0
Registro Internacional Navale (RINAVE Portugeuesa) SARL	3	3	1	33,33
DDR Schiffs Revision und Klassification	13	8	0	0
Germanischer Lloyd ⁽¹⁾	705	400	41	5,82
Vietnam Register of Shipping (Dan Kiem Viet Nam)	34	30	7	20,59
Korean Register of Shipping ⁽¹⁾	802	540	63	7,86
Ceskoslovensky Lodin Register	2	2	0	0
Lloyd's Register of Shipping ⁽¹⁾	1583	910	65	4,11
Panama Bureau of Shipping	12	9	5	41,67
Nippon Kaiji Kyokai ⁽¹⁾	5186	3002	244	4,70
Panama Register Corp	10	9	1	10,00
Honduras International Naval Surveying and Inspection Bureau	47	45	8	17,02
Polski Rejestr Statkow ⁽²⁾	27	16	5	18,52
Panama Maritime Surveyors Bureau Inc	96	87	4	4,17
Registro Italiano Navale ⁽¹⁾	123	90	19	15,45
Cyprus Bureau of Shipping	59	58	2	3,39
INCLAMAR	1	1	1	100,00
Maritime Register of Shipping (Russia) ⁽¹⁾	559	464	48	8,59
China Classification Society ⁽¹⁾	1267	1023	115	9,08
Sociedad de Registro y Clasificacion Mexicana SA	1	0	0	0
Indian Register of shipping ⁽²⁾	44	34	3	6,82
Croatian Register of Shipping ⁽²⁾	17	7	0	0
Register of Shipping (North Korea)	9	9	2	22,22
Rejnoj Register RSFSR	1	1	0	0
Autres	1110	796	242	21,80
TOTAL	14545	9226	1061	7,29

⁽¹⁾ : membres de l'IACS,

⁽²⁾ : associés de l'IACS,

Source : *Mémorandum de Tokyo*,

Les résultats des contrôles effectués en 1998 dans le cadre du Mémorandum de Tokyo, exprimés en fonction des sociétés assurant la classification des navires, placent le RINA (15,45 % de bateaux détenus), la China Classification Society (9,08 % de navires retenus) et le Registre maritime russe (8,59 % de détentions) parmi les sociétés de classification dont les performances sont les moins bonnes.

Si les résultats établis par les garde-côtes américains pour la même année sont plus avantageux, il en est de même pour toutes les sociétés de classification ; or deux des trois membres de l'IACS les moins performants d'après le Mémorandum de Tokyo, restent tout aussi mal classés (la China Classification Society affichant un ratio de détention de 1,5 % alors que le Registre maritime russe a un ratio de 1,7 %). Autant dire que tous les membres de l'IACS ne présentent pas le même degré de fiabilité.

Pour en revenir au sentiment de la majorité des interlocuteurs de la commission d'enquête, on observera qu'il est partagé par des acteurs aussi divers que le secrétaire général de l'OMI, les chargeurs, les armateurs et même les responsables de registres d'immatriculation parfois décriés.

Afin de ne pas abuser des citations, la commission se contentera de relever les propos les plus marquants.

A cet égard, le secrétaire général de l'OMI s'est montré on ne peut plus clair : *« Je me permets d'aborder un autre problème qui concerne plus particulièrement la chaîne d'inspection défailante et la responsabilité des sociétés de classification. Nous devrions veiller à ce que ces dernières soient plus réglementées et vraiment compétentes. Tandis que certaines sont excellentes, d'autres sont très médiocres. Certaines sont membres de l'IACS mais pas toutes. De plus, parmi celles qui sont membres de l'IACS, certaines sont tangentes. »*.

M. Bertrand Apperry, de l'Association française des capitaines de navires, a exprimé l'opinion suivante devant la commission d'enquête : *« pour nous, qui faisons le tour du monde, la qualité des expertises des sociétés de classification est parfois proportionnelle à la latitude. Je veux dire par là qu'il peut être plus intéressant – plus soft – de passer une inspection près de l'équateur que dans nos latitudes, les inspecteurs n'étant pas les mêmes. Tout cela est très subjectif. Un inspecteur est un homme avec des qualités et des défauts, ainsi qu'une formation. »*.

Quant à M. Marc Bonello, président de la *Malta Maritime Authority*, il a reconnu les faits : « *Il semble exister des différences entre les sociétés de classification dans la mesure où certaines seraient plus rigoureuses que d'autres, ces différences ne variant pas seulement d'une société de classification à une autre, mais aussi, pour une même société, du port dans lequel est effectué la classification à un autre.* ».

Du côté des chargeurs, M. Jan Kopernicki, vice-président de *Shell international trading and shipping company limited* (STASCO), a fait état de critiques sévères : « *Nous considérons que le système IACS ne fonctionne pas. [...] Nous examinons les sociétés de classification individuellement et non en fonction de leur appartenance à l'IACS. Il est vrai que la plupart des navires que nous affrétons sont suivis par les sociétés membres de l'IACS. Malgré tout, aujourd'hui, l'IACS n'est pas tellement importante pour nous.* ».

Enfin, M. Marc Chevallier, président du comité central des armateurs de France (CCAF), a exprimé une vision relativement proche : « *Je puis dire que toutes les sociétés de classification n'ont pas les mêmes niveaux, même si elles font partie de l'IACS. Certains pays refusent d'ailleurs les sociétés de classification de certains Etats.* ».

La crise de confiance des principaux acteurs du transport maritime à l'égard des sociétés de classification est donc patente. L'IACS, pourtant créée avec l'ambition de regrouper les meilleures sociétés de classification, ne fait même pas l'unanimité autour de la qualité de ses membres. **Dans ces conditions, une refonte du système apparaît impérative.**

• *L'exemple de l'Erika*

Dans le cas précis de l'*Erika*, il est permis de s'interroger sur la nature des contrôles de la structure du bateau effectués par le Registro Italiano Navale (RINA) aussi bien sur le chantier de Bjiela que lors de la dernière visite annuelle du pétrolier.

A l'occasion du transfert de classe du Bureau Veritas au RINA, le bateau a subi un carénage en cale sèche dans le chantier monténégrin de Bjiela, en août 1998. Aux termes de l'enquête

technique préliminaire du RINA, rendue publique le 11 avril 2000 ⁽¹⁾, le superintendant de la société responsable de la gestion nautique était présent en permanence sur le chantier. En revanche, l'inspecteur du RINA, M. Patané, y est resté environ 200 heures, réparties sur trois périodes d'une dizaine de jours.

La visite annuelle du 17 août 1999 ne semble pas avoir donné lieu à des recommandations particulières. Cependant, selon les informations du rapport technique du RINA, l'inspecteur Alga aurait relevé des « zones corrodées » dans les réservoirs à ballast lors de la visite occasionnelle effectuée peu de temps après, le 22 novembre 1999. Il aurait recommandé au représentant du gestionnaire nautique (*Panship*), d'effectuer des réparations visant à renforcer l'avant du navire d'ici janvier 2000. D'après la contribution technique provisoire du bureau d'enquête sur les événements en mer (BEA-mer) ⁽²⁾, les armateurs auraient différé les réparations lors d'une escale à Carthagène, les matériels nécessaires n'étant pas disponibles.

Selon le BEA, les témoignages de gens du bord faisaient état de « *corrosion des cloisons séparant les citernes de ballast des citernes de chargement, avec en pied de cloison des foisonnements et détachements de plaques de rouille* », ce qui « *constituait un indice précurseur d'affaiblissement de la structure* » ⁽³⁾, sur lequel l'attention de l'inspecteur du RINA n'a visiblement pas été attirée lors de la visite occasionnelle du 22 novembre 1999.

Les calculs opérés à partir d'une étrave de l'épave, tels qu'ils ont été exposés par MM. Georges Tourret et Jean-Louis Guibert lors de leur seconde audition, laissent supposer un degré de corrosion de la tôle compris entre 30 et 45 %, soit bien plus que la norme admise. Ils confirment donc l'idée d'un affaiblissement important de la structure que le RINA n'envisage même pas comme hypothèse parmi les causes du naufrage dans sa contribution technique.

Il semble donc que les contrôles effectués par la société classant l'*Erika* soient sujets à caution, ne serait-ce que partiellement.

(1) RINA, résultats préliminaires de l'enquête technique interne sur l'accident de l'*Erika*, 31 mars 2000, annexe 1, p.25.

(2) Bureau d'enquête sur les accidents en mer, Naufrage du pétrolier *Erika* : contribution provisoire au rapport d'enquête technique, 13 janvier 2000, p.9.

(3) Ibidem, p.15.

4.– Les assureurs

a) *Un marché très segmenté*

Les assurances en matière de transport maritime portent sur trois types de risques différents, qui sont eux-mêmes garantis par des assureurs de nature très distinctes.

- Les sociétés d'assurances que l'on peut qualifier de traditionnelles offrent tout d'abord à l'armateur qui le désire une assurance du navire contre le risque de perte ou d'avarie. C'est l'assurance corps.

Par ailleurs, ces mêmes compagnies à prime fixe peuvent assurer les cargaisons elles-mêmes. C'est l'assurance facultés.

Ces deux marchés ne présentent pas de particularité particulière, ce qui n'est pas le cas de l'assurance de la responsabilité des propriétaires de navires et des transporteurs maritimes.

- Traditionnellement, les dommages causés aux tiers en raison du navire – la responsabilité civile du propriétaire ou de l'exploitant du navire – sont le plus souvent couverts par des mutuelles d'armateurs les *Protection and indemnity clubs (P and I clubs)*. Ces clubs sont des organismes mutualistes à but non lucratif, qui se sont développés à partir du milieu du XIX^{ème} siècle.

Dix-neuf clubs sont regroupés au sein d'une association, l'*International group of P and I clubs*, et représentent 89 % du tonnage mondial et la presque totalité du tonnage européen.

Les risques couverts en matière de responsabilité civile concernent notamment les dommages et intérêts en cas de décès, d'accident ou de maladie de personnes, les frais de sauvetage des vies humaines, les frais et recours en raison de collision, les frais de renflouement ou de destruction d'épave, la responsabilité de l'armateur en tant que transporteur maritime de marchandises, les dommages résultant de la pollution, etc.

S'agissant des pollutions par hydrocarbures, on notera que si, en raison de la règle « *pay to be paid* », les clubs ne reconnaissent généralement pas l'action directe de la victime contre l'assureur en responsabilité civile, en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par

hydrocarbures, cette action directe est admise. Ainsi, le bureau d'indemnisation installé à Lorient représente aussi bien les intérêts du FIPOL que ceux de *Steamship mutual*, assureur en responsabilité civile de l'*Erika*.

b) Un rôle non négligeable dans l'amélioration de la sécurité maritime

Les assurances peuvent jouer un rôle en faveur de l'amélioration de la qualité des navires tout d'abord par le biais de leur politique de tarification, en faisant davantage payer les armateurs et les navires présentant des risques de sinistralité plus importants.

Ainsi, les *P and I clubs* déterminent les contributions de leurs membres notamment en fonction des pertes subies antérieurement par l'exploitant du navire.

S'agissant des compagnies à prime fixe, M. Pierre Gustin, directeur des assurances transports de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), a résumé ainsi la politique de tarification et les exigences en matière de sécurité des compagnies d'assurance à prime fixe françaises :

« (...) nous avons sur le marché français des contrats types mis en place par l'organisation professionnelle dans lesquels nous insérons automatiquement toutes les conditions prévues par la réglementation internationale ou les conventions internationales. C'est ainsi que nous exigeons, entre autres, que tous les navires aient la certification ISM en matière de management. Les assureurs n'assurent pas automatiquement les navires dont l'âge est supérieur à 16 ans. Il est même prévu qu'en matière d'assurance des marchandises transportées, il y ait automatiquement des surprimes si le navire sélectionné par le chargeur a plus de 16 ans d'âge. Par ailleurs, nous exigeons également que les classifications soient faites auprès de sociétés notoirement connues et, dans toute la mesure du possible, membres de l'IACS. ».

On notera d'ailleurs qu'aussi bien les assureurs corps et facultés que les clubs *P and I* ont introduit progressivement dans leurs polices d'assurance des clauses de classification, leur permettant d'obtenir un accès aux dossiers tenus par la société de classification du navire.

Ces informations sont d'ailleurs complétées par une recherche directe d'éléments d'appréciation sur la qualité du navire, grâce à des visites effectuées par les propres inspecteurs des compagnies

d'assurances. Ces inspecteurs sont d'anciens navigants. Les assureurs font donc partie des nombreux acteurs du transport maritime effectuant des inspections directes des navires.

Le rôle des obligations en matière d'assurances pourrait être amélioré en vue de contribuer à une responsabilisation accrue des divers opérateurs, comme cela sera vu plus loin.

5.- Les chargeurs

Les chargeurs sont les propriétaires des cargaisons que les navires affrétés doivent convoier. Toutefois, la propriété des cargaisons peut être transférée soit dès le chargement du bateau (contrat de vente FOB), soit à son arrivée à destination (contrat de vente DDU), soit en cours de voyage. Il arrive même que le propriétaire de la cargaison change plusieurs fois au cours d'un trajet.

On reviendra plus loin sur le système du *vetting* (ou validation) mis en place essentiellement par les compagnies pétrolières ou chimiques.

Il suffit ici de constater que pour ces compagnies, les contrôles effectués tant par les Etats que par les sociétés de classification, voire les sociétés d'assurance, n'ont pas paru suffisants puisqu'elles ont développé des structures assez étoffées : une quarantaine de personnes pour le groupe Royal Dutch Shell ; 28 pour BP Amoco ; 7 en France et 1 en Belgique pour TotalFinaElf. Quant aux industries chimiques, elles emploient, dans un système conjoint, une trentaine de personnes.

Les inspecteurs effectuent leurs vérifications sur la base d'un questionnaire standardisé et très détaillé : à titre d'exemple, le *vessel inspection questionnaire* concernant les pétroliers comporte 400 questions (relatives aux aspects techniques et structurels, au management de l'équipage, à la gestion nautique...), auxquelles chaque compagnie pétrolière peut ajouter des demandes de précisions (sur l'armateur, le propriétaire...). Ces personnels réalisent également des visites techniques à quai et peuvent procéder à des audits des directions opérationnelles des armements.

M. Christian Parmentier, directeur des approvisionnements et de la logistique de BP Amoco, a résumé les ambitions et les limites du *vetting* en ces termes : « *cela fait vingt ans que nous nous essayons à faire ce screening des bateaux pour détecter les derniers mauvais*

navires qui ont échappé au filtre des critères imposés par les Etats du pavillon, par les Etats du port, par les sociétés de classification. Nous intervenons en dernier recours pour procéder à un ultime « tamisage » afin d'identifier les bateaux qui seraient passés entre les mailles du filet.

Nous sommes très pragmatiques dans cette approche. Sachant que nous ne procédons aux inspections des navires que lors de leurs escales, car il n'est pas question d'interrompre les opérations commerciales, nous savons bien que ces inspections ne peuvent pas être structurales ».

M. Thouilin, directeur des transports maritimes du groupe TotalFinaElf, n'a pas dit autre chose lorsqu'il s'est exprimé sur le *vetting* de cette manière : « *S'agissant de l'état des structures et de l'état des citernes et des ballasts, le guide d'inspection précise que la visite des citernes ne doit être entreprise que s'il existe une possibilité de le faire en toute sécurité. Ce qui est relativement difficile en pratique. Dans ce domaine, il s'agit donc surtout d'une vérification documentaire basée sur les certificats de la société de classification se trouvant à bord et concernant essentiellement le programme renforcé des structures mis en place par une résolution de l'OMI, en novembre 1993* ».

Il est aisément concevable que les inspections effectuées par les experts des chargeurs dans le cadre du *vetting* ne peuvent être aussi approfondies que celles des experts des sociétés de classification. Leur apport se situe semble-t-il plutôt au niveau de la synthèse documentaire et de l'appréciation du contexte dans lequel évolue le gestionnaire du navire. Le *vetting* n'est donc qu'un niveau supplémentaire de contrôle qui n'est pas forcément complémentaire des autres procédures. Son efficacité est relative, même s'il affine les choix : pour preuve, on se référera à la sélection de l'*Erika* par le service *vetting* de TotalFinaElf.

B.- AMELIORER LES CONTROLES

Devant les résultats mitigés des multiples contrôles opérés par les différents intervenants du secteur, il apparaît indispensable de revoir le mode de fonctionnement du système dans son ensemble.

Si certaines mesures d'ordre matériel semblent de nature à améliorer l'efficacité des contrôles, des réformes structurelles s'imposent également.

1.– Renforcer les moyens humains et matériels

Le nombre des inspections de navires étrangers effectuées par la France en sa qualité d'Etat du port est insuffisant. La raison principale en est l'absence d'effectifs opérationnels en rapport avec les obligations du Mémorandum de Paris.

Néanmoins, l'efficacité de ces visites ne tient pas seulement à des problèmes de personnels. Parfois, l'information existe, mais c'est le problème de sa diffusion qui se pose. Les moyens informatiques actuels offrent désormais de nouvelles opportunités et, en ce domaine, la France se situe en pointe.

a) Augmenter les effectifs par de nouvelles voies de recrutement

Le nombre d'inspecteurs travaillant dans les centres de sécurité des navires est passé de 75 environ au début des années quatre-vingt à 54, en 1999. Cette décrue contraste avec le niveau des effectifs espagnols (environ 200 inspecteurs) et britanniques (160 experts).

Les raisons de ce sous-recrutement sont multiples. Elles ont été longtemps d'ordre budgétaire. Toutefois, si l'on se réfère aux annonces faites à l'occasion des récents comités interministériels de la mer, cet obstacle devrait être levé. Encore faut-il que la direction des Affaires maritimes et des gens de mer parvienne à recruter un nombre d'inspecteurs équivalent aux créations de postes annoncées, rien ne garantissant que les postes ouverts au titre d'une année et non pourvus soient reconduits l'année suivante par le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Les postes vacants restent difficiles à pourvoir : d'une part, les jeunes se détournent des métiers de la mer, notamment en raison du niveau de rémunération proposé qui n'est pas concurrentiel par rapport à celui offert par les sociétés de classification ou les services *vetting* des chargeurs ; d'autre part, les personnes plus expérimentées ne peuvent être recrutées compte tenu des règles en vigueur.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat, l'administration des Affaires maritime était en mesure de recruter d'anciens navigants de la marine marchande par contrat.

Désormais, les inspecteurs bénéficient du statut des fonctionnaires et leur recrutement s'effectue par voie de concours. **Par conséquent, sauf exception, toute personne âgée de plus de quarante ans et bénéficiant de ce fait d'une expérience professionnelle solide, s'en trouve exclue.**

La formation des inspecteurs se déroule en deux ans au centre d'information et de documentation des Affaires maritimes de Bordeaux (CIDAM). La première année est purement scolaire et universitaire alors que la seconde comprend une formation en alternance avec des durées d'embarquement en mer.

En réponse au rapporteur lui demandant son avis de praticien sur ce point, M. Jean-Paul Guénolé, chef du centre de sécurité des navires du port du Havre a indiqué, non sans une certaine gêne : « *cela ne me paraît pas suffisant* ».

Puis, explicitant sa pensée : « *Nous souhaiterions, dans les centres de sécurité, pouvoir mettre en face des gens pouvant répondre à nos interlocuteurs, c'est-à-dire à des capitaines et des chefs mécaniciens dotés des plus hauts brevets de navigation et de la plus longue expérience qui soit sur les navires ; à des gens des services techniques des armements ; à des experts des sociétés de classification ; à des experts maritimes ; à des experts judiciaires ; sur les navires de pêche, aux patrons pêcheurs, voire aux capitaines de pêche pour les anciens. [...]*

Il est évident que si nous n'avons à mettre en face d'eux que des connaissances livresques, nonobstant les capacités personnelles des gens, il nous riront au nez. [...]

[Il faut] au moins un subtil dosage entre les nécessités techniques, car il nous faut les mêmes experts qu'en face, et le fait que nous sommes une administration de la fonction publique qui, c'est normal, a ses propres contingences de gestion. [...]

Tel qu'il est défini actuellement dans la fonction publique, le statut d'inspecteur des affaires maritimes du 10 novembre 1992, modifié en 1997, dispose qu'il faut telles compétences et quarante ans maximum. Nous pensons, quant à nous, qu'il faut une autre compétence, et quarante ans... minimum ! »

Cela étant, lorsqu'en février dernier, M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer, avait été

auditionné par la commission d'enquête, il avait exposé ses déboires en ces termes : « Avec M. Jean-Claude Gayssot, nous avons redéployé certains crédits du ministère de manière à ouvrir un concours exceptionnel de 8 postes. Ce concours était à base de titres professionnels : nous avons eu 2 admis sur 4 candidats.

Concernant les professeurs d'enseignement maritime, pour six postes offerts, j'ai trois candidats et un seul admis. Le métier n'attire pas et nous avons là un vrai problème ! ».

La solution préconisée par M. Jacques Bolopion, directeur régional des Affaires maritimes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, pourrait être explorée : « On constate qu'à la sortie des écoles nationales de la marine marchande, c'est-à-dire ceux à bac + 6 et qui ont le diplôme d'études supérieures de la marine marchande, entre 25 et 33 % des diplômés ne naviguent jamais. Donc, ils vont dans un certain nombre de métiers à terre et ils partent pour des rémunérations assez comparables à ce que gagne un cadre A débutant dans la fonction publique.

Evidemment, ils n'ont pas la qualité de l'inspecteur que vous avez vu ce matin, qui était un ancien commandant et qui a navigué pendant 25 ans, mais vous avez des gens qui ont été formés à bac + 6 à une formation d'officier de la marine marchande, qui ont pratiquement passé une année d'embarquement effectif sur un navire de la marine marchande.

Là, on a sans doute un vivier à préparer sous forme de classe préparatoire au concours de la fonction publique, en leur disant qu'ils peuvent être officiers de ports, inspecteurs de la sécurité du navire, officiers du corps technique aux affaires maritimes, administrateurs aux affaires maritimes. »

Parallèlement, la commission d'enquête estime indispensable que le gouvernement mette au point rapidement les dispositions juridiques permettant de recruter des personnes à l'expérience professionnelle reconnue (c'est-à-dire des anciens navigants ou techniciens maritimes expérimentés), afin d'engager au plus vite un renforcement réel des effectifs.

Dans une telle perspective, le projet évoqué par M. Serradji lors de son audition par la commission présenterait tout son intérêt : « Je vais créer le centre professionnel de sécurité, tous secteurs confondus, et j'ai mis à l'étude la création d'une classe préparatoire

au concours administratif maritime parce que j'ai remarqué qu'à peu près 20 % des élèves formés dans nos écoles de marine marchande ne deviennent pas marins dès leur sortie de l'école.

Je voudrais récupérer ces 20 % pour les attirer vers les métiers d'inspecteur et assimilés. Ils accepteraient un salaire minimal de 12.000 francs parce qu'ils sont jeunes étudiants, et nous les préparerions au concours tout en créant un vivier pour le contrôle des navires. Attractif, ce centre professionnel favoriserait une synergie des compétences, puisque les fonctionnaires en poste viendraient s'y former avec les plus jeunes ; cette synergie aurait également une dimension internationale, l'anglais devenant la langue obligatoire, y compris pour les fonctionnaires français. Voilà le projet de Nantes, et voyez la dimension qu'il prend. ».

b) Favoriser la diffusion de l'information

• Les mesures préconisées par la Commission européenne

La communication du 21 mars 2000 de la Commission européenne comporte notamment des propositions tendant tout à la fois à améliorer l'information des différents « contrôleurs » et en même temps à alléger certains contrôles. La commission d'enquête en approuve les orientations et estime que certaines d'entre elles gagneraient à être prises en compte également au niveau de l'OMI.

Il s'agit tout d'abord, afin d'éviter des duplications inutiles, de rendre obligatoire l'indication dans le rapport de l'inspection de l'Etat du port (dont un exemplaire est conservé à bord du navire et doit être examiné par l'inspecteur du port suivant) des parties du navires ayant été inspectées.

Par ailleurs, la Commission européenne prévoit qu'une copie du rapport d'inspection de l'Etat du port soit systématiquement adressée à l'Etat du pavillon et à la société de classification concernée (et non plus seulement en cas d'immobilisation du navire).

Dans le même ordre d'idées, la commission d'enquête regrette que, pour leur part, les sociétés de classification, voire les Etats du pavillon, ne partagent pas toujours ce souci de transparence et répugnent à communiquer à un Etat victime d'un sinistre majeur les dossiers qu'ils détiennent à ce sujet, empêchant ainsi de tirer tous les enseignements utiles pour réduire les risques ultérieurs.

Enfin, la commission d'enquête note que ce problème de circulation de l'information se retrouve également entre sociétés de classification elles-mêmes. En effet, dans son rapport technique préliminaire sur le naufrage de l'*Erika*, le RINA regrette que « *les informations relatives aux dommages et aux réparations* » des *sister ships* de l'*Erika* classés par le *Nippon Kaiji Kyokai* et l'*American Bureau of Shipping* n'aient pas été « *partagées et n'aient pas circulé au sein de l'IACS avant que ne survienne le naufrage* » du seul navire de la série classé par lui ⁽¹⁾.

Cette absence de transparence de la part des sociétés de classification a été également déplorée par M. Lars Kjaer, représentant à Washington du Conseil des association des propriétaires de navires européens et japonais (CENSA) : « *J'ai appris que vous aviez rencontré des représentants de l'IACS. Aussi serai-je très franc avec vous aujourd'hui : nous sommes très critiques vis-à-vis des sociétés de classification. Nous le leur avons dit lors des rencontres et des réunions que nous avons eues avec elles au fil des ans. Mais elles n'ont jamais pris nos critiques au sérieux.*

En fait, deux semaines avant l'Erika, nous avons eu une réunion avec l'IACS, au cours de laquelle nous nous sommes plaints, entre autres, de leur absence de transparence. Nous savons que se pose un problème de cette nature pour l'Erika. Nous avons critiqué, par exemple, les « sauts de classe », les transferts entre sociétés de classification. En la matière, les armateurs sous-normes font de la spéculation. Comme il n'y a jamais de remise d'informations d'une société de classification à une autre, ces armateurs sous-normes ont la vie belle !

Nous avons dit à l'IACS que le moment était certainement venu pour que l'OMI renforce ses règlements concernant les sociétés de classification. Peut-être même est-il venu pour une entité de contrôle indépendante des sociétés de classification ? »

Les récentes initiatives de la Commission européenne tendent à apporter quelques réponses à ces questions.

(1) RINA, résultats préliminaires de l'enquête technique interne sur l'accident de l'*Erika*, 31 mars 2000, p.9.

• *L'avancée d'EQUASIS*

Compte tenu de l'impossibilité de visiter tous les navires, il est essentiel de sélectionner les bateaux devant faire l'objet d'un contrôle en priorité.

Le mécanisme actuel s'articule autour du système d'information relatif aux navires contrôlés (SIRENAC) que le centre administratif des Affaires maritimes de Saint Malo met en œuvre pour l'ensemble des Etats membres du Mémorandum de Paris. Malgré une efficacité incontestable, il présente encore des failles, comme l'illustre le fait que l'*Erika* n'ait pas été inspecté à Dunkerque pour la seule raison qu'il l'avait été trois semaines plus tôt en Russie et qu'il continuait à naviguer.

Base de données centrale, SIRENAC avait initialement pour fonction d'être un outil d'échange d'informations aussi bien statiques (types de navire, pavillons...) que dynamiques (défectuosités constatées...) entre inspecteurs des Etats du port. Dans ses dernières versions, le système a été également pourvu d'applications avancées de sélection des navires à inspecter en priorité complétées par un contrôle de cohérence rigoureux sur la saisie des rapports.

L'accès aux informations est réservé aux autorités maritimes des Etats membres du Mémorandum de Paris. Cependant, les données de SIRENAC sont désormais accessibles au public par l'intermédiaire d'EQUASIS, système international d'information sur la qualité des navires et de leurs exploitants, qui a été développé à l'initiative conjointe de la Commission européenne et de l'administration maritime française. Le Mémorandum d'entente entérinant la création d'EQUASIS a été signé le 23 mai 2000, sous les auspices de l'OMI.

EQUASIS est un système informatisé de gestion de données factuelles sur la sécurité des navires, compilant sur Internet les informations produites par des intervenants privés ou institutionnels (administrations maritimes, sociétés de classification, sociétés mutuelles d'assurance...). La consultation d'EQUASIS permet d'obtenir une information en temps réel sur tout navire de commerce d'une jauge supérieure à 100 tonneaux. Aucun avis, classement ou jugement n'y est porté sur les bateaux.

Contrairement à SIRENAC, EQUASIS est alimenté par l'ensemble des données disponibles sur chaque navire, à un niveau mondial : de nombreuses administrations maritimes – parmi lesquelles

les garde-côtes américains et l'administration maritime de Singapour – et des organisations telles que l'IACS ou l'OCIMF fournissent les indications en leur possession. EQUASIS permet ainsi de resituer les mouvements liés à la propriété et à la classe du bateau, ses réparations et les défauts relevés par la société de classification ou le service de *vetting*, autant d'éléments essentiels pour l'appréciation de la qualité d'un navire et son ciblage éventuel au titre des contrôles effectués par les Etats du port.

Au demeurant, comme l'a souligné M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer : « *Le système de transparence que va mettre en place EQUASIS va faire en sorte que ceux qui n'y figureront pas apparaîtront, par nature, douteux. La charge de la preuve s'en trouvera inversée : les inspecteurs s'intéresseront en priorité aux bateaux non répertoriés par EQUASIS. A l'inverse de SIRENAC, il y aura donc une organisation du contrôle des navires.* ».

Grâce à EQUASIS, dont il faut reconnaître la paternité française, les navires douteux seront donc mieux identifiés et, partant, mieux contrôlés.

2.– Contrôler les contrôleurs

L'inspection des navires n'est efficace que si elle est assortie de garanties sur la méthode employée. Compte tenu de la diversité des intervenants et de la multiplicité de leurs procédures, le contrôle des contrôleurs apparaît donc fondamental.

a) Harmoniser les contrôles

A plusieurs reprises, l'attention des membres de la commission d'enquête a été attirée sur les différences d'approche entre inspecteurs d'Etats du port de diverses nationalités.

- Les statistiques des contrôles réalisés par les différents Etats du port montrent un écart quantitatif parfois significatif. Cet écart est ressenti par les chargeurs, comme le montrent ces propos de M. Michel de Fabiani, président de BP France : « *Si nous prenons l'exemple européen, nous voyons clairement que le niveau des inspecteurs de port et leur densité ne sont pas identiques actuellement dans tous les pays d'Europe.* ».

La qualité des inspections compte autant que leur nombre. Ainsi, M. Bernard Anne, directeur des transports maritimes du Bureau Veritas, s'exprimait en ces termes devant la commission d'enquête, à propos des contrôles par l'Etat du port : « *Dans le cadre de l'Europe, il n'y a pas d'uniformisation, à la fois des procédures et des moyens, selon les pays. Tout le monde participe à ce système de contrôle du Mémorandum de Paris, mais chacun avec ses propres règles, sa propre autorité, son propre jugement, son propre classement, les points qui lui semblent importants et ceux qui lui semblent moins importants, et des crédibilités de rapport qui sont parfois sujettes à caution.* ».

M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer, a souligné l'importance de cette problématique en précisant que « *les dysfonctionnements résultent de ce que l'on ne s'est pas assuré de deux choses : la première étant que les contrôles aient réellement eu lieu, et dans l'affirmative, qu'ils aient été bien faits ; la deuxième étant qu'ils aient été faits de la même façon dans tous les pays.* ».

Sur ce dernier point, la commission d'enquête se prononce en faveur d'échanges réguliers et fréquents sur une durée de plusieurs mois entre experts des treize Etats de l'Union européenne qui sont parties prenantes au Mémorandum de Paris.

En revanche, il ne semble pas utile d'élargir ce type de coopération aux garde-côtes américains ou aux services en charge du Mémorandum de Tokyo, les référentiels étant trop différents des nôtres et la mesure ne présentant pas, dans ces cas précis, un intérêt pratique évident.

- Les contrôles des Etats du port s'effectuent le plus souvent en l'absence des experts des sociétés de classification et de ceux des services de *vetting* des chargeurs. De la sorte, il n'existe pas d'interférence entre l'organisme attestant de la classe et des certificats du bateau, celui se prononçant sur la qualité générale du bateau pour le compte de l'affréteur et l'autorité publique chargée de vérifier la véracité de cette même classe et ces certificats.

Ni les contrôles effectués par les inspecteurs des Etats du port, ni ceux des services de *vetting* n'ont pour vocation d'apprécier le travail des experts des sociétés de classification. Par conséquent, on peut tout à fait envisager des visites conjointes de ces différentes catégories de contrôleurs, de manière à approfondir leur connaissance mutuelle des méthodes de travail de chacun.

En France, des visites mixtes associant des inspecteurs des Affaires maritimes et du Bureau Veritas sont effectuées de temps à autre. L'expérience semble démontrer qu'il s'agit d'une méthode utile et efficace.

M. Jean-Louis Guibert, secrétaire général de l'Institut français de navigation, a justifié ce genre de pratiques de la manière suivante : « *A cette occasion, nous confrontons nos méthodes de travail. Par ailleurs, si un inspecteur peut détecter tout seul de la rouille et de la corrosion dans un ballast, sans échafaudage, parce que le bateau est en exploitation, mon expérience me prouve que l'on n'est pas trop de deux ou de trois. D'ailleurs, nous proposons, qu'en cas de problème, outre l'expert de la société de classification du navire, un expert d'une autre société de classification du port où se trouve le navire et, si on en a les moyens, un inspecteur du service de sécurité du port soient en mesure d'effectuer conjointement les contrôles de sécurité qui s'imposent. On n'est jamais trop de deux ou de trois pour procéder à l'inspection et prendre la décision. C'est un élément nouveau dans notre culture* ».

La collégialité des inspections pratiquées dans les ports, élément nouveau de la « culture » des contrôleurs n'est pas sans intérêt : non seulement elle instaure un mécanisme de coopération mutuelle qui peut s'avérer fructueux pour chacun, mais le rythme des inspections s'en trouve allégé pour le personnel de bord, ce qui lui permet de focaliser davantage son attention sur les opérations de chargement ou de déchargement des cargaisons dont on sait toute l'importance qu'elles revêtent pour la sécurité générale du navire.

La commission d'enquête est favorable au développement de ces pratiques collégiales, dès lors que les responsabilités de chacun sont précisément établies.

b) Vers une agence maritime européenne ?

Nombreux sont ceux qui régulièrement appellent à une harmonisation radicale des moyens et méthodes grâce à la création d'un corps de garde-côtes européens.

Les représentants de l'Association française des capitaines de navires ont notamment formulé cette suggestion lors de leur audition par la commission d'enquête.

Un tel concept apparaîtrait difficilement réalisable dans un avenir rapproché en raison de la variété des modes d'organisation (tantôt civils, tantôt militaires, parfois mixtes) et de contrôle (inspections des navires, police des pêches...) dans les différents Etats portuaires européens. C'est pourquoi la commission d'enquête lui préfère une agence maritime européenne plus légère, moins intégrée, dont les missions consisteraient principalement à évaluer les critères et la réalisation des contrôles des navires.

Comme l'indique la Commission européenne dans sa communication du 21 mars 2000 sur la sécurité du transport maritime pétrolier : « *Une structure européenne, quelle qu'elle soit, devrait se limiter à soutenir l'action des Etats membres et de la Commission dans l'application et le contrôle de la législation communautaire, ainsi que dans l'évaluation de l'efficacité des mesures en place. A ce titre, une telle structure devrait pouvoir exercer des tâches de collecte et d'analyse d'informations factuelles ou statistiques, sans être habilitée à prendre des décisions. Elle pourrait se voir confier des missions ponctuelles d'évaluation ou d'audit (par exemple l'évaluation des sociétés de classification au regard des critères énumérés à l'annexe de la directive 94/57/CE).* ».

La commission d'enquête rejoint, pour l'essentiel, les suggestions formulées par la Commission européenne au sujet des missions que cette agence maritime européenne pourrait accomplir. Celles-ci consisteraient en :

— l'audit et l'évaluation des sociétés de classification, l'agence maritime européenne leur attribuant un label indépendant de l'IACS selon leurs performances dans le cadre du Mémoire de Paris ;

— l'inspection sur place des conditions dans lesquelles les contrôles des navires par les Etats du port européens sont effectués ;

— la formation conjointe des inspecteurs européens pour le contrôle des bateaux au titre des Etats du port ;

— l'évaluation de la manière dont les administrations maritimes des Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne remplissent leurs obligations en tant qu'Etats du pavillon et en tant qu'Etats du port ;

— l'exploitation des bases de données de la Commission européenne.

En définitive, cette agence maritime européenne s'apparenterait davantage à une autorité de régulation qu'à une administration fédérant les moyens des Etats membres. Elle présenterait l'avantage d'être immédiatement opératoire et de ne pas remettre en cause les référentiels de fonctionnement en vigueur dans les Etats concernés. Toutefois, son institution permettrait de transférer la compétence de l'agrément des sociétés de classification des Etats du pavillon membres de l'Union européenne à un organisme communautaire, même si le projet de directive de la Commission européenne prévoit une association étroite de l'Etat concerné au processus de contrôle.

Constatant sa convergence de vue avec la Commission européenne, la commission d'enquête estime qu'il appartient au gouvernement français de saisir l'opportunité de sa présidence de l'Union européenne pour initier la création, auprès de la Commission, d'une agence maritime européenne regroupant des experts aux compétences et formations variées (juristes, anciens navigants, architectes navals, mécaniciens...), et remplissant les fonctions énumérées plus haut.

c) Dissocier les activités de certification et de classification concernant un même navire

Un certain nombre de sociétés de classification se trouvent, pour le même navire, être à la fois client de l'armateur, comme organe de classification, et partenaire de l'Etat du pavillon, comme organe de certification, y compris en ce qui concerne le code ISM.

La commission d'enquête a trouvé en M. Bernard Anne, directeur des transports maritimes du Bureau Veritas, un défenseur convaincu de l'intérêt de telles pratiques : « *C'est le moyen d'avoir le meilleur niveau de qualité des navires. Cette question m'a également été posée au Conseil économique et social, et je crains de ne pas avoir réussi à le convaincre, ce dont je m'en veux. [...]* »

Au travers des éléments que je vous ai exposés, le statutaire couvre, pour l'essentiel, toute la partie équipements de sécurité du navire. C'est là-dessus que porte la visite statutaire. Par ailleurs, vous avez la classe. Dès lors que vous mettez deux personnes différentes, chacune faisant une partie du travail, vous n'améliorez pas la cohérence d'ensemble. Il est préférable d'avoir une même personne,

qui connaît bien l'ensemble du navire et l'ensemble des points faibles, pour pouvoir avoir la meilleure inspection possible. L'avantage est que cela augmente sa fréquence de passage à bord. Il y a donc cette question de continuité. A mon sens, c'est un avantage énorme.

Le deuxième point, mais qui n'est pas de même nature, est qu'il est difficile d'imaginer de faire autrement car ces domaines sont profondément imbriqués. Nous allons, par exemple, travailler pour l'administration française, lors de l'établissement du dossier de construction du navire, qui fait partie des certificats d'ensemble. Si nous ne pouvons pas à la fois travailler pour le gouvernement français et le navire, nous ne pourrons plus travailler du tout pour le gouvernement français pour ce navire-là. Cela signifie que quelqu'un d'autre qui doublera notre travail devra le faire.

On peut toujours vivre avec des systèmes peu cohérents, mais le plus important est la déperdition de l'information, de cohérence et de connaissance du navire [...].

Pour l'ISM, on n'a pas fonctionné de la même manière. Cela a été considéré comme à part. Vous pouviez certifier un navire ISM sans pour autant le classer, ni faire le reste du statutaire. On se trouve dans un imbroglio dans lequel on ne sait plus qui est responsable de quoi in fine. De ce fait, cela permet à certains armateurs de passer au travers. Je considère qu'il y a là quelque chose de plutôt négatif.

Certaines administrations, en ce qui concerne l'ISM, comme le pavillon norvégien, estiment qu'il faudrait revenir en arrière et au contraire, imposer que cela soit la même société de classification qui fasse l'ISM comme le reste, sur un même navire, c'est-à-dire ne pas multiplier les interlocuteurs. On peut le concevoir. En effet, plus vous multipliez le nombre de personnes ayant à faire un même travail, plus vous décredibilisez l'information, plus vous créez des visions différentes et, au final, vous déresponsabilisez. Je considère qu'il y a plutôt avantage et intérêt, voire qu'il est indispensable d'avoir le même interlocuteur. ».

Cependant, la plupart des interlocuteurs de la commission d'enquête se sont montrés partisans d'une séparation des rôles : qu'il s'agisse de M. Bertrand Apperry, de l'AFCAN, de M. Fernand Bozzoni, de la SOCATRA, de M. Marc Chevallier, alors président du CCAF, de M. Thierry Desmarest, président-directeur général de TotalFinaElf...

La commission d'enquête se bornera à reprendre ici les réflexions du directeur du BEA-mer, M. Georges Tourret : « *par notre expérience, nous avons la conviction qu'une société de classification qui vit avec, derrière elle, un Etat du pavillon capable de revenir sur ce qu'elle fait, n'adopte pas le même modus operandi qu'une société de classification qui a délégation à la fois de l'armateur et de l'Etat du pavillon.*

À cet égard, une police des règles de conduite se distinguant des sociétés de classification est importante. ».

La commission d'enquête considère qu'il faut distinguer clairement la relation de clientèle que peut avoir une société de classification avec un armateur et la relation que cette société peut avoir avec lui en tant que délégataire d'un Etat.

La commission d'enquête suggère donc d'engager une réflexion sur les implications d'une telle mesure tant au niveau national qu'international.

3.- Mieux encadrer les transports maritimes impliquant des risques élevés

La commission d'enquête a noté avec satisfaction que selon le dernier conseil interministériel de la mer, des études devront être engagées pour aboutir à une meilleure traçabilité des produits dangereux et améliorer les modalités de leur transport ainsi que de leur accueil dans les ports.

Ne souhaitant pas anticiper à la légère sur des études dont les résultats devraient être connus d'ici la fin de l'année 2000, la commission d'enquête estime en revanche nécessaire d'étendre les obligations de signalement existantes pour les produits dangereux ou polluants et de surveiller plus particulièrement leur transport dans les zones à risques.

a) Généraliser les obligations de signalement pour les navires transportant des matières polluantes ou dangereuses

La traçabilité des cargaisons polluantes ou dangereuses implique un suivi de leur positionnement. A cet égard, le signalement des navires joue un rôle primordial, dans la mesure où les moyens techniques actuels ne permettent pas encore aux systèmes de surveillance côtiers de déterminer avec précision les caractéristiques des produits transportés.

– Un signalement obligatoire dans les eaux territoriales

Dès 1978, la France a mis en place une obligation de signalement des bateaux transportant des matières dangereuses ou polluantes naviguant dans ses eaux territoriales. Le Mémorandum transmis le 15 février 2000 par les autorités françaises à la Commission européenne propose d'étendre cette obligation aux eaux territoriales des autres Etats membres de l'Union européenne.

La commission d'enquête considère que cette proposition est utile, même si l'on doit convenir de ses limites puisqu'elle ne s'appliquera par définition qu'à une zone maritime distante de 12 milles des côtes européennes.

– Un signalement qui se développe au-delà des eaux territoriales

Le suivi des navires transportant des produits dangereux ou polluants est tout aussi essentiel au-delà des eaux territoriales qu'à l'intérieur de ces dernières. Il se met progressivement en place, sous l'égide de l'OMI. En effet, depuis 1993, la convention SOLAS autorise les Etats côtiers à prévoir des systèmes de signalement obligatoire applicables à tous les navires, y compris en transit.

Plusieurs obligations de signalement des navires aux CROSS ont été instaurées sur cette base. Sont ainsi concernés : les CROSS Corsen (1998) et Gris-Nez (1999), c'est-à-dire la pointe de Bretagne et la sortie de la Manche, et plus récemment, le CROSS Jobourg (le système devenant effectif en juillet 2000).

Le suivi des bateaux en Manche devrait s'en trouver considérablement amélioré. La commission d'enquête considère cependant qu'il ne s'agit là que d'une étape. Désormais, les Etats membres de l'Union européenne doivent s'attacher à relier entre eux les CROSS et leurs équivalents, et à instaurer progressivement, au nom de la sécurité du trafic et de la protection de l'environnement, une obligation de signalement des navires auprès de divers centres positionnés depuis le Cap Finisterre jusqu'à la Mer du nord, voire au-delà.

Le processus semble en bonne voie, comme le laissent entrevoir ces propos de M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer : « *Nous avons passé un accord avec les Anglais : nous transmettons les mêmes informations à Douvres et les Anglais font la même chose. Le 14 décembre je suis allé signer à*

Madrid un accord avec les Espagnols pour que le système expérimenté avec eux au CROSS du Cap Finisterre devienne une réalité. L'idée est qu'un bateau arrivant au nord se signale obligatoirement et que l'on puisse suivre son circuit de bout en bout.

Pourquoi ? Prenons l'exemple d'un bateau qui, au sud de l'Espagne se signale à Gibraltar : une fois qu'il quitte Gibraltar on ne sait pas où il va. Il peut aller vers l'Afrique ou vers l'Amérique ; on n'a plus de signalement.

Il n'y a pas de CROSS à Saint-Vincent. Nous demandons aux Portugais et aux Espagnols de faire un effort dans ce domaine pour qu'il y ait un suivi pour les bateaux qui contourneraient la côte et viendraient à se repérer au Finisterre. Lorsque l'on visualise le captage des radars des CROSS existants, on constate qu'il faut développer ce circuit, ce qui suppose des radars plus puissants. En même temps, il faut en développer d'autres.

Puis, du Cap Finisterre espagnol au Finistère français, vous avez un vide. Si le bateau suit la trajectoire la plus courte, il se signale au CROSS Corsen, et cela ne pose pas de problème. Mais un bateau venant d'Afrique peut très bien filer tout droit, ne pas se signaler, rejoindre la voie de l'Amérique du nord, et ne mentionner sa présence qu'au CROSS Jobourg. Il peut aussi ne pas se signaler du tout. C'est la faille du système actuel.

Au sein de la direction des Affaires maritimes et des gens de mer, nous travaillons depuis plusieurs mois sur l'idée d'une réflexion nouvelle en ce domaine, ce qui explique les expériences avec les Anglais et les Espagnols, et l'idée de faire du CROSS Jobourg un centre de trafic européen où toutes les données seraient rassemblées. Je suis heureux de vous dire que la démarche est plutôt reçue de façon positive, puisque la Commission européenne serait prête à financer la moitié du coût de l'opération, à charge pour la France de financer le reste. Les Anglais sont prêts à participer à l'étude pour mettre au point ce système parce qu'ils se sentent directement concernés, et j'ai rencontré il y a dix jours les Norvégiens qui seraient prêts à faire le pendant du Cap Finisterre et de Gibraltar dans le secteur du nord, ce qui nous assurerait un véritable circuit surveillé ».

Grâce à ces évolutions, une mise en réseau des centres européens de surveillance de la navigation est envisageable à moyen terme. C'est dans cette perspective d'ailleurs, que la direction des Affaires maritimes et des gens de mer souhaite transformer le CROSS Jobourg en un centre européen de surveillance générale du trafic.

Assortie d'une obligation généralisée de signalement, cette coordination européenne de la surveillance de la navigation est susceptible d'accroître de manière significative la sécurité du transport maritime de produits dangereux ou polluants en détectant très en amont les difficultés rencontrées par les bateaux. Les contrôles seront d'autant plus précis que l'OMI devrait rendre obligatoire, en décembre 2000 selon toute vraisemblance, l'installation de transpondeurs à l'image des « boîtes noires » présentes sur les avions de ligne (c'est-à-dire de systèmes d'identification automatiques indiquant le nom, la route et la vitesse du bateau) sur les navires de plus de 300 tonnes à compter de 2002.

Dans de telles conditions, la circulation maritime aux abords des côtes européennes devrait devenir plus sûre. Par la même occasion, les navires suspects seront plus facilement détectés.

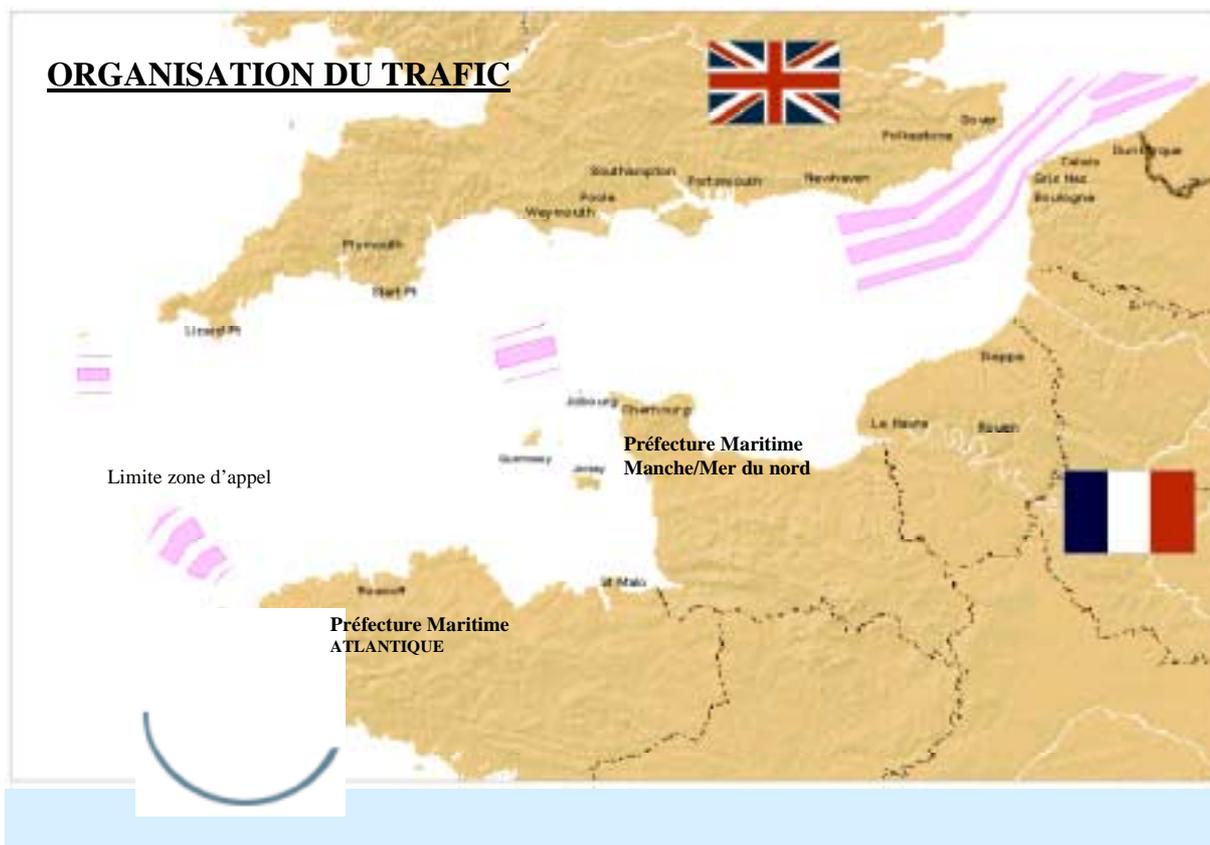
b) Encadrer plus strictement la navigation dans les zones à risques

La réglementation du trafic est au moins aussi importante pour assurer la sécurité du transport de produits dangereux ou polluants que le suivi des navires. Or, certaines améliorations sont possibles en ce domaine.

• Allonger les dispositifs de séparation du trafic en Manche-Mer du nord

Comme l'illustre la carte figurant ci-après, le trafic maritime aux abords de la Manche est divisé en flux montants et descendants. A l'image de la circulation autoroutière, des voies de navigation à sens unique obligatoires et séparées par des zones interdites au passage ont été mises en place pour les navires croisant dans trois aires maritimes : Ouessant au large de la pointe de Bretagne, les Casquets à proximité de Cherbourg, le Pas-de-Calais.

LES DISPOSITIFS DE SEPARATION DU TRAFIC EN MANCHE-MER DU NORD



Au cours d'un entretien informel qui s'est déroulé, à la demande du rapporteur, le 1^{er} juin 2000 à Londres, les responsables de la division pour la sécurité maritime du ministère britannique de l'Environnement, des transports et des régions ont plaidé en faveur d'un allongement des dispositifs actuels de séparation du trafic en Manche-Mer du nord. Constatant que l'augmentation générale de la vitesse des bateaux circulant dans les « rails » accroît les risques de collision, ils ont exprimé leur préoccupation devant la proximité de plus en plus manifeste entre les navires, laquelle diminue considérablement la marge de réaction des autorités en cas d'accident.

La commission d'enquête partage ce sentiment. Les dispositifs de séparation du trafic permettent une meilleure prévision des mouvements des bateaux dans la seule mesure où les distances de sécurité sont suffisantes. Or, tel n'est plus le cas.

L'idéal serait de parvenir à relier l'ensemble de ces dispositifs en un seul. Néanmoins, une proposition de ce genre se heurte aussi bien à des problèmes techniques (en raison notamment du raccord entre les trois voies du rail d'Ouessant et les deux voies de celui des Casquets), qu'à des problèmes juridiques (un tel système devant être soumis à l'OMI).

Mais à défaut de créer une véritable « autoroute de la Manche », il est tout à fait possible de promouvoir, de façon pragmatique et en s'appuyant sur le soutien britannique, l'idée d'un allongement des trois dispositifs existants. Un tel accord doit être conclu sous l'égide de l'OMI, de manière à ce que les bateaux de toutes nationalités respectent cet allongement.

La commission d'enquête propose donc que la France et le Royaume-Uni entreprennent des démarches au sein de l'OMI en vue d'obtenir un accord international sur l'allongement des dispositifs de séparation du trafic en Manche, les négociations devant porter prioritairement sur les rails du Pas-de-Calais et des Casquets.

• *Vers un contrôle positif du trafic ?*

L'idée de « contrôle positif » du trafic a été suggérée à la commission d'enquête par le secrétaire général de l'OMI, M. William O'Neil. Celui-ci a en effet déclaré à la délégation qui s'est rendue à Londres : *« il est nécessaire d'améliorer le contrôle du trafic maritime. J'ai avancé la notion de contrôle positif du trafic un peu similaire – sans l'être tout à fait – à celui en vigueur dans l'industrie de l'aviation civile. A Singapour, on m'a parlé de contrôle du trafic actif, ce qui signifie que la personne chargée du contrôle à terre a un rôle à jouer à l'égard du navire. En particulier, il lui indique la façon de procéder dans certains cas, ce qui fait appel à plusieurs éléments tels les systèmes de séparation du trafic et de notification préalable, les conditions météorologiques, la densité de trafic. Par exemple, dans la Manche ou dans le Détroit de Malacca en Asie, je suis convaincu que ces mesures de contrôle du trafic doivent être prises. A défaut, nous risquerions de connaître d'autres incidents tragiques. »*

Séduisante en bien des points, en ce qu'elle suppose notamment que l'on puisse orienter les bateaux en difficulté depuis un centre, à terre, d'où l'on dispose d'une vue générale du trafic alors même que le personnel de bord ne dispose pas de tous les éléments d'appréciation et du recul nécessaire, cette proposition semble

néanmoins difficile à mettre en œuvre. Au demeurant, les capitaines restent les personnes les mieux placées pour apprécier le comportement de leur bateau et l'environnement dans lequel il évolue. Il ne s'agit donc pas de les priver de leur pouvoir de direction.

Les Etats doivent donc s'attacher à préserver l'autorité des commandants de navires en adoptant des législations protectrices vis-à-vis des armateurs, conformément aux termes de la résolution A 443 de l'OMI, prise au lendemain du naufrage de l'*Amoco-Cadiz*, et mise en œuvre par le Libéria seulement, à en juger les propos de M. Bertrand Apperry, expert de l'association française des capitaines de navires.

Néanmoins, on ne peut se résoudre à ne pas pouvoir conseiller les commandants de bord lorsque les circonstances l'exigent. Puisque le guidage à terre semble difficile à envisager pour des raisons tout à la fois pratiques et logiques, pourquoi ne pas concevoir une obligation de pilotage hauturier des navires transportant des matières dangereuses ou polluantes en Manche-Mer du nord, c'est-à-dire de Cherbourg jusqu'au Pas-de-Calais ?

En la matière, les opinions des personnes entendues par la commission d'enquête divergent.

Ainsi, M. William O'Neil, secrétaire général de l'OMI, a-t-il fait valoir ses réserves : *« le pilotage obligatoire ne me paraît pas nécessaire pour tous les navires dont certains sont dotés d'officiers tout à fait responsables et compétents à bord. Les pilotes qui connaissent les circonstances et les conditions locales aident le commandant de bord à s'acquitter de sa tâche. Le pilotage doit se limiter à ces missions. Bien entendu, les pilotes ne sont pas chargés de la responsabilité du navire, laquelle incombe au commandant. »*

Dans certaines eaux territoriales, il est indéniable que le pilotage est indispensable. Un navire qui fréquente pour la première fois certaines eaux ne pourrait pas s'en sortir sans pilote. D'ailleurs, l'équipage ne le souhaiterait pas. En revanche, dans d'autres secteurs, les gens de mer à bord du navire connaissent tellement bien les conditions locales que le recours au pilotage n'apporterait rien ».

A l'inverse, M. Roger Péréon, président de la fédération française des pilotes maritimes a insisté sur *« cet élément majeur que représente le pilotage hauturier pour l'amélioration de la sécurité maritime dans les parages de la Manche, du Pas-de-Calais et de la Mer du Nord. »*.

Il y a trouvé deux justifications principales :

« La densité du trafic des navires transportant des marchandises dangereuses à proximité de nos côtes imposerait que l'on confie la navigation de ces navires à des spécialistes.

Le développement de cette activité apporterait une amélioration certaine, tant pour la sécurité de la navigation elle-même que pour les liaisons avec les autorités maritimes à terre et les centres régionaux opérationnels de sécurité et de sauvetage – CROSS ».

On ne peut nier qu'il existe un réel problème. En effet, l'accroissement du trafic est tel que la situation ne peut demeurer en l'état, le danger étant plus particulièrement manifeste par mauvais temps.

Deux solutions peuvent être envisagées :

– soit rendre le pilotage hauturier obligatoire en Manche-Mer du nord ;

– soit établir un système de contrôle de la navigation depuis les centres de surveillance situés à terre.

Inévitablement, il faudra trancher cette question dans les prochaines années.

II.- RENOUELER LA FLOTTE ET PRIVILEGIER LE CHOIX DE LA QUALITE

A.- LES NOUVELLES NORMES DE CONSTRUCTION

La recherche d'une plus grande sécurité grâce à une amélioration des normes de construction des navires, et plus particulièrement des navires-citernes, n'est pas une véritable nouveauté. La convention MARPOL de 1973 maintes fois amendée, notamment en 1978, a ainsi formulé des spécifications techniques précises pour que les pétroliers soient davantage en mesure de faire face aux sinistres (règles de compartimentage et de stabilité, limitation de la taille des citernes, localisation des citernes à ballast...). Toutefois, ce sont les dispositions prises unilatéralement par les Etats-Unis dans le cadre de l'*Oil Pollution Act* (OPA) de 1990, à la suite de la catastrophe de l'*Exxon Valdez* en mars 1989, qui ont relancé le débat sur l'évolution des spécifications techniques. Le choix américain de

privilégier certains types de navires à double coque pose cependant nombre de problèmes, tant du fait même de l'unilatéralisme de la méthode qu'en raison des spécifications techniques retenues.

Il n'est pas douteux que des progrès substantiels peuvent être réalisés s'agissant des normes de construction. Encore convient-il de bien intégrer ces nouvelles spécifications dans un processus global d'amélioration de la sécurité maritime, faute de quoi elles risqueraient d'être inopérantes, voire contre productives.

1.- Double coque et solutions alternatives

a) La double coque telle qu'imposée par l'Oil Pollution Act présente aussi des risques

- La double coque constitue une double enveloppe de deux mètres d'épaisseur dont le but est de protéger les citernes placées à l'intérieur en cas d'échouement ou de collision.

Le principal avantage de cette enveloppe protectrice réside dans la protection apportée en cas de dommages mineurs, réalisés à petite vitesse (moins de trois nœuds). Par ailleurs, ce type de construction doit accroître la rigidité de la structure du navire. Enfin, la séparation totale entre les citernes de cargaison et les capacités de ballastage doit éviter les rejets d'eaux chargées de pétrole lors de la vidange des ballasts.

Ce standard constitue donc un progrès. Il faut toutefois convenir que les normes imposées aux Etats-Unis ont largement résulté d'une forte pression médiatique et qu'il ne s'agit certainement pas de la disposition la plus efficace de l'OPA de 1990. Lors de son déplacement aux Etats-Unis, la commission a pu obtenir la confirmation que l'intensification des contrôles par les *Coast Guards* et les dispositions de responsabilisation financière accrue de l'armateur avaient joué un rôle bien plus significatif en termes d'amélioration de la sécurité. Un rapport du *National Research Council* publié en 1996, tout en soulignant la diminution du volume des pollutions par hydrocarbures depuis l'entrée en vigueur de la loi, avaient d'ailleurs souligné les difficultés d'établir un lien de corrélation entre ces dernières et l'entrée en vigueur progressive des normes concernant la double coque ⁽¹⁾.

(1) Effects of double-hull requirements on oil spill prevention, National Research Council, National Academy Press, 1996.

• Nombreuses ont été les personnes auditionnées qui ont insisté sur les risques supplémentaires que pouvaient entraîner la norme double coque. Ainsi, M. Francis Vallat, président de l'Institut français de la mer a noté que :

« La situation n'est pas forcément aussi dramatique que certains de mes articles pourraient le laisser entendre, mais ce que je dis c'est que nous aurons un jour, j'en suis sûr, un accident avec double coque qui sera plus dramatique qu'un accident avec simple coque (...) ».

En effet, les risques d'explosion et d'incendie sont accrus, comme l'a souligné M. Alain Grill, président de la Chambre syndicale des constructeurs de navires: *« (...) le transport pétrolier présente cette caractéristique qu'il y a toujours des vapeurs d'hydrocarbures, qu'elles sont auto-explosives à des concentrations très faibles dans l'air – de l'ordre de 4 % – et que, par conséquent, le dégazage des espaces vides est un problème de sécurité majeur. ».*

Enfin, l'expérience en matière de vieillissement de ce type de navires est limitée à ce jour. Si l'on ajoute que des surcoûts apparaissent certes à la construction, mais aussi en termes d'entretien et de réparation, il semble plus que nécessaire que soient très attentivement suivie leur maintenance. Ce problème a d'ailleurs été explicitement reconnu par la Commission européenne dans sa communication du 21 mars dernier au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier, puisqu'il est mentionné qu'*« il faudra absolument veiller à surveiller de près l'intégralité du revêtement et des systèmes à mesure que ces nouveaux modèles de navires vieilliront. ».*

Ainsi, la double coque ne constitue ni une solution miracle, ni la seule amélioration technique envisageable.

b) Les standards alternatifs à encourager

• L'adoption de l'OPA de 1990 a poussé l'OMI à agir en vue de durcir les normes de construction définies par la convention MARPOL 1973-1978. En 1992 a ainsi été adoptée une règle 13F instaurant de nouvelles spécifications techniques en matière de double coque. La réglementation internationale est toutefois beaucoup plus ouverte que la réglementation américaine édictée à la suite de l'OPA. En effet, la règle internationale admet d'autres méthodes de conception et de construction des pétroliers, à condition, d'une part, qu'elles assurent le même degré de protection contre la pollution en cas d'abordage et d'échouement et, d'autre part, qu'elles soient approuvées par le Comité de la protection du milieu marin de l'OMI.

Ainsi, les constructeurs européens et japonais ont développé deux types de pétroliers à pont intermédiaire.

Baptisé E3 (pour : écologique, économique et européen), le système élaboré par les chantiers navals européens présente des caractéristiques de sécurité qui seraient supérieures aux normes couramment admises aux Etats-Unis. M. Alain Grill, président de la Chambre syndicale des constructeurs de navires, a résumé ainsi les caractéristiques de ce type de navires :

« Il n'a pas été difficile de convaincre mes principaux collègues européens de l'époque, c'est-à-dire le groupe d'Etat italien Fincantieri, le groupe d'Etat espagnol Astilleros Españoles et deux chantiers allemands dont il ne reste qu'un aujourd'hui, l'autre ayant malheureusement disparu, de chercher à faire mieux que les navires à double coque tels qu'ils sont imposés par la législation américaine.

(...) Nous avons effectué tous ensemble, nous vérifiant mutuellement, un certain nombre de calculs pour aboutir à la conclusion que si la sécurité à 100 % n'existe jamais, notre concept de navire à double coque résiste tout de même aux abordages et aux échouements à une vitesse de 7,5 nœuds.

Or, comme, le problème des échouements – qui était celui de l'Exxon Valdez – nous est apparu constituer un problème de sécurité majeur, nous avons ajouté à notre bateau un pont intermédiaire à 6 mètres au-dessus de la quille : ainsi, la hauteur de pétrole dans la cale est, en quelque sorte, double puisqu'elle se répartit au-dessus du pont intermédiaire et au-dessous.

Nous avons travaillé sur l'hypothèse d'un pétrolier de 280 000 tonnes, c'est-à-dire le bateau standard à deux millions de barils. La hauteur d'eau à l'extérieur étant en charge à 21 mètres, si le pont intermédiaire n'est pas percé, donc si l'échouement se fait à moins de 7 nœuds, la pression de l'eau est plus forte que la hauteur de pétrole sous pont intermédiaire. À ce moment-là – pardonnez-moi de dire que c'est l'oeuf de Christophe Colomb – la pression extérieure maintient à elle seule le pétrole à l'intérieur du navire !

Comme les bureaux d'études de Saint-Nazaire, ceux de Trieste, de Kiel et de Bilbao ne manquaient pas d'idées, le concept E3 a été amélioré en utilisant les espaces libres en abord entre les deux coques afin de pouvoir, si vraiment en cas d'échouement très grave on crevait le pont intermédiaire, faire en sorte de transvaser du pétrole et ainsi cantonner la hauteur de la cargaison de pétrole en cale au niveau de la mer pour arrêter assez vite le phénomène de rejet en mer. ».

Le système japonais procède globalement du même principe, la principale différence résidant dans le niveau de son pont intermédiaire, plus élevé car placé à mi-hauteur.

• Jusqu'à présent, ces normes alternatives n'ont connu qu'un succès d'estime : un seul pétrolier de type E3 a été construit.

Plusieurs raisons sont à l'origine de cette diffusion symbolique, parmi lesquelles figure le surcoût non négligeable de ce type de navire. Pour un surpertanker de 270 000 tpl, le surcoût à la construction estimé par la Chambre syndicale des constructeurs de navires est de l'ordre de 57 % ⁽¹⁾. Ramené au litre transporté, le surcoût est de quatre centimes, ce qui n'est guère excessif. Compte tenu de renforcement progressif et espéré des normes et des contrôles de sécurité, il n'est pas interdit de penser que le marché du transport pétrolier pourrait se réorienter vers les navires et armateurs de qualité. Dans ce cas, la norme E3 pourrait davantage trouver preneur.

Plus que le prix de construction, c'est toutefois l'impossibilité d'opérer avec ce type de navire sur le marché américain, puisque seule la double coque a été acceptée dans les réglementations élaborées par

(1) En supposant que le navire répondant à des normes de qualité inférieures et servant de base de comparaison est construit en Asie et le navire E3 en Europe.

les *Coast Guards*. Lors de son déplacement à Washington D.C., la commission a pu constater que, sur ce point, les *Coast Guards* faisaient preuve d'une grande intransigeance. Elle a aussi pu remarquer que cet « intégrisme » de la double coque était largement répandu outre-Atlantique, puisque même une organisation indépendante comme le *Natural Resources Defense Council* (NRDC), pourtant peu portée à l'indulgence vis-à-vis de l'administration des *Coast Guards*, ne voyait aucun inconvénient dans la définition américaine actuelle du standard double coque. Mme Sally Ann Lentz, co-directeur exécutif du NRDC, a ainsi indiqué de façon très explicite que même si le système à pont intermédiaire pouvait théoriquement être supérieur à la norme américaine, la double coque était de fait plus efficace pour la majorité des accidents susceptibles d'intervenir dans les eaux côtières américaines...

Les dispositions relatives aux double coques doivent être suffisamment souples pour permettre d'intégrer les progrès technologiques et pour ne pas risquer de stériliser la recherche en la matière. Malgré les positions américaines très arrêtées, **la commission juge indispensable que des actions diplomatiques soient poursuivies, afin qu'une attitude plus ouverte soit adoptée par les autorités fédérales américaines et que le marché américain ne soit pas fermé à des techniques prometteuses, les condamnant de fait.**

Les règles intégrées dans la convention MARPOL tiennent d'ores et déjà compte de cette nécessité d'adaptation et c'est très justement que la proposition de règlement relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque, présentée en mars dernier par la Commission européenne, vise explicitement dans son article 4 le système de la double coque ou les « *normes de conception équivalente de la règle 13F de l'annexe I de MARPOL 73/78* ».

2.- Le calendrier d'application

Les nouvelles normes techniques offrent donc malgré tout certains avantages en termes de sécurité. Comme le reconnaît la communication de la Commission européenne précitée, c'est moins leurs spécifications elles-mêmes que le fait qu'elles imposent la

substitution de navires, neufs ou récents, statistiquement moins susceptibles de provoquer des accidents, qui plaide en leur faveur ⁽¹⁾.

Dès lors, le problème réside certes dans les spécifications techniques mais aussi et surtout dans le calendrier d'application des mesures d'élimination des navires à coque simple.

a) Les calendriers d'élimination des navires à simple coque prévus par l'OPA de 1990 et par les règles de la convention MARPOL ne sont pas synchronisés

- L'*Oil Pollution Act* de 1990 a prévu un calendrier d'interdiction progressive des navires à simple coque très complexe. La loi combine en effet des échéances (2010 pour les navires citernes à simple coque sans citernes protectrices de plus de 20 000 tonnes, par exemple) et des critères tenant compte de l'âge et du tonnage. Les *Coast Guards* ont publié pas moins de six tables de concordance pour déterminer exactement, en fonction du tonnage ou de l'âge, les dates auxquelles les navires concernés ne seront plus autorisés dans les eaux américaines ⁽²⁾.

Ainsi, par exemple, dès 1995, ont été éliminés les navires citernes à simple coque d'une taille comprise entre 5 000 et 15 000 tonnes et ayant plus de 40 ans.

- Après la décision unilatérale des Etats-Unis, l'OMI a été obligée de réagir. En juillet 1993, sont donc entrés en vigueur d'importants amendements à la convention MARPOL 73/78, qui prévoient un plan d'introduction progressive des nouvelles prescriptions pour les pétroliers à simple coque de plus de 20 000 tonnes de port en lourd livré avant le 6 juillet 1996 (règle 13G).

Dans sa communication précitée, la Commission européenne a fait paraître le tableau suivant, résumant de manière aussi synthétique que possible les différences d'échéances entre l'OPA de 1990, la convention MARPOL et les mesures contenues dans le projet de règlement de la Commission européenne.

(1) « La proposition aboutira également à renverser la tendance au vieillissement de la flotte de pétroliers : le jeune tonnage à double coque remplacera le vieux tonnage à coque simple, assurant ainsi une protection globalement meilleure contre le risque de pollution accidentelle. ». Doc. E 1440.

(2) Navigation and vessel inspection circular n° 10-94, du 22 décembre 1994.

CALENDRIER COMPARATIF DE L'INTERDICTION DES PETROLIERS A SIMPLE COQUE

	Etats-Unis (OPA 90)	International (MARPOL)	UE (PROPOSITION)
<u>Catégorie 1</u> : Pétroliers à simple coque, taille « MARPOL », sans citerne protectrice	2010	2007/2012	2005
<u>Catégorie 2</u> : Pétroliers à simple coque, taille « MARPOL », avec protection partielle de la zone des citernes de cargaison	2010/2015	2026	2010
<u>Catégorie 3</u> : Pétroliers à simple coque au- dessous de la taille « MARPOL »	2015	Aucune échéance	2015

Source : Commission européenne.

La première catégorie comprend les pétroliers à simple coque, sans citernes de ballast protectrices autour des citernes de cargaison. Selon la convention MARPOL, l'abandon de cette catégorie se terminera entre 2007 et 2012.

La deuxième catégorie regroupe les pétroliers à simple coque, dont la zone des citernes de cargaison est partiellement protégée par des citernes de ballast séparées. L'abandon de cette catégorie par la mise en œuvre des exigences « double coque » de la convention MARPOL ne sera accomplie qu'en 2026 (au lieu de 2010 et 2015 dans l'OPA 90).

Enfin, la troisième catégorie est constituée par les pétroliers à simple coque, au-dessous de la taille « MARPOL » (moins de 20 000 tpl) qui ne sont pas visés par les exigences double coque dans la convention internationale, mais qui auront été éliminés totalement des eaux américaines en 2015.

En fait, les problèmes d'incompatibilité des calendriers pourraient se manifester plus tôt que ne le laisse entendre le tableau ci-dessus. Dès 2005, en vertu de l'OPA, les pétroliers à simple coque ne seront plus autorisés dans les eaux américaines, lorsqu'ils atteignent l'âge de 25 ans, voire 23 ans pour les pétroliers de plus de 30 000 tonnes. En revanche, ils pourront opérer dans le reste du monde.

b) Un risque très préoccupant de déplacement vers les eaux européennes des pétroliers anciens et de moindre qualité

- La Commission européenne a procédé en 1999 à une étude des effets de l'OPA 1990 sur la flotte de pétroliers exploités à l'extérieur des Etats-Unis.

Ses conclusions, rappelées dans la communication précitée méritent d'être citées :

« Les estimations montrent qu'au cours de la période 2000-2025, 15 % en moyenne des transporteurs de brut seront interdits dans les eaux américaines, alors que leur exploitation sera toujours autorisée en vertu de la convention MARPOL 73/78. On a noté également que le nombre de transporteurs de brut d'un port en lourd de moins de 20 000 tonnes qui seront interdits aux Etats-Unis atteindra un maximum en 2010, cette année ayant été fixée comme échéance par l'OPA 90. Pour les transporteurs de brut qui dépassent ce tonnage, le nombre maximal de navires transférés vers l'Europe sera atteint en 2015. D'autre part, l'étude a permis d'estimer que l'OPA 90 aura des effets moins prononcés pour les transporteurs de produits pétroliers. Pour les navires de ce type d'un port en lourd de 5 000 à 30 000 tonnes, le nombre maximal de navires transférés sera atteint en 2015, tandis que pour les tonnages plus élevés, il sera atteint en 2005. ».

- Afin de ne pas subir les désagréments que ne manquera pas d'occasionner le transfert des navires les plus anciens dans les eaux européennes, le gouvernement avait proposé dans son Mémoire à la Commission européenne que l'Union européenne n'accepte plus, dès 2005, les navires-citernes transportant des produits dangereux ou polluants à simple coque de plus de 160 000 tonnes, et tous les autres navires à simple coque dès 2008.

Les mesures prévues dans la proposition de règlement présentée par la Commission européenne, sans aller aussi loin, comportent toutefois un calendrier d'interdiction des navires à simple coque cohérent avec les conséquences prévisibles de l'OPA de 1990.

Aux termes de l'article 4, seraient interdits dans les eaux européennes :

– les navires-citernes transportant du brut de plus de 20 000 tonnes et les autres pétroliers de plus de 30 000 tonnes pré-MARPOL à simple coque lorsqu'ils atteignent 23 ans ou le 1^{er} juin 2005 ⁽¹⁾ ;

– les transporteurs de pétrole brut de 20 000 tonnes et les transporteurs de produits de plus de 30 000 tonnes à simple coque MARPOL, lorsqu'ils atteignent 28 ans ou le 1^{er} janvier 2010 ;

– les transporteurs de pétrole brut compris entre 600 et 20 000 tonnes et les transporteurs de produits de 600 à 30 000 tonnes, lorsqu'ils atteignent l'âge de 25 ans ou le 1^{er} janvier 2015.

3.- Le coût des mesures proposées et la capacité de remplacement des navires éliminés

a) Une sécurité supplémentaire somme toute peu coûteuse

Face à la sévérité du dispositif proposé, qui implique le remplacement accéléré de centaines de navires, il est possible de s'interroger sur les coûts induits.

S'agissant des nouvelles normes de construction, il a déjà été indiqué lors de la présentation du pétrolier E3 que le coût supplémentaire final à la pompe était plus que modeste.

La Commission européenne n'a, quant à elle, pas procédé à un chiffrage du coût des mesures proposées à titre de règlement sur les doubles coques. Elle rappelle toutefois dans sa communication précitée qu'« *une étude sur l'OPA de 1990, publiée en 1998 par le Conseil National de la Recherche des Etats-Unis, avait conclu que l'impact des mesures relatives à la double coque sur le coût des produits pétroliers pouvait être estimé à environ 10 cents par baril, ou un dixième du coût du transport, qui lui-même ne représente que 5 à 10 % du coût total du produit... L'impact final sur le prix des produits pétroliers à la livraison était donc estimé à moins de 1 %.* ».

La Commission européenne estime qu'il s'agit d'« *un prix raisonnable à payer pour parvenir à une réduction du risque de pollution* ». La commission d'enquête partage largement cet avis.

(1) Navires non équipés de citernes à ballast séparées dans des localisations défensives.

b) La capacité de remplacement des navires

- Davantage que le coût de la mesure, c'est son caractère réaliste lui-même qui pourrait être mis en question s'il s'avérait que les capacités de construction étaient insuffisantes pour faire face aux besoins en navires neufs.

Les pétroliers à double coque n'occupent aujourd'hui qu'une place minoritaire. Selon Intertanko, ils représentent 20,8 % du total de la flotte pétrolière, soit 33,3 % des pétroliers de plus de 200 000 tpl et 42,8 % des navires compris entre 80 000 et 200 000 tpl.

Or, les mesures proposées par la Commission européenne vont conduire à une diminution massive du nombre de pétroliers autorisés à naviguer dans les eaux européennes.

Ainsi, les navires à simple coque MARPOL destinés au transport de brut d'une taille supérieure à 20 000 tonnes et ceux destinés au transport des autres hydrocarbures de plus de 30 000 tonnes représentent actuellement 2 000 unités. Selon la Commission européenne, le système proposé conduira à retirer environ 70 % de ces 2 000 navires sur la base de la limite d'âge (28 ans) avant 2010 et environ 30 % d'entre eux (+/- 600 navires) sur la base de l'échéance de 2010.

S'agissant des navires inférieurs à ces dernières dimensions, leur nombre est estimé à environ 3 000 unités. Les mesures proposées auront pour effet de retirer 70 % des navires avant 2015 sur la base de la limite d'âge (soit 25 ans), tandis que le reste sera éliminé à compter de l'échéance de 2015.

- Dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement relatif à l'introduction accélérée des navires à double coque ou de conception équivalente, la Commission européenne reconnaît que « *la continuité de l'approvisionnement en pétrole et de la distribution pourrait être temporairement perturbée si le tonnage à double coque était insuffisant* ». Il s'agit cependant surtout d'une précaution oratoire.

Le même document souligne en effet le consensus, au sein des principales associations de constructeurs, pour considérer que, dans un avenir prévisible, l'offre de navires de commerce dépassera la demande. Aujourd'hui, cette capacité supplémentaire totale, si elle était utilisée pour la construction de pétroliers à double coque,

représenterait entre 10,4 et 13,9 millions de tonnes de port en lourd et devrait permettre de faire face à l'accroissement de la demande entraînée par la proposition.

Lors de son audition à Bruxelles le 13 mars dernier, M. Patrick Hennessy, directeur chargé des aspects environnementaux de la politique d'entreprise et industries spécifiques, a confirmé cette analyse en déclarant que *« les surcapacités sont en Asie et la capacité de remplacement est bien là. Mais M. Andropoulos [chef de l'unité chargée des industries maritimes] disait clairement qu'au moment où sera décrétée l'interdiction, ce n'est pas forcément l'industrie européenne qui en profitera directement ; c'est une priorité secondaire, après la sécurité, qui vient en tête. »*.

Il reste que, si les capacités de construction sont sans doute suffisantes, il conviendra aussi de favoriser la demande, en aidant les armateurs français, à pouvoir faire face au défi que représente un tel renouvellement de la flotte.

La commission d'enquête estime que l'adoption des mesures proposées par la Commission européenne visant à remplacer progressivement les pétroliers à simple coque est particulièrement nécessaire et doit intervenir aussi rapidement que possible. Il conviendra par ailleurs d'être extrêmement vigilant sur la mise en œuvre effective de ces mesures.

B.- DES INITIATIVES EN FAVEUR DU PAVILLON FRANÇAIS

1.- Une évolution préoccupante de la flotte française

- Le constat du déclin de la flotte française depuis plus de vingt ans n'est malheureusement pas original. Il reste que l'on ne peut passer sous silence que le pavillon français n'est plus à la mesure de la puissance économique du pays. **Cet abandon régulier est contraire aux intérêts vitaux du pays. Les politiques suivies par les gouvernements qui se sont succédés s'assimilent à une gestion à courte vue du déclin et ne s'appuient pas sur une réelle volonté politique de traiter le problème dans son ensemble. C'est un signe qui confirme que l'enjeu maritime a malheureusement toujours été considéré comme marginal.**

La France dispose en effet désormais du vingt-huitième pavillon mondial, en termes de tonnage, loin derrière les grands pavillons de complaisance que sont le Panama, le Libéria, les Bahamas

ou Malte. Cependant, comparer le pavillon national à ces pavillons de complaisance n'a guère de sens.

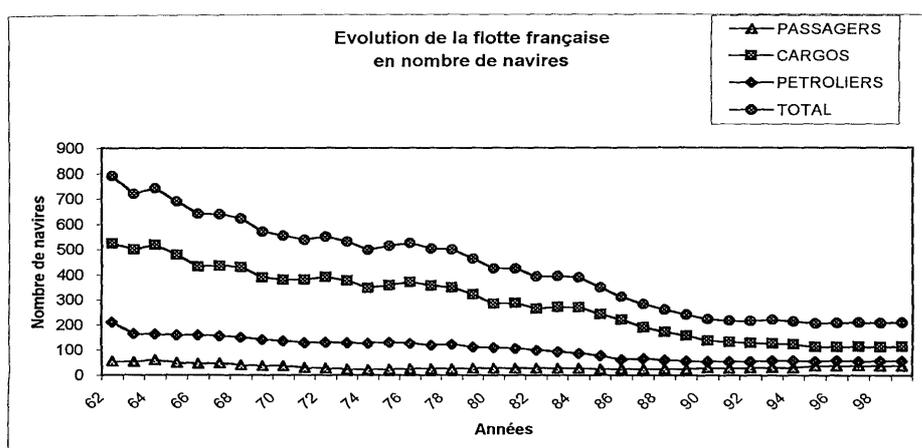
La comparaison avec des nations européennes est plus pertinente. Le pavillon français se situe ainsi très loin de la Grèce, qui, à bien des égards, constitue un cas à part, mais aussi de nations qui sont plus proches comme la Norvège (septième rang mondial), l'Allemagne (dix-septième rang), le Royaume-Uni (dix-neuvième rang) et l'Italie (vingt-quatrième rang).

Ces données prouvent que des nations économiquement et socialement comparables à la France ont pu enrayer la diminution de leur flotte et mettre en place des réformes permettant de reconquérir le terrain perdu. Le déclin n'est donc pas une fatalité.

- La chute du pavillon français dans le classement national a été continue depuis les années 1960, passant du cinquième rang mondial à cette époque au rang peu flatteur qu'elle occupe aujourd'hui.

Cependant, selon que l'on raisonne en nombre de navires ou en tonnages, les évolutions sont différenciées.

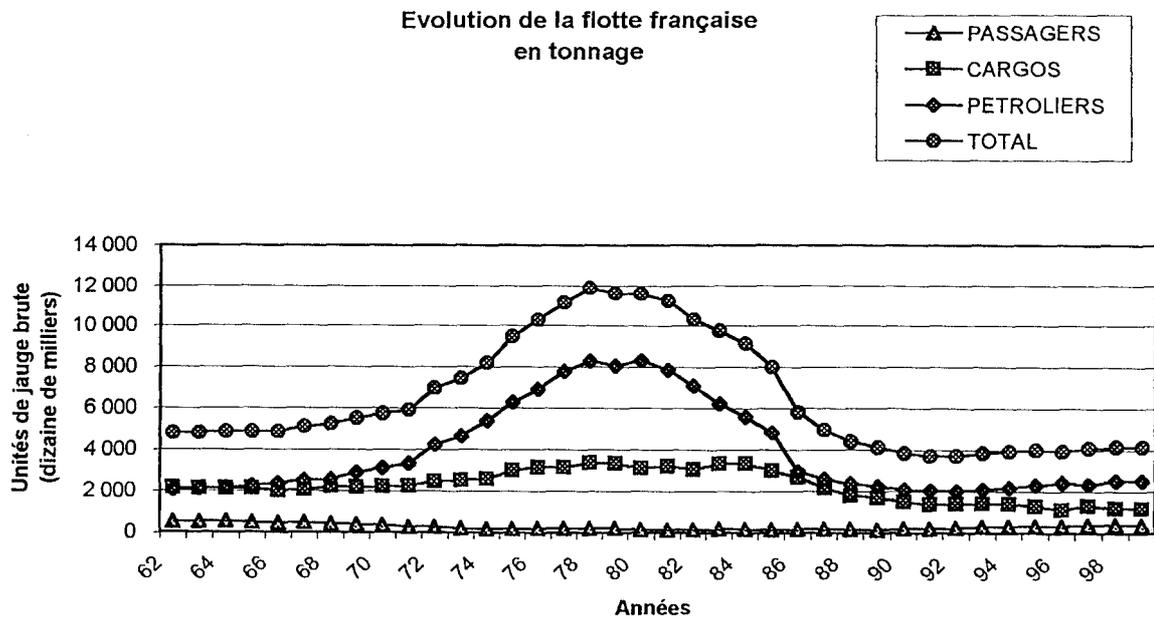
En nombre de navires, la chute a été quasiment continue depuis 1960, avant de se stabiliser dans les années 1990.



Source : rapport Hamon et Dubois, page 11.

En tonnage, la flotte française a connu une histoire plus contrastée. Les années 1970 ont en effet connu une progression continue du tonnage total, qui a été suivie d'un déclin brutal et continu dans les années 1980 et d'une stabilisation dans les années 1990. Comme l'indique le graphique ci-dessous, cette courbe « en cloche » résulte des évolutions de la flotte pétrolière. La forte augmentation du tonnage de ces navires dans les années 1970 s'explique par le gigantisme des VLCC construits à cette époque, ainsi que par l'importance de la consommation d'hydrocarbures avant la montée en puissance du programme électronucléaire.

En effet, la France qui consommait 140 à 150 millions de tonnes d'hydrocarbures par an à la veille de la crise de 1973 n'en importait plus que 90 millions en 1985, soit une baisse d'un tiers. Sa flotte pétrolière baisse dans la même proportion en termes de nombre de navires, son effectif passant de 130 navires en 1975 à 80 dix ans plus tard. La capacité réussit à ne se réduire que du cinquième du fait de la mobilisation de la moitié de son potentiel au développement de son activité sur les marchés tiers.



Source : *op. cit.*, page 11.

Les statistiques de la Direction du transport maritime, des ports et du littoral ⁽¹⁾ décomptent, 209 navires au 1^{er} janvier 1999, dont 38 navires à passagers, 100 cargos et 61 pétroliers.

Selon le rapport remis au ministre de l'Équipement, des transports et du logement, par MM. Jean-Yves Hamon et Jean-Claude Dubois ⁽²⁾, le registre des Kerguelen représente un tout petit peu moins de la moitié de la flotte française ainsi recensée, mais les deux tiers de la flotte gazière et pétrolière.

Parmi les facteurs pesant sur l'évolution de la flotte française figurent les possibilités accrues de recours aux pavillons de libre immatriculation. La flotte contrôlée par des armateurs français peut donc être largement distincte de la flotte sous pavillon français, comme l'indique le tableau ci-dessous.

POURCENTAGE DE LA FLOTTE CONTROLEE SOUS PAVILLONS ETRANGERS

Pays	1990	1995	1998
Autriche	100,00	75,4	83,2
Belgique	56,5	96,2	98,6
Danemark	40,4	39,9	48,5
Finlande	76,0	68,2	67,0
France	50,2	50,5	49,5
Allemagne	56,2	65,9	63,5
Grèce	55,5	57,9	66,5
Irlande	16,3	26,5	32,8
Italie	7,6	37,2	38,8
Pays-Bas	43,4	42,9	49,7
Portugal	20,3	78,6	78,0
Espagne	5,6	78,4	90,2
Suède	56,9	84,4	91,2
Royaume-Uni	67,3	76,6	65,6

Source : ISEMAR, synthèse n° 17, mai 1999.

(1) Qui ne prennent en compte que les navires affectés au transport de passagers et de marchandises au long cours.

(2) L'avenir de la flotte de commerce française : une démarche collective (février 2000).

Comme le notent les auteurs du rapport précité, la chute du rang du pavillon national s'est aussi accompagnée d'une augmentation de l'âge moyen pondéré des navires français. S'il était de six ans environ jusqu'en 1980, il est passé à près de quinze ans, soit une augmentation moyenne de six mois par an.

Toutefois, l'âge moyen est très différent selon les catégories de navires. Les navires à passagers ont en moyenne dix ans et, après une augmentation de neuf ans à dix ans et demi de 1997 à 1999, ils ont donc vu leur âge baisser récemment. Cette réduction de l'âge moyen est encore plus prononcée s'agissant des cargos, qui sont passés de dix ans en 1996-1998, à sept ans en 2000.

L'âge moyen élevé de l'ensemble de la flotte est donc imputable aux pétroliers, ces derniers ayant en moyenne presque dix-huit ans entre 1997 et 1999. Toutefois, cet âge moyen a récemment été ramené à seize ans.

Ces derniers résultats ne sont guère satisfaisants au regard du surcroît de risque lié statistiquement à l'âge. Une politique d'incitation à un renouvellement accru paraît indispensable.

2.- Une concurrence inégale

a) Les différences de coûts d'exploitation

Les surcoûts associés au pavillon français se voient généralement attribuer deux causes principales : la fiscalité et les frais de personnel.

S'agissant du premier point, certains pavillons, y compris européens, comme on le verra, ont simplifié leur fiscalité, qui se résume à une taxe forfaitaire au navire ou au tonnage.

En France, la fiscalité applicable aux armements n'est pas différente de celle des autres entreprises françaises. Toutefois, le rapport précité de MM. Hamon et Dubois, tout en reconnaissant les qualités de simplicité et de comparabilité associées à la fiscalité forfaitaire, souligne la souplesse propre au système français, notamment par le jeu des dotations aux amortissements.

Beaucoup plus significatifs semblent donc être les différences en matière de personnels. Le rapport précité indique ainsi que :

« La combinaison de salaires se situant dans la moyenne européenne, de charges sociales importantes (en dépit des baisses intervenues ces dernières années), d'effectifs embarqués nombreux et de coefficients de relève élevés appliqués à ces effectifs nombreux, aboutit à des coûts d'équipage dirimants.

Selon le rapport MERC [établi pour la Commission européenne au début des années 1990], les coûts annuels d'équipage d'un caboteur de 6 000 tonnes de port en lourd armé exclusivement avec des ressortissants de l'Union européenne, se situait ainsi sur une échelle d'indices dont la base 100 est la moyenne des pays européens : la France se positionnait à 236 contre 160 pour la Belgique, 107 pour la Norvège et 89 pour le Royaume-Uni. L'écart entre les coûts était si important (le coût d'un équipage français représentant 2,5 fois celui d'un équipage britannique) qu'il explique la quasi-disparition du cabotage international français. Seul le cabotage national a survécu jusqu'à présent en raison des protections qui ont été maintenues longtemps après la création de la Communauté Economique Européenne.

Pour le même caboteur immatriculé sur un second registre et placé sur la même échelle d'indices, la France (TAAF) se positionnait à 129 (1,5 fois le coût d'un équipage britannique) contre 65 pour l'Allemagne, 50 pour le Danemark (DIS), 45 pour la Norvège (NIS) et 40 pour le Portugal. ».

Ces données sont corroborées par les éléments d'information fournis à la commission par un armateur français. Pour deux navires comparables, l'un immatriculé aux Kerguelen, l'autre battant pavillon croate, la différence journalière de coût de l'équipage s'élève à environ 1 500 dollars.

Le tableau ci-dessous, extrait du rapport précité, détaille les origines des différences de coûts salariaux.

DIFFERENCES DE COÛTS SALARIAUX

(montants en francs par jour)

Postes de charges	Métropolitain	TAAF	Economique
Salaires	21 300	14 000	
ENIM	2 000	1 000	
Autres charges sociales	3 000	1 500	
Autres frais de personnel	3 700	2 800	
Total	30 000	19 300	11 000

Source : op. cit. page 20.

Les auteurs du rapport en déduisent que les charges sociales élevées constituent certes un facteur faussant la concurrence, mais qu'il ne faut pas compter sur leur seule suppression pour accroître notablement la compétitivité du pavillon français. Ainsi :

« Autrement dit, pour les navires en cause, en estimant à 5 000 F par jour le montant des charges sociales patronales d'un équipage complet d'une vingtaine de marins embarqués sur un navire métropolitain (dont 2 000 F de cotisations à l'ENIM) et à 2 500 F par jour le montant des charges sociales patronales d'un équipage complet d'une vingtaine de marins embarqués sur un navire immatriculé aux TAAF (dont 1 000 F de cotisations à l'ENIM), la suppression totale desdites charges laisserait encore à l'armateur compte tenu des relèves, un différentiel de respectivement 11 000 F/jour et 5 500 F/jour.

Si l'on voulait supprimer complètement le différentiel entre le registre métropolitain et les pavillons économiques, le seul jeu de la suppression des charges sociales patronales et du coût des relèves n'y suffirait pas ! Qui accepterait de naviguer avec seulement quelques jours de congés par an ? ».

b) Des dispositifs d'aide nombreux mais globalement peu performants

En matières de charges, certaines contributions sociales patronales sont remboursées, à la suite des décisions du comité interministériel de la mer du 1^{er} avril 1998. Ce remboursement est conditionné par la signature et le respect d'une convention entre l'entreprise et l'Etat, comprenant des engagements en matière d'emploi

et de formation. Le coût de la mesure en 1999 s'est élevé à près de 142 millions de francs et est estimé à 133 millions de francs en 2000.

Il reste que ce dispositif expire le 31 décembre 2000. Par ailleurs, outre une certaine lourdeur, il implique que les entreprises fassent l'avance des cotisations.

On ne mentionnera ici que pour mémoire le dispositif de remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle, prorogé jusqu'au 31 décembre 2000. Là encore, il s'agit d'une mesure complexe et qui nécessite une avance de fonds de la part des entreprises.

Plus significatif est le dispositif d'aide fiscale à l'investissement, plus connu sous le nom de GIE fiscal, instauré par l'article 77 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Ce système repose sur la possibilité pour un GIE de bénéficier, pour l'achat d'un navire neuf ou d'occasion, loué à un armateur, d'un régime d'amortissement accéléré et de l'exonération des plus-values constatées lors de la cession dudit navire à l'armateur qui l'exploitait.

Selon le rapport remis par MM. Hamon et Dubois, depuis l'instauration de ce dispositif, 26 dossiers ont été déposés concernant 40 navires. Au début de l'année 2000, dix projets afférents à 15 navires ont été agréés, pour un montant total d'investissement de 3,65 milliards de francs.

Outre sa complexité, nécessitant le recours à de nombreux experts pour le montage des dossiers, ce dispositif repose sur un agrément du ministre du Budget, qui semble poser de réels problèmes de lisibilité aux armateurs. M. Marc Chevallier, alors président du CCAF, a ainsi jugé l'ensemble du système mis en place :

« Nous pouvons donc considérer que le système marche correctement, sans que l'engouement soit comparable à celui suscité par les quirats, bien sûr, mais cela reste une formule intéressante pour les entreprises qui manquent de fonds propres et pour des investissements lourds. Il faut quand même savoir que nous sommes passés de 33 % sur les quirats avec l'obligation du pavillon pendant cinq ans, à 22% en GIE fiscal et l'obligation de pavillon pendant huit ans, ce qui veut dire que le surcoût du pavillon français pendant huit ans supprime complètement l'intérêt du GIE fiscal. Il demeure néanmoins un avantage considérable au niveau de l'effort financier

au départ car il permet « de faire » sans en avoir ni les moyens financiers ni les fonds propres.

Nous avons une dizaine de dossiers en suspens aujourd'hui. Nous considérons que les choses se déroulent normalement. Le parcours est le suivant : un dossier est remis à la place Fontenoy, donc à la direction de la flotte qui l'examine et donne son feu vert et c'est Bercy qui décide, en accord parfois avec le ministère de l'Industrie sur certains gros dossiers, s'il donne ou non l'agrément ⁽¹⁾.

La seule chose qui nous gêne beaucoup, c'est le système d'agrément au cas par cas. En effet, on ne peut pas bâtir de stratégie à long terme dans une compagnie, même si l'on considère avoir un bon dossier – ce que l'on sait très vite – et si les délais qui sont de deux à trois mois sont généralement respectés – il n'y a rien à dire de ce côté-là – quand on ignore si en 2001, 2002 ou par la suite on aura le même type d'agrément. Cette politique d'agrément est donc un inconvénient dans le cadre d'une politique d'entreprise. »

Le système du GIE fiscal se caractérise donc par une certaine forme de passivité, alors que celui des quirats, dont la moralisation était certes nécessaire, était beaucoup plus offensif et avait permis d'enregistrer des résultats significatifs. Le dispositif actuel n'a quant à lui pas eu jusqu'à présent d'effets très sensibles sur le recours au pavillon français. Il est essentiellement de nature défensive et permet, provisoirement, de tout juste enrayer le phénomène de fuite du pavillon. Il ne repose en aucun cas sur une réelle volonté de reconquête.

Or, certains exemples étrangers démontrent que des réformes profondes peuvent avoir un impact réel et rapide sur les immatriculations sous pavillon national.

c) Taxe forfaitaire et pavillons bis

- La taxe forfaitaire sur les tonnages, déjà évoquée, est mise en œuvre depuis de nombreuses années en Grèce. Par ailleurs, les Pays-Bas et la Norvège l'ont déjà appliquée tandis que l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède et la Finlande examinent sérieusement la possibilité de l'introduire dans les dispositifs en faveur du transport

(1) Souligné par la commission.

maritime. Ses avantages pour les armateurs sont nombreux. Il s'agit notamment de la réduction de l'incertitude quant à la fiscalité des entreprises, de l'absence de pénalité sur les plus-values de cession de navires, de la possibilité d'établir un plan d'investissement en navires délié des avantages fiscaux et d'une économie immédiate d'impôts lors de l'entrée en application.

Les applications d'une telle mesure en Norvège et aux Pays-Bas, tout en étant d'un coût modeste pour l'Etat, ont permis aux armements de bénéficier d'un cadre économique plus stable, nécessaire dans un secteur où l'activité économique, liée étroitement à l'évolution du commerce mondial, est volatile par nature.

Selon une étude ⁽¹⁾, aux Pays-Bas, l'instauration de la taxe sur les tonnages en 1996, a favorisé l'implantation ou la création de 40 nouvelles entreprises et de 3 000 emplois, grâce aux 120 navires supplémentaires gérés depuis les Pays-Bas. De plus, alors que l'immatriculation des navires sous pavillon national n'est pas la condition pour bénéficier d'une imposition forfaitaire sur les tonnages, on peut observer une hausse sensible du tonnage sous pavillon néerlandais à la suite de l'application de cette mesure, comme l'indique le tableau ci-après.

FLOTTE SOUS PAVILLON NEERLANDAIS

au 1^{er} janvier	millions de tpl
1990	4,7
1996	4,6
1997	5,9
1998	5,6

Source : ISEMAR, d'après ISL Brême.

On notera que la taxe sur les tonnages constitue un élément d'une politique plus globale de relance du pavillon.

Ainsi, selon les informations fournies par l'ambassade de France aux Pays-Bas, de façon générale, le dispositif fiscal néerlandais comporte des particularités favorables à l'implantation de sociétés notamment étrangères. Les profits des filiales à l'étranger ne subissent pas une double imposition et sont en conséquence exonérés aux Pays-

(1) Pavillon et flotte contrôlée, synthèse n° 17, ISEMAR, mai 1999.

Bas en vertu de nombreux traités conclus. Dans l'autre sens, les revenus de capitaux et les profits transférés à l'étranger ne font pas l'objet d'une retenue à la source. Enfin, la règle du « *ruling* » permet à une société de discuter avec l'inspecteur des impôts les modalités de calcul de l'impôt sur une base écrite et durable sans remise en question par les modifications ultérieures de la loi fiscale, ce qui sécurise les décisions d'investissement. Ce point est jugé important pour l'armement maritime dont les décisions d'investissement concernent les 10 à 20 années suivantes.

En pratique, les armateurs, quel que soit le pavillon de leur flotte, peuvent opter, pour une période de 10 ans irrévocable, soit pour le régime général d'imposition des sociétés, soit pour une imposition au forfait basée sur le tonnage net.

Par ailleurs, une réforme intervenue en 1996 a permis d'alléger considérablement les coûts salariaux des armateurs pour l'emploi de ses nationaux.

Enfin, et peut-être surtout, une simplification a été opérée en ce qui concerne la composition des équipages.

Jusqu'en 1996, la composition des équipages était très réglementée et rigide. Un décret a changé ce dispositif en laissant l'armateur libre de proposer d'organiser la composition de l'équipage à sa convenance. Si elle est d'accord avec ces propositions, l'Inspection du transport maritime délivre un certificat international officiel (*manning certificate*) sur la base de la déclaration de l'armateur. Cette déclaration s'inscrit dans le cadre d'un questionnaire très précis permettant à l'administration d'apprécier précisément l'adéquation de la composition de l'équipage avec les règles de sécurité. Selon les informations précitées : « *Il est clair cependant que, s'il ne s'agit pas d'une dérégulation sauvage (les Néerlandais accordant beaucoup d'attention aux problèmes de sécurité), les armateurs disposent d'une large marge de manœuvre pour organiser le travail à bord dans le sens d'une plus grande flexibilité.* ».

Par ailleurs, seuls les capitaines doivent être Néerlandais et en cas d'impossibilité d'en recruter un, l'armateur peut recruter des ressortissants communautaires, ou de l'Islande et de la Norvège, pour une durée de 2 ans. Le renouvellement de cette autorisation n'est cependant donné que si l'armateur apporte la preuve d'efforts substantiels faits pour recruter des Néerlandais. Pour les autres fonctions, il n'y a pas de conditions de nationalité mais des conditions de diplômes sont exigées, notamment pour les officiers.

Ainsi, il est possible de recruter très largement des marins extra-communautaires, payés environ la moitié des salaires néerlandais. Si les conditions de travail à bord sont identiques entre marins communautaires et étrangers, en revanche, les avantages sociaux sont différenciés entre les Néerlandais et les ressortissants des pays pour lesquels le code du commerce néerlandais s'applique : en pratique, cela peut conduire par exemple un Philippin à avoir moins de vacances qu'un marin bénéficiant de la sécurité sociale néerlandaise. On peut donc considérer que le droit du travail néerlandais, mais aussi celui de la sécurité sociale, ne s'appliquent pas à ces derniers.

Les Néerlandais ont donc procédé à une réforme globale et cohérente de leur pavillon, qui ne saurait se réduire à la seule taxe sur les tonnages.

En réponse aux questions de la commission, l'ambassade de France aux Pays-Bas a estimé que :

« Cette réforme aboutit à des résultats très satisfaisants sur la croissance de la flotte marchande, globalement satisfaisants sur l'emploi maritime quoiqu'ambigus dans une perspective communautaire. ».

Ainsi, *« en trois ans, soit depuis la réforme de 1996, la flotte néerlandaise a retrouvé son niveau de 1987 en nombre de navires et l'a amélioré en tonnage brut. La progression s'est confirmée sur toute l'année 1999, le niveau de 1987 étant désormais largement dépassé.*

Du 1^{er} janvier à début mars, 11 nouveaux navires sont passés sous pavillon national accroissant le tonnage brut de 50 000 tonnes [...].

La croissance de la flotte est venue en premier lieu d'armateurs néerlandais rapatriant leur navires sous le pavillon national. Depuis, le mouvement s'étend à d'autres pays puisque les armateurs allemands, suédois et finlandais ont choisi le pavillon néerlandais. ».

Cette réforme globale s'apparente donc en fait, pour le pavillon national, aux réformes visant à créer des pavillons bis réalisées en Europe du Nord.

Toutefois, on notera que la réforme menée au Pays-Bas s'est aussi appuyée sur une dérégulation sociale extrêmement poussée et

discutable. Il n'en reste pas moins qu'elle repose sur un plan d'ensemble, une visibilité à long terme et une indiscutable volonté de reconquête du pavillon. Cette volonté se retrouve aussi dans certains pays d'Europe du nord.

- Ainsi, la Norvège a choisi de mettre en place un pavillon bis, le *Norwegian International Ship register*, ou NIS, créé en 1987.

Ce dernier offre un attrait comparable aux pavillons de libre immatriculation, notamment en matière d'emploi des marins, tout en évitant la création d'un pavillon au rabais, en maintenant à la fois des contrôles stricts en matière de sécurité, et en associant les partenaires sociaux à la fixation des rémunérations du personnel employé à bord des navires.

Toutefois, les avantages de ces réformes se sont progressivement érodés.

Afin de relancer ses armements, la Norvège a, elle aussi, recouru à une taxe sur les tonnages, instituée en juin 1996. Là encore, il a été possible d'observer un impact positif sur le pavillon national puisque les trois quarts des nouvelles immatriculations de navires, directement liées à la taxe sur les tonnages, l'ont été sous pavillon bis. Le contexte économique actuel et les difficultés rencontrées sur les marchés du transport maritime – chute quasi généralisée des taux de fret – ont toutefois érodé les gains enregistrés immédiatement après l'application du nouveau régime de taxation. Il reste que la mesure a eu un effet positif indéniable, puisque le volume de la flotte contrôlée par les armements norvégiens a augmenté sensiblement, comme en témoigne le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DE LA FLOTTE CONTRÔLÉE NORVÉGIENNE

(en millions de tpl)

	National	Etranger	Total
1987	8,9	15,9	24,8
1991	36	18	55
1996	32	14	46,6
1997	29	24	53

Source : ISEMAR, d'après ISL Brème.

Le NIS n'est pas le seul pavillon bis. Le Danemark a, pour sa part, créé le *Danish International Ship register (DIS)*. La compétitivité respective de ces pavillons évolue rapidement et les comparaisons de leurs avantages respectifs pour les armateurs doivent en tenir compte.

Toutefois, répondant aux questions de la commission, l'ambassade de France en Suède a pu apporter des éléments intéressants. En effet, à la demande de l'administration maritime nationale, *Sjöfartens Analys Institut* a réalisé une étude sur la compétitivité de l'armement suédois, publiée en mars 1998.

Celle-ci présente notamment le tableau comparatif, reproduit ci-dessous, des coûts des équipages dans les registres européens les plus avantageux (sur la base d'un dollar à 7,5 couronnes suédoises).

COÛT COMPARATIFS DES EQUIPAGES

Registre	SR 29 1997	SR 29 1998	SR 58 1998	SR 58 ATP 1998	NIS 1998	HR 1998	DIS 1998
Coût annuel							
– Tanker 7.000 TPL	6.340	6.657	5.961	4.249	4.736	3.717	4.536
– Vraquier 4.000 TPL	3.990	4.190	3.784	2.909	3.035	2.368	2.867
– Roulrier 14.000 TPL	6.530	6.857	6.161	4.745	4.820	3.901	4.977
Indice							
– Tanker 7.000 TPL	95 %	100 %	90 %	64 %	71 %	56 %	68
– Vraquier 4.000 TPL	95 %	100 %	90 %	69 %	72 %	57 %	68
– Roulrier 14.000 TPL	95 %	100 %	90 %	69 %	70 %	57 %	73
Moyenne	95 %	100 %	90 %	67 %	71 %	56 %	70 %
Différence							
– Tanker 7.000 TPL	0	-317	379	2.091	1.605	2.623	1.804
– Vraquier 4.000 TPL	0	-200	207	1.082	956	1.622	1.124
– Roulrier 14.000 TPL	0	-327	370	1.786	1.711	2.629	1.553

SR 29 : registre suédois avec remboursement de l'impôt sur le revenu et subvention de 29 000 SEK

SR 58 : idem sans versement de la retenue pour l'impôt sur le revenu et subvention de 58 000 SEK.

SR 58 ATP : idem avec accord sur l'engagement de marins étrangers.

NIS : Norwegian International Shipregister.

HR : registre national néerlandais.

DIS : Danish International Shipregister.

Source : Ambassade de France en Suède, à partir d'une étude réalisée par Sjöfartens Analys Institut.

En France, trop souvent la flotte nationale a été considérée au mieux comme un vecteur limité de création de richesse, voire, pour une administration particulièrement puissante car tenant les cordons de la bourse, comme une simple charge financière. L'utilité de la flotte comme maillon essentiel d'une chaîne globale de transport, productrice de richesse, de flux commerciaux et d'emplois n'a pas été perçue.

Ce nanisme politique est d'autant plus dommageable que la mondialisation s'accroît et que les flux de transports maritimes connaissent un accroissement spectaculaire et, semble-t-il, durable. L'absence de politique cohérente et à long terme interdit à la Nation de bénéficier des fruits de cette expansion et accroît la dépendance de notre commerce extérieur, y compris vis-à-vis de pavillons de complaisance peu scrupuleux en matière de sécurité maritime. On ne peut donc condamner ces derniers sans s'interroger sur les raisons de l'absence d'un pavillon national réellement compétitif et, plus globalement, d'une vraie politique maritime en France.

Les pavillons bis mis en place notamment au Danemark et en Norvège ne sont en rien des pavillons de complaisance : ils respectent parfaitement les normes techniques mondiales et ne constituent en aucun cas un abandon des responsabilités de contrôle incombant à l'Etat du pavillon. Leur bilan est des plus intéressants car ils ont prouvé qu'ils étaient à même de créer de l'emploi pour leur ressortissants, et notamment de l'emploi qualifié. Cet élément est à souligner tout particulièrement si l'on considère le déclin du nombre de navigants de haut niveau formés en France.

La marine marchande est depuis maintenant très longtemps exposée sans protection à la concurrence internationale. On ne peut donc la faire vivre qu'en lui donnant les moyens d'affronter cette concurrence, tout en continuant à respecter des règles de sécurité et de protection sociale qu'il n'est pas question d'abandonner. Une réforme d'ensemble, à l'image de ce qui a été réalisé par le NIS et le DIS, est donc indispensable en vue de favoriser l'investissement, de créer des incitations fiscales suffisantes et de procéder à une compensation du différentiel de charges salariales. Une telle réforme implique que soient étroitement associés les syndicats, car c'est l'avenir même de la flotte française qui est en train de se jouer.

Il est malheureusement patent que, jusqu'ici, la France n'a adopté des mesures qu'au compte goutte et à reculons, si bien qu'elle en a subi le coût sans en retirer les bénéfices, ces derniers ayant été engrangés par les nations qui ont su prendre à temps l'ensemble des dispositions qui s'imposaient.

C.– ENCOURAGER LE CHOIX DES BONS NAVIRES PAR LES AFFRETEURS

À partir des années 1970, les grandes compagnies pétrolières se sont largement désengagées de l'activité de transport maritime. Leurs flottes possédées en propre ont décliné et ces sociétés ont eu de plus en plus fréquemment recours à un marché du transport maritime dont ils ne contrôlaient pas directement les acteurs. La nécessité de mieux connaître les navires affrétés, ne serait-ce que pour des questions de sécurité de la cargaison, a conduit au développement des inspections directement réalisées pour le compte des sociétés pétrolières et à l'élaboration d'un système d'évaluation de la qualité globale des navires dénommé *vetting*. Ces procédures sont en évolution constante et ont connu une forme d'harmonisation assez poussée. Il n'en reste pas moins que les pratiques d'affrètement ne sont pas forcément homogènes.

1.– Un système de *vetting* largement harmonisé

Lors des auditions de différents responsables de sociétés pétrolières, bien des commissaires ont eu le sentiment d'assister en quelque sorte à un « concours de beauté », chacun des intervenants ayant à cœur de démontrer que son système de sélection était on ne peut plus au point et transparent.

Il est vrai que les moyens consacrés au *vetting* sont importants, les grandes sociétés pétrolières employant d'anciens navigants de haut niveau en nombre apparemment suffisant. Le nombre d'inspections réalisées chaque année est lui aussi important.

Pour prendre le seul exemple de BP, ce groupe emploie une quarantaine de personnes pour le *vetting*, dont 28 inspecteurs à travers le monde. En 1999, ils ont réalisé 1509 inspections de navires.

Les intervenants ont aussi insisté sur la séparation très stricte établie entre les activités d'inspection et les services commerciaux chargés de l'affrètement des navires.

Ainsi, M. Jan Kopernicki, vice-président de *Shell international trading and shipping company limited* (STASCO), a souligné que : « Dans le groupe Shell, nous distinguons la partie maritime et la partie trading. Cette division de responsabilités est un principe très ancien. Ma décision sur un navire est la décision finale. Il n'y a pas de question commerciale qui entre en ligne de compte. ». De même, M. Michel de Fabiani, président de BP France, a estimé

qu'« *il est facile d'avoir des procédures mais ce n'est pas à leur niveau que se fait le test. Le vrai test réside dans la capacité de refus des bateaux, quand le trader a une opération possible et que le responsable du shipping la repousse. C'est là qu'est la vérité parce que le shipping a le dernier mot sur le trading.* ».

Tous semblent aussi s'accorder sur le fait que, n'ayant pas et ne pouvant pas avoir le même rôle que les sociétés de classification en matière de contrôle des structures des navires, l'essentiel de leur contrôle réside dans le jugement sur la qualité de la gestion globale par l'armateur.

M. Christian Parmentier, directeur des approvisionnements et de la logistique de BP France, a indiqué que : « *la philosophie qui s'est imposée a consisté à dire que le critère déterminant était l'armateur et, à travers lui, son style de gestion, ses objectifs de société et sa rigueur dans la maintenance. Ce sont ces éléments qui, à long terme, sont déterminants pour la qualité d'un bateau. On peut être certain qu'un bateau acheté par un bon armateur, répondra en quelques mois au standard habituel de sa flotte. Nous procédons donc à cette analyse « multicritères » en douze points, mais en la centrant fortement autour de l'armateur et de sa volonté d'avoir une flotte d'un certain standard.* ».

Par ailleurs, M. Jan Kopernicki a noté que : « *Notre intérêt réside dans la totalité : le management, le training, l'équipage, les officiers. Nous faisons une inspection sur les navires et nous procédons à une inspection de management au bureau de la société armatoriale. [...]*

Une équipe de mon bureau visite les sociétés d'après un index de risques. Nous laissons s'écouler de larges délais entre les visites lorsque nous inspectons les armateurs que nous connaissons bien et qui ont des pratiques solides. S'agissant de ceux pour lesquels des problèmes peuvent se poser, les visites sont plus rapprochées. Il nous est souvent arrivé de refuser des sociétés de management de bateaux. ».

Quelle est la rigueur du contrôle ainsi mis en place ? Il est possible d'avoir une idée de la réponse au regard des éléments d'information fournis par BP France sur le *vetting*.

Les unités d'affrètements de BP Amoco ont déposé, en 1999, 21 600 demandes de validation qui ont été sanctionnées par environ 4 000 refus, soit environ 18 %.

Selon BP, ce taux est relativement faible parce que les armateurs ne répondent pas aux demandes d'affrètement lorsqu'ils savent que leurs navires ne sont pas acceptables. Les situations de rejet se produisent lorsqu'un nouveau rapport SIRE conduit à déclarer inacceptable un navire qui auparavant était acceptable.

Les causes de rejets ont fait l'objet d'une analyse fine sur la base des inspections réalisées par le corps des inspecteurs BP Amoco. Ces causes sont principalement et par ordre décroissant sur la période du 1^{er} août 1996 au 1^{er} août 1998 :

– la gestion de la sécurité (équipement et procédures) :	20 %
– les cartes et documentation nautique :	13 %
– l'état de la structure :	13 %
– la manutention de la cargaison / ballast :	13 %
– la prévention de la pollution :	12 %
– les certificats et documentation :	7 %
– la gestion de l'équipage (Convention STCW 95) :	5 %

Enfin, on rappellera que les résultats de ces inspections réalisées par les différentes compagnies pétrolières sont portés à la connaissance de l'ensemble de la profession. En effet, les résultats des inspections réalisées par chacune des sociétés pétrolières, du moins en ce qui concerne la partie factuelle reposant sur la *check list* définie par l'OCIMF, sont mis à la disposition des autres sociétés pétrolières via le système SIRE.

Malgré ces convergences apparentes, les pratiques d'affrètement restent finalement assez différentes sur bien des points.

2.- Des pratiques variées

• **Le naufrage de l'*Erika* a confirmé que les affrètements au voyage présentaient un risque supplémentaire par rapport aux affrètements à temps, dans la mesure où, dans ce dernier cas, les affréteurs connaissent mieux les navires et leurs armateurs.** Sur ce point important en matière de sécurité, la commission a reçu deux éclairages différents.

Ainsi, M. Bernard Thouilin, directeur des transports maritimes du groupe TotalFinaElf a reconnu sans ambages qu'« *il est impossible d'aligner, dans le domaine des contrôles de la sécurité et de la qualité, les conditions des affrètements au voyage sur celle des affrètements à temps. La rapidité des transactions fait que l'affréteur au voyage ne peut pas inspecter lui-même physiquement le navire avant son affrètement. Le plus souvent, le navire est en mer quand le contrat se négocie. L'affréteur doit donc inspecter par anticipation les navires susceptibles d'être loués ultérieurement et procéder ensuite par échange de rapports d'inspection avec les autres pétroliers au sein d'une base de données commune à tous les affréteurs, et que l'on appelle le système SIRE. Par ailleurs, l'affréteur au voyage n'a pas la possibilité de suivre les arrêts techniques des navires. Il ne peut donc pas contrôler le travail réalisé par la société de classification et doit se contenter des certificats émis par celle-ci. Il est particulièrement démuné pour tout ce qui concerne la vérification des structures des navires, état des citernes et des ballasts par exemple, qui ne sont pas accessibles lors des inspections.* ».

Inversement, d'autres sociétés ont déclaré accorder le même degré d'attention et de vigilance quel que soit le type d'affrètement. M. Michel de Fabiani, président de BP France, a insisté sur ce point : « *Nous ne faisons effectivement pas de différence entre les systèmes d'affrètement dans la mesure où nous partons du principe que peu importent le propriétaire et l'aspect juridique de la gestion des bateaux : seules comptent les conditions de transport.*

Nous envisageons la question sous l'angle suivant : le bateau avec son équipage et tout ce qui tourne autour transporte, à un moment donné, un produit BP-Amoco et il faut – car ce n'est pas une affaire de montage de société, ni un problème juridique ou autre – que les deux – c'est-à-dire le bateau et l'équipage – répondent à nos normes. Nous n'établissons donc aucune différence. [...]

Pour limiter les risques, nous imposons à nos contractants les normes que nous observons en interne. Il n'y a pas de différence et c'est cette mentalité qu'il faut parvenir à faire passer car, comme vous le disiez, ce n'est pas parce qu'il s'agit d'affrètements au voyage qu'il faut faire preuve de moins d'exigence que pour les affrètements à temps ; j'irai même jusqu'à dire que l'attention devrait presque être inversement proportionnelle à la durée de l'affrètement. [...]

Il faut adopter la même conduite : telle est notre position. ».

Ces déclarations restant un peu générales, l'examen d'un cas plus concret semble nécessaire. Celui de l'*Erika* fournit malheureusement un exemple tout désigné de la diversité des pratiques.

• Si la plupart des compagnies pétrolières ont tenu à vanter les qualités de leurs procédures de sélection, elles ont aussi parfois laissé fraternellement entendre que leurs concurrents ne faisaient pas toujours de même. À cet égard, les propos suivants, extraits de l'audition de MM. Michel de Fabiani et Christian Parmentier, représentant BP France, méritent d'être reproduits :

« M. Michel de FABIANI : Je pense effectivement que le domaine pétrolier international regroupe des acteurs très différents.

M. le Président : Vous pouvez préciser votre pensée sans citer de noms ?

M. Michel de FABIANI : Je ne veux pas citer de noms, mais dire simplement qu'il est clair que certains groupes pétroliers ont la réputation d'être très stricts.

M. le Président : Vous en faites partie ?

M. Michel de FABIANI : Nous avons la prétention d'en faire partie. Je crois que d'autres groupes pétroliers n'ont, soit aucune réputation, ce qui est neutre, soit la réputation d'être moins stricts que d'autres. C'est une chose qui se dit et qui est connue dans la profession.

M. le Président : Le seul problème, c'est que tous les responsables de groupes que nous avons auditionnés se disent très performants dans ce domaine. Il faut croire que nous n'avons pas rencontrés les mauvais.

M. René LEROUX : Sans doute ! ».

Le cas de l'*Erika* illustre d'une certaine manière le fait que, malgré la mise à disposition de la plupart des éléments relatifs aux inspections, les différentes compagnies conservent une large liberté de choix des navires qu'elles affrètent.

S'agissant de l'affrètement de l'*Erika* par TotalFinaElf, M. Bertrand Thouilin a précisé que : « *Nous avons en effet vendu cette cargaison sur une base ex-ship, c'est-à-dire que nous nous sommes engagés, à l'égard de notre importateur italien, non seulement à lui fournir le produit, mais également à le transporter jusqu'à destination et à conserver la propriété et les risques liés à la marchandise jusqu'à la livraison finale.*

Pour l'exécution de cette opération, notre trader a donc fait appel à notre service affrètement basé à Londres en lui indiquant les dates de disponibilité du produit à la raffinerie de Dunkerque. A partir de là, la manière dont travaille un affréteur pétrolier est somme toute relativement simple. Il regarde tout d'abord si nous n'avons pas dans notre flotte contrôlée, c'est-à-dire affrétée à temps, un navire disponible aux dates souhaitées. Ce n'était pas le cas en l'espèce. Il lui faut dès lors s'adresser au marché SPOT, c'est-à-dire au marché de l'affrètement au voyage. Pour ce faire, il dispose de sa propre connaissance de ce marché ainsi que des services d'un courtier dont le rôle est de suivre le marché des frets et de mettre en contact transporteurs et affréteurs. [...]

En l'occurrence, nos procédures internes ont été respectées.

L'affréteur en charge du dossier de l'Erika a bien consulté, fin novembre 1999, avant de conclure le contrat, la base de données informatique dans laquelle figurait le statut du navire déterminé par notre service vetting, et c'est seulement après avoir obtenu une réponse positive qu'il a conclu l'affrètement. ».

Le dernier vetting effectué par Total sur l'*Erika* remontait à novembre 1998, soit après le passage du navire dans le chantier de réparation du Monténégro, en août de la même année.

Inversement, deux autres sociétés pétrolières avaient décidé de ne plus recourir aux services de l'*Erika*.

Ainsi, Shell avait décidé de ne plus l'affréter après une inspection réalisée en février 1999. Cette décision est toutefois quelque peu ambiguë, puisque, tout en étant refusé à l'affrètement, il était accepté au terminal. M. Jan Kopernicki a ainsi justifié cette différence de traitement : « *Cette permission au terminal est un sujet qui interpelle tout le monde. Même dans le cas d'un navire ayant la permission d'approcher un terminal, au moment où un affréteur pense pouvoir l'affréter, il ne peut pas le faire. Comme la question se pose*

de savoir si ce navire peut approcher notre terminal, nous faisons une inspection ou une revue du navire : ce n'est pas une permission, car il y a encore une inspection.

Depuis l'Erika, nous pensons abandonner ce système d'évaluation au terminal qui provoque beaucoup de confusion en termes de communication. Nous avons également abandonné notre lettre de permission car nous avons constaté que les armateurs utilisaient nos lettres comme des licences. Notre lettre ne donnera dorénavant aucune assurance que le navire peut être affrété par Shell. Dès que nous pensons affréter un navire, nous faisons une revue des catégories de navires de très haute qualité. Il y a un système de listes.

C'est un sujet compliqué comprenant plusieurs aspects, mais il est évident que nous ne voulons pas que les armateurs utilisent notre inspection comme une licence. ».

Selon les informations fournies par Shell France, l'Erika a été affrété par Shell pour un voyage entre Rotterdam et l'Irlande en décembre 1997. Il a été inspecté pour le compte de Shell le 10 février 1998 et classé « *suitable* ». En avril 1998, il est venu charger une cargaison de fuel à Petit-Couronne, affrété par un *trader* indépendant. En mai 1998, il a fait de même à Sola (Norvège) et à la suite de cette escale, le 20 mai 1998, le navire a été déclassé de « *suitable* » à « *terminal use only* ». Le navire a été inspecté de nouveau pour le compte de Shell le 25 janvier 1999 et la restriction « *terminal use only* » a été confirmée.

Ainsi, dans la lettre d'acceptabilité envoyé à *Panship management* le 2 mars 1999, l'armateur était informé que l'âge du navire faisait qu'il ne pouvait plus être affrété par Shell ou transporter une cargaison Shell, mais qu'il pourrait être seulement accepté à un terminal Shell, sous réserve de l'accord explicite du directeur de ce terminal.

Enfin, BP a renoncé à utiliser l'Erika en novembre 1999. M. Michel de Fabiani a ainsi précisé que : « *la dernière fois que nous avons eu recours à l'Erika, c'était en mai 1999 dans le cadre du groupe. Suite à un rapport d'escale négatif dans l'une de nos raffineries, très exactement en Espagne, nous avons décidé de faire procéder, par nos propres inspecteurs, à une inspection préalable qui nous a conduits, en novembre 1999, à décider de ne plus retenir ce bateau sur nos listes.* ».

BP a d'ailleurs transmis à la commission une copie du rapport SIRE réalisé le 23 novembre 1999 dans le port d'Augusta, en Sicile. Comme dans tous les rapports SIRE, il s'agit d'une série de réponses à des questions factuelles préétablies. Il ne comporte pas de jugement sur le navire, cette évaluation faisant partie des documents internes de chaque entreprise et n'étant pas diffusée sur la base SIRE.

Il apparaît cependant que les réponses aux questions posées étaient largement négatives : quatre réponses négatives sur quatre questions s'agissant de la navigation, cinq réponses négatives sur cinq questions s'agissant des procédures de sécurité...

La commission estime que les faits qu'elle a ainsi exposés concernant l'inégal degré d'exigence des différents affréteurs passés de l'*Erika* parlent d'eux-mêmes.

3.- Améliorer l'information disponible

- Le système actuel de mise à disposition des résultats des questionnaires sur la base de données SIRE est-il suffisant pour permettre aux affréteurs d'effectuer les bons choix ?

Lors de l'audition des responsables de l'Union des industries chimiques (UIC), la commission a bien noté que le système de *vetting* en matière de transport chimique était unifié. En 1994, le Conseil européen de l'industrie chimique a en effet créé le *Chemical Distribution Institute* (CDI).

Comme l'a noté M. Dominique Rain, responsable transport à l'UIC : « *Cet organisme a pour vocation, sur la base de règles communes, de faire inspecter les navires par des inspecteurs indépendants qu'il forme spécialement à cette fin. Leurs rapports d'inspection sont à la libre disposition des membres du CDI. C'est quand même, là, une formule un peu différente de celle qui existe chez nos collègues – dont nous ne dirons pas de mal compte tenu du fait que, par ailleurs, ils sont nos actionnaires.* ».

Les 33 sociétés membres du CDI s'en remettent donc à un corps d'inspecteurs unique.

Il s'agit au premier abord d'une solution séduisante, même s'il ne faut pas perdre de vue que la mise en place de ce système n'a pas obéi au seul amour de la sécurité. Comme l'a reconnu l'intervenant

précité : « *Nous avons décidé de mettre nos moyens en commun et d'optimiser ainsi les coûts.* ».

Interrogés sur l'éventualité d'une telle centralisation pour le transport d'hydrocarbures, les représentants de l'industrie pétrolière ont unanimement estimé que ce système poserait des problèmes en termes de droit de la concurrence et de législation antitrust. Par ailleurs, ils ont mis en avant la nécessité de pouvoir imposer pour leurs propres affrètements des exigences plus grandes que celles communément admises par le reste de la profession. Ainsi, le Commandant Alain Chenu, de Shell France, a déclaré : « *nous tenons absolument à conserver cette expertise professionnelle, et à être certains qu'elle ne se dilue pas dans quelque chose de plus vaste. Nous participons donc à des ensembles d'information mutuels – tel que le système SIRE en l'occurrence –, mais nous avons également notre propre expertise que nous tenons absolument à conserver.* ».

De même, M. Michel de Fabiani a jugé que « *s'il faut un minimum de principes communs, il faut aussi laisser aux groupes qui veulent faire plus la possibilité de le faire car c'est un facteur de stimulation.* ».

Il convient d'ailleurs de remarquer que dans les faits, les systèmes de l'industrie pétrolière et de l'industrie chimique ne diffèrent guère, puisque ni SIRE, ni le CDI, ne concluent à l'acceptabilité ou non des navires, ce jugement étant laissé dans les deux cas à l'appréciation des sociétés.

- Les progrès en matière de sécurité dépendront donc davantage du contenu des bases de données que de l'éventuelle centralisation des inspections.

À cet égard, l'OCIMF a pris une initiative des plus profitables en décidant de mettre à la disposition des utilisateurs agréés les données contenues dans SIRE au travers de la base EQUASIS.

En sens inverse, EQUASIS permettra aux affréteurs de disposer des informations relevant du contrôle par l'Etat du port, ce qui n'est pas le cas actuellement, comme le déplorait M. Philippe Trépart, président de l'Union française des industrie du pétrole (UFIP).

Dans un esprit de transparence accrue, la commission juge indispensable que les affréteurs pétroliers communiquent

avec leurs rapports SIRE, si ce n'est le document interne complet expliquant pourquoi le navire est retenu ou non, du moins leur décision finale. Le refus d'un navire clairement exprimé par une ou plusieurs sociétés pétrolières constituerait un indice supplémentaire de ciblage des contrôles par les inspecteurs des Etats du port.

III.- IMPLIQUER DAVANTAGE LES POLLUEURS POTENTIELS

La responsabilité des acteurs du transport maritime en cas de pollution marine obéit à des règles complexes, résultant de l'histoire et de nombreuses conventions internationales, et très différentes selon la nature même des produits transportés. De surcroît, les équilibres qui ont pu se mettre en place en matière de partages de responsabilités, entre armateurs et affréteurs notamment, sont complexes et insatisfaisants. Leur capacité effective à réparer les dommages causés reste insuffisante et ils n'assurent pas la responsabilisation nécessaire des différents acteurs. Les défauts de certaines conventions internationales élaborées sous l'égide de l'OMI sont d'ailleurs soulignés par les mesures prises unilatéralement en matière de responsabilité par les Etats-Unis dans le cadre de l'OPA de 1990.

A.- UN REGIME DE RESPONSABILITE DIFFERENCIE

L'idée généralement répandue selon laquelle la responsabilité en matière de pollution reposerait exclusivement sur les armateurs résiste mal à l'examen. En effet, la plupart des grands régimes de responsabilité organisent une forme de partage des responsabilités entre armateurs et affréteurs.

a) Un régime très particulier en matière de transport maritime des matières nucléaires

Compte tenu de la relative jeunesse de l'industrie nucléaire et des obligations de sécurité particulièrement lourdes pesant sur les exploitants nucléaires, le transport maritime des matières nucléaires comporte certains particularismes en matière de responsabilité en cas de pollution. Comme l'a indiqué Mme Catherine Tissot-Colle, directeur général adjoint de TRANSNUCLÉAIRE, filiale à 100 % de la COGEMA :

« En fait, le système de responsabilité des transports nucléaires est décalqué du système de responsabilité nucléaire pour les installations nucléaires. Telle est la logique ! Il s'agit d'une logique non pas "transport" mais nucléaire. ».

La convention de Paris, adoptée le 29 juillet 1960, complétée par celle de Bruxelles du 31 janvier 1963, a fixé le principe de base de la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires en cas d'accident nucléaire survenant sur leurs sites ou pendant le transport. Toutefois, ces deux conventions avaient expressément réservé l'application des conventions antérieurement conclues dans le domaine des transports.

Il restait donc des difficultés et des différends naissant de l'application simultanée, en cas de dommages nucléaires, de certaines conventions maritimes relatives à la responsabilité du propriétaire du navire, ou des conventions précitées.

Aussi, le partage des responsabilités civiles a été déterminé par la convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires, entrée en vigueur le 15 juillet 1975.

Le régime international de responsabilité civile nucléaire ainsi institué repose sur une série de principes différents des mécanismes du droit commun de la responsabilité.

Ces conventions s'appliquent aux accidents nucléaires survenus dans une installation et au cours d'un transport, quel que soit le mode utilisé (mer, air, route et fer). Sont ainsi visés les transports maritimes de combustibles nucléaires neufs ou usés de toute nature, ainsi que les transports de résidus vitrifiés et autres déchets radioactifs.

Certaines matières radioactives sont néanmoins expressément exclues du champ d'application de ces conventions en raison des risques réduits que leur utilisation et leur transport comportent. Tel est notamment le cas de l'uranium naturel ou appauvri et de certaines sources utilisées à des fins médicales ou industrielles. En cas d'accident au cours du transport de ces substances, c'est le droit commun de la responsabilité maritime qui aurait pleinement vocation à s'appliquer.

Le système repose en premier lieu sur la responsabilité de l'exploitant nucléaire. Le transporteur se voit ainsi exonéré de la responsabilité qui pèse habituellement sur lui, et ce pour une raison principale. Il n'est pas responsable de l'emballage des matières nucléaires, tâche qui incombe à l'exploitant, et n'a pas les compétences techniques lui permettant de vérifier, lors de la prise en charge, si les précautions nécessaires ont été prises.

En principe, c'est l'opérateur qui envoie les substances qui est responsable puisque c'est lui qui est chargé d'emballer et de confiner les matières ainsi que de veiller à ce que les procédures suivies à cette occasion soient conformes aux réglementations relatives à la santé et à la sûreté en cours de transport. Il demeure responsable jusqu'à ce qu'un autre exploitant prenne en charge les matières transportées ou que la responsabilité soit transférée par contrat.

Cette responsabilité de l'exploitant est objective et plafonnée.

Les conventions de Paris et de Bruxelles de 1963 ont instauré un mécanisme d'indemnisation original comprenant trois tranches successives :

– jusqu'à 15 millions de DTS, l'indemnisation est assurée par l'exploitant responsable ;

– au-delà de ce premier plafond et à concurrence de 175 millions de DTS, c'est l'Etat sur le territoire duquel est située l'installation nucléaire dont l'exploitant est responsable qui indemniserà les victimes ;

– au-delà de ce deuxième plafond et à concurrence de 300 millions de DTS, la communauté des Etats parties au régime prendra le relais.

On remarquera que la responsabilité de l'exploitant est fixée à un niveau extrêmement bas (environ 138 millions de francs) par rapport aux responsabilités pesant sur les Etats eux-mêmes.

Selon les informations fournies au Rapporteur, l'augmentation du niveau des montants de responsabilité fait actuellement l'objet de discussions au sein du groupe de travail chargé de la révision des conventions de Paris et de Bruxelles. **Il serait souhaitable qu'à cette occasion soit étudié, outre l'augmentation d'ensemble des plafonds de responsabilité, un rééquilibrage de ces mêmes responsabilités.**

Quoi qu'il en soit, le partage des responsabilités en matière de transport des matières nucléaires exclut totalement l'armateur. C'est là sa plus grande originalité, les autres régimes combinant généralement la responsabilité civile de l'armateur et une forme de responsabilisation indirecte des affréteurs.

b) Un partage des responsabilités pour les pollutions par hydrocarbures et pour les substances nocives et potentiellement dangereuses

• Les mécanismes d'indemnisation des pollutions maritimes par hydrocarbures

Deux conventions adoptées sous l'égide de l'OMI sont étroitement liées et organisent l'indemnisation des dommages résultant de pollutions marines par hydrocarbures.

La convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures de 1969, modifiée par un protocole de 1992 (*Convention on civil liability for oil pollution damage*, dite convention CLC) s'attache à la responsabilité du propriétaire du navire.

Sa responsabilité est la première à être mise en cause en cas de sinistre impliquant une pollution. Il s'agit d'une responsabilité objective, dont il ne peut s'exonérer que dans des cas exceptionnels (acte de guerre, sabotage, dommage résultant en totalité de la négligence des autorités publiques chargées de la circulation maritime...).

En contrepartie de cette responsabilité objective, le propriétaire est en droit de limiter sa responsabilité, en fonction du tonnage du navire.

Cette limitation comporte toutefois un minimum de trois millions de DTS pour des navires ne dépassant pas 5 000 unités de jauge.

Pour les navires d'un tonnage supérieur, il convient d'ajouter à ces 3 millions de DTS, 120 DTS par tonneau de jauge supérieur aux 5 000 premiers tonneaux du navire.

Toutefois, la limite maximale de la responsabilité du propriétaire du navire est fixée par la convention CLC à 59,7 millions de DTS, soit 549 millions de francs environ.

Dans sa communication sur la sécurité maritime du transport pétrolier, la Commission européenne a chiffré le montant de la responsabilité de plein droit de l'armateur de l'*Erika*, selon le système de la convention CLC, à environ 13 millions d'euros, soit un peu plus de 85 millions de francs.

On le voit, les dommages dus au titre de la convention CLC sont bien loin de couvrir le coût réel des pollutions.

Aussi, un deuxième niveau de responsabilité a été défini par la convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (convention FIPOL) de 1971, également modifiée par un protocole de 1992.

On notera que les deux protocoles de 1992 sont entrés en vigueur le 30 mai 1996 et que la France les a ratifiés et incorporés dans sa législation interne récemment (loi du 29 septembre 1994).

Le FIPOL constitue donc le second stade d'indemnisation des victimes d'une pollution. Il intervient en cas de défaillance du propriétaire du navire ou après épuisement du plafond de la responsabilité de celui-ci.

Le montant maximal des indemnisations versées par le fonds est actuellement fixé à 135 millions de DTS (environ 1,2 milliard de francs). Il convient cependant de souligner que ce montant maximal comprend la somme effectivement versée par le propriétaire du navire ou son assureur en vertu de la convention CLC.

Le fonds indemnise les dommages par pollution et les mesures de sauvegarde. De manière générale, les dépenses indemnissables doivent effectivement avoir été encourues et causées par la contamination. Il s'agira généralement des frais résultant des opérations de nettoyage et des dommages à des biens. Il peut aussi s'agir de préjudices économiques consécutifs à la pollution (pertes d'exploitation...).

La commission reviendra plus loin plus en détail sur les problèmes posés par la définition des dommages indemnissables et par leurs modalités d'évaluation. À ce stade, on se bornera à noter que si les montants disponibles sont inférieurs au montant total des réclamations, il est alors procédé à une répartition au marc le franc (au prorata) entre les différents demandeurs.

Le FIPOL en tant qu'organisation internationale a pour mission de collecter les contributions des Etats contractants, de gérer les fonds reçus et de régler les indemnités en cas de pollution. En pratique, chaque Etat contractant perçoit une taxe parafiscale prélevée sur toute tonne de produit pétrolier reçue ou déchargée dans les ports

ou les installations terminales situés sur le territoire de cet Etat. De ce fait, c'est l'industrie pétrolière qui finance de manière indirecte le fonds. Le FIPOL constitue donc une forme d'instrument de responsabilisation des sociétés pétrolières en tant qu'affréteurs.

On remarquera que le partage financier des responsabilités débouche sur une charge plus lourde pour l'industrie pétrolière, prise collectivement, que pour l'armateur, puisque dans le cas d'un sinistre pétrolier causé par un navire atteignant le plafond de la convention CLC, le FIPOL prend à sa charge 55 % du total des indemnités versées. Dans le cas de l'*Erika*, l'armateur – ou plutôt son assureur en responsabilité civile – supportera seulement 7 % des 1,2 milliard de francs pouvant être versés au maximum.

La commission souligne que le partage actuel des responsabilités ne permet pas de véritablement responsabiliser l'armateur, qui, de fait, ne paie pratiquement rien si ce n'est sa prime d'assurance.

Depuis sa création en 1971 et jusqu'au 31 décembre 1997, le Fonds est intervenu dans le règlement de demandes d'indemnisations pour 89 événements, pour un montant de l'ordre de 170 millions de livres sterling.

• L'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses

Le système des conventions CLC et FIPOL a inspiré très largement la convention de Londres sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (dite HNS, pour *Hazardous and noxious substances*) signée le 3 mai 1996.

À l'exemple de ces deux conventions, la convention HNS crée un mécanisme d'indemnisation à deux niveaux : le premier étant mis à la charge du propriétaire du navire transporteur, le second à la charge des réceptionnaires de cargaisons HNS.

La convention HNS s'applique essentiellement aux dommages causés à l'environnement par contamination des marchandises HNS. Elle s'étend aux mesures de sauvegarde qui sont prises en faveur de l'environnement. L'environnement recouvre le territoire, la mer intérieure et la mer territoriale d'un Etat adhérent. Elle s'étend également à la zone économique exclusive définie par la convention des

Nations unies sur le droit de la mer. La convention indemnise les dommages corporels, ainsi que les dommages aux biens ou aux installations du fait de leur contamination par les produits HNS.

L'article 1^{er} de la convention définit ces marchandises. Il s'agit essentiellement :

- des hydrocarbures en vrac énumérés par convention MARPOL 1973/1978 (dérivés du pétrole) à l'exception des pétroles bruts transportés et des soutes du navire transporteur, visés par la convention de 1969 ;
- des substances, matières et articles dangereux visés par le Code maritime international des marchandises (IMDG) transportées en vrac, en colis ou en conteneurs ;
- des substances liquides, nocives et dangereuses transportées en vrac ;
- des gaz de pétrole liquéfiés (GPL) ;
- des gaz naturels liquéfiés (GNL).

Comme dans le cas de la convention CLC, la responsabilité pesant sur le propriétaire du navire est objective s'agissant des pertes et dommages résultant des marchandises dangereuses pendant leur transport par mer.

Elle est assortie d'une limitation de responsabilité en fonction de tranches définies par rapport à la jauge du navire. Le plafond d'indemnisation est fixé à 100 millions de DTS, soit un montant substantiellement supérieur au plafond prévu par la convention CLC.

Comme pour le FIPOL, la convention HNS crée un Fonds international d'indemnisation dont l'objet et la fonction sont de compléter l'indemnisation mise à la charge du propriétaire du navire au profit des victimes.

À l'instar du FIPOL, le fonds HNS sera géré et contrôlé par une Assemblée générale composée de représentants des Etats adhérents. Il s'agit donc, là encore, d'une entité juridique et financière à caractère étatique ou gouvernemental.

Le fonds sera alimenté par des contributions perçues par les Etats membres auprès des réceptionnaires des marchandises HNS, lors de leur importation dans le territoire de l'Etat adhérent. Ces contributions, directement prélevées auprès des réceptionnaires par chaque Etat, seront transférées au fonds en vue de répondre aux demandes d'indemnisation pour les dommages subis.

La convention pose le principe selon lequel les contributions ne sont perçues que lorsqu'elles sont requises pour permettre d'effectuer des paiements. Les contributions demandées par le fonds ne devraient donc être mises en recouvrement que dans la mesure et à hauteur des sinistres entraînant une indemnisation à la charge du fonds.

Le montant total des indemnités pour réparer les dommages s'élève – pour un événement déterminé – à la somme maximale de 250 millions de DTS, ce montant comprenant l'indemnité maximale due par le propriétaire du navire, soit 100 millions de DTS. Au total, les montants des indemnités pouvant être versées représentent presque le double des montants disponibles au FIPOL.

Il s'agit donc d'un mécanisme extrêmement intéressant, non seulement par le montant non négligeable des montants prévus, que par l'étendue des types de produits couverts, mais encore et peut-être surtout, parce qu'il s'agit d'une novation, ces produits n'étant pas actuellement couverts par un dispositif d'indemnisation.

Malheureusement, selon les informations fournies au Rapporteur, à ce jour, seuls le Royaume-Uni et la Russie ont ratifié la convention HNS de 1996... Or, elle ne peut entrer en vigueur que 18 mois après que douze Etats, dont quatre ayant chacun au moins deux millions d'unités de jauge brute, ont accepté la convention. **La commission estime indispensable que la France ratifie au plus vite cette convention.**

Cette lourdeur des procédures d'adoption illustre la grande difficulté et le temps nécessaire pour faire avancer, sur le plan du droit maritime international, des réformes de grande ampleur, aussi nécessaires soient-elles.

B.- ACCROITRE LA RESPONSABILITE DES ARMATEURS

1.- Le problème de l'identification du responsable

La convention CLC canalise toute la responsabilité en matière de pollution par hydrocarbures sur le propriétaire du navire. Ni le chargeur, ni l'affréteur, ni le propriétaire de la cargaison ne peuvent être recherchés par les victimes des dommages dus à la pollution.

Encore faut-il pouvoir identifier ce propriétaire. Il est vrai qu'en cas de défaillance de ce dernier, l'indemnisation est prise en charge par le FIPOL. Mais cette solution n'est guère satisfaisante.

Durant ses déplacements et les auditions auxquelles elle a pu procéder, la commission a été frappée par l'opacité croissante des chaînes de propriété et de responsabilité en matière d'exploitation des navires.

Cette exploitation des navires est désormais extrêmement éclatée, notamment en ce qui concerne les gérants de navires, profession assez récente mais qui a connu un vif développement depuis une vingtaine d'années. Le *ship management* comprend, tout d'abord, pour simplifier, la gestion nautique, composée elle-même d'une part de l'armement au sens traditionnel (recrutement et gestion des équipages) et, d'autre part, de la gestion technique du navire. Par ailleurs, la gestion commerciale du navire peut être déléguée à une personne physique ou morale par l'armateur. Cette dispersion a pour but de resserrer au maximum les coûts d'exploitation. Elle peut aussi s'inscrire dans le cadre de montages fiscaux et participer d'une volonté délibérée d'entretenir l'opacité. Cette dernière est d'autant plus importante que certains propriétaires créent une société, ou plus exactement un montage juridique, pour chaque navire qu'ils possèdent. C'est le système dit des *single ship companies*. M. Pierre Gustin, directeur des assurances transport à la Fédération française des sociétés d'assurances, résumait ainsi la situation lors de son audition :

« Vous avez en parallèle posé une question sur ces propriétaires de navire qui ont des « single ship companies » pour un certain nombre d'entre eux. On les appelle parfois les « Grecs de Londres » dans le jargon de la profession parce qu'ils sont installés à Londres. Un certain nombre d'armateurs n'ont qu'un seul navire, parfois très âgé, qui fait du tramping, c'est-à-dire qu'ils vont faire des offres de service de port en port, proposant des taux de fret très compétitifs. Cela fait des années que la communauté maritime

internationale, notamment par l'intermédiaire de la chambre de commerce internationale, essaie de sensibiliser les chargeurs sur les risques qu'ils prennent en faisant appel à ces single ship companies, qui sont des armateurs dont le siège social est à Panama, le siège financier en Suisse, le siège administratif au Liechtenstein, etc. ».

Le cas de l'*Erika* est lui-même exemplaire de la complexité des montages mis en place. La chaîne de propriété et de gestion de ce navire a été étudiée en détail par le BEA-mer, qui a actualisé plusieurs fois les données dont il disposait.

À ce jour, le schéma décrit par ce dernier peut être ainsi résumé.

Le propriétaire de l'*Erika* au moment du naufrage était M. Giuseppe Savarese, qui avait acquis le navire grâce à un prêt de la Royal Bank of Scotland.

M. Savarese a confié le portage de la propriété du navire à *Tevere Shipping*, société enregistrée à Malte et domiciliée en fait au cabinet *Camillieri, Delia Randon & associates* de La Valette. Cette domiciliation n'est pas étonnante, dans la mesure où seul un navire appartenant à une société de droit maltais peut obtenir le pavillon maltais.

Cette société ne possède que l'*Erika*. Ses actionnaires officiels seraient deux sociétés enregistrées au Liberia (*Agosta investments corporation* et *Financiers shipping corporation*). Selon les dernières informations du BEA-mer, tous les partenaires de ces deux sociétés libériennes ne se sont pas encore fait connaître.

M. Savarese a confié la gestion nautique du navire (« *ship management* ») à *Panship*, dont le siège est à Ravenne. Cette société, qui serait la propriété de M. Luca Vitiello et de M. Antonio Pollara, est dirigée par ce dernier qui assure, dans le cadre de la certification ISM du navire la fonction de « personne responsable ». C'est *Panship* qui a ensuite recruté l'équipage via *Panship Mumbai*, sa filiale indienne de recrutement de marins, laquelle s'est adressée sur place à une agence de placement (*Herald Marine Services*).

Le navire a été affrété à temps à la société helvético-bahaméenne *Selmont/Amarship* (qui serait elle-même liée aux sociétés *Morimor Trust* – enregistrée aux Bahamas – et *Morgan & Morgan* – enregistrée au Panama).

Selmont était l'armateur disposant de l'*Erika* au moment des faits et les ordres de route du navire étaient donnés depuis Lugano par M. Ducci de *Amarship*, agissant au nom de *Selmont*, mais « *as agent only* ». Le fret a été encaissé sur un compte bancaire ouvert au nom de *Selmont* (à l'attention de M. Moriani) à l'agence de Lugano de la filiale suisse du Crédit agricole Indosuez.

Au cours de sa seconde audition, le 8 juin dernier, M. Georges Tourret, directeur du BEA-mer, a estimé que « *que l'ensemble constitué par M. Savarese, Panship, les autres parties prenantes, y compris l'affréteur à temps, la société Bahamo-helvétique dénommée Selmont et l'agent maritime Amarship installé à Lugano, était un bloc difficilement dissociable. Afin d'éviter toute polémique et toute interprétation inutile, je me demande si nous n'allons pas globalement les désigner collectivement comme étant « les armateurs ». A charge, ensuite, pour les juridictions compétentes qui auront à traiter des responsabilités pénales ou des responsabilités civiles, de séparer le bon grain de l'ivraie. C'est effectivement une nébuleuse très difficile et nous avançons prudemment, car il est clair que les entités en question ne sont pas sans défense par rapport à leur propre image de marque.*

En résumé, il y a un bloc que l'on va nommer « les armateurs », et un bloc que l'on va nommer « les affréteurs », car là aussi, la complexité est importante entre Total-Raffinerie et Total-International installé aux Bermudes ou à Londres. ».

Il reste qu'*a priori* une telle cascade d'intervenants n'est pas en soi illégale. Il apparaît malheureusement difficile de légiférer sur ce sujet, notamment en raison du caractère largement international du transport maritime. La limitation du recours aux armateurs douteux passe davantage par des mesures globales de responsabilisation de ceux-ci ainsi que des affréteurs. Par ailleurs, l'adoption d'accords volontaires et de codes de bonne conduite prend en la matière tout son sens.

2.- Des plafonds de responsabilité civile trop bas

- Il est clair qu'en matière de responsabilité civile du propriétaire du navire en cas de pollution, le plafond d'indemnisation de la convention CLC apparaît trop limité au regard du coût des marées noires pour la collectivité.

On notera d'ailleurs que dans le cadre de la convention HNS, le plafond maximum prévu pour un sinistre est de 100 millions de DTS,

contre 59,7 millions de DTS dans la convention CLC. Il y a là un élément de reconnaissance du coût croissant des pollutions marines et de la nécessité de relever les plafonds d'indemnisation de façon générale.

Par ailleurs, dans le système de responsabilité financière mis en place par l'OPA de 1990, qui sera étudié en détail plus loin, les limites de responsabilité civile sont fonction du tonnage. À titre d'exemple, le pétrolier le plus important autorisé à naviguer dans les eaux américaines représentant 260 850 tonnes, voit peser sur lui une responsabilité de 391 millions de dollars, soit environ 2,7 milliards de francs.

La commission juge donc hautement nécessaire d'adapter les plafonds de responsabilité civile au coût réel des pollutions, dans le cadre d'une réforme rapide de la convention CLC.

A défaut, la France pourrait aller jusqu'à dénoncer la convention CLC pour en souligner les insuffisances manifestes. En effet, notre pays a vocation à être, en raison des préjudices qu'il a subi, à la tête du combat pour l'amélioration de la sécurité maritime.

• Par ailleurs, la limitation de responsabilité de l'armateur ne joue que si le dommage ne résulte pas d'une faute. L'article 5 § 2 de la convention précitée permet d'engager sans limite la responsabilité de l'armateur si le dommage résulte de sa faute intentionnelle ou inexcusable. De fait, ces conditions sont très limitatives et **la commission estime qu'il est indispensable de parvenir à une définition moins étroite de la responsabilité pour faute, incluant par exemple le défaut d'entretien du navire.**

On notera que dans le cadre de l'OPA de 1990, s'il existe un système de limitation de responsabilité du propriétaire du navire, la loi empêche de se prévaloir de ces limites en cas de manquement, par l'auteur du dommage, ses préposés ou ses agents, à une réglementation fédérale relative à la sécurité, la construction ou l'exploitation d'un navire. Il en est de même lorsque le responsable de la pollution omet de signaler l'accident ou ne coopère pas avec les autorités concernées, notamment celles chargées de la lutte contre la pollution. Aussi, en dix ans, la limitation de responsabilité n'a été reconnue que dans cinq ou six cas. De fait, la responsabilité du propriétaire est donc presque illimitée, sauf à se retourner contre un tiers ou à démontrer qu'il entre bien dans les cas, assez étroits, d'exonération ou de limitation de responsabilité définis par la loi.

La limitation trop stricte de la responsabilité des armateurs dans la convention CLC n'incite pas assez ces derniers à faire le choix de la qualité, et ce d'autant plus que leur responsabilité civile est couverte par les assurances. De ce point de vue, l'assurance elle-même peut et doit être transformée en instrument de responsabilisation, afin de ne plus être conçue, comme c'est trop souvent le cas, comme une sorte d'achat de droit à polluer ⁽¹⁾.

3.- Utiliser davantage l'assurance comme outil de responsabilisation des acteurs et de sélection des navires ?

• Les conventions CLC et HNS prévoient une obligation d'assurance pour couvrir la responsabilité civile des propriétaires des navires. La convention HNS n'étant pas en vigueur, seules les obligations de la convention CLC s'appliquent.

La convention de 1992 impose au propriétaire du navire pétrolier la souscription d'une « *assurance ou autre garantie financière* » pour couvrir sa responsabilité pour dommages par pollution. Ce mécanisme est confirmé par l'article 7 de la convention qui stipule que le navire doit obligatoirement avoir à son bord un « *certificat attestant qu'une assurance ou garantie financière est en cours de validité* ».

Ce même article stipule que : « *Lorsqu'il s'agit d'un navire immatriculé dans un Etat contractant, ce certificat est délivré ou visé par l'autorité compétente de l'Etat d'immatriculation du navire ; lorsqu'il s'agit d'un navire non immatriculé dans un Etat contractant, le certificat peut être délivré ou visé par l'autorité compétente de tout Etat contractant.* ».

Cette assurance est généralement délivrée par les *P and I clubs*. Le mécanisme prévu par la convention HNS procède de la même inspiration.

Il existe donc bien une obligation d'assurance, aussi bien pour les navires battant pavillon des Etats signataires de la convention CLC que pour les navires immatriculés dans un Etat non contractant, mais

(1) On notera que le montant versé par l'assureur corps de l'*Erika* à son propriétaire est pratiquement équivalent au montant qui sera versé par son assureur en responsabilité civile au titre des dommages liés à la pollution, conformément à la Convention CLC.

désirant se rendre dans un port d'un Etat contractant. Les certificats d'assurance font ainsi partie des nombreux documents de bord contrôlés lors des inspections réalisées par l'Etat du port. Il reste que ces dispositifs n'ont peut être pas été utilisés autant qu'ils auraient pu l'être pour assurer une meilleure sélection des bateaux admis à naviguer, comme le laisse penser l'exemple américain.

- Le système d'indemnisation des pollutions marines mis en place par l'OPA de 1990 repose en premier lieu sur la responsabilité civile du propriétaire, opérateur ou affréteur coque nue du navire. La législation fédérale ne met aucune responsabilité à la charge du propriétaire de la cargaison. Comme il a déjà été indiqué, cette responsabilité peut être limitée à raison du tonnage du navire. Toutefois, il n'existe pas de plafond de responsabilité, comme dans la convention CLC, et les limitations de responsabilité jouent en fait assez rarement.

Compte tenu de l'importance des niveaux de responsabilité, l'assurance est obligatoire. Le contrôle de cette obligation est assuré de façon extrêmement stricte par le *National Pollution Funds Center* (NPFC)⁽¹⁾.

Cette administration fait partie des *Coast Guards*. Elle a pour mission de délivrer des certificats de responsabilité financière (*Certificates of financial responsibility, COFR*) qui sont l'équivalent du certificat d'assurance en matière automobile. De fait, ce système existait depuis 1971, mais il a été considérablement renforcé par les dispositions de l'OPA de 1990.

L'objet premier de ces certificats est de vérifier que les navires entrent dans les eaux américaines peuvent réellement faire face à leurs responsabilités en cas de pollution.

Ces certificats sont exigés pour tous les navires de plus de 300 tonnes de jauge. Ils sont généralement délivrés pour un délai de trois ans. Au total, 19 000 certificats ont été délivrés. Le NPFC examine environ 8 000 demandes de certificats chaque année, qu'il s'agisse d'une première délivrance, d'un renouvellement, du changement de nom ou de propriétaire du navire. L'administration

(1) Le NPFC a pour seconde mission principale de gérer le fonds d'indemnisation complémentaire, intervenant en cas de dommage dépassant la responsabilité civile du propriétaire, dénommé Oil Spill Liability Trust Fund (OSLTF). Cf infra.

procède à un examen en détail de la solvabilité du propriétaire du navire et du sérieux de son assureur.

Il s'agit donc d'un moyen de sélection efficace et de connaissance, en toute circonstance, du responsable direct en cas de pollution.

Le système est administrativement complexe, mais il est pour partie financé par la perception d'une redevance sur les demandes de certificats ⁽¹⁾.

Il a surtout fait la preuve de son efficacité. Lors de ses entretiens avec les responsables du NPFC, la commission a pu en prendre conscience. En effet, il lui a été indiqué que dans les cas où les navires disposaient d'un COFR, le taux de recouvrement des sommes dues était de 100 %. Par ailleurs, le contrôle de l'obligation de disposer d'un certificat est particulièrement strict. Le non-respect de ces dispositions est assorti de lourdes sanctions : détention du navire ⁽²⁾, refus d'entrer dans un port américain, amende (jusqu'à 27 500 dollars par jour...) voire saisie du navire.

Ce système participe pleinement de l'efficacité globale de l'OPA de 1990, au même titre que la sévérité des *Coast Guards*, et sans aucun doute bien plus que les dispositions en matière de double coque, qui n'ont reçu à ce jour qu'une application très partielle.

Il reste que, la France et les pays européens étant signataires de la convention CLC, à la différence des Etats-Unis, la transposition pure et simple des mesures américaines est inenvisageable à brève échéance. En effet, l'article 7 de cette convention prévoit un dispositif de reconnaissance réciproque des certificats d'assurance. Selon cet article, « *Les certificats délivrés ou visés sous la responsabilité d'un Etat contractant [...] sont reconnus par d'autres Etats contractants à toutes les fins de la présente Convention et sont considérés par eux comme ayant la même valeur que les certificats délivrés et visés par eux-mêmes, même lorsqu'il s'agit d'un navire qui n'est pas immatriculé dans un Etat contractant.* ».

(1) Le produit de cette redevance s'est élevé à un peu plus de 800 000 dollars en 1999, soit 5,6 millions de francs.

(2) 37 navires ont été détenus pour défaut de certificat depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'OPA de 1990.

Il est nécessaire, dans le cadre d'une réforme de cette convention, de renforcer le contrôle des certificats d'assurance, la délivrance de ceux-ci pouvant être éventuellement déléguée à la future agence européenne de sécurité maritime. Il s'agit toutefois d'un processus très complexe.

De façon plus immédiate et pratique, on peut penser qu'une augmentation substantielle des plafonds de responsabilité civile de la convention CLC pourrait avoir un effet sélectif équivalent à celui du système américain, en accentuant les exigences des assureurs et en augmentant les tarifs pratiqués par ceux-ci.

Quelles que soient les dispositions imaginables en matière de responsabilité civile des propriétaires de navires, il est toutefois indispensable d'assurer un second niveau d'indemnisation suffisant pour faire face aux dommages considérables induits par les marées noires. Or, force est de constater que le FIPOL joue ce rôle d'une façon telle qu'elle appelle des réformes substantielles.

C.- ACCENTUER ET MODULER LA RESPONSABILITE DES AFFRETEURS DANS LE CADRE D'UNE REFORME DU FIPOL

La recherche d'une meilleure sécurité maritime passe par une responsabilisation financière de l'ensemble des acteurs du transport maritime. Si la recherche d'une *deep pocket* (« poche profonde ») ne doit pas conduire à transférer l'essentiel de la charge de l'indemnisation sur l'affréteur, il est certain que la responsabilité de ce dernier est actuellement bâtie sur des bases qui ne sont pas saines. En effet, le système mis en place dans le cadre du FIPOL mutualise les risques mais ne tient aucun compte de la qualité des pratiques d'affrètement.

Une meilleure adéquation des contributions aux comportements en matière de sécurité doit être l'un des premiers objectifs de la réforme du FIPOL, tout comme l'augmentation des plafonds d'indemnisation, qui apparaissent beaucoup trop modestes. La logique d'indemnisation *a posteriori* du fonds s'adaptant mal aux besoins immédiats d'assistance des acteurs économiques touchés par la pollution, il convient également de s'interroger sur l'amélioration nécessaire du rôle de relais que l'Etat doit jouer.

1.– Revoir le plafond du FIPOL ainsi que les modalités de calcul des contributions des affréteurs

a) Un plafond manifestement insuffisant

- La convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de 1971 a été modifiée récemment, par un protocole de 1992, entré en vigueur en 1996.

Le Fonds de 1971 comportait un plafond d'indemnisation, pour un événement donné, de 60 millions de DTS. Le protocole de 1992 a porté ce plafond à 135 millions de DTS.

La marée noire consécutive au naufrage de l'*Erika* a fait malheureusement apparaître l'ampleur des dommages économiques pouvant résulter d'une pollution massive. Il est probable que les sommes disponibles au titre du FIPOL ne seront pas suffisantes pour indemniser 100 % des préjudices constatés.

- On notera que l'OPA de 1990 a procédé au renforcement d'un fonds d'indemnisation, créé dès 1986, complémentaire à l'indemnisation résultant de la responsabilité civile du propriétaire ou de l'opérateur, l'*Oil spill liability trust fund* (OSLTF), administré par le NPFC.

Ce fonds, alimenté de 1990 à 1994 par une taxe de 5 cents par baril de pétrole transporté, dispose actuellement de plus d'un milliard de dollars de trésorerie.

Il a pour objet de financer les dépenses de nettoyage ainsi que d'indemnisation des dommages économiques et écologiques dans le cas où la responsabilité civile limitée du propriétaire du navire ne couvre pas ces dépenses. Le plafond d'intervention du fonds est fixé à un milliard de dollars par accident.

On notera que les sommes versées par le fonds s'ajoutent aux sommes versées par le responsable de la pollution ou son assureur, à la différence du système des conventions CLC et FIPOL, où le plafond de 1,2 milliard de francs procède du cumul de la responsabilité civile et de l'intervention du FIPOL.

Malgré cela, il n'est pas certain que le système américain permette de couvrir totalement le coût des sinistres majeurs. Ainsi qu'il

a été indiqué à la commission lors de sa rencontre avec les dirigeants du NPF, lorsque le Congrès a adopté l'OPA en 1990 à la suite de la catastrophe de l'*Exxon Valdez*, personne n'aurait alors imaginé que le coût total de ce sinistre atteindrait 2,5 milliards de dollars.

Toutefois, il convient de garder à l'esprit que, dans bien des cas, il est possible de faire peser sur l'armateur une responsabilité illimitée.

Dans le cadre des dispositions fédérales, le propriétaire de la cargaison est totalement exonéré de responsabilité. Il faut sans doute y voir l'effet du puissant lobbying exercé par les compagnies pétrolières auprès du Congrès...

Cela a paru peu justifié à certains Etats. Aussi, le système fédéral ne faisant pas obstacle à l'adoption de mesures plus strictes au niveau des Etats, des législations spécifiques ont été élaborées par plusieurs Etats côtiers. Ainsi, l'Etat de l'Alaska a introduit un système d'amende en fonction du nombre de gallons d'hydrocarbures déversés. Si les déversements sont supérieurs à 18 000 gallons, le propriétaire du navire et celui de la cargaison sont solidairement responsables. Le New Jersey a mis en place une responsabilité limitée à 15 dollars par tonne de jauge brute à la charge du propriétaire de la cargaison, si le propriétaire du navire n'est pas en mesure de faire face au coût du nettoyage et à l'indemnisation des dommages.

b) Majorer les sommes disponibles pour l'indemnisation et adapter le système des contributions

Au vu de l'ampleur des dommages économiques que peut induire une pollution du type de celle de l'*Erika*, il paraît absolument nécessaire d'augmenter les plafonds d'indemnisation du FIPOL afin notamment, on y reviendra plus loin, d'élargir la définition des dommages indemnifiables au-delà des seuls dommages économiques.

- Il est possible d'engager très rapidement une augmentation des plafonds des conventions CLC et FIPOL. En vertu respectivement des articles 15 et 33 de ces deux conventions, à la demande d'un quart des Etats contractants, des amendements à cet effet peuvent être adoptés, à la majorité des deux tiers. Toutefois, il n'est possible d'augmenter les plafonds que dans certaines limites, plafonnées dans les deux cas à 6 % par an, en intérêt composé, à compter du 15 janvier 1993. L'application de ce mécanisme permettrait donc d'augmenter de 50 % le plafond d'indemnisation total de 1,2 milliard de francs.

Une proposition en ce sens a été récemment transmise au Secrétaire général de l'OMI par un certain nombre d'Etats, dont la France.

Il faut s'en féliciter et espérer que la procédure aboutira rapidement. Toutefois, cette majoration des plafonds n'est pas suffisante.

La commission soutient donc fermement la proposition de porter à un milliard d'euros le plafond de responsabilité, formulée par le gouvernement dans son Mémoire sur la réforme du FIPOL. Elle souhaite que la procédure de révision soit accélérée autant qu'il est possible. Il appartient au gouvernement d'engager dès maintenant les procédures nécessaires.

Par ailleurs, en cas de retard dans ce processus ou d'obstruction patente par un Etat ou un groupe d'Etats, la commission d'enquête juge indispensable que soit instauré un fonds d'indemnisation de troisième niveau, tel qu'il a été ébauché par la Commission européenne dans sa communication sur la sécurité maritime du transport pétrolier.

• L'augmentation du plafond n'est pas la seule question s'agissant des nécessaires réformes du FIPOL.

Le système repose actuellement sur une mutualisation des risques pour les sociétés pétrolières, qui ne fait aucune différence entre les bonnes et les mauvaises pratiques d'affrètement. Il est indispensable que le fonctionnement du FIPOL conduise à une modulation des cotisations qui ne soit pas seulement fonction des tonnages, mais qui comporte des éléments de responsabilisation réelle des affréteurs, afin d'améliorer les pratiques en vigueur.

La proposition française présentée dans le Mémoire précité est particulièrement intéressante. Elle vise à établir « *un classement des navires par niveaux de sécurité (...), en application duquel le tonnage à l'importation ne serait retenu à son niveau effectif que dans l'hypothèse de débarquement par un navire répondant aux normes prédéfinies. Tout écart par rapport à ces normes conduirait par contre, pour le calcul de la contribution liée au débarquement, à une sur-évaluation ou sous-évaluation du tonnage effectif consigné pour déclaration au Fonds, par application du coefficient de la catégorie dont relèverait le navire.* ».

Il est bien évident que l'objectif prioritaire étant de responsabiliser effectivement les affréteurs, si ce processus de réforme échoue et que le FIPOL conserve son caractère mutualiste déresponsabilisant, il sera alors impératif d'établir un autre système.

Dans cette hypothèse, la commission d'enquête rappelle que le Mémorandum n'a d'ailleurs pas exclu la possibilité de mettre en œuvre un régime de responsabilité plafonnée pour le propriétaire de la cargaison, avec l'obligation de souscrire une assurance pour couvrir cette responsabilité, à l'instar de ce qui existe déjà pour les propriétaires des navires.

On notera que la Commission européenne poursuit aussi cette réflexion en visant à améliorer la mise en œuvre du principe « pollueur-payeur », en conformité avec son livre blanc sur la responsabilité environnementale du 9 février 2000.

Toutefois, dans sa communication précitée, elle va beaucoup plus loin que le dit le livre blanc en envisageant une responsabilité illimitée pour le transporteur comme l'affréteur, dans la mesure où ils exercent un contrôle sur la cargaison concernée.

Dans tous les cas, les mécanismes d'indemnisation interviennent dans un délai forcément suffisamment long pour permettre une évaluation aussi complète que possible des dommages et pour qu'aucune victime ne soit exclue de l'indemnisation.

Ce principe ne souffre guère de critique. Il reste qu'entre le moment du sinistre et l'indemnisation effective, la situation des victimes peut s'aggraver dans des proportions insupportables. Aussi, un relais doit être assuré et c'est à l'Etat qu'incombe cette mission.

2.- Améliorer le rôle de relais de l'Etat dans l'attente des indemnisations

a) Les lenteurs du FIPOL s'accordent mal avec l'immédiateté des préjudices subis

- Une très large partie des dommages subis est normalement couverte par les conventions CLC et FIPOL. Pour être indemniée, la perte doit avoir été effectivement constatée et le demandeur n'a le droit à réparation que s'il a subi un préjudice économiquement quantifiable.

Surtout, il s'agit bien d'une logique d'indemnisation, intervenant donc largement après la constatation du préjudice pour une raison assez compréhensible, qui est la nécessité d'égalité de traitement des différents demandeurs. Le délai pour présenter des demandes d'indemnisation est de trois ans.

Comme l'a rappelé M. Merri Jacquemin, responsable du bureau FIPOL de Lorient : « *Les demandeurs doivent être traités sur un pied d'égalité afin de permettre aux derniers venus dans la liste des demandeurs de recevoir une indemnisation dans les mêmes proportions que ceux ayant présenté leurs demandes plus tôt.* ».

Cela ne signifie toutefois pas qu'aucun paiement ne peut être effectué tant que l'ensemble des préjudices n'a pas été globalement évalué. Ainsi, l'intervenant précité rappelait que « *la réalité, c'est que 100 % des demandes que nous payons sont des demandes provisoires : les dommages n'ont pas cessé. Il y a peut-être une part d'estimation qui ne dépend pas de moi : si le dommage dure trois mois et que nous payons un mois à 100 %, cela ne représente que 33 % du dommage possible ; dans ces conditions, nous pouvons raisonnablement les payer à 100 %.* ».

- Comme la commission a pu le constater lors de son déplacement à Lorient le 6 avril 2000, le FIPOL a procédé à quelques versements.

Ainsi, M. Jean-Marc Barrey, président du comité des pêches de Lorient a noté que « *quelques personnes ont pu toucher, après pas mal de remue-ménage face aux annonces du FIPOL et à leur soi-disant efficacité et rapidité. Les gens se sont manifestés et, fin février, quinze à vingt personnes, notamment des pêcheurs à pied, avaient reçu une semaine d'indemnisation, soit environ 2 000 F correspondant à la première semaine de janvier.* ».

De même, M. Jean-Marc Rio, président du comité des pêches de La Turballe a indiqué que quelques pêcheurs de pouces-pieds avaient été indemnisés.

Selon les informations actualisées fournies par le bureau d'indemnisation du FIPOL, au 5 juin 2000, 1 075 demandes avaient été déposées, 403 d'entre elles ayant fait l'objet de demandes supplémentaires, pour un montant total de 117,51 millions de francs. Par ailleurs, le bureau avait reçu 2 340 lettres d'intention, émanant pour la plupart du secteur touristique.

Les paiements effectués se sont élevés à 6,92 millions de francs, pour 248 demandes, tandis que les paiements autorisés représentent 1,25 million de francs pour 151 demandes.

Vis-à-vis du bureau du FIPOL installé à Lorient, l'incompréhension et l'exaspération des personnes susceptibles de demander une indemnisation tient pour une part à la faiblesse des versements opérés jusqu'à présent, mais aussi et surtout à une communication mal organisée, à l'incapacité de fournir les informations nécessaires et d'expliquer clairement les mécanismes et procédures d'indemnisation.

De fait, les montants versés sont extrêmement modestes au regard du plafond de 1,2 milliard de francs disponible pour l'indemnisation de l'ensemble des préjudices.

S'agissant de ce plafond, l'Etat a annoncé qu'il ne ferait valoir son droit à indemnisation qu'après qu'aient été servis les autres demandeurs.

Par ailleurs, lors de son audition, M. Thierry Desmarest, président directeur général de TotalFinaElf, a rappelé que : « *Nous avons aussi accepté de ne pas présenter à l'indemnisation du FIPOL les dépenses correspondantes, estimées aujourd'hui à 850 millions de francs, tant que les préjudices subis par la société civile et l'Etat n'auront pas été intégralement couverts.* ».

Malgré l'ampleur des sommes disponibles, il faut pourtant bien constater que, dans l'attente de l'annonce par le FIPOL, au début de l'été, du taux retenu pour l'indemnisation, les secteurs les plus touchés, comme la pêche, la conchyliculture et le tourisme, n'ont pratiquement rien reçu de la part du FIPOL.

Or, les conséquences économiques et sociales de la marée noire sont considérables. M. Jacques Sourbier, président de la section régionale conchylicole des Pays de la Loire, a ainsi indiqué à la commission que « *nous avons subi un très fort préjudice commercial qui s'étend à l'ensemble de la filière conchylicole et qui déborde largement des zones géographiques touchées par la marée noire. En ce premier trimestre 2000, les chiffres d'affaires des entreprises ont été touchés dans un ordre de grandeur de 30 % à 60 % selon les entreprises.*

Une perte d'activité, une perte de chiffre d'affaires sont un manque à gagner considérable, d'autant que, les exercices comptables étant clos en juin, cette période de l'année constitue en réalité la consolidation, voire le résultat net de l'entreprise. C'est donc une mise en difficulté évidente de la filière conchylicole et des entreprises de nos régions. [...]

Si nous n'avions que le FIPOL aujourd'hui – je rejoins les propos de mes collègues de la pêche – pour faire fonctionner nos entreprises, vous auriez l'ensemble d'une filière économique sur les bras. Nous ne bénéficions d'aucune avance au niveau du FIPOL pour faire fonctionner nos entreprises. Avec le préjudice que nous subissons, si nous n'étions pas soutenus par ailleurs, nous ne pourrions pas passer la fin de saison. ».

Le tourisme reste la principale source d'inquiétude, compte tenu des masses financières en jeu. Ainsi, le chiffre d'affaires du secteur pour la seule région Bretagne représente un montant de l'ordre de 20 milliards de francs. Pour les Pays de la Loire, le chiffre d'affaires du secteur touristique s'élève également à environ 20 milliards de francs. Une perte de chiffre d'affaires relativement faible en pourcentage dans les régions touchées par la marée noire peut donc rapidement conduire à ce que les demandes déposées auprès du FIPOL dépassent très largement le total des sommes disponibles pour l'indemnisation.

Pour autant, l'évaluation des pertes du secteur touristique avant même que ne démarre véritablement la saison reste délicate. Lors de son déplacement à Lorient, la commission avait pu avoir un premier aperçu des pertes anticipées grâce aux chiffres concernant les réservations avancées par les responsables des comités régionaux du tourisme des Pays de la Loire et de Bretagne.

Lors de son audition par la commission le 25 mai dernier, Mme Michelle Demessine, secrétaire d'Etat au Tourisme, a souligné les difficultés que soulèvent l'élaboration d'estimations précises de l'impact sur l'activité touristique. Une mission a été confiée à cet effet à l'Inspection générale des finances et à l'Observatoire du tourisme.

Le premier travail a consisté à chiffrer le périmètre d'indemnisation. La mission a retenu avant tout les cinq départements concernés par la marée noire et a distingué le tourisme dans la zone

littorale par rapport au tourisme plus à l'intérieur des terres, sans doute moins affecté.

La mission a ensuite divisé le territoire formé par les cinq départements retenus en quatre types de zones, et a retenu pour chacun d'entre eux un périmètre de secteurs d'activités distinct. Par ailleurs, des abattements d'assiette ont été pratiqués pour mesurer le degré différencié de probabilité d'acceptation de ces demandes en fonction de l'éloignement par rapport au littoral pollué.

L'ensemble de ces corrections effectuées a permis d'estimer le chiffre d'affaires touristique de référence relatif au périmètre défini par les règles de recevabilité à une indemnisation au FIPOL dans les fourchettes figurant dans le tableau ci-dessous :

(en milliards de francs)

	Estimation basse	Estimation haute
Chiffre d'affaires touristique tous espaces	14,003	17,767
Chiffre d'affaires touristique espace littoral uniquement	13,125	16,510

Source : Inspection générale des finances.

La mission rappelle toutefois « que le FIPOL n'indemniserait pas les pertes de chiffre d'affaires en tant que telles mais des pertes de marge brute d'exploitation, concept assimilable à la différence « chiffre d'affaires – charges variables ». La mission a donc cherché à approcher par le biais d'un traitement de données fiscales les taux usuels de marge brute relatifs aux entreprises du secteur du tourisme dans le périmètre géographique retenu, en distinguant les différents types d'espaces. Ce dernier traitement a permis d'estimer **une base de référence comprise entre 8,5 et 11 milliards de francs.** ».

La principale difficulté réside dans l'évaluation de l'impact de la marée noire sur la conjoncture touristique. Selon le rapport précité : *« L'absence d'indicateur avancé suffisamment fiable pour permettre des extrapolations précises a conduit la mission à multiplier les angles d'approche, en analysant pour le début de l'année 2000 des éléments représentatifs de la fréquentation (enquête hôtelière de début d'année, consommation de carburant,...) et de données de conjoncture économique (masses salariales, chiffres d'affaires, évolution des offres d'emploi dans le domaine du tourisme...). Ces éléments ont été, bien entendu, croisés avec les informations recueillies sur place auprès des professionnels.*

Ce cadre d'analyse a permis d'encadrer par un minimum de facteurs objectifs des tendances prévisionnelles de pertes de chiffre d'affaires par département, en prenant en compte les risques supplémentaires attachés à une éventuelle surpondération de la clientèle étrangère, plus exposée, ou à une possible sous-représentation du tourisme en hébergement non-marchand, présumé moins sensible à la marée noire. Les évolutions constatées sur le début d'année ont en outre été isolées des estimations prospectives sur la haute saison touristique, afin de raffiner les estimations des pertes de chiffre d'affaires annuel. ».

Les estimations de l'impact résultant de cette méthode sont récapitulées dans le tableau ci-après.

IMPACT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES TOURISTIQUE

(en pourcentage)

	Finistère	Morbihan	Loire-Atlantique	Vendée	Charente-maritime
ESTIMATION POUR LA PERIODE JANVIER - AVRIL 2000					
<i>Poids de la période dans le chiffre d'affaires annuel</i>	10,0	11,0	19,0	8,0	10,0
Impact faible	+ 10,0	+ 5,0	0	0	+ 5,0
Impact fort	0,0	- 10,0	- 10,0	- 10,0	- 10,0
ESTIMATION POUR LA HAUTE SAISON TOURISTIQUE ET LA FIN D'ANNEE					
<i>Poids de la période dans le chiffre d'affaires annuel</i>	90,0	89,0	81,0	92,0	90,0
Impact faible sur le tourisme en hébergement marchand	- 15,0	- 16,0	- 15,5	- 13,0	- 4,0
Impact faible sur le tourisme en hébergement non marchand	- 7,0	- 8,0	- 7,0	- 6,0	- 2,0
Impact faible (tous hébergements confondus)	- 13,0	- 14,0	- 13,0	- 10,0	- 3,0
Impact fort sur le tourisme en hébergement marchand	- 21,0	- 24,5	- 24,5	- 20,0	- 10,5
Impact fort sur le tourisme en hébergement non marchand	- 11,0	- 12,0	- 12,0	- 8,0	- 7,0
Impact forts (tous hébergements confondus)	- 18,0	- 20,0	- 20,0	- 16,0	- 9,0

Source : Inspection générale des finances.

Le tableau ci-après récapitule, dans le cadre des hypothèses retenues, l'estimation du montant des pertes de marge brute éligibles à une indemnisation du FIPOL dans le secteur du tourisme.

PERTES EN MARGE BRUTE INDEMNISABLES

(en milliards de francs)

	Estimation base offre	Estimation base demande
Estimation haute (impact le plus élevé)	1,360	1,503
Estimation basse (impact le plus faible)	0,847	0,839

Source : Inspection générale des finances.

Le rapport précité souligne donc qu'il est possible « *au moment des travaux de la mission et sans préjudice d'éventuels renversements de tendances, de situer les dommages indemnifiables par le FIPOL dans une fourchette comprise entre 800 millions et 1,5 milliard de francs. Il est néanmoins impératif de souligner la grande sensibilité de l'estimation à une modification des tendances relatives au comportement final des touristes vis-à-vis de la destination littorale concernée. Une modification d'un point de pourcentage des tendances anticipées de perte telles qu'estimées par la mission conduit en effet à une modification consécutive de l'estimation du montant des sinistres indemnifiables par le FIPOL comprise entre 75 et 100 millions de francs.* ».

De fait, il est très difficile de juger par avance de l'ampleur des conséquences économiques de la marée noire sur le secteur du tourisme. Il conviendra d'attendre la fin de la saison pour pouvoir constater le préjudice exact.

C'est à ce moment-là que de graves difficultés pourraient se manifester pour certaines entreprises si le taux d'indemnisation du FIPOL s'avérait par trop insuffisant. Se pose dès lors le problème de la prise en charge de l'écart entre les pertes totales et les pertes indemnifiées.

Face à l'ampleur des préjudices et aux conséquences économiques et sociales de la marée noire, il appartenait donc à l'Etat d'assurer principalement le relais nécessaire dans l'attente des indemnisations du FIPOL.

b) Des moyens importants, mais une mise en œuvre parfois longue

- L'Etat a assuré son rôle de façon significative dès le début de la marée noire.

Cette intervention a tout d'abord pris la forme de décrets d'avance destinés notamment à alimenter le fonds POLMAR⁽¹⁾, à hauteur de 320 millions de francs, entre le 21 décembre 1999 et le 15 mars 2000.

(1) Chapitre 57-10 du budget de l'Environnement.

Ces crédits sont principalement destinés à faire face aux dépenses exposées par les services de l'Etat dans le cadre de la lutte contre la pollution, mais également à rembourser les collectivités locales intervenant dans le cadre du plan POLMAR terre.

S'agissant de la pêche et de la conchyliculture, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a annoncé dès le 12 janvier 2000 un dispositif de soutien aux professionnels touchés.

Il repose tout d'abord sur un système d'avances à taux nul, sur l'indemnisation à venir au titre du FIPOL. Initialement prévue au seul bénéfice des agriculteurs et des pêcheurs à pied dont l'activité a fait l'objet de mesures de fermetures administratives, cette aide a été étendue par une circulaire du 31 mars à l'ensemble de la profession. Les dossiers sont transmis à l'office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) qui procède au versement de 50 % du préjudice déclaré, sans que celui-ci n'excède 200 000 francs.

Par ailleurs, deux autres mesures concernent plus particulièrement les aquaculteurs.

En premier lieu, des allègements des charges sociales dues à l'ENIM, à la MSA ou à la caisse nationale d'allocations familiales des pêches maritimes, portant sur une durée de un, deux ou trois mois en fonction du préjudice subi, peuvent être décidés par les cellules d'indemnisation départementales. Ils sont pris en charge par l'OFIMER.

De plus, il est prévu un allègement des charges financières : cette mesure consiste à prendre en charge une partie des intérêts échus ou à échoir en 2000, 2001, 2002 des prêts à moyen et long terme et des prêts de consolidation d'exploitation. Le montant de cette aide, plafonnée à 48 000 F, peut être porté à 62 000 F en cas de situation particulièrement critique, appréciée par la cellule d'indemnisation, par exemple pour les jeunes entrepreneurs. Le mandatement de la prise en charge est ensuite assuré par l'OFIMER directement auprès de l'organisme bancaire concerné.

Le tableau ci-après récapitule les crédits délégués à l'OFIMER dans le cadre des mesures en faveur de la pêche.

MESURES EN FAVEUR DE LA PECHE

(en millions de francs)

Avance sur les indemnisations demandées au FIPOL	75,8
Allègement des charges sociales	28,8
Communication en faveur des produits de la mer	7,6
TOTAL	112,2

Source : Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Par ailleurs, lors du CIM et du CIADT de Nantes du 28 février 2000, un ensemble de mesures a été adopté. Leur objet et leur montant financiers sont récapitulés dans le tableau ci-après.

MESURES ARRETEES LORS DU CIADT DU 28 FEVRIER 2000

MESURE	MONTANT	OBSERVATIONS
I. Application et renforcement des mesures d'urgence		
Abondement du plan POLMAR	300 MF	
Stockage des déchets	20 MF	
Conservatoire du littoral	40 MF	
Remise en état, restitution écologique des milieux naturels littoraux	60 MF	
Prise en charge de 900 CDD supplémentaires		Financement POLMAR
Rechargement des plages	7,5 MF	
Enveloppe exceptionnelle pour le secteur tourisme	90 MF	+ 60 MF prêts à taux 0
Espaces et itinéraires touristiques	30 MF	
Accès au Fonds de garantie tempêtes doté de 70 MF, pour les professionnels du tourisme		
Observatoire National du Tourisme	2,5 MF	
Campagne de promotion touristique	16 MF	
II. Actions sur l'environnement et restructuration des filières		
Digues de l'estuaire de la Gironde	25 MF	
Abondement du programme Loire Grandeur Nature	20 MF	+ 10 agence de l'eau
Petits ports de Charente Maritime	7 MF	
Ligne spécifique DPM	5 MF	
Réhabilitation de la diversité biologique suivi scientifique des milieux et espèces des 4 régions atlantiques	30 MF	sur 3 ans
Réalisation des travaux de restauration des écosystèmes marins et côtiers	60 MF	sur 5 ans
Sentiers du littoral	7 MF	
Tourisme - actions sur les communes littorales, requalification paysagère dans hébergements, promotion des classes de mer	120 MF	sur 3 ans
Filière salicole pour le soutien aux travaux hydrauliques	3 MF	
Prospectives atlantiques	0,5 MF	
III. Amélioration, prévention des risques		
Études pour concevoir un dispositif de prévision et d'alerte sur les estuaires	0,5 MF	
IV. Capacité de veille, d'expérimentation et d'études		
Renforcement du CEDRE	10 MF	
Observatoire associatif marée noire	1,5 MF	
SIG littoral	4 MF	
Réseau de suivi des conséquences écotoxicologiques, sanitaires de la marée noire	35 MF	sur 3 ans
V. Intensification de la recherche		
Réseaux de recherche et d'innovation technologique	40 MF	sur 2 ans
Recherches spécifiques	5 MF	
TOTAL	939,5 MF	

Source : CIADT.

Ces mesures concernent donc également le secteur touristique qui, dès le 13 janvier, avait pu bénéficier de mesures transitoires spécifiques.

Il a ainsi été accordé aux entreprises se trouvant en butte à des problèmes de trésorerie des délais et des remises en matière d'impôts, plus particulièrement en ce qui concerne la taxe professionnelle, la taxe d'habitation ou l'impôt sur le revenu. De même, les entreprises qui en ont fait la demande auprès des organismes sociaux, ont pu et peuvent bénéficier de délais de paiement pour leurs charges sociales.

Le dispositif d'aide arrêté par le gouvernement le 28 février dernier est destiné à permettre à l'ensemble des entreprises du secteur touristique de préparer la saison touristique et d'accueillir dans les meilleures conditions les visiteurs français et étrangers.

Il vise à réparer les préjudices non indemnisables ou non couverts, au bénéfice en particulier des équipements de tourisme social, de l'hôtellerie de plein air et des hébergements de tourisme rural ainsi que des itinéraires de randonnée et de loisirs, dans les départements visés dans l'arrêté du 29 décembre 1999 portant constatation de l'état de catastrophe naturelle. Il s'est traduit par l'inscription de 138,5 millions de francs de crédits supplémentaires dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2000.

L'ensemble des diverses mesures prises témoigne d'une réelle volonté d'accompagner et d'aider les secteurs économiques durement touchés. Il convient toutefois de les compléter par des avenants substantiels aux contrats de plan Etat-régions.

• Comment ces mesures se sont-elles appliquées sur le terrain ?

Lors de son déplacement à Lorient, la commission a pu constater que, dans l'ensemble, **les dispositifs reposant sur l'OFIMER avaient correctement fonctionnés.**

S'agissant des dossiers éligibles au versement par l'OFIMER, M. Philippe Illionnet, directeur départemental des affaires maritimes du Morbihan, a ainsi indiqué que : *« le délai le plus court constaté est de 15 jours de traitement, entre la pré-instruction par les services, le passage en cellule d'indemnisation, et le délai entre le moment où le dossier est reçu par l'OFIMER, et le moment où le virement bancaire intervient est de 8 jours. Soit un total de trois semaines pour les délais*

les plus courts. Pour l'instant, la moyenne est plus proche de 4 à 5 semaines dans le cas d'un dossier tout à fait complet ; s'il faut des démarches pour obtenir des pièces supplémentaires, le délai s'allonge. ».

En ce qui concerne les crédits POLMAR, ceux-ci ont été très rapidement délégués localement et les préfetures ont fait preuve d'une célérité qu'il convient de saluer. Ainsi, dans le département du Morbihan, 58,4 millions de francs de crédits de paiement ont été obtenus au titre du fonds POLMAR au 10 juin dernier, et 31 millions de francs avaient déjà été payés par la trésorerie générale.

Ces versements se répartissent ainsi :

- 7,5 millions de francs de remboursements et paiements des dépenses des collectivités locales ;
- 23 millions de francs au titre des dépenses des services de l'Etat ;
- 0,5 million de francs pour les associations.

On rappellera que la prise en charge des dépenses des associations s'effectue dès lors qu'existe un plan départemental de sauvetage des oiseaux mazoutés et qu'a été signée, entre le préfet et le président de l'association, une convention financière.

Quant aux dépenses recensées par la cellule financière et non encore réglées, elles représentent 84,88 millions de francs, dont 11,58 millions de francs pour les collectivités locales, 70,49 millions de francs pour les services de l'Etat et 2,81 millions de francs pour les associations.

La prise en charge des dépenses des collectivités territoriales par le fonds POLMAR pose tout de même certains problèmes. Si, dans l'ensemble, les dépenses en matériels sont remboursables, il n'en est pas de même des dépenses de personnel. Ainsi, les communes directement touchées par la marée noire et dont le personnel a été requis par le préfet dans le cadre du plan POLMAR terre se voient appliquer des interprétations pour le moins discutables. Une circulaire du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie du 29 mai 2000, adressée aux Trésoriers-payeurs généraux des régions concernées, indique en effet qu'« à l'exclusion du coût de la rémunération des personnels communaux, toutes les dépenses visées dans le premier paragraphe peuvent être prises en charge par l'Etat si elles ont été effectivement engagées dans le cadre du plan POLMAR.

La rémunération des agents des collectivités locales requis pour assurer le nettoyage du littoral ne constitue pas une dépense exceptionnelle dès lors que ces agents n'ont pas été recrutés spécifiquement pour lutter contre les conséquences de la pollution. Le coût de la rémunération des personnels communaux représente pour l'employeur une charge courante qu'il doit assumer quelles que soient les missions qu'il confie à ses agents. Dans le cas d'espèce, si la mobilisation des employés communaux induit un préjudice pour la commune, il appartient à cette dernière de le chiffrer et d'en demander l'indemnisation auprès du bureau FIPOL. ».

Pourtant, ces personnels assurent une mission inhabituelle, sous l'autorité directe du préfet. Une prise en charge directe par l'Etat semblait dès lors s'imposer.

Il apparaît donc que le principal retard réside dans la mise en œuvre tardive du dispositif d'avances consenties par la Banque de développement des petites et moyennes entreprises. Ce système repose sur des avances aux PME au taux de 1,5 % l'an, calculées sur la base d'une assiette de 50 % du total de ce que le gouvernement anticipe de ce que sera l'indemnisation du FIPOL.

Interrogée sur les causes de ce retard, Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au Budget, a indiqué lors de son audition que : « *la raison principale est que nous attendions les expertises du FIPOL, et que celles-ci sont extrêmement longues à venir. Le problème ne tient ni à la BDPME ni aux services de l'Etat ; il tient au FIPOL lui-même qui distille ses rapports d'expertise selon un rythme qui lui est propre. C'est la raison pour laquelle nous avons pris cette mesure, afin d'éviter d'accroître le retard, et donc les difficultés de ceux qui ont besoin de ces aides. ».*

Il est extrêmement regrettable qu'un dispositif d'aide à la trésorerie des entreprises touchées par le sinistre ait mis autant de temps à être mis en place après avoir été annoncé, alors même qu'il s'agit d'une mesure particulièrement attendue par les intéressés.

En conditionnant l'octroi de ces aides à l'annonce par le FIPOL de son taux d'indemnisation, le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie a, de fait, bloqué la mise en œuvre d'un dispositif annoncé par le Premier ministre dès le 18 janvier devant l'Assemblée nationale.

Au total, alors que le bilan de l'action de l'Etat est plus qu'honorable dans l'ensemble, tant en raison de l'ampleur des sommes débloquées que des conditions d'application des différents dispositifs, ce retard par rapport au secteur touristique produit un très mauvais effet. Et ce, d'autant plus que l'intervention rapide de la BDPME aurait contribué à apaiser les légitimes inquiétudes des professionnels touchés de plein fouet par la marée noire s'agissant de la prise en charge de l'écart entre les pertes totales constatées et celles prises effectivement en charge par le FIPOL.

La commission d'enquête constate que, globalement, beaucoup d'argent est disponible pour l'indemnisation des dommages et la lutte contre la pollution, entre les 1,2 milliard de francs du FIPOL, les interventions multiples de l'Etat et les 850 millions de francs apporté par TotalFinaElf au titre de l'aide aux communes sinistrées et du pompage du fioul restant dans l'épave. Il reste qu'on ne sait pas encore si ces sommes seront suffisantes et surtout que le sentiment de l'opinion publique est celui d'un véritable manque en matière d'indemnisation. Cette perception a été accentuée par les retards dans la mise en œuvre des aides au tourisme, mais résulte sans doute avant tout des messages confus lancés par TotalFinaElf. On peut penser que si, dès le début de la crise, cette société aux confortables bénéfices (17,7 milliards de francs en 1998, 21,97 milliards de francs en 1999) avait annoncé qu'elle prenait l'ensemble du coût des opérations de lutte et des indemnisations à sa charge, elle ne connaîtrait pas aujourd'hui cette image déplorable, qui risque de ternir longtemps sa réputation. D'autres groupes internationaux placés dans une situation de crise similaire ont mieux et plus vite réagi.

D.- LA DELICATE QUESTION DES DOMMAGES ECOLOGIQUES

Le naufrage de l'*Erika* et la pollution qui s'en est suivie ont malheureusement eu les conséquences trop connues de ce type de sinistres : oiseaux mazoutés en grand nombre, fragilisation de certaines espèces animales et végétales, atteinte durable et difficilement mesurable aux écosystèmes...

La question de l'indemnisation de ces préjudices est extrêmement complexe. S'il ne fait pas de doute qu'il faut davantage prendre en compte les dommages écologiques dans les procédures d'indemnisation – ce qui constitue l'une des raisons de la nécessaire augmentation du plafond du FIPOL – la mise en œuvre de ce souhait largement partagé soulève des problèmes pratiques considérables.

À cet égard, lors de son déplacement à Washington D.C., la commission d'enquête a pu constater certaines différences en matière de traitement des dommages écologiques par rapport aux méthodes du FIPOL, qui sont riches d'enseignements.

1.- La prise en compte des dommages écologiques dans le cadre des conventions CLC et FIPOL

Les conventions de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et portant création du FIPOL incluent dans les préjudices indemnifiables, dans une certaine mesure, les dommages causés à l'environnement.

Toutefois, la définition est assez restrictive puisque *« 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 qui le seront. »*.

Le manuel sur les demandes d'indemnisation présentées au FIPOL publié en juin 1998 précise d'ailleurs cette définition, en soulignant que les demandes d'indemnisation au titre de l'altération de l'environnement ne sont acceptées que si le demandeur a subi un préjudice économique qui peut être quantifié en termes monétaires. Il rappelle aussi que, dès 1971, une résolution du fonds prévoyait que *« la détermination du montant de l'indemnisation à verser par le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ne doit pas être effectuée sur la base d'une quantification abstraite des dommages effectuée au moyen de modèles théoriques. »*.

Le FIPOL, admet de couvrir les dépenses de remise en état du milieu marin si les demandes répondent à 3 critères :

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

La prise en compte des dommages à l'environnement est donc toute relative, ce que confirme le manuel précité lorsqu'il indique que : *« Dans la plupart des cas, un déversement majeur d'hydrocarbures ne causera pas de dommages permanents à l'environnement car le milieu*

marin a un fort potentiel de régénération naturelle. Il y a par ailleurs des limites à ce que l'homme peut effectivement faire pour améliorer le processus naturel. ».

Dans une réponse écrite à une question du rapporteur portant sur les problèmes d'indemnisation des dommages écologiques dans le cadre des conventions de 1992, l'*International group of P and I clubs* a formulé des opinions qui explicitent clairement la logique du système actuel :

« La rédaction actuelle des Conventions s'articule autour du nettoyage et de la restauration des sites pollués. La souplesse inhérente au système actuel prévoit le nettoyage des plages et des animaux mazoutés. Elle permet également la mise en œuvre pertinente de moyens pour replanter les marais salants ou des marécages mazoutés afin d'endiguer une dégradation du site et d'instaurer un habitat qui conviendrait à la recolonisation. Dans la plupart des cas, cependant, il n'existe pas de techniques efficaces permettant d'accélérer la récupération des sites endommagés. Par exemple, la mortalité des oiseaux de mer peut être très importante par suite d'une pollution. Notre expérience montre qu'il est impossible d'introduire de nouvelles populations aviaires ou même de mettre sur pied des programmes spécialisés de reproduction efficaces. Ceci dit, les études effectuées à la suite de pollutions ont montré que dans la plupart des cas les populations naturelles se rétablissent d'elles-mêmes assez rapidement par migration et grâce à un taux de reproduction et de survie amélioré. Les seuls dommages environnementaux pouvant être démontrés sont les pertes à court terme qui en elles-mêmes sont presque impossibles à indemniser. Nous comprenons très bien le sentiment de perte qu'il est possible de ressentir quand on voit des centaines ou des milliers d'oiseaux morts mais il ne faudrait pas manipuler artificiellement le système d'indemnisation pour tenir compte de ce sentiment de perte car toute indemnisation accordée à ce titre ne pourra en règle générale servir à améliorer la situation. Les règlements effectués pour indemniser les victimes de ce genre de dommages inquantifiables ressemblent davantage à une amende qu'à une indemnisation des dommages subis. ».

Enfin, on notera que pour procéder à l'évaluation des demandes, le FIPOL se repose très largement sur ses propres experts.

Dans le cas de l'*Erika*, c'est l'*International tanker owners pollution federation* (ITOPF) qui assure cette expertise. C'est d'ailleurs dans l'élaboration de cette expertise elle-même que résident

sans doute les principales différences avec le système américain d'évaluation des dommages écologiques.

2.– Une procédure d'évaluation des dommages écologiques très ouverte aux États-Unis

- Aux termes de l'OPA de 1990, le premier responsable des dommages écologiques est la « partie responsable », c'est-à-dire l'armateur ou l'affréteur coque nue. Toutefois, si les dégâts dépassent les limites de responsabilité prévues par la loi, ils peuvent être pris en charge par l'*Oil spill liability trust fund* (OSLTF). On notera qu'un plafond spécifique d'indemnisation des dommages écologiques a été institué. Il a été fixé à 500 millions de dollars par accident.

L'OPA de 1990 définit les dommages aux ressources naturelles comme les atteintes, la destruction, la perte ou la perte d'usage de ces ressources, en incluant le coût raisonnable de l'évaluation de ces dommages.

Les « ressources naturelles » comprennent les terres, les poissons, la faune sauvage, l'air, les eaux, les nappes phréatiques, les ressources en eaux potables, appartenant ou gérées ou détenues ou contrôlées par les États-Unis (y compris dans la ZEE), les États fédérés, les collectivités locales, les tribus indiennes voire les gouvernements étrangers.

Ces définitions sont donc très larges. Seuls les « *trustees* » (mandataires) des personnes morales précitées peuvent demander réparation.

- Les méthodes d'évaluation elles-mêmes ont récemment changé.

La *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) a été chargée de mettre en œuvre des règles et des procédures visant à déterminer les actions appropriées pour restaurer l'environnement.

Les premières procédures ont tenté d'établir une évaluation en termes monétaires des pertes et pertes d'usages des ressources naturelles. Toutefois, ce système a été très critiqué car il impliquait forcément le recours à des formules abstraites et des modèles

théoriques souvent peu fiables. Outre son caractère trop spéculatif, il a parfois conduit à exagérer les dégâts ⁽¹⁾.

Aussi, en janvier 1996, a été publié un nouveau système de procédures qui ne repose plus sur une tentative d'évaluation du coût monétaire des pertes subies, mais s'attache désormais à la détermination du coût de la restauration, la réhabilitation ou l'acquisition de l'équivalent de la ressource endommagée ou détruite.

On notera à cet égard que la perte d'usage durant les opérations de remise en état des ressources naturelles est couverte dans le cadre de l'attribution des dommages payés par la partie responsable ou l'OSLTF.

Il convient de remarquer par ailleurs que les règles établies par la NOAA constituent des guides et non par un carcan. Les *trustees* ne sont pas obligés d'y recourir. Toutefois, les évaluations réalisées en conformité avec les méthodes préconisées par la NOAA bénéficient devant le NPFC, qui gère l'OSLTF, d'une présomption favorable qui accélère la procédure d'indemnisation.

Une fois qu'un accord est atteint, les fonds versés par le responsable de la pollution ou par l'OSLTF sont inscrits sur un compte spécialement affecté à l'usage prévu de restauration du milieu naturel. Au cas où, au terme de ce processus, des sommes resteraient disponibles, elles doivent être reversées à l'OSLTF.

Toutefois, la principale originalité de l'OPA de 1990 réside dans le caractère contradictoire et public de l'évaluation des dommages. Le payeur, qu'il s'agisse du pollueur ou du fonds, se voit adresser des demandes motivées et appuyées d'expertises, mais ce n'est pas lui qui délègue directement à un organisme spécialisé cette expertise. Il peut certes contester les demandes qui lui sont adressées. Les plans définitifs de restauration sont établis à l'amiable, ou à défaut, le différend est tranché par le juge.

Lors de l'audition des responsables de la NOAA à Washington, M. Brian Julius a estimé que : « *nous avons constaté que la contre-expertise était un instrument très utile pour nous, sachant*

(1) Linda B. Burlington, Ten year historical perspective of the NOAA damage assessment and restoration program, Spill science and Technology bulletin, Vol. 5, n° 2, 1999.

que les parties responsables entreprennent un examen minutieux de toutes les expertises que nous dressons. Nous sollicitons également des experts indépendants et des universitaires pour revoir ces évaluations, identifier les fautes et les faiblesses. ».

En fin de procédure, aussi bien le responsable de la pollution que le public sont invités à donner leur avis, lorsque les plans de restauration sont présentés. La tradition de publicité et de liberté d'accès aux documents administratifs propre aux Etats-Unis joue ainsi pleinement en matière de pollutions d'origine maritimes.

La commission estime que cette pluralité d'expertise et cette publicité des débats constituent une piste particulièrement intéressante. L'utilisation d'une procédure du type de celle des enquêtes publiques pourrait être envisagée à cet effet.

Si ce type de méthode pourrait grandement contribuer à associer les populations concernées, qui ne supportent plus guère d'être écartées des processus d'expertise et de décision, il n'en reste pas moins que toute procédure de restauration des dommages écologiques se heurte au problème de l'évaluation de la situation avant l'accident.

Comme l'a noté, lors de son audition, Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, il existe « *une difficulté réelle : on n'a pas un point zéro sur la totalité des sites. On possède un bilan exhaustif de la situation antérieure sur les sites très connus et très étudiés parce qu'exceptionnels et très protégés. On connaît moins bien les sites « banals » du littoral.* ».

Aussi, l'élaboration de guides d'expertise détaillés, mais aussi l'accumulation et la synthèse d'éléments sur les écosystèmes côtiers constituent un immense travail à réaliser, mais qui prend tout son sens dans une perspective de restauration des milieux naturels. Le CEDRE a joué un rôle pionnier en la matière et a gagné une réputation mondiale méritée. Toutefois, ses moyens ne sont guère comparables à ceux dont dispose la NOAA. Des compétences nombreuses existent dans diverses institutions, associations et universités. Il reste à les faire davantage travailler ensemble pour inventorier les ressources existantes et évaluer les meilleures techniques de restauration du milieu. Le CEDRE constitue le cadre tout désigné de cette coordination et a vocation à devenir l'outil national clairement en charge de ce travail indispensable.

TROISIEME PARTIE : POUR UNE REFORME DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION

Le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* avait conduit à un réexamen approfondi de la politique de lutte contre les pollutions. L'expérience a montré à l'occasion du naufrage de l'*Erika* que **de nouvelles réformes sont nécessaires**.

À l'épreuve des faits et malgré le dévouement des hommes, les moyens disponibles ont parfois atteint leurs limites et certaines améliorations sont indispensables ; mais surtout, il paraît clair que l'organisation administrative et opérationnelle mérite d'être repensée. En d'autres termes, **les priorités politiques doivent être revues et les instruments doivent être soit renouvelés, soit modifiés de manière significative**.

I.- DES MOYENS DE SAUVETAGE EN MER EFFICACES, MAIS TROP LIMITES ET VIEILLISSANTS

La France est investie d'une mission d'assistance dans certaines zones de responsabilité, conformément à la convention de Hambourg de 1979. Elle maintient donc une veille opérationnelle destinée à porter secours à tout navire en difficulté dans ces zones.

Si l'efficacité des secours français est unanimement appréciée, force est d'en reconnaître les limites matérielles. En effet, les moyens à disposition des différents services impliqués sont pour la plupart âgés et ils ne correspondent plus aux standards techniques désormais souhaitables. **Le professionnalisme des personnels chargés des secours en mer permet bien souvent de combler les lacunes techniques, mais une telle situation n'est pas tenable à terme**.

L'examen du sauvetage de l'équipage de l'*Erika* constitue en soi un exemple très concret des risques générés par ces limites matérielles. L'hélicoptère *Super Frelon* de la Marine nationale initialement déployé sur zone s'est trouvé confronté à un problème de treuil, de sorte qu'il a fallu recourir en toute urgence à un hélicoptère de substitution plus petit, de type *Lynx*, relayé *in fine* par un autre *Super Frelon* mis en œuvre par le même équipage que le premier. Il s'en est fallu de peu que ce soient les hélicoptères *SeaKing* de la Royal Navy qui opèrent ce sauvetage, ces derniers étant sur zone très peu de temps après les moyens français, à la demande du préfet maritime.

La leçon essentielle à retenir de ce cas précis n'est évidemment pas que les équipes britanniques auraient pu secourir le personnel de bord du pétrolier avant leurs homologues françaises, mais plutôt que l'état des moyens à disposition de la Marine nationale et des Affaires maritimes ne permet pas toujours d'intervenir dans des délais aussi brefs et de manière aussi efficace.

Cet exemple, qui n'est pas le seul dont on puisse tirer des conclusions inquiétantes, confirme l'intérêt d'un passage en revue des moyens de suivi, d'assistance et de sauvetage. L'attention des membres de la commission d'enquête a été attirée sur plusieurs points qui, s'ils sont appréhendés individuellement ne paraissent pas graves, mais peuvent faire naître quelques doutes sur les capacités réelles de notre pays à remplir ses obligations d'assistance en mer à moyen terme, s'ils sont envisagés d'une manière plus globale.

A.- LES CENTRES REGIONAUX OPERATIONNELS DE SURVEILLANCE ET DE SAUVETAGE (CROSS)

Les moyens de suivi des bateaux civils transportant des marchandises polluantes ou dangereuses relèvent pour l'essentiel des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et des sémaphores de la Marine nationale.

Les CROSS disposent de moyens de détection et de communication puissants qui leur permettent de suivre les navires lorsqu'ils sont dans un dispositif de séparation du trafic ou lorsqu'ils se trouvent en difficulté dans une zone sous responsabilité française en matière de sauvetage. Les sémaphores réalisent une veille visuelle de l'activité en mer, complémentaire de celle assurée par les radars des CROSS.

A la différence des sémaphores, les CROSS recourent à une technologie de pointe qui évolue. C'est pourquoi il importe qu'ils possèdent un matériel à niveau, ce qui n'est pas toujours le cas.

1.- Les CROSS : un outil de suivi indispensable

Les CROSS sont des services civils spécialisés gérés par le ministère de l'Équipement, des transports et du logement, et chargés, entre autres, de la conduite opérationnelle des missions dévolues à l'État dans les domaines de la sauvegarde de la vie humaine en mer et de la sécurité de la navigation. La carte ci-après illustre les zones de compétence des centres de la façade atlantique, telles qu'elles sont prévues par la convention de Hambourg, tout en les situant dans leur contexte européen.



Source : CROSS (Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage) Corsen.

Les missions des CROSS, qui s'exercent sous l'autorité opérationnelle du préfet maritime dans la zone maritime côtière ainsi qu'en haute mer, concernent notamment :

— la coordination de la recherche et du sauvetage, 8 325 alertes (dont 533 concernaient des navires de commerce) ayant été traitées en 1998 ;

— la prévention des risques liés à la navigation maritime, par une surveillance du trafic dans les espaces sensibles pour la sécurité de la navigation et la protection de l'environnement ainsi que par une surveillance des pollutions ;

— la gestion des radiocommunications maritimes de sécurité par une veille des alertes et la diffusion des informations relatives à la météorologie et à la sécurité de la navigation (avis urgents aux navigateurs).

L'organisation opérationnelle de ces missions s'appuie sur la coopération de l'ensemble des moyens nautiques, aériens et terrestres des administrations à vocation maritime (douanes, gendarmerie, unités hauturières et littorales des Affaires maritimes, Marine nationale, dont la coordination est assurée par les préfets maritimes), ainsi que sur la collaboration des organismes décentralisés de la protection civile et de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

Il existe cinq CROSS en France métropolitaine : trois en Manche (Corsen, Jobourg et Gris-Nez), qui sont plutôt spécialisés dans le suivi du trafic, un en Atlantique (Etel) et un autre en Méditerranée (La Garde), plus spécialisés dans le sauvetage. Trois sous-CROSS, structures de détection allégées, couvrent les zones maritimes de l'hexagone qui, bien que relevant de la responsabilité des CROSS, ne peuvent être matériellement surveillées par eux : il s'agit des sous-CROSS de Soulac, d'Agde et d'Ajaccio.

Deux centres opérationnels de sauvetage maritime sont implantés en outre-mer : le COSMA, à Fort-de-France, pour la zone des Antilles (qui deviendra très prochainement un CROSS de plein exercice) et le COSRU au port des Galets, à La Réunion, pour la zone étendue de l'océan Indien. Compte tenu des difficultés de la navigation aux abords de ces zones, ces installations s'avèrent tout à fait utiles.

Les CROSS et les structures qui en dépendent jouent un rôle majeur en matière de sauvetage. Ils ont d'ailleurs été mis en place après le naufrage de l'*Amoco-Cadiz*, pour porter assistance aux navires en difficulté. M. Jean-Pierre Mannic, administrateur des Affaires maritimes en chef dirigeant le CROSS Etel, a insisté sur ce point : « *La mission fondatrice des CROSS a été le sauvetage en mer, à savoir la coordination des moyens employés pour le sauvetage en mer, la réception des alertes et donc la gestion des opérations de sauvetage.* ».

La commission d'enquête a pu prendre toute la mesure de leur efficacité lors de divers déplacements sur le terrain. Pour autant, on peut s'interroger sur la possibilité pour les CROSS d'assumer pleinement leurs missions à l'avenir, compte tenu des contraintes techniques, humaines et budgétaires auxquelles ils sont confrontés.

2.- Des moyens à conforter

Le mode de constitution des CROSS sur un champ d'attribution partiellement dévolu à la Marine nationale a conduit à une forte imbrication des personnels. Bien que leur vocation soit civile, ils ont ainsi recouru à des personnels de la Marine nationale hors budget du ministère de la Défense et à des appelés. La réforme du service national bouleverse ce mode de fonctionnement. **Désormais, les CROSS doivent se professionnaliser alors qu'ils n'en ont pas forcément les moyens budgétaires.**

Cette contrainte financière explique également les problèmes de renouvellement et d'adaptation du matériel technique des CROSS. Alors que ceux-ci apparaissent comme le cœur du dispositif de suivi et d'assistance des bateaux, ils ne sont pas encore dotés des outils de communication les plus performants. De même, leurs moyens de détection commencent à vieillir.

a) Les problèmes liés à la professionnalisation des armées

Services civils financés par le budget du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, les CROSS emploient les appelés du contingent pour assurer le suivi radar du trafic et le positionnement des navires 24 heures sur 24. Mais depuis l'engagement de la réforme du service national en 1996, laquelle met fin à la conscription obligatoire des classes d'âges nées après le

31 décembre 1978, cette ressource humaine est en cours de diminution⁽¹⁾. La professionnalisation des CROSS est donc devenue une nécessité, ce qui n'est pas sans poser problème.

• La première difficulté est budgétaire, comme l'a indiqué, en ces termes, M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer : *« J'arrive à peine, de conférence budgétaire en conférence budgétaire, à obtenir que ces militaires du contingent soient remplacés par des personnels permanents. Je le fais par redéploiement interne de crédits et non pas par engagement de dépenses nouvelles. Suite au naufrage de l'Erika, j'atteindrai, je l'espère, le chiffre fatidique de 70 créations d'emplois dans tous les CROSS, y compris le CROSS Martinique que nous avons créé de toutes pièces il y a 3 ans pour respecter nos engagements internationaux, et le CROSS Réunion que je suis en train de créer pour remplir nos compétences internationales »*. Néanmoins, lors du dernier comité interministériel de la mer qui s'est tenu le 27 juin, un recrutement supplémentaire a été décidé⁽²⁾. Il semble donc que les besoins des CROSS pourront être assurés. Toutefois, il conviendra de s'assurer de la traduction effective de ces annonces lors des prochains exercices budgétaires.

• La seconde difficulté, qui est liée à la première, a trait à l'organisation des CROSS. Un plan de renforcement et de professionnalisation des personnels des CROSS a donc été établi pour assurer la transition à moyen terme, c'est-à-dire d'ici 2005. Il consiste à spécialiser les CROSS de la façade atlantique afin d'en rationaliser l'organisation. Ainsi, tout en continuant à assumer leurs fonctions traditionnelles, ces CROSS devraient avoir des responsabilités spécifiques :

— le CROSS Jobourg devrait se voir confier l'exercice de la mission de surveillance générale et de la gestion du trafic depuis Ouessant jusqu'au Pas-de-Calais ;

— le CROSS Gris-Nez verrait son activité opérationnelle de sauvetage étendue à tout le Pas-de-Calais ;

(1) Le nombre d'appelés du contingent effectuant leur service national dans les CROSS au moment de l'annonce de la réforme en 1996 était de 190.

(2) D'après les informations transmises au rapporteur par les services concernés, il s'agirait de 25 personnels statutaires, portant ainsi à 95 le nombre de recrutements sur 4 ans.

— le CROSS Corsen pourrait accueillir un pôle d'étude, de coopération et d'entraînement des personnels des Affaires maritimes ;

— le CROSS Etel aurait une mission de surveillance générale des pêches.

Cette réorganisation semble nécessaire pour des raisons d'effectifs. On peut toutefois craindre qu'une spécialisation trop poussée des personnels des CROSS ne nuise à l'une de leurs missions essentielles, celle de coordination des différents acteurs et moyens de surveillance et de sauvetage, qui précisément suppose une certaine polyvalence. **Si la commission d'enquête comprend les justifications d'une réorganisation des CROSS, elle reste interrogative et réaffirme la nécessité de préserver un minimum de polyvalence, laquelle, vu l'ampleur des enjeux, ne saurait en aucun cas être sacrifiée à des impératifs budgétaires quelconques.**

- La dernière des difficultés liées à la professionnalisation des CROSS a trait au statut des personnels qui seront recrutés. La direction des Affaires maritimes et des gens de mer suggère un rapprochement du statut des nouveaux personnels travaillant dans les CROSS avec celui des personnels des sémaphores. La commission d'enquête y voit là une démarche intéressante.

Le défi de la professionnalisation des CROSS est important. Il ne pourra être surmonté que par des adaptations majeures des centres. Néanmoins, la commission d'enquête estime que le gouvernement devra y apporter un soutien financier suffisant, les réformes par redéploiements internes (comme cela a trop souvent été le cas) ne constituant pas un gage de sécurité et d'efficacité accrues.

b) Des moyens techniques qui commencent à dater

Les CROSS ont une vingtaine d'années et certains de leurs équipements ont le même âge. Même s'ils sont parfaitement entretenus et adaptés au gré des besoins, ces équipements doivent faire l'objet d'une sérieuse modernisation, lorsqu'il ne s'agit pas tout simplement d'un remplacement.

• Les radars

Les moyens techniques dont disposent les CROSS sont relativement âgés, surtout en ce qui concerne les radars : la génération actuelle date d'une vingtaine d'années. Il a été indiqué à la délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue à Brest que les pièces de

rechange du radar du CROSS Corsen n'étaient plus produites et que leur stock serait épuisé dans cinq ans.

Outre leur âge relativement avancé, ces radars ont une portée limitée. A titre d'exemple, le radar du Stiff couvre jusqu'à 35 milles, voire 40 milles, **ce qui empêche le CROSS Corsen de détecter les bateaux qui passent au-delà du rail d'Ouessant**. De fait, il existe des « zones d'ombre » d'autant plus inquiétantes, notamment dans le golfe de Gascogne, que des navires transportant des produits polluants ou dangereux peuvent très bien ne pas indiquer leur présence.

La commission d'enquête estime indispensable de lancer dès à présent un programme de renouvellement de ces radars, programme d'investissement lourd dont il conviendrait de planifier la charge.

• *Les moyens de communication*

Les moyens de communication sont également une source de préoccupation. L'exemple du naufrage de l'*Erika* est à cet égard révélateur, dans la mesure où le CROSS Etel n'a pu établir un contact phonique de bonne qualité avec le personnel de bord en raison de l'insuffisance de ses installations HF. Le CROSS Etel a même demandé au CROSS Corsen de servir de relais.

Cette situation est tout à fait anormale. A quoi sert un CROSS, s'il ne peut entrer directement en communication avec un navire en difficulté ?

S'expliquant sur cette affaire, M. Jean-Pierre Mannic, administrateur des Affaires maritimes en chef dirigeant le CROSS Etel, a évoqué les carences d'un tel mode de fonctionnement : « *Nous avons infructueusement essayé de prendre contact par radio H.F. puis nous avons demandé au CROSS Corsen qui est mieux équipé pour ce type de relais en H.F, et qui est d'ailleurs la station officielle de veille H.F. de la fréquence de détresse, d'établir ce contact.*

Le contact a finalement été établi entre temps en H.F. par Etel. Il n'était pas très bon et plutôt brouillé mais nous sommes, néanmoins, parvenus à joindre l'Erika, surtout d'ailleurs par Inmarsat C. L'ensemble des éléments dont nous disposons, compte tenu de la très mauvaise qualité des communications radio, a été réalisé par messages. L'avantage du message étant, bien entendu,

qu'il laisse des traces sûres puisqu'il passe par France télécom et qu'aucun élément ne risque d'être perdu en cours de route.

Son inconvénient c'est que, lorsque l'on dialogue avec une messagerie, on n'a peut-être pas la même perception des choses que lorsqu'on a la personne, soit au bout d'un téléphone, soit au bout d'une radio : la voix humaine peut parfois amener à une communication plus directe, à creuser certaines choses, ce que ne permet pas le message – mais c'est là une observation tout à fait personnelle. ».

Autrement dit, en raison d'un matériel de communication inadapté, les personnels des CROSS peuvent ne percevoir que certains aspects du déroulement des événements. **La commission d'enquête estime donc indispensable de mettre à niveau les moyens de communication de tous les CROSS. Il s'agit là d'une mesure élémentaire d'urgence, compte tenu de ses implications en matière de suivi et de sauvetage des navires.**

B.– LES MOYENS AERIENS

Les moyens aériens de sauvetage relèvent principalement des capacités opérationnelles de la Marine nationale et de la sécurité civile. Toutes deux disposent d'hélicoptères de longue portée, capables de recueillir des équipages en détresse. La Marine nationale possède également des avions *Atlantique 2*, spécialisés dans l'observation et le repérage aériens.

Les moyens aériens de détection ne posent pas de problème particulier, leur renouvellement étant plutôt récent. En revanche, il n'a pas été caché à la commission que les *Super Frelon* de la Marine nationale arrivent en limite d'âge. Leur remplacement devra pourtant attendre, ce qui pourrait poser de sérieux problèmes d'ici là.

1.– Des appareils vieillissants mais encore performants

Les capacités de détection aérienne sont mises en œuvre par la Marine nationale qui possède des avions spécialisés dans la patrouille maritime. Les 18 *Atlantique 2* en ligne, âgés de 7 ans environ, permettent d'établir un contact visuel dans un long rayon d'action. Equipés de capteurs infrarouges, ils peuvent établir un diagnostic de l'état des navires en difficulté. L'appareil dépêché auprès de l'*Erika* pour une mission de ce type, le dimanche 12 décembre 1999, a pu ainsi filmer la rupture du bateau et indiquer la fuite abondante de pétrole, comme l'illustraient les images projetées aux membres de la

commission d'enquête. Efficaces, ces avions contribuent uniquement à l'évaluation de la situation et au guidage des moyens hélicoptérés de sauvetage.

Les hélicoptères sont les seuls équipements capables de prendre en charge les opérations de sauvetage proprement dites. Trois services de l'Etat ont ce type de matériel à leur disposition pour de telles interventions : la gendarmerie possède des *Ecureuils* d'une portée de 25 milles (ce qui restreint fortement leur capacité) ; la sécurité civile recourt à 14 hélicoptères en bordure de mer dont seulement 3 *Dauphins* d'une portée de 120 à 150 milles ⁽¹⁾ ; la Marine nationale possède tout à la fois 10 *Super Frelon* en ligne (qui ne sont pas tous dédiés au sauvetage, 2 appareils seulement étant positionnés à cet effet à Lanvéoc Poulmic) d'un âge moyen de 30 ans, d'une portée identique et d'une capacité d'emport supérieure aux *Dauphins*, 5 *Dauphins* d'un âge moyen de 17 ans et les 23 *Lynx* opérationnels des frégates d'un âge moyen de 19 ans ⁽²⁾.

A titre comparatif, la société de sauvetage espagnole maintient en permanence 5 hélicoptères lourds de grand rayon d'action *Sikorski S 61 N* ⁽³⁾, dont l'autonomie de 150 milles est sensiblement la même que celle des *Super Frelon* et des *Dauphins* français. En revanche, les services de sauvetage britanniques placent en alerte permanente 12 hélicoptères *SeaKing* à long rayon d'action (6 appartenant à la *Royal Air Force*, 2 à la *Royal Navy* et 4 à la *Maritime and Coast Guards Agency*) ⁽⁴⁾.

Sans préjuger de l'efficacité des *Super Frelon* qui, jusqu'à présent, ont donné pleine satisfaction à la Marine nationale, on peut s'interroger sur l'aptitude d'appareils vieillissants à remplir des missions toujours délicates, dans des conditions difficiles. A cet égard, la panne de treuil rencontrée lors du sauvetage de l'équipage de l'*Erika* est un symptôme inquiétant qui pourrait fort se reproduire à l'avenir.

(1) D'ici 2001, 2002, la flotte sera entièrement renouvelée par des C-145 bimoteurs plus puissants et capables de suppléer les moyens de la Marine nationale en cas de besoin, quand bien même les missions de la sécurité civile se bornent théoriquement à une zone côtière de 300 mètres.

(2) Sources : ministère de la Défense ; direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

(3) Source : service d'expansion économique de l'Ambassade de France en Espagne, juin 2000.

(4) Source : Maritime and Coast Guards Agency, avril 2000.

Certes, un *Dauphin* supplémentaire sera désormais basé à Lanvéoc Poulmic, de manière à soulager l'activité des hélicoptères lourds de la Marine nationale. Mais ce sont d'hélicoptères lourds modernes dont la Marine nationale a besoin. La commission d'enquête note avec intérêt l'accord signé le 8 juin 2000 entre plusieurs États (dont la France) et le consortium Eurocopter, au sujet de l'industrialisation du NH 90, successeur du *Super Frelon*. Néanmoins, si 27 exemplaires de la version marine (NFH) de cet équipement seront commandés par la France, leur livraison n'interviendra qu'à compter de 2005. Autrement dit, l'espérance de vie des *Super Frelon* est encore longue, alors même qu'il est patent que ces hélicoptères ne sont plus totalement performants.

Compte tenu de ce constat, il est plus que jamais nécessaire de faire jouer la coopération internationale afin de pallier les limites de nos équipements.

2.– Un dispositif d'alerte discutable

Le récit du déroulement du sauvetage de l'équipage de l'*Erika* a interpellé les membres de la commission d'enquête, dans la mesure où il soulève quelques interrogations sur le mode de mise en alerte des moyens hélicoptés de la Marine nationale.

Au delà des moyens mis en œuvre, le système britannique semble tout à fait intéressant. Les hélicoptères doivent être prêts à décoller en 15 minutes le jour et en 45 minutes la nuit. De surcroît, ils doivent être en mesure de parcourir un rayon de 40 milles en une heure le jour et 100 milles en deux heures la nuit. En France, les *Super Frelon* sont en alerte à quatre heures (temps qui peut être raccourci à une heure) et les *Dauphins* le sont à deux heures (qui peuvent être, là aussi, ramenées à une heure).

En d'autres termes, les équipages des hélicoptères britanniques sont plus réactifs que les équipages de la Marine nationale, ce qui explique que les deux *SeaKing*, appelés en renfort après l'avarie du premier *Super Frelon*, soient arrivés de façon concomitante avec le second *Super Frelon* sur le lieu du naufrage de l'*Erika*, alors même qu'ils sont basés plus loin.

On peut concevoir que l'alerte 24 heures sur 24, sur le mode britannique, implique une mobilisation exclusive des équipages avec un roulement plus fréquent de ces derniers sur chaque hélicoptère. Dans le cas français, l'alerte à quatre heures permet l'entraînement des équipages.

Néanmoins, avec un seul équipage de permanence pour deux *Super Frelon* le 12 décembre 1999, il s'en est fallu de peu que la Marine nationale se trouve dans l'impossibilité de récupérer le personnel de bord de l'*Erika*, parce que le premier appareil a subi une avarie de treuil et que deux heures précieuses ont été nécessaires pour retourner à Lanvéoc Poulmic prendre le second hélicoptère et revenir sur zone.

La commission d'enquête estime qu'en situation de crise, un équipage de réserve doit être tenu en alerte de manière à rendre les moyens plus réactifs au déroulement du sauvetage. Elle propose également que la mise en alerte des personnels soit systématiquement raccourcie, non pas quand un navire en mauvaise posture se signale à la préfecture maritime, mais dès que les conditions météorologiques laissent prévoir des difficultés de navigation (comme cela était le cas le 11 décembre 1999).

C.- LES MOYENS NAUTIQUES

Les capacités opérationnelles d'assistance en mer aux navires de la marine marchande sont partagées entre différents services **relevant d'une dizaine d'administrations différentes**. Ces moyens nautiques sont le plus souvent légers et peuvent pratiquer une assistance aux personnes ou aux navires de petite taille (bateaux de pêche, bateaux de plaisance...).

Les moyens d'assistance et d'intervention en haute mer sont principalement mis en œuvre par la Marine nationale, qui affrète des remorqueurs dédiés à cette mission ou utilise si nécessaire ses propres remorqueurs, moins puissants toutefois.

1.- Les moyens nautiques légers

Chaque administration qui exerce une compétence maritime dispose de moyens matériels destinés à lui permettre d'accomplir ses missions. Ces matériels sont principalement des vedettes ou des canots maritimes. Ils sont répartis de la façon suivante :

— 7 patrouilleurs de 80 à 120 tonnes et 9 vedettes utilisées par la gendarmerie maritime pour effectuer ses missions de service public en mer ;

— 30 vedettes hauturières (« garde-côtes ») de 19 à 32 mètres, 27 vedettes de surveillance rapprochée de 10 mètres,

6 vedettes portuaires et 42 embarcations pneumatiques et assimilées mises en œuvre par les douanes pour assurer la police économique et fiscale des eaux françaises ;

— 27 vedettes de première classe, 73 vedettes de seconde classe, 41 canots tous temps et 487 canots pneumatiques disséminés sur les 255 stations (dont 46 permanentes) de la SNSM, association reconnue d'utilité publique fonctionnant grâce au concours de 4 000 bénévoles ;

— 80 vedettes et embarcations de 6 à 46 mètres (dont un patrouilleur de haute mer, l'*Iris*, et 7 vedettes régionales) armées par les personnels des Affaires maritimes répartis dans des unités hauturières et littorales ;

— 5 patrouilleurs de service public de 250 à 300 tonnes et 10 patrouilleurs de 400 tonnes de la Marine nationale, qui peuvent intervenir occasionnellement ⁽¹⁾.

L'ensemble de ces unités peut être mobilisé par les préfets maritimes pour des opérations d'assistance, en tant que de besoin. Compte tenu des spécificités des matériels, l'essentiel de leur activité concerne le sauvetage des personnes et des biens : environ 1 200 interventions de ce type sont menées chaque année au profit de 3 000 personnes et de 900 bâtiments.

De manière plus exceptionnelle, le patrouilleur de haute mer des Affaires maritimes récemment entré en service et les patrouilleurs ou frégates de la Marine nationale peuvent porter assistance à des navires de la marine marchande en difficulté. Néanmoins, ils ne sont pas spécialisés dans ce genre d'actions.

L'état des moyens nautiques sus-mentionnés est globalement satisfaisant.

Un réel effort budgétaire a été accompli en direction du renouvellement de la flotte côtière et des vedettes des Affaires maritimes : 5 vedettes côtières sont entrées en flotte au premier semestre de l'année 2000 et le financement de 4 nouvelles vedettes est programmé par la loi de finances pour l'année 2000. De même, le

(1) Sources : direction des Affaires maritimes et des gens de mer, ministère de la Défense, direction générale des douanes et droits indirects, SNSM.

renouvellement progressif des baliseurs des Affaires maritimes est prévu et l'acquisition d'un patrouilleur de haute mer supplémentaire a été décidée lors du dernier comité interministériel de la mer. Néanmoins, il devient impératif de renouveler la vedette *Ancelle* basée à Sète, cette dernière affichant un âge de 37 ans.

Si les vedettes des douanes, de la gendarmerie maritime et les bâtiments de la Marine nationale ne souffrent pas la comparaison, il n'en va pas de même pour les moyens de la SNSM. Il est à souhaiter qu'un effort financier soit fourni par l'Etat afin de les moderniser ⁽¹⁾.

2.- Les remorqueurs de haute mer

L'utilité et l'efficacité des remorqueurs de haute mer ne sont plus à démontrer. Leur niveau d'intervention est bien différent de celui des moyens nautiques évoqués précédemment, puisqu'ils ont vocation à seconder en haute mer les navires transportant des marchandises le plus souvent polluantes ou dangereuses, en situation d'avarie au large de nos côtes.

Au fur et à mesure des auditions et de leurs déplacements, les membres de la commission d'enquête ont acquis deux certitudes : d'une part, il est devenu nécessaire de réfléchir à une modernisation de ces remorqueurs ; d'autre part, le naufrage de l'*Erika* révèle que la couverture de ce dispositif reste trop limitée.

a) Un rôle essentiel

Le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* ayant révélé les défauts d'un système d'assistance en mer répondant uniquement aux principes du marché ⁽²⁾, les pouvoirs publics ont décidé depuis d'affréter des remorqueurs de haute mer puissants et capables de porter secours à des navires de gros tonnage en difficulté.

(1) La commission souligne au passage qu'il serait temps de doter la SNSM de moyens budgétaires réels et d'arrêter de recourir chaque année à l'artifice d'une sous-évaluation qui oblige les représentants de la nation à intervenir à chaque fois pour y pallier.

(2) La négociation du contrat d'assistance s'était effectuée « à chaud » au détriment d'une intervention rapide.

Depuis la fin des années soixante-dix, la Marine nationale affrète trois remorqueurs de haute mer : l'*Abeille Languedoc* à Cherbourg, l'*Abeille Flandre* à Brest et le *Merou* en Méditerranée. Grâce à leur puissance de trait de 160 tonnes au croc, ces bateaux peuvent secourir des pétroliers, des porte-conteneurs ou des vraquiers de grande taille. Depuis le 1^{er} avril 2000, un autre remorqueur de haute mer est affrété dans le Pas-de-Calais. Le financement en étant assuré pour moitié par la France, pour moitié par le Royaume-Uni, son usage sera partagé pour les besoins des deux pays.

Lors de son déplacement à Brest, une délégation de la commission d'enquête a rencontré l'équipage de l'*Abeille Flandre*. Il lui a été indiqué à cette occasion par le capitaine de bord, M. Charles Claden, que ce remorqueur avait effectué, entre le 14 septembre 1979, date de son entrée en service, et le 14 avril 2000, date de la venue de la délégation parlementaire :

— 228 appareillages d'alerte à proximité de navires marchands en avarie et ayant remis en route, dont 14 d'entre-eux étaient des pétroliers et 6 autres des transporteurs chimiques ;

— 194 escortes de navires marchands en avarie mineure, dont 20 d'entre-eux étaient des pétroliers et 8 autres des transporteurs chimiques ;

— 200 sauvetages de navires, dont 12 d'entre-eux étaient des pétroliers et 7 autres des transporteurs chimiques ;

— 77 opérations de récupération de conteneurs, de colis dangereux, d'assistance à des opérations de lutte contre des pollutions.

Plus globalement, la moyenne annuelle du nombre de remorquages effectués par les *Abeilles Flandre* et *Languedoc* avoisine la dizaine d'interventions pour chacun de ces navires. Le nombre d'escortes et d'assistances diverses est significativement plus élevé, comme le laissent supposer les seules données fournies par l'équipage de l'*Abeille Flandre*.

On signalera que dès que les vents atteignent une certaine force, l'*Abeille Flandre* quitte le port de Brest pour se positionner près d'Ouessant afin d'être capable d'intervenir plus rapidement.

b) Un renouvellement nécessaire

L'*Abeille Languedoc* et l'*Abeille Flandre* ont tous deux 23 ans. Intervenant fréquemment dans de mauvaises conditions climatiques, ces navires s'usent plus que la moyenne. Même si leur entretien est excellent et s'ils ne fournissent pas d'importants efforts de traction de façon quotidienne, certains ont fait remarquer à la commission d'enquête qu'il y a avait quelque paradoxe à qualifier l'*Erika*, bateau de 24 ans, de « navire poubelle » et à vanter en même temps la longévité des remorqueurs de haute mer intervenant sur la façade atlantique, dont l'âge est pratiquement identique à celui du pétrolier naufragé.

A l'évidence, il est devenu nécessaire de penser au remplacement de ces deux remorqueurs. C'est la raison pour laquelle la société Les Abeilles international, armateur des *Abeilles Flandre* et *Languedoc* pour la Marine nationale, a élaboré le projet « Littoral 2000 ».

De ce projet destiné à améliorer la couverture littorale, notamment celle du Finistère, des Côtes d'Armor et de la Haute Normandie, il ressort que les futurs navires spécialisés dans l'assistance et le sauvetage devraient développer une vitesse d'intervention plus importante⁽¹⁾, de l'ordre de 19 à 20 noeuds, être plus manœuvrants et présenter une puissance de traction au croc au moins égale à celle des remorqueurs actuels, c'est-à-dire de 160 tonnes. En outre, ils devraient être équipés de puissants moyens anti-incendie et être en mesure de recueillir des naufragés en grand nombre.

Ces remorqueurs, plus grands et plus rapides, offriraient ainsi une meilleure tenue de mer par mauvais temps et seraient capables de faire face à une plus grande variété de sinistres grâce à leur polyvalence. Le surcoût total estimé de leur affrètement s'élèverait à environ 8 millions de francs pour le budget de la Marine nationale (ce qui n'est pas négligeable)⁽²⁾. **Des projets similaires étant à l'étude en Espagne et au Royaume-Uni, la commission d'enquête estime**

(1) Lors de la visite de l'*Abeille Flandre*, le 14 avril 2000 à Brest, le capitaine du remorqueur a indiqué à la délégation de la commission d'enquête que la vitesse d'intervention de son bateau était comprise, selon la taille du navire remorqué, entre 8 et 15 noeuds, ce qu'il a admis être insuffisant.

(2) Le coût annuel de l'affrètement des *Abeilles Flandre* et *Languedoc* s'élève à environ 45 millions de francs. Le surcoût dont il est question est à rajouter à cette somme.

qu'il convient de saisir l'opportunité d'une conception en commun afin d'accroître l'interopérabilité des moyens, surtout en Manche-Mer du nord ⁽¹⁾.

Interrogé par la commission d'enquête sur le coût unitaire de ces remorqueurs de nouvelle génération, M. Jean Labescat, directeur général des Abeilles International, avait indiqué avoir un projet pour 150 millions de francs.

b) Un nombre insuffisant

Le naufrage de l'*Erika* a montré les limites du dispositif actuel de prévention en haute mer. Il a notamment été indiqué à la commission d'enquête que le préfet maritime aurait peut-être envoyé l'*Abeille Flandre* à la rencontre du pétrolier s'il n'avait pas eu à gérer de façon concomitante les difficultés du *Maria K*, dans l'estuaire de la Loire.

En l'état actuel des moyens disponibles, le préfet maritime peut être contraint à des arbitrages délicats entre l'emploi de son remorqueur sur une intervention ou son maintien en réserve afin de ne pas dégarnir une zone à risques potentiels.

La pratique de la préfecture maritime de Brest consiste à couvrir l'absence de l'*Abeille Flandre*, en mission de sauvetage, par l'un des remorqueurs-supply de 60 tonnes au croc dont la Marine nationale dispose pour ses besoins logistiques, voire de mettre en alerte un remorqueur de type *Tenace*, dont la force de traction est de 50 tonnes au croc. **Il n'empêche que le golfe de Gascogne reste sans couverture et qu'un navire en détresse au large de l'île d'Oléron ou des Landes aurait le temps de s'échouer sur les côtes avant que l'Abeille ne parvienne sur zone pour le secourir.**

De même, il n'existe pas de solution de couverture à Cherbourg, alors que les distances à couvrir sont aussi grandes qu'à Brest. Néanmoins, la décision d'affréter un remorqueur dans le Pas-de-

(1) Suite aux recommandations du rapport de Lord Donaldson après l'échouage du *Braer*, l'administration britannique a souhaité mettre en œuvre un remorqueur en Manche. Des démarches ont été entreprises pour définir des spécifications communes en 1997, mais la France n'a finalement pas donné suite pour des raisons de restrictions budgétaires, ce que la commission trouve très dommageable. Peut-être ces spécifications pourraient-elles à nouveau être utilisées dans la conception des nouveaux remorqueurs français ?

Calais, de façon conjointe avec le Royaume-Uni, devrait améliorer la situation.

Dans le cas de la Méditerranée, le remorqueur-supply de 70 tonnes de la Marine nationale ne peut remplacer le *Mérou* que sous réserve d'un certain délai. De fait, les risques sont importants, autant pour les navires à passagers que pour ceux transportant des marchandises polluantes ou dangereuses.

Ces solutions de couverture apparaissent donc bien à demi satisfaisantes, notamment parce que les équipages des remorqueurs portuaires et supply n'ont pas la pratique du remorquage de haute mer, à plus forte raison en conditions de forte tempête. Il est donc clair que lorsqu'un Abeille se trouve en mission d'assistance, il est extrêmement difficile de traiter une deuxième opération concomitante, surtout dans des conditions météorologiques extrêmes.

On relèvera que, lors de son audition par la commission d'enquête, M. Jean Labescat, directeur général des Abeilles International a évalué pour sa part comme suit les besoins : « *Pour ce qui concerne notre littoral, je crois que le Pas-de-Calais, Cherbourg, Brest sont très correctement traités puisque les remorqueurs de Cherbourg et de Brest ont une puissance de traction de cent soixante tonnes. Bien sûr, on peut dire qu'un moyen nouveau permettrait aussi de franchir un pas sur le plan technique, un surcroît de forces n'étant jamais superflu, nous le savons bien.*

En revanche, pour ce qui est du golfe de Gascogne, il souffre d'un grave manque de moyens d'intervention efficaces. Les moyens dont nous disposons côté français sont de petits remorqueurs attachés à certains ports, tel celui de Saint-Nazaire... [...]

Sur la Manche, il y a aujourd'hui deux remorqueurs côté anglais et deux remorqueurs côté français. Nous mettons en service un autre remorqueur pour le Pas-de-Calais ce qui porte leur nombre à cinq pour traiter la Manche de Brest au Pas-de-Calais. Par le jeu des associations, des prêts, des combinaisons, je pense que, là, quand même, les moyens peuvent se substituer les uns aux autres et que disposer de cinq remorqueurs pour traiter cette zone améliorera clairement la situation !

Pour ce qui est de tout le sud de Brest, les moyens tant du côté espagnol que français sont très limités. Pour la France, ils sont de l'ordre de trente à quarante tonnes de traction et ce sont des

moyens portuaires. Il y a, là, incontestablement un vide et, personnellement, je plaide pour la mise en place d'un moyen dédié de grande puissance qui soit basé quelque part entre Saint-Nazaire et Bayonne pour couvrir et protéger, en quelque sorte par un jeu de dominos successifs, le passage de Brest à Bayonne.

Pour ce qui est de la Méditerranée, l'Etat a fait, il y a deux ans, l'économie d'un remorqueur, ce qui explique que nous nous retrouvons avec un seul remorqueur dédié pour traiter la zone qui s'étend de la frontière espagnole à la frontière italienne. C'est insuffisant : les distances à franchir sont considérables et le remorqueur est, là, essentiellement missionné pour protéger tout l'Est, c'est-à-dire le dispositif corse, alors qu'au mois de décembre trois bateaux se sont échoués sur la plage de Port-la-Nouvelle : deux viennent d'être dégagés et nous traitons actuellement le troisième. ».

Si le dispositif français n'a rien à envier à nos voisins frontaliers, les comparaisons avec les choix opérés par certains d'entre eux ne sont pas inintéressantes. Ainsi, le Royaume-Uni a opté pour un système allégé avec 4 remorqueurs de haute mer de plus faible puissance, dont un à plein temps en Manche, secondé par celui affrété conjointement avec la France dans le Pas-de-Calais ⁽¹⁾. En revanche, l'Espagne met en œuvre 14 remorqueurs (*supply inclus*), dont un exclusivement dédié au golfe de Gascogne et secondé par un second remorqueur, 3 autres pour le reste de l'Atlantique, 4 pour la Méditerranée et 1 pour le détroit de Gibraltar ⁽²⁾.

De l'ensemble des éléments portés à sa connaissance, la commission d'enquête déduit que le golfe de Gascogne a besoin d'être couvert par un remorqueur d'assistance et que la Méditerranée en nécessite un second pour couvrir la zone Ouest de la Corse. Il conviendrait donc, dans un premier temps, de remplacer les *Abeilles Flandre* et *Languedoc* à Brest et Cherbourg. Mais au lieu de se séparer de ces deux remorqueurs, on peut imaginer que l'un d'eux serait affecté à la surveillance du golfe de Gascogne en étant rattaché, par exemple, à La Rochelle et en se positionnant à l'île de Ré en cas de tempête, l'autre se trouvant affecté à la Méditerranée ou à la Corse. Les besoins étant, dans ces deux zones, moindres qu'aux abords de la Bretagne et de la

(1) Source : Maritime and Coast Guard Agency, avril 2000.

(2) Source : service de l'expansion économique de l'Ambassade de France en Espagne, juin 2000.

Manche, l'âge de ces deux bateaux ne constituerait plus un problème.

Cette solution, provisoire, permettrait de mettre en place un dispositif rapidement effectif, pour un surcoût annuel d'environ 55 millions de francs (le coût du remplacement des Abeilles à Brest et à Cherbourg). En fin de vie des *Abeilles Flandre* et *Languedoc*, il sera possible d'envisager d'adapter la puissance des remorqueurs affectés au golfe de Gascogne et à la Corse en fonction des besoins constatés.

Il reste que les conditions de renouvellement des contrats d'affrètement des remorqueurs de haute mer, comme il est d'usage tous les trois ans, ne se prêtent guère à de telles acquisitions, par la société Les Abeilles international. Ainsi que le remarquait M. Jean Labescat : « *Nous ne pouvons pas, me semble-t-il, au moment où, pour nous, se pose le problème du renouvellement de nos navires nous satisfaire du système actuel. L'accomplissement de notre devoir d'entrepreneur devient très difficile dans cette optique qui ne nous accorde guère que trois ans à chaque renouvellement de contrat et qui n'ignore rien du jeu de la concurrence. Nous ne pouvons ignorer que tel ou tel autre peut proposer des moyens qui semblent satisfaire à la demande.*

Tout cela nous met dans une position très inconfortable, qui nous fait même parfois douter du sérieux de l'objectif clairement affiché à savoir le renforcement de la sécurité maritime. Nous n'en sommes que l'un des maillons, mais la démarche originale et innovante adoptée par notre pays, en 1978, lorsqu'il a décidé de positionner des moyens dédiés à longueur d'année à cet objectif, doit perdurer. Il faudrait clairement admettre que dix années de plus doivent nous être accordées pour nous permettre d'aller de l'avant, de passer les commandes nécessaires au renouvellement de nos outils et disposer de matériels au goût du jour et adaptés aux menaces d'aujourd'hui. ».

Compte tenu de l'importance des investissements nécessaires pour acquérir de nouveaux remorqueurs, la commission d'enquête comprend qu'un opérateur estime trop bref ce délai de 3 ans, d'autant que l'obligation maintenant de lancer des appels d'offres au niveau européen accroît encore la concurrence, donc l'incertitude.

Si la commission exclut bien évidemment une remise en cause des engagements européens de la France, elle souhaite néanmoins que, s'agissant d'une mission de service public, soit étudiée une formule juridique qui permettrait, dans le respect de l'intérêt général, de

prendre en considération l'expérience professionnelle de l'opérateur actuel et de lui ménager une plus grande stabilité afin qu'il puisse engager les dépenses indispensables pour mener à bien cette mission.

II.- UNE LUTTE EN MER DIFFICILE MAIS QUI DOIT ETRE PRIORITAIRE

A.- LE ROLE DU PREFET MARITIME

1.- Une centralisation efficace des moyens d'action de l'Etat en mer

a) Une fonction de plus en plus vouée à la coordination

La fonction de préfet maritime remonte au Consulat. Sans revenir en détail sur l'évolution historique de ses missions, il convient de rappeler que ses missions traditionnelles consistent en la protection maritime de la côte, la police maritime et la police des pêches.

Sur ces fonctions historiques de défense des droits souverains et des intérêts de la Nation ainsi que du maintien de l'ordre public est venue progressivement se greffer une mission de coordination de l'action des différents services de l'Etat intervenant en mer.

Le décret n° 72-302 du 19 avril 1972 et son arrêté d'application avaient partiellement remédié à la dispersion des actions et des administrations compétentes en mer en prévoyant une répartition des tâches entre les divers ministères et en reconnaissant, dans certains domaines, ainsi qu'en cas d'urgence, un pouvoir de coordination au profit du préfet maritime.

Toutefois, ce décret ne définissait pas clairement les modalités de cette coordination des actions des administrations à l'occasion de graves accidents générateurs de pollutions. Le besoin d'une nouvelle avancée réglementaire s'est donc rapidement fait sentir.

Ainsi, aux termes du décret n° 78-272 du 9 mars 1978, le préfet maritime est le dépositaire de l'autorité de l'Etat. Il est le délégué du gouvernement et le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres.

Il est investi d'une responsabilité générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat en mer. Autorité civile, il cumule ses fonctions avec celles de commandant de zone maritime,

autorité militaire. L'amiral, préfet maritime exerce ainsi deux types de missions, civiles et militaires, correspondant aux deux facettes de l'action de l'Etat en mer.

En matière de sécurité maritime, il est chargé de trois missions.

S'agissant de la prévention des pollutions, il peut prendre un certain nombre de mesures réglementaires et opérationnelles telles que la prise d'arrêtés relatifs au transit à proximité des côtes de certaines cargaisons dangereuses, la surveillance des dispositifs de séparation du trafic, le déploiement de remorqueurs d'alerte, et le cas échéant intervenir d'office.

En cas de pollution déclarée, c'est le préfet maritime qui dirige les opérations de lutte contre la pollution dans le cadre du plan POLMAR mer.

Enfin, en matière de sauvetage des personnes, ce sont les CROSS qui dirigent normalement les opérations de secours en mer, sous l'autorité opérationnelle du préfet maritime qui peut décider de les conduire en personne.

b) Des moyens nécessitant un renforcement

- Les pouvoirs confiés au préfet maritime sont larges.

Pour accomplir ses missions, il dispose tout d'abord du pouvoir de police administrative générale.

L'article 1^{er} du décret du 9 mars 1978 précise que « *le préfet maritime (...) a autorité de police administrative générale en mer* ». Il peut donc prendre toute décision réglementaire ou à caractère individuel en vue d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques en mer. Le préfet bénéficie également de délégations pour exercer des pouvoirs de police spéciale. Il est ainsi responsable de la police du passage inoffensif dans les eaux territoriales, de celle des épaves maritimes, de la police de la pollution et de celle des navires abandonnés.

La police administrative s'accompagne d'un pouvoir d'intervention : lorsque l'ordre public, au sens le plus large, est menacé, il appartient au préfet maritime d'agir pour le conserver ou le

rétablir. Il bénéficie dans ce cas du concours des administrations intervenant en mer.

Le préfet maritime ayant la responsabilité générale de l'action de l'Etat en mer, il coordonne l'action en mer des administrations et, en tant que de besoin, la mise en œuvre de leurs moyens. Pour remplir les missions d'intérêt général dont il est chargé, il prend toutes initiatives et mesures nécessaires et bénéficie, le cas échéant, du concours des services et administrations de l'Etat qui lui rendent compte de l'exécution des missions effectuées et des difficultés rencontrées. Néanmoins, dans la gestion de leurs activités spécifiques, les administrations demeurent seules compétentes pour la gestion et la mise en œuvre de leurs moyens propres.

Enfin, le préfet maritime a la responsabilité de l'emploi de la coercition et de la force en mer.

On notera que lors du Comité interministériel de la mer qui s'est tenu à Nantes le 28 février dernier, il a été décidé de résoudre enfin le délicat problème de l'autorité compétente pour imposer l'accueil des navires en difficulté.

Il s'agissait en effet d'un véritable problème. Si le préfet maritime dispose de larges pouvoirs d'intervention en haute mer, dans les ports, l'essentiel des décisions appartient aux autorités portuaires.

L'article 3 du règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche annexé à l'article R 351.1 du code des ports maritimes indique que la capitainerie du port peut interdire l'accès du port aux bâtiments dont l'entrée serait susceptible de compromettre la sécurité, la conservation ou la bonne exploitation des ouvrages portuaires. L'accès du port peut être subordonné à la visite préalable d'un expert agréé par le directeur du port.

Par ailleurs, l'article 4 de ce règlement dispose qu'aucun bâtiment ne peut entrer dans le port ou y faire mouvement s'il n'y a été autorisé au préalable par les officiers et surveillants de port.

Concrètement, les autorités portuaires doivent donc apprécier le risque encouru du fait de l'entrée éventuelle d'un navire en avarie. Un rapport sur l'accueil portuaire de ces navires, rédigé par l'Institut portuaire du Havre décrit ainsi les procédures généralement suivies : *« un officier de port, assisté d'un expert commissionné par le commandant de port effectueront une inspection très détaillée et*

apprécieront les paramètres de stabilité et de flottabilité et les risques présentés par le navire. Le commandant de port au vu des résultats de l'inspection pourra subordonner l'autorisation d'entrer à la prise de dispositions complémentaires de sécurité par le sauveteur (inspection de coque par plongeur, meilleures obturations de brèches, amélioration des mesures antipollution, disposition de pompes supplémentaires à bord etc...). ».

Il est de surcroît précisé que compte tenu de « la possibilité dont dispose l'armateur de limiter sa responsabilité, il s'avère nécessaire pour le port, considérant les risques matériels et immatériels pouvant résulter de l'entrée d'un navire sinistré, d'exiger une garantie bancaire avant d'autoriser l'accès. La négociation du contrat d'assurance au profit du port-refuge est entreprise le plus tôt possible. Le facteur risque environnemental et la valeur du navire et de la marchandise servent de référence pour l'évaluation de la prime. La garantie bancaire doit être obtenue (notification officielle écrite des assureurs) avant que le navire ne soit autorisé à entrer. ».

La prudence des autorités portuaires n'est pas ici en cause. Tout simplement, dans certains cas où des navires menacent d'occasionner des pollutions majeures, il peut être nécessaire de choisir une pollution limitée et relativement maîtrisable plutôt qu'une pollution s'étendant sur un linéaire de côte très important. La question se posait d'ailleurs bien avant le naufrage de l'*Erika* puisque, dans le cas finalement proche du *Tanio* en mars 1980, le port autonome du Havre avait été contacté par le COM de Cherbourg pour étudier l'éventualité du remorquage vers Le Havre de l'épave, constituée par la partie arrière du navire. Les négociations avaient alors duré trois jours, le port autonome ayant notamment demandé à être garanti par des assurances en cas de naufrage ou de dégâts aux installations portuaires.

Lors du CIM, il a été prévu qu'en cas de risque avéré pour la vie humaine et l'environnement, c'est au préfet maritime que reviendra désormais la responsabilité de déterminer le port de destination du navire en avarie. Il reste que, compte tenu de la gravité de ce type de décision, elle devra naturellement être prise après une étroite concertation avec les autorités portuaires et les collectivités territoriales concernées. Par ailleurs, il conviendra d'étudier rapidement les modalités d'aménagement, dans les principaux ports, de lieux d'accueil spécifiquement équipés pour recevoir ce type de navires.

- Ce sont donc davantage les moyens effectifs d'accomplir ses missions, notamment en personnels, qui peuvent paraître insuffisants, surtout en cas de crise.

La conférence maritime régionale assiste le préfet maritime dans son rôle de coordination de l'Etat en mer. Il s'agit d'un outil de consultation des diverses administrations et d'associations des élus locaux. Toutefois, elle ne présente aucun caractère opérationnel.

Cette mission d'assistance opérationnelle repose intégralement sur l'état-major du préfet maritime, et plus particulièrement sur la division « action de l'Etat en mer ».

Cette dernière, rattachée généralement à l'adjoint du préfet maritime chargé de l'action de l'Etat en mer (qui est un officier général ou supérieur de la Marine) traite des questions d'organisation, de réglementation et de coordination des actions de l'Etat en mer. Cette division est originale en cela qu'elle rassemble généralement, sous les ordres d'un commissaire de la Marine, un administrateur des Affaires maritimes, un officier des douanes et un officier de gendarmerie. De fait, sont représentées les principales administrations auxquelles le préfet maritime peut avoir recours.

Il apparaît que dans le cadre du renforcement nécessaire des relations avec les préfectures de zone, il serait particulièrement opportun que soit présent au sein de cette division un représentant qualifié de la Sécurité civile. L'interface terre-mer, sur laquelle on reviendra plus loin, en serait significativement améliorée.

Si, pour la gestion des affaires courantes, cette petite structure pluridisciplinaire et rassemblant aussi bien des spécialistes civils que militaires paraît parfaitement adaptée, il n'en est malheureusement pas de même en cas de crise majeure. La division « action de l'Etat en mer » risque d'être sous-dimensionnée et rapidement débordée par l'ampleur considérable de la tâche à accomplir. Il est donc nécessaire de planifier à l'avance la montée en puissance du PC POLMAR mer.

S'agissant des moyens matériels dont il dispose, les transmissions sont vitales compte tenu de sa fonction de commandement et de coordination. Or, lors de son déplacement à Brest et de la visite du COM, la commission a été surprise par le fait que les systèmes existants ont été très rapidement saturés, notamment par manque de lignes téléphoniques. **Il est indispensable qu'une**

étude attentive des besoins en moyens de communication des préfectures maritimes, mais aussi des préfectures de zone soit conduite, afin de les doter aussi vite que possible des matériels adéquats en quantité et qualité suffisantes. Il est notamment tout particulièrement nécessaire que les préfectures maritimes disposent de PC opérationnels dignes de ce nom.

Sur le plan des personnels dont peut disposer le préfet maritime, il convient d'organiser à l'avance des plans de renforcement permettant de faire face à des crises de grande ampleur. La charge de travail considérable dans ces cas implique une fatigue accrue et une moindre réactivité assez rapidement. **Le plan POLMAR mer doit donc permettre de mobiliser rapidement des personnels qualifiés capables d'assurer la relève.**

Cette montée en puissance et ce renouvellement des équipes doivent prioritairement reposer sur l'utilisation de personnels ayant déjà travaillé dans les divisions de l'action de l'Etat en mer et ayant ensuite reçu une autre affectation.

Il est donc indispensable que les ministères de tutelle de ces personnels et le Secrétariat général de la mer organisent leur recensement et leur suivi permanent, afin de pouvoir les affecter au plus vite, en cas de crise, dans des fonctions qu'ils connaissent déjà.

Comme on le verra plus loin, ce problème de mobilisation de personnels qualifiés se pose aussi dans le cadre du plan POLMAR terre.

Par ailleurs, la législation actuelle ne permet de recourir aux réservistes au-delà de 30 jours par an que pour des raisons opérationnelles. Il conviendrait naturellement d'inclure parmi ces raisons opérationnelles les nécessités de la lutte contre une pollution majeure.

Enfin, la communication et les relations avec les médias sont des tâches aussi complexes que désormais essentielles. Si, en temps normal, elles peuvent être parfaitement assurées par la division « action de l'Etat en mer » dans sa configuration actuelle, il n'en est pas de même en cas de crise. Lors du naufrage de l'*Erika*, les personnels chargés de répondre aux questions des journalistes ont été débordés par le déferlement médiatique.

Ce phénomène a également affecté le CEDRE, sur qui la préfecture maritime et les administrations centrales renvoyaient tout ou partie des demandes de renseignements.

L'instruction du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin prévoit explicitement que *« les relations avec les médias et l'information à destination du grand public sont du ressort des préfets et des préfets maritimes. L'opinion publique doit être clairement, rapidement et régulièrement informée de la situation.*

Dans tous les cas, les préfets et les préfets maritimes mettent en place sans délai un service d'information et de relations avec le public disposant des points de contact nécessaires sur les lieux de l'action. Ces autorités prennent les mesures permettant aux représentants de la presse de connaître en temps réel le cours des événements, la nature de la pollution, la portée des risques encourus et le déroulement des opérations de prévention et de lutte contre la pollution entreprises par les administrations. »

Force est de constater que par manque de moyens plus que par manque de volonté, cette communication n'a pas pu être assurée dans des conditions satisfaisantes.

Aussi, dans le cadre de la révision du plan POLMAR mer, il est indispensable de prévoir l'affectation auprès du préfet maritime d'une cellule de communication d'urgence. Tant que la conduite du plan POLMAR reste du ressort du préfet maritime et n'est pas transférée au préfet de zone de défense, c'est à ce niveau que la communication avec la population et les médias est assurée. Il convient donc de mettre en place une structure de communication d'urgence rapidement mobilisable. Cette dernière pourrait être créée rapidement en utilisant les ressources matérielles et humaines déjà disponibles en la matière dans les administrations centrales, et notamment au service d'information du gouvernement. Cette cellule serait associée à l'élaboration des plans POLMAR et participerait aux exercices en vraie grandeur. La commission juge en effet indispensable qu'il soit remédié pour l'avenir aux conséquences déplorables de l'absence d'un plan « POLMAR communication » qui ont été mises en évidence lors du naufrage de l'*Erika*.

2.– Une prise de décision toujours délicate : l'exemple de l'*Erika*

Face aux messages et informations qui lui sont fournies principalement par les CROSS, le préfet maritime a pour rôle de prendre des décisions importantes, dans des délais brefs, concernant les mises en demeure à adresser et les moyens d'intervention et de sauvetage à diligenter.

Ces décisions sont d'autant plus délicates à prendre que les moyens, notamment de remorquage, ne sont pas des plus abondants et que le préfet maritime peut avoir le légitime souci de ne pas dégarnir ses défenses prématurément pour ne pas être démuni en cas de sinistre simultané plus inquiétant.

Beaucoup a été dit sur le déroulement des événements les 11 et 12 décembre et sur ce qui aurait pu ou dû être fait.

La justice est saisie sur ces faits et il n'appartient à la commission ni de porter un jugement sur ces problèmes, ni de refaire l'histoire.

Toutefois, elle a pu collecter un certain nombre d'éléments d'information et d'appréciation qui méritent d'être rappelés car ils éclairent l'étroitesse des relations entre les CROSS et le préfet maritime, mais aussi la manière dont peuvent être prises concrètement les décisions. La commission s'est donc uniquement placée dans une optique d'analyse des décisions prises par les autorités concernées au regard des informations dont elles disposaient au moment des faits.

a) Alerte, fausse alerte et éléments de décision

La chronologie du naufrage de l'*Erika* a été détaillée par le rapport du BEA-mer, lequel a fait figurer en annexe la copie des messages Inmarsat C, et présentée également par M. Jean-Pierre Mannic, directeur du CROSS d'Étel, lors de son audition.

Comme le rappelait ce dernier : « Cette affaire a débuté à 14h 08, le 11 décembre 1999. Le CROSS a reçu un message de détresse par un standard moderne et récent, via satellite que l'on appelle Inmarsat C – Inmarsat Charlie – qui provenait du pétrolier maltais *Erika* qui était en position 46° 29 N et 7°20 O, soit sensiblement dans le sud-ouest de la pointe du Raz, pour 140 milles nautiques ce qui fait grosso modo 300 kilomètres. »

Toutefois, à 14 h 34, ce message de détresse est annulé, le *Mayday* étant transformé en message de sécurité ne demandant plus assistance immédiate. Comme l'a indiqué M. Mannic, « *Le COM (Centre opérationnel de la marine) qui est, jusqu'à plus ample informé, le trait d'union avec la préfecture maritime pour transmission d'informations et demande de concours de moyens en sauvetage, vingt-quatre heures sur vingt-quatre – comme le CROSS est le point de contact sauvetage vingt-quatre heures sur vingt-quatre – ce qui explique qu'il y ait un lien habituel entre eux – est prévenu à 14h 38, et non je ne sais quand, comme certains journalistes ont cru bon de l'affirmer – vous m'excuserez cette parenthèse...* ».

Enfin, à 15 h 15, l'*Erika* contacte de nouveau le CROSS d'Etel par Inmarsat C. Selon l'intervenant précité : « *Un nouveau contact est établi avec l'Erika en H.F., puis de nouveau par message Inmarsat Charlie à 15h 15.*

Le commandant de l'Erika remercie le CROSS de la promptitude de sa réaction – il est bien le seul d'ailleurs – et confirme qu'il a la situation sous contrôle. Il demande de conserver le message de détresse comme simple message de sécurité, ce qui est une procédure un peu inhabituelle compte tenu du fait que les messages de sécurité sont normalement plutôt réservés soit aux navires pour prévenir les autres navires d'un danger tel qu'un conteneur ou un tronc d'arbre qui flotte, soit aux CROSS pour le même type de messages ou des avis de coups de vent. Ce n'était donc pas une procédure très habituelle mais elle était tout de même assez claire. Je pense que le commandant cherchait surtout à effacer l'impression de détresse : comme il avait conscience d'avoir mis les choses en branle il avait peut-être trouvé là le moyen de dire que sa situation était rétablie.

Bien entendu, le COM Brest est tenu informé. ».

Enfin, à 17 h 25, un nouveau message Inmarsat C de l'*Erika* demande l'annulation du message de sécurité tout en précisant qu'il fait route vers un port refuge. Ce n'est qu'à 18 h 05 qu'il répondra aux questions du CROSS sur la nature exacte de cette destination, en précisant qu'il s'agit de Donges.

Comme on peut le constater, le CROSS n'a pas relâché son attention et a continué à suivre l'*Erika*, tout en rendant compte au COM. Comment le préfet maritime a-t-il pour sa part analysé ces éléments ? M. Yves Naquet-Radiguet a déclaré sur ce point lors de son

audition que : « *L'Erika a fait naufrage sans jamais avoir demandé assistance, sauf au dernier moment. Certes, le premier appel passé par courrier électronique indique une situation de détresse et il a été traité comme tel par le CROSS et le COM – Centre opérationnel de la marine –, mais comme ce message a été annulé 30 minutes plus tard et que, jusqu'au lendemain matin, le navire n'a cessé de nous communiquer des éléments rassurants, nous ne nous sommes pas inquiétés. Il naviguait à 9 nœuds dans le gros temps. Permettez-moi de vous résumer la situation telle que je l'ai ressentie à l'analyse de cet accident.*

Sauf le 11 décembre, entre 14 heures 08 et 14 heures 34, si l'Erika s'est senti en danger il n'en a rien laissé paraître. Si l'on ajoute qu'il avait franchi la veille le dispositif de séparation de trafic d'Ouessant sans signaler le moindre problème, que son target factor – nous reviendrons sur ce terme – pouvait être considéré comme très satisfaisant, on ne voit pas pourquoi nous n'aurions pas entériné le fait que le commandant avait repris la situation en main. [...]

Le commandant ne nous a pas dit s'il avait vu les fissures mentionnées par le rapport provisoire du BEA/mer. Comme je l'ai dit à Monsieur le ministre, probablement aurions-nous réagi différemment si nous avions eu connaissance de ce paramètre, mais de toute façon nos moyens étaient limités pour intervenir. Nous nous sommes dit que le bateau avait eu un petit problème. Constatant qu'il était en train de regagner le Cap Finistère, nous avons prévenu le centre de secours espagnol de Madrid, en disant que l'Erika venait de nous signaler ce problème, mais nous n'avons pas du tout senti ce bateau en danger. »

b) Des informations plus inquiétantes obtenues indirectement et trop tardivement

Ce n'est que plus tard que sont parvenues à la connaissance du CROSS, par une voie détournée, des informations éclairant différemment la situation.

M. Jean-Pierre Mannic a ainsi décrit cet épisode : « A 21h 15, l'officier de permanence du CROSS a un contact – d'ailleurs dans le cadre d'une autre affaire – avec le commandant du port autonome de Nantes Saint-Nazaire. A cette occasion, il apprend que le navire a signalé une forte gîte résiduelle, alors qu'il avait indiqué qu'il avait rétabli sa situation, et surtout des fuites. [...]

L'officier de permanence du CROSS en informe aussitôt le COM Brest à 21h 20. C'est donc immédiatement dans la foulée de la communication que l'officier de permanence du CROSS tient informée la préfecture maritime.

Dans le même temps, compte tenu de ce fait nouveau qu'étaient les fuites, il envoie un message au navire en lui demandant de préciser sa situation.

L'Erika répond, d'une part, à 22h 27, par un message en forme réglementaire que l'on appelle SURNAV [...]

Ce message fait état au chapitre des déficiences – puisque ces messages comportent une ligne « déficiences » – de fissures de la tôle du pont principal.

Tout de suite après, à 22 h 50, par un autre message Inmarsat C beaucoup plus complet, rédigé en anglais, et qui est celui que l'on retrouve dans le rapport du BEA-mer, il précise la nature des avaries : fuite interne entre citernes et fissure du pont principal au niveau de la citerne concernée par la fuite interne. Le message est donc, cette fois, plus descriptif. Il précise également qu'il a procédé à des transferts pour essayer de remédier à tout cela.

A la réception de ce message, le CROSS transmet à la préfecture maritime un message de synthèse avec la copie de l'ensemble des messages transmis et reçus de l'Erika depuis 21h 15, puisqu'il s'agissait de messages nouveaux, et notamment bien entendu le message SURNAV et le compte rendu des avaries que l'Erika nous avait transmis, les éléments obtenus du port de Nantes, à savoir une synthèse de ce qu'avait dit le commandant de port, les coordonnées téléphoniques et fax de l'agent du navire – l'opérateur, PANSHIP, avait dû désigner un agent nantais, qui était si je ne me trompe Stockaloire, pour préparer l'escale du navire, commander le pilote, la place à quai etc. – ainsi qu'un extrait du fichier SIRENAC, le fichier des navires contrôlés dans le cadre du Mémoire de Paris, celui qui mentionnait le fameux target factor de 12.

Tout cela a donc fait l'objet d'un message d'information très complet, très précis à la préfecture maritime qui a été transmis aux alentours de 23 h.

L'officier de permanence du CROSS, sachant qu'un navire avait des difficultés, a également demandé au personnel de quart de

prendre un contact très régulier avec le navire pour s'assurer que sa situation ne s'aggravait pas, puisque les 26 personnes qu'il avait à son bord et le temps qu'il faisait rendaient le sauvetage difficile à mettre en place. ».

On remarquera qu'au même moment, dans la nuit du 11 au 12 décembre, la préfecture maritime était en alerte en raison du *Maria K*, qui menaçait de s'échouer près de Saint-Nazaire et qui avait reçu une mise en demeure, tandis qu'était réquisitionné un des remorqueurs portuaires.

La nuit étant avancée, l'envoi d'une reconnaissance aérienne ou d'une équipe d'évaluation à bord de l'*Erika* ne pouvait être envisagée avant le lendemain. Selon M. Yves Naquet-Radiguet, « *Dans la nuit, nous avons décidé que, dès qu'il ferait jour, nous organiserions un vol d'Atlantique pour repérer l'Erika, voir s'il y avait des fuites et prendre toute mesure conservatoire nécessaire. L'ayant interrogé à 3 heures 45 pour avoir sa position exacte, nous avons reçu un message aux termes duquel il était précisé que le navire faisait route vers Donges, cap au 95 avec une vitesse de 9 nœuds. On ne pouvait qu'en déduire qu'il n'avait pas de problème véritablement majeur. Si le capitaine de l'Erika avait eu un sentiment contraire, il lui suffisait de nous avertir. »*

Cette reconnaissance s'est malheureusement transformée en opération de sauvetage difficile car, à 6 heures une série de *Mayday* a été reçue par le CROSS d'Etel.

Il semble donc bien que les relations entre le CROSS et la préfecture maritime aient été constantes et efficaces. De même, compte tenu des informations disponibles et de l'heure à laquelle elles étaient disponibles, les décisions prises paraissent tout à fait raisonnées et justifiables.

Le principal problème réside donc dans l'annulation du premier message de détresse et dans celle du message de sécurité en fin d'après-midi, lesquelles ont sans doute retardé l'intervention des moyens de sauvetage.

Comme l'a indiqué M. Jean-Pierre Mannic : « *j'aurais aimé, moi, je vous le répète, que le préfet maritime dispose, dans l'après-midi du samedi, d'une information plus précise, notamment sur le problème des fissures et des fuites. »*

Un autre scénario aurait-il été toutefois possible en cas d'intervention dès l'après-midi du 11 décembre ? S'il est difficile de réécrire les événements *a posteriori*, certains intervenants ont malgré tout apporté des éléments qui ne se recourent pas toujours.

Interrogé sur ce qui aurait pu se passer dans le cas d'une intervention plus rapide, M. Jean Labescat, directeur général de la société des Abeilles International, a estimé qu'« *il est toujours impossible de réécrire l'histoire mais, pour avoir réfléchi à cet événement, sachant qu'il s'est environ écoulé seize heures entre le moment où le capitaine de l'Erika a constaté une anomalie dans le comportement de son navire et celui où il a observé les premières déformations de son pont, j'ai tendance à penser que si l'Abeille Flandre avait été missionnée – nous allons mettre beaucoup de si – dès le samedi après-midi au lieu de l'être le dimanche matin, quand il n'y avait plus rien à faire pour éviter la catastrophe puisque le bateau s'est cassé avant qu'elle n'intervienne, les choses auraient été différentes. Ces seize heures durant lesquelles le navire a poursuivi sa route en prenant la mer du trois-quarts arrière, à une vitesse quand même relativement élevée, ont compté.*

Si ce bateau avait été pris en remorque, le samedi vers dix-huit heures, heure à laquelle l'Abeille Flandre se serait probablement trouvée sur les lieux, si le premier message de détresse n'avait pas été interrompu, nous l'aurions « travaillé » autrement que ne l'a fait son capitaine. L'Abeille Flandre lui aurait fait faire, en quelque sorte, le bouchon : le bateau se serait comporté autrement et n'aurait pas pris la mer comme il l'a fait.

Encore une fois, il faut mettre beaucoup de conditionnels : je sais que la nature est parfois généreuse, que le métal dont est fait le navire peut avoir une souplesse extraordinaire, mais en tout cas, je n'exclus pas la possibilité d'avoir fait en sorte que le bateau ne se casse pas, car là est bien l'essentiel. ».

Pour sa part, M. Jean-Pierre Mannic a indiqué que « *Le problème du remorqueur de haute mer c'est qu'il n'aurait pas réussi à rattraper le bateau puisqu'il marchait à 9 nœuds et le remorqueur à 12. Il faut savoir que ce navire n'était pas en avarie de machine, ni de barre. Il avait sa pleine capacité de manœuvre : il faisait route. Un remorqueur de haute mer a été positionné à Brest et c'est une excellente mesure – nous avons tous en mémoire l'Amoco-Cadiz – que de le coupler à ce système de détection de situations anormales, mais ce remorqueur a quelle vocation ? Celle de remorquer les navires désemparés, en panne de machine, ce qui se voit régulièrement du*

côté d'Ouessant, ou en panne de barre, ce qui était le cas de l'Amoco-Cadiz, avec des pouvoirs d'intervention du préfet maritime qui permettent d'autorité d'écarter ces navires de la côte.

Voilà quel est le rôle d'un remorqueur de haute mer. Maintenant, le remorqueur de haute mer n'est pas, à mon avis, fait pour courir après un navire qui marche dix nœuds et qui se trouve à 300 kilomètres. Il l'aurait rattrapé en Italie... ».

M. Yves Naquet-Radiguet a eu sensiblement le même point de vue en déclarant : *« Je reprends à mon compte la formule du Bureau d'enquêtes sur les événements de mer du ministère des Transports : en tout état de cause, dans la situation où il se trouvait, aucun moyen n'aurait empêché l'Erika de se briser ! ».*

On rappellera en effet que dans la contribution provisoire au rapport d'enquête technique du 13 janvier 2000, le BEA-mer avait conclu qu'*« aucune des actions [que les services d'Etat chargés en France de la police en mer, du contrôle de la sécurité des navires, de la surveillance de la navigation, de l'organisation du sauvetage et de l'accueil dans les ports] auraient pu entreprendre n'aurait sensiblement modifié le cours de l'événement. ».*

Quoi qu'il en soit, la commission juge que le préfet maritime doit continuer à diriger les opérations de lutte en mer. En effet, il est essentiel que cette phase maritime de la lutte soit confiée à un marin. Cela implique aussi de lui donner les moyens nécessaires pour mener à bien cette mission. Toutefois, il est aussi nécessaire de procéder à de profondes réformes permettant, comme on le verra plus loin, de mieux coordonner les plans POLMAR mer et POLMAR terre.

B.- LES MOYENS DE DETECTION DES NAPPES ET DE MODELISATION DE LEUR TRAJET

La lutte en mer et la bonne préparation de la lutte à terre contre la pollution nécessitent absolument des capacités de détection des nappes d'hydrocarbures, mais aussi de prévision de leurs lieux d'arrivée sur le littoral.

Dans le cas de l'*Erika*, ces besoins étaient d'autant plus essentiels que le naufrage a eu lieu loin des côtes et que les très difficiles conditions météorologiques ont contribué à accentuer une dispersion inévitable des nappes.

Or, les prévisions de dérive se sont avérées peu fiables, entraînant des retards et des difficultés supplémentaires dans la mise en œuvre des moyens à terre. Les causes de ces erreurs restent cependant encore assez difficiles à mettre clairement en évidence.

1.- Des moyens de détection inégalement performants, mais sans doute surtout mal employés

- Outre les moyens aériens de la Marine nationale, qui peuvent contribuer à la détection des nappes par le biais d'observations visuelles, l'essentiel des moyens de télédétection est constitué par les deux avions POLMAR des douanes.

Ces deux appareils disposent de moyens inégalement performants, POLMAR II, plus récent étant à la pointe de la technologie existante en la matière, avec son radar à visée latérale (SLAR), son radiomètre micro-ondes et son scanner infrarouge.

Lors de son déplacement à la base aéronavale d'Hyères-Le Palyvestre, la commission a pu se faire présenter ces matériels par les personnels qui les mettent en œuvre.

Elle a pu constater à cette occasion que la qualité des équipements de l'avion POLMAR II et des personnels était remarquables.

La décision d'acquérir un troisième avion, POMAR III, en remplacement de POLMAR I ⁽¹⁾, confirmée par Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au Budget, lors de son audition, est particulièrement bienvenue. Il conviendra d'inscrire rapidement les crédits correspondants, afin de permettre la mise en œuvre aussi rapide que possible de ce programme d'investissement.

Le nombre d'avions à disposition semble suffisant. Comme l'a indiqué M. Georges Claustres, directeur régional des douanes, lors de son audition à Marseille, il conviendrait plutôt d'« *accroître encore un peu plus le potentiel d'heures d'avion et passer à 600 heures avec le même avion* ». Depuis lors, le potentiel opérationnel, qui était de 450 heures par an, vient d'être porté à 500 heures pour le POLMAR basé en Atlantique et à 600 heures pour le POLMAR Méditerranée.

(1) Dont la mise en service remonte à 1988 et les équipements n'apparaissent plus d'un niveau suffisant.

La commission d'enquête se réjouit de cette mesure et souhaite que soit poursuivi l'effort d'augmentation des moyens de fonctionnement des avions des douanes.

Il faut souligner que le coût d'une telle mesure est modeste puisqu'une heure de vol coûte de l'ordre de 9 000 francs.

Par ailleurs, il conviendra de veiller tout particulièrement, lors de la passation de marché pour le troisième avion, aux questions de maintenance du matériel.

Dans le rapport remis à la direction générale des douanes par la direction interrégionale des douanes de Méditerranée et par la brigade de surveillance aérienne de Hyères concernant les activités menées après le naufrage de l'*Erika*, il est noté qu'à la suite d'une panne du radiomètre micro-ondes, après contact avec l'industriel TERMA, il a été répondu de continuer la mission « *en mode dégradé* ».

Le rapport souligne que :

« Cet incident fâcheux démontre le caractère non opérationnel de l'industriel qui ne peut satisfaire une demande urgente en situation de crise. Aussi la réalisation de ce détecteur relevant d'une série prototype interdit le stockage de pièces détachées indispensables au suivi de cet ensemble.

D'autre part, l'absence de marché de maintenance entre les industriels et les Douanes Françaises révèle la faiblesse d'emploi des moyens de la télédétection aéroportée. Les aéronefs évoluent sans marge de manœuvre et sont tributaires de leur bon fonctionnement.

En cas d'avarie, aucun moyen de substitution ne peut être proposé, immobilisant les deux seuls avions français de lutte contre les pollutions maritimes. »⁽¹⁾.

Il convient donc de veiller à la préservation à long terme du caractère opérationnel des matériels acquis.

(1) Souligné par la commission.

• Lors de son audition, M. Paul Roncière, secrétaire général de la mer, a ainsi résumé les problèmes liés à la détection des nappes et à l'anticipation de leur trajectoire :

« Mais, dans cette affaire, il faut surtout savoir que nous n'avons pas vu arriver la nappe qui était sous l'eau et que nous l'attendions là où elle n'est pas arrivée. Quand elle a fini par arriver sur le Finistère sud, nous nous sommes d'abord demandés si ce n'était pas un dégazage. C'est dire où nous en étions ! Par ailleurs, nous n'avons pas, et n'avons d'ailleurs pas encore aujourd'hui, ce qui est difficile à faire comprendre, les moyens de savoir où se promènent les galettes avant qu'elles n'arrivent sur la plage.

C'est là qu'il nous faut évoquer l'incapacité de suivi d'une nappe sous-marine. Il y a eu un survol permanent de la zone avec les avions de surveillance maritime de la Marine nationale, les deux avions POLMAR des douanes, dont un avion qui vient d'être rééquipé avec des moyens extrêmement sophistiqués. Nous en attendions des miracles mais quand la nappe est sous l'eau, nous ne voyons rien du tout !

Nous avons commandé une étude pour savoir pourquoi le radar ne donne rien, pourquoi les infrarouges ne donnent rien, pourquoi le sonar ne donne rien. À la limite, il reste les plongeurs ! Certains ont été envoyés sur site. Quand des constats ont été faits à tel ou tel endroit, la Marine a envoyé des équipes de plongeurs. Ils n'ont rien vu. C'est un véritable problème. ».

Le rapport précité rédigé à l'attention de la direction générale des douanes apporte un regard plus nuancé sur les performances techniques des avions POLMAR.

Il reconnaît tout d'abord sans détour que : *« les SLAR (radar à visée latérale) des deux avions Polmar sont restés "aveugles" malgré les différents réglages des opérateurs. »*. Ce phénomène est encore inexpliqué. L'une des principales hypothèses avancées est que *« les nappes d'hydrocarbure lourd et visqueux se comporteraient comme des "îles flottantes" et navigueraient entre deux eaux. Ainsi, la couche de l'eau, immédiatement supérieure, retrouverait son état d'origine. Les ondes radars ne rencontreraient aucune anomalie et indiqueraient une zone vierge de pollution. »*.

Au moins pour l'un des moyens de télédétection, l'hypothèse des nappes submergées reste envisageable. À cela s'ajoutent les problèmes rencontrés par le radiomètre micro-onde.

Le rapport précité rappelle malgré tout que « *le radiomètre qui équipe actuellement le Polmar II est le seul capteur de ce genre utilisable en conditions opérationnelles. La démonstration de son efficacité au cours de ses dernières années n'est plus à démontrer. Les résultats obtenus au cours des différents exercices, Norwich 95, Palmor 98 et Bonnex 99, démontrent la bonne précision de ce moyen.* ».

Toutefois, ce système a connu deux types de problèmes.

D'une part, « *le domaine d'utilisation de ce capteur restreint la détection des nappes à des valeurs comprises entre 0,01 et 7 mm d'épaisseur.*

L'épaisseur des nappes d'hydrocarbure de l'Erika était nettement supérieure à ces valeurs, et c'est la raison de l'inefficacité de ce système dans de telles conditions. ».

D'autre part, et surtout, après quelques heures d'utilisation, le système d'asservissement de l'antenne est tombé en panne, privant l'avion POLMAR II de ce capteur. Comme il a déjà été indiqué, la question de la maintenance et du suivi de ce matériel se pose.

Malgré ces défaillances techniques, il ne faut pas en conclure que les avions étaient totalement aveugles. Le rapport précité indique que le scanner infrarouge a donné pleine satisfaction, ce que la commission d'enquête a pu constater à Hyères au vu des images infrarouges très précises et des mesures de volume qui y étaient associées :

« Il est important de signaler que le détecteur infrarouge a parfaitement fonctionné pendant toute la mission. Les observations des équipages se sont appuyées sur les données de la thermographie qui n'a jamais fait défaut. Contrairement aux déclarations des experts du CEDRE dans un article de presse "Erika, ou la catastrophe furtive-Mars 2000-Sciences et Avenir" : "il faut dire aussi que cette nappe n'était pas très coopérative ! Les instruments thermiques, même aéroportés, ne pouvaient détecter une nappe qui avait rapidement pris la température de l'eau".

Sachant que le rayonnement d'un hydrocarbure est généralement moins important que celui de l'eau, le scanner IR a exactement visualisé sous forme d'image les variations de température radiométrique des nappes. Même après plusieurs heures

voire plusieurs jours, la précision des capteurs a discriminé avec justesse les différences de température entre l'hydrocarbure et l'eau.

Certaines épaisseurs ont pu être évaluées grâce à l'analyse du rayonnement thermique dans la bande spectrale de 8 à 12 μ . Cette particularité de l'analyseur multispectral a permis de seconder le radiomètre micro-ondes dans l'analyse des nappes irisées balisant les parties avant et arrière de l'épave de l'Erika. Ces nappes d'épaisseur moyenne d'une dizaine de microns provenaient des parties éventrées de la structure. Seul l'enregistrement de la thermographie a discriminé la menace de ces nappes secondaires alors qu'une estimation visuelle rendait le rapport trop aléatoire. ».

- Le problème semble donc moins avoir résidé dans la qualité technique des matériels et des informations que dans leur exploitation.

Là encore, le rapport des douanes se veut particulièrement explicite :

« A chaque mission, et en plus du compte rendu radio, l'équipage a transmis au PC Polmar un rapport détaillé de la situation assorti des enregistrements des capteurs embarqués. ».

Le rapport reste cependant obscur sur ce point. Il précise en effet à un autre endroit qu'« une perte de temps préjudiciable à la décision des autorités compétentes pourrait être évitée en diffusant les informations en temps réel au PC Polmar au lieu de les transmettre au COD des Douanes. ».

Quoiqu'il en soit, il est indiqué que « durant notre mission, les enregistrements se sont accumulés parmi le flot de données provenant des différents moyens aériens.

Notre travail, sans conteste le plus précis, car élaboré à partir de données scientifiques de nos capteurs, s'est trouvé dilué dans des observations visuelles, certainement de valeur mais encore subjectives.

L'exemple le plus révélateur de ce propos trouve son explication dans les rapports des 27, 28 et 29 décembre 1999 :

Le 27 décembre 1999, l'équipage du Polmar II au cours de sa mission aérienne relève les observations suivantes :

08h53 utc : nappes d'hydrocarbure présentant des irisations de catégorie B, C sur une surface de 40 m², épaisseur moyenne 4 μ - 47°13,6 N - 004°21,8 W - Cette nappe se situe près de la partie avant de l'*Erika*.

08h56 utc : nappe d'hydrocarbure de catégorie B,C - orientation 280/100 - longueur 5 Nm - largeur 400 mètres. Position : début - 004°15,9 W - fin - 47°09 N - 004°07 W. Epaisseur 10 μ sur 1 Nm à partir du début de la nappe et 4 μ jusqu'à la fin. Fichier infrarouge WSAT 1238. La faible épaisseur relative de la nappe d'hydrocarbure laisse à penser qu'il s'agit soit d'hydrocarbure de propulsion, soit de résidus s'échappant de l'épave. Aucune partie solide n'a été repérée dans cette nappe.

Peu de temps après la mission de l'aéronef des douanes, le Bréguet Atlantique de la Marine nationale décolle et observe la même zone. Visiblement, l'interprétation des résultats entre les deux équipages ne coïncide pas.

L'équipage de l'Aéronavale, se basant sur une observation visuelle détermine une dimension similaire de la nappe mais lui attribue un caractère plus menaçant. Par le truchement des couleurs observées, il détermine une épaisseur relative importante.

Pour lever le doute sur la présence d'une seconde marée noire, les autorités de la préfecture maritime ont pris contact avec l'équipage Polmar II. Ce dernier a commenté par téléphone ses observations avec la plus grande certitude et s'est aperçu que personne ne connaissait l'analyseur multispectral de l'aéronef. Le commandant de bord a décrit les différents systèmes de l'aéronef et a engagé sa responsabilité quant à la teneur de son rapport.

Certainement embarrassé par des rapports opposés, la préférence des moyens aériens de la marine l'a emporté et l'organe de communication de la préfecture a annoncé aux médias une seconde nappe de grande importance menaçant le littoral.

Les populations découragées par l'annonce de cette seconde vague d'hydrocarbure n'ont pas été informées loyalement. Les médias, toujours dans l'attente de cette marée noire, et ne la voyant toujours pas arriver, parlaient allègrement de "Nappe fantôme".

Le préfet maritime, pour ne pas discréditer les sources de l'aéronavale, a déclaré très maladroitement au journal de 20 heures

que les avions ne voyaient plus rien. Aucun crédit n'a été porté aux observations, appuyées par les mesures de la thermographie, du Polmar II. ».

Il apparaît donc que les moyens des douanes étaient utilisés dans le cadre du plan POLMAR mer mais n'était pas associés dans de bonnes conditions au processus d'information, voire de décision. **Il conviendrait, dans le cadre de la réforme du plan POLMAR mer, d'associer autant que possible les douanes, au même titre que d'autres intervenants, au PC POLMAR. Par ailleurs, un effort d'information mutuelle des différents acteurs, avant la survenance d'une catastrophe, sur les matériels et les capacités respectives doit être entrepris.**

L'imparfaite connaissance des moyens de télédétection disponibles peut par ailleurs avoir joué un rôle dans une organisation inadaptée des plans de vols de surveillance, elle-même susceptible d'avoir eu des conséquences en matière de prévision de dérive des nappes.

2.- La prévision de dérive des nappes

Lors de la marée noire de l'*Erika*, c'est à Météo France qu'a été confiée la charge de prévoir les zones d'arrivée à la côte des nappes de fioul.

Ce travail a fait l'objet de très nombreuses critiques. En effet, les prévisions fournies faisaient état d'une arrivée des nappes au sud, autour de l'Ile-d'Yeu. En fait, les principales nappes ont touché les côtes de la Vendée, de la Loire Atlantique et du Morbihan, bien plus au nord. C'est donc dans l'urgence qu'il a fallu transférer, le 28 décembre 1999, le rôle de préfet coordinateur du plan POLMAR terre, initialement confiée au préfet de la Charente Maritime, au préfet de la région Bretagne, préfet de la zone de défense ouest.

Il a de même dû être procédé au transfert au plus vite des moyens qui avaient été prépositionnés au sud.

En fait, deux problèmes distincts doivent être abordés. D'une part, comment peut-on expliquer une telle erreur de prévision ? D'autre part, il convient de s'interroger sur la pertinence du choix de communiquer très largement, en les diffusant sur Internet, des prévisions dont on n'était pas absolument certain. Toutefois, ces deux

questions sont complexes et aucune réponse définitive ne peut y être apportée en l'état actuel des informations dont dispose la commission d'enquête.

a) Les modèles de prévision ont-ils vraiment failli ?

• Lors de son audition, M. Paul Roncière, secrétaire général de la mer, s'est montré sévère à l'égard des qualités des différents modèles de prévision :

« Météo France avait trois modèles de dérive : un modèle anglais qui a été testé, qui s'est révélé être une catastrophe ; un modèle américain, également très mauvais ; et le français qui était le meilleur. Les experts de Météo France étaient si fiers de leur modèle que tous les jours sur Internet, vous aviez la position précise de l'endroit où était la nappe. Manque de chance : cela n'avait rien de scientifique !

Cela fait partie des expériences douloureuses. ».

Les responsables de Météo France auditionnés par la commission ont apporté un éclairage différent. Tout en reconnaissant que leur modèle de calcul de dérive, dénommé modèle océanique de transport d'hydrocarbures (Mothy), n'est pas précis à quelques milles près et qu'il faut tenir compte de l'incertitude de toute prévision, M. Olivier Moch, directeur général adjoint de Météo France, a fermement défendu les conclusions fournies par le modèle utilisé.

Il a ainsi déclaré que :

« Une partie du pétrole a dérivé sur le Finistère et au nord du Morbihan, donc tout à fait en dehors de la zone annoncée. Nous pensons que ce pétrole n'a pas pu venir et n'est pas venu des nappes de pétrole observées en mer. Ce pétrole, qui était à l'origine plus au nord, n'a pas pu être observé parce que le temps était extrêmement mauvais. Les avions n'ont pas pu non plus le voir. Peut-être une partie de ce pétrole est-il même sous l'eau.

En tout cas, M. le président, le pétrole qui est arrivé sur les côtes tout à fait au nord et qui correspond à cette déconvenue complète des procédures de protection ne vient pas – nos spécialistes et nos experts sont formels et clairs à cet égard – des zones... [...] ...identifiées et, en tout cas, transmises à Météo-France. ».

Selon lui : « Une question est essentielle, celle de la situation des nappes d'hydrocarbures pour les plans de vol.

Dans le cas de l'Erika, Météo-France disposait d'une information synthétique fournie chaque jour par le CEDRE et communiquant un ou deux points de localisation des nappes d'hydrocarbures. Ensuite, il nous était demandé de calculer la dérive de ces nappes. En revanche, nous ne savions pas si des nappes n'avaient pas affecté des zones extérieures. En d'autres termes, nous ne savions pas si l'avion n'avait pas été voir ou s'il n'avait pas pu voir. Par conséquent, la mer était vraiment vierge. Nous ne savions pas s'il n'y avait pas de pétrole, si l'on n'avait pas été voir ou si l'on n'avait pas pu voir quelque chose. ».

Le problème de l'association de l'expertise des différents intervenants directement au PC POLMAR est donc de nouveau posé. Ainsi, outre les douanes, dont les possibilités techniques n'ont peut-être pas été pleinement utilisées du fait de leur non-association à la prise de décision, Météo France n'intervenait que comme expert auprès du CEDRE, et non pas directement auprès du préfet maritime.

On notera que les insuffisances en matière de suivi des nappes peuvent aussi s'expliquer par un manque de matériels. Ainsi, lors de son audition, M. Michel Girin, directeur du CEDRE, a déclaré : « *Quant au marquage des nappes échappées de l'Erika, nous mettons actuellement en œuvre 20 bouées avec des balises qui sont connues et testées pour dériver en mer comme du fioul. Tous les jours, on lâche des bouées à partir de l'épave. La décision de les acheter a été prise il y a quinze jours. La même décision aurait pu être prise il y a 3 mois ou il y a un an.*

Aujourd'hui on est capable de marquer un phoque avec une petite balise. On aurait pu techniquement mettre en place des mini-radeaux avec des mini-balises sur un certain nombre de nappes. [...]

Il s'agissait d'aller sur place et de marquer l'ensemble des nappes avec une multitude de balises. La balise coûte 3.000 francs l'unité. Si vous me demandez s'il est raisonnable d'avoir 200 balises comme celles-là, je vous répondrai par l'affirmative. ».

- La conviction des responsables de Météo France que les nappes de pétrole qui ont été observées et qui ont été signalées ne peuvent pas être celles qui sont arrivées sur le Finistère et le Morbihan

les a incités à essayer de comprendre, *a posteriori*, quelle était l'origine de l'erreur de prévision.

Comme l'indique M. Olivier Moch : « *Si vous faites tourner le même modèle Mothy sur une hypothèse de lâché quand l'Erika était plus au nord puisque, avant de sombrer, le navire a suivi un trajet nord-sud, vous constatez a posteriori que ces nappes de pétrole arrivent exactement en temps et en heure sur le Finistère et le Morbihan.* ».

M. Philippe Dandin, chef du service prévisions marines, a détaillé ainsi la méthodologie du travail d'évaluation du trajet des nappes en partant de l'hypothèse d'une perte de fioul avant le naufrage proprement dit, dont la carte ci-après illustre les résultats.

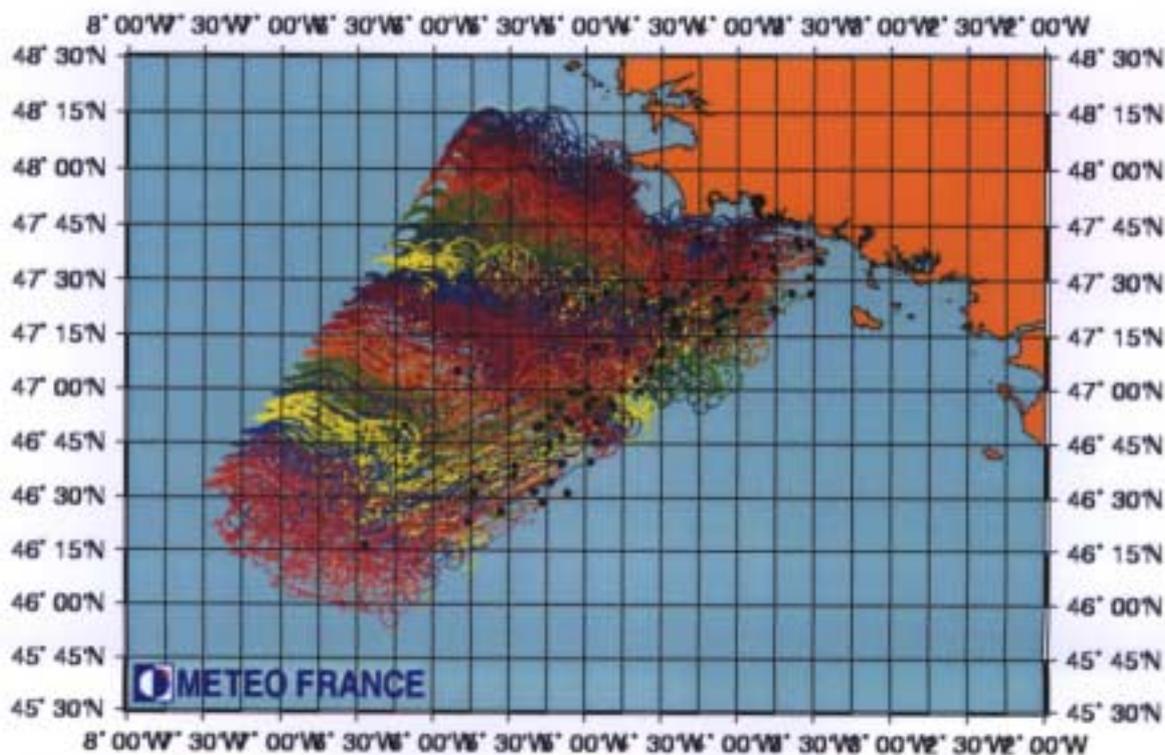
« *D'après ce qui figure dans le rapport d'enquête du BEA, l'Erika a passé le CROSS Corsen quarante-huit heures avant sa cassure qui survient au sud de Penmarc'h. Il faisait route au 210° vers le cap Finisterre. L'hypothèse est fondée sur une fuite d'hydrocarbures. Dans notre système Mothy, nous faisons donc sortir du pétrole de demi-heure en demi-heure. Le point terminal est le point de rebroussement du pétrolier.*

A l'examen détaillé de cette animation visuelle, le scénario d'arrivée à la côte est tout à fait réaliste par rapport aux observations d'arrivée de pétrole, d'abord, à Penmarc'h, ensuite, dans la zone des Glénans et, enfin, dans le sud de la Bretagne.

Cette hypothèse de travail a été faite sur ce modèle après avoir validé ses qualités et ses défauts sur l'observation réelle. Nous en mesurons donc l'incertitude. Je précise que cette hypothèse a été faite avec un modèle à plus basse résolution que celui utilisé en opérationnel parce qu'il a fallu couvrir un très large domaine. En d'autres termes, la précision de la taille des mailles du modèle est un peu moins fine, ce qui ne modifie cependant en rien la qualité de la simulation.

Par conséquent, le scénario d'arrivée sur les côtes de Bretagne sud est tout à fait pertinent par rapport aux observations. Nous n'avons eu vent de cette hypothèse qu'après la sortie de la crise, c'est-à-dire le 24 décembre au matin quand du pétrole nous a été annoncé à deux encablures de Belle-Ile, ce qui était tout à fait surprenant pour nous qui suivions l'évolution de la dérive du pétrole. ».

MOTHY : Prévion pour le 25/12/1999 à 00 utc



Source : Météo France.

Il convient toutefois de rester prudent. On peut observer que les points d'arrivée se situent particulièrement à l'ouest et n'expliquent pas la forte concentration des polluants en Vendée et en Loire-Atlantique.

Par ailleurs, les images prises par une caméra infrarouge de la Marine nationale lors du sauvetage de l'équipage de l'*Erika* et du naufrage ne permettent pas de constater, à l'œil nu, de traces d'hydrocarbures à proximité avant la cassure proprement dite.

Lors de sa deuxième audition, M. Jean-Louis Guibert, secrétaire général de l'Institut français de la navigation, co-auteur du rapport d'enquête du BEA-mer, a aussi incité à la prudence en ces termes : « *Le modèle de Météo France – MOTHY –, développé plus récemment, prend en compte, comme tous les autres, les bases de données pour les courants. Il a fait un très bon calcul de dérive sur un voilier qui avait chaviré, et l'on a retrouvé le navire pratiquement là où le calculateur l'avait indiqué. J'avais néanmoins fait remarquer à la Commission marine du conseil supérieur de la météorologie, qu'il s'agissait d'une expérience portant sur un objet flottant, symétrique, dans des conditions bien connues.*

Dans le cas de l'Erika, la situation était très différente : le pétrole de la tranche n° 2 est parti sous la pression et s'est ensuite dispersé par nappes parfois agglutinées et parfois invisibles. Il y a eu des courants sous-marins. Le calcul global donne effectivement ces possibilités. Mais plus on approche de la côte, plus les courants changent et donnent des résultats différents. La modélisation est une très bonne chose, mais plus on approche de zones perturbées, plus il faut que le calculateur reçoive l'aide de l'opérateur avec les bons paramètres à adapter à la situation exacte du moment. Cela n'est pas une critique de MOTHY en l'occurrence. Mais il y a obligation d'assister l'ordinateur en permanence.

Les personnels de Météo France ont été bons sur la vitesse et la date d'impact du polluant à terre a été bonne à quelques heures près. Je pense qu'il y a peut-être eu un certain nombre d'erreurs sur les courants ; on a découvert d'une certaine manière, qu'à 30 nautiques dans le sud de Penmarc'h, on a des courants qui peuvent ramener du pétrole au pays bigouden. ».

La commission a donc été saisie d'hypothèses divergentes et n'est pas en mesure, dans l'état actuel des informations disponibles, de trancher le débat qui s'est ouvert sur ce sujet.

Quoi qu'il en soit, si les modèles de dérives des nappes doivent encore être sérieusement améliorés, ils sont susceptibles d'apporter une aide à la décision précieuse en cas de marée noire.

Pour cela, il convient d'intégrer les prévisionnistes dans la structure d'expertise assistant le PC POLMAR, afin de coordonner l'usage des divers moyens d'observation en vue de pouvoir obtenir une prévision aussi fiable que possible.

b) Une publication en ligne hasardeuse

L'erreur de prévision a été d'autant plus fortement ressentie que la carte établie au jour le jour par Météo France était diffusée sur Internet et abondamment utilisée par les médias.

La commission d'enquête estime que, compte tenu de leur insuffisante fiabilité, de telles informations devraient être publiées avec beaucoup plus de précautions et assorties d'avertissements circonstanciés s'agissant de leur degré réel d'exactitude.

Les responsables de Météo France en conviennent d'ailleurs. M. Olivier Moch a ainsi estimé « *qu'un accent a absolument manqué sur le fait qu'il s'agissait uniquement de la dérive prévue des nappes signalées* ».

La commission a souhaité savoir qui avait pris la décision de cette diffusion. M. Yves Naquet-Radiguet, préfet maritime de la région atlantique, a répondu en ces termes à la question :

« Par ailleurs, sans doute n'avons-nous pas réussi à prendre toute la mesure de la dispersion de ces nappes, de leur hypothétique plongée au cours des 12 jours de dérive sous l'effet de vents violents, de leur désagrégation sous l'effet des vagues. Reconnaissons-le, nous manquions d'expérience, et les modèles de Météo France étaient en cours de développement. Fallait-il alors leur donner une telle diffusion sans l'assortir d'un facteur d'incertitude ? Il est probable que non. Quoi qu'il en soit, je n'en avais pas la maîtrise. ».

Intervenant sur le même sujet, M. Olivier Moch a eu une réponse un peu plus nuancée :

« Nous avons demandé par écrit au préfet maritime ce que nous pouvions faire, lequel nous a autorisés à diffuser une information sur ce dont nous disposions, en lui laissant un préavis d'une heure sur la teneur de celle-ci. C'est donc avec l'accord de ce dernier que nous avons décidé de mettre en place ce serveur sur lequel nous avons fourni de l'information sur la dérive estimée des nappes signalées. [...] ».

Telles sont les conditions dans lesquelles la diffusion de l'information a été décidée et organisée. ».

La commission a obtenu copie de cette demande de Météo France. Il s'agit d'un fax daté du 15 décembre 1999 et envoyé au préfet maritime.

Après avoir évoqué la forte pression médiatique pesant sur l'établissement, il est noté que :

« S'agissant d'une mission de sécurité de l'Etat, nous sommes conscients qu'il convient d'en garantir l'efficacité en évitant une multiplication anarchique de la diffusion des informations et plus encore d'assurer que ces informations sont concordantes entre les différentes sources. Pour autant, il m'apparaît difficile que notre établissement reste muet aux demandes qui nous sont faites, en raison notamment de la durée prévisible de cet événement.

Afin de satisfaire aux deux principes ci-dessus, nous estimons que notre action de communication pourrait se fonder sur les dispositions suivantes :

- *Météo France produit régulièrement deux jeux de données : le premier, constitué de la totalité des documents et bulletins que nous sommes en mesure de produire, est diffusé exclusivement au CEDRE et à la Préfecture Maritime, dans la continuité de l'action actuellement en cours. Un deuxième jeu, constitué d'un extrait réduit des documents précédents pour communication aux autres Autorités de l'Etat, aux médias et également aux services extérieurs de Météo France susceptibles d'être concernés.*

- *Etalement des heures de diffusion en sorte que le CEDRE et la Préfecture Maritime soient servis en priorité. Au-delà, après un délai d'attente, diffusion du jeu de données réduit aux autres autorités de l'Etat et ensuite aux médias, s'ils en font la demande. Compte tenu de nos plannings actuels de production, cela pourrait conduire, pour les documents établis l'après-midi à des diffusions intervenant respectivement à 17 h, 18 h, 18 h 30. [...]*

- *Publication sur notre serveur Internet www.meteo.fr de tout ou partie des éléments du deuxième jeu de données dans le cadre d'une page spéciale liée à l'événement. ».*

La réponse de la Préfecture Maritime, datant du même jour, est plutôt laconique : *« Accord sur les principes décrits dans le fax de référence, sous réserve d'obtenir votre diffusion par fax, 16 h 00 chaque jour. ».*

Météo France bénéficiait donc bien d'une autorisation de diffusion. Il reste que les conséquences de cette autorisation, donnée dans un contexte particulièrement difficile compte tenu de la charge de travail du PC POLMAR et de l'intense pression des médias, n'ont peut-être pas été pleinement envisagées.

Deux enseignements peuvent être tirés de cet épisode.

D'une part, dans le cadre du renforcement des moyens et conseils dont dispose directement le préfet maritime, **Météo France doit être associée plus étroitement au PC POLMAR.**

Par ailleurs, **les décisions concernant la communication doivent être plus centralisées, afin de s'assurer de la cohérence des informations fournies et de l'opportunité exacte d'une diffusion tous publics.** Ce problème de centralisation et d'organisation de la communication s'est d'ailleurs posé par rapport à d'autres questions, ayant entraîné des polémiques plus dérangeantes.

C.- POMPAGE ET NAVIRES SPECIALISES

1.- Des opérations de pompage par nature complexes

• Lors du colloque intitulé « Vingt ans après l'*Amoco-Cadiz* », tenu à Brest en octobre 1998, deux intervenants ⁽¹⁾ résumaient ainsi l'évolution de la place accordée à la récupération du pétrole en mer :

« D'une position de scepticisme, voire de défiance, lors des premiers grands accidents, jusqu'au début des années 1980, on a pu progressivement évoluer vers le sentiment que quelque chose était faisable en mer, sans pour autant avoir la prétention d'empêcher ainsi l'arrivée d'une partie de la pollution à la côte, voire la totalité lorsque les conditions météorologiques sont trop mauvaises et la côte trop proche. ».

Ainsi, au moment du naufrage de l'*Erika*, le pompage en mer des nappes d'hydrocarbures faisait bien partie de l'arsenal de lutte contre la pollution. Comme l'indiquent les auteurs précités, des retours d'expérience nombreux avaient eu lieu, notamment à la suite de la

(1) Le retour d'expérience : de l'*Amoco-Cadiz* au *Sea Empress*, en passant par l'*Exxon Valdez*, David Bedborough et Georges Peigné.

catastrophe de l'*Exxon Valdez*, durant laquelle les opérations de récupération avaient, il est vrai, bénéficié de conditions météorologiques favorables. Par ailleurs, si en matière d'outils (barrages, récupérateurs, pompes, séparateurs, stockages flottants...), les principes n'ont guère évolué au fil du temps, l'expérience a cependant permis de privilégier certains principes de fonctionnement, mieux adaptés à la récupération en mer (récupérateurs mécaniques plutôt qu'oléophiles), et d'aboutir à des équipements plus marins et plus fiables, permettant d'envisager intervenir dans les creux de 2 à 3 mètres, là où il y a vingt ans ce type d'intervention était limité à des conditions de mer calme à peu agitée.

• Toutefois, dans le cas de l'*Erika*, une conjonction de facteurs défavorables a limité l'impact des opérations de récupération.

Parmi ceux-ci figure notamment une météo particulièrement défavorable qui, on le verra, a limité la durée d'intervention.

De surcroît, la nature du produit, particulièrement lourd et visqueux, a limité l'efficacité des systèmes de pompage.

La question de l'intervention sur ce type de produits avait déjà été étudiée, mais sans pour autant déboucher sur la découverte de solutions pleinement satisfaisantes, comme l'a indiqué M. Michel Girin, directeur du CEDRE, lors de son audition : « *Pour ce qui est de la lutte en mer, nous avons produit, en 1990, un rapport pour la Marine nationale qui s'intitule "état de l'art sur les techniques et moyens de lutte contre une pollution par produits très visqueux à solides". Dans la conclusion de ce rapport, il est précisé que : "l'examen des techniques et moyens actuellement disponibles pour intervenir en mer face à une pollution accidentelle montre que, pour résoudre le problème particulier posé par les produits visqueux paraffiniques, il n'existe guère que des solutions limitées ou dont l'efficacité reste à vérifier". A la fin du rapport, consacrée à l'évaluation de l'efficacité des différentes techniques, on peut également lire qu' : "une évaluation de leur efficacité en mer ouverte sur produits visqueux paraffiniques reste à faire, soit à l'occasion d'une pollution réelle, soit par le biais d'une expérimentation à grande échelle".*

Le problème de la lutte contre une pollution de fioul n°2 était déjà identifié par tous les pays chargés de la lutte antipollution. Tous ces pays savent que face à ce genre de pollution, les moyens dont nous disposons sont très limités. Ce n'est pas un problème facile. Il n'y a pas une solution évidente de bateau ou de machine que l'on va jeter à l'eau pour résoudre le problème. J'ai assisté à des présentations de

projets de bateaux antipollution pour hydrocarbures visqueux construits par les plus grandes sociétés françaises d'ingénierie pétrolière, et j'ai été atterré par ce que j'ai vu. Il n'y a aucune solution vraiment satisfaisante parce que personne n'a la solution. C'est un problème très complexe. ».

Compte tenu de l'impossibilité de disperser le fioul n° 2, la seule option de lutte en mer résidait dans le confinement et la récupération des nappes.

2.- Les moyens mis en œuvre et le bilan des opérations

- Plusieurs navires, français et étrangers, ont participé à la lutte en mer.

Deux bâtiments de servitude de haute mer (BSHM) de la Marine nationale, l'*Ailette* et l'*Alcyon* ont été mis en œuvre.

Les BSHM, remorqueurs-ravitailleurs, appartiennent à la SURF et sont affrétés par la Marine depuis 1988. 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*, d'une capacité théorique de pompage de 250 m³ par heure.

Par ailleurs, au lendemain du naufrage du pétrolier *Erika*, dès le 13 décembre 1999, le préfet maritime a décidé de faire appel à des moyens étrangers en complément des moyens français disponibles. Plusieurs démarches ont alors été engagées et ont permis l'affrètement des navires suivants : le *British-Shield* et le *Rathrowan* (britanniques), l'*Arca* (néerlandais) et le *Neuwerk* (allemand).

Le *British-Shield* appartient à une société privée (BRIGGS), en contact avec la compagnie des *Abeilles International*. Cette dernière s'est déclarée en mesure de prendre à son compte les démarches commerciales d'affrètement. Le préfet maritime a délivré à cet effet une réquisition à la compagnie des *Abeilles International*. Le navire a été requis du 15 décembre 1999 au 14 janvier 2000.

S'agissant du *Rathrowan*, ce bitumier a été affrété par l'assureur de l'*Erika*. Il était destiné à recueillir les hydrocarbures pompés en mer. Le navire est resté en attente à Saint-Nazaire.

La mise en œuvre de l'accord de Bonn a permis de recourir à deux navires supplémentaires, l'*Arca* et le *Neuwerk*.

L'*Arca*, navire d'Etat hollandais, spécialisé dans le ramassage des hydrocarbures en mer a été affrété suite aux démarches menées directement par la préfecture maritime auprès du ministère des transports néerlandais qui a répondu favorablement à la demande. Il est arrivé le 17 décembre en soirée en provenance de Rotterdam et a rejoint sa zone de travail le 20 décembre. Il a été affrété du 15 décembre 1999 au 2 janvier 2000.

Le *Neuwerk*, remorqueur polyvalent de l'Etat allemand, également équipé pour le ramassage des hydrocarbures en mer a été sollicité directement par la préfecture maritime auprès du ministère des transports allemand. Arrivé à Brest le 19 décembre en provenance de Cuxhaven, il a rejoint sa zone de travail le 20 décembre. Il a été affrété du 15 décembre 1999 au 17 janvier 2000.

Enfin, à la suite de l'activation du *Biscaye plan*, du 19 décembre 1999 au 6 janvier 2000, deux remorqueurs espagnols équipés de barrages, l'*Ibaizabal II* et l'*Alonso de Chavez*, ont été mis à la disposition du préfet maritime sur la zone du naufrage.

On notera que la mobilisation de ces navires n'a pas été du goût des experts de l'ITOPF, mandatés par l'assureur de l'*Erika* et le FIPOL, qui ont estimé dans un fax adressé le 16 décembre au préfet maritime que :

« Dans les circonstances présentes et ainsi que cela a été précisé lors des réunions techniques avec la Marine, les 14 et 15 décembre dans la soirée, l'ITOPF estime que sur la base de considérations techniques, ces moyens ont peu de chances de minimiser de manière significative l'impact d'une arrivée de pétrole sur la côte et que leur mobilisation ne peut donc se justifier techniquement. ».

Conseillé par le CEDRE, le préfet maritime est passé outre et la suite des événements lui a donné raison.

- Quel bilan est-il possible de dresser des opérations de pompage et des qualités et défauts respectifs des matériels mis en œuvre ?

Les opérations ont malheureusement été limitées dans le temps du fait de la météo : les interventions n'ont pu avoir lieu que du 19 au 23 décembre.

Par ailleurs, les premiers essais ont été infructueux, comme l'a indiqué M. Yves Naquet-Radiguet, préfet maritime :

« L'Alcyon, puis l'Ailette, équipés des moyens antipollution les plus puissants dont nous n'étions pas sûrs qu'ils soient bien adaptés à ce produit particulier, ont été envoyés les premiers sur les lieux. Quelques heures d'essai dans des conditions météorologiques très difficiles ont démontré qu'il fallait changer de matériel. Des pompes Foilex au débit beaucoup plus faible ont donc été montées sur nos bateaux. Du 19 au 23 décembre, dans un créneau de météo favorable, tous les bâtiments ont pu se mettre au travail. »

Ainsi, les pompes *Transrec* de haut débit, plus sophistiquées, ont été peu performantes compte tenu de la trop forte viscosité du produit. Il reste qu'il s'agit d'un matériel de qualité, dont les Etats-Unis se sont dotés en grand nombre, fonctionnant pour une large palette d'hydrocarbures.

Les pompes *Foilex*, de débit moindre se sont donc révélées plus efficaces à l'expérience.

Comme l'a indiqué M. Michel Girin, directeur du CEDRE : *« Si les bateaux qui viennent dans les eaux européennes avaient l'obligation de porter à bord une fiche technique du produit qu'ils transportent, nous pourrions gagner 3 à 4 jours dans les choix de techniques de lutte contre les pollutions en mer. Cela nous permettrait d'avoir les informations nécessaires sur la viscosité du produit et nous éviterait, ainsi, de perdre du temps dans la réalisation de tests. »*

On notera que le même intervenant soulignait que : *« Le CEDRE fournit des fiches techniques antipollution aux bateaux français qui naviguent dans les eaux américaines. Ce sont des fiches sur le produit qu'ils transportent car, dans les eaux américaines, ils doivent être en mesure de faxer immédiatement l'information sur la nature du produit transporté et sur son émulsion. Cela permet ainsi aux autorités locales de savoir quel matériel leur est nécessaire. Si, dans le cas du naufrage de l'Erika, une telle fiche s'était trouvée à bord, nous n'aurions pas fait ce qui peut paraître aujourd'hui une erreur. Je suis demandeur parce que cette obligation existe pour les bateaux qui entrent dans les eaux américaines. »*

Il paraît nécessaire à la commission que les navires soient en mesure de communiquer instantanément aux CROSS, à la demande de ces derniers ou en cas de message de détresse, la ou

les fiches techniques des produits transportés, afin que le préfet maritime puisse disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires. Une telle mesure contribuerait également à la mobilisation rapide des moyens techniques adéquats.

Les navires étrangers ont connu eux aussi des fortunes diverses.

Le *British-Shield* a utilisé un récupérateur oléophile *Sea-devil*, donné pour une capacité de 70 m³ par heure. Le temps de pompage effectif en quatre jours a été de 24 heures, avec un débit moyen réel de 6 m³ par heure.

Le *Neuwerk* a utilisé deux pompes d'une capacité de 320 m³ par heure, associées aux *sweeping arms*, dont l'un a été rapidement hors d'usage. Le temps de pompage effectif s'est également élevé à 24 heures, pour un débit moyen de 5 m³ par heure.

Enfin, l'*Arca* a fait preuve de plus d'efficacité, avec deux pompes *Marflex* associées aux *sweeping arms*, dotées d'une capacité de 450 m³ par heure. Le temps de pompage effectif au cours des opérations a atteint 33 heures, pour un débit moyen de 16 m³ par heure.

Le tableau ci-après récapitule les résultats obtenus par les différents navires au cours des opérations de pompage.

BILAN DES OPERATIONS DE POMPAGE

BATIMENTS	NOMBRE DE JOURS DE POMPAGE ET MOYENNE/JOUR	VOLUME POMPÉ
BRITISH-SHIELD (GB)	4 jours (35 m ³ / jour)	140 m ³
ARCA (NL)	4 jours (157 m ³ / jour)	630 m ³
NEUWERK (D)	3 jours (36,66 m ³ / jour)	110 m ³
AILETTE (F)	4 jours (30 m ³ / jour)	120 m ³
ALCYON (F)	3 jours (33,33 m ³ / jour)	100 m ³
TOTAL	1100 m³	1100 m³

Source : Préfecture maritime de l'Atlantique.

L'*Arca* a certainement été de loin le navire le plus efficace, mais les navires français, compte tenu de leurs capacités limitées, n'ont pas à rougir de la comparaison.

Surtout, ce sont pas moins de 1 100 m³ d'hydrocarbures qui ont été récupérés. Cela peut paraître peu par rapport au volume total déversé, estimé entre 10 000 et 15 000 tonnes.

En fait, comme l'estime le CEDRE, cela a épargné d'autant le milieu marin et le littoral. Ces 1 100 tonnes, si elles étaient arrivées à terre, auraient représenté un effort supplémentaire de ramassage et de traitement d'environ 11 000 tonnes d'algues, de sable, de galets et de débris souillés.

Compte tenu des difficultés rencontrées pour nettoyer les côtes, l'une des leçons de ce naufrage est que la lutte en mer doit être considérée comme une priorité : tout doit être entrepris pour limiter au maximum les dégâts considérables que génère l'arrivée à la côte d'une pollution par hydrocarbures.

Les capacités françaises en la matière doivent donc être renforcées, même s'il faut bien admettre qu'en cas de pollution majeure la solidarité européenne et les accords d'assistance doivent jouer à plein, car un pays ne peut faire face isolément à ce type de catastrophe. Lors du Comité interministériel de la mer (CIM) tenu à Nantes le 28 février dernier sous la présidence du Premier ministre, il a été décidé, afin de renforcer les moyens de dépollution, de lancer un appel d'offres pour l'affrètement d'un navire spécialisé en matière de dépollution.

La commission d'enquête soutient bien entendu cette décision, qui devrait conduire à accroître significativement les moyens de lutte en mer.

Il paraît indispensable à la commission qu'un second navire spécialisé dans la lutte antipollution soit acquis et positionné en Méditerranée, compte tenu de l'ampleur des risques encourus sur cette façade maritime. Ce projet pourrait être mené à bien en étroite collaboration avec l'Espagne et l'Italie.

Il conviendra d'effectuer un bilan détaillé des résultats enregistrés par les différents moyens techniques engagés lors de la pollution par l'*Erika*. Ainsi, M. Michel Girin, directeur du CEDRE, a indiqué que :

« Je suis obligé de dire, en pur technicien, que ce n'est pas en achetant un Arca que nous aurons la solution au problème la prochaine fois, parce que le problème sera différent : ce ne sera ni le même pétrole, ni les mêmes conditions de mer. De surcroît, si nous n'avons qu'un bateau, il sera peut-être en réparation le jour où nous en aurons besoin. Il n'existe donc pas de solution immédiate, évidente et simple. ».

Face à la très large palette de pollutions envisageables, il faudra sans doute choisir, dans le cadre de l'appel d'offres, les moyens offrant la plus grande souplesse d'emploi.

Par ailleurs, il serait utile de développer des moyens polyvalents, adaptables à des navires non spécialisés de la Marine nationale ou à des bâtiments commerciaux réquisitionnables, afin de répondre correctement au type de pollution rencontrée et de pouvoir intervenir en masse.

D.- UNE COOPERATION INTERNATIONALE INEGALEMENT DEVELOPPEE SELON LES FAÇADES MARITIMES

Les instruments juridiques de coopération internationale en matière de lutte contre les pollutions maritimes ont considérablement progressé et ont permis de tisser des relations denses et efficaces entre les administrations concernées. A la suite de la catastrophe de l'*Erika*, l'efficacité des instruments mis en place a été prouvée en grande mesure réelle.

Si des améliorations peuvent, comme toujours, être sans doute apportées aux dispositifs existant en Manche-Mer du nord et dans l'Atlantique, ce n'est pas cette zone qui semble la plus dépourvue. En effet, la commission a été très frappée de la disproportion entre l'ampleur des menaces et la relative faiblesse des instruments mis en œuvre en Méditerranée.

1.- Une coopération désormais solidement établie sur la façade atlantique et en Manche-Mer du nord

- La coopération internationale concernant les façades maritimes ouest de la France est prévue à plusieurs niveaux.

Elle repose tout d'abord sur la convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution (convention OPRC), élaborée sous l'égide de l'OMI et entrée en vigueur le 13 mai 1995.

Cette convention a pour objet de servir de cadre mondial à la coopération internationale pour la lutte contre les événements ou les menaces graves de pollution des mers. Les Etats Parties doivent élaborer des mesures permettant de faire face aux événements de pollution, soit sur le plan national soit en coopération avec d'autres pays. Les navires doivent disposer d'un plan d'urgence de bord contre la pollution par les hydrocarbures que l'OMI est chargée d'élaborer. Les exploitants d'unités au large relevant de la juridiction de parties à la convention doivent également avoir des plans d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures ou des arrangements analogues, qui doivent être coordonnés avec les systèmes nationaux afin de lutter rapidement et efficacement contre les événements de pollution par les hydrocarbures.

Les navires doivent signaler les événements de pollution aux autorités côtières et suivre les mesures énoncées dans la convention. La convention prévoit la création de stocks de matériel de lutte contre la pollution par les hydrocarbures, l'organisation d'exercices de lutte contre les déversements d'hydrocarbures et l'élaboration de plans détaillés destinés à lutter contre les événements de pollution. Les parties à la convention sont tenues de se porter assistance en cas d'accident grave de pollution et le remboursement des frais d'assistance éventuels est prévu.

On notera que l'Union européenne offre aussi un cadre pour les coopérations entre Etats-membres en matière de pollution. La Commission européenne a ainsi mis en place un système d'information commune, dont l'une des principales missions est de maintenir à jour un inventaire complet des matériels et capacités d'intervention des Etats membres. Un groupe d'experts (*Task force*) peut aussi procurer des conseils aux Etats touchés par une pollution.

- Les Etats menacés par les pollutions marines n'ont toutefois pas attendu la Convention OPRC pour s'engager dans une coopération multilatérale.

Ainsi, l'accord de Bonn, signé en 1983 par la Belgique, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni organisait déjà un système analogue. Les Etats parties s'engagent en effet à se notifier mutuellement les pollutions ou menaces de pollution marine susceptibles d'altérer les côtes des autres Etats signataires. Surtout, ils s'engagent à se porter mutuellement assistance en cas de demande de l'un des Etats, à charge pour l'Etat demandeur d'assumer les frais entraînés par la mise à disposition de matériels ou personnels.

Les Etats riverains de la Mer Baltique ont mis en place un système équivalent au travers de la convention d'Helsinki, signée en 1974 et révisée en 1992, ainsi que de l'accord de Copenhague.

- Enfin, de nombreux accords bilatéraux complètent ces accords ou conventions précités.

Ainsi, aux termes de l'accord de Bonn, la Manche est une zone de responsabilité conjointe entre la France et le Royaume-Uni. L'accord Mancheplan couvre la lutte contre la pollution et les opérations de sauvetage, en organisant les responsabilités respectives des deux Etats. Pour les cas où des accidents seraient susceptibles d'affecter les deux parties simultanément, il définit des procédures de contact, de commandement et recense les ressources disponibles de part et d'autre.

En vertu de cet accord, un exercice s'est tenu récemment : Manchex 99 a eu lieu le 16 octobre 1999. Il avait pour objet de mettre en œuvre les procédures de lutte contre la pollution par hydrocarbures dans le cadre d'un accident majeur en Manche et de tester la coopération des deux pays, afin de mettre en évidence les éventuelles lacunes et d'y remédier.

Par ailleurs, un plan d'entraide avec l'Espagne a été très récemment conclu.

En octobre 1998, la Société nationale de sauvetage et de sécurité maritime espagnole (SASEMAR) a pris l'initiative, par le biais d'un échange de courrier avec la préfecture maritime de l'Atlantique, d'approfondir la coopération franco-espagnole.

Créée par une loi de 1992, la SASEMAR est une entité de droit public dotée d'un patrimoine propre et d'une pleine capacité d'action. Sa mission est d'assurer la prestation effective du service public de la recherche et du sauvetage en mer, de la prévention et de la lutte contre la pollution du milieu marin, du contrôle du trafic et de son assistance.

À l'issue des négociations, a pu être signé en octobre 1999 le Biscaye plan, entre la préfecture maritime et la SASEMAR. Cet accord d'assistance a pu être testé immédiatement puisque, comme on l'a vu, deux remorqueurs espagnols ont pu être mis à disposition de la France et utilisés sur zone à la suite du naufrage de l'*Erika*.

De même, l'accord de Bonn a pu très efficacement être activé afin de recourir aux navires spécialisés dans la lutte contre la pollution dont disposent l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Il est à craindre que la densité de la coopération internationale et des moyens disponibles soit très sensiblement inférieure en Méditerranée.

2.- Renforcer significativement les coopérations internationales en Méditerranée

a) Des menaces particulièrement inquiétantes

- Parmi les mers de la planète, la densité du trafic maritime en Méditerranée est particulièrement élevée. Quelque 30 % du volume du transport maritime commercial a pour origine des ports méditerranéens ou passe par les eaux de la Méditerranée.

Par ailleurs, les Etats qui bordent ce bassin semi-fermé sont extrêmement différents, aussi bien au plan politique et économique que social. Certains connaissent des tensions très fortes, internes ou vis-à-vis de leurs voisins.

Il est donc toujours difficile de parvenir à des accords ne serait-ce que régionaux. Or, dans cette zone, il est indispensable d'aborder les questions de sécurité sur un plan international et pas seulement communautaire.

Outre le fait que les Etats du sud du bassin méditerranéen n'appartiennent évidemment pas à l'Union européenne, le trafic entre Suez et Gibraltar est essentiellement un trafic de transit. On voit mal dès lors comment pourraient être traités les risques que présentent les navires empruntant cet axe par le biais du seul renforcement du contrôle de l'Etat du port dans l'Union européenne.

Comme l'a indiqué M. Roberto Patrino, directeur du REMPEC, lors de son audition à Malte : « *Mais, quand on parle de la Méditerranée, on ne doit pas oublier que, malheureusement, c'est une mer de passage : 70 % du trafic passant par la Méditerranée est un trafic de passage dans les eaux internationales. La Méditerranée, ce n'est pas les Etats-Unis. Pour eux c'est très facile, c'est un pays avec ses eaux, sa zone économique exclusive, il leur suffit d'interdire.* ».

Enfin, un dernier facteur important de risque est l'absence de zone économique exclusive en Méditerranée, ce qui limite très fortement les capacités d'intervention des Etats riverains. S'il est difficile de revenir sur cette décision compte tenu du contexte politique dans le bassin méditerranéen oriental, il n'en reste pas moins que la faiblesse des pouvoirs dont disposent les Etats riverains a des effets très négatifs en matière de pollution, notamment du fait des possibilités limitées de poursuite des auteurs de dégazages au-delà des eaux territoriales.

b) Une coopération régionale qui a progressé au travers d'accords multilatéraux

- La coopération internationale contre les pollutions marines est aussi organisée en Méditerranée dans le cadre de la convention OPRC de 1990. On notera qu'à l'exception de l'Algérie, tous les Etats riverains du bassin occidental sont parties à cette convention.

Toutefois, la nécessité d'une coopération régionale s'est faite sentir très tôt.

En 1975, préoccupés par la protection du milieu marin et des zones côtières de la Méditerranée, seize Etats du Bassin et la Commission européenne se sont réunis à Barcelone sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), lui-même créé à Stockholm en 1972 par la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement Humain. Les Etats méditerranéens et la Commission européenne ont approuvé le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) et son programme de contrôle et de recherche sur la pollution en mer Méditerranée (MEDPOL).

En 1976, à Barcelone, la conférence des plénipotentiaires des Etats méditerranéens a adopté la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Convention de Barcelone), un instrument juridique du PAM qui est entré en vigueur en 1978. En même temps, deux protocoles ont également été adoptés : l'un sur les opérations d'immersion de polluants effectuées par les navires et aéronefs (protocole d'immersion) ; l'autre sur la coopération dans la lutte contre la pollution marine en cas d'urgence (protocole d'urgence).

C'est ce dernier protocole qui constitue la base juridique de l'organisation actuelle de la coopération en matière de lutte anti-pollution en Méditerranée.

- Dans le cadre juridique de la convention de Barcelone et de son protocole d'urgence, la même conférence des plénipotentiaires a décidé de créer un centre régional dont la mission consisterait à assister les Etats méditerranéens dans le renforcement de leurs capacités d'intervention et à faciliter la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la pollution marine accidentelle.

Le centre, précédemment connu sous le nom de centre régional de lutte contre les hydrocarbures (ROCC) est devenu en 1987 le centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle (REMPEC), date à laquelle son mandat a été élargi pour prendre en charge tout le spectre des substances chimiques dangereuses. Le REMPEC, jouissant du statut d'organe des Nations Unies, est géré et techniquement soutenu par l'OMI ; il est, depuis sa création le 11 décembre 1976, installé à Malte.

Il a pour missions de :

- renforcer les capacités des Etats de la Méditerranée et de les assister dans la mise en place des compétences dans les domaines de la prévention ⁽¹⁾ de la pollution provenant des navires, de la préparation à la lutte et de la lutte contre la pollution marine ;
- faciliter la coopération parmi les Etats de la Méditerranée dans leur lutte contre la pollution marine accidentelle ;
- fournir un cadre d'échange d'informations sur les questions opérationnelles, scientifiques, juridiques et financières.

Conformément à ces objectifs en application des décisions des parties contractantes à la convention de Barcelone, le centre développe ses activités dans les sphères suivantes : l'information, l'assistance dans la mise en place des systèmes nationaux de préparation à la lutte et de lutte, la formation et l'assistance en cas d'urgence.

Malgré des moyens très limités (quatre professionnels dont un rémunéré par l'industrie pétrolière française), le REMPEC a accompli

(1) Le principe d'une extension des pouvoirs du REMPEC au domaine de la prévention de la pollution par les navires a été décidée en 1997 ; le protocole d'urgence est en cours de révision à cette fin.

une importante tâche de formation puisque, depuis 1976, plus de 1 800 stagiaires ont suivi ses cours.

Il fournit par ailleurs une assistance permanente en termes de conseils spécialisés aux pays méditerranéens qui seraient confrontés à des accidents majeurs de pollution.

Pour faciliter la coopération et l'assistance mutuelle, et fournir l'assistance aux parties contractantes qui en font la demande en cas d'urgence, le REMPEC :

- développe et actualise un réseau régional de communications ;
- organise périodiquement des exercices de communication ;
- développe et actualise le système régional d'information (SRI).

Ce dernier comprend les informations juridiques, pratiques et techniques nécessaires aux missions de coordination et d'assistance.

En ce qui concerne les exercices, le dernier date du 7 décembre 1999 (MEDIPOLEX 1999). Il consistait en la diffusion d'un message d'alerte signalant une pollution majeure à toutes les autorités concernées du bassin méditerranéen, afin de tester leur temps de réaction, sans que les parties soient prévenues à l'avance.

Lors de son déplacement à Malte, la commission a été frappée par le dévouement et la compétence du personnel du REMPEC, mais aussi par l'extrême faiblesse de ses moyens. Comme le souligne un document du REMPEC, les « *Etats côtiers et l'Union européenne ont patiemment développé leur coopération pour mettre en place un système régional de réponse face aux pollutions qui soit cohérent, et ce malgré un budget des plus modestes. [...] Toutefois, le succès de la prévention, de la préparation et de la réponse est lié à une approche coordonnée qui soit soutenue par des moyens techniques et administratifs reposant sur l'implication continue des Etats, afin de mettre effectivement en œuvre les mesures qu'ils adoptent.* ».

De ce point de vue, il appartient à la France de développer autant que possible les accords bilatéraux, comme l'article 10 de la convention OPRC l'y invite, ainsi que les autres Etats signataires.

c) Des accords bilatéraux insuffisamment développés

Si les relations avec l'Italie sont formalisées depuis désormais assez longtemps, il n'en est pas de même avec l'Espagne.

Ainsi, le 16 mai 1976 a été signé l'accord RAMOGE (St Raphaël/Monaco/Gênes) entre la France, l'Italie et la Principauté de Monaco qui établit une coopération pour la protection de l'environnement marin et littoral dans une zone qui s'étend de Marseille à La Spezia, en englobant la Corse et la Sardaigne.

À la suite de la catastrophe du *Haven* devant le port de Gênes en 1991, il est apparu que l'aspect opérationnel de cette coopération devait être renforcé.

Le 7 octobre 1993, ces mêmes Etats ont signé le plan RAMOGEPOL qui fixe les conditions d'une action commune en cas de pollution accidentelle. Cela a permis, les 26 et 27 octobre 1994, l'organisation de l'exercice ANTIPOL 94 mettant en œuvre ce plan.

De même, le 19 novembre 1999, un entraînement mutuel franco-monégasque devant la réserve naturelle du Larvotto (Monaco) a eu lieu à l'initiative de la France.

Il reste que cette coopération opérationnelle peut et doit être significativement renforcée, comme l'a reconnu, le 3 décembre 1999, la 31^{ème} réunion de la Commission RAMOGE, qui a insisté sur la nécessité d'exercices d'entraînement et sur l'échange d'informations sur les moyens et équipements disponibles.

S'agissant de l'Espagne, en octobre 1998, la SASEMAR a pris l'initiative, comme en Atlantique, de contacter la préfecture maritime de la Méditerranée en vue d'établir une convention relative à la prévention et à la lutte contre la pollution.

Ainsi, en janvier 1999, des observateurs espagnols ont été conviés à assister à l'exercice ANTIPOL à Toulon, tandis que des observateurs français se sont rendus à l'exercice CANARIAS 99 en octobre 1999.

Il reste que le Lion plan, équivalent pour la Méditerranée du Biscaye plan, signé lui en octobre 1999, est toujours en préparation.

La commission estime particulièrement nécessaire que ces travaux aboutissent au plus vite, afin d'assurer une couverture géographique de lutte contre la pollution continue entre les côtes espagnoles et la zone d'application du plan RAMOGEPOL.

Ce type d'accord a en effet fourni des preuves de son efficacité et la relative faiblesse des moyens disponibles en Méditerranée pour lutter contre une éventuelle pollution rend encore plus indispensable la conclusion de conventions autorisant une mise à disposition des personnels et matériels.

d) Renforcer les instruments juridiques et les moyens de lutte

• Comme il a déjà été dit, la Méditerranée comporte des particularités juridiques qui constituent des faiblesses supplémentaires. Il s'agit tout d'abord de l'absence de zone économique exclusive, sur laquelle on ne reviendra pas ici.

Par ailleurs, lors de son déplacement à Marseille, la commission a été alertée sur une lacune très préoccupante concernant le rejet d'effluents chimiques. M. Jacques Bolopion, directeur régional des Affaires maritimes, a en effet indiqué que : « *s'agissant de la convention MARPOL, un manque me paraît assez grave, que l'on a constaté dans une affaire précise de pollution par un chimiquier.*

Nous avons découvert qu'il y avait une pratique de lavage des citernes par les chimiquiers, qui était habituelle dans le Golfe de Fos, et qui était autorisée par la réglementation internationale.

Nous avons pu constater dans ce cas précis que je mentionnais qu'il s'agissait d'un navire qui partait chargé de phénol et d'acétone. Ce sont des produits chimiques plutôt dangereux. Nous avons fait une enquête très précise, il a été photographié, etc., pour finir par nous rendre compte qu'il était en règle vis-à-vis de la réglementation internationale.

Contrairement aux hydrocarbures, la Méditerranée n'est pas une zone spéciale pour les chimiquiers. ».

Au vu de la fragilité biologique de la Méditerranée et de l'ampleur du trafic chimique à destination de Marseille-Fos, une modification de la convention sur ce point apparaît indispensable.

La commission se félicite par ailleurs de l'annonce par le Premier ministre, lors du CIM du 28 février dernier, de la création d'une zone de protection écologique en Méditerranée, dans la limite de 200 milles nautiques.

Cette mesure, qui doit être prise en concertation avec les Etats voisins et la Commission européenne, permettra, dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, d'agir en matière de contrôle et de droit de poursuite, notamment en matière de dégazages.

Une réunion organisée par le Secrétariat général de la mer le 16 mai dernier a permis de préciser les conditions de création d'une telle zone. L'établissement de cette zone serait progressif, avec une zone de protection écologique de 60 milles dans un premier temps, élargie ensuite à 200 milles.

- Par ailleurs, une coopération accrue avec nos voisins permettrait d'utiliser les différents moyens disponibles et, par là même, de s'interroger aussi sur leur suffisance dans cette zone.

En réponse aux questions de la commission sur les capacités existantes dans le bassin occidental de la Méditerranée, le REMPEC a fourni les éléments de réponse suivants : *« Si l'on considère les matériels détenus ou contrôlés par les Etats de la Méditerranée occidentale, un certain nombre d'Etats côtiers ont des stocks raisonnables de matériel, et peuvent ainsi offrir leur assistance à leurs voisins en cas de demande à la suite d'une pollution accidentelle majeure. La France, l'Italie et l'Espagne, qui disposent depuis plusieurs années de capacités suffisantes pour faire face à un accident, sont désormais rejointes par Malte et la Tunisie, qui ont récemment remis à niveau leurs stocks nationaux [...] contribuant à améliorer la situation dans le détroit de Sicile [...] »*

Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas d'inventaire précis et complet, il est communément admis que des stocks significatifs de matériels et de produits (solvants, dispersants, gels, etc.) de lutte contre la pollution sont possédés par l'industrie pétrolière en Méditerranée. [...]

Au total, il existe un bon nombre d'entreprises de nettoyage des pollutions dans le bassin méditerranéen, certaines d'entre elles étant déjà associées à leurs gouvernements respectifs, et il

conviendrait que ces Etats incluent ces services dans leurs offres d'assistance à leurs voisins.

Cependant, quel que soit le pays ou la zone de référence, la région méditerranéenne souffre encore d'un manque de navires spécialisés capables de récupérer en mer de grande quantités d'hydrocarbures et de moyens aériens dédiés suffisants pour répandre des produits dispersants.

De surcroît, il faut prendre en compte le fait que les capacités du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie ne peuvent pas être considérées comme suffisantes pour faire face effectivement à des accidents majeurs dans leur zone de responsabilité. ».

La coopération internationale en Méditerranée doit être très profondément relancée, car les dangers qui pèsent sur cette région sont d'autant plus préoccupants que les moyens et les procédures de lutte contre la pollution ne sont pas à la hauteur d'un sinistre majeur. La France devrait donc prendre les initiatives diplomatiques nécessaires, dans le cadre du processus de Barcelone. Il faut également que cette question soit inscrite à l'ordre du jour de la rencontre euro-méditerranéenne qui doit avoir lieu à Marseille les 14 et 15 novembre prochains.

III.- UNE LUTTE A TERRE MAL PREPAREE

Le naufrage de l'*Erika* a révélé de sérieuses carences dans l'organisation de la lutte contre la pollution sur le littoral. Certes, l'étendue de la « marée noire » (400 kilomètres de côtes) et les conditions météorologiques n'ont pas favorisé la mise en œuvre du plan POLMAR terre. Mais si les circonstances peuvent apparaître partiellement atténuantes, il n'en demeure pas moins que la préparation de la lutte à terre contre la pollution de l'*Erika* a montré ses limites.

Le déroulement des événements a permis en effet de mettre à jour des dysfonctionnements dans la conception et l'actualisation des plans POLMAR terre. **Or, ces défaillances sont d'autant moins acceptables que la lutte contre la pollution à terre a jusqu'à présent toujours été privilégiée dans la stratégie des autorités,** comme l'a reconnu le Vice-amiral d'escadre Yves Naquet-Radiguet, préfet maritime de la zone atlantique, en évoquant une « *argumentation qui consistait à centrer notre dispositif et nos moyens sur le fait qu'il n'y aurait pas d'accidents, donc pas de nappe, et à affirmer – un peu cyniquement, j'en conviens – que l'on sait nettoyer*

les plages ». La commission se contente de rappeler qu'elle s'est déjà prononcée en faveur d'une révision profonde de cette position.

Les défaillances de la lutte contre la marée noire trouvent leurs origines dans l'inadaptation des plans POLMAR terre aux réalités des pollutions de masse et à l'insuffisante préparation des services chargés de les mettre en œuvre. La commission d'enquête est convaincue qu'une révision du dispositif est donc devenue nécessaire, d'autant que les élus locaux doivent s'y voir attribuer une juste place et que l'apport des bénévoles doit être mieux anticipé.

Parallèlement, dans une perspective plus large, il apparaît que la lutte contre les conséquences d'un accident de transport maritime de matières radioactives, menée dans le cadre du plan NUCMAR, répond à des procédures similaires. Sans disposer d'exemples concrets de mise en œuvre de ce plan, la commission d'enquête s'interroge sur son efficacité puisque les mêmes constats peuvent être dressés quant à la complexité de son déclenchement.

A.- DES PLANS INADAPTES POUR DES POLLUTIONS DE GRANDE AMPLEUR

Les plans de secours départementaux POLMAR terre répondent, dans leur principe, à un souci d'anticipation et de programmation de la lutte contre les pollutions des zones côtières ou littorales. L'architecture générale du dispositif est néanmoins compliquée, car elle implique de nombreux intervenants (collectivités locales, services déconcentrés, administrations centrales de différents ministères, notamment).

De plus, si les plans sont conçus à l'échelle départementale, l'exemple de l'*Erika* montre que la pollution ne connaît pas cette délimitation administrative.

En conséquence, les dispositifs actuels semblent inadaptés pour faire face rapidement et efficacement aux pollutions de grande ampleur et une meilleure cohérence doit être recherchée.

1.- Un mode d'organisation complexe

L'instruction du Premier ministre du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin pose le principe de plans de secours spécialisés POLMAR terre dans chaque département littoral. Aux termes de cette circulaire, « *ces plans doivent comporter l'inventaire précis des zones à protéger en priorité, l'inventaire exhaustif et tenu à jour des matériels et produits de lutte, les plans précis de pose et de maintenance des barrages, l'inventaire des sites de stockage et des centres de traitement des déchets récupérés, les possibilités d'hébergement des personnels de lutte et, dans les régions conchylicoles, un plan de sauvetage des cultures par transfert.* ». Il y est également indiqué que « *des procédures d'alerte des autorités locales doivent être prévues.* ».

La conduite de la lutte à terre contre les pollutions est attribuée au préfet, « *dans les limites de son département* ». Sont néanmoins distinguées :

— les pollutions de faible ou moyenne ampleur, qui ne font pas l'objet du déclenchement du plan de secours spécialisé POLMAR terre, mais incombent aux communes : la lutte est dirigée par les maires concernés dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de police générale avec, le cas échéant, une coordination par le préfet. Les plans de secours communaux ou intercommunaux « *doivent pouvoir s'intégrer dans le dispositif opérationnel départemental de façon à garantir une cohérence d'ensemble.* » ;

— les pollutions d'ampleur exceptionnelle, qui justifient le déclenchement par les préfets du plan de secours spécialisé POLMAR terre dans chaque département concerné, étant entendu que le Premier ministre a la faculté de « *placer l'ensemble des opérations de secours sous l'autorité du représentant de l'Etat dans un des départements ou dans la zone de défense* » si les moyens d'un département sont insuffisants pour faire face à la pollution.

Si elle s'avère nécessaire, la coordination des opérations terrestres est assurée par le ministre de l'Intérieur qui dispose à cette fin du centre opérationnel et d'aide à la décision (COAD) dont le CODISC constitue le centre de veille permanent et où sont réunis les représentants de tous les ministères concernés.

La préparation matérielle des plans, c'est-à-dire la mise en place des moyens techniques et financiers est du ressort de la direction

du transport maritime, des ports et du littoral, rattachée au ministère de l'Équipement, des transports et du logement. Le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) conseille et centralise les achats de matériels, gère un stock de rechanges et de pièces détachées, assiste la formation des personnels sur le terrain par des exercices de simulation.

Treize centres de stockage des matériels et d'intervention (huit pour la seule métropole) entretiennent les matériels et peuvent intervenir à tout moment en cas de déclenchement du plan. Mis à la disposition des préfets en cas de besoin, ils rassemblent : 33 500 mètres de barrages de différents modèles, 85 dispositifs de récupération (écrémeuses, barges récupératrices), 140 pompes, 370 unités de stockage, 261 groupes électrogènes et 426 jets à haute pression. S'y ajoutent les matériels des entreprises avec lesquelles ces centres de stockage passent des conventions.

Il ressort de la description de l'instruction du 17 décembre 1997, que l'organisation et la mise en œuvre des moyens de lutte contre les pollutions depuis le littoral s'inscrivent dans des procédures et un dispositif administratifs pour le moins complexes. **Or, comme tend à le suggérer l'expérience de la pollution par l'*Erika*, plus un mécanisme est complexe, plus la cohérence de l'intervention est difficile à assurer.**

Ce constat est tout aussi valable pour le dispositif prévu par la circulaire du Premier ministre du 7 février 1989, qui institue le plan NUCMAR. En effet, le mode de préparation des plans de secours départementaux spécialisés relève des préfets, bénéficiant des conseils d'experts du ministère chargé de l'Industrie et du commissariat à l'énergie atomique, et les responsabilités administratives sont sensiblement les mêmes s'agissant de la conduite de la lutte, si ce n'est que les maires n'ont aucun pouvoir d'initiative, même en cas de risque mineur. **La proximité conceptuelle entre NUCMAR terre et POLMAR terre conduit donc à porter les mêmes interrogations sur leur efficacité.**

2.- L'exemple de l'*Erika*

La mise en œuvre du plan POLMAR terre après le naufrage de l'*Erika* était la première application du dispositif de lutte à terre, tel que révisé en 1997, dans des circonstances de pollution réelle. A cette occasion, son inefficacité en cas de pollution de grande ampleur est apparue manifeste.

• *La chronologie des événements : une mécanique apparemment maîtrisée par les autorités*

D'après la documentation remise à la commission d'enquête, la direction du transport maritime, des ports et du littoral a mis en alerte ses centres d'intervention et de stockage de matériels ainsi que son dispositif POLMAR terre sur l'ensemble du linéaire concerné (Finistère, Morbihan, Loire-Atlantique, Vendée et Charente-maritime) le jour même du naufrage de l'*Erika*.

Le 15 décembre son directeur envoyait une lettre aux préfets de Loire-Atlantique, de Vendée et de Charente-maritime, apportant des précisions sur le dispositif POLMAR terre⁽¹⁾. La méthode à employer y était décrite, les barrages de protection étant recommandés pour les secteurs identifiés comme sensibles et aisés à protéger (entrées de ports, prises d'eaux, viviers) alors que la récupération sur les plages était prescrite, faute de mieux, pour les linéaires sablonneux.

Les 17 et 18 décembre, des instructions ont été données aux centres de stockage pour mettre en œuvre et prépositionner les barrages. Ont ainsi été déployés en quelques jours : 3 880 mètres de barrages dans le Finistère, 4 200 mètres dans le Morbihan, 1 125 mètres en Loire-Atlantique et 4 335 mètres en Vendée.

Le 22 décembre, les préfets de Vendée et de Charente-maritime ont déclenché les plans POLMAR terre. Leurs homologues de Loire-Atlantique, du Morbihan et du Finistère ont agi de même le surlendemain.

Le ramassage des déchets a commencé le 25 décembre. Au 14 février, le bilan des stocks de déchets s'élevait à 11 000 tonnes dans des sites intermédiaires et à 105 000 tonnes dans les sites principaux.

Toutefois, devant la commission d'enquête, M. Claude Gressier, directeur des transports maritimes, des ports et du littoral a reconnu : « *A la question de savoir si nous avons manqué de matériel, je puis apporter deux éléments de réponse.*

[...] *en ce qui concerne les barrages, nous avons constaté,*

(1) Cette note rappelait les moyens des centres de stockage de Saint-Nazaire (2 550 mètres de barrages), de Brest (5 530 mètres de barrages), du Havre (4 800 mètres de barrages), de Dunkerque (2 440 mètres de barrages) et du Verdon (3 930 mètres de barrages). A titre informatif, les moyens des centres de Marseille et de Sète étaient également indiqués.

compte tenu des fortes houles qui régnaient partout, que nous manquions de barrages de gros calibre, résistants à ce type de mer. Mais, suite à des exercices que nous avons faits auparavant, car nous en faisons régulièrement, nous avons subi la critique d'avoir des barrages trop lourds et de manquer de barrages plus légers permettant d'encercler ou de faire obstacle à une petite nappe pour la récupérer facilement ensuite. Cette fois, en raison de la houle assez forte, certains barrages n'ont pas tenu, et l'on nous a reproché de ne pas en avoir de suffisamment efficaces pour ce type de temps.

[...] nous avons manqué de lieux de stockage organisés, étanches, pour recueillir tous les déchets ramassés. ».

• Les enseignements du déroulement des faits : des acteurs locaux non intégrés

Le déclenchement des plans POLMAR terre n'a pas été pleinement efficace pour plusieurs raisons.

• Tout d'abord, la faculté d'anticipation des services a été prise en défaut. La désignation du préfet de Charente-maritime comme coordinateur des opérations s'est révélée être un choix discutable, tout d'abord du fait de l'évolution des nappes de fioul, mais ensuite parce qu'il est sans doute assez difficile pour un préfet de département de s'imposer auprès d'autres préfets du même rang hiérarchique. Le choix ultérieur du préfet de la région Bretagne était donc plus justifié, mais dans l'intervalle des problèmes de coordination et de répartition des matériels avaient pu se déclarer, comme l'indiquent ces propos de M. Claude Gressier : *« Le premier préfet coordinateur nommé était celui de la Charente-maritime. Il s'est avéré par la suite que la pollution dérivait au nord. A ce moment-là, nous avons eu une difficulté non seulement de redéploiement des matériels, mais aussi de coordination, jusqu'au moment où le préfet de région de Rennes a été désigné comme préfet coordinateur pour la zone nord. À partir de ce moment, j'ai pu effectivement travailler avec lui et ses équipes sur le déploiement du matériel.*

Tant qu'il n'avait pas été nommé, j'avais des problèmes de coordination, des préfets qui voulaient à eux seuls tout le matériel, bref, des problèmes de répartition un peu délicats. A partir du moment où le préfet de Rennes a été nommé en tant que préfet coordinateur, pour ce qui me concerne, en termes de matériel et de déploiement de ce matériel, il a été possible, si je puis dire, de « mettre les rames »

- **De surcroît, dans bien des cas, les acteurs les plus exposés, c'est-à-dire les élus locaux et les services publics de proximité, ont manqué d'informations.**

Sur ce second aspect, M. Jean-Yves Bannet, président de la communauté de communes de Belle-île-en-mer, a indiqué : « *Pour répondre à la question de savoir si nous étions au courant du dispositif POLMAR, je dis non, mais nous avons appris vite, largement aussi vite que les services de l'Etat, tous en même temps.* ».

M. Loïc Le Meur, maire de Ploemeur, a confirmé ce constat d'un défaut d'information des élus locaux dans les termes suivants : « *Je ne connaissais pas le plan POLMAR.* ».

M. Dominique Yvon, maire de l'île de Groix, a déclaré pour sa part : « *Sur ce que nous avons à faire dans le cadre du plan POLMAR, j'avoue qu'a priori nous ne disposons pas de beaucoup d'informations : nous nous sommes débrouillés avec les moyens du bord, c'est-à-dire avec des pelles et des seaux.* ».

Cette absence de relais entre les élus locaux et les services de l'Etat chargés d'organiser les moyens de lutte sur le littoral est révélatrice des limites d'un système qui s'est trouvé débordé par l'ampleur du front de la pollution. On peut tirer les mêmes conclusions des difficultés initialement rencontrées par les préfetures pour attribuer les moyens disponibles face aux demandes formulées par les communes touchées.

- **Le cadre départemental dans lequel sont élaborés les plans de secours POLMAR terre n'est pas adapté à une situation dans laquelle la pollution est très importante** : on rappellera que dans le cas de l'*Erika*, 5 départements répartis entre 3 régions ont été touchés.

Pour M. Yvon Ollivier, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône : « *A l'évidence, l'organisation départementale n'est pas adaptée à une situation telle qu'une pollution marine de grande ampleur.* ». Or, ainsi que le soulignait devant la commission d'enquête M. Yves Mansillon, alors préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine, préfet de la zone de défense ouest nommé coordinateur du plan POLMAR terre à partir du 28 décembre 1999 : « *En ce qui concerne l'harmonisation des plans POLMAR, il s'agit en effet d'un travail qui n'a pas été fait et qui devra l'être. Les plans POLMAR étaient transmis à la zone de*

défense qui vérifiait que les règles essentielles étaient bien respectées, et que les procédures étaient bien exactes. Cependant, elle n'a pas eu ce souci d'harmoniser. ».

La lisibilité des procédures, la diffusion de l'information à l'échelon d'intervention pertinent (les communes), la réactivité des moyens stockés face à l'urgence sont autant d'éléments décisifs pour agir efficacement. En l'état actuel des pratiques d'intervention, aucun d'entre eux ne se trouve véritablement pris en considération, alors même que la circulaire du 17 décembre 1997 insiste sur le rôle et la place des élus locaux, le prépositionnement des moyens et leur souplesse d'utilisation.

La commission d'enquête juge absolument nécessaire d'associer réellement les communes ainsi que les départements et ce, tout au long du processus de POLMAR terre :

- **les plans communaux (« infra POLMAR ») doivent être élaborés en liaison avec la préfecture ;**
- **les communes et les départements doivent être associés à la rédaction des plans POLMAR terre ;**
- **les communes et les départements doivent être impliqués lors des exercices et des mises à jour des plans.**

B.- UNE ACTUALISATION ET DES EXERCICES INSUFFISANTS

L'efficacité des dispositifs POLMAR terre repose, d'une part, sur l'état du matériel (c'est-à-dire l'entretien, le renouvellement des stocks et leur modernisation) et, d'autre part, sur l'état de préparation des personnels à la lutte dans le cadre de simulations et de mises en œuvre du matériel sur le terrain. En ce sens, les exercices sont nécessaires pour éprouver l'actualisation des plans de secours.

Or, il apparaît que les exercices ne sont pas aussi nombreux et aussi poussés qu'ils le devraient. Quant à l'actualisation du contenu des plans de secours départementaux POLMAR terre, il s'avère qu'elle n'est pas toujours réalisée de façon régulière : c'est ainsi que lors des opérations de nettoyage du littoral consécutives au naufrage de l'*Erika*, certains sites de stockage de déchets ont été choisis alors même qu'ils n'étaient pas prévus à cet effet.

1.– Des exercices à intervalles trop éloignés et insuffisamment coordonnés à une échelle interdépartementale

L'annexe de l'instruction du Premier ministre du 17 décembre 1997 charge les préfets des départements de tester l'efficacité des plans de secours départementaux, communaux ou intercommunaux.

• Des exercices « papier »

La commission d'enquête s'interroge sur la pertinence et la nature de ces exercices, dans la mesure où ils ne placent pas les services en cause dans des conditions suffisamment proches de la réalité.

A cet égard, la commission d'enquête a relevé cette remarque de M. Paul Roncière, secrétaire général à la mer : « *Malheureusement, les plans POLMAR terre font moins l'objet d'entraînements réels [que les plans POLMAR mer]. Nous avions prévu, avant ce drame, lors d'une réunion interministérielle que j'avais organisée au Secrétariat général de la mer, de faire un exercice réel réunissant les plans POLMAR mer et POLMAR terre en l'an 2000, avec les financements idoines. Finalement, cet exercice n'a plus aucune raison d'être car, en matière d'exercices, nous sommes servis.* ».

Il semble que les exercices de mise en œuvre des plans POLMAR terre s'attachent davantage à vérifier le respect des procédures que l'utilité des moyens à disposition et la réactivité des services. Certes, des déversements réels de polluants sont effectués de temps à autre en petites quantités, mais il faut bien reconnaître les limites d'exercices aussi restreints.

Dans la mesure où la nature des exercices conditionne pour une large part le caractère opérationnel des services et des procédures, il y a tout lieu de s'inquiéter que leur exécution soit essentiellement formelle. La commission d'enquête considère que la catastrophe de l'*Erika* doit conduire les pouvoirs publics à être plus rigoureux sur ce point.

• *Des exercices dont la fréquence est insuffisante*

M. Claude Gressier, directeur du transport maritime, des ports et du littoral a reconnu devant la commission d'enquête que l'intervalle séparant les exercices dans chaque département était parfois supérieur à ce que la prudence recommande. En effet, il a déclaré : « *Je puis vous assurer que des exercices sont bien effectués. Nous disposons d'une ligne budgétaire pour financer l'entretien du matériel et les exercices. Nous insistons beaucoup auprès des services pour que ces exercices aient lieu. Je dois à la vérité dire qu'ils n'ont pas toujours lieu à la fréquence que nous souhaiterions.*

Ils avaient eu lieu relativement récemment. Il me semble qu'un exercice a eu lieu en 1998 en Vendée, qui a montré que les choses étaient bien préparées. En Charente-maritime, par contre, il n'y avait pas eu d'exercice depuis assez longtemps. Pour le Morbihan, je ne peux pas vous le dire de mémoire.

Donc, ces exercices sont bien prévus mais il s'est avéré parfois difficile de mobiliser les gens pour effectuer efficacement ces différents exercices. ».

De tels propos ne sont pas vraiment rassurants dans la mesure où ils sous-entendent que la fréquence des exercices d'application des plans POLMAR terre est dépendante pour une large part de la capacité d'inertie des services déconcentrés qui en ont la charge.

Comme l'illustre le tableau ci-après, la périodicité des exercices est particulièrement faible. De plus, peu d'exercices sont effectués conjointement par plusieurs centres ⁽¹⁾, ce qui est pourtant une configuration des plus probables dans la réalité, comme l'a montré le naufrage de l'*Erika* ⁽²⁾.

(1) Un seul exercice interdépartemental a eu lieu à ce jour : il concernait le Finistère et les Côtes d'Armor et a été réalisé les 29 et 30 septembre 1998.

(2) Il convient néanmoins de remarquer que la moitié des 6 exercices simulant une mise en œuvre conjointe de POLMAR terre et de POLMAR mer ont été réalisés en 1999, ce qui montre la prise de conscience croissante de l'imbrication des conséquences des pollutions par les autorités.

**REALISATION DES EXERCICES POLMAR TERRE
DES 26 DEPARTEMENTS METROPOLITAINS CONCERNES**

Département	TYPE D'EXERCICE		
	Papier / état major	« grandeur nature » terre	« grandeur nature » terre + mer
Alpes-maritimes		24/25 octobre 1994 9/10 avril 1998	
Aude		17/18 mars 1998	
Bouches du Rhône		12 octobre 1995	
Calvados		26/29 septembre 1995	
Charente maritime			30 mai / 1 ^{er} juin 1994
Corse du Sud		14 octobre 1998	
Haute Corse		16 juin 2000	
Côtes d'Armor		19/20 novembre 1996 29/30 septembre 1998 ⁽¹⁾	
Eure	Néant		
Finistère		29/30 septembre 1998 ⁽¹⁾	21/23 septembre 1999
Gard	Néant		
Gironde	Néant		
Hérault		19 octobre 1995	
Ille-et-Vilaine		octobre 1990	
Landes	Néant		
Loire Atlantique		1978, 1992, 1993	
Manche			15 octobre 1999 (mer seulement)
Morbihan		18/22 septembre 1995	
Nord			23/24 novembre 1999
Pas-de-Calais	30 mars 2000		
Pyrénées Atlantiques			22 octobre 1997
Pyrénées Orientales			19/20 janvier 1999
Seine Maritime	Rien depuis 5 ans		
Somme	Rien depuis 10 ans		
Var			16/17 septembre 1997
Vendée	10/12 février 1999	4/7 octobre 1999	

⁽¹⁾ : exercice conjoint sur deux départements mais sans déploiement de matériel.

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles, 29 juin 2000.

La commission d'enquête est d'autant plus inquiète, face à ce constat, que les services de l'Etat n'ont même pas été en mesure de valider (ou non) par des simulations, les plans élaborés pour certains départements pourtant très exposés aux risques de pollutions maritimes. En effet, aucun exercice POLMAR terre (seul ou combiné avec POLMAR mer) n'a été effectué à ce jour dans les départements de l'Eure, du Gard, de la Gironde, des Landes et de la Manche. De même, seul un exercice « papier-état-major » (c'est-à-dire de mise en œuvre des procédures) a été accompli dans le département du Pas-de-Calais (département où la préparation à l'éventualité d'une pollution devrait au contraire être totale, compte tenu de son exposition au danger) et ce, à la suite du naufrage de l'*Erika*.

Il est clair que les exercices POLMAR terre sont très insuffisants et qu'ils ne permettent pas aux plans de secours départementaux spécialisés dans la lutte contre les pollutions de répondre à leur vocation de protection des intérêts économiques et écologiques du littoral.

Interrogé lors de son audition par la commission d'enquête sur la fréquence des exercices POLMAR, M. Yves Mansillon avait, pour sa part, fait les observations suivantes : *« Comme tout plan de secours, les plans POLMAR donnent lieu périodiquement à des essais. Habituellement, une préfecture organise un à deux exercices par an, en alternant les exercices dits de « cadre » et ceux sur le terrain.*

Etant donné qu'il existe 12 ou 15 plans de secours différents, il est évident qu'on ne les teste pas tous chaque année. Mais ce qui est important, c'est l'habitude de travailler avec les services. Une configuration ORSEC n'est pas fondamentalement différente selon qu'on traite des chutes de neiges considérables, une inondation ou un plan POLMAR : ce sont les mêmes mécanismes de coordination et de direction des services qui interviennent. ».

La commission d'enquête ne nie pas qu'il peut exister certains points communs entre les différents plans d'urgence. Néanmoins, elle est convaincue que chacun a aussi ses spécificités qu'il convient de tester.

Surtout, elle estime indispensable que :

– les simulations POLMAR soient prévues et effectivement réalisées selon une périodicité régulière et pertinente ⁽¹⁾ ;

– ces simulations impliquent l'ensemble des intervenants potentiels, et qu'elles intègrent une dimension interdépartementale.

Pour que cette obligation soit respectée, il importe que les préfets responsables soient tenus d'en rendre compte à une instance centrale qui pourrait être le secrétariat général de la mer ou le ministère de l'Intérieur.

2.– Des carences manifestes dans la mise à jour des plans

L'instruction du Premier ministre du 17 décembre 1997 n'indique pas selon quelle périodicité exacte les plans de secours départementaux POLMAR terre doivent faire l'objet d'une actualisation, notamment en ce qui concerne les matériels disponibles et surtout les sites de stockage temporaire des déchets ⁽²⁾. Néanmoins, le décret n° 88-622 du 6 mai 1988 pris pour l'application de la loi du 22 juillet 1987 sur les plans spécialisés (dont font partie POLMAR et NUCMAR) prévoit, en son article 4, qu'ils doivent être « réactualisés » tous les cinq ans et « révisés en cas de modification

(1) A cet égard, la commission d'enquête note avec satisfaction l'annonce par le Gouvernement que le ministre de l'Équipement, des transports et du logement, chargé de la mer, et le ministre de l'Intérieur devront veiller désormais à organiser un exercice POLMAR terre dans chaque département, au moins tous les 3 ans et un exercice par façade maritime, associant un ou plusieurs départements chaque année. Pour cela, des crédits seront inscrits au budget du ministère de l'Équipement, des transports et du logement et du ministère de la Défense.

Les exercices seront complétés par un état des lieux annuel, des moyens, de l'entraînement des personnels et des conditions de préparation des outils de coordination prévus en cas de crise. Ce point se fera dans le cadre des conférences maritimes régionales en présence des préfets.

(2) Le problème est un peu différent s'agissant des plans NUCMAR-terre : l'instruction de 1989 précise qu'ils sont « mis à jour » et, de surcroît, l'existence d'un grand nombre de sites de stockage provisoire des déchets n'est pas nécessaire.

des risques ou de modification des moyens de secours et d'intervention disponibles. » ⁽¹⁾.

En pratique, l'ajustement des plans POLMAR terre est effectué de manière variable par les préfetures.

Mais comme l'a remarqué devant la commission d'enquête Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement : *« c'est une plainte lancinante des préfets qui critiquent le fait que chaque ministère, chaque administration élabore ses demandes de planification, de préparation. Nous sommes confrontés à de très nombreuses tâches de ce genre, d'élaboration de zonages, de schémas, de plans, etc., avec de vraies difficultés liées à la mise en cohérence de ceux-ci et à la nécessité de les réviser régulièrement. »*

Dans la mesure où ils déterminent les lieux de stockage d'urgence des déchets, les plans de secours revêtent une importance considérable en cas de pollution de grande ampleur. Or, comme l'ont constaté certains des membres de la commission d'enquête présents sur le terrain lors des opérations de dépollution du littoral atlantique, les sites de stockage provisoire prévus par les plans de certains départements touchés (non actualisés depuis plus de cinq ans) n'étaient parfois plus accessibles ni conformes.

Dans bien des cas, les autorités se sont trouvées confrontées à un réel problème pour entreposer les résidus de pétrole mêlés au sable déblayé.

M. Paul Roncière, secrétaire général de la mer, a reconnu les inconvénients de cette situation : *« Pour les plans POLMAR terre, je vous l'ai dit, il faut reconnaître que nous avons un gros problème. L'instruction interministérielle de 1997 prévoyait, en effet, la mise à jour mais pas la mise à plat de ces plans. La mise à jour consiste simplement à apporter des modifications comme le changement des adresses des intervenants, l'ajout des nouveaux numéros de téléphone, etc. alors qu'il était nécessaire, du moins le pensions-nous, de revoir la conception même des plans POLMAR terre. Ce n'est pas qu'ils soient obligatoirement mauvais mais, par curiosité, j'ai sorti les plans POLMAR terre des cinq départements touchés par la pollution et je dois dire que certains ont une mise à jour relativement ancienne ».*

(1) Article 4 du décret du 6 mai 1988.

La commission d'enquête relève, à cet égard, que M. Yves Mansillon, alors préfet de la région Bretagne, préfet du département d'Ille-et-Vilaine, préfet de la zone de défense ouest, coordinateur du plan POLMAR terre, a éprouvé quelque embarras à expliquer pourquoi la révision des plans de secours était effectuée dans certains départements de la zone de défense sous sa responsabilité et pas dans les autres : « *En ce qui concerne la révision des plans POLMAR, je ne peux pas vous dire exactement, ici, quels sont les plans des 14 départements de la zone dont j'ai la responsabilité qui ont été révisés depuis l'instruction du Premier ministre de décembre 1997. Certains départements ont, c'est certain, terminé ce travail de révision : le département de la Manche, dont le plan a servi de modèle à l'instruction de 1997, celui du Finistère ainsi qu'un ou deux autres.*

Pour d'autres départements, le travail était commencé. Prenons l'exemple de l'Ille-et-Vilaine : nous avons commencé ce travail de révision fin 1998 et tenu quelques réunions début 1999. Nous avons eu ensuite d'autres priorités, concernant en particulier le bogue informatique de l'an 2000 pour lequel la petite équipe « sécurité civile défense » a dû laisser de côté le travail de mise à jour des plans départementaux POLMAR terre ».

Le tableau ci-après présente en détail les années de réalisation ou de mise à jour des plans établis pour les vingt-six départements métropolitain concernés. La disparité des dates d'actualisation, lorsqu'une mise à jour a lieu, est saisissante.

ACTUALISATION DES PLANS POLMAR TERRE DES 26 DEPARTEMENTS METROPOLITAINS CONCERNES

<i>Département</i>	<i>Arrêté</i>	<i>Mise à jour</i>	<i>Observations</i>
Alpes-maritimes	10/11/94	–	–
Aude	13/09/79	1/02/83	–
Bouches du Rhône	1/12/81	1/04/84	Refonte en phase terminale : prévue pour l'été 2000
Calvados	1/07/81	–	–
Charente-maritime	14/12/99	–	Déclenché pour l' <i>Erika</i>
Corse du Sud	17/12/96	–	–
Haute Corse	12/02/92	16/03/98	–
Côtes d'Armor	21/12/88	–	–
Eure	01/01/80	–	–
Finistère	17/06/97	–	Déclenché pour l' <i>Erika</i>
Gard	12/04/79	–	–
Gironde	01/01/79	01/01/87	–
Hérault	23/10/81	–	–
Ille et Vilaine	31/05/79	01/01/90	–
Landes	19/12/79	05/09/89	–
Loire-Atlantique	15/12/81	7/03/84	Déclenché pour l' <i>Erika</i>
Manche	22/07/97	–	A inspiré le guide de révision POLMAR transmis à l'ensemble des préfetures (mai 1998)
Morbihan	8/09/92	–	Déclenché pour l' <i>Erika</i>
Nord	8/04/98	–	–
Pas-de-Calais	27/11/79	22/10/97	–
Pyrénées Atlantiques	3/11/86	1/10/94	–
Pyrénées Orientales	24/07/84	1/01/95	–
Seine Maritime	1/01/79	–	–
Somme	28/12/79	16/05/84	–
Var	23/03/94	–	–
Vendée	1/09/99	–	Déclenché pour l' <i>Erika</i>

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles, 23 juin 2000.

Dans le cas des cinq départements plus particulièrement touchés par les conséquences du naufrage de l'*Erika*, la dernière version des plans POLMAR terre remontait à 1997 pour le Finistère, 1992 pour le Morbihan, 1999 pour la Vendée et la Charente-maritime, et 1984 pour la Loire-Atlantique (département le plus touché par la pollution de l'*Erika*). Force est de constater que les dispositions du décret de 1988 sur la mise à jour quinquennale systématique de tous ces plans n'ont pas été respectées.

On observera que les plans de départements tels que l'Eure, l'Hérault, le Gard, le Calvados et la Seine-maritime (lesquels sont des départements tout aussi exposés aux risques de pollutions accidentelles), remontent à près d'une vingtaine d'années et qu'ils n'ont jamais été réactualisés. On peut s'interroger sur leur degré de pertinence après l'écoulement d'une si longue période.

De même, l'absence de synchronisation des révisions n'est pas sans conséquence sur l'efficacité de l'activation des plans POLMAR terre à une échelle interdépartementale. Une pollution de masse implique le plus souvent une coordination des efforts et l'on peut aisément imaginer qu'il est parfois plus commode de recourir à un site de stockage des déchets d'un département limitrophe plutôt que d'envisager le transport de déchets dans un site départemental trop éloigné. **Dans de telles conditions, l'actualisation des plans doit être coordonnée, sous peine de créer d'inutiles difficultés supplémentaires dans la lutte contre la pollution.**

L'obligation de révision périodique étant déjà posée clairement par les textes, c'est donc le contrôle de son respect qu'il convient de renforcer à l'échelon central ; en l'état actuel, il semble bien que ce soit au secrétariat général de la mer qu'incombe cette tâche alors que le ministère de l'Intérieur n'est chargé que de « *conserver une documentation centralisée* ». Il conviendrait de préciser clairement ce point dans les textes en vigueur.

C.- DES AMELIORATIONS INDISPENSABLES

La lutte contre la pollution consécutive au naufrage de l'*Erika* montre que l'organisation des opérations doit être revue à plusieurs égards. Outre les points soulignés précédemment, la commission d'enquête considère que les plans POLMAR terre ont montré leurs sérieuses limites (soit du fait du silence, soit du fait de l'imprécision de l'instruction du Premier ministre du 17 décembre 1997) en ce qui concerne l'organisation du bénévolat, la mobilisation des experts et le relais de l'Etat sur le terrain.

1.– Anticiper le bénévolat dans les plans POLMAR terre

Force est de constater que les textes en vigueur n'ont pas pris en compte l'afflux de bénévoles, participation citoyenne qui, en l'occurrence, s'est révélée spontanée et massive et dont il convient de souligner l'importance et la générosité. Dans le cas d'espèce, il en est résulté une double difficulté liée, d'une part, au manque temporaire de moyens matériels (seaux, pelles, gants, bottes...) en rapport avec le nombre de personnes venues aider au nettoyage, et d'autre part, à l'impréparation des autorités en charge des opérations face à ce phénomène.

Tel est notamment ce qui ressort de l'audition de M. Claude Gressier, directeur du transport maritime, des ports et du littoral : *« Il y a eu – et c'est en soi une bonne chose, mais je pense que l'instruction POLMAR terre de 1997 n'avait pas été conçue dans cet esprit – un grand nombre de volontaires qui se sont présentés dans les communes pour nettoyer les plages. En fait, ces volontaires ont quelque peu manqué d'encadrement. Les préfets et les forces de sécurité civile ont été un peu débordés, surpris par l'ampleur de leur nombre.*

De ce fait, nous avons manqué [...] en particulier de filmogène, ces films que l'on dépose à terre durant vingt-quatre ou quarante-huit heures pour rendre le sol étanche. Nous avons également manqué de cuves récupératrices en nombre suffisant à tous les endroits où des volontaires se sont présentés pour récupérer le fioul, mélangé au sable, de l'Erika. Cet aspect, à mon sens, a surpris tous les préfets et toutes les forces de sécurité civile mobilisées pour lutter à terre contre la pollution, et n'avait pas été suffisamment anticipé. »

De même, M. Yves Mansillon a décrit comme suit la situation : *« S'agissant du bénévolat, je ne pense pas que ce paramètre soit prévu dans aucun des plans départementaux. Il n'empêche qu'il y a eu un grand afflux de bénévoles qui a pu être précieux. Il a parfois pu constituer également une charge lourde à supporter : il n'y a rien de pire qu'une bonne volonté désordonnée !*

L'afflux était tel, au cours des premiers jours, que bien souvent les maires ou les PC des préfectures ne pouvaient pas confier de mission à tout le monde ; les bénévoles avaient alors l'impression qu'on les négligeait, ou pire, qu'on les méprisait.

Certains départements ont très vite pris en compte cet élément, et ont mis en place, au PC préfecture ou au conseil général,

une cellule d'accueil téléphonique pour organiser les missions. On demandait au maire de faire connaître les besoins et cette cellule servait d'intermédiaire.

Je vous citerai l'exemple de la Grande-Bretagne qui possède, à l'échelon intercommunal, des centres permanents d'accueil de bénévoles qui connectent les besoins et orientent les bonnes volontés. Voilà une formule qui pourrait être intégrée lors de la révision des plans POLMAR. ».

La rationalisation de l'accueil, de l'hébergement et de l'encadrement du bénévolat est un enjeu très important. **Afin d'éviter que les maires ne se trouvent démunis, la commission d'enquête estime qu'un plan de gestion du bénévolat devrait figurer dans les plans POLMAR terre. L'instruction du Premier ministre du 17 décembre 1997, dont on a déjà mentionné qu'elle devait être révisée, doit aussi être modifiée sur ce point.**

2.- Mieux associer les experts en matière d'environnement

Rappelant le rôle du CEDRE suite au naufrage de l'*Erika*, M. Michel Girin, directeur du centre, a indiqué à la commission d'enquête : *« Quand la pollution de l'Erika s'est déclarée, nous avons été directement impliqués. Avant l'arrivée à terre des premières nappes de fioul, nous avons rejoint les PC POLMAR en envoyant un ou plusieurs conseillers techniques au PC POLMAR mer dès le premier jour, puis dans chaque PC POLMAR terre dès activation du plan. Vous avez vu le nombre de PC à activer et le nombre de personnes dont nous disposons. Cela a posé évidemment problème, mais nous avons fourni l'assistance et les conseils aux PC POLMAR ».*

Et M. Michel Girin d'ajouter : *« Il y avait en permanence entre 8 et 12 personnes sur le terrain. De même, nous avons continué à produire nos synthèses techniques quotidiennes. Nous avons engagé des recherches de données complémentaires sur les accidents comparables parce qu'il y avait des détails techniques à affiner sur les moyens de lutte à utiliser face à des pollutions par du fioul lourd – susceptible de couler lorsqu'il a aggloméré du sable. En expérimentation, nous avons lancé des tests et qualifications de produits et matériels. Beaucoup de fabricants qui proposaient leurs produits aux PC POLMAR ne s'étaient pas faits référencer auprès du CEDRE. Il nous incombait d'évaluer la fiabilité de ces moyens en plus de nos autres missions.*

La pollution induite par la cargaison de l'Erika nous a placés face à trois problèmes inévitables.

Le premier concerne les demandes d'information des autorités. Chacun voulait des informations plus vite, plus souvent, et plus personnalisées. Il nous est arrivé de faire 4 synthèses dans la journée pour différents services ; or, faire une synthèse toutes les 3 heures représenterait pour nous une lourde tâche.

Le déferlement médiatique a constitué un second problème. Qui d'autre que le CEDRE pouvait répondre aux questions techniques ? Nous avons constaté, après coup, que la préfecture maritime et les ministères renvoyaient les questions vers nous, n'ayant pas de réponse aux questions techniques qui leur étaient posées. Nous étions en permanence sur le front de la réponse aux médias.

Enfin, l'avalanche des inventeurs et fournisseurs a elle aussi été une difficulté permanente en de telles circonstances. Pendant plusieurs jours, on attendait la lutte en mer que l'on n'a pas vu démarrer de manière aussi satisfaisante que l'espéraient les médias et le public. De ce fait nous avons dû faire face à une multitude d'interventions, notamment de fournisseurs persuadés de détenir la solution et exigeant un traitement prioritaire et personnalisé de notre part. Si nous ne répondions pas dans l'heure à leurs propositions, celles-ci étaient immédiatement soumises aux médias et aux ministères, lesquels ministères nous rappelaient en nous demandant pourquoi nous n'utilisons pas de telles techniques. Face à tous ces problèmes, nous avons essayé de faire front et d'assurer notre mission, ce qui n'était pas très facile. ».

En matière d'expertise scientifique, l'instruction du Premier ministre confie un rôle central au CEDRE tant au niveau de la recherche fondamentale ou appliquée qu'à celui du conseil pratique aux administrations. Le CEDRE doit notamment :

- se tenir informé des recherches fondamentales entreprises notamment par l'IFREMER, l'IFP, etc. et proposer éventuellement des inflexions ;
- coordonner les recherches appliquées sur les produits et matériels, les expérimenter, les évaluer ;
- mettre au point des méthodes et techniques de lutte ;
- rassembler une documentation ;

- assurer en cas d'urgence une mission d'assistance des autorités préfectorales et des services déconcentrés de l'Etat.

- La commission d'enquête tient à rendre hommage au travail de qualité accompli par cette petite structure associative, malgré la modestie de ses moyens – 36 personnes, 37 bientôt selon son directeur, avec un budget opérationnel de l'ordre de 2,4 millions d'euros (15 à 16 millions de francs).

Il convient de mieux reconnaître la vocation de cet organisme en lui donnant les moyens financiers de conforter et d'élargir sa capacité de veille, d'études et d'expertise. La commission a cru comprendre que le comité interministériel de la mer du 28 février 2000 s'était prononcé en ce sens et qu'un réseau d'experts serait désigné. Cependant, le dernier comité interministériel de la mer qui s'est déroulé le 27 juin 2000 ne clarifie pas les responsabilités. Il faut pourtant désigner un organisme d'impulsion et de coordination des efforts en la matière. **La commission estime que ce rôle doit être dévolu au CEDRE.**

- **Par ailleurs, il convient d'intégrer dans la réflexion sur POLMAR la dimension stratégique de la préservation de la biodiversité, et notamment du sauvetage des oiseaux en cas de pollution par hydrocarbures.**

- Enfin, la commission d'enquête a retenu une suggestion émise par M. Pierre Maille, président du CEDRE, lors de son audition. Constatant que *« lorsque la pollution arrive, comme cela a été le cas suite au naufrage de l'Erika sur 400 ou 500 kilomètres de côtes en touchant cinq départements, plusieurs régions, il devient difficile d'assurer une présence dans des PC divers, si l'on dispose d'un effectif de 35 personnes seulement »*, il précisait : *« C'est une situation exceptionnelle mais la solution ne se résume pas aux seuls effectifs du CEDRE. Comme vous le savez, le CEDRE fait de la formation auprès des personnels des directions de l'équipement et des sapeurs pompiers. Or ces derniers ne restent pas forcément en poste dans une région côtière exposée aux risques de pollution. Ils peuvent être affectés en Haute-Savoie parce que leur déroulement de carrière l'exige.*

Par conséquent, il faudrait que l'administration puisse savoir où sont ces personnels, puisse les remobiliser en cas de besoin, afin de suppléer la petite taille de l'équipe du CEDRE, qui pourrait se consacrer à ses missions de formation ou de

coordination sans être nécessairement présent sur tous les PC POLMAR. »⁽¹⁾.

IV.– FAVORISER LA COHERENCE DE L'ACTION DE L'ETAT FACE AUX POLLUTIONS MARITIMES

A.– DES MOYENS BUDGETAIRES QUI DOIVENT ETRE SUFFISANTS ET CLAIREMENT IDENTIFIES

1.– Un coût de l'action de l'Etat en mer extrêmement difficile à établir

Comment ont évolué récemment les crédits consacrés à la mer et plus précisément, à l'action de l'Etat en mer ? Il est difficile d'apporter une réponse très précise à cette question, pourtant essentielle si l'on veut juger du degré de priorité effectivement accordé à la lutte contre les pollutions maritimes.

En effet, les acteurs administratifs sont particulièrement nombreux. Comme l'indiquait M. Yves Naquet-Radiguet, préfet maritime de la région Atlantique :

« Nombreuses sont les tâches qu'effectue l'Etat en mer. Cinq administrations sont plus particulièrement concernées : le ministère de l'Équipement, des transports et du logement ; le ministère de l'Agriculture et des pêches ; le ministère des Finances ; le ministère de l'Intérieur et bien sûr le ministère de la Défense, avec la Gendarmerie, la Gendarmerie maritime et la Marine, en charge de mettre en œuvre les moyens militaires de haute mer ou spécialisés dans le service public – car comme vous le savez, la Marine nationale assume au-delà de ses tâches militaires une mission de service public, à laquelle elle consacre chaque année environ 20 % de son activité. Je n'oublie pas dans cette liste, bien entendu, le ministère de l'Environnement. ».

Cette diversité se retrouve au plan budgétaire.

(1) Souligné par la commission.

Afin d'essayer de dégager une vision globale de l'évolution des crédits consacrés à l'action de l'Etat en mer, le Secrétariat général de la mer établit depuis quelques années un récapitulatif des dépenses publiques consacrées à la mer. Ce sont pas moins de huit sections budgétaires qui sont concernées, pour un total de 8,52 milliards de francs de crédits de paiement en 2000 (contre 8,79 milliards de francs en 1999).

Toutes ces dépenses recensées ne concernent pas exclusivement l'action de l'Etat en mer, puisque sont notamment intégrées dans ce recensement les subventions à l'ENIM, pour un montant de 4,49 milliards de francs en 2000.

On constate donc que les dépenses réellement affectées à l'action de l'Etat en mer sont particulièrement faibles.

C'est d'autant plus vrai que l'évaluation précitée est plutôt grossière, puisque les dotations versées à certains établissements publics, comme l'IFREMER, ne concernent que pour partie la lutte contre les pollutions. Surtout, les quelques chapitres directement identifiables du budget de la Défense⁽¹⁾ ne recouvrent pas l'ensemble de l'effort consacré par la Marine nationale aux missions de service public. Les dépenses de personnels affectées ou participant à ces tâches, mais aussi celles de mise en œuvre des matériels (carburant, réparations, etc.) n'apparaissent pas dans l'évaluation précitée. Il est vrai qu'apprécier correctement la part des missions civiles de la Marine nationale impliquerait le recours à une comptabilité analytique qui fait défaut de manière générale s'agissant du budget de l'Etat.

À bien des égards, il est donc peu pertinent de tenter de dégager des tendances globales d'évolution des crédits consacrés à l'action de l'Etat en mer. Inversement, il est tout à fait possible de s'attacher à certains chapitres budgétaires bien identifiés et d'en tirer des conclusions sur l'intensité de l'effort.

(1) Tels que l'affrètement de remorqueurs, retracé par l'article 14 du chapitre 34-05 (69,5 millions de francs en 2000).

2.- Des moyens insuffisants

Deux exemples paraissent significatifs de la variation des crédits dans le temps et de l'insuffisance des moyens alloués quand il s'agit de questions maritimes.

- Les crédits consacrés aux stocks POLMAR ont connu des évolutions très étroitement liées à l'impact que pouvaient avoir les pollutions marines sur l'opinion publique.

L'article 90 « *Lutte contre la pollution accidentelle du littoral et de la mer* » du chapitre 53-30 du budget de la mer, qui retrace les acquisitions de moyens techniques et de matériels de lutte contre les pollutions (en particulier des barrages, des accessoires de pose, des récupérateurs, etc.), a ainsi vu ses autorisations de programmes fortement fluctuer depuis vingt ans.

Ainsi, au lendemain du naufrage de l'*Amoco-Cadiz*, les crédits ont fortement progressé, pour atteindre un pic de 32,8 millions de francs en 1980 puis se stabiliser à un niveau de l'ordre de 27 millions de francs jusqu'en 1983.

À compter de 1984, la baisse a été continue, avec 5 millions de francs de 1989 à 1994 et un point bas à 4,9 millions de francs de 1996 à 1997.

Depuis, un effort de remise à niveau a été entrepris, avec 6,9 millions de francs en 1998, 6,5 millions de francs en 1999 et 8 millions de francs en 2000.

On notera que la consommation de certains stocks à la suite de l'*Erika* a conduit à dégager rapidement des crédits pour procéder à leur reconstitution. Ainsi, parmi les crédits ouverts par décrets d'avance depuis décembre 1999, 40 millions de francs ont été destinés au remplacement des matériels perdus et aux acquisitions nécessaires.

- Bien plus exemplaire est toutefois la situation budgétaire de ce qu'il était autrefois convenu d'appeler les phares et balises.

En effet, pour assurer l'accomplissement de ses missions de signalisation maritime, la Direction des affaires maritimes et des gens de mer dispose de crédits de fonctionnement et d'équipement d'autant plus

modestes que leurs évolutions passées ont conduit à l'accumulation d'un retard certain.

Les crédits de fonctionnement sont actuellement retracés à l'article 60 « *signalisation maritime* » du chapitre 34-98 « *Moyens de fonctionnement des services déconcentrés et d'intérêt commun. Entretien et exploitation* » du budget de la mer.

La comparaison avec les exercices précédents n'est pas toujours aisée compte tenu des fréquentes modifications de chapitres et d'articles. Le tableau ci-après retrace aussi clairement que possible l'évolution de ces crédits.

CREDITS DE FONCTIONNEMENT DES « PHARES ET BALISES »

(en millions de francs)

<i>Chapitre</i>	<i>Article</i>	<i>LFI 1995</i>	<i>LFI 1996</i>	<i>LFI 1997</i>	<i>LFI 1998</i>	<i>LFI 1999</i>	<i>LFI 2000</i>
35-32	70 (ancien)	18,9	18,33	19,29	—	—	—
35-32	80 (ancien)	2,75	2,66	2,66	—	—	—
34-98	60	—	—	—	21,95	21,95	23,48
TOTAL		21,65	20,99	21,95	21,95	21,95	23,48
<i>Évolution en %</i>		+ 2,9	- 3	+ 4,6	0	0	+ 7

Source : Documents budgétaires.

Après avoir connu un point bas en 1996, les crédits ont été augmentés en 1997, puis stabilisés durant deux ans avant de connaître de nouveau une remise à niveau en 2000. Le sort réservé aux crédits d'investissement jusqu'en 1997 a été nettement moins enviable.

Les crédits d'investissement sont retracés, depuis 1998, essentiellement à travers l'article 60 « *Signalisation maritime. Crédits non déconcentrés* » et, dans une moindre mesure, depuis 1999, de l'article 70 « *Signalisation maritime. Crédits déconcentrés* » du chapitre 53-32 « *Polices maritimes et signalisation maritime* ». Là encore, la comparaison est rendue plus difficile par le caractère éphémère des articles concernés.

CREDITS D'INVESTISSEMENT DES « PHARES ET BALISES »

(en millions de francs)

Chapitre	Article	LFI 1995		LFI 1996		LFI 1997		LFI 1998		LFI 1999		LFI 2000	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
53-32	60	—	—	—	—	—	—	41	28,8	51,6	35,6	56,3	56,3
53-32	70	23,8	27,8	20	17,9	19,5	15,5	—	—	0,4	0,2	0,4	0,4
53-32	80	3,65	5,18	4	5,7	4,5	4,3	—	—	—	—	—	—
TOTAL		27,45	32,98	24	23,6	24	19,8	41	28,8	52	35,8	56,7	56,7
Évolution en %		- 8,5	- 24,7	- 12,5	- 28,4	0	- 16	+ 70,8	+ 45	+ 26,8	+ 24,3	+ 9	+ 58,4

Source : Documents budgétaires.

Les crédits de paiement ont subi une forte diminution en 1995 et 1996. Après une relative stabilisation en 1997, un effort de rattrapage a été effectué, tant en AP qu'en CP. Ainsi, en 2000, le montant des crédits d'investissement est plus de deux fois supérieur à celui enregistré en 1997.

Dans son rapport sur le budget de la mer pour 2000, M. Guy Lengagne, rapporteur spécial, indique que « cet effort maintenu permet de lancer le plan de modernisation prévu sur 8 ans qui s'articule autour de 4 axes :

- remplacement des aides flottantes par des bouées légères ;
- remise à niveau des établissements de signalisation maritime ;
- mise en place de nouvelles aides radioélectriques (DGPS, LORAN C) ;
- renouvellement de la flottille (baliseurs, vedettes).

La modernisation tire parti des nouvelles technologies développées ou testées par le service technique de la navigation maritime et des transmissions de l'équipement (STNMTE) mises en place dans un dispositif de signalisation révisé et cohérent avec les recommandations des instances internationales (Organisation maritime internationale, Association internationale de signalisation maritime) et les attentes des usagers. »

Cependant, le montant des crédits reste faible au regard des besoins en matière de signalisation maritime, accrus par le retard pris dans les années passées en matière de renouvellement des matériels.

Lors de son audition, M. Christian Serradji, directeur des Affaires maritimes et des gens de mer, a crûment exposé les conséquences de dotations budgétaires par trop parcimonieuses :

« Il était prévu sur 8 ans, c'est-à-dire de 1998 à 2005, de changer tous les bateaux et toutes les bouées des phares et balises. Le coût de l'opération était de 500 millions de francs. Du fait de la tempête, 4 bateaux ont été brisés, le bateau du Verdon a été abîmé, le Georges de Joly n'est plus utilisable avant les délais initialement prévus pour son remplacement, et le bateau de Dunkerque survit. Je souhaite qu'il n'y ait pas de problèmes aux abords de Dunkerque et je suis obligé de demander aux Anglais de faire de temps en temps notre travail parce que notre bateau ne fonctionne plus. Par ailleurs, on loue un remorqueur anglais pendant 6 mois.

Personnellement, je trouve cela dommageable pour la réputation française. ».

La commission note qu'il aura fallu qu'une pollution majeure intervienne pour qu'enfin, profitant de l'éclairage brutal porté sur la misère matérielle du balisage, le *Georges de Joly* puisse prendre une retraite méritée après soixante-dix ans de bons et loyaux services...

Lors du Comité interministériel de la mer du 28 février dernier, le gouvernement a annoncé que le programme de remise en état des phares et balises et la modernisation de la flotte de balisage serait accéléré, avec une réalisation prévue en trois ans au lieu des cinq restant d'ici à 2005. Les dotations annoncées à cet effet s'élèvent à 300 millions de francs.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2000 a d'ailleurs pris en compte immédiatement cette orientation, avec une ouverture de 92,6 millions de francs d'autorisations de programmes et de crédits de paiements pour le chapitre 53-52 « *Polices maritimes et signalisation maritime* » du budget de la Mer.

La commission d'enquête constate donc que des avancées significatives ont enfin été réalisées pour remettre à niveau le balisage français, élément indispensable de la sécurité de nos côtes.

Il reste que, plus globalement, **il faudra veiller à ce que l'effort budgétaire en faveur de l'action de l'Etat en mer et de la lutte contre les pollutions ne se relâche pas dans les prochaines années.** Trop souvent, une fois l'émotion passée, les mauvaises habitudes de la gestion tatillonne à courte vue se réinstallent.

Par ailleurs, il existe un véritable problème, aussi bien politique que budgétaire, s'agissant des dépenses relatives aux missions de service public de la Marine nationale. Celles-ci ne sont aucunement individualisées, ce qui revient à laisser à la Marine elle-même le soin d'opérer le partage entre ses missions militaires et ses missions civiles. Les premières restant tout naturellement sa priorité, les actions civiles se voient fatalement ramenées au second plan.

Lors de son audition, M. Guy Guerneur, ancien député, président de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'*Amoco-Cadiz*, a résumé ainsi les termes de la question et a avancé une solution éventuelle :

« Il semble donc malsain que la part de budget de la Marine Nationale consacrée à la défense et celle qui est affectée à l'intervention en mer et au sauvetage soient confondues. A partir de ce constat, deux solutions se présentent : ou la Marine Nationale continue de tout gérer mais avec un budget identifié par le Parlement pour chaque type de missions – proposition que j'avais présentée dans ma note –, ou la logistique et la préparation des actions de lutte contre les risques sont prises en charge par une administration civile sur un budget spécifique. »

Dans ce cas, la configuration serait la suivante : une administration civile – par exemple celle du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement qui supporte déjà budgétairement la charge des CROSS, des Affaires maritimes, de la gendarmerie maritime, de la Marine marchande et des phares et balises – serait chargée de la préparation budgétaire et technique, alors que la Marine Nationale aurait la responsabilité d'intervenir en mer et de mettre en œuvre ces instruments, en temps de crise. Cette solution aurait l'immense mérite de supprimer les objections au renouvellement et à la modernisation de la composante navale de la prévention et de l'assistance. ».

La commission estime qu'il est indispensable de procéder à l'individualisation d'une ligne budgétaire spécifique. En effet, un tel système présenterait, outre le mérite d'une transparence accrue, celui de rendre au Parlement sa capacité d'arbitrage politique en la matière, lors du vote de la loi de finances.

Il n'en reste pas moins que selon la commission, l'autorité ayant à mettre en œuvre effectivement les matériels en cas de pollution en mer, c'est-à-dire le préfet maritime, doit avoir la capacité effective de préconiser les types et les caractéristiques des matériels nécessaires à la tâche.

B.– MIEUX CERNER LES RESPONSABILITES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES

1.– Une communication éclatée : l'exemple de la nature du fioul de l'*Erika*

Alors que les opérations de nettoyage des côtes battaient leur plein, une polémique s'est développée sur la nature exacte du fioul déversé lors du naufrage de l'*Erika* et sur ses dangers supposés, à la suite de la publicité accordée à des analyses réalisées par le laboratoire Analytika. Cette controverse a fini par prendre une ampleur démesurée dans les médias et de nombreux élus, inquiets, ont interrogé le gouvernement à ce sujet. Il convient de revenir plus en détail sur ces questions. D'une part parce que la commission a tenu à faire le point sur cette affaire. Elle a d'ailleurs décidé de tenir une audition publique des principaux spécialistes concernés en matière de chimie et toxicologie le 15 mars 2000, à laquelle on se reportera utilement. **D'autre part, parce que cet épisode illustre les conséquences d'une communication officielle qui fut certes constante dans son message, mais vraiment mal maîtrisée et insuffisamment centralisée.**

a) Nature du produit et évaluation des risques

Deux questions ont fait l'objet de débats pas toujours très éclairants pour l'opinion publique. La première porte sur la nature exacte du produit, la seconde sur le degré de risque encouru par les professionnels et les bénévoles travaillant au nettoyage des plages.

• Une polémique sur la nature du fioul fondée sur des éléments fallacieux

Dès le naufrage de l'*Erika*, le CEDRE a cherché à mieux connaître la composition et le comportement exacts du fioul déversé par l'*Erika*. Il a obtenu des échantillons et les a transmis aux laboratoires compétents en vue de leur étude. Comme l'a rappelé M. Michel Girin, directeur du CEDRE, durant l'audition du 15 mars dernier : « *Pour les échantillons raffinerie des Flandres, c'était le 12 décembre, pour les échantillons du BSHM Ailette le 16 décembre, pour les échantillons de l'ICO le 17 décembre, pour les échantillons en provenance de la ligue pour la protection des oiseaux venant de plumes souillées, le 18 décembre. Vous avez un assortiment de préleveurs, dans des conditions tout à fait différentes. Tous ces produits ont été analysés au LASEM et ont donné la même signature, celle du fioul de la cargaison de l'Erika.* ».

M. Daniel Morel, directeur général de l'Institut français du pétrole (IFP) a par ailleurs ainsi résumé l'intervention de cet institut en tant qu'expert et contre-expert : « *Nous avons fait trois types d'analyse. Tout d'abord, des analyses de la composition du fioul initial, sur deux échantillons :*

– *un échantillon qui nous a été envoyé par le CEDRE et que nous avons reçu le 28 décembre ;*

– *un échantillon qui nous a été envoyé par l'AFSSA et que nous avons reçu le 6 janvier 2000.*

Nous avons ensuite procédé à des analyses du comportement au vieillissement pour le suivi dans le temps du produit, également sur deux échantillons : l'un prélevé en mer le 22 décembre, soit dix jours après le naufrage, par l'Ailette, le navire affrété par la marine nationale et équipé de récupérateurs ; l'autre prélevé sur le stockage des déchets à Donges, le 7 janvier 2000 et représentatif du produit arrivé sur la côte.

Nous avons réalisé un troisième type d'analyses, à savoir des analyses du transfert à l'eau des hydrocarbures contenus dans le fioul initial. Ce sont des résultats que nous avons envoyés à l'AFSSA le 26 janvier 2000. Nous avons envoyé un document final, le 8 mars.

*Les résultats principaux de ces différents types d'analyses auxquels nous nous sommes livrés sont les suivants. Tout d'abord, nous avons obtenu des résultats identiques entre les deux échantillons de fioul initial, envoyés par le CEDRE et par l'AFSSA. **Il s'agissait, sans aucun doute, d'une courbe de distillation classique d'un fioul oil numéro 2** ⁽¹⁾. Nous nous sommes livrés à une analyse très détaillée, par famille, de ce produit qui est constitué de plusieurs coupes pétrolières bien identifiées dont 42 % d'aromatiques. ».*

Il apparaît donc que, très rapidement, les conclusions des analyses portant sur la nature du produit ont été claires et qu'il s'agissait bien d'un fioul n° 2.

La polémique est née de la diffusion par le laboratoire Analytika, situé à Cuers dans le Var, de résultats remettant en question le constat unanimement établi. Outre des échos dans les médias, ces

(1) Souligné par la commission.

analyses ont connu une extraordinaire diffusion sur l'Internet via les messageries électroniques.

On pouvait ainsi lire dans le document circulant alors et intitulé « *Rapport de dépistage GC/MS-Contenu de l'Erika* », daté du 27 janvier 2000, que « *La composition détaillée du rejet provenant de l'épave de l'Erika a été étudiée, pour déterminer s'il s'agit effectivement (version officielle) d'un chargement de carburant de basse qualité (type Fuel lourd n° 2 selon TOTAL-FINA) destiné à une centrale thermique italienne peu regardante, et non pas d'un chargement de DIS (Déchets Industriels Spéciaux) dont TOTAL-FINA aurait cherché le moyen de se débarrasser à bon compte, vers l'Italie – ou ailleurs – « économisant » ainsi le coût de l'incinération obligatoire légalement pour les DIS (1 500 F par tonne environ). Cette étude a donc été réalisée par comparaison avec un échantillon de fuel lourd n° 2 (provenant de la Raffinerie de Provence TOTAL-FINA).*

Nos résultats démontrent que la composition du rejet analysé est très différente de celle du fuel n° 2 de référence, et très proche de celle du résidu laissé par une opération de raffinage poussé d'un fuel n° 2, afin d'en récupérer les dernières fractions valorisables ⁽¹⁾. [...]

En d'autres termes, si la composition du rejet analysé est identique à celle du chargement de l'Erika, celui-ci transportait indubitablement une cargaison de DIS (Déchets Industriels Spéciaux) et non un chargement de carburant.

Les résultats de nos analyses sont suffisamment troublants pour que nous tentions d'alerter les journalistes et l'opinion publique. ».

Ce document était signé par M. Bernard Tailliez, directeur du laboratoire Analytika. Lors de l'audition du 15 mars, ce dernier a confirmé ce point de vue en déclarant notamment : « *Nous disposons d'éléments scientifiques qui permettent d'affirmer que l'Erika n'était pas chargé de fioul numéro 2. Cela suscite un silence pesant... mais c'est vrai. ».*

(1) Souligné par la commission.

La commission a toutefois bien noté que la base de comparaison utilisée par Analytika, de son aveu même, était constituée par « un échantillon de fioul lourd n° 2 provenant de la raffinerie de Provence de TotalFina ».

Or, comme l'a indiqué M. Michel Marchand, chimiste au CEDRE : « Je rappelle la définition d'un fioul numéro 2, tirée d'une fiche de données de sécurité : "C'est un produit liquide issu de diverses fractions de raffinerie et sa composition est complexe et varie selon la provenance du pétrole brut." C'est pourquoi lorsqu'on définit un fioul numéro 2, la norme AFNOR ne fait pas référence à une composition chimique, mais essaie de globaliser cette composition, au travers de certains paramètres essentiellement physiques. ». [...]

L'analyse, pratiquée par le laboratoire Analytika, a été de prendre un échantillon de fioul numéro 2 de la raffinerie de Provence, qui n'a pas forcément la même composition que le fioul provenant de la raffinerie de Dunkerque. La comparaison chimique de ces deux échantillons montre des différences très importantes, entre certains composés, qui sont des composés aromatiques comme le benzène ou le toluène, avec des concentrations variant d'un facteur dix à vingt fois inférieur.

C'est sur la base de cette différence que l'on arrive à la conclusion suivante : comme il y a des différences, on n'a pas affaire à un fioul numéro 2. Or ces différences sont simplement liées à un phénomène banal, qui est que ce fioul numéro 2, déversé en mer, a séjourné pendant quinze jours avant d'échouer sur la plage de Groix. Les fractions légères de benzène et de toluène ont diminué soit par phénomène d'évaporation, soit par phénomène de dissolution. Classiquement, c'est ce que l'on appelle le phénomène de vieillissement du pétrole. ».

Si la question de la nature du fioul est donc tranchée, elle n'a pas été la seule à avoir donné lieu à des polémiques, puisque le problème de la dangerosité éventuelle du produit a aussi fait les gros titres de la presse au cours du mois de février dernier.

• *Une évaluation du risque correcte dès le 21 décembre 1999*

Dès le 21 décembre, le médecin inspecteur de la DDASS du Morbihan, à la demande du préfet de ce département, a contacté le centre anti-poison de Rennes afin de mieux envisager les mesures de protection qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre lorsque le fioul

serait arrivé sur les plages et qu'il faudrait le ramasser. Dans la note du même jour portant sur les conséquences sanitaires du ramassage du pétrole, le professeur Alain Baert a donc procédé à l'évaluation du risque.

Il indiquait que :

« Les voies d'exposition au xénobiotique envisageables en pratique :

- quasiment pas la voie respiratoire car le produit est très peu volatil et les conditions climatiques sont défavorables à la volatilisation. On peut éventuellement craindre une odeur bien que les caractéristiques physico chimiques et la météorologie doivent en limiter l'importance ;*
- la voie digestive ne sera dans l'immédiat pas retenue comme crédible. L'incorporation aux chaînes alimentaires et à l'écosystème est un autre problème très complexe ;*
- la voie cutanée est sûrement la plus à craindre dans le cadre du ramassage et concerne plutôt les membres et la tête (actions réflexe de se toucher les cheveux, le visage par exemple) ;*
- la voie muqueuse notamment oculaire pourrait résulter d'une projection accidentelle mais a priori le produit relativement compact devrait en limiter la survenue.*

En retenant la voie cutanée comme exposition préférentielle, la pénétration transcutanée de ces composés est lente et limitée rendant très improbable une intoxication systémique.

Ce type de composé possède un caractère irritant certain voire sensibilisant qui doit conduire à un port obligatoire de protections adaptées, en particulier des gants compatibles hydrocarbures. Une attention particulière doit être prise pour éviter les insinuations de ce composé entre les vêtements et particulièrement aux points de frictions (poignets, coudes, aines, genoux) car l'action mécanique se surajoutant à l'agression chimique, les lésions seraient plus rapides, plus profondes.

On trouvera probablement quelques hydrocarbures aromatiques cycliques et polycycliques mais le niveau et la durée probable d'exposition me semblent suffisamment limités pour négliger les problématiques carcinogènes.

Les projections oculaires peuvent s'accompagner d'une irritation conjonctivale les lésions par hydrocarbures étant le plus souvent de bon pronostic.

Les odeurs elles, peuvent être à l'origine d'un inconfort, et de troubles variés digestifs, neurologiques (céphalées) sans substrat organique certain. Ces troubles pourraient être accentués par la réprobation sociale à cette pollution. ».

Le risque identifié, sous réserve de respect des procédures de protection, était donc jugé très faible dès le début.

Malgré ce constat, les déclarations d'Analytika ont provoqué des inquiétudes très profondes compte tenu des propos alors tenus par son directeur.

Ainsi, dans le mèl précité, il était écrit :

« Toxicité des rejets : Le rejet analysé contient une multitude de substances hautement cancérigènes (classe des HAP Hydrocarbures Aromatiques Polycycliques) – connues et inconnues – à une teneur comprise certainement supérieure à 1 000 ppm (parties par million) = 0,1 %.

En d'autres termes, si 15 000 tonnes du chargement de l'Erika ont été rejetées à ce jour, 15 tonnes de produits hautement cancérigènes sont présents!!! Pour les professionnels de la manipulation des produits chimique toxiques que nous sommes, il est invraisemblable que les dispositions adéquates n'aient pas été prises d'urgence par TOTAL-FINA et/ou les « autorités » impliquées dans les opérations de dépollution, dont ils se sont ainsi déchargés sur un public bénévole et laissé dans l'ignorance la plus complète de la toxicité inhérente aux fractions pétrolières lourdes (pourtant reconnues cancérigènes par le reste du monde). ».

Par ailleurs, dans une déclaration reprise par la presse, l'auteur de ce document estimait que : « ce n'est pas une opération de

ramassage, c'est de la décontamination, il vous faut donc opérer avec masque et combinaison »⁽¹⁾.

Ne craignant pas une contradiction supplémentaire, M. Bernard Tailliez a déclaré lors de l'audition du 19 mars : *« j'ai mis en évidence la toxicité de ces produits, mais je me suis toujours bien gardé de mentionner quelque opinion que ce soit, concernant le risque. C'est l'affaire des toxicologues, et je suis chimiste. »*.

Face à l'ampleur prise par une polémique qui n'avait pas lieu d'être, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement a confié, le 11 février 2000, à l'INERIS et à un institut néerlandais indépendant, le RIVM, le soin de réaliser une évaluation des risques de l'ensemble des opérations qui ont eu lieu sur les plages en matière de lutte contre la pollution.

M. André Cicoella, ingénieur responsable de l'évaluation des risques sanitaires à l'INERIS a ainsi résumé l'échelle des risques encourus : *« Nous avons pris 10^{-5} comme risque acceptable, c'est-à-dire un cas pour cent mille. Cette notion est nécessaire, dans la mesure où on a évalué un risque cancérigène. Dès lors que nous n'avons pas de seuil zéro, il convient de fixer un seuil qui corresponde à ce risque acceptable. Actuellement, dans la réglementation française, nous avons un risque fixé à un pour cent mille, soit un décès supplémentaire pour cent mille personnes exposées pendant une vie entière fixée à 70 ans.*

A titre de comparaison, le risque accident de la route est de 10^{-2} , soit un décès sur cent personnes par accident de la route, sur une vie entière. Le risque accident du travail est d'environ 10^{-3} . Cela donne une échelle de grandeur. Le risque considéré comme acceptable, donc négligeable, est de 10^{-5} , soit une échelle de grandeur de un à mille, entre ce risque et le risque accident de la route. ».

Or, dans le rapport remis à la Ministre le 8 mars dernier, il est noté, s'agissant des effets cancérigènes liés à une exposition aux HAP que : *« L'inhalation engendre un effet négligeable pour tous les scénarios travailleurs sauf pour le scénario utilisation régulière du jet d'eau pressurisé type Kärcher, qui en l'état actuel est un scénario virtuel ($1,9 \cdot 10^{-5}$).*

(1) La vraie nature du fioul de l'Erika, Ouest-France, 1^{er} février 2000.

L'exposition interne consécutive à une exposition cutanée maximale (2 mains souillées pendant 60 jours) induit un excès de risque individuel de $2,8 \cdot 10^{-8}$, soit un risque négligeable. Le risque de cancer cutané est difficile à quantifier en raison de la grande incertitude concernant l'extrapolation animal-homme et de la dose d'équivalent benzo(a)pyrène effectivement reçue. ».

Ainsi M. Cicoella pouvait conclure lors de l'audition précitée que : *« S'agissant des effets cancérigènes de type cutané, nous ne disposons pas de modèle d'extrapolation nous permettant de faire une quantification. C'est l'analyse du Dr Baert avec laquelle je suis entièrement d'accord. Nous avons donc pu estimer la dose, avec des scénarios maximaux, sans connaître précisément le pourcentage de HAP susceptibles d'être stockés dans la peau. N'ayant pas de modèle, nous ne pouvons actuellement répondre à la quantification. ».*

Nous pouvons simplement indiquer – et c'est une évidence – que le temps d'exposition étant limité à quelques semaines au maximum, le risque est dans une zone négligeable et faible, pour des expositions de deux mois complets. Mais cette zone d'incertitude reste à quantifier. ».

Reprenant les trois scénarii d'exposition définis par l'INERIS (nettoyage des plages / risque par inhalation ; nettoyage des vêtements / exposition au benzo(a)pyrène et au naphthalène ; nettoyage des oiseaux sans protection des mains), le RIVM arrivait aux conclusions que, dans les deux premiers cas, le risque est négligeable et, dans le troisième cas, acceptable.

Sur ce dernier point, une légère différence existe entre l'INERIS et le RIVM.

Comme le notait M. André Cicoella : *« Nous n'avons pas repris les conclusions de nos collègues hollandais car le risque acceptable qu'ils ont utilisé est un risque à 10^{-4} , soit un pour dix mille. C'était en contradiction avec ce qui avait été décidé en France pour d'autres risques, notamment le risque sols pollués, pour lequel le Conseil supérieur d'hygiène publique fixe la valeur limite environnementale du benzène à 10^{-5} . La conclusion ici acceptable est faite par rapport à ce risque de 10^{-4} . ».*

Nous avons une grande incertitude sur le risque cutané, notamment pour les nettoyeurs d'oiseaux. Nous ne savons pas si

l'usage des détergents a favorisé la pénétration des HAP pour ceux qui n'étaient pas protégés ou a pu, éventuellement, les protéger.

Nous avons eu une petite polémique avec la Ligue de protection des oiseaux sur cette question, à la lecture des consignes qui avaient été données de travailler à mains nues pour des raisons de facilité, en particulier lors des opérations de lavage des oiseaux. Là une catégorie de personnes a pu être potentiellement surexposée, mais nous ne pouvons quantifier ce risque. Cela ne nous permet pas toutefois de dire que ce risque est négligeable. ».

Il apparaît donc que l'évaluation initiale du risque, réalisée très tôt, a été confirmée par les études ultérieures. La précocité de cette analyse a d'ailleurs permis d'établir, dès le début des opérations de nettoyage, des consignes de sécurité complètes.

b) Des mesures de prévention des risques rapides et adaptées

Dès le 21 décembre, le professeur Baert, dans sa note précitée, a identifié très clairement les mesures de sécurité à suivre lors des interventions de dépollution à terre, en employant les termes suivants :

« *La stratégie de prévention :*

- *assurer une protection cutanée efficace adaptée des intervenants potentiellement exposés avec des matériaux capables de résister aux hydrocarbures, ce qui sera probablement bien accepté du fait de la température ;*
- *en l'absence d'odeur significative et du fait d'une forte viscosité le port systématique de lunettes de protection n'apparaît pas indispensable ;*
- *déterminer une procédure de décontamination et/ou d'habillage/déshabillage/stockage qui tienne compte des risques de contamination secondaire ;*
- *recenser les pathologies pouvant être en lien avec l'exposition. ».*

La commission a bien évidemment voulu connaître la manière dont cette gestion du risque a été mise en œuvre par les administrations

concernées. Des réponses apportées et des pièces transmises au Rapporteur par M. Christian Leyrit, préfet de la Charente-maritime et par M. Yves Mansillon, préfet de la zone de défense ouest, ainsi que par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, **il ressort que la prise en considération des questions de prévention a été extrêmement rapide.**

À la demande du préfet de Charente-maritime, alors préfet coordinateur, et après concertation avec les autres DDASS des départements littoraux, la DDASS de Charente-maritime a établi le 24 décembre, un document provisoire relatif à la protection sanitaire lors des opérations de nettoyage. Ce document a été fourni le 25 décembre aux services présents au PC de crise de Charente-maritime et appelés à intervenir lors des opérations de ramassage (direction départementale de l'Équipement, service départemental d'incendie et de secours, armée et l'unité de la sécurité civile).

Ce document contient les précisions suivantes :

« Protection lors des opérations de nettoyage :

Port de vêtements adaptés et notamment de gants, pour éviter tout contact cutané – attention aux risques d'irritation renforcés du fait du produit.

Eventuellement, pour les personnels pratiquant le nettoyage à haute pression et afin d'éviter la pénétration d'aérosols dans les voies aériennes supérieures, port de masques jetables type FF.P2.SL.

Nettoyage cutané en cas de souillures :

Eviter tout solvant organique (pétrole, white-spirit, etc.), ne pas utiliser notamment les produits spécifiques au nettoyage du pétrole sur les sols ou rochers (type KETRULL 211 de chez Total).

Nettoyer avec détergent classique, eau savonneuse tiède, éventuellement après massage des goudrons collés avec des produits gras (huile végétale, beurre ou apparentés).

De manière générale :

Sur tout chantier prévoir un lieu de décontamination (déshabillage/habillage) distinct des lieux de nettoyage des matériels. Prévoir éventuellement une procédure écrite.

Recenser les pathologies susceptibles d'être en relation avec l'inhalation des odeurs (troubles digestifs, céphalées). ».

De même, dès le 25 décembre, le CEDRE a transmis à l'ensemble des préfets concernés un fax rappelant que « *le port de bottes, cirés et gants est indispensable* ».

Le document provisoire de la DDASS a été complété le 30 décembre avec l'ajout d'éléments relatifs à la protection oculaire, après concertation avec l'administration centrale et transmis aux mêmes services ainsi qu'aux élus et à la Ligue de protection des oiseaux.

Les documents fournis par les préfetures des départements touchés montrent que ces consignes, accompagnées d'instructions plus détaillées concernant aussi les procédures d'habillage et de déshabillage à suivre ont été répercutées auprès de tous les postes de commandement avancés, avec l'ordre de les afficher dans tous les chantiers et d'en assurer la plus large diffusion.

Enfin, à la demande du préfet de la zone de défense ouest, le CEDRE a établi une note complémentaire sur le nettoyage du littoral pollué et intitulée « *les dix commandements aux bénévoles et aux intervenants sur le littoral* ». Cette note a été diffusée aux PC POLMAR par le CEDRE et le CIRCOSC de Rennes dès le 5 janvier.

Ces consignes ont été régulièrement rappelées, s'agissant notamment du port de gants. Ainsi, le bulletin d'information sur la marée noire n° 16 du 14 février 2000, publié par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement rappelle « *qu'afin d'éviter tout contact avec la peau, le ramassage des déchets ou le nettoyage des oiseaux doit s'effectuer avec des gants spécifiques pour les produits pétroliers. Les communes et toutes les personnes les distribuant doivent suivre cette recommandation.* ».

Il est exact que ces consignes ne faisaient pas état des « problématiques carcinogènes », considérées comme négligeables par le professeur Baert en cas de suivi des consignes de protection.

Dans un communiqué de presse de la préfecture de défense ouest daté du 19 janvier « relatif à la toxicité du produit échappé du pétrolier *Erika* », il était rappelé que « *le contact avec la peau et les muqueuses, notamment les yeux, constitue le principal risque* » et indique que : « *C'est pourquoi les intervenants ont été dotés, dès le début, d'effets de protection individuelle résistants aux hydrocarbures (gants, bottes, vestes et pantalons ou combinaison, lunettes...)* ». ».

Ce n'est que dans le bulletin n° 45 du CEDRE dressant le bilan de la situation au 31 janvier 2000, que la note du professeur Baert est intégralement citée, y compris le passage abordant les risques carcinogènes.

La commission estime donc que la diffusion des consignes de sécurité pertinentes a été effectuée dans les meilleurs délais et témoigne d'un souci des administrations concernées d'assurer la sécurité générale des différents intervenants, malgré les difficultés liées localement à l'afflux de bénévoles bien intentionnés mais parfois trop peu disciplinés. Au regard de la faiblesse du risque, la réaction a donc été adaptée. Il n'appartenait en effet pas aux préfetures ou au CEDRE de s'attribuer la responsabilité de la communication sur la toxicité éventuelle du produit. **En fait, il s'est alors posé un problème général de détermination de l'autorité habilitée à communiquer sur ces questions.**

c) Une communication éclatée finissant par laisser le champ libre aux spéculations les plus hasardeuses

Lorsque les questions portant sur la toxicité du produit ont commencé à retenir l'attention des médias, il est rapidement apparu qu'il manquait un interlocuteur unique habilité à leur délivrer le message cohérent que les différentes autorités consultées n'ont pas cessé de donner mais qui, compte tenu de la multiplicité même des prises de parole, a perdu de sa légitimité et de son intensité.

L'importance de la pression médiatique imposait une forme de concentration du message, appuyée sur une légitimité politique.

Comme l'a noté M. Michel Girin, directeur du CEDRE : « *Il aurait fallu qu'une décision soit prise au niveau du PC POLMAR sur*

l'autorité habilitée à communiquer en matière d'épidémiologie et de risques pour la santé humaine, qu'on ne laisse pas les journalistes se précipiter sur toutes les personnes, y compris au CEDRE, qui ont tenté d'apporter des réponses avec ce qu'elles avaient. [...]

Nous nous sommes trouvés devant des journalistes nous disant que si nous ne répondions pas, ils considéraient que c'était un refus. Moi-même, je me suis retrouvé personnellement, à plusieurs reprises, dans cette situation où le journaliste nous disait : « Si vous ne répondez pas, j'écrirai quand même et avec ce que j'irai prendre ailleurs ».

Nous avons essayé de répondre en notre âme et conscience, mais nous sommes demandeurs d'une communication plus rigoureuse. ».

La commission estime que ce type de problème ne doit pas être traité au niveau du seul PC POLMAR, mais bien à un échelon politique plus élevé, afin de coordonner une capacité d'expertise qui est réelle mais dispersée.

L'intervenant précité avait indiqué, s'agissant des questions de toxicologie et d'épidémiologie à long terme : « Je ne sais pas qui a la compétence, aujourd'hui, en France. Aux Etats-Unis, c'est la Food and Drug Administration. L'agence française de sécurité sanitaire et alimentaire (AFSSA) n'est pas compétente car on ne mange pas ce produit. L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ne se préoccupe que des incidences d'un tel produit sur la faune ou la flore. Peut-être l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) sont-ils plus concernés.

D'ailleurs nous retrouvons le même problème avec les producteurs de sel qui ne savent pas quelle structure de tutelle détermine s'ils peuvent produire du sel à partir de l'eau des régions touchées par la pollution de l'Erika.

Manifestement, le cloisonnement du système administratif français conduit à certaines zones d'ombre pour un problème aussi transversal. Il faut un jour que quelqu'un décide quelle structure doit prendre en charge ce type de problèmes. ».

Il s'agit moins de savoir quelle est la structure d'expertise compétente, leur pluralité pouvant même être un atout, que de

savoir qui décide de la retransmission au public des résultats des analyses et des conditions de cette information.

Cette question continue d'ailleurs à se poser en raison des messages contradictoires adressés à l'opinion tout récemment concernant le degré de propreté des plages. La direction générale de la Santé a ainsi laissé entendre qu'elle serait contrainte de ne pas laisser ouvrir au public un nombre important de plages. Les résultats des analyses ensuite réalisées par les DDASS ont cependant largement infirmé ce pronostic pessimiste.

Ces insuffisances sont d'autant plus troublantes que, dans l'affaire de l'*Erika*, le problème de la communication ne s'est pas réduit aux traditionnelles relations avec les médias. On a en effet pu constater combien une rumeur scientifiquement infondée pouvait prendre de l'ampleur du fait de l'utilisation de l'Internet, et tout particulièrement des messageries électroniques.

L'auteur du message d'Analytika ne s'y était d'ailleurs pas trompé en indiquant qu'« *en forwardant [sic] ce mail, vous contribuez à prouver qu'il existe maintenant un autre vecteur d'information que la télévision* ».

La puissance de diffusion de l'Internet ouvre malheureusement aussi la voie à son utilisation par des personnages aux motivations pour le moins troubles ⁽¹⁾.

Les insuffisances relevées par la commission s'agissant de la communication publique accentuent donc les possibilités d'exploitation malintentionnées de la fragilité et de l'angoisse des populations à la suite de catastrophes. C'est aussi la difficulté pour l'Etat de communiquer en temps de crise qui est apparue au grand jour et a souligné la nécessité de **faire émerger un message unique des autorités publiques, qui peut certes donner lieu à discussion, mais qui joue un rôle de référent.**

Il convient donc de réfléchir en profondeur aux modifications que ce phénomène de masse doit entraîner en matière de

(1) Lors de l'audition du 15 mars 2000, M. Bernard Tailliez a déclaré qu' : « En ce qui concerne la reproduction de ces analyses, nous les avons faites, une première fois, de manière bénévole, mais nous sommes prêts à les refaire moyennant finances. ».

communication publique, en insistant sur la nécessité de diffuser un message constant, clair et s'appuyant sur une légitimité politique suffisante. Faute de tirer les leçons qui s'imposent de cet épisode déplaisant, les pouvoirs publics s'exposent à subir encore à l'avenir les effets dévastateurs de l'alliance du charlatanisme et de l'Internet.

2.- Une coordination entre POLMAR mer et POLMAR terre à réexaminer impérativement

a) Une articulation insatisfaisante entre les plans POLMAR mer et POLMAR terre mise en évidence après le naufrage de l'Erika

• L'opacité de la coordination en matière d'élaboration des plans

La lecture de la circulaire et l'instruction du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin peut laisser perplexe le lecteur recherchant quelle est l'autorité à qui incombe de s'assurer de la bonne articulation entre les plans POLMAR mer et POLMAR terre.

La nécessité de cette coordination est pourtant reconnue et affirmée dans l'instruction précitée, où il est rappelé que : *« les actions de prévention et de préparation à la lutte contre la pollution accidentelle du milieu marin concernent plusieurs départements ministériels et rendent donc nécessaire l'existence d'un échelon interministériel. Cette responsabilité incombe au secrétaire général de la mer, qui, sous l'autorité du Premier ministre, anime et coordonne l'action des différents départements ministériels chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de prévention et de préparation à la lutte. »*.

Si le secrétaire général de la mer est chargé de veiller à l'articulation des actions des différentes administrations, il n'est pas cependant expressément prévu qu'il ait une autorité décisionnelle concernant l'élaboration des différents plans eux-mêmes.

On notera par ailleurs que la mission d'archivage des différents plans et de centralisation des informations ne lui est pas confiée, puisque l'instruction précitée indique qu'*« en vue de faciliter l'action des responsables des opérations de lutte et en vue de coordonner les actions terre-mer, la direction de la défense et de la sécurité civiles conserve une documentation constituée à partir de plans de secours spécialisés des départements, des préfetures maritimes, de l'inventaire des moyens nationaux de la sécurité civile,*

de l'inventaire des moyens de lutte des centres de stockage et d'intervention POLMAR, du guide pratique de lutte contre les pollutions accidentelles du littoral par les hydrocarbures, édité par le ministère de l'Équipement, des transports et du logement (direction du transport maritime, des ports et du littoral : DTMPL), du guide de lutte contre les pollutions marines accidentelles (Aspects juridiques et financiers), édité par le ministère de l'Économie et des finances (service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor : AJT) et le ministère de l'Intérieur (direction de la défense et de la sécurité civiles : DDSC). ».

Cette séparation entre l'autorité chargée de façon générale de la coordination et l'archivage des données disponibles n'est pas la seule curiosité.

En effet, comment s'effectue pratiquement la coordination au moment même de l'élaboration des différents plans ?

Force est de constater que la situation n'est pas des plus claires.

La circulaire du 17 décembre 1997 précise qu'en matière de coordination des travaux « *les préfectures maritimes et les préfectures de département seront associées, de façon réciproque et autant que de besoin, aux phases essentielles d'élaboration des plans de secours spécialisés POLMAR terre et mer. Les préfectures des zones de défense seront également parties prenantes aux travaux des unes et des autres.*

La conférence maritime régionale, prévue à l'article 4 du décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer, doit être l'occasion de vérifier la concordance des plans POLMAR terre et mer. ».

Outre le fait que la conférence maritime régionale n'apparaît pas comme l'outil opérationnel le plus adapté pour assurer la concordance des plans, l'instruction du 17 mars 1997 charge également d'autres autorités d'assurer la coordination.

D'une certaine manière, le soin de trouver une articulation correcte entre les plans POLMAR mer et POLMAR terre est laissé en premier lieu aux préfets maritimes et aux préfets de départements eux-mêmes.

Il est ainsi prévu que les préfets maritimes ont pour mission de « *rechercher avec les préfets de département et les préfets de zone de défense une parfaite cohérence entre les plans de lutte en mer et les plans de lutte à terre ; établir avec les préfets de zones de défense des conventions de mise à disposition réciproque des moyens aériens* », tandis que les préfets de département doivent « *rechercher avec le préfet maritime et le préfet de zone de défense une parfaite cohérence des plans de lutte en mer et des plans de lutte à terre.* ».

De l'aveu même des intéressés, ce spontanéisme administratif n'est guère efficace. Ainsi, M. Yves Lagane, préfet maritime de la Manche et de la Mer du nord a déclaré : « *Pour ce qui est de l'interface mer-terre, je dois dire que depuis que j'ai pris mes fonctions, je me suis plus intéressé aux plans de secours à naufragés, auxquels j'ai donné une priorité, qu'au risque bateau. Mais, ce que nous faisons actuellement dans le cadre des plans de secours à naufragés doit être conduit de la même manière pour la partie POLMAR. La gestion de l'interface et la coordination entre l'action de terre et l'action de mer est un véritable problème que nous devons creuser.* ».

Par ailleurs, M. Yves Naquet-Radiguet, préfet maritime de l'Atlantique, a noté lors de son audition : « *L'interface entre la terre et la mer, est assez peu évoquée par le plan POLMAR. Là encore, il faut bien voir les choses. POLMAR prévoit le rapport d'un préfet maritime et d'un préfet. L'année dernière, j'ai mené un exercice à Trébeurden à la frontière des départements du Finistère et des Côtes d'Armor pour mettre en œuvre un PC POLMAR armé par 2 préfets. Nous considérons que c'était déjà une performance.* ».

Un autre échelon administratif est encore chargé d'une mission de coordination des travaux d'élaboration des plans POLMAR : le préfet de zone de défense.

L'instruction précitée indique qu'il doit :

« *S'assurer de la bonne interaction entre les plans de secours des différents départements de sa zone de compétence ;*

Rechercher avec le préfet maritime et les préfets des départements concernés une parfaite cohérence des plans de lutte à terre et en mer. ».

Finalement, tous les acteurs administratifs semblent chargés de « rechercher » la cohésion de la préparation, sans que cette mission soit pour autant clairement dévolue à l'un d'entre eux...

Lors de son audition, M. Yvon Ollivier, préfet de la région PACA, a répondu ainsi à une question portant sur l'éventuelle coordination des seuls plans POLMAR terre entre eux :

« Je ne crois pas. C'est un vrai sujet aujourd'hui. Au niveau zone de défense, nous ne sommes pas véritablement organisés. Il y a la compétence théorique. En pratique, on n'est pas encore allé très loin dans la coordination. ».

M. Paul Roncière, secrétaire général de la mer, a également reconnu que *« L'articulation entre POLMAR mer et POLMAR terre, en dehors du fait que le préfet de zone de défense est censé être le coordonnateur des documents, n'est probablement pas suffisamment travaillée dans notre dispositif actuel. ».*

De fait, cette obscurité dans le partage des compétences a conduit à négliger l'articulation des différents plans lors de leur élaboration, mais a aussi sans doute contribué à leur absence d'actualisation régulière. Comme le notait Mme Elisabeth Borne, conseillère technique au cabinet du Premier ministre : *« Il est important de faire des circulaires, indiquant qu'il convient de réviser régulièrement les plans, mais il faut que cela soit fait. Qui cependant se sent en charge d'aller dire « montrez-moi vos plans POLMAR terre ou POLMAR mer actualisés » ? Qui se sent en charge de déclencher le renouvellement du matériel POLMAR terre ? Qui se sent en charge de dire que cela fait trop longtemps qu'il n'y a pas eu d'exercices communs ? Il y a sans aucun doute des choses à améliorer dans toute cette préparation opérationnelle. ».*

• Une coordination opérationnelle par le préfet de zone qui reste facultative

En matière de coordination et de conduite de la lutte, la circulaire et l'instruction de 1997 manquent également de clarté.

• S'agissant de la coordination de la lutte à terre, la zone de défense est clairement identifiée comme l'organe de décision en cas de sinistre majeur. L'instruction précitée précise ainsi que :

« Si les moyens d'un département sont insuffisants, la zone de défense est le premier échelon de soutien des opérations de lutte.

Conformément aux dispositions de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, notamment ses articles 5, 7 et 8, 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 défense.

Le préfet de zone de défense, entouré du préfet délégué à la sécurité et à la défense, de l'état-major de zone de la sécurité civile et assisté du centre interrégional de coordination des opérations de la sécurité civile (CIRCOSC), assume alors la mission de mobilisation, de coordination, voire d'arbitrage dans la mise en œuvre des moyens de renfort à terre. ».

Ainsi, les opérations de lutte menées à la suite du naufrage de l'*Erika* ont été coordonnées par le préfet de la zone de défense ouest à compter du 28 décembre 1999.

- Il reste qu'en matière de coordination entre les opérations de mer et à terre, le flou reste de rigueur.

L'instruction précitée indique que le préfet de la zone de défense chargé de la centralisation des opérations à terre *« devient alors le correspondant privilégié du préfet maritime pour la coordination des opérations terre-mer »*, ce qui ne permet pas de savoir qui exerce l'autorité en dernier ressort.

Les précisions qui suivent ensuite ne sont guère plus explicites : *« Si les circonstances le justifient, pour améliorer cette coordination et accroître l'efficacité de la lutte notamment à l'interface terre-mer, le préfet maritime et le préfet directeur des opérations de secours à terre échangent des officiers de liaison de leur état-major respectif.*

Dans tous les cas, les préfets et les préfets maritimes tiennent une conférence permanente au plan local, mettant en place un état-major de direction de la lutte et se coordonnant dans les conditions mentionnées ci-dessus.

Le Premier ministre désigne, si nécessaire, une personnalité chargée d'assurer l'unité de commandement sur le terrain. ».

Il n'y a donc pas forcément d'autorité administrative en charge, dès le déclenchement des plans POLMAR, de veiller à la cohérence des opérations en mer et à terre. La préfecture de zone de défense apparaît bien sûr comme l'acteur le mieux placé, mais sa désignation n'est pas automatique.

Lors de son audition, M. Yves Mansillon, alors préfet de la région Bretagne, préfet de la zone de défense ouest, a souligné les inconvénients de cette situation : « *Il est apparu que nous n'avons pas été alertés immédiatement, la préfecture de zone de défense ne figurant pas dans les organismes destinataires des messages dans le plan POLMAR mer, tel qu'il est rédigé : il s'agit là d'une suggestion sur laquelle je reviendrai. Le problème a été réglé après un contact entre le préfet délégué et un adjoint du préfet maritime qui nous a rendu destinataires de ces bulletins d'information, et nous avons affecté auprès de lui un officier de liaison qui nous transmettait l'information en continu.* ».

Le même intervenant en a conclu que : « *la préfecture de zone de défense doit absolument figurer dans la liste des organismes à informer systématiquement dès le début de la mise en œuvre du plan POLMAR mer. Je dirai même qu'avant le déclenchement du plan, il est utile que les échanges d'information entre la préfecture maritime et la préfecture de zone soient systématisés.* ».

C'est effectivement bien le moins.

Mais cet épisode est parfaitement révélateur du fait que la zone de défense n'est pas intégrée dans les différents plans POLMAR comme un échelon naturel de coordination, du fait même que les textes ne lui donnent pas cette mission permanente.

b) Une refonte d'ensemble articulée autour de la zone de défense

• Un système américain de coopération des différents intervenants très séduisant

À la suite du naufrage de l'*Erika*, de nombreux observateurs ont estimé qu'une des pistes de réforme pourrait consister dans la création d'un corps de garde-côtes européens, sur le modèle supposé des *US Coast Guards*. Selon ses promoteurs, cette réforme consisterait donc dans une unification de corps et administrations disparates, aussi bien au niveau national qu'europpéen.

Or, lors de son déplacement à Washington D.C. et de ses rencontres avec les représentants des *Coast Guards*, la commission a pu constater à quel point la préparation à la lutte et la lutte contre la pollution elle-même faisaient intervenir des acteurs différents, la coordination étant effectivement assurée par les *Coast Guards*. Le système américain n'est donc pas unifié, il est organisé pour que les différentes capacités soient utilisées au mieux. De ce point de vue, les problèmes d'organisation à résoudre sont finalement très proches de ceux que connaît la France.

On peut même considérer que le nombre d'acteurs à coordonner est plus important, puisqu'interviennent les *Coast Guards*, diverses agences fédérales, les Etats fédérés, les collectivités locales, le pollueur et les sociétés privées de dépollution.

C'est donc bien l'étude de la gestion complexe d'intervenants multiples qui a semblé riche d'enseignements à la commission.

S'agissant de la **préparation à la lutte et de l'élaboration de plans d'interventions**, l'OPA de 1990 a pris plusieurs initiatives importantes pour améliorer la préparation des parties responsables (les pollueurs) et des agences gouvernementales.

Tout d'abord, les zones d'intervention ont été définies et, au sein de chacune d'elles, un plan zonal d'urgence (*Area contingency plan*) a été mis en place pour répondre aux pollutions par hydrocarbures et par des matières dangereuses. Ce plan doit être compatible avec le plan national d'urgence (*National contingency plan*). Sous la direction des coordinateurs fédéraux sur le terrain (*Federal on scene coordinators – FOSC*), des commissions formées au niveau de la zone et rassemblant les responsables fédéraux, des Etats et des collectivités locales doivent mettre en place ces plans d'urgence qui doivent :

- décrire le type d'organisation qui sera mis en place ;
- prévoir les pires scénarios de pollution ;
- identifier les zones économiques et écologiques à protéger en priorité ;
- faire l'inventaire des matériels disponibles ;
- décrire en détail le rôle de chaque intervenant ;

- décrire en détail comment le plan d'urgence s'articule avec les plans des autres zones limitrophes.

La principale responsabilité des opérations de dépollution repose sur le pollueur lui-même. Aussi, l'OPA de 1990 a imposé que chaque navire soit doté d'un plan de lutte contre la pollution (*Shipboard oil pollution emergency plans – SOPEP*), les pétroliers ayant des obligations plus poussées avec l'exigence de détenir des plans de réponses (*Vessel response plans – VRP*). Dans le cadre de ces derniers plans, les opérateurs des navires (le plus souvent les armateurs) doivent être en mesure de démontrer qu'ils sont aptes à faire face aux conséquences d'une pollution, y compris en assurant le nettoyage. Le plus souvent, ces plans comprennent un contrat avec une société spécialisée en matière de dépollution (*Oil spill removal organizations – OSRO*), elle-même agréée et inspectée régulièrement par les *Coast Guards*.

Les plans de réponses des navires doivent être agréés par les *Coast Guards*. Ainsi, en 1998, ces derniers ont mis à jour et revu environ 850 VRP, concernant environ 7 750 navires.

Cet important travail administratif doit toutefois être validé par des exercices. En effet, l'une des leçons de l'*Exxon Valdez* a été la nécessité d'organiser des exercices de lutte contre la pollution aussi réalistes que possible. Un programme spécifique (*Preparedness for response exercise program – PREP*) a alors été élaboré avec le concours des nombreuses administrations fédérales concernées.

Actuellement, ce système PREP concerne aussi bien des exercices dits internes qu'externes.

Les exercices internes doivent être menés par les armateurs dans le cadre de leurs plans de réponse des navires. Ces exercices sont obligatoires et contrôlés.

Les exercices externes sont menés à une large échelle et impliquent aussi bien les pollueurs potentiels que les administrations. Ces exercices sont conduits en associant l'ensemble des participants aux opérations de dépollution, qu'ils soient publics ou privés.

Enfin, pour se préparer à des catastrophes majeures, les *Coast Guards* ont développé des procédures spécifiques (*Spill of National Significance – SONS*). Depuis la mise en place de ce programme, deux exercices majeurs ont eu lieu, dont un dans la zone sensible de la baie du Prince Guillaume, où avait eu lieu l'accident de l'*Exxon Valdez*.

En matière d'**organisation opérationnelle** en cas de pollution, le système repose sur les principes de l'*Incident command system* (ICS), adopté en 1996.

En cas de pollution, l'un des 47 FOOSC, ayant reçu une zone désignée à l'avance, prend en charge la direction des opérations. Son état-major comprend également la partie responsable, à qui revient la charge de dépolluer, et le représentant de l'Etat fédéré. La *Coast Guard* ne prend directement en charge les opérations de lutte contre la pollution, avec ses propres personnels, que si le pollueur n'accomplit pas sa tâche. L'association du représentant de l'Etat fédéré et de ceux des collectivités locales touchées permet de coordonner les objectifs et les moyens de lutte. Il s'agit donc d'une structure de définition en commun des objectifs, au sein de laquelle le FOOSC, représentant de la *Coast Guard* a cependant le dernier mot.

Comme l'a précisé le capitaine Thomas Gilmour, directeur des activités opérationnelles de la *Coast Guard* : « *Disons que le commandement unifié est une entreprise dont la Coast Guard détiendrait 51 % des actions.* ».

Ce commandement unifié est assisté par des experts des autres agences fédérales concernées (*Environmental protection agency, National oceanic and atmospheric administration...*) et s'appuie sur quatre comités spécialisés : un comité opérationnel, un comité de planification, un comité logistique et un comité chargé du financement et de la comptabilité des opérations.

Le commandement commun est également directement conseillé par un officier de sécurité, chargé de veiller à la sécurité de tous les intervenants, d'un officier de liaison, chargé de la coordination des différentes agences fédérales et administrations concernées, et, enfin, d'un officier d'information, chargé de la centralisation des informations diffusées aux médias.

Le rôle de chaque opérateur, du haut en bas de l'échelle hiérarchique, est très précisément décrit dans un manuel de poche, le *Field operations guide* (FOG).

Ce dernier est constitué de « feuilles de route » très précises, permettant à chacun de connaître sa place et son rôle exacts dans l'organisation d'ensemble.

Enfin, en cas d'accident majeur, l'organisation localement mise en place peut s'appuyer sur la force d'intervention nationale (*National strike force, NSF*).

Existant depuis 1973, la NSF a été renforcée en personnels et en matériels à la suite de l'*Exxon Valdez*. Un centre de coordination a alors été créé, comprenant :

- une équipe d'assistance en communication (*public information assist team – PIAT*), fournissant aux FOSC des spécialistes des relations publiques ;
- une base de données recensant tous les équipements de lutte contre la pollution disponibles dans le monde (*Response resources inventory – RRI*) ;
- le programme d'agrément des OSRO ;
- le bureau chargé de l'administration des 22 sites majeurs où sont prépositionnés les matériels des *Coast Guards*.

Ce souci du détail pratique, couplé à des principes d'organisation simples et cohérents, est une des raisons de l'efficacité reconnue du système mis en place par l'OPA de 1990.

Comme l'a noté le *lieutenant commander* Tim Deal lors de son audition : « *Un système de commandement doit s'articuler sur des principes de base tout à fait sains. Dans l'unité d'une chaîne de commandement, tout le monde sait à qui il doit répondre en amont et en aval. En cas d'urgence, c'est primordial.* ».

• Assurer une coordination réelle à l'échelon zonal

Lors de son audition, M. Jean-Paul Proust, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, a porté le jugement suivant sur les rôles respectifs des préfets maritimes et des préfets de département : « *Je crois qu'ils s'articulent autour de gens qui s'entendent bien et qui font preuve de bonne volonté mais qui n'ont pas, en amont, une structure organisée en permanence pour leur permettre de fonctionner ensemble.* ».

Les plans POLMAR mer et POLMAR terre possèdent chacun leur logique propre et ont malgré tout fonctionné. Les problèmes qui sont apparus résident avant tout dans le fait que ces plans ont été conçus isolément par les autorités ayant à les mettre en œuvre, sans

que les articulations entre les différents plans départementaux POLMAR terre et les plans POLMAR mer aient été clairement définies.

Il n'apparaît pas souhaitable d'abandonner les plans POLMAR mer et POLMAR terre au profit d'une fusion de ces différents plans en un plan unique. Il faut donc définir des modalités fortes de coordination, tant en ce qui concerne la préparation que l'action. La zone de défense est sans doute l'échelon pertinent. La circulaire et l'instruction de 1997 lui confèrent d'ores et déjà une fonction de coordination, mais dans des conditions qui paraissent mal définies. Il convient donc de renforcer son rôle et ses moyens.

• Dans le cadre de la **préparation des différents plans de lutte contre la pollution**, la préfecture de zone de défense doit devenir l'échelon où l'articulation des plans POLMAR mer et POLMAR terre est étudiée et assurée.

Les principaux acteurs de cette coordination seraient le préfet maritime, les préfets de département concernés et le préfet de la zone de défense. Ils constitueraient ainsi une structure se réunissant régulièrement.

Il convient par ailleurs qu'ils soient assistés dans leur tâche par l'expertise la plus large possible. Doivent donc être associés à ce travail de coordination les directions régionales des affaires maritimes, de l'équipement et de l'environnement. L'expertise des DIREN sera précieuse pour identifier et hiérarchiser les lieux écologiquement les plus fragiles et devant faire l'objet d'une protection prioritaire en cas de pollution. Doivent également être associés à ce processus le CEDRE, Météo France et la direction régionale des douanes. Enfin, les représentants des collectivités territoriales concernées doivent être impérativement présents. Cette liste n'est pas limitative : dès le stade de l'élaboration et de la coordination des plans, toutes les administrations, tous les intervenants susceptibles de jouer un rôle en cas de lutte contre la pollution doivent être à même de faire valoir leurs observations et suggestions. Ce travail collectif d'élaboration et d'articulation permettrait aussi aux différents acteurs de mieux se connaître et de connaître les rôles et capacités respectifs de chacun.

Au-delà de cette phase d'élaboration, il appartiendrait à la préfecture de zone de défense de veiller directement à l'actualisation des différents plans. Elle devrait également animer des exercices

combinés aussi souvent qu'il est souhaitable et tenir à jour une documentation précise et pratique.

Il est en effet très important qu'au travers des exercices, la mémoire des catastrophes précédentes et de leurs leçons en matière d'organisation de la lutte soient transmises. La plupart des responsables administratifs ne connaîtront probablement qu'une marée noire majeure au cours de leur carrière et il est déterminant qu'ils puissent bénéficier des expériences passées et, éventuellement, transmettre la leur. Cette question de la mémoire se pose aussi à l'échelon central. Lors de son audition Mme Bettina Laville, conseillère au cabinet du Premier ministre, a indiqué qu'elle avait été frappée par *« l'absence de mémoire écrite, enregistrée et utile du naufrage de l'Amoco-Cadiz. Les enseignements, tirés de ce naufrage, ont été de tradition orale, en particulier par un certain nombre de fonctionnaires ou d'élus bretons. Une administration dans l'Etat, peut-être le secrétariat général à la mer, aurait dû garder ces informations d'une manière plus prégnante. »*.

• S'agissant **des opérations de lutte contre la pollution**, il importe que la structure de commandement et d'organisation soit aussi proche que possible de la structure d'élaboration et de coordination des plans de lutte.

Ainsi, dès le déclenchement d'un plan POLMAR mer par le préfet maritime ou d'un plan POLMAR terre par un préfet de département, le préfet de zone de défense serait immédiatement informé et aurait pour mission première d'évaluer l'ampleur du sinistre. En cas de pollution localisée, son rôle se bornerait essentiellement à fournir le meilleur soutien logistique à l'intervenant local.

En cas de pollution d'importance ou majeure, notamment si elle concerne plusieurs départements, il lui appartiendrait de coordonner les opérations en réunissant sous sa direction une structure de commandement composée du préfet maritime ou des préfets des départements concernés. Cet état-major serait assisté par les mêmes experts et représentants des administrations que pour l'élaboration des plans. De fait, les structures et les intervenants seraient identiques aussi bien en matière de préparation à la lutte qu'en matière opérationnelle.

Dans la mesure où le sinistre l'exigerait de par son ampleur, c'est également à l'échelon zonal que serait centralisée la communication avec les médias et le public.

Ce renforcement des missions et du rôle de l'échelon zonal pouvait se heurter jusqu'à présent à l'absence de concordance des découpages territoriaux entre préfectures de zone de défense et préfectures maritimes.

Comme l'a noté à propos des suites du naufrage de l'*Erika* M. Jean-Paul Proust, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur : « *Nous étions en effet dans une mauvaise configuration géographique puisque théoriquement la zone défense pour la Charente-maritime était Orléans où l'on ne dispose pas du moindre équipement, ni de la moindre liaison avec le préfet maritime ! On supprime donc les zones défense d'Orléans et de Dijon.*

Comme, de surcroît, nous pensons qu'une zone défense doit s'appuyer sur une région relativement puissante et dotée de moyens suffisamment significatifs, nous conservons les sept zones défense suivantes : Paris, Lille, Rennes, Bordeaux, Marseille, Lyon et Metz. Nous avons également procédé à des redécoupages puisque le Limousin et la Charente vont être rattachés à Bordeaux et la partie nord à Rennes. ».

Le décret n° 2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense a procédé à cette réorganisation. Sur les façades maritimes, il existe désormais une parfaite concordance territoriale entre préfectures de zone de défense et préfectures maritimes.

La promotion de la zone de défense au rôle de coordinateur permanent, aussi bien en matière de préparation que de direction conjointe des opérations, passe par un effort budgétaire adapté pour doter ces structures des moyens en matériels et en personnels nécessaires à l'accomplissement de ces lourdes missions. Dans l'état actuel de leur équipement, elles ne paraissent pas en mesure de pouvoir assumer pleinement ce rôle.

M. Jean-Paul Proust a ainsi considéré que « *la zone de défense ouest n'est, comme beaucoup d'autres, pas suffisamment équipée pour jouer pleinement son rôle. Elle est dotée de moyens de coordination insuffisants mais je dirai que c'est le cas de toutes les zones de défense de création récente, exception faite, d'une part de la zone sud-est qui, pour des raisons historiques avec les feux de forêts, bénéficie d'une organisation opérationnelle très puissante, et d'autre part de l'Ile-de-France où se trouve la préfecture de police.* ».

Il a souligné par ailleurs que : « *Le problème est aussi de nature matérielle parce que, pour que fonctionne le système tel que je l'ai décrit, il faut disposer d'un lieu hyperéquipé : c'est bien gentil de faire venir un officier de marine mais encore faut-il lui offrir véritablement tous les moyens de liaison modernes au sein d'une structure opérationnelle...* ».

La montée en puissance du rôle des zones de défense devra donc s'accompagner d'un inventaire très précis des locaux et matériels nécessaires, notamment en matière de transmissions, et se traduire par l'obtention des crédits suffisants rapidement. Selon les informations fournies à la commission par le ministère de l'Intérieur, « *le coût total de la réforme des zones de défense est en cours de chiffrage. Sous réserve des précisions ultérieures, le recensement des besoins n'étant pas totalement terminé, on peut estimer à 13 millions de francs le besoin à court terme pour financer l'investissement et le fonctionnement des structures spécifiques aux zones de défense (état-majors et centres opérationnels).* ».

Le CIRCOSC de Valabre apparaît à bien des égards comme le modèle à suivre pour renforcer le rôle des préfetures de zone de défense. En raison de l'importance des feux de forêts dans les régions méditerranéennes, ce centre est particulièrement bien doté en personnels et en matériels de transmissions. Les procédures de coordination étant bien rodées, l'échelon zonal de Valabre est en fait à même d'assurer la coordination des divers services de l'Etat pour faire face à des situations de crise très différentes. Cette souplesse d'emploi est particulièrement séduisante car elle permet de remédier aux cloisonnements du système administratif et de dépasser le simple cadre départemental, rapidement inadapté en cas de sinistre majeur.

Lors de son audition, M. Yves Lagane, préfet maritime de la Manche et de la Mer du nord a rappelé que « *le risque majeur reste tout de même celui de la collision entre un transport de passagers de 2500 personnes et un pétrolier. Nous disposons de moyens nombreux et assez complémentaires entre la Belgique, la Grande-Bretagne et la France, mais je pense que nous ne pourrions pas faire de pari sur l'avenir et qu'il nous faut conduire une réflexion en commun pour s'assurer que l'organisation et les moyens mis en place sont aptes à gérer un tel événement.* ».

Compte tenu de l'ampleur des risques maritimes existant en Manche-Mer du nord et en Bretagne, il apparaît indispensable que les préfetures de zone de défense nord et ouest soient dotées au plus vite chacune d'un outil polyvalent de gestion de crise

procédant de la même inspiration que l'état major zonal de défense et de sécurité civile de Valabre et doté de moyens en personnel et en matériel comparables.

Il reste que cette réforme des modalités de coordination des différents plans n'a été abordée jusqu'ici qu'en ce qui concerne le volet administratif de la coordination. Or, les suites du naufrage de l'*Erika* ont montré qu'un réexamen de la coordination au niveau politique s'imposait également.

3.- Une direction politique mal identifiée

À la suite du naufrage de l'*Erika* et dans le cadre des opérations de lutte contre la pollution, bien des autorités administratives et politiques ont été impliquées dans l'action et ont pris la parole sur le sujet. Le Premier ministre lui-même est rapidement allé constater sur place l'ampleur de la pollution. **Il n'en reste pas moins que ces événements ont laissé l'impression qu'il n'y avait pas un responsable politique clairement identifié en charge du dossier.** La commission a donc souhaité revenir plus en détail sur l'organisation de la chaîne de commandement et sur le partage des responsabilités politiques s'agissant de la mise en œuvre et de la coordination des plans POLMAR mer et POLMAR terre.

a) Une instruction de 1997 prévoyant une forme de cloisonnement institutionnel

La multiplicité des intervenants politiques se retrouve dans l'instruction du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin laquelle fait largement état de la séparation entre les plans POLMAR mer et POLMAR terre. Elle précise en effet que :

« L'application du plan POLMAR mer est confiée aux préfets maritimes sous l'autorité du Premier ministre.

Celle du plan POLMAR terre est confiée aux préfets des départements concernés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. ».

Cette séparation des autorités politiques n'est pas totale puisque, comme on l'a déjà vu, *« en cas de déclenchement simultané des plans POLMAR terre et POLMAR mer, si l'importance des moyens engagés et l'ampleur de la situation l'exigent, le Premier ministre peut décider de centraliser les opérations de lutte et de les confier au ministre chargé de la sécurité civile [...] ».*

Dans le cadre des opérations de lutte, le rôle du Secrétariat général de la mer est plutôt limité, puisqu'il consiste à : « *Suivre, au nom du Premier ministre, l'ensemble des opérations menées par les différentes administrations pour combattre les pollutions accidentelles* » et « *Mettre en œuvre la coordination internationale pour les accords dont il est le point focal national.* ».

Comment cette organisation déjà quelque peu cloisonnée a-t-elle réellement fonctionné durant la gestion de la crise ?

b) Un fonctionnement singulièrement différent des prévisions

S'agissant du plan POLMAR mer, le respect de ce qui était prévu dans l'instruction POLMAR a été on ne peut plus strict. Ainsi, M. Yves Naquet-Radiguet, préfet maritime de l'Atlantique a déclaré : « *Qui m'a donné des ordres ? J'ai été très vite directement en liaison avec le Cabinet du Premier ministre. J'ai eu des contacts bi-quotidiens avec son Cabinet. Par ailleurs, mes adjoints ont pris contact avec le secrétaire général de la mer pour établir une liaison avec les Européens.* ».

Le rôle du Secrétariat général de la mer, dont on a vu qu'il n'avait en fait qu'assez peu d'attributions dans le cadre de l'instruction POLMAR s'agissant des opérations de lutte, appelle un examen plus détaillé.

Comme l'a rappelé M. Paul Roncière, secrétaire général de la mer : « *c'est un outil léger puisqu'il compte un secrétaire général, un secrétaire général adjoint proposé, conformément aux textes, par le ministre de la Défense – actuellement, ce secrétaire général adjoint est un amiral – et neuf chargés de mission. Cet outil a une double vocation. Il assure la coordination au niveau central de l'action de l'Etat en mer et prépare les décisions prises au niveau politique et veiller à leur exécution. Cette instance légère est placée auprès du Premier ministre, compte tenu de sa dimension interministérielle.* ».

S'agissant du fait qu'il ne dispose pas d'une véritable autorité politique, on rappellera que l'intervenant précité interrogé sur sa capacité éventuelle à donner un ordre à un préfet maritime, a répondu positivement, tout en convenant que « [...] *le circuit est un peu plus compliqué dans la mesure où le Premier ministre doit intervenir, ce qui est normal car il faut que ce soit une autorité politique qui intervienne sur les décisions majeures, le secrétaire général de la mer étant un fonctionnaire.* ».

Sur le bilan de l'action du Secrétariat général de la mer et sur sa capacité opérationnelle, M. Roncière a tenu les propos suivants, qui se suffisent à eux-mêmes : « *Qui donne des ordres au secrétaire général de la mer ? Le secrétaire général de la mer est parfois quelque peu désespéré !... Soyons clair : ce n'est pas le Premier ministre qui prend le téléphone pour lui demander ce qu'il fait sur tel ou tel sujet. De ce côté, je ne suis pas très sollicité. Les sujets maritimes sont éclatés au niveau des membres du cabinet. Le cabinet du Premier ministre est organisé comme notre administration centrale, c'est-à-dire avec des gens dont les compétences sont cloisonnées. Nous avons donc un conseiller pour la pêche, un conseiller pour l'équipement, un conseiller à l'environnement, etc. Il n'y a pas de vision horizontale sur les problèmes de la mer.*

Vous me direz que c'est précisément le rôle du secrétaire général de la mer que d'avoir cette vision horizontale. Ce qui me gêne un peu, c'est que nous sommes d'une certaine manière livrés à nous-mêmes ⁽¹⁾. Nous prenons donc toutes les initiatives que nous espérons utiles et nécessaires en apportant la plus-value que nous pensons apporter dans le domaine de la politique maritime, mais nous ne sommes pas l'outil miracle qui permettrait de définir une politique maritime ou de sécurité maritime pour notre pays.

Quand nous avons un ministre de la mer, les rôles étaient plus clairs. D'ailleurs, à mon sens, la mission n'avait alors plus tellement de raison d'être. Mais, au moins il y avait un patron, qui pouvait utiliser cet outil de coordination ⁽²⁾.

Aujourd'hui, le problème est légèrement différent. Pour la coordination de l'action de l'Etat en mer au quotidien, nous nous fixons nous-mêmes, si je puis dire, notre « ordre de marche », ce sur quoi nous allons travailler. Ainsi, nous étions sur un certain nombre de pistes : les remorqueurs d'intervention en haute mer, l'analyse des risques et de l'évolution des risques, entre autres. Mais, pour répondre à votre question précise, il n'existe pas de directeur des opérations qui donne des ordres au Secrétaire général de la mer.

D'où viennent nos informations ? Je dois avouer que, pour une large part, je vais à la pêche aux informations. Chaque administration centrale a sa propre logique et son esprit de chapelle.

(1) Souligné par la commission.

(2) Souligné par la commission.

Pour obtenir des informations, même dans le cadre de POLMAR – je ne citerai pas de nom –, il m’est arrivé de téléphoner à un directeur d’une administration centrale pour lui demander un ensemble de fiches sur lesquelles il avait travaillé, qu’il n’a pas pu me donner, arguant que le ministre ne les avait pas validées. Je veux bien entendre ce genre de discours mais en travaillant de cette façon, je vois mal quelle coordination nous pouvons assurer ! Il y a une véritable difficulté qui tient au fait que notre rôle de coordination n’est pas totalement reconnu. Notre mission est d’établir un réseau avec tous nos correspondants naturels. Mais, selon la capacité de dialogue et de coopération de chacun, cela fonctionne plus ou moins bien. ».

Si, selon Mme Bettina Laville, conseillère au cabinet du Premier ministre, « *Le rôle du secrétaire général de la mer a été très important, puisqu’il était le point de coordination. Les informations remontaient directement aux ministres par les soins de l’ensemble des cabinets présents à cette réunion, et nous, nous informions le Premier ministre.* », force est de constater que cette coordination s’est largement faite sous la direction du cabinet du Premier ministre.

La même intervenante a en effet aussi déclaré « *quelques jours après le naufrage, nous avons décidé de tenir une réunion quotidienne pour faire le point sur la situation avec le Secrétariat général de la mer, ce dernier faisant lui-même une réunion préparatoire avec l’ensemble des administrations concernées.* ».

Toutefois, Mme Elisabeth Borne, conseillère technique au cabinet du Premier ministre a parfois eu l’impression que ces réunions devaient parfois « *instruire les dossiers plutôt qu’arbitrer.* ».

Ces propos ont été confirmés par Mme Bettina Laville : « *Nous avons en effet eu parfois un rôle d’instruction des décisions à prendre que nous n’aurions pas dû avoir. En revanche, nous n’avons pas eu, parfois, du Secrétariat général de la mer, tous les termes des décisions à prendre ; nous avons dû recouper avec le préfet maritime et l’ensemble des préfets.* ». D’une certaine manière, le Secrétariat général de la mer a été « court-circuité ». **Se pose finalement la question de la raison d’être d’une structure hybride, dénuée de fonction politique d’arbitrage et décisionnelle, tout en étant par ailleurs coupée de l’appui direct des administrations centrales.** Bien entendu, cela ne signifie pas qu’il faille supprimer toute structure administrative centralisant le traitement des différentes questions liées à la mer, bien au contraire.

S'agissant du ministère de l'Intérieur, conformément à l'instruction POLMAR, c'est le centre opérationnel et d'aide à la décision (COAD) à la direction de la défense et de la sécurité civiles qui a, selon les propos de M. Jean-Paul Proust, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, assuré « *une liaison très régulière, quotidienne et permanente [avec] la préfecture maritime pour suivre l'évolution du risque.* ». Il n'y a pas eu de désignation, par le Premier ministre, comme le prévoyait l'instruction POLMAR, du ministre de l'Intérieur comme autorité politique de coordination et de décision des deux plans POLMAR mer et POLMAR terre. On peut penser que la conjonction de la tempête de fin décembre 1999 et de la gestion du passage informatique à l'an 2000 laissaient de toute manière assez peu de capacité opérationnelle disponible.

De fait, la responsabilité politique de la gestion de la crise est donc revenue au cabinet du Premier ministre. Comme l'a reconnu Mme Bettina Laville : « *Nous avons eu effectivement le sentiment d'être assez vite en première ligne. Mais cela était un peu inévitable ; il s'agissait d'une catastrophe importante, doublée, trois jours après, d'une tempête extrêmement violente. On voit donc assez mal comment le cabinet du Premier ministre aurait pu éviter d'être en première ligne, d'autant que Lionel Jospin s'est déplacé immédiatement.*

En revanche, il est vrai que nous avons eu le sentiment, non pas d'avoir à décider à partir d'un certain nombre de propositions qui nous étaient faites, mais de suggérer les termes des décisions. ».

Il est résulté de cette situation le sentiment pour l'opinion publique et les observateurs que la crise était certes gérée, mais sans que l'on sache très clairement sous l'autorité de qui. Un problème de visibilité politique, observé de la même manière en matière de communication, s'est alors manifesté.

Mme Bettina Laville l'a d'ailleurs reconnu en notant que « *début février, le gouvernement a ressenti le besoin d'une parole ministérielle de coordination, cette mission a été confiée à Jean-Claude Gayssot.* ».

C'est au moment d'initier le traitement de l'épave que cette question s'est posée. Mais, la décision de charger le ministre de l'Équipement, des transports et du logement de ce problème n'a pas entraîné de changement s'agissant de la structure de coordination politique des opérations telle qu'elle existait depuis le début.

La commission estime que la relative complexité de l'instruction POLMAR, couplée à l'absence de désignation dès le début de la crise d'un responsable politique clairement identifié, ont rendu difficile l'émergence d'une parole politique légitime sur ce sujet entre le naufrage de l'*Erika* et la désignation du ministre de l'Équipement, des transports et du logement.

Dans le cadre de la réforme des plans POLMAR mer et POLMAR terre, il conviendra d'unifier les compétences en matière de préparation et de conduite de la lutte sous la direction d'une seule et même autorité politique, rendant elle-même compte au Premier ministre. La trop grande diversité des ministères intervenant à un titre ou à un autre dans la préparation à la lutte et les opérations de lutte rend en effet l'ensemble du système actuel difficile à orienter dans une direction claire.

CONCLUSION

Parvenue au terme de ses travaux, la commission d'enquête a bien conscience que le chantier qu'elle a exploré est encore largement ouvert.

Nombre de ses propositions nécessitent, pour recevoir leur pleine application, une action concertée au niveau international.

La Commission européenne a, pour sa part, formulé des propositions particulièrement intéressantes et la commission d'enquête souhaite vivement qu'elles puissent rapidement aboutir.

Mais il appartient aussi à la France de faire sa part de chemin en engageant au plus tôt les réformes nécessaires pour mieux protéger ses côtes et, puisque le « risque zéro » n'existe pas, être mieux préparée en cas d'accident.

L'opinion ne supportera pas une nouvelle marée noire. Or, passé le moment d'émotion, trop souvent l'intérêt retombe, les volontés s'émeussent. Puisse-t-il cette fois-ci en être autrement, car il s'agit d'un travail de longue haleine qui doit reposer sur une volonté politique affirmée. Peut-être aussi – tel est en tout cas le souhait de la commission – nos concitoyens pourront-ils un jour considérer le monde maritime dans sa diversité de façon plus positive, comme une chance pour notre pays.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

I.- LES SOURCES NORMATIVES

⇒ L'OMI

La commission soutient pleinement les propositions formulées par le Gouvernement français dans le Mémorandum qu'il a adressé à l'OMI en février dernier.

⇒ L'Union européenne

La commission d'enquête souhaite très vivement que le second semestre 2000, durant lequel la présidence du Conseil revient à la France, soit l'occasion d'avancées significatives concernant la sécurité des transports maritimes des produits dangereux ou polluants et ce, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau de l'OMI dans un esprit non pas d'antagonisme mais de complémentarité. Toutefois, il doit être clairement affiché que si les propositions françaises auprès de l'OMI ne sont pas adoptées dans le cadre d'un processus accéléré, la France se battra pour que l'Union européenne les adopte unilatéralement, à l'image de ce qu'ont fait les Etats-Unis en promulguant l'*Oil Pollution Act*. Une telle détermination est indispensable pour que les choses changent enfin.

II.- LA PREVENTION

⇒ Les produits

- La commission d'enquête suggère que l'utile réflexion initiée à l'occasion de la rédaction en février 2000 de la charte de la sécurité maritime des transports pétroliers ainsi que des propositions formulées par la France auprès de l'OMI et de l'Union européenne soit poursuivie en l'approfondissant et en l'élargissant à d'autres produits jugés particulièrement sensibles, afin que les affréteurs concernés puissent exercer un contrôle sur le navire susceptible de transporter leurs produits.

- Les carburants de soute : la commission d'enquête souhaite que les discussions qui ont actuellement lieu à l'OMI sur ce problème aboutissent rapidement et suggère que la France ratifie au plus tôt le texte qui en résultera.

⇒ **Les équipages**

- Les conventions de l'OIT sur le bien-être des gens de mer en mer et dans les ports (n°163), sur le rapatriement des marins (n°166) et sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des marins (n°180) n'ont pas encore été ratifiées par la France. La commission d'enquête suggère que des dispositions soient rapidement prises en ce sens, d'autant que la directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999, concernant l'application de la durée du travail des gens de mer à bord des navires faisant escale dans les ports de la Communauté, doit permettre de rendre opposables aux pavillons tiers les normes de durée du travail établies par l'OIT.

⇒ **Les armateurs**

Le service SERS (*Ship Emergency Response Service*) consiste à maintenir un correspondant en veille, 24 heures sur 24, lequel peut identifier rapidement les avaries du navire, après description de la situation par le capitaine et insertion des données factuelles dans un modèle de calculs. Au préalable, la société de classification s'est fait communiquer toutes les données techniques nécessaires (notamment tous les plans de structure du navire), afin de pouvoir alimenter son programme de calcul. Ainsi, le capitaine du bord peut se concentrer sur les actions de sécurité élémentaires dans l'attente du diagnostic de la société de classification (établi en quelques heures) et de ses suggestions pour le rétablissement de sa maîtrise du navire.

La commission propose de rendre obligatoire l'affiliation à un tel service pour tout navire transportant des matières polluantes ou dangereuses au départ ou à destination des ports de l'Union européenne. Elle invite donc le gouvernement à mettre à profit la présidence française de l'Union européenne pour engager une modification de la directive 95/21 à cette fin.

⇒ **La concentration du trafic**

- Mieux connaître le trafic : l'objectif doit être de parvenir à une chaîne de surveillance à l'échelle européenne le long des grands axes de circulation entre le Pas-de-Calais et la Méditerranée occidentale.

- Signalement des navires en cas d'avarie : la commission d'enquête suggère que la limite actuellement prévue des 50 milles soit étendue à 200 milles c'est-à-dire aux limites de la zone économique

exclusive, ce qui suppose, pour qu'une telle mesure acquière un caractère effectif et soit observée par tous les navires, que des discussions internationales soient engagées afin de modifier les conventions pertinentes (et plus particulièrement MARPOL) sur ce point.

- La commission d'enquête propose que la France et le Royaume-Uni entreprennent des démarches au sein de l'OMI en vue d'obtenir un accord international sur l'allongement des dispositifs de séparation du trafic en Manche, les négociations devant porter prioritairement sur les rails du Pas-de-Calais et des Casquets.

⇒ **Les contrôles de sécurité**

- La commission d'enquête suggère de saisir l'opportunité de la présidence française de l'Union européenne pour apporter un soutien actif aux mesures de contrôle renforcé proposées par la Commission européenne à l'égard des navires transportant des marchandises polluantes ou dangereuses.

Pour les navires dédiés au transport du fioul n° 2, elle souhaite que soit étudiée la possibilité de prévoir un examen en cale sèche plus fréquent que pour les autres navires (par exemple tous les 18 mois).

- La commission d'enquête estime indispensable que le Gouvernement mette au point rapidement les dispositions juridiques permettant de recruter des personnes à l'expérience professionnelle reconnue (c'est-à-dire des anciens navigants ou techniciens maritimes expérimentés), afin d'engager au plus vite un renforcement réel des effectifs d'inspecteurs de la sécurité des navires.

- Pour une meilleure harmonisation des contrôles dans les différents Etats du port, la commission d'enquête se prononce en faveur d'échanges réguliers et fréquents sur une durée de plusieurs mois entre experts des treize Etats de l'Union européenne qui sont parties prenantes au Mémorandum de Paris.

- La commission est favorable au développement de pratiques collégiales d'inspection avec les experts de la société de classification du navire, d'une autre société de classification (du port où se trouve le navire), du *vetting* et des services de sécurité du port, dès lors que les responsabilités de chacun sont précisément établies.

- Constatant sa convergence de vue avec la Commission européenne, la commission d'enquête estime qu'il appartient au gouvernement français de saisir l'opportunité de sa présidence de l'Union européenne pour initier la création, auprès de la Commission, d'une agence maritime européenne regroupant des experts aux compétences et formations variées (juristes, anciens navigants, architectes navals, mécaniciens...) jouant un rôle de régulation sans remettre en cause les référentiels de fonctionnement en vigueur dans les Etats concernés.

⇒ **Les sociétés de classification**

- Interdire, comme le propose la Commission européenne, aux sociétés de classification agréées de faire appel à des inspecteurs non exclusifs pour effectuer des tâches réglementaires.

- Publier au niveau européen les ratios de détention des navires par société chargée de leur classification comme c'est le cas dans le cadre du Mémoire de Tokyo et aux Etats-Unis.

- Engager une réflexion sur la possibilité de séparer certification et classification concernant un même navire.

⇒ **Pavillons de complaisance**

- Il convient de poursuivre et d'amplifier l'effort de coopération et de formation qui a été engagé par les Affaires maritimes françaises dans le cadre de l'OMI pour aider les Etats concernés à mettre sur pied des administrations effectives et efficaces.

- De même, à l'occasion de la conclusion d'accords de coopération économique avec certains pays d'Afrique, des Caraïbes, du Maghreb et d'Amérique latine, il conviendrait de chercher à promouvoir financièrement la mise en place et la formation d'administrations maritimes capables d'assurer les responsabilités de ces registres au titre de leur compétence d'Etats du pavillon.

- Au moment où certains Etats ont posé leur candidature à l'entrée dans l'Union européenne, il importe de leur rappeler sans ambiguïté les obligations qui seront les leurs en matière de sécurité du transport maritime.

⇒ **Renouveler la flotte et privilégier le choix de la qualité : encourager le choix des bons navires**

- La commission d'enquête estime que l'adoption des mesures proposées par la Commission européenne visant à remplacer progressivement les pétroliers à simple coque est particulièrement nécessaire et doit intervenir aussi rapidement que possible. Il conviendra par ailleurs d'être extrêmement vigilant sur la mise en œuvre effective de ces mesures.

- Les dispositions relatives aux doubles coques doivent être suffisamment souples pour permettre d'intégrer les progrès technologiques et pour ne pas risquer de stériliser la recherche en la matière. Malgré les positions américaines très arrêtées, la commission juge indispensable que des actions diplomatiques soient poursuivies, afin qu'une attitude plus ouverte soit adoptée par les autorités fédérales américaines et que le marché américain ne soit pas fermé à des techniques prometteuses telles que la norme E3, les condamnant de fait.

- Dans un esprit de transparence accrue, la commission juge indispensable que les affréteurs pétroliers communiquent avec leurs rapports SIRE, si ce n'est le document interne complet expliquant pourquoi le navire est retenu ou non, du moins leur décision finale. Le refus d'un navire clairement exprimé par une ou plusieurs sociétés pétrolières constituerait un indice supplémentaire de ciblage des contrôles par les inspecteurs des Etats du port.

⇒ **Impliquer davantage les pollueurs potentiels**

■ *Transports maritimes de matières nucléaires et dangereuses*

- Selon les informations fournies à la commission, l'augmentation du niveau des montants de responsabilité s'agissant du transport de matières nucléaires fait actuellement l'objet de discussions au sein du groupe de travail chargé de la révision des conventions de Paris et de Bruxelles. Il serait souhaitable qu'à cette occasion soit étudié, outre l'augmentation d'ensemble des plafonds de responsabilité, un rééquilibrage de ces mêmes responsabilités.

- La commission estime par ailleurs indispensable que la France ratifie au plus vite la convention HNS.

■ *Pollution par hydrocarbures*

- Le partage actuel des responsabilités ne permet pas de véritablement responsabiliser l'armateur, qui, de fait, ne paie pratiquement rien si ce n'est sa prime d'assurance.

La commission juge donc hautement nécessaire d'adapter les plafonds de responsabilité civile au coût réel des pollutions, dans le cadre d'une réforme rapide de la convention CLC.

Par ailleurs, la limitation de responsabilité de l'armateur ne joue que si le dommage ne résulte pas d'une faute. L'article 5 § 2 de la convention précitée permet d'engager sans limite la responsabilité de l'armateur si le dommage résulte de sa faute intentionnelle ou inexcusable. De fait, ces conditions sont très limitatives et la commission estime qu'il est indispensable de parvenir à une définition moins étroite de la responsabilité pour faute, incluant par exemple le défaut d'entretien du navire.

La limitation trop stricte de la responsabilité des armateurs dans la convention CLC n'incite pas assez ces derniers à faire le choix de la qualité, et ce d'autant plus que leur responsabilité civile est couverte par les assurances. De ce point de vue, l'assurance elle-même peut et doit être transformée en instrument de responsabilisation, afin de ne plus être conçue, comme c'est trop souvent le cas, comme une sorte d'achat de droit à polluer.

- La commission soutient fermement la proposition de porter à un milliard d'euros le plafond de responsabilité, formulée par le Gouvernement dans son Mémoire sur la réforme du FIPOL. Elle souhaite que la procédure de révision soit accélérée autant qu'il est possible. Il appartient au Gouvernement d'engager dès maintenant les procédures nécessaires.

En cas de retard dans ce processus ou d'obstruction patente par un Etat ou un groupe d'Etats, la commission d'enquête juge indispensable que soit instauré un fonds d'indemnisation de troisième niveau, tel qu'il a été ébauché par la Commission européenne dans sa communication sur la sécurité maritime du transport pétrolier.

Par ailleurs, le système repose actuellement sur une mutualisation des risques pour les sociétés pétrolières, qui ne fait aucune différence entre les bonnes et les mauvaises pratiques d'affrètement. Il est indispensable que le fonctionnement du FIPOL

conduise à une modulation des cotisations qui ne soit pas seulement fonction des tonnages, mais qui comporte des éléments de responsabilisation réelle des affréteurs, afin d'améliorer les pratiques en vigueur.

■ *Les dommages écologiques*

Aux Etats-Unis, la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) a été chargée de mettre en œuvre des règles et des procédures visant à déterminer les actions appropriées pour restaurer l'environnement. L'évaluation des dommages écologiques donne lieu à une procédure contradictoire et publique.

La commission estime que cette pluralité d'expertise et cette publicité des débats constituent une piste particulièrement intéressante. L'utilisation d'une procédure du type de celle des enquêtes publiques pourrait être envisagée à cet effet.

L'élaboration de guides d'expertise détaillés, mais aussi l'accumulation et la synthèse d'éléments sur les écosystèmes côtiers constituent un immense travail à réaliser, mais qui prend tout son sens dans une perspective de restauration des milieux naturels. Le CEDRE a joué un rôle pionnier en la matière et a gagné une réputation mondiale méritée. Toutefois, ses moyens ne sont guère comparables à ceux dont dispose la NOAA. Des compétences nombreuses existent dans diverses institutions, associations et universités. Il reste à les faire davantage travailler ensemble pour inventorier les ressources existantes et évaluer les meilleures techniques de restauration du milieu. Le CEDRE constitue le cadre tout désigné de cette coordination et a vocation à devenir l'outil national clairement en charge de ce travail indispensable.

⇒ **Lutter contre les pollutions volontaires**

- La commission souhaite que le gouvernement dépose chaque année auprès du Parlement un rapport récapitulatif des efforts consentis en matière de lutte contre le dégazage et les condamnations définitives prononcées par les tribunaux sur le fondement de la loi de 1983.

- La seule répression étant par nature sujette à des limites, aussi bien juridiques que pratiques, il est nécessaire d'engager une politique de contrôle portuaire des navires qui, par sa nature préventive, devrait limiter la fréquence de ces pollutions.

D'ores et déjà, il est possible pour la France de donner l'exemple et d'anticiper sur les dispositions de la directive européenne en cours de discussion. Aussi, le Rapporteur et M. Gilbert Le Bris ont déposé un amendement au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports (n°2124), adopté le 13 juin dernier. Le dispositif proposé crée une obligation de dépôt des déchets d'exploitation et résidus de cargaison dans les installations disponibles et donne aux officiers de port le pouvoir d'interdire aux navires qui n'y satisfont pas de quitter le port.

Il appartient au ministère de l'Équipement, des transports et du logement de procéder au recensement des capacités réelles et des besoins d'installations nouvelles ou complémentaires. A la suite de cette étude urgente, un programme d'équipement doit être mis en place, en liaison avec les autorités portuaires et les collectivités locales concernées. La question du financement conjoint de ce programme doit faire l'objet d'un avenant aux contrats de plan Etat-régions. Il est en effet absolument nécessaire pour la crédibilité de la France, alors que l'adoption de la directive traitant du dégazage est imminente, que tous les ports français soient dotés d'installations performantes.

- Compte tenu de l'importance du nombre de pollutions dont les auteurs ne sont pas identifiés à proximité des côtes françaises, il faut qu'une méthodologie d'identification des pollutions « orphelines » soit mise en place. Dans un premier temps, le CEDRE pourrait être chargé de coordonner les expertises scientifiques et d'archiver les données obtenues. Cela implique naturellement un renforcement conséquent de ses moyens. Dans un deuxième temps, afin de renforcer la dissuasion, il serait également nécessaire de prévoir une obligation de dépôt par les navires, dans les ports de l'Union européenne, d'échantillons des hydrocarbures de cargaison et de soutes. L'archivage des données collectées et la coordination de ce dispositif pourraient être confiées à la future agence européenne de sécurité maritime.

III.- LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION

⇒ Les moyens de secours en mer

- Si la commission d'enquête comprend les justifications d'une réorganisation des CROSS, elle reste interrogative et réaffirme la nécessité de préserver un minimum de polyvalence, laquelle, étant donné l'importance des enjeux, ne saurait en aucun cas être sacrifiée à des impératifs budgétaires quelconques.

- La commission d'enquête estime indispensable de :
 - lancer dès à présent un programme de renouvellement des radars des CROSS, programme d'investissement lourd dont il conviendrait de planifier la charge,
 - de mettre à niveau les moyens de communication de tous les CROSS. Il s'agit là d'une mesure élémentaire d'urgence, compte tenu de ses implications en matière de suivi et de sauvetage des navires.

• Les moyens aériens : la commission d'enquête estime qu'en situation de crise, un équipage de réserve doit être tenu en alerte de manière à rendre les moyens plus réactifs au déroulement du sauvetage. Elle propose que la mise en alerte des personnels soit systématiquement raccourcie, non pas quand un navire en mauvaise posture se signale à la préfecture maritime, mais dès que les conditions météorologiques laissent prévoir des difficultés de navigation (comme cela était le cas le 11 décembre 1999).

- Les remorqueurs :
 - Un renouvellement est nécessaire, mais des projets similaires étant à l'étude en Espagne et au Royaume-Uni, la commission d'enquête estime qu'il convient de saisir l'opportunité d'une conception en commun afin d'accroître l'interopérabilité des moyens, surtout en Manche-Mer du nord.
 - De l'ensemble des éléments portés à sa connaissance, la commission d'enquête déduit que le golfe de Gascogne a besoin d'être couvert par un remorqueur d'assistance et que la Méditerranée en nécessite un second pour couvrir la zone Ouest de la Corse. Il conviendrait donc, dans un premier temps, de remplacer les *Abeilles Flandre* et *Languedoc* à Brest et Cherbourg. Mais au lieu de se séparer de ces deux remorqueurs, on peut imaginer que l'un d'eux serait affecté à la surveillance du golfe de Gascogne en étant rattaché, par exemple, à La Rochelle et en se positionnant à l'île de Ré en cas de tempête, l'autre se trouvant affecté à la Méditerranée ou à la Corse. Les besoins étant, dans ces deux zones, moindres qu'aux abords de la Bretagne et de la Manche, l'âge de ces deux bateaux ne constituerait plus un problème.

⇒ **La lutte en mer**

- Il apparaît que dans le cadre du renforcement nécessaire des relations avec les préfetures de zone, il serait particulièrement opportun que soit présent au sein de cette division un représentant qualifié de la Sécurité civile. L'interface terre-mer en serait significativement améliorée.

- Il est indispensable qu'une étude attentive des besoins en moyens de communication des préfetures maritimes, mais aussi des préfetures de zone soit conduite, afin de les doter aussi vite que possible des matériels adéquats en quantité et qualité suffisantes. Il est notamment tout particulièrement nécessaire que les préfetures maritimes disposent de PC opérationnels dignes de ce nom.

- Le plan POLMAR mer doit permettre de mobiliser rapidement des personnels qualifiés capables d'assurer la relève.

Il est donc nécessaire que les ministères de tutelle de ces personnels et le Secrétariat général de la mer organisent leur recensement et leur suivi permanent, afin de pouvoir les affecter au plus vite, en cas de crise, dans des fonctions qu'ils connaissent déjà.

- Dans le cadre de la révision du plan POLMAR mer, il est indispensable de prévoir l'affectation auprès du préfet maritime d'une cellule de communication d'urgence. Tant que la conduite du plan POLMAR reste du ressort du préfet maritime et n'est pas transférée au préfet de zone de défense, c'est à ce niveau que la communication avec la population et les médias est assurée. Il convient donc de mettre en place une structure rapidement mobilisable. Cette dernière pourrait être créée à partir des ressources humaines et matérielles déjà disponibles en la matière dans les administrations centrales, et notamment au service d'information du Gouvernement. Cette cellule serait associée à l'élaboration des plans POLMAR et participerait aux exercices en vraie grandeur. La commission juge en effet indispensable qu'il soit remédié pour l'avenir aux conséquences déplorables de l'absence d'un plan « POLMAR communication » qui ont été mises en évidence lors du naufrage de l'*Erika*.

- La commission estime que le préfet maritime doit continuer à diriger les opérations de lutte en mer. En effet, il est essentiel que cette phase maritime de la lutte soit confiée à un marin. Cela implique aussi de lui donner les moyens nécessaires pour mener à bien cette mission. Toutefois, il est aussi nécessaire de procéder à de profondes réformes permettant de mieux coordonner les plans POLMAR mer et POLMAR terre.

- L'expérience du naufrage de l'*Erika* a montré que les moyens des douanes étaient utilisés dans le cadre du plan POLMAR mer mais n'étaient pas associés dans de bonnes conditions au processus d'information, voire de décision. Il conviendrait, dans le cadre de la réforme du plan POLMAR mer, d'associer autant que possible les douanes, au même titre que d'autres intervenants, au PC POLMAR. Par ailleurs, un effort d'information mutuelle des différents acteurs, avant la survenance d'une catastrophe, sur les matériels et les capacités respectives doit être entrepris.

- Il convient d'intégrer Météo France dans la structure d'expertise assistant le PC POLMAR, afin de coordonner l'usage des divers moyens d'observation en vue d'obtenir une prévision aussi fiable que possible.

- Il paraît nécessaire à la commission que les navires soient en mesure de communiquer instantanément aux CROSS, à la demande de ces derniers ou en cas de message de détresse, la ou les fiches techniques des produits transportés, afin que le préfet maritime puisse disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires. Une telle mesure contribuerait également à la mobilisation rapide des moyens techniques adéquats.

- Lors du Comité interministériel de la mer tenu à Nantes le 28 février dernier sous la présidence du Premier ministre, il a été décidé, afin de renforcer les moyens de dépollution, de lancer un appel d'offres pour l'affrètement d'un navire spécialisé en matière de dépollution.

La commission d'enquête soutient bien entendu cette décision, qui devrait conduire à accroître significativement les moyens de lutte en mer.

Il paraît indispensable à la commission qu'un second navire spécialisé dans la lutte antipollution soit acquis et positionné en Méditerranée, compte tenu de l'ampleur des risques encourus sur cette façade maritime. Ce projet pourrait être mené à bien en étroite collaboration avec l'Espagne et l'Italie.

Par ailleurs, il serait utile de développer des moyens polyvalents, adaptables à des navires non spécialisés de la Marine nationale ou à des bâtiments commerciaux réquisitionnables, afin de répondre correctement au type de pollution rencontrée et de pouvoir intervenir en masse.

⇒ **La Méditerranée**

- Le Lion plan, équivalent pour la Méditerranée du Biscaye plan, signé lui en octobre 1999, est toujours en préparation.

La commission estime particulièrement nécessaire que ces travaux aboutissent au plus vite, afin d'assurer une couverture géographique de lutte contre la pollution continue entre les côtes espagnoles et la zone d'application du plan RAMOGEPOL.

En effet, ce type d'accord a fourni les preuves de son efficacité et la relative faiblesse des moyens disponibles en Méditerranée pour lutter contre une éventuelle pollution rend encore plus indispensable la conclusion de conventions autorisant une mise à disposition des personnels et matériels.

- Au vu de la fragilité biologique de la Méditerranée et de l'ampleur du trafic chimique à destination de Marseille-Fos, une modification de la convention MARPOL apparaît indispensable afin de prendre en compte les risques dus aux chimiquiers.

- La coopération internationale en Méditerranée doit être très profondément relancée, car les dangers qui pèsent sur cette région sont d'autant plus préoccupants que les moyens et les procédures de lutte contre la pollution ne sont pas à la hauteur d'un sinistre majeur. La France devrait donc prendre les initiatives diplomatiques nécessaires, dans le cadre du processus de Barcelone. Il faut également que cette question soit inscrite à l'ordre du jour de la rencontre euro-méditerranéenne qui doit avoir lieu à Marseille les 14 et 15 novembre prochains.

⇒ **POLMAR terre**

• La commission d'enquête juge absolument nécessaire d'associer réellement les communes ainsi que les départements tout au long du processus de POLMAR terre :

- les plans communaux (« infra POLMAR ») doivent être élaborés en liaison avec la préfecture ;
- les communes et les départements doivent être associés à la rédaction des plans POLMAR terre ;
- les communes et les départements doivent être impliqués lors des exercices et des mises à jour des plans.

Surtout, elle estime indispensable que :

– les simulations POLMAR soient prévues et effectivement réalisées selon une périodicité régulière et pertinente ;

– ces simulations impliquent l'ensemble des intervenants potentiels, et qu'elles intègrent une dimension interdépartementale.

Pour que cette obligation soit respectée, il importe que les préfets responsables soient tenus d'en rendre compte à une instance centrale qui pourrait être le secrétariat général de la mer ou le ministère de l'Intérieur.

• Quant à l'actualisation des plans, elle doit être coordonnée, sous peine de créer d'inutiles difficultés supplémentaires dans la lutte contre la pollution.

L'obligation de révision périodique étant déjà posée clairement par les textes, c'est donc le contrôle de son respect qu'il convient de renforcer à l'échelon central ; en l'état actuel, il semble bien que ce soit au secrétariat général de la mer qu'incombe cette tâche alors que le ministère de l'intérieur n'est chargé que de « *conserver une documentation centralisée* ». Il conviendrait de préciser clairement ce point dans les textes en vigueur.

• Afin d'éviter que les maires ne se trouvent démunis, la commission d'enquête estime qu'un plan de gestion du bénévolat devrait figurer dans les plans POLMAR terre.

- La commission souhaite que soit mieux reconnue la vocation du CEDRE en lui donnant les moyens financiers de conforter et d'élargir sa capacité de veille, d'études et d'expertise. La commission a cru comprendre que le Comité interministériel de la mer du 28 février 2000 s'était prononcé en ce sens et qu'un réseau d'experts serait désigné. Cependant, le dernier Comité interministériel de la mer qui s'est déroulé le 27 juin 2000 ne clarifie pas les responsabilités. Il faut pourtant désigner un organisme d'impulsion et de coordination des efforts en la matière. La commission estime que ce rôle doit être dévolu au CEDRE.

- Il convient d'intégrer dans la réflexion POLMAR la dimension stratégique de la préservation de la biodiversité, et notamment du sauvetage des oiseaux en cas de pollution par hydrocarbures.

- Il serait utile de pouvoir rappeler en cas de besoin les personnels, notamment des directions départementales de l'équipement ou sapeurs-pompiers qui, formés par le CEDRE ont été mutés par la suite dans d'autres départements non littoraux.

⇒ **Les moyens budgétaires**

- Il faudra veiller à ce que l'effort budgétaire en faveur de l'action de l'Etat en mer et de la lutte contre les pollutions ne se relâche pas dans les prochaines années. Trop souvent, une fois l'émotion passée, les mauvaises habitudes de la gestion tatillonne à courte vue se réinstallent.

- L'autorité ayant à mettre en œuvre effectivement les matériels en cas de pollution en mer, c'est-à-dire le préfet maritime, doit avoir la capacité réelle de préconiser les types et les caractéristiques des matériels nécessaires à la tâche.

⇒ **Mieux cerner les responsabilités : la question de la communication**

- Compte tenu de l'expérience et notamment de la polémique qui s'est élevée sur la nature du fioul de l'*Erika*, la commission estime que ce type de problème ne doit pas être traité au niveau du seul PC POLMAR, mais bien à un échelon politique plus élevé, afin de coordonner une capacité d'expertise qui est réelle mais dispersée.

Il s'agit moins de savoir quelle est la structure d'expertise compétente, leur pluralité pouvant même être un atout, que de savoir qui décide de la retransmission au public des résultats des analyses et des conditions de cette information.

En effet, les insuffisances relevées par la commission s'agissant de la communication publique accentuent les possibilités d'exploitation malintentionnées de la fragilité et de l'angoisse des populations à la suite de catastrophes. C'est aussi la difficulté pour l'Etat de communiquer en temps de crise qui est apparue au grand jour et a souligné la nécessité de faire émerger un message unique des autorités publiques, qui peut certes donner lieu à discussion, mais qui joue un rôle de référent.

⇒ **La coordination POLMAR terre - POLMAR mer**

- Il n'apparaît pas souhaitable d'abandonner les plans POLMAR mer et POLMAR terre au profit d'une fusion de ces différents plans en un plan unique. Il faut donc définir des modalités fortes de coordination, tant en ce qui concerne la préparation que l'action. La zone de défense est sans doute l'échelon pertinent. La circulaire et l'instruction de 1997 lui confèrent d'ores et déjà une fonction de coordination, mais dans des conditions qui paraissent mal définies. Il convient donc de renforcer son rôle et ses moyens.

- Il est très important qu'au travers des exercices, la mémoire des catastrophes précédentes et de leurs leçons en matière d'organisation de la lutte soient transmises. La plupart des responsables administratifs ne connaîtront probablement qu'une marée noire majeure au cours de leur carrière et il est déterminant qu'ils puissent bénéficier des expériences passées et, éventuellement, transmettre la leur.

- Compte tenu de l'ampleur des risques maritimes existant en Manche-Mer du nord et en Bretagne, il apparaît indispensable que les préfectures de zone de défense nord et ouest soient dotées au plus vite chacune d'un outil polyvalent de gestion de crise procédant de la même inspiration que l'état major zonal de défense et de sécurité civile de Valabre et doté de moyens en personnel et en matériel comparables.

⇒ **La responsabilité politique**

L'absence de désignation d'un ministre en charge de l'intégralité du dossier concernant l'*Erika* a posé un problème de lisibilité politique.

Dans le cadre de la réforme des plans POLMAR mer et POLMAR terre, il conviendra d'unifier les compétences en matière de préparation et de conduite de la lutte sous la direction d'une seule et même autorité politique, rendant elle-même compte au Premier ministre. La trop grande diversité des ministères intervenant à un titre ou à un autre dans la préparation à la lutte et les opérations de lutte rend en effet l'ensemble du système actuel difficile à orienter dans une direction claire.

ANNEXES

MEMORANDUM DES AUTORITES FRANÇAISES

A LA COMMISSION EUROPEENNE

SUR LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE MARITIME

1) Le naufrage du pétrolier ERIKA et le sinistre qui a affecté 400 kilomètres de côtes françaises a mis en évidence la nécessité d'une relance vigoureuse de la politique de sécurité d'un transport maritime qui se développe trop souvent sous des pavillons aux conditions de sécurité douteuses.

Certes, nombre de dispositions ont été prises depuis plusieurs années tant au plan international qu'au plan communautaire pour tenter de prévenir pareille catastrophe. Elles sont encore insuffisantes et doivent être améliorées et complétées.

2) Dans sa note d'information du 11 janvier dernier sur les "conséquences de la marée noire en France et des tempêtes en France, Allemagne et Autriche", la Commission a confirmé qu'elle prévoyait d'adopter dans les tout prochains mois une "communication sur la sécurité des navires et la lutte contre les pavillons de complaisance" en mentionnant ses pistes de réflexion, améliorations de la législation existante, question de la responsabilité, renforcement de l'utilisation des pétroliers à double coque, formation et emploi des gens de mer, création d'une base de données renforçant la transparence sur la sécurité des navires.

3) Dans sa réponse au Président de la Commission en date du 20 janvier, la France a indiqué l'importance particulière que les autorités françaises attachaient à l'effectivité des contrôles des navires et au renforcement de la sécurité maritime, et annoncé qu'elles présenteraient prochainement des propositions en ce sens. Cette intention, comme celle du gouvernement allemand, a donné lieu à un premier débat au Conseil Affaires générales du 24 janvier dernier.

Tel est l'objet du présent Mémoire par lequel les autorités françaises soumettent à la Commission et à leurs partenaires de l'Union Européenne les mesures qu'elles jugent indispensables au renforcement de la sécurité du transport maritime et qui devraient, à leur sens, inspirer la prochaine communication de la Commission.

4) S'inscrivant dans le respect du droit de la mer, ces propositions de mesures rejoignent largement les axes de réflexion de la Commission. Ainsi que le détaillent les fiches jointes en annexe, leur mise en oeuvre implique au premier chef une intervention communautaire. Elles tendent essentiellement :

– à mettre en place un dispositif communautaire de surveillance maritime par une obligation de signalement des navires polluants ou dangereux à l'entrée dans les eaux territoriales des Etats membres,

– à définir un contrôle a priori dans les ports de l'Union pour tous navires transportant des matières dangereuses ou polluantes par la fourniture obligatoire d'un dossier de sécurité au départ du port de chargement,

– à renforcer les contrôles techniques de sécurité des navires par l'état du port ainsi que leur efficacité et à mettre en oeuvre un système conjoint de contrôle des organismes chargés de la sécurité maritime,

– à renforcer les normes techniques applicables aux navires, notamment par l'interdiction progressive par l'Union, avec échéance finale en 2008, des navires citernes à simple coque transportant des produits dangereux ou polluants,

– à poursuivre l'harmonisation des conditions de travail des équipages,

– à assurer une plus grande transparence sur l'état des navires et l'intervention des différents acteurs en rendant obligatoire au sein de l'Union la fourniture des données au système EQUASIS de gestion informatisée de la sécurité des navires,

– à responsabiliser l'ensemble des acteurs du transport maritime, éventuellement le propriétaire de la marchandise dangereuse ou polluante,

– à obtenir un agrément et un contrôle au plan communautaire des sociétés prestataires de main d'œuvre afin qu'elles se conforment à la réglementation relative à la sécurité et aux droits des salariés.

Ces propositions de mesures nécessitent que la Commission soumette au Conseil des propositions de nouvelles directives ainsi que des propositions modifiant les directives existantes, notamment la directive 95/21/CE relative au contrôle par l'Etat du port et la directive 94/57/CE établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes.

5) Les autorités françaises soutiendront par ailleurs les efforts de la Commission en vue d'obtenir que les états postulant à l'adhésion à l'Union européenne, en particulier Malte et Chypre, appliquent le plus rapidement possible la législation communautaire et internationale existante et ses renforcements attendus dès qu'il seront adoptés par l'Union.

6) Ces propositions de mesures trouvent, pour la plupart, leur prolongement tant dans leur présentation informative au sein de l'Organisation Maritime Internationale et au Fonds International d'Indemnisation des Pollutions (FIPOL), que dans des initiatives (également précisées dans les fiches jointes) qui devraient être prises par les Quinze dans ces deux enceintes. Les autorités françaises souhaitent par conséquent qu'elles puissent être soutenues par leurs partenaires de l'Union et par la Commission.

Ces initiatives feront l'objet de deux memoranda des autorités françaises destinés à l'OMI et au FIPOL, joints également au présent Mémoire.

Elles comporteront en particulier, s'agissant du FIPOL, une proposition de relèvement du plafond d'indemnisation ainsi que de modification du système de contribution des importateurs d'hydrocarbures.

Dans l'attente de cette réforme du FIPOL et dans le même esprit, les autorités françaises proposent à la Commission d'examiner la possibilité d'instaurer au niveau communautaire une taxe sur les transports d'hydrocarbures réalisés par des navires ne répondant pas encore aux normes techniques et sociales exigibles.

Cette taxe permettrait à la fois de responsabiliser les chargeurs importateurs et exportateurs de pétrole et les affréteurs, et d'alimenter un fonds contribuant à l'augmentation des plafonds d'indemnisation des victimes des marées noires.

Pour atteindre l'objectif de responsabilisation des opérateurs, les autorités françaises n'excluent pas une autre voie, éventuellement complémentaire, consistant à mettre en œuvre un régime de responsabilité plafonnée pour le propriétaire de la cargaison, avec l'obligation de souscrire une assurance pour couvrir cette responsabilité, à l'instar de ce qui existe déjà pour les propriétaires de navires.

7) Il va de soi qu'il appartient à chaque Etat membre de prendre les mesures de renforcement de la sécurité maritime relevant de sa compétence.

Telle est l'intention de la France, qui prévoit d'adopter prochainement un plan de renforcement de ses moyens d'intervention en la matière.

8) Les autorités françaises sont naturellement à la disposition de la Commission pour lui apporter toutes précisions sur leurs propositions.



FICHE 1

MISE EN PLACE D'UN SYSTEME EUROPEEN DE SURVEILLANCE MARITIME

Les navires doivent se signaler obligatoirement à Ouessant et dans le Pas-de-Calais. L'instauration de ces obligations a constitué un début de système de surveillance maritime dans la Manche en collaboration avec le centre britannique de Douvres et nécessite la mise en place d'une base de donnée commune aux quatre centres de surveillance de la Manche.

La France a signé avec l'administration espagnole un accord d'intention pour étendre ce dispositif au trafic du Golfe de Gascogne.

La France proposera d'élargir le dispositif de signalement et ce de plusieurs façons :

1.1) Tous les navires de plus de 300 tonneaux seront tenus de se signaler à l'entrée dans les eaux territoriales des Etats de l'Union européenne. Ils devront notamment produire des documents ayant trait à la sécurité, aux conditions de travail et à la formation des marins et aux assurances du navire.

1.2) Une obligation de signalement sera instituée au dispositif de séparation de trafic des Casquets. Ceci permettra de créer une obligation de signalement au CROSS Jobourg dans l'une des zones les plus fréquentées de la Manche, même si les navires sont dans les eaux internationales ou dans les eaux britanniques (îles anglo-normandes). Cette disposition devra être présentée à l'OMI.

Parallèlement, une obligation comparable sera suggérée à nos partenaires britanniques pour la gestion des trafics au large de la pointe de la Cornouaille, et à nos partenaires espagnols pour la gestion des trafics dans le détroit de Gibraltar.

1.3) La France proposera à l'OMI que soit mis en place un dispositif de signalement et de surveillance, dans un premier temps volontaire, à l'intérieur d'une zone plus large à définir et qui pourrait se confondre sur la façade atlantique avec la ZEE des Etats membres (200 milles) pour les navires polluants ou dangereux :

– un signalement immédiat dès l'entrée dans cette zone, notamment pour les navires à destination des ports européens.

– un signalement immédiat de toute défaillance technique tel que prévu dans le cadre des conventions MARPOL et dans HAZMAT.

FICHE 2

MISE EN PLACE D'UN CONTROLE A PRIORI POUR LES NAVIRES TRANSPORTANT DES MATIERES DANGEREUSES OU POLLUANTES A DESTINATION DES PORTS EUROPEENS

2.1) Pour les navires à destination des ports européens, l'article 211-3 de la convention sur le droit de la mer nous permet de mettre en place des conditions particulières à l'accès dans les ports communautaires.

Dans ce cadre, la mise en place d'un mécanisme de contrôle a priori doit être envisagée pour tous les navires de plus de 300 tonneaux transportant des matières polluantes ou dangereuses.

Tout navire est tenu de faire parvenir aux autorités de son port d'arrivée avant le départ de son port d'origine (communautaire ou non), un dossier complet concernant le bateau. Dans ce dossier devront notamment figurer des éléments sur la sécurité (certificats de classification et documents détaillés), sur les conditions de travail des marins, sur les certificats divers et sur l'assurance du navire. Tous ces éléments seront intégrés dans Equasis.

Le navire ne pourra être admis dans un port européen si le dossier n'est pas complet ou s'il apparaît au vu de ce dossier que le navire ne respecte pas les réglementations de l'OMI.

En outre, à l'entrée dans le port le navire devra subir un examen approfondi avant toute opération commerciale. Un effort particulier devra être porté dans le cadre de cette première visite sur les vérifications concernant la structure du bateau.

2.2) La procédure d'autorisation préalable sera allégée pour les navires touchant plusieurs fois par an les ports européens : pendant une année suivant la procédure renforcée décrite ci-dessus, les navires ne seront tenus qu'à faire parvenir à leur port européen de destination, avant de quitter leur port de départ, un dossier allégé comprenant les certificats des sociétés de classification et les certificats d'assurance.

Ces dispositions n'exonèrent pas des contrôles plus fréquents de l'Etat du port selon les termes du Mémoire de Paris.

FICHE 3

LE RENFORCEMENT DES CONTROLES ET DE LEUR EFFICACITE

3.1) Un renforcement des contrôles techniques de l'Etat du pavillon. La France proposera à l'OMI que soit mis en place un contrôle régulier (tous les 2 ans et demi) contradictoire par une commission ad hoc en cale sèche, avec des mesures d'échantillonnage de coque.

3.2) Un renforcement des contrôles techniques de l'Etat du port. Elle proposera à l'Union européenne (modification de la 95/21) que les contrôles renforcés soit institués dès 15 ans pour les pétroliers (au lieu de 20 ou 25 ans). La France proposera d'instituer des contrôles relatifs à la structure à la première entrée dans un port communautaire et régulièrement ensuite (tous les deux ans et demi), à l'occasion d'entrée dans un port de l'Union (pour des raisons économiques les contrôles peuvent être conjoints Etat du port / Etat du pavillon mais avec deux sociétés de classification distinctes). Ces mesures seront doublées d'une initiative en ce sens auprès des pays du Mémorandum de Paris.

3.3) Des normes en matière de formation des contrôleurs et de procédure de contrôle existent en droit international et en droit communautaire (directive 95/21). Ces procédures doivent être renforcées par un contrôle européen et international de la formation, à l'instar de ce qui se fait pour la formation des marins dans STCW 95 ou la directive 95/21. Cela passe par des amendements à la directive 95/21 (et 94/57) et par une initiative à l'OMI. Cette initiative doit être accompagnée par une politique d'échange et de formation des inspecteurs étrangers en France et également une politique de contrôles conjoints.

3.4) Mettre en place une politique de coopération avec les grands pays d'immatriculation dans le cadre des actions extérieures de l'Union européenne pour le renforcement des administrations maritimes et la mise en place de contrôles de l'Etat du pavillon suffisants et suffisamment contrôlés.

3.5) La mise en œuvre d'un système commun de contrôle des organismes chargés de la sécurité. La France proposera également la mise en place au niveau de l'OMI mais surtout au niveau européen, d'un système d'inspection des organismes chargés du contrôle de la sécurité. Des inspecteurs pris parmi les inspecteurs nationaux et parmi des experts recrutés en raison de leurs compétences auraient conjointement la charge de vérifier l'uniformité des règles et des procédures de contrôle et leur conformité avec les règles de l'OMI et de l'Union européenne dans l'ensemble des pays, tant en ce qui concerne les sociétés de classification, les inspecteurs des ports ou les inspecteurs de l'Etat du pavillon. Au niveau européen cela suppose une modification de la directive 94/57.

FICHE 4

RENFORCEMENT DES NORMES DE SECURITE

4.1) Comme dit au point 2.1, les navires ne respectant pas les normes OMI et les normes supplémentaires élaborées par l'Union européenne se verront refuser l'entrée dans les ports européens.

4.2) La France proposera à l'Europe de ne plus accepter, dès 2005, les navires citernes transportant des produits dangereux ou polluants à simple coque de plus de 160 000 tonnes, et tous les autres navires à simple coque dès 2008. Devront être privilégiés les navires à ponts intermédiaires.

4.3) Une uniformisation par le haut des conditions de travail des navigants. Le facteur humain est souvent important pour maintenir et surveiller la sécurité à bord. Un travail important a été fait sur ce point dans le cadre du BIT, qu'il convient désormais d'intégrer dans les règles de l'OMI et qu'il conviendra ensuite de faire respecter. La France renforcera donc son action dans le cadre de l'OMI et saisira l'Union européenne pour la mise en place d'un tronc commun pour les conditions de travail à bord des navires.

En matière sociale, la France proposera qu'un travail d'expertise soit mis en place en vue d'une harmonisation sociale européenne pour le transport maritime.

Elle incitera notamment à une ratification rapide des dernières conventions de l'OMI par les Etats membre de l'Union européenne, et, si nécessaire, demandera à la Commission que ces instruments soient directement intégrés dans le droit communautaire.

Ainsi, les sociétés de main-d'œuvre intervenant sur des navires à destination des ports de l'union européenne devraient être agréées et contrôlées afin qu'elles respectent des normes minimum en matière de formation (STCW 95), de conditions et de temps de travail (règles de l'Organisation internationale du travail).

L'inspection du travail devrait être renforcée en Europe ainsi que prévu dans le cadre de la convention OIT n°178. La France proposera des échanges d'information et une harmonisation des contrôles en Europe.

En outre, un travail de réflexion devra être mené sur la forme et le contenu des contrats de travail et des contrats des sociétés de main-d'œuvre. La question des marins abandonnés, que la France fait progresser au niveau de l'OMI, devra trouver une solution dans le cadre européen.

Au niveau de l'OMI et de l'OIT, la France attache une importance particulière à ce que les discussions entamées sur l'abandon, le décès et les dommages corporels des marins puissent progresser rapidement et favorablement. En outre, l'OMI vient d'adopter de premières orientations sur le niveau d'effectifs pour la sécurité. Des mesures plus contraignantes dans ce domaine mais aussi en matière de temps de travail au regard de la sécurité devraient être rapidement discutées et adoptées.

FICHE 5

LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE ET LE PROGRAMME EQUASIS

En prolongement de la campagne "European Quality Shipping", la France et la Commission européenne ont proposé de créer un système informatisé de gestion de données sur la sécurité des navires.

L'objectif de ce programme est double : améliorer la transparence de l'information sur la qualité des navires (et donc responsabiliser les acteurs), notamment en jouant le rôle de signal comparable à un agrément, et améliorer l'efficacité des contrôles réalisés notamment par l'Etat du port.

Sur un seul site internet, seront ainsi compilées les données fournies par l'ensemble des opérateurs du transport maritime sur une base volontaire (administrations, sociétés de classification, sociétés d'assurance, affréteurs, etc.)

La Commission devrait finaliser prochainement l'accord avec des Etats non-membres de l'Union pour la fourniture de ces informations : le Japon, Singapour, et les Etats Unis ont rejoint le projet EQUASIS et devraient signer fin janvier le Mémorandum d'entente créant EQUASIS.

En Europe seuls quelques pays ont d'ores et déjà adhéré à EQUASIS.

5.1) Des conventions seront signées avec les opérateurs privés pour la fourniture de ces données dans EQUASIS. C'est en cours avec l'IACS (association des meilleures sociétés de classifications), un lien entre SIRE (la base de donnée des pétroliers) et EQUASIS sera mis en place (en cours de négociation).

5.2) La Commission européenne a récemment proposé l'adoption d'un amendement à la directive 95/21 sur le contrôle de l'Etat du port, qui crée l'obligation pour les membres de l'Union de communiquer les données pertinentes à Equasis (contrôles de l'Etat du port et de l'Etat du pavillon). Cette proposition devra être soutenue par la France.

5.3) Il sera proposé à l'OMI d'en faire une convention et de lui donner un caractère obligatoire pour l'ensemble des Etats du pavillon.

5.4) Dans le cadre d'un agrément européen donné aux sociétés d'assurance et aux sociétés de classification par la Commission, l'obligation de fournir les données à Equasis sera une condition de l'agrément.

5.5) Conclusion d'une convention avec Malte et Chypre pour la fourniture des données dans le cadre d'Equasis.

FICHE 6

LA RESPONSABILISATION FINANCIERE DES OPERATEURS

Il convient de responsabiliser plus qu'aujourd'hui le propriétaire de la marchandise dangereuse ou polluante. Là encore, à ce stade, plusieurs pistes de réflexion sont à développer au niveau européen, dont l'élaboration dans les détails nécessitera un accord gouvernemental :

6.1) Une évolution juridique qui conduise à une plus grande responsabilisation juridique des opérateurs. Dans le cadre des conventions actuelles, il sera demandé une augmentation des deux plafonds d'assurance (assurance armateur et plafond FIPOL), un élargissement du champ de l'indemnisation aux dommages environnementaux, ainsi qu'une modulation des contributions en fonction de l'âge et des notations techniques sur la qualité du navire, et/ou un renforcement des possibilités pour le FIPOL de se retourner contre les opérateurs du transport polluant (élargissement de la notion de faute).

Par ailleurs, il convient de creuser la piste qui consiste à prévoir un troisième étage aux assurances existantes –assurances de l'armateur et FIPOL– qui couvrirait les coûts au delà de 1,2 milliards de francs dans le cas d'Erika.

Si la mise en place de ce dispositif n'était pas possible, force est de constater qu'une plus forte régulation publique serait alors nécessaire. En parallèle au renforcement de la réglementation et des contrôles, il conviendrait alors de mettre en place, au niveau européen, une taxe sur les transports de pétrole réalisés par des navires ne répondant pas aux normes techniques et sociales exigibles. Ce système serait transitoire pour les transports de pétrole brut dans l'attente des évolutions dans le cadre des conventions internationales.

Une autre voie, éventuellement complémentaire, que la France n'exclut pas, serait de mettre en oeuvre un régime de responsabilité plafonnée pour le propriétaire de la cargaison, avec l'obligation de souscrire une assurance pour couvrir cette responsabilité, à l'instar de ce qui existe déjà pour les propriétaires des navires.

6.2) Les navires touchant les ports communautaires pourraient être obligés de souscrire à une assurance auprès d'une compagnie ayant un agrément communautaire. Les compagnies agréées seraient alors contrôlées et devraient respecter un minimum de critères financiers et de règles prudentielles. Ceci passe par une modification de la directive 95/21.

6.3) Obliger les opérateurs de transport de produits dangereux ou polluant à garantir la traçabilité (1) de la propriété ou de la gestion du navire et (2) de la marchandise. Les propriétaires pourront se voir demander des garanties en termes de capacité financière, en termes de transparence de leurs comptes et de leur actionnariat. Ceci passe par une modification de la directive Hazmat qui, jusqu'à présent, permet de connaître à tout instant la nature des marchandises transportées.

6.4) Le financement par les navires armés au commerce des contrôles publics de sécurité. Aujourd'hui ces contrôles sont en partie gratuits, quel que soit le nombre de ces inspections. Le service rendu par la collectivité de contrôle des navires devrait être rendu payant, ce qui pénaliserait les navires les plus souvent contrôlés, donc les plus vieux et ceux susceptibles de présenter plus de risques.

6.5) La mise en place de sanctions communes en Europe ou au sein de l'OMI lorsque le bateau ne respecte pas les normes de l'OMI. Ce mécanisme commun de sanction devrait s'appliquer à l'ensemble des navires, y compris pour ceux des pays tiers. Jusqu'à présent, l'ultime sanction lorsqu'un bateau ne respecte pas la réglementation OMI est le maintien au port. Le bannissement n'est utilisé que pour les navires ne faisant pas les réparations dès le prochain port touché après le port où il a été contrôlé. L'utilisation du bannissement pourrait utilement être étendu pour les navires ne respectant pas les normes de l'OMI dans des proportions importantes et notamment en ce qui concerne des points liés à la structure du navire.

MEMORANDUM DES AUTORITES FRANÇAISES

SUR LA REFORME DU FIPOL

A la suite de l'accident de l'ERIKA et des dégâts causés par la marée noire qui a suivi, les autorités françaises souhaitent convier les Etats signataires de la convention FIPOL à améliorer les conditions d'indemnisation des victimes par le Fonds et à introduire des mécanismes incitatifs à l'utilisation de modes de transports plus sûrs.

Il apparaît en effet que cet outil de mutualisation des risques liés aux pollutions maritimes doit prendre en compte des éléments de responsabilisation des opérateurs, et en particulier des compagnies pétrolières.

1.- Mieux indemniser les victimes par l'augmentation des plafonds du FIPOL.

Les autorités françaises proposent de porter à 1 milliard d'euros le plafond de responsabilité du FIPOL afin de permettre une meilleure indemnisation des victimes.

Le champ des dommages réparables devrait en outre être élargi aux dommages à l'environnement, qui ne sont pas pris en compte actuellement.

Les autorités françaises proposeront à cette fin dans les meilleurs délais, au titre de l'article 33 de la Convention FIPOL de 1992, à tous les membres de l'OMI et à tous les Etats contractants au FIPOL, un amendement à la Convention visant à relever les limites d'indemnisation, qui sera ensuite soumis au comité juridique de l'OMI.

2.- Mieux responsabiliser les armateurs en modifiant le calcul des plafonds par navire et en augmentant leur niveau.

L'approche actuelle de la Convention CLC repose sur l'idée que l'ampleur des dommages susceptibles de résulter d'un sinistre est exclusivement fonction du tonnage du navire.

A la lumière des plus récentes expériences – et en particulier celle de l'Erika – il faut augmenter le niveau de ces plafonds et prendre en compte les répercussions de l'état du navire sur l'ampleur des dommages (ainsi que sur l'ampleur des moyens à déployer en cas de sinistre pour les combattre).

Dans cette logique, selon laquelle un petit navire fragile pourra provoquer en cas d'accident autant ou plus de dégâts qu'une unité plus importante mais plus solide, la France souhaite relever le niveau des plafonds par sinistre et introduire dans leur calcul la prise en compte, outre le critère du tonnage du navire, de critères de conception ou de solidité (tirés d'un classement analogue à celui évoqué en matière de contribution).

3.- Mieux responsabiliser les chargeurs en modifiant le mode de calcul des contributions au FIPOL.

La France souhaite donner au mécanisme du FIPOL un caractère incitatif, afin d'encourager le recours par les chargeurs à des navires présentant les meilleurs caractéristiques au plan de la sécurité.

Les autorités françaises prendront à cette fin dans les meilleurs délais une initiative visant à augmenter la contribution relative au FIPOL des utilisateurs de navires sous-qualifiés. Le critère actuel du tonnage à l'importation pour le calcul des contributions à la charge des Etats contractants (ainsi que des seuils d'applicabilité) devra ainsi à l'avenir être pondéré en fonction de l'état du navire.

Un classement des navires par niveaux de sécurité devrait être envisagé, en application duquel le tonnage à l'importation ne serait retenu à son niveau effectif que dans l'hypothèse de débarquement par un navire répondant à des normes prédéfinies. Tout écart par rapport à ces normes conduirait par contre, pour le calcul de la contribution liée au débarquement, à une sur-évaluation ou sous-évaluation du tonnage effectif consigné pour déclaration au Fonds, par application du coefficient de la catégorie dont relèverait le navire.

Pour atteindre l'objectif de responsabilisation des opérateurs, la France n'exclut pas une autre voie, éventuellement complémentaire, consistant à mettre en oeuvre un régime de responsabilité plafonnée pour le propriétaire de la cargaison, avec l'obligation de souscrire une assurance pour couvrir cette responsabilité, à l'instar de ce qui existe déjà pour les propriétaires des navires.

Les autorités françaises réaffirment leur attachement aux mécanismes du FIPOL et leur volonté de les faire évoluer dans les meilleurs délais, pour mieux indemniser les victimes d'éventuels prochains sinistres et afin de mieux responsabiliser les affrêteurs. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, la France proposera à ses partenaires européens de mettre en place un système intérimaire répondant aux mêmes objectifs.

MEMORANDUM DES AUTORITES FRANÇAISES

À L'ATTENTION DE L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE

**SUR LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE
DES TRANSPORTS MARITIMES INTERNATIONAUX**

A la suite des accidents écologiques qui se sont produits sur les côtes françaises, et en particulier de la récente marée noire provoquée par l'accident de l'ERIKA au large des côtes atlantiques, les autorités françaises en appellent à une mobilisation de l'OMI, de son Secrétaire Général et de ses Etats membres, afin de renforcer la réglementation de la sécurité des transports maritimes et le contrôle de son application. La France réaffirme sa volonté de prendre, avec ses partenaires de l'Union européenne, des mesures conformes au droit international de la mer et respectueuses des compétences de l'OMI.

1.- PREVENIR LES ACCIDENTS ECOLOGIQUES PAR LE RENFORCEMENT DE LA SURVEILLANCE ET DES CONTROLES POUR L'ACCES AUX EAUX EUROPEENNES.

a) Les autorités françaises souhaitent en premier lieu informer le Secrétaire Général de l'OMI de leur intention de proposer aux Etats membres de l'Union européenne de renforcer, à des fins de prévention des accidents écologiques, la surveillance des navires polluants ou dangereux de plus de 300 tonneaux accédant aux eaux territoriales de l'Union pour se rendre dans un port de l'Union européenne.

Ce dispositif comprendra, d'une part, un signalement obligatoire lors de l'appareillage d'un port hors de l'UE et vingt-quatre heures avant l'arrivée dans un port de l'Union et, d'autre part, la transmission préalable obligatoire une fois par an d'un dossier complet du point de vue de la sécurité. L'accès aux eaux territoriales de l'Union européenne pourra être refusé pour des motifs de sécurité au vu de ces éléments.

Ce dispositif sera mis en place conformément au droit international de la mer, s'agissant en particulier des navires de plaisance et des navires protégés par une immunité.

Conformément à l'esprit de la Convention de Montego Bay, s'agissant des navires qui passent dans les eaux territoriales de l'Union sans se diriger dans un port de l'Union européenne, la France proposera à ses partenaires de l'Union de mettre en place un dispositif de signalement à l'entrée dans les eaux territoriales de l'Union des navires transportant des hydrocarbures ou des marchandises dangereuses en vrac ou certaines matières particulièrement dangereuses.

Ce dispositif sera dûment notifié auprès de l'OMI. Son application dans les détroits de l'Union européenne se fera, conformément aux articles 41 et 42 de la convention de Montego Bay, en pleine concertation avec l'OMI.

b) La France proposera à l'OMI, en concertation avec le Royaume-Uni, d'étendre au dispositif de séparation de trafic des Casquets l'obligation de signalement qui existe pour les navires de plus de 300 tonneaux de jauge brute se présentant dans les dispositifs de séparation de trafic d'Ouessant et du Pas-de-Calais.

Parallèlement, afin de compléter le dispositif européen, la France informe l'OMI de son intention de proposer à ses partenaires britannique et espagnol de mettre en place une obligation comparable de signalement, pour le trafic respectivement au large de la Cornouaille et de Tarifa.

c) Les autorités françaises informent l'OMI de leur intention de mettre en place, en concertation avec les Etats membres de l'Union européenne, un signalement volontaire des navires de plus de 300 tonneaux de jauge brute transportant des hydrocarbures ou des marchandises dangereuses à l'entrée dans la Zone Economique Exclusive des Etats membres de l'Union européenne. Ce signalement volontaire sera établi en conformité avec les dispositions pertinentes de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et respectera les règles de navigation existantes dans la zone économique.

d) La France souhaite une clarification du régime international, prévu par les conventions MARPOL et SOLAS, de signalement des incidents et des événements de mer. Ce signalement devrait se faire auprès du centre de coordination du sauvetage maritime (MRCC-CROSS) géographiquement compétent

2.- PREVENIR LES ACCIDENTS ECOLOGIQUES PAR LE RENFORCEMENT DES CONTROLES, DES INSPECTIONS, DE LA TRANSPARENCE ET L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL A BORD.

a) Afin de renforcer les contrôles de sécurité exercés par l'Etat du pavillon, les autorités françaises demandent à l'OMI de prévoir la mise en place d'un contrôle régulier contradictoire, tous les trois ans, par une commission ad hoc indépendante, en cale sèche, avec des mesures d'échantillonnage de coque.

b) Les autorités françaises demanderont également, en concertation avec leurs partenaires européens, la mise en place d'un système commun de contrôle des organismes chargés de la sécurité. Elles proposent la mise en place, au niveau européen mais aussi à celui de l'OMI, d'un système d'inspection des organismes chargés du contrôle de la sécurité. Des inspecteurs pris parmi les inspecteurs nationaux et européens, ainsi que parmi des experts recrutés en raison de leurs compétences, auraient conjointement la charge de vérifier l'uniformité des règles et des procédures de contrôle et leur conformité avec les règles de l'OMI dans l'ensemble des pays, en ce qui concerne les règles de classification, les inspecteurs des ports ou les inspecteurs de l'Etat du pavillon.

c) Les autorités françaises se réjouissent de la volonté marquée par l'OMI de renforcer son action en matière d'incitation au renforcement des inspections. La mise au point de formulaires d'auto-évaluation par les administrations nationales chargées de la sécurité maritime au cours de la dernière Assemblée de l'Organisation, en novembre 1999, va dans le bon sens.

Mais il faut aller plus loin dans le renforcement des capacités de l'Organisation en la matière. Dans l'immédiat, ce dispositif d'auto-évaluation devrait être rendu obligatoire.

La France propose la mise au point dans un second temps d'un programme de supervision de la sécurité des navires-citernes.

Les Etats membres de l'OMI devraient décider de créer un programme par les pairs d'audit de la supervision de la sécurité prévoyant des audits de sécurité réguliers, obligatoires, systématiques et harmonisés, réalisés dans la totalité des Etats membres de l'OMI. Ce programme viserait à contrôler la manière dont les Etats membres de l'OMI s'acquittent de leurs obligations de contrôle vis-à-vis de leurs exploitants. Le pays bénéficiaire de cet audit participerait à ce programme. Des programmes de coopération technique devront être prévus pour aider les Etats membres dans la mise en place effective de ces plans de contrôle de la sécurité.

d) Les autorités françaises demandent à l'OMI, comme elles le proposeront à leurs partenaires de l'Union européenne, de prévoir les dispositions conduisant à la disparition, au plus tard en 2008, des navires à simple coque pour les navires transportant des matières dangereuses et des hydrocarbures.

e) Des mesures doivent également être prises pour assurer une plus grande transparence concernant les navires:

- la France souhaite que l'OMI apporte sa contribution à la généralisation de la base de données EQUASIS et incite ses Etats membres à participer à ce fichier,

- elle souhaite également un renforcement des capacités d'enquête des Etats côtiers en cas d'accident, par l'application effective des principes du droit international de la mer et par l'extension du droit d'accès aux documents à ceux qui appartiennent à l'Etat du pavillon en faveur des Etats côtiers victimes d'accidents.

f) Les autorités françaises attachent également la plus grande importance, en lien avec les travaux de l'OIT, à l'amélioration des conditions de travail des navigants, pour des motifs de progrès social mais aussi dès lors que les conditions de travail constituent un élément de la sécurité des navires:

- les autorités françaises appellent de leurs vœux la poursuite, en vue d'une conclusion rapide, des discussions entamées sur l'abandon, le décès et les dommages corporels causés aux marins,

- elles demandent également la conclusion, sur la base des travaux en cours, d'une convention réglementant le niveau des effectifs et le temps de travail au regard des impératifs de sécurité.

La France restera pleinement vigilante, en étroite concertation avec ses partenaires de l'Union européenne, et compte sur la mobilisation de l'OMI, des ses Etats membres et de son Secrétaire Général pour prendre dans les meilleurs délais des mesures contribuant à réduire significativement les risques de pollution maritime.

*

* *

La Commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 5 juillet 2000 et l'a adopté.

Elle a ensuite décidé qu'il serait remis à M. le Président de l'Assemblée nationale afin d'être imprimé et distribué, conformément aux dispositions de l'article 143 du Règlement de l'Assemblée nationale.

*

* *

EXPLICATIONS DE VOTE

**EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT
AU GROUPE RPR ^(*)**

« Epargner à nos côtes la répétition d'un tel drame »

Dès le 4 janvier 2000, plusieurs députés du groupe RPR (MM. Jean de Gaulle, André Angot, Jean-Charles Cavaillé, Louis Guédon, Michel Hunault, Charles Miossec, Serge Poignant, et Didier Quentin) ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le naufrage du navire « Erika » et ses conséquences, afin de renforcer la sécurité des transports pétroliers et d'améliorer les moyens de lutte contre les pollutions marines.

Au terme des investigations de la Commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime, créée par l'Assemblée nationale, le 20 janvier 2000, le Groupe R.P.R. tient à souligner l'important travail qui a été fait par cette commission et par son rapporteur. Il a donné lieu à 90 auditions dont la moitié se faisaient en déplacement en France ou à l'étranger.

Les personnalités les plus compétentes dans les domaines les plus variés ont été entendues, qu'il s'agisse de représentants politiques, économiques, administratifs, scientifiques ou du monde associatif, d'acteurs directs ou indirects du monde maritime tels que les constructeurs, les armateurs, les chargeurs, les navigants, les responsables des ports, les sociétés de classification, les assureurs, etc...

Il est vrai également que notre vœu était de travailler dans la transparence et dans la clarté, laissant à chacun des commissaires toute latitude pour s'exprimer et poser des questions.

Le travail de ces 6 derniers mois a donc été intensif, conduisant à ce volumineux rapport.

(*) MM. André ANGOT, Christian ESTROSI, Jean de GAULLE, Louis GUÉDON, Michel HUNAUT, Serge POIGNANT, Didier QUENTIN.

Cette septième marée noire est la marée de trop...

Bien entendu, nous restons conscients qu'en terme de navigation le risque « 0 » ne peut exister et que le naufrage fait malheureusement partie intégrante de la vie sur mer. Devons nous pour autant accepter la fatalité et nous résigner ?

Nos concitoyens sont aujourd'hui dans l'expectative et attendent plus que des réponses approximatives ou aléatoires.

Certes, nous sommes persuadés que chacun a fait de son mieux et il convient ici de saluer à nouveau l'action engagée par les nombreux bénévoles, les sauveteurs, les militaires, les membres de la protection civile, les collectivités locales et l'administration, bref tous ceux qui, de près ou de loin, se sont mobilisés dès le premier jour.

Quel que soit le formidable élan de générosité et de solidarité constaté, il est urgent et nécessaire de mettre en place une véritable politique maritime rationnelle et protectrice. Cette politique doit également permettre à la France de lutter efficacement contre les trop nombreux dégazages pratiqués impunément et qui constituent une véritable insulte à l'autorité des Etats chargés de faire respecter le droit maritime. C'est dans cet esprit que M. Didier Julia a déposé le 22 juin 2000, une proposition de loi cosignée par tous les membres du groupe RPR visant à créer un certificat de dégazage afin de prévenir et de réprimer les rejets polluants en mer.

Nous estimons par ailleurs impératif que tout navire transportant des substances dangereuses, devrait faire l'objet, après identification, d'un suivi sans faille tout au long de sa traversée dans la Manche et le long de nos côtes et qu'au premier signal de détresse, sans attendre, on soit en mesure de dépêcher sur place une équipe de manière à sécuriser au maximum nos côtes.

Nous partageons bien sûr la position du rapporteur lorsqu'il explique que la surveillance des navires et leur inspection devraient être effectuées avec le plus grand soin, la plus grande rigueur, la plus grande transparence. Retient également notre adhésion, le constat qui est dressé sur les pavillons de complaisance délivrés par des pays aux moyens limités qui tirent des revenus du trafic maritime sans avoir la possibilité d'apporter au monde entier la garantie indispensable à la navigation maritime, ni les moyens d'effectuer la surveillance.

Bien évidemment, la France ne peut pas être seule à agir et la navigation dans l'Atlantique, la Manche, la Mer du Nord, la Baltique et la Méditerranée conduit l'Union européenne à devenir l'instrument privilégié pour apporter des solutions efficaces, complémentaires, uniformes, dans le cadre d'un organisme à définir, doté de pouvoirs de décision et d'exécution qui devra être le premier maillon d'une chaîne vers un système mondial de régulation et de contrôle.

Le Groupe R.P.R. rejoint aussi le vœu exprimé par le Président de la République, Jacques CHIRAC qui, le 4 juillet 2000, devant le Parlement Européen, soulignait qu'au nombre des priorités de la Présidence Française de l'Union Européenne, l'accent serait mis d'abord sur la sécurité des transports maritimes, afin "d'épargner à nos côtes la répétition de tels drames".

L'importante tradition maritime française, tout comme les erreurs qui ont pu être commises, devraient servir de fondement à cet objectif qui doit être partagé par nos partenaires européens et qui ne pourra trouver toute sa portée qu'au plan mondial. Nous devons aussi tirer un enseignement des dysfonctionnements liés au traitement du naufrage de l'*Erika*. C'est ainsi que le manque de précision quant à la dérive des nappes qui a eu comme conséquence que certains départements ont rapidement été débordés par l'ampleur du phénomène. On a bien voulu nous dire dans le rapport que les navires français ou étrangers qui ont été amenés à pomper une partie du pétrole ont montré toute leur efficacité. Pouvons-nous néanmoins nous contenter des 1.100 mètres cubes pompés sur un tonnage de 30.000 tonnes ?

L'inefficacité du plan Polmar-mer pour prévenir et éviter l'arrivée de ce mazout, ce qui était justement son rôle, doit également servir de leçon pour rechercher de meilleures solutions.

En outre, l'équilibre économique des régions littorales pose la question essentielle du dédommagement et des justes compensations qui s'imposent.

Pouvons-nous nous satisfaire du plafond fixé par le FIPOL alors que l'on sait combien ces sommes ne couvrent pas l'ampleur de la dépense ? Les justes dédommagements doivent impliquer tous les acteurs de la catastrophe, le propriétaire de la cargaison, l'armateur, l'équipage, les sociétés de classification, etc...

Si l'on estime, par exemple, que pour un département comme la Vendée le chiffre d'affaires annuel du tourisme sur la côte est de 10 milliards de francs, une baisse de 10 % de celui-ci correspondrait déjà à la quasi-totalité des sommes plafonnées, sans compter les dépenses engendrées par les moyens humains et matériels nécessaires pour réparer le sinistre.

Par conséquent, si le rapport de cette commission d'enquête est le résultat d'un travail important, nous regrettons l'insuffisance des réponses face à une telle catastrophe.

Les populations maritimes et l'ensemble de nos concitoyens attendent aujourd'hui que le principe de pollueur-payeur s'exerce enfin effectivement. Elles souhaitent aussi que la pollution intolérable, inadmissible et inexcusable par hydrocarbures de nos mers et de nos océans ne puisse plus jamais se reproduire. Au-delà de l'analyse des causes du naufrage de « l'Erika », et persuadé que les conclusions du présent rapport ne vont pas assez loin dans la définition de certaines décisions à prendre et l'affirmation de leur urgence, le Groupe RPR s'abstiendra.

EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE UDF (*)

Le Rapport de la Commission d'Enquête sur la « *Sécurité du Transport maritime des Produits dangereux ou polluants* » est le résultat d'un important travail d'auditions et de visites.

La catastrophe causée par le naufrage du pétrolier Erika, le 12 décembre 1999, au large des côtes bretonnes, a mis en lumière les déficiences du système de sécurité censé encadrer la circulation des navires marchands et démontré, une fois de plus, la nécessité de mettre en place une véritable politique de prévention. Les Commissaires appartenant au Groupe UDF ont, à cet égard, été surpris d'apprendre qu'aucune mesure concrète n'avait été prise depuis le naufrage de l'Amoco-Cadiz et souhaité, en conséquence, que le présent Rapport jette les bases d'une politique coordonnée de sécurité maritime.

Le naufrage de l'Erika a constitué un prisme à travers lequel la Commission d'enquête s'est attachée à analyser la situation générale de la sécurité du transport maritime, et s'est plus particulièrement penchée sur la persistance des risques, la grande complexité des liens unissant ou cloisonnant les différents opérateurs ainsi que l'éventuelle part de responsabilité de chacun d'entre eux.

S'il est toujours facile, en pareille circonstance, de désigner a priori un bouc émissaire, il est plus malaisé de cerner correctement toutes les insuffisances et de déterminer les liens de cause à effet qui peuvent engendrer de telles catastrophes. Il y aura toujours des événements de mer, et, même avec les meilleurs moyens techniques et humains, le risque zéro n'existera pas. Il faut donc s'attacher à le réduire.

Le Rapport de la Commission d'enquête dresse un état des lieux extrêmement précis et détaillé des différents moyens existants pour assurer cette sécurité. Mais, force est de constater qu'il ne formule aucune proposition digne de ce nom pour mieux encadrer la circulation des navires transportant des produits dangereux ou polluants. Ainsi, la troisième et dernière partie, qui devait être celle des

(*) MM. Dominique CAILLAUD, Léonce DEPRESZ, Pierre HÉRIAUD, Edouard LANDRAIN.

propositions, voire des innovations, en reste trop au stade descriptif, en se contentant de formuler ici ou là de simples souhaits. Les Commissaires appartenant au Groupe UDF souhaitent donc soulever un certain nombre de points qui leur paraissent essentiels pour qu'à l'avenir les risques de pollution maritime, qu'ils proviennent de naufrages ou de dégazages sauvages, soient limités au maximum.

Pour ce faire, il semble indispensable, d'une part d'établir des conventions, de véritables normes de prévention des risques, d'autre part, de les faire appliquer au niveau européen - et non à celui des seuls Etats- comme, dans la mesure du possible, au niveau international. En effet, aussi longtemps qu'un seul Etat pourra se permettre d'édicter et d'appliquer des normes aussi drastiques que celles prévues par l'Oil Pollution Act (OPA), mis en œuvre par les Etats-Unis en 1990, on verra inévitablement se déplacer vers les autres pays les navires les plus dangereux, et s'y concentrer les risques. L'Erika était de ceux là.

La prévention doit être l'objectif numéro un. Elle passe par la qualité de la flotte commerciale et de ses équipages, par l'installation des équipements portuaires indispensables aux traitements de dégazage et de déballastage des navires, par l'obligation faite aux navires d'être en possession de tous les certificats et autorisations réglementaires avant de reprendre la mer.

Comme le rapport le souligne, il faut effectivement renforcer les contrôles relatifs aux moyens humains et matériels, comme il convient également de dissocier les activités de certification et de classification sur un même navire.

Faut-il rappeler que si les sociétés de classification sont nées au 18ème siècle, en relation avec les assureurs et le calcul du montant des primes en fonction des risques, il aura fallu attendre le naufrage du Titanic pour que la Convention SOLAS (Safe Of Life At Sea), première grande convention internationale qui s'attachait à définir les règles de construction et de conception des navires, voit le jour en 1914, puis soit adoptée par l'Organisation Maritime Internationale en 1960.

En matière de construction des navires, on ne peut que regretter que les différents existants aient apparemment des causes plus économiques que techniques. Les USA privilégient essentiellement les navires à double coque, alors que des solutions alternatives existent. A cet égard, L'Europe devrait exercer les plus fortes pressions pour que le type de navire E3 puisse non seulement être construit, mais avoir accès aux ports américains. La flotte des navires est par ailleurs

vieillissante et une harmonisation s'impose entre les normes retenues d'une part et le calendrier d'élimination des navires à simples coques d'autre part. Nous sommes actuellement dans l'incertitude la plus totale quant aux délais retenus (2008 ? 2010 ? 2015 ?), alors que cette élimination devrait pouvoir se faire le plus rapidement possible.

Au-delà de la politique de prévention, toute forme de pollution de notre environnement engage inévitablement chacun de nous à se poser les deux questions suivantes : « qui est le pollueur ? » et « qui doit payer les conséquences d'un tel sinistre ? ».

Sous le maquis complexe des situations et des process, la détermination des responsabilités en la matière n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Nous sommes en effet en présence de régimes à responsabilité différenciée, à savoir, d'un côté, un régime très particulier en matière de transport des produits nucléaires, dont le propriétaire de la cargaison est le responsable, et de l'autre, un partage de responsabilités pour les pollutions par hydrocarbures et pour les substances nocives et potentiellement dangereuses.

Sur cette question, le rapport a raison d'insister sur deux points essentiels : il faut, d'une part, accroître la responsabilité des armateurs en utilisant les primes d'assurances comme paramètres des plafonds de responsabilité civile. Ces plafonds sont actuellement beaucoup trop bas et insuffisamment corrélés avec la qualité des navires. Il faut, d'autre part, accentuer et moduler la responsabilité des affréteurs dans le cadre d'une réforme du FIPOL, qui doit porter sur le relèvement du plafond de prise en charge des risques.

Les Commissaires appartenant au Groupe UDF voudraient également insister sur la troisième partie du rapport, qui comporte bien des insuffisances au regard de son titre prometteur.

La « Refonte de la politique de lutte contre la pollution » vise à doter les structures existantes de moyens supplémentaires, qu'il s'agisse des moyens accordés aux CROSS (Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage), comme des moyens nautiques et aériens d'alerte et de sauvetage.

La façade atlantique, celle de la Manche-Mer du Nord, tout comme la zone méditerranéenne, doivent faire l'objet d'un plan quinquennal d'équipements lourds, tant dans les moyens d'alerte et de sauvetage, que dans les équipements portuaires. Cela n'est pas

suffisamment souligné par le Rapport, ni quantifié sur le plan budgétaire.

Si la lutte en mer contre la pollution est difficile, si les systèmes de détection des nappes et de leur dérive doivent être plus performants, si la coopération internationale est insuffisante, il ne faut tout de même pas oublier que la pollution, en définitive, vient aggraver un littoral censé être sous la protection de l'Etat et du Plan POLMAR Terre, ainsi qu'il en est du Plan ORSEC en d'autres circonstances.

Dans le cas précis de la catastrophe de l'Erika, la mise en œuvre du plan POLMAR Terre dont la révision entamée en 1985 n'était toujours pas achevée en décembre dernier, s'est soldée, dans les premiers jours, par un échec. La lutte en mer était insuffisamment préparée, et la lutte à terre s'est avérée confuse. Ce n'est que la conjonction des services de l'Etat, mais aussi et surtout des municipalités, maires en tête, qui a permis d'inverser rapidement la situation et de faire fonctionner efficacement les nombreux bénévoles dans l'organisation des postes de commandement avancés.

Pour être pleinement efficace, le Plan POLMAR Terre doit donc être revu et organisé selon un type militaire, comportant le prépositionnement des moyens face aux différents cas de figure des risques éventuels à parer. Pour être immédiatement opérationnel face à de telles catastrophes, il est indispensable de savoir qui commande ; il est également indispensable que des exercices grandeur nature soient effectués périodiquement.

En outre, devant les conséquences économiques de la catastrophe, encore inconnues à ce jour dans leur ensemble, les procédures de détermination et de règlements des sinistres doivent être améliorées, tant pour les entreprises et les particuliers que pour les collectivités territoriales qui ont engagé des dépenses élevées dont elles ne sont pas certaines d'être indemnisées. L'Etat doit donc assurer les relais nécessaires en étant substitué ensuite dans les droits des sinistrés face au FIPOL.

Il faut enfin poser clairement la question d'un budget annuel et des tranches annuelles d'un plan quinquennal de prévention des risques, dont l'évaluation doit être comparée au montant des sinistres d'une telle catastrophe : 2 pour mille du budget de l'Etat, c'est-à-dire 3,5 milliards de francs. Serait-ce trop chaque année pour assurer préventivement notre sécurité ?

La Commission d'Enquête a donc fait un important travail descriptif et narratif d'un système dont les dysfonctionnements sont nombreux. La cause profonde en est à rechercher dans la continuité d'une tradition de libre circulation sur les mers qui confirmerait que « la fin justifie les moyens », sur la sécurité desquels l'impasse est toutefois facilement faite.

Ainsi en est-il lorsque l'on voudrait rapprocher l'Organisation Maritime Internationale (OMI) des règles et du fonctionnement de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). Celle-ci est fondée d'abord et avant tout sur la sécurité, et celle là sur la préservation de la liberté des mers. Le chemin à parcourir sera long et les préconisations de la Commission sans doute un peu courtes.

Les Commissaires appartenant au Groupe UDF tiennent enfin à rappeler que la sécurité passera tôt ou tard par la création d'une « police des mers et océans », analogue au corps des Coasts-Guards américains, sans aller cependant jusqu'à en faire, comme aux Etats-Unis, un organe aux multiples fonctions dépassant les seuls contrôles sécuritaires. C'est le sens du dépôt sur le Bureau de l'Assemblée Nationale, le 1er mars dernier, de la proposition de loi n° 2208, qui vise à créer un corps de garde-côtes munis des pouvoirs et moyens nécessaires pour prévenir et lutter contre les dangers que représente la circulation maritime près de nos côtes. A terme, ce corps aurait vocation à être intégré dans un corps de garde-côtes européen, dont l'Union européenne aurait décidé la création. La France doit avoir le courage de prendre unilatéralement des décisions en matière de sécurité du transport maritime, même si elle n'est pas suivie immédiatement par ses voisins européens.

En conclusion, tout en reconnaissant la base intéressante que constitue le Rapport et qui pourrait utilement servir à l'élaboration d'une véritable politique de sécurité du transport maritime pendant la Présidence française de l'Union européenne, les Commissaires appartenant au Groupe UDF regrettent l'insuffisance relative des propositions concrètes formulées par la Commission et restent réservés quant au caractère opérationnel de ce Rapport.

En conséquence, les Commissaires appartenant au Groupe UDF s'abstiendront lors du vote sur le Rapport de la Commission d'Enquête.

EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE DL ^(*)

Le groupe Démocratie Libérale, à l'initiative de plusieurs de ses députés, avait, dès le 23 décembre 1999, proposé la création d'une commission d'enquête après la catastrophe de l'Erika, tant les conséquences de ce naufrage paraissaient dès ce moment devoir être lourdes et tant les causes de ce déplorable événement méritaient d'être éclaircies et les responsabilités établies.

Depuis ce moment et la création de la commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants, à la fin du mois de janvier 2000, les faits ont malheureusement confirmé ces anticipations.

Une catastrophe écologique et économique d'une ampleur exceptionnelle a frappé les côtes du littoral atlantique, du Finistère à la Vendée en passant par le Morbihan et la Loire-Atlantique. Les moyens de lutte en mer se sont avérés dérisoires. Les travaux de nettoyage sur le littoral ont commencé dans l'improvisation. Le formidable élan de mobilisation des bénévoles a été parfois découragé.

Dans les premiers jours du sinistre, le gouvernement était aux abonnés absents. Par la suite, la communication gouvernementale maladroite, contradictoire, parfois choquante, a plus pénalisé qu'elle n'a aidé les habitants des zones touchées.

Progressivement, les professionnels et les collectivités concernées ont pris conscience de la difficulté de se voir reconnaître un véritable droit à indemnisation, tandis que les estimations des préjudices subis allaient en s'accroissant. Bref, au sein de la population de notre littoral, des sentiments de consternation, de révolte et de colère ont souvent accompagné l'expression forte de la solidarité dans l'épreuve.

Les travaux, très approfondis et sérieux, de la commission d'enquête ont incontestablement permis de voir clair dans l'enchaînement des événements, de cerner les lacunes de la réglementation, de constater les défauts de sa mise en œuvre. A travers le drame de l'Erika, les insuffisances de la sécurité maritime comme les voies et moyens de son amélioration sont apparues nettement.

^(*) MM. François GOULARD, Aimé KERGUÉRIS.

S'agissant des contrôles, qui devraient permettre d'éviter de tels drames, des défaillances sont à relever à plusieurs niveaux :

– Le contrôle de l'Etat du pavillon est défectueux dans de nombreux pays, et pas seulement dans ceux qui attribuent des pavillons de complaisance. Il est malheureusement probable que cette situation, qui relève de la décision souveraine de nombreux Etats, ne pourra s'améliorer sensiblement à brève échéance.

– Le contrôle de l'Etat du port est également très insuffisant, en France comme dans plusieurs pays européens. C'est une voie réelle et sérieuse d'amélioration à notre portée.

– Le contrôle des sociétés de classification a été, c'est le moins qu'on puisse dire, pris en défaut ; un agrément à l'échelon européen de ces sociétés est envisageable et souhaitable.

– Enfin, le contrôle de l'affréteur a été particulièrement déficient dans le cas présent, et incite à vouloir renforcer le régime de la responsabilité des chargeurs.

Lors de la survenue du naufrage, et sans porter de jugement sur la conduite du capitaine, ce qui relève de l'autorité judiciaire, le film des événements montre à quel point les autorités maritimes françaises sont inaptes à réagir de manière et en temps opportuns. Ceci appelle à l'évidence de profondes remises en cause et des règles (extension à 200 nautiques au lieu des 50 de la zone d'intervention) et des moyens. La dispersion et la faiblesse des moyens, le cloisonnement des administrations, l'absence de véritable responsable ministériel sont autant d'obstacles à l'efficacité des services de l'Etat dans la recherche d'une plus grande sécurité maritime.

Dans les opérations de lutte contre la pollution en mer, les options officiellement retenues, consistant à privilégier le ramassage à terre, ont été lourdes de conséquences. Quant à la mise en œuvre du plan POLMAR terre, elle a traduit l'incapacité des administrations à tenir à jour des plans d'interventions qui au demeurant n'avaient pas intégré des phénomènes tels que la décentralisation ou la montée en puissance dans notre société contemporaine des associations et du bénévolat.

Pourtant, il y a lieu de noter que les administrations locales ont dans l'ensemble très convenablement réagi, par comparaison avec les administrations centrales, incroyablement absentes, et l'échelon

ministériel, où la dispersion pour ne pas dire la contradiction des initiatives a été la règle. Les déclarations de la ministre de l'Environnement, suivies ultérieurement des décisions du ministère de la Santé, s'agissant de la prétendue dangerosité du produit collecté sur les côtes, ont été particulièrement mal venues et posent d'une façon plus général le problème de la pertinence de la communication gouvernementale en période de crise.

Enfin, l'indemnisation des préjudices apparaît au fil du temps comme de plus en plus problématique. L'ensemble des conventions internationales applicable laisse les victimes très mal armées sur le plan juridique pour faire valoir leurs droits : limitation de la responsabilité de l'affréteur, difficultés de la procédure d'indemnisation par le FIPOL dont le montant est plus que probablement très inférieurs aux préjudices subis.

Le groupe Démocratie Libérale estime que le devoir impérieux des autorités est de tout mettre en œuvre pour éviter que puisse se reproduire un sinistre maritime aux conséquences aussi lourdes. Ceci appelle une remise en cause profonde des politiques jusqu'à présent conduites, qui ont fait la preuve de leurs insuffisances. Elles ne sont simplement pas à la hauteur de l'enjeu.

Le niveau pertinent est évidemment l'Europe : les navires qui croisent au large de nos côtes ont une origine ou une destination qui ne sont pas obligatoirement françaises, mais européennes. Dès lors, un renforcement du contrôle de la sécurité maritime limité à la France n'aurait ni sens ni efficacité.

L'Europe doit impérativement se doter d'une réglementation régionale sur la sécurité maritime du même niveau que celle des Etats-Unis, reconnue pour être la plus rigoureuse du monde.

C'est dans nos eaux et dans nos ports européens qu'il faut faire la police, et elle doit être draconienne. C'est dans nos règles européennes que les principes de responsabilité totale et illimitée des armateurs, de co-responsabilité des affréteurs, assorties d'une obligation d'assurance, doivent être posés ; nous devons pour cela dénoncer les conventions internationales qui limitent ces responsabilités ou interdisent de les faire jouer. C'est au niveau européen, demain, que de véritables garde-côtes doivent être mises sur pied. Pour la présidence française de l'Union, lancer ce vaste mouvement et cette grande politique de sécurité maritime constitue une tâche prioritaire.

Sans être en désaccord avec l'analyse très fouillée à laquelle procède le rapporteur ni avec les propositions pour la plupart intéressantes qu'il formule, le groupe Démocratie Libérale estime que l'enjeu de la sécurité de nos côtes et de la protection de notre environnement maritime appellent des réformes d'une autre envergure. C'est la raison pour laquelle les membres Démocratie Libérale de la commission d'enquête se sont abstenus lors du vote.

A Paris, le 5 juillet 2000

EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE COMMUNISTE (*)

Dans le naufrage du pétrolier *Erika* sont réunis les principaux facteurs de risques qui mettent en cause la sécurité des transports maritimes :

- un armateur et un affréteur guidés par le seul souci de la rentabilité financière ;
- un pavillon de complaisance bien connu, celui de Malte (pays par ailleurs candidat à l'entrée dans l'Union européenne) ;
- un navire vétuste, de plus de 25 ans, sans double fond, sans double coque ;
- une succession de propriétaires et de pavillons justifiant toutes les interrogations sur les conditions de suivi et d'entretien, y compris par les sociétés de classification.

Le simple fait qu'après tant de catastrophes historiques ayant affecté les transports maritimes, de telles conditions soient réunies montre bien les dysfonctionnements graves qu'il est urgent de corriger, et ce, quels que soient les niveaux des interventions nécessaires.

L'émotion a été et demeure vive dans notre pays. Pour autant, il serait vain de croire que les tenants de la logique libérale à l'œuvre dans le secteur des transports maritimes accepteraient soudain, de leur plein gré, l'application de normes de sécurité strictes, donnant la pleine priorité à la sauvegarde des océans, des flores et des faunes des côtes et des activités humaines qui s'y déroulent.

Notons avec intérêt les mesures préconisées par le gouvernement français et adressées à l'OMI, au FIPOL et à l'Union européenne. Suivons aussi avec attention les propositions de directives européennes pour des mesures à court et à moyen termes.

(*) MM. Félix LEYZOUR, Daniel PAUL.

Mais sachons que ce sera toujours la vigilance des populations, leurs exigences permanentes qui seront les meilleurs garants contre toute tentation d'immobilisme dans les mesures nécessaires.

Mme de Palacio, commissaire européenne, le reconnaît elle-même en disant lors de son audition que, « *la responsabilité des Etats est placée devant les opinions publiques* ».

Tout en déclarant son accord avec le rapport de la commission d'enquête, le groupe communiste considère nécessaires les orientations suivantes :

• Le devoir de sécurité est supérieur à toute autre considération

Cela signifie que les responsabilités politiques des Etats et en conséquence de l'Union européenne, sont pleinement engagées dans la mise en place des moyens nécessaires à l'application et au respect de ce devoir.

Cela vaut pour l'OMI à qui il convient de fermement indiquer qu'aucune considération ne saurait justifier d'atermoiements : la sécurité des marins, de la faune, de la flore, des régions littorales, prime sur tous les intérêts économiques.

Cela vaut pour les sociétés de classification qui doivent être responsabilisées financièrement, faire l'objet de contrôles et d'un agrément de l'Union européenne, celui-ci pouvant être retiré en cas de faute.

Cela vaut pour les Etats qui acceptent, avec complaisance, que leur pavillon flotte sur des navires indignes de naviguer. L'entrée dans la Communauté européenne ne saurait être acquise pour un Etat qui ne respecterait pas les exigences en matière de sécurité maritime édictées par l'Union européenne. Les mêmes pressions devraient d'ailleurs être exercées sur certains Etats déjà membres de la Communauté européenne...

Cela vaut pour les armateurs. Tout navire, avant de pénétrer dans les eaux européennes, devrait être assuré auprès d'une compagnie agréée par l'Union européenne pour un montant couvrant l'intégralité des dégâts qu'il est susceptible de causer lui-même ou par l'intermédiaire de sa cargaison. Les normes sociales de l'OIT doivent

être favorisées et la formation des marins et officiers doit répondre aux règles internationales.

Armateurs, affréteurs et clients devraient être liés dans une totale responsabilité pour les risques qu'ils font courir, en aucun cas des victimes ne devraient avoir à supporter de préjudice.

Les navires ne répondant pas aux normes internationales acceptées par l'Union européenne ne devraient pas avoir l'autorisation de pénétrer dans les eaux européennes.

Cela vaut pour les affréteurs qui doivent privilégier la sécurité dans les transports maritimes, en utilisant les armements connus pour la qualité de leurs navires et pour le respect des normes sociales concernant les équipages.

S'agissant de frets polluants ou dangereux, les outils permettant leur reconnaissance, leur traçabilité, en cas de sinistres, devraient être rendus obligatoires par les règlements internationaux.

• La sécurité maritime passe par des coopérations régionales

Si le dispositif Equasis permettra de porter à un haut niveau la connaissance des caractéristiques des navires circulant au large de nos côtes, cela passe par une pleine collaboration de tous les partenaires du transport maritime à l'échelle mondiale.

Parallèlement, des conférences régionales sont à encourager entre pays bordant des mers dont la fréquentation est devenue si importante qu'elle porte en germe des éléments de risques majeurs.

C'est le cas de la Manche-Mer du nord, du contournement de la Bretagne, du Golfe de Gascogne, de la Méditerranée. Ainsi, aucun navire ne devrait entrer en Manche sans s'être signalé et le recours au pilotage hauturier devrait être obligatoire, au moins pour des navires ne fréquentant pas régulièrement ce secteur.

La coopération doit être le maître-mot, sous le contrôle de l'Union européenne, pour tout ce qui concerne les outils de guidage, de surveillance comme pour les moyens lourds d'intervention (remorqueurs de haute mer...).

• **La France doit se donner les moyens que justifient sa position géographique et ses ambitions**

L'inspection des navires, dans nos ports, est à développer conformément au Mémorandum de Paris. Le gouvernement a annoncé le doublement du nombre d'inspecteurs : il convient que cela ne se fasse pas au détriment d'autres secteurs des affaires maritimes et qu'un plan pluriannuel de recrutement fasse l'objet d'un bilan régulier devant le Parlement.

Le problème de la sauvegarde de nos armements français est clairement posé. Des décisions récentes vont dans le bon sens, si elles favorisent bien le maintien et le développement du nombre de marins français sur nos navires. La politique maritime de notre pays s'est depuis trop longtemps identifiée à des abandons successifs alors que l'on sait que la sécurité maritime passe aussi par le lien qui existe entre le pavillon et les emplois, avec la formation et les conditions de travail à bord des navires. Il est de la responsabilité de l'Union européenne, compte tenu des enjeux, de favoriser des armements européens privilégiant ces critères et non de laisser faire les règles du marché.

L'actualité, enfin, met au premier rang la question des moyens financiers nécessaires à la sécurité de nos mers et de nos rivages.

Ces moyens doivent être clairement identifiés et ne pas venir obérer ceux d'autres missions. Le renouvellement de nos remorqueurs de haute mer, l'augmentation de leur nombre afin de bien couvrir nos côtes, la désignation de la société appelée à les utiliser, ne sauraient obéir aux règles d'une concurrence libérale dont on sait que ce sont les marins qui en paieront le prix et au bout du compte la sécurité qui en pâtira.

La sécurité des transports maritimes s'inscrit dans la bataille à mener pour défendre les hommes et notre environnement. Elle passe par une élévation des exigences à l'égard de tous les acteurs, une stricte application des règles édictées, une responsabilité politique et un contrôle citoyen.

Parce qu'il s'inscrit dans cette logique, le groupe communiste a voté le rapport de la commission d'enquête.

**CONTRIBUTION DE M. JEAN-MICHEL MARCHAND,
COMMISSAIRE APPARTENANT AU GROUPE RCV**

Le 24 mars 1989, l'*Exxon Valdez* provoquait une des plus importantes marées noires et souillait les côtes de l'Alaska.

Dès 1990, les Etats-Unis adoptaient de façon unilatérale l'*Oil Pollution Act*.

Le 12 décembre 1999, l'*Erika* se fracturait et sombrait par 120 mètres de fond, laissant échapper quelque 15 000 tonnes d'un hydrocarbure particulièrement visqueux, le fioul n° 2, qui allait polluer 400 kilomètres de nos côtes provoquant une catastrophe économique et écologique.

Catastrophe économique que subissent les populations actives des zones côtières du Finistère, du Morbihan, de la Loire-Atlantique, de la Vendée et des Charentes Maritimes qui ne seront jamais – et elles le savent bien – indemnisées à hauteur du préjudice subi.

Catastrophe écologique dont la partie visible est constituée par les milliers d'oiseaux mazoutés mais dont les effets à moyen terme sur les écosystèmes et la biodiversité restent difficiles à évaluer. Et là, pas d'indemnisation et des sommes dérisoires pour réparer les dégâts.

Saurons-nous réagir et tirer les leçons de ce naufrage, comme l'a fait le Congrès américain en instituant des règles plus drastiques et plus efficaces ?

C'est bien là le rôle dévolu à la commission d'enquête parlementaire sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants. Les auditions menées, le travail effectué n'ont laissé aucun point dans l'ombre et le rapport qui nous est proposé est la preuve du sérieux et de la volonté d'approfondir chacun des recoins de ce labyrinthe juridico-financier.

La naufrage de l'*Erika* et la marée noire qui a suivi ne sont pas des catastrophes naturelles mais le résultat d'un système économique ultra-libéral plus préoccupé de profits immédiats que de sécurité, fut-elle celle des Hommes, plus soucieux de ses actionnaires que des travailleurs de la mer.

Il aura montré l'imbroglia des montages financiers et la carence des organismes chargés de faire respecter les normes.

Il aura mis en évidence les limites de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), le rôle que peut tenir l'Union européenne dans le renforcement de la sécurité du transport maritime des matières dangereuses et polluantes et la responsabilité de la France particulièrement exposée de par sa situation géographique en Europe.

Les députés Verts ont déposé une proposition de loi le 9 février 2000 tendant à *renforcer la sécurité du transport et à lutter contre les pollutions marines*.

Les Verts ont fait 25 propositions pour « *Plus jamais d'Erika* ». Ils préconisent :

A – 3 mesures urgentes suite au naufrage de l'Erika

1. Créer un Ministère de la mer pour une politique durable de la mer et du littoral.
2. Modifier la loi du 5 juillet 1983 pour responsabiliser les compagnies pétrolières.
3. Permettre la réparation du préjudice écologique.

B – Renforcer les conditions techniques de navigation

4. Imposer des normes de sécurité draconiennes : double-coque et élimination des navires trop anciens.
5. Réduire les délais d'application par l'Europe de toute nouvelle règle de sécurité décidée par l'OMI.

C – Moraliser le transport maritime

6. Assainir le secteur des sociétés de classification.
7. Responsabiliser les Etats délivrant des pavillons de complaisance.
8. Engager les compagnies pétrolières à refuser le système de la complaisance.
9. Prévenir les « dégazages » par l'accueil des navires transportant des matières dangereuses dans les ports d'escale.

10. Dissuader les compagnies pétrolières d'exporter les déchets de raffinerie.

D – Renforcer les contrôles des navires

11. Porter les contrôles étatiques des navires jusque dans la zone économique exclusive (200 milles).
12. Organiser des contrôles draconiens dans les ports.
13. Gérer les navires hors normes.

E – Doter la France et l'Europe de moyens de contrôle

14. Créer un corps européen de garde-côtes.
15. Créer un corps d'inspecteurs indépendants.

F – Lutter contre l'exploitation des marins

16. Supprimer le pavillon des Kerguelen.
17. Veiller à l'application des normes sociales internationales sur les navires.
18. Protéger les marins qui revendiquent le respect de leurs droits légitimes.

G – Impliquer l'Union européenne

19. Edicter une réglementation européenne renforçant les normes de navigation.

H – Agir au niveau de l'OMI

20. Instaurer le principe 1 Etat = 1 voix.
21. Assurer la représentation de la France au sein de l'OMI

I – Garantir la transparence dans la gestion du transport maritime

22. Informer les citoyens sur les pollutions marines.
23. Constituer un centre d'expertise indépendant sur les pollutions marines.

J – Réviser le plan POLMAR

24. Améliorer l'efficacité des opérations de sauvetage de la faune marine.

25. Mieux encadrer les opérations de nettoyage des côtes.

La commission d'enquête a bien entendu exploré nombre de ces points, mais il semble important d'insister sur des mesures particulières qui doivent faire l'objet de décisions rapides.

Le naufrage de l'*Erika* a mis en évidence toutes les insuffisances liées à la sécurité maritime.

La sécurité maritime, c'est bien entendu la qualité des navires. Or, l'augmentation du trafic maritime s'accompagne du vieillissement de la flotte mondiale. Et ce sont les navires les plus âgés et les moins sûrs qui transportent les produits pétroliers les plus polluants.

D'autre part, la décision unilatérale des Etats-Unis de n'autoriser que les navires double-coque dans leurs eaux territoriales – même si la double-coque n'est pas la seule solution, les navires E3 (Ecologique, Economique, Européen) en étant une autre – a rabattu vers nos côtes les simple-coque et les navires les plus vétustes.

Ces nouvelles techniques de construction navale ont un double intérêt. Elles permettent de renforcer la sécurité des navires et de renouveler la flotte.

Cela ne dispense absolument pas de renforcer les contrôles, les bateaux vieilliront et ne manqueront pas de présenter des défaillances ou des imperfections et nécessiteront des surveillances particulières liées au risque d'accumulation de gaz entre les deux coques.

Ces contrôles nécessitent une coopération internationale et un système d'information performant. Le projet EQUASIS doit pouvoir répondre à la nécessité d'une meilleure identification des navires.

Ils demandent aussi un renforcement des moyens humains – des inspecteurs de l'Etat du port plus nombreux et mieux formés – et une coordination effective de chacun des pays concernés de l'Union européenne ou du pourtour de la Méditerranée, pour aboutir au plus

vite à la création d'un corps d'inspecteurs indépendants et d'un corps européen de garde-côtes.

Ils nécessitent un assainissement des sociétés de classification qui doivent être agréées et une véritable responsabilisation des Etats d'immatriculation.

Une meilleure sécurité en mer, c'est exiger que tous les navires abordant nos zones économiques exclusives (200 milles) aient un équipage couvert par un contrat de travail garantissant l'application des normes du Bureau International du Travail. La France peut donner l'exemple en l'appliquant au pavillon des Kerguelen !

L'efficacité de l'*Oil Pollution Act* semble davantage liée aux garanties financières exigées et aux contrôles avant autorisation d'entrer dans les ports qu'à l'interdiction des simple coque. Il faut donc établir une chaîne précise et complète des différents responsables allant du fabricant du produit polluant jusqu'à son destinataire. Chaque maillon de la chaîne de l'affréteur à l'armateur, des autorités portuaires aux sociétés de certification, des assurances aux actionnaires, chacun doit assumer ses responsabilités civiles, pénales et environnementales pour réparer tous les dommages causés. Il faut pour cela exiger des garanties financières à la hauteur des risques encourus. C'est là le seul moyen pour appliquer véritablement le principe pollueur-payeur.

Et dans le cas de l'*Erika*, la responsabilité de TotalFinaElf est entière.

Reste que le risque zéro n'existe pas et que perdure une pollution volontaire, délibérée et délictueuse par « dégazage », générant les volumes les plus importants sur la surface des mers.

Force est de constater que nos moyens de lutte, limités et vieillissants, ne peuvent être compensés par le professionnalisme des équipages et la solidarité active des bénévoles.

Nos ports doivent être équipés pour recevoir les déchets de nettoyage des soutes ou de propulsion.

Pour que s'appliquent les dispositions de la convention MARPOL, notre réglementation doit obliger les navires en transit à attester du dépôt de leurs déchets dans un port de l'Union européenne.

Des sanctions, sous forme d'amendes très dissuasives, doivent être appliquées, non au capitaine, le plus souvent un salarié, mais à l'armateur.

Le rôle du Préfet maritime doit être renforcé et les plans POLMAR mer et POLMAR terre évalués à la lumière des dysfonctionnements observés et faire régulièrement l'objet d'exercices grandeur nature.

Ces plans de lutte contre les pollutions doivent être coordonnés pour plus d'efficacité, tout comme il faut renforcer les moyens humains et matériels du CEDRE.

Il est facile de s'abriter derrière cette affirmation que le milieu marin dispose d'un fort potentiel de régénération naturelle. Les réserves énoncées pour remettre en état les milieux naturels atteints et pour réhabiliter les écosystèmes montrent combien il est difficile de faire admettre aux pollueurs que l'environnement a un coût, celui de la restauration de la ressource naturelle endommagée ou détruite.

On doit déplorer au cours de nos travaux, mais aussi dans le rapport, la part insignifiante faite aux associations, celles qui ont vocation à protéger l'environnement, à s'occuper des milieux naturels remarquables, celles de protection des oiseaux, de bénévoles ou d'experts. Elles tiennent pourtant une place essentielle. Elles sont l'interface entre les autorités responsables et la population et méritent d'être intégrées aux différents dispositifs de lutte.

Nous partageons cette idée « *d'unifier les compétences en matière de préparation et de conduite de la lutte sous la direction d'une seule et même autorité politique, rendant elle-même compte au Premier ministre* ». N'est-ce pas là l'affirmation d'un indispensable ministère de la mer pour une politique durable de la mer et du littoral ?

J'émet un avis favorable sur ce rapport dont la richesse et la rigueur sont appréciables. Nombre de recommandations méritent d'être retenues pour devenir réglementations au niveau international ou à défaut être reprises par la Commission européenne, sans exclure la possibilité pour la France d'agir d'ores et déjà au sein de son propre espace maritime.

**CONTRIBUTION DE M. GEORGES SARRE,
COMMISSAIRE APPARTENANT AU GROUPE RCV**

Je ne peux approuver le contenu du rapport au motif que certaines dispositions qui devraient être recommandées sont absentes, même si les efforts effectués pour proposer certaines mesures vont dans le bon sens.

Ainsi, la commission, par choix idéologique, renvoie la question de la sécurité maritime devant l'OMI à Londres, qui publie de nombreuses conventions demeurant sans effet réel, faute d'adhésions et de sanctions.

Bruxelles fait preuve dans ce domaine d'une grande hypocrisie qu'il ne faut pas passer sous silence.

De surcroît, je suis convaincu que seule la mise en cause de la responsabilité des chargeurs pétroliers ou de matières dangereuses est susceptible d'éviter le maintien en service de navires dangereux et leurs naufrages.

Il faut donc inviter le gouvernement à déposer un projet de loi sur la base de l'article 176 du Traité, conformément aux indications formulées au paragraphe 44 note 13 du Livre Blanc du 9 février de la Commission européenne sur la responsabilité environnementale.

N° 2535.- Rapport de M. Jean-Yves Le Drian au nom de la commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants (tome I : rapport).