

EVOLUTION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE

CONCERNANT LA SECURITE MARITIME

Solange Contour

Exposé présenté en mars 2001 devant le groupe « Europe » de l'Association Henri Rochefort.

On trouvera ci-après :

- le plan de cet exposé
- le texte ayant servi de base à l'exposé.

PLAN

Le naufrage de l'Erika et ses conséquences

- Circonstances du naufrage
- Anomalies apparues à l'occasion du naufrage
- Conséquences matérielles de la catastrophe
- Conséquences économiques
- Conséquences écologiques
- Conséquences financières

Etat de la réglementation maritime à la veille du naufrage

- Flotte à laquelle s'applique cette législation
- Réglementation internationale (MARPOL – FIPOL)
- Réglementation européenne
- Réglementation américaine

Négociations portant sur de nouvelles règles de sécurité – Paquet Erika I

- Initiatives de la Commission
- Mémoires français
- Propositions de la Commission
- Réunion des Ministres des Transports – 28 mars 2000
- Réunion des Ministres des Transports à Biarritz – 2 octobre 2000
- Réunion des Ministres des Transports à Nice – 21 décembre 2000
- Suites prévisibles

Négociations portant sur de nouvelles règles de sécurité – Paquet Erika II

- Propositions de la Commission
- Suites susceptibles de leur être données

TEXTE AYANT SERVI DE BASE A L'EXPOSE

La sécurité maritime est un problème crucial pour la France, compte tenu de la longueur de ses côtes, tant au nord qu'à l'ouest et au sud.

Une zone entre autres est particulièrement sensible, le rail d'Ouessant au large de la Bretagne, puisque l'on estime que 25 % du commerce maritime mondial passe par la Manche et la mer du Nord et 70 % du pétrole importé dans l'Union Européenne. A cet endroit, il y a en quelque sorte embouteillage de navires, ce qui a amené à créer sur le rail une voie montante et une voie descendante. Si l'on ajoute à cela que les côtes bretonnes sont périlleuses puisque rocheuses et avec des brouillards fréquents, on peut s'étonner que les naufrages ne soient pas plus fréquents. On peut sans doute mettre ceci au crédit des services de surveillance qui veillent nuit et jour sur ce secteur.

Le naufrage de l'Amoco Cadiz, en 1978 avait déjà alarmé les populations riveraines qui avaient pu mesurer la difficulté de se débarrasser du pétrole sur les plages... et la difficulté de se faire indemniser par la suite. Le récent naufrage de l'Erika a fait prendre conscience davantage encore de l'extrême fragilité de notre environnement côtier et des lacunes du droit maritime.

Le naufrage plus récent de l'Ievoli Sun n'a pu que conforter cette inquiétude même si les conséquences sont pour l'instant beaucoup moindres : les produits chimiques contenus dans les cales y sont encore, grâce sans doute au fait qu'il s'agissait d'un navire à double coque. Mais il va falloir pomper tout cela, ce qui n'ira sans doute pas sans difficulté.

Par chance - si l'on peut dire - le naufrage de l'Erika s'est produit en décembre 1999, c'est-à-dire environ six mois avant que la France ne prenne la présidence de l'Union Européenne (période juillet à décembre 2000). Cela a permis à notre pays d'intervenir vigoureusement pour que des mesures soient prises, au niveau de l'Union Européenne, afin de renforcer les règles de sécurité maritime.

En effet, s'il s'agit d'un problème qui inquiète particulièrement la France, sa solution ne peut être trouvée que dans un cadre international puisque la presque totalité des bateaux qui longent nos côtes naviguent sous toutes sortes de pavillons étrangers et transportent des marchandises en provenance et à destination de tous les pays du monde.

Sous présidence française, un certain nombre de mesures ont pu être prises au sein de la Communauté. On peut donc dire qu'en matière de sécurité maritime le long des côtes européennes, il devrait y avoir un avant Erika et un après Erika.

I - LE NAUFRAGE DE L'ERIKA ET SES CONSEQUENCES

Circonstances du naufrage

Ces circonstances sont bien connues. Je me contenterai de rappeler que, le 12 décembre 1999, l'Erika, pétrolier à coque unique, de 25 ans d'âge, battant pavillon maltais et affrété par Total-Fina, s'est cassé en deux à 40 milles au sud de la pointe de Bretagne.

Des quantités importantes de produits pétroliers lourds se sont échappées des cales du navire. Environ 400 km de côtes ont été polluées par la marée noire. Il s'est avéré d'ailleurs que le produit transporté était non pas du pétrole mais un résidu de raffinerie destiné à être brûlé pour produire de l'électricité en ... , donc un produit particulièrement polluant, difficile à

ramasser et que l'on a accusé d'affecter la santé des bénévoles qui le récupéraient sur les plages.

Il ne s'agit pas du premier accident de ce type survenant au large des côtes de l'Union Européenne. Rappelez-vous le Torrey-Canyon, en 1967, au large des côtes anglaises, l'Uquiola en 1976 au large des côtes espagnoles, l'Amoco-Cadiz en 1978 au large des côtes bretonnes, le Betelgeuse en 1979 au large des côtes d'Irlande, le Haven en 1991 au large des côtes italiennes près de Gênes, l' Aegean Sea en 1992 au large de la Corogne en Espagne, le Braer en 1993 au large des îles Shetland, le Sea Empress en 1996 qui a souillé les côtes du sud du pays de Galles.

Après la catastrophe de l'Amoco Cadiz, en 1978, le Conseil Européen avait demandé à la Commission de faire des propositions pour éviter le retour de tels incidents.

Un programme ambitieux avait alors été élaboré qui, en définitive s'est traduit par l'adoption de simples déclarations ou résolutions encourageant les Etats Membres à ratifier les convention de l'O.M.I. (Organisation Internationale Maritime) et de l'O.I.T (Organisation Internationale du Travail). Il est apparu en effet que les Etats membres avaient tendance à éviter des mesures contraignantes sur le plan communautaire et cela leur était facilité par le fait qu'à l'époque la règle de l'unanimité s'imposait pour toute décision.

Anomalies apparues à l'occasion du naufrage

L'Erika constitue une sorte de cas d'école de tout ce qui ne va pas dans le transport maritime. Ce bateau à simple coque avait été construit au Japon. Il naviguait sous pavillon maltais après avoir changé plusieurs fois de pavillon. Son capitaine était indien et son équipage ... Il transportait des produits appartenant à la Cie Total, chargés à Dunkerque et pour être acheminés vers Livourne en Italie, la destination finale de la marchandise étant la Yougoslavie (la Cie Total avait affrété ce bateau par quatre fois précédemment). Son armateur était une compagnie italienne. Il venait de faire l'objet d'importantes réparations au Monténégro et d'après le rapport d'experts, les tôles utilisées à cette occasion n'étaient pas conformes. Sa navigabilité avait été certifiée par la RINA, société de classification italienne (qu'on peut imaginer laxiste voire soumise à la mafia), après avoir été suivi de 1993 à 1998 par le bureau français Véritas) . Quant à son propriétaire, qu'on a eu beaucoup de mal à retrouver, il semble qu'il s'agisse d'un boucher résidant à Genève et qui s'est révélé insolvable.

Conséquences matérielles de la catastrophe

Des produits pétroliers restaient stockés dans les cales de l'Erika. On est parvenu, au prix ce beaucoup d'efforts, à les pomper. Le pompage principal est intervenu en juillet 2000, la finition ayant duré jusqu'à fin août. Au total, l'ensemble des opérations a duré près de neuf mois et a mobilisé d'importants moyens techniques. 11.245 tonnes de produits ont été pompées, ce qui veut dire que quelques 20.000 tonnes se sont répandues dans la mer puisque la cargaison de l'Erika était de 30.000 tonnes.

Ce qu'il a été possible de pomper a été dirigé sur la raffinerie de Normandie à Gonfreville, pour y être traité. Par ailleurs, 200.000 tonnes de déchets pollués ont été récupérées sur le littoral et amenées dans 33 sites de stockage intermédiaire avant d'être envoyés à la raffinerie de Donges pour y être traités (de 20.000 tonnes de pétrole répandu, on est passé à 200.000

tonnes de déchets puisque, sur les plages et sur les rochers, en même temps que le pétrole, on a ramassé du sable, des algues, des cailloux, etc.

Le nettoyage du littoral souillé a démarré en décembre 1999 et se poursuit encore, plus d'un an après, car les fortes marées continuent à ramener sur les plages du fioul qui flotte entre deux eaux. A cela il faut ajouter le fait que certains bateaux vandales profitent des circonstances pour effectuer, délibérément et impunément, des rejets en mer, les fameux « dégazages » qui consistent à nettoyer ses cuves avec de l'eau de mer pendant que le navire suit sa route, au lieu de le faire au port dans des installations spécialisées.

Conséquences économiques

Les communes du littoral ont engagé des frais importants pour nettoyer leur rivage, même si le concours des bénévoles a été particulièrement spectaculaire.

L'armée a mis à disposition de gros moyens pour traiter les endroits les plus difficiles d'accès. De même, la mise en route du plan Polmar a eu un coût non négligeable.

Les filières des produits de la mer ont subi de graves préjudices. Vingt trois sites conchylicoles ont été fermés pour des durées de plusieurs mois. Les producteurs de sel ont enregistré aussi des pertes, soit qu'ils aient purement et simplement renoncé à la récolte soit qu'il l'aient retardée avec par conséquent des résultats bien moindres.

D'une façon générale, un dommage important résulte de la détérioration de l'image des produits de la mer, dommage subi par toutes les régions, même celles qui n'ont pas été touchées par la marée noire.

Le tourisme a connu les mêmes effets négatifs. Une estimation provisoire a conduit à chiffrer entre 15 et 30 % la perte de recettes des différentes structures d'accueil pour juillet et août.

Conséquences écologiques

Les dégâts écologiques de la marée noire ont été médiatisés à travers des images d'oiseaux mazoutés ; on les a estimés à plus de 60.000 et bien peu d'entre eux ont survécu malgré les soins qui leur ont été prodigués.

Moins spectaculaires mais sans doute plus graves sont les conséquences sur les écosystèmes ; par exemple, en décapant les rochers de leur gangue gluante, on a arraché les plantes et les animalicules diverses qui habillaient ces rochers et il faudra du temps pour revenir à l'état antérieur.

Par ailleurs, il existe un risque de pollution secondaire au niveau du stockage intermédiaire des déchets ramassés sur les plages, les aires de stockage ayant été installés dans l'urgence et risquant de fuir et par conséquent de polluer la nappe phréatique.

Conséquences financières

Assurances

Une première constatation s'impose. Par une étrange perversion, les professionnels du commerce maritime se sont exonérés du risque de pollution. Avec la complicité des armateurs, des chargeurs pétroliers et des pouvoirs publics, les mutuelles d'assurance spécialisées en matière maritime sont parvenues à limiter leur garantie à des montants beaucoup trop faibles pour couvrir les risques que les cargaisons pétrolières font peser sur l'environnement. C'est ainsi que l'assureur de l'Erika va déboursier seulement, et en toute légalité, moins de 100 millions de francs pour un dommage de plusieurs milliards de francs (une évaluation récente réalisée par un cabinet d'expertise privée l'estime à 6 milliards de francs, tous dommages confondus).

Niveau d'indemnisation

Il existe certes un fonds général d'indemnisation auquel cotisent les pétroliers ; il s'agit du FIPOL (Fonds International d'Indemnisation pour les Dommages dus à la Pollution par les hydrocarbures). Mais, là aussi, les crédits disponibles ne sont pas suffisants pour couvrir la totalité des dommages et ceux-ci ne seront indemnisés qu'à 50 % tandis que les atteintes à l'environnement ne seront pas prises en compte. Par ailleurs, c'est le FIPOL qui décide ce qu'il doit indemniser ou non, sans possibilité de recours. D'une façon générale, comme pour tout litige d'assurance, ses experts traînent les pieds et les victimes de la marée noire se plaignent amèrement des délais d'indemnisation.

Jospin s'est engagé à ce que l'Etat français – c'est-à-dire nous – comble la différence.

II - ETAT DE LA REGLEMENTATION MARITIME A LA VEILLE DU NAUFRAGE

Flotte à laquelle s'applique cette législation

A l'heure actuelle, les sociétés pétrolières ne contrôlent qu'un quart de la flotte mondiale de pétroliers, les trois quarts restant étant possédés par des propriétaires indépendants. A noter qu'il s'agit d'un phénomène évolutif puisque, de 1974 à 1999, soit en 25 ans, la part de la flotte contrôlée par les pétroliers est tombée de 50 à 25 %.

En outre, on assiste à une certaine atomisation de propriétaires de navires du fait qu'ils répartissent leur flotte entre des sociétés à navire unique, souvent sous la forme de sociétés écran enregistrées dans les paradis fiscaux, ceci en vue de réduire leurs risques financiers. Il est dès lors difficile, comme dans le cas de l'Erika, d'identifier les véritables décideurs responsables de la sécurité et de l'exploitation des navires.

Par ailleurs, le marché des affrètements est devenu volatile, car de nouveaux négociants en produits pétroliers apparaissent régulièrement tandis que d'autres disparaissent ou fusionnent. Ceci se traduit par l'abandon des contrats à long terme entre affréteurs et transporteurs au profit d'affrètements à court terme – que l'on appelle « marché spot ». Là aussi, il s'agit d'une évolution rapide puisque, entre 1974 et 1999, la part des contrats à long terme est tombée de 40 à 25 % tandis que la part des marchés spot est passée de 10 à 50 %.

Or le marché spot est soumis à une très vive concurrence sur les prix due au fait que c'est souvent le tonnage disponible le moins cher, offert par les plus vieux navires, qui dicte le prix. Une telle tendance comporte, à l'évidence, un risque pour la sécurité.

(commenter le tableau)

Réglementation internationale (MARPOL et FIPOL)

Il existe, en matière de sécurité maritime, une législation internationale élaborée par une filiale de l'ONU, l'OMI (Organisation Maritime Internationale)

Cette législation est assez peu contraignante car, comme à l'ONU, chaque pays, quelles que soient ses dimensions ou sa puissance économique, dispose d'une voix. Les pays qui abritent des pavillons de complaisance ont donc, jusqu'à présent, fait la pluie et le beau temps à l'OMI.

Quoiqu'il en soit, la réglementation internationale édictée par l'OMI a été plusieurs fois réformée, suite à des marées noires.

MARPOL

En 1973, a été adoptée une convention internationale connue sous le nom de MARPOL (Convention Internationale pour la Prévention de la Pollution par les Navires). Cette convention a été modifiée en 1978. Elle couvre toutes les pollutions provoquées par les navires qu'il s'agisse non seulement de pétrole mais aussi de produits chimiques, d'eaux usées, d'ordures et autres substances nocives.

Plus récemment, en 1989, à la suite de l'accident de l'Exxon Valdez, des clauses supplémentaires ont été ajoutées à la convention MARPOL. En particulier, il a été prévu d'éliminer progressivement les navires à simple coque ; en conséquence, depuis 1996, les pétroliers qui sont construits doivent être obligatoirement à double coque ou d'une conception équivalente. La double coque protège les citernes de cargaison contre l'avarie, ce qui réduit le risque de pollution.

Dans le même souci d'une sécurité accrue, la convention MARPOL prévoit, depuis 1993, un contrôle renforcé de l'état des pétroliers vieillissants ; il s'agit du programme d'inspection ESP (Enhanced Survey Program) qui concerne les transporteurs de pétrole brut de plus de 20.000 tonnes et les transporteurs d'autres produits de plus de 30.000 tonnes

FIPOL

D'une part, deux conventions concernent plus précisément la réparation des dommages.

En 1969, à la suite de la catastrophe du Torrey Canyon, l'OMI a adopté une convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures : CLC (Civil Liability Convention). Celle-ci est entrée en vigueur en 1975. Imputant la responsabilité au propriétaire du navire, elle oblige ce dernier à souscrire une assurance ou une garantie financière d'un montant équivalent.

Le plafond des indemnités fixées par la CLC ayant été jugé trop bas, on a créé, en 1971, le FIPOL (Fonds International d'Indemnisation pour les Dommages dus à la Pollution par les Hydrocarbures).

Ce fonds est financé par les contributions des compagnies pétrolières des états signataires (43 pays en 2000 qui deviendront 53 en 2001). Le fonds assure une indemnisation complémentaire à celle du propriétaire du navire ou même peut se substituer à lui. L'indemnisation par ce fonds est plafonné. En 1992, une nouvelle convention a porté ce plafond à 1,2 milliards de francs.

Domaine social

Enfin, dans le domaine social, l'OMI a adopté en 1978 la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer et la délivrance des brevets. Une nouvelle convention est entrée en vigueur en 1997.

Par ailleurs, il y a concertation avec l'OIT (Organisation Internationale du Travail), dépendant également de l'ONU, concernant une série de normes qui portent sur les conditions de travail et de vie à bord des navires.

Réglementation très imparfaitement appliquée

L'OMI n'a ni la qualité ni les moyens de faire appliquer les conventions et de sanctionner les contrevenants ; cet organisme doit s'en remettre d'une part aux Etats et d'autre part aux sociétés de classification qui inspectent l'état des navires. C'est comme la guerre au Koweït ou au Kosovo : l'ONU ne dispose d'aucun moyens humains ou matériels si ce n'est ceux mis à sa disposition par les différents Etats.

Théoriquement, l'Etat du pavillon, c'est-à-dire l'Etat dans lequel est immatriculé le navire, doit veiller à ce que ce navire respecte les normes internationales. Or, de diverses manières, les Etats ont renoncé à exercer cette responsabilité.

Il y a tout d'abord les pavillons dits « de complaisance », un Etat autorisant, pour des raisons fiscales ou sociales, des non résidents à être propriétaire de ses navires ou de les contrôler.

Une variante du pavillon de complaisance est connue sous le terme de « libre immatriculation ». C'est ainsi que 35,4 % de la flotte des pétroliers (en tonnage) appartiennent à des sociétés européennes alors que seulement 15 % de cette flotte est immatriculée sous pavillons d'Etats européens.

Très souvent, les Etats ont délégué leurs fonctions régaliennes à des sociétés privées, sociétés de classification ou sociétés de registre maritime.

Parfois aussi les Etats européens, pour lutter contre la déréglementation mondiale, ont créé des seconds registres ou « pavillons bis », bénéficiant d'une fiscalité et d'une législation sociale réduites. C'est ainsi que naviguent sous un pavillon bis les bateaux français qui pêchent au large des îles Kerguelen.

Par ailleurs, il faut parler des sociétés de classification. Celles-ci jouent un rôle important puisqu'elles inspectent la structure des navires et évaluent leur état par rapport à des normes techniques avant de délivrer un certificat permettant au navire de prendre la mer.

Or la qualité des prestations de ces sociétés de classification est de plus en plus souvent contestée. Certaines opèrent sans disposer des compétences et de l'expérience suffisantes (on en trouve en Pologne, aux Indes, etc.) D'autres sont soumises parfois à des conflits d'intérêt puisqu'elles peuvent, pour un même bateau, agir à la fois par délégation d'un Etat et en tant que mandataire de l'armateur. En outre, la concurrence acharnée que se livrent, à l'échelon mondial, les différentes sociétés de classification peut faire en sorte que, en vue de conserver le client, elles soient moins regardantes concernant les règles de sécurité.

Enfin, concernant les contrôles qui doivent être effectués par les Etats lorsque les navires entrent dans un port de cet Etat, le naufrage de l'Erika a permis de constater que, là aussi, tout n'était pas parfait. Théoriquement, 25 % des navires entrant dans les ports doivent être contrôlés mais la moyenne européenne pour ces contrôles est de 18 %, la France se situant à seulement 13 %. L'insuffisance de notre pays est due en particulier à l'insuffisance des effectifs d'inspecteurs : 54 en France contre 250 en Grande-Bretagne et 200 en Espagne.

Il est vrai que le contrôle au port se heurte à certaines limites qui peuvent en diminuer l'efficacité : il n'y a pas de synergie entre les inspecteurs du port et les sociétés de classification, chacun travaillant de son côté. Par ailleurs, on dispose d'un temps réduit pour l'inspection, compte tenu des contraintes financières du transport maritime. Enfin l'investigation est forcément incomplète au niveau de la structure des navires puisque celle-ci n'est pas forcément accessible.

Réglementation européenne.

La législation internationale concernant la sécurité maritime a été transférée dans le droit européen sous la forme d'un certain nombre de directives qui, elles, sont susceptibles d'être appliquées car les différents Etats membres de l'Union Européenne ont des moyens de coercition (ce qui ne veut pas dire qu'elles sont effectivement ou parfaitement appliquées).

En effet, l'expérience a prouvé que les Etats européens n'étaient pas tous disposés à se montrer sévères. La France, malgré les risques encourus, fait d'ailleurs partie des coupables, comme je vous le disais à la seconde, puisque qu'elle n'effectue pas dans ses ports tous les contrôles requis. D'ailleurs l'Erika n'a pas été contrôlé avant de quitter Dunkerque.

Quoiqu'il en soit, il existe en droit européen des textes concernant la sécurité maritime. Nous en verrons le contenu en examinant les propositions de modification qui ont été proposées par le Commission. Il s'agit essentiellement :

- De la directive 95/21/CE concernant le contrôle des navires par l'Etat du port où ils abordent
- De la directive 94/57/CE concernant l'agrément communautaire des sociétés de classification.

Réglementation américaine

A la suite de l'échouement du pétrolier Exxon-Valdez en 1989 au large des côtes de l'Alaska, les Etats-Unis ont pris, par le vote de l'Oil Pollution Act, la décisions d'imposer l'obligation aux nouveaux pétroliers d'être équipés d'une double coque, celle-ci étant destinée à protéger les citernes de cargaison contre l'avarie et à réduire le risque de pollution.

Les pétroliers à simple coque se voient interdire les eaux américaines selon un calendrier dont je vous épargne les modalités. Disons simplement que les dates butoir, fonction des caractéristiques des navires, sont 2005, 2010 et 2015.

En raison des échéances différentes prévues respectivement par l'Oil Pollution Act et le MARPOL, les pétroliers à simple coque qui ne seront plus autorisés dans les eaux américaines, à partir de 2005, risquent de venir naviguer dans les eaux européennes. Il est donc nécessaire de coordonner les calendriers.

III - NEGOCIATIONS PORTANT SUR DE NOUVELLES REGLES DE SECURITE

PAQUET ERIKA I

Initiatives de la Commission

Il y a eu en Europe, en fin d'année 1999, deux catastrophes différentes : la marée noire en France et des tempêtes en France, Allemagne et Autriche. Le 11 janvier 2000, la Commission a établi une note sur ces deux sujets indiquant notamment prévoir, dans les prochains mois, d'adopter une « communication sur la sécurité des navires et la lutte contre les pavillons de complaisance ».

Cette note constate que « Depuis la catastrophe du Torrey Canyon, en 1967, la réaction des Européens a fortement évolué : alors qu'ils acceptaient – avec regret – que le pollution soit le prix à payer pour le développement économique, ils se montrent désormais intransigeants et indignés. »

La Commission a mentionné également ses pistes de réflexion :

- amélioration de la législation existante
- question de la responsabilité des divers acteurs maritimes
- 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.

La Commission a demandé aux Etats membres de lui faire des propositions.

Mémoires français

Le gouvernement français a alors rédigé trois mémoires adressés respectivement à l'OMI au FIPOL et à la Commission Européenne. Je vais résumer chacun de ces textes.

Mémoire à l'OMI (Organisation Maritime Internationale)

Par ce document, la France a informé cette instance internationale de ses intentions de demander un renforcement des règles de sécurité maritime dans l'Union Européenne.

Mémoire au FIPOL (Fonds International d'Indemnisation pour les Dommages dus à la Pollution par les Hydrocarbures)

Dans ce texte, la France a proposé de mieux indemniser les victimes par un relèvement du plafond de responsabilité et de le porter à 1 milliards d'euros (actuellement 200 millions). Elle a demandé également que l'indemnisation soit élargie aux dommages à l'environnement, qui ne sont pas pris en compte actuellement.

Elle a par ailleurs exprimé le souhait de mieux responsabiliser les armateurs en modifiant le calcul des plafonds d'indemnisation et pour cela de prendre en compte l'état du navire sur l'ampleur des dommages, étant entendu qu'un navire petit mais fragile pourra provoquer en cas d'accident autant ou plus de dégâts qu'une unité plus importante mais plus solide. Les calculs devraient donc prendre en compte non seulement, comme actuellement, le tonnage des navires mais aussi leur conception et leur solidité.

De même, la France a demandé que les chargeurs soient mieux responsabilisés et pour cela de modifier leur mode de contribution au FIPOL. Les chargeurs utilisant des navires sous-qualifiés verraient augmenter le niveau de leur contribution alors qu'actuellement seul compte le tonnage transporté. De même, ils devraient, au même titre que les armateurs, être responsables en cas de naufrage, dans le cadre d'un plafond déterminé en fonction de la catégorie de navire et il leur serait faite obligation de souscrire une assurance comme il en est fait obligation aux propriétaires de navires..

Mémorandum à la Commission Européenne

Le 20 janvier, la France a indiqué qu'elle allait présenter des propositions concernant les différents points évoqués dans la note de la Commission. Ces propositions ont été par la suite formulées dans un mémorandum.

Cette note et ses annexes sont longues et complexes ; je me contenterai d'en souligner les points saillants.

La France propose de mettre en place un dispositif communautaire de surveillance maritime par une obligation de signalement des navires polluants ou dangereux à l'entrée des eaux territoriales des Etats membres.

Elle demande de définir un contrôle a priori dans les ports de l'Union pour tous navires transportant des matières dangereuses ou polluantes, ce qui doit permettre d'établir un dossier de sécurité au départ du port de chargement.

Elle souhaite que les contrôles au port d'escale ou de destination soient renforcés et qu'il soit mis en œuvre un système de contrôle des organismes chargés de la sécurité maritime (c'est-à-dire les sociétés de classification).

Elle propose de 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.

Travaux parlementaires

Indiquons incidemment, que les instances parlementaires françaises ont eu à donner leur avis sur les propositions de directives émanant de Bruxelles. Il y a eu des rapports présentés à la

Chambre des Députés, au Sénat et au Conseil Economique. Je n'insiste pas car, ici, nous nous intéressons essentiellement aux questions européennes.

Propositions de la Commission

Forte de ces propositions et de celles des autres pays membres de l'Union, la Commission a élaboré un plan de réforme en deux volets. Pour plus de simplicité, nous parlerons, pour désigner ces deux paquets de mesure – comme d'ailleurs dans les documents communautaires – d'Erika I et d'Erika II. Erika I concerne des mesures à court terme et Erika II des mesures à long terme.

On peut dire que le naufrage du pétrolier Erika a été le catalyseur dans la mise en place d'une politique européenne de sécurité maritime. Trois mois seulement après cet accident, le 21 mars 2000, la Commission adoptait une « communication sur la sécurité maritime assortie d'un certain nombre de proposition concrètes.

Les propositions de la Commission portant sur des mesures à court termes – soit Erika I – comportent trois parties :

1) La Commission a proposé une modification substantielle de la directive existante - et que j'ai évoquée il y a quelques instants - sur le contrôle des navires dans les ports, laquelle paraît insuffisante à l'heure actuelle.

Les éléments essentiels de cette proposition concernent

a) Le bannissement des eaux européennes des navires identifiés comme étant les plus dangereux.

Il s'agit des navires âgés de plus de 15 ans, qui ont été immobilisés plus de deux fois et battent pavillon d'un Etat figurant sur « la liste noire » des immobilisations (les conditions d'établissement de cette liste noire ont été déterminées par un texte émanant de l'OMI et qui est connu sous le nom de Mémoire de Paris).

La Commission publiera tous les six mois la liste des navires ayant fait l'objet d'une mesure d'interdiction.

b) L'obligation d'inspecter des navires présentant un risque élevé pour la sécurité maritime et l'environnement maritime.

La directive en vigueur n'impose actuellement aucune obligation d'inspecter un navire si bien que, quel que soit le danger potentiel présenté par un navire, la décision de l'inspecter repose sur une sélection effectuée par l'Etat responsable du port. A noter toutefois qu'en 1998 a été introduit ce que l'on appelle un coefficient de ciblage. Ce coefficient est fondé sur plusieurs critères tels que l'âge, le pavillon ou les immobilisations antérieure. Il permet d'attribuer un certain nombre de points aux navires de telle sorte que ceux qui ont le plus grands nombre de points soient inspectés en priorité.

La Commission a proposé d'instaurer une obligation d'inspection, lors de chaque escale dans un port européen, pour tout navire ayant un coefficient de ciblage supérieur à 50 points – ce qui correspond à des navires présentant un risque élevé.

La Commission a proposé par ailleurs d'imposer une obligation d'inspection annuelle renforcée pour certaines catégories de navires : les navires citernes pour gaz et produits chimiques de plus de dix ans ; les vraquiers de plus de douze ans ; les pétroliers à coque simple de plus de quinze ans ; certains navires à passagers de plus de quinze ans.

Afin de faciliter l'inspection d'un navire pétrolier, l'armateur ou le capitaine seront tenus de notifier directement à l'inspecteur, 48 h avant l'arrivée au port, un certain nombre de renseignements techniques.

La Commission propose de rendre obligatoire l'indication, sur le rapport d'inspection, des parties du navires qui ont été inspectées. Il est également prévu de rendre obligatoire la communication du rapport d'inspection d'une part à l'Etat sous le pavillon duquel le bâtiment navigue et d'autre part à la société de classification concernée.

Il est prévu également que, lors de l'inspection d'un navire pétrolier transportant plus de 2.000 tonnes d'hydrocarbures en vrac, l'inspecteur vérifie que le propriétaire a souscrit une assurance ou une autre garantie financière pour couvrir sa responsabilité pour les dommages causés en cas de pollution.

Beaucoup d'autres mesures sont prévues. Je n'insiste pas car elles sont d'une grande technicité.

2) La Commission a proposé l'assujettissement des sociétés de classification à des règles plus sévères.

Les modifications apportées à la directives européennes portent sur plusieurs points :

a) La révision du régime d'agrément communautaire des sociétés de classification.

La révision proposée vise à harmoniser le régime d'agrément, au travers d'une procédure centralisée. L'octroi et le retrait d'agrément devraient être décidés par un comité composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission.

De même, la Commission devrait se voir conférer la possibilité – réservée jusqu'à présent aux Etats – de décider la suspension de l'agrément pour une durée d'un an.

L'agrément ou le retrait d'agrément dépendront des performances des sociétés de classification, performances évaluées selon des procédures abominablement compliquées et dont je vous fais grâce.

b) La responsabilité financière des sociétés de classification

Cette responsabilité serait désormais harmonisée sur la base des principes suivants :

- elle serait illimitée en cas d'omissions volontaires ou de négligence grave ;
- elle serait limitée à 5 millions ou à 2,5 millions d'euros selon la nature du dommage ou la gravité de la faute commise par la société de classification ;

c) Le renforcement des exigences à respecter par les organismes agréés.

Là aussi il s'agit de mesures particulièrement techniques et je ne vais pas entrer dans le détail. Disons qu'il s'agit d'obliger les différentes sociétés de classification à harmoniser et à perfectionner leurs méthodes de contrôle et à en divulguer le résultat.

3) La Commission a proposé l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque, c'est-à-dire d'aller au-delà des règles fixées dans le cadre du MARPOL concernant la limite d'âge des navires et les échéances prévues pour leur retrait.

Là aussi, il s'agit d'une série de mesures très techniques qu'il m'est impossible de détailler. En gros, même si les textes diffèrent, il s'agit de s'aligner sur la législation américaine.

Par ailleurs, des mesures d'accompagnement sont prévues. En particulier, il est envisagé des avantages financiers pour les pétroliers les plus respectueux de l'environnement, ceci par une diminution des redevances portuaires.

4) Au Parlement européen ainsi qu'au Parlement français, certains ont déclaré que les mesures proposées par la Commission ne permettraient pas à l'Europe de combler son retard par rapport aux Etats-Unis. En particulier, il n'existe pas, dans l'Union Européenne, une administration équivalente à celle des Coast Guards qui dépend du Président des Etats-Unis, est compétente sur toutes les côtes américaines et dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Or la Commission a jugé prématurée la création d'un tel corps en Europe.

Réunion des Ministres des Transports – 28 mars 2000

Les propositions de la Commission ont été examinées et je vais résumer les positions prises par les différents Etats, allant toutes plus ou moins vers un maintien du statu quo. Si j'entre ainsi dans le détail, c'est essentiellement pour vous faire toucher du doigt la façon dont se déroulent les discussions dans le cadre du Conseil des Ministres.

Concernant la nécessité de prendre des mesures nouvelles, les Pays-Bas et la Grèce ont souhaité que les causes du naufrage de l'Erika soient définitivement établies avant de prendre ces nouvelles mesures (la France a fait observer que ces causes étaient parfaitement connues). L'Allemagne et l'Espagne ont souligné qu'il fallait d'abord mettre en œuvre les dispositifs existants.

Concernant l'élimination des navires à simple coque, plusieurs délégations ont émis des réserves à l'égard de mesures purement européennes. Elles ont estimé que les discussions devaient se dérouler dans le cadre de l'OMI. Il s'agit du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Suède, du Danemark, de l'Irlande, de la Grèce et de la Finlande. La Belgique, le Luxembourg et la France ont pris la position contraire.

Toujours concernant l'élimination des navires à simple coque, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Belgique se sont interrogés sur l'incidence d'une telle mesure sur le coût de l'approvisionnement en énergie de l'Europe. La Grèce s'y est opposée.

Concernant le contrôle des sociétés de classification, toutes les délégations se sont exprimées en faveur d'un renforcement de ce contrôle mais avec des nuances. Certaines ont souligné que la responsabilité principale incombait à l'Etat sous le pavillon duquel se trouve le navire.

L'Allemagne a souligné que le renforcement des contrôles serait inopérant s'il n'était pas assorti de sanctions dissuasives.

Par ailleurs, les délégations allemande, danoise et espagnole ont souligné l'importance du facteur humain et la nécessité d'améliorer la formation et la professionnalisation des équipages.

Concernant la réforme du FIPOL, la Finlande a indiqué qu'elle considérait que le dispositif actuel fonctionnait convenablement et qu'il fallait se limiter à une augmentation des plafonds d'indemnisation. L'Irlande a indiqué qu'elle souhaitait une coordination des positions communautaires. L'Italie a souligné que le relèvement des plafonds d'indemnisation ne résolvait pas tout et qu'il fallait surtout encourager l'utilisation de navires présentant moins de risques.

Madame Loyola de Palacio, Commissaire européen chargée des transports, s'est félicitée du bilan globalement positif de la discussion (ce doit être une personne particulièrement optimiste ou qui pratique la méthode Coué ; au demeurant, à terme, elle a eu raison). Elle a insisté sur la nécessité de prendre des mesures au niveau communautaire en soulignant que l'OMI ne pouvait prendre des mesures aussi rapidement que la Communauté. Elle a souligné qu'elle ne pouvait accepter que l'Europe se transforme en poubelle après l'entrée en vigueur des mesures américaines, en accueillant les navires dont ne voulaient plus les Etats-Unis.

Quant à la présidence portugaise, elle a conclu les discussions en chargeant le COREPER d'examiner les propositions de la Commission afin de permettre des progrès lors du prochain Conseil des Transports. Je vous rappelle que le COREPER est la réunion des ambassadeurs des différents Etats membres auprès de la Commission.

Réunion des Ministres des Transports à Biarritz – 2 octobre 2000

Les discussions lors de cette réunion ont été difficiles, beaucoup de pays européens ne voulant pas que l'Union Européenne prenne une décision régionale avant que l'OMI ne se prononce. En fait, au sein du Conseil, les pays qui disposent d'une flotte importante ont tendance à traîner les pieds ; il s'agit de la Grèce, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et du Danemark.

La stratégie de la France a consisté à obtenir que tous les Etats membres s'engagent à parler d'une même voix à l'OMI et pour cela leur faire prendre une position de principe en faveur de mesures analogues à celles adoptées par les Etats-Unis.

Il y a eu des négociations difficiles concernant le calendrier d'adoption des navires à double coque.

Un autre point particulièrement délicat a été le nombre de navires contrôlés chaque année dans les ports européens. La Commission avait proposé 6.000 contrôles et la présidence française, recherchant un compromis, a accepté de ramener ce chiffre à 3.000. Pour la petite histoire, cela a donné lieu à une lettre furibarde de Romano Prodi à Jacques Chirac, accusant le ministre des transports Gayssot d'affaiblir la position de la Commission. A titre indicatif, ce nombre sera, lors des négociations de décembre, remonté à 4.400.

Réunion des Ministres des Transports à Nice – 21 décembre 2000

Le Conseil des Ministres des Transports a franchi une étape essentielle dans l'adoption des trois propositions élaborées par la Commission (paquet Erika I) visant à renforcer la sécurité maritime.

- 1) Concernant les sociétés de classification (qui sont chargées de contrôler si les bateaux sont ou non en état de naviguer), le Conseil est parvenu à un accord
 - d'une part sur le renforcement des règles de responsabilité en cas de faute,
 - d'autre part sur les conditions du retrait éventuel de leur agrément.

Dans la mesure où l'accord du Conseil est proche des amendements déjà votés par le Parlement, cette directive pourrait être adoptée rapidement en codécision.

- 2) Concernant le contrôle des navires entrant dans les ports de l'Union Européenne, les ministres ont considérablement amélioré les modalités de contrôle qui avaient fait l'objet d'un accord lors du Conseil du 2 octobre
 - le compromis d'octobre prévoyait que le contrôle renforcé porterait sur 3.500 navires par an
 - le nouveau texte a porté le nombre des navires contrôlés à 4.400.

Le système mis en place est assez complexe :

- tout navire à risque sera soumis à une inspection obligatoire lors de sa première entrée dans un port de l'Union Européenne ;
- il sera de même inspecté de façon approfondie chaque année, à moins qu'il n'ait bénéficié d'une très bonne note lors de la première inspection annuelle.

A noter que cet accord envisage l'introduction progressive de boîtes noires, comme il en existe dans les avions afin de déterminer les causes et les responsabilités en cas d'accident.

Il est prévu que la directive entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2003, sauf pour les Pays-Bas qui ont obtenu une dérogation de six mois pour l'application de cette directive dans le port d'Amsterdam.

Ce texte reste à confirmer dans le cadre de la procédure de co-décision entre la Commission et le Parlement Européen.

- 3) En ce qui concerne l'élimination des pétroliers à simple coque, le Conseil des Ministres est également parvenu à un accord sur ce dossier. Il sera demandé à l'OMI d'adopter, lors de sa réunion du mois d'avril 2001, un calendrier rapide d'élimination des pétroliers à simple coque entre 2003 et 2015.

A l'issue de la réunion d'avril, le Conseil a convenu que si cette organisation parvenait à un accord, celui-ci serait intégré dans la réglementation commune.

En cas d'absence de décision à l'OMI, c'est la proposition de la Commission qui serait adoptée définitivement au plus tard en juin 2001.

Suites prévisibles

Des décisions que l'on peut qualifier de courageuses ont été prises à Nice mais aucune ne s'est encore traduite dans les faits et même pas dans la législation. Cela veut dire que des bateaux comme l'Erika peuvent encore circuler librement dans les eaux communautaires, avec les risques que cela comporte.

En effet, les décisions du Conseil des Ministres des Transports ne valent pas adoption des modifications des directives européennes concernant les contrôles des navires et l'agrément des sociétés de classification, non plus que adoption du règlement concernant les bateaux à simple coque. Il s'agit de sujets qui doivent faire l'objet de co-décisions avec le Parlement européen.

Des documents que j'ai consultés, il résulte que, les décisions du Conseil étant peu différentes des vœux émis par le Parlement, l'accord devrait assez facilement s'établir. Encore faut-il s'y atteler.

Je ne suis pas très optimiste sur les délais d'adoption compte tenu de l'expérience : en décembre, avant la réunion de Nice, il y a eu un bras de fer entre le Parlement et le gouvernement français présidant l'Union Européenne pour des problèmes de calendrier et de préséances et il n'est pas exclu que ces querelles puissent rebondir. Par ailleurs, c'est la Suède qui préside actuellement l'Union et il n'est pas certain que ce pays soit aussi impatient que la France de voir renforcer les règles de sécurité maritime à titre indicatif, la Suède, dont la marine occupe la 14^{ème} place mondiale, a 90 % de sa flotte qui navigue sous pavillons de pays tiers).

Quoiqu'il en soit, j'ai essayé de savoir où en étaient ces différentes procédures. Pour cela, dans un premier temps, j'ai interrogé le site Internet de la Commission à Bruxelles puis le bureau de la Commission qui se trouve à Paris, bd St-Germain. Ni dans un cas ni dans l'autre, je n'ai pu obtenir un calendrier.

Le bureau de la Commission à Paris m'a donné le nom et le téléphone d'une personne à Bruxelles, fonctionnaire de la Commission au service des transports, susceptible de me renseigner. Malheureusement, malgré de nombreuses tentatives, je n'ai pas réussi à le joindre : ou bien le téléphone ne répondait pas ou bien il était occupé.

Je suis donc obligée de vous demander, pour connaître la suite, de vous reporter à votre journal habituel.

IV - NEGOCIATIONS PORTANT SUR DE NOUVELLES REGLES DE SECURITE

PAQUET ERIKA II

Propositions de la Commission

Je vous ai indiqué qu'au mois de mars, la Commission avait manifesté l'intention de présenter des mesures à court terme et des mesures à long terme, soit les Paquets Erika I que nous venons d'analyser longuement et le paquet Erika II dont nous allons parler maintenant.

Il s'agit, là aussi, d'un plan en trois volets.

- 1) Au niveau d'Erika II, l'Union Européenne doit se donner les moyens de mieux surveiller et contrôler les navires qui transitent au large de ses côtes et d'intervenir plus efficacement en cas de situation critique en mer.

Pour cela, un certain nombre de mesures techniques sont envisagées. J'en énumère quelques unes.

- Obliger les navires à s'équiper de systèmes transpondeurs permettant leur identification automatique et leur suivi en continu par les autorités maritimes ;
- Simplifier et harmoniser les procédures concernant la transmission et l'exploitation des données relatives aux marchandises dangereuses ou polluantes par un recours systématique à l'échange de données par voie électronique ;
- Rendre obligatoire, pour les navires faisant escale dans un port de la Communauté, des boîtes noires (ou enregistreurs des données du voyage) analogues à celles que l'on trouve sur les avions ;
- Instituer des ports de refuge pour les navires en difficulté.

- 2) Toujours au niveau d'Erika II, il est envisagé une amélioration des régimes de responsabilité et de compensation des dommages de pollution.

Pour cela, il est envisagé de compléter, au niveau européen, le système d'indemnisation prévu par l'OMI et en particulier le FIPOL. Le plafond de ces compensations s'élève actuellement à 200 millions d'euros.

Pour cela, il serait créé un fonds, dénommé COPE, destiné à dédommager les victimes des marées noires dans les eaux européennes. Le plafond de ce fonds serait de 1 milliards d'euros.

Il serait financé par les entreprises européennes réceptionnant des hydrocarbures, c'est-à-dire toute entité important annuellement plus de 150.000 tonnes de pétrole brut ou de fuel lourd.

Le fonds COPE ne serait activé que s'il se produisait un accident dans les eaux européennes et si l'indemnisation par les fonds internationaux n'était pas suffisante.

- 3) Troisième volet d'Erika II, la création d'une Agence européenne de la sécurité maritime.

Cet organisme permettrait d'harmoniser l'action des différents Etats membres en matière d'inspection dans les ports et de contrôle technique. Il aurait également pour mission de contrôler l'application réelle et l'efficacité de dispositions réglementaires européennes.

Il est recommandé que, dans sa composition comme dans son fonctionnement, cet organisme soit calqué sur l'Agence de Sécurité Aérienne.

Parallèlement à la création de cette agence, il est envisagé, dans le cadre communautaire, de rassembler l'ensemble des informations concernant les navires dans une banque de données dénommée EQUASIS, laquelle pourra être consultée par tous ceux qui y auront un intérêt professionnel.

C'est depuis 1998 que la Commission et la France travaillent à la mise au point de cette base de données. Cette base de données devrait être gérée par la France mais divers autres pays ont

manifesté le désir d'y participer : le Japon, l'Espagne, Singapour, le Royaume-Uni, les garde-côtes américains et l'OMI.

Suites susceptibles de leur être données

Lors du Conseil des Ministres des Transports du 21 décembre 2000, les ministres ont accueilli très favorablement ce plan.

Mais pour l'instant aucune décision n'a été prise. Comme on dit dans la marine britannique « Wait and see ».