

SOMMAIRE

Pages

AVIS sur «Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika » adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 29 mars 2000	I - 1
---	--------------

Avis sur « <i>La prévention des risques et les conditions de réparation des dommages dus aux pollutions marines</i> ».....	3
---	----------

INTRODUCTION.....	5
--------------------------	----------

I - CONSTAT DES DÉFAUTS ET DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA LUTTE CONTRE LA MARÉE NOIRE	6
--	----------

A - LA PRÉVENTION DES RISQUES DE POLLUTION	6
1. L'évaluation des expériences passées et notamment l'échouement de l' <i>Amoco Cadiz</i>	6
2. La recherche et l'expertise : des institutions nombreuses, cloisonnées insuffisamment tournées vers la recherche appliquée.....	8
3. Un droit maritime volumineux, en retard sur l'évolution	11
4. Des moyens limités.....	14
5. ...dispersés entre de nombreuses administrations	15
6. L'impréparation des collectivités territoriales	16

B - L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LA MARÉE NOIRE.....	17
1. Le déclenchement de l'alerte.....	17
2. La mobilisation des moyens, les plans POLMAR terre et mer.....	17
3. La gestion de la crise sanitaire : une coordination dans l'urgence..	18
4. Les opérations de nettoyage : le règne de l'improvisation	20

C - LA RÉPARATION ÉCONOMIQUE : DES PROGRÈS... À CONSOLIDER.....	21
1. L'évaluation des dommages	21
2. L'indemnisation des dommages économiques	24

D - UNE GRANDE OUBLIÉE : LA RÉPARATION ÉCOLOGIQUE...	26
---	-----------

II - LES PROPOSITIONS.....	26
-----------------------------------	-----------

A - FONDER LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET DÉVELOPPER LA PRÉVENTION	28
1. Confirmer le principe du pollueur-payeur	28

2. Relever le plafond du FIPOL et étendre son intervention au-delà des préjudices économiques constatés	28
3. Faire adopter une Directive européenne reconnaissant la responsabilité environnementale	28
4. Mettre en place un Observatoire national scientifique permanent de la mer et du littoral	29
5. Organiser la traçabilité des produits dangereux	29
6. Préserver les filières alimentaires des produits de la mer en garantissant la santé des consommateurs	30
7. Régler les relations entre l'Etat et le pollueur	30
8. Associer les sociétés d'assurance et les mutuelles d'armateurs à la prévention des risques	31
B - MIEUX ORGANISER L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE TRAITEMENT DES POLLUTIONS ACCIDENTELLES	31
1. Renforcer le rôle du préfet maritime	31
2. Organiser une force européenne de sécurité maritime	31
3. Insérer Météo-France dans le dispositif POLMAR	32
4. Renforcer les moyens des CROSS	32
5. Privilégier l'action en mer	32
6. Mieux coordonner le plan POLMAR terre	32
7. Prévoir et organiser l'accueil, l'intervention des bénévoles, ainsi que leur suivi sanitaire	33
CONCLUSION	35
<i>Avis sur « La normalisation, la certification et le contrôle effectif des navires de commerce de transport de marchandises dangereuses »</i>	<i>37</i>
I - LA CROISSANCE DES TRAFICS ET DE LEUR DANGÉROSITÉ	39
A - ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TRANSPORT MARITIME DE MARCHANDISES	39
1. La croissance des échanges	39
2. Structure et répartition de la flotte mondiale	39
B - ÉVOLUTION DU TRANSPORT DE MATIÈRES DANGEREUSES	40
1. La flotte pétrolière	40
2. Les autres matières dangereuses	41
C - DES ZONES CRITIQUES	42
D - ÉVOLUTION DES INCIDENTS ET DES RISQUES	42
II - LE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGLEMENTATION AU XX^e SIÈCLE	43
A - LA RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE	43

1. Le rôle de l'Organisation maritime internationale (OMI)	43
2. La convention SOLAS	43
3. La convention Marpol	44
B - LES INITIATIVES RÉGIONALES	44
1. Les décisions des Etats-Unis	44
2. Le Mémorandum de Paris.....	45
3. L'action de l'Union européenne	45
C - LE DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE FRANÇAIS	46
D - LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE CERTIFICATION ET DE CLASSIFICATION	47
III - DES TEXTES AUX RÉALITÉS : DES ÉCARTS CONSIDÉRABLES LOURDS DE CONSÉQUENCE	47
A - DES CONDITIONS DE SÉCURITÉ SOUVENT INSATISFAISANTES, PARFOIS SCANDALEUSES	47
B - QUELQUES OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL	48
1. Une réglementation internationale dont l'application est exclusivement et librement à la charge des Etats	48
2. Du marché structuré à la dérégulation et à la concurrence sauvage : quelques conséquences.....	49
3. Le renforcement du rôle des Etats du port et ses limites	51
IV - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PROPOSE	52
A - LES PRINCIPES DE LA SÉCURITÉ MARITIME.....	52
1. La mer et son environnement constituent un patrimoine universel dont la préservation appelle une responsabilité internationale	53
2. Liberté de pavillon et responsabilité des Etats dans le respect des règles internationales sont indissociables	53
3. Le taux de fret, résultant du libre jeu du marché, intègre obligatoirement les coûts de la sécurité dans le transport des matières dangereuses	53
4. La clarté de la chaîne logistique de transport et la transparence de l'information nécessaire à l'organisation de la sécurité doivent être assurées	53
5. La sanction pour manquement à la réglementation doit être toujours plus coûteuse que le respect de celle-ci.....	53
6. Un système de responsabilité sans faute doit impliquer l'ensemble des intervenants du transport maritime, chacun pour ce qui le concerne.....	53
B - LES NIVEAUX D'INTERVENTION	54
1. L'Organisation maritime internationale	54
2. L'Union européenne	54
3. La France	55

C - TREIZE MESURES À PRENDRE.....	55
1. La double coque ou une autre configuration répondant au même objectif comme le « E3 » doivent être rendues obligatoires dans les eaux européennes à partir de 2008.....	55
2. Les pétroliers âgés de plus de vingt-cinq ans doivent être retirés le plus rapidement possible du marché et le système des visites renforcées doit être systématisé pour ceux des navires ayant plus de quinze ans d'âge	56
3. A terme, les marges de sécurité pour les pétroliers doivent être renforcées et portées à un degré de plus grande sûreté	56
4. Aucune dérogation ne devrait être autorisée pour les navires faisant du cabotage européen	57
5. Il conviendrait de mettre un terme à la confusion qui existe entre certification et classification, ou tout au moins dans la manière dont sont effectuées les deux démarches	57
6. Toute société de classification doit obtenir un agrément public vérifié	57
7. Mettre en place une véritable chaîne d'information et de transparence entre les différents opérateurs et autorités responsables	58
8. L'objectif à atteindre est d'engager effectivement la responsabilité de l'Etat du pavillon dans le respect par ses immatriculés de la réglementation internationale	58
9. Instituer une véritable obligation de signalement	58
10. Au niveau régional, la prise en charge de ces tâches devrait participer du champ de compétence de l'Union européenne.....	58
11. L'armateur doit disposer de garanties couvrant la totalité des risques directs et indirects	59
12. La responsabilité de l'affrètement et du chargeur pétrolier doit être engagée	60
13. Mettre en place une taxation nouvelle	60

**Avis sur « La sécurité du transport maritime :
prévention, réglementation, application et contrôle » . 63**

A - UNE RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT MARITIME	
ABONDANTE	67
1. La réglementation internationale	67
2. Le dispositif américain de l' <i>Oil pollution act</i> (1990)	69
3. Les réglementations européenne et française	69
4. Résultats	70
5. Propositions	71
B - UNE APPLICATION ET UN CONTRÔLE DES RÈGLES	
INSUFFISANTS	72
1. Les différents types de contrôle.....	73
2. Constat en France	74
3. Propositions : la nécessité d'une plus grande fiabilité des contrôles.....	75

C - LA FLOTTE ET SES CONDITIONS D'EXPLOITATION	77
1. L'état de la flotte	77
2. L'état des sinistres	78
3. Propositions	79
D - ALERTE TÔT ET DÉCIDER TÔT	80
E - LA CHAÎNE DES RESPONSABILITÉS	81
F - CONCLUSIONS	82
Avis sur « Les conditions de travail et d'emploi des marins de la marine marchande »	83
I - LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI DES MARINS SONT AU CŒUR D'UN PROCESSUS DE DÉRÉGULATION DES TRANSPORTS MARITIMES	85
A - LA SÉCURITÉ DES NAVIRES ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ÉQUIPAGES	86
1. La permanence du risque maritime : les pertes en vies humaines ..	86
2. Le facteur humain : l'enchaînement des négligences et des risques volontairement pris aux dépens des équipages	87
B - L'INAPPLICATION ET LE CONTOURNEMENT DES RÈGLES SOCIALES COMME AVANTAGE CONCURRENTIEL	90
1. La loi des grands pavillons nationaux perd de sa substance	90
2. Les Etats de pavillon complaisants n'ont ni la volonté ni la capacité d'appliquer les minima sociaux internationaux	91
3. Les grands pays commerciaux sont entrés dans la spirale du moins disant social	92
4. Les conditions de vie des marins sont alarmantes	92
C - LE CONTRÔLE DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI	95
1. Des supports juridiques limités au niveau international	95
2. Des dispositifs matériels et humains sans réelle efficacité dans le cadre de l'Union européenne	100
3. Des actions concrètes des organisations syndicales	102
II - LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE DOIVENT AVOIR LA VOLONTÉ ET SE DONNER LES MOYENS D'APPLIQUER LES NORMES SOCIALES	103
A - CONFORTER LA POSITION DE LA FRANCE	103
B - CLARIFIER ET COMPLÉTER LES DISPOSITIONS SOCIALES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE	104
1. La France doit apporter son soutien au projet du Bureau international du travail pour consolider les normes sur le travail maritime	104

2. L'Union européenne doit relayer efficacement les normes internationales	105
C - RENFORCER LES SYSTÈMES D'INSPECTION	106
1. Coordonner les techniques et les méthodes d'inspection au niveau communautaire	106
2. Promouvoir une véritable inspection sociale indépendante et efficace.....	106
3. Intégrer des informations sur le respect des normes sanitaires et sociales dans les banques de données publiques sur les navires ..	107
4. Se doter de moyens juridiques adaptés à la gravité du non-respect des normes sociales.....	108
D - TRAITER LES SITUATIONS DE CRISE : MARINS IMPAYÉS, NAVIRES IMMOBILISÉS OU ABANDONNÉS	109
TABLEAUX ET GRAPHIQUES.....	111
Liste des personnes auditionnées par les sections.....	121
Liste des personnes rencontrées	123
TABLE DES SIGLES	127
ANNEXE A L'AVIS.....	129
SCRUTIN.....	129
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	131
DOCUMENTS ANNEXES - Contribution des Conseils économiques et sociaux régionaux de l'Atlantique	155

AVIS
sur
Les causes et les conséquences
du naufrage du pétrolier Erika
adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 29 mars 2000

Avis sur
***«La prévention des risques et les conditions
de réparation des dommages dus
aux pollutions marines »***

présenté par M. Michel Muller, rapporteur
au nom de la section du Cadre de vie

Cet avis intègre une contribution relative
« aux dommages subis par les filières alimentaires de la mer »
présentée par M. Gilbert Capp,
au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation

INTRODUCTION

La France, par l'étendue de ses façades côtières et sa situation géographique possède un patrimoine maritime considérable, un des premiers du monde. Ceci lui confère une vocation maritime évidente. Pourtant, celle-ci ne se traduit pas plus dans sa stratégie économique que dans sa politique internationale. Alors qu'elle occupait encore la troisième place dans le monde pour sa flotte marchande au début du siècle, elle est reléguée aujourd'hui au 28^{ème} rang ! Marseille, huitième port mondial, arrive très loin derrière Singapour ou Rotterdam dont le trafic est entre trois et quatre fois supérieur. Notre pays, en revanche, compte le plus grand nombre de marées noires. C'est à l'occasion de telles catastrophes et sous la pression de l'émotion collective que resurgit la gravité de problèmes récurrents : coordination des politiques publiques, sécurité maritime, respect des normes, effectivité des contrôles, lutte contre les pavillons de complaisance et les marées noires, conditions de travail inadmissibles des gens de mer en cette fin de millénaire...

La pollution par hydrocarbures consécutive au naufrage de l'*Erika* a suscité dans l'opinion un véritable mouvement de mobilisation citoyenne pour défendre le patrimoine naturel de la France, tant la conscience des dangers qui pèsent sur le cadre de vie a grandi et mûri. L'impérieuse nécessité de défendre le patrimoine commun, côtes, plateau continental, mers et rivières, dépasse de loin la volonté de protéger les seules activités économiques qui s'y déroulent. A cette énergie a répondu la force passive de dilution et de fuite des responsabilités du propriétaire de la marchandise transportée, de l'armateur, de l'affrètement, du transporteur.

De nombreux dysfonctionnements dans le traitement de la catastrophe, et une planification insuffisante dans le développement des moyens de prévention ne sont pas venus relayer le sursaut national de défense des biens naturels communs.

Répondre à l'urgence réside, pour le Conseil économique et social, dans les propositions d'améliorations des dispositifs existants, mais également dans l'adoption de mesures obligatoires de protection d'un élément unique et irremplaçable dont la valeur n'a pas de prix.

Cette urgence suppose un examen minutieux des dysfonctionnements des dispositions entrées en vigueur depuis l'avis du Conseil économique et social consécutif au naufrage de l'*Amoco Cadiz* en 1978.

Depuis cette catastrophe, les rapports d'urgence, d'alerte, de recommandations ont apporté leur brique à un édifice de propositions. Ces préconisations auraient été utiles si elles avaient été adoptées avant que ne se répande le fioul de l'*Erika*. L'avis du Conseil économique et social d'avril 1978, malgré ses 22 ans, conserve toute son actualité sur nombre de ses propositions et singulièrement, une étonnante jeunesse. Les dispositions concrètes prises pour prévenir les pollutions, lutter contre leurs effets et indemniser les préjudices subis, ne sont pas à la mesure des enjeux, ni proportionnelles aux

recommandations pertinentes formulées dans les rapports des différentes assemblées constitutionnelles.

Certes, le champ des conventions internationales s'est élargi, la France s'est dotée de moyens importants d'intervention, de lutte contre la pollution, l'indemnisation de certains préjudices est garantie par un fonds international.

Mais le laisser-passer et le laisser-faire en mer dominant toujours.

Le naufrage de l'*Erika* et la pollution qui s'ensuit posent avec force la question de la diffusion des informations sur l'ampleur et les risques réels de ce genre de catastrophe. Une communication désordonnée, parfois contradictoire, apparaît entre les différents services habilités à intervenir pour lutter contre les dégâts occasionnés. Une sous-estimation de la capacité de l'opinion à comprendre la gravité de l'événement a entraîné une spirale de la confidentialité qui suscite le doute, la suspicion, voire la colère. Le parti pris de donner à penser que tout était sous contrôle, maîtrisé, a renforcé l'impression d'improvisation qui se dégage de l'application des plans de lutte contre les pollutions marines accidentelles, dits plans POLMAR.

La nature du fioul répandu et la polémique qui continue malgré des avis autorisés, l'estimation du lieu d'impact des premières marées noires sur les côtes ont contribué à confectionner une ambiance délétère autour de cette nouvelle pollution majeure par hydrocarbures. Traiter les informations sous l'angle du secret ou du non-dit se révèle non seulement inefficace mais également démobilisateur et contre-productif.

I - CONSTAT DES DÉFAUTS ET DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA LUTTE CONTRE LA MARÉE NOIRE

La transparence de l'action gouvernementale, notamment dans les moments de crise, comme celle du naufrage de l'*Erika* est revendiquée. Les citoyens souhaitent une information claire sur l'évaluation de la situation et son évolution. Les avis de la communauté scientifique ne doivent avoir qu'une valeur d'expertise pour aider à la décision politique, laquelle mérite communication et explication régulières.

A - LA PRÉVENTION DES RISQUES DE POLLUTION

Au-delà des normes techniques, de leur application et de leur contrôle (cette partie sera traitée par d'autres sections) ; une prévention spécifique des pollutions a été engagée à travers :

1. L'évaluation des expériences passées et notamment l'échouement de l'*Amoco Cadiz*

En 1978, à la suite de l'échouement de l'*Amoco Cadiz*, à quelques encablures de Portsall, le Conseil économique et social adoptait un avis présenté au nom de la section du Cadre de vie par M. François Castex sur « *la pollution marine à l'occasion des récents événements de Bretagne* ». Depuis lors, de nombreuses propositions ont été mises en œuvre. C'est ainsi que divers accords internationaux ont été ratifiés par la France notamment la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (ratifiée

en 1983) et celle de Montego Bay en 1982 qui permet aux Etats côtiers d'intervenir jusqu'à deux cents milles dans leur zone exclusive économique pour prévenir les pollutions menaçant leur littoral. Diverses mesures visant à mieux contrôler la circulation dans la zone Manche-Mer du Nord qui voit passer plus de 40 % du trafic maritime mondial ont été également mises en œuvre. Le dispositif de séparation de la circulation a été étendu, un radar a été installé à Ouessant, des remorqueurs dont l'Abeille *Flandre* de très grande puissance sont affrétés par la Marine nationale et prêts à appareiller à toute heure du jour et de la nuit. De nouveaux centres régionaux opérationnels de secours et de sauvetage (CROSS) ont été créés. Au nombre de sept aujourd'hui : cinq en métropole, deux Outre-mer. Trois d'entre eux surveillent en permanence le détroit. Enfin les PC mis en place par les plans POLMAR terre et mer et le CEDRE apportent leur concours et leur expertise, en cas de crise, à l'autorité chargée de coordonner les opérations. Ces nouvelles dispositions ont permis d'éviter de nombreuses catastrophes car depuis 1978 le trafic s'est considérablement accru. Plus de la moitié du pétrole brut circule par mer sur des navires de plus en plus âgés, aggravant ainsi la situation dans une zone où transitent annuellement environ 300 000 navires.

En revanche, d'autres mesures proposées par le Conseil économique et social n'ont pas été retenues et conservent toute leur actualité. Les pavillons de complaisance persistent, couvrant de leur légalité douteuse des navires, aux normes trop rapidement approuvées par des sociétés de classification dont certaines ont une objectivité relative.

La pratique des sociétés écrans continue de masquer les identités réelles des propriétaires de cargaisons, affréteurs, chargeurs, transporteurs. Ce brouillard est d'autant plus facile à répandre que nulle législation n'est venue, depuis 1978, mettre en cause la responsabilité du propriétaire de la cargaison dans la pollution accidentelle.

Le préjudice écologique subi par le milieu naturel, distinct des dégâts économiques enregistrés par les exploitants de la mer, n'est toujours pas établi, faute de valeurs de référence.

Beaucoup reste à faire. Certains enseignements ont été tirés des marées noires précédentes, notamment en matière de protection de l'environnement, mais ces enseignements n'ont pas toujours été suivis d'effets. Une capitalisation des expériences de dépollution du littoral a été réalisée. Le traitement des dunes, l'inventaire et l'observation de certains milieux, hélas à trop petite échelle, font aussi l'objet d'une surveillance permanente, mais néanmoins insuffisante depuis le drame de l'*Amoco Cadiz*. Ainsi des sites de stockage attendent toujours leur réhabilitation.

De leur côté les professionnels de la mer savent mieux se défendre contre les marées noires en faisant réaliser les expertises préalables, indispensables à toute indemnisation. Cependant, les marées noires restent toujours aussi traumatisantes pour ceux qui les subissent et voient en quelques jours anéanti le labeur de nombreuses années. Elles détruisent et menacent la ressource halieutique, conchylicole et salicole dont l'avenir demeure incertain, tant en quantité qu'en qualité longtemps après.

Quant au secteur touristique, chacun sait que l'image d'une région ou d'un site est plus facile à détruire qu'à reconstituer. Des campagnes de promotion de ces destinations sont nécessaires. Le rôle des médias est ici déterminant pour informer avec discernement sur les sites pollués et l'évolution des opérations de nettoyage.

Enfin, il faut aussi constater que l'action en justice engagée par les milieux économiques et les collectivités locales demandant pour la première fois réparation des dommages subis, a permis de faire évoluer la jurisprudence sur le principe du pollueur payeur. Même si le sénateur Mac Garr à Chicago, au terme du long procès de l'*Amoco Cadiz*, n'a pas accordé d'indemnisation pour les dégâts écologiques faute de justificatifs dûment reconnus, l'idée faisait son chemin. Les Alaskans en profiteront pour faire adopter en 1990, l'*Oil pollution act* (OPA) qui retiendra le principe de la réparation des dommages causés à l'environnement.

2. La recherche et l'expertise : des institutions nombreuses, cloisonnées insuffisamment tournées vers la recherche appliquée

Les scientifiques chargés d'améliorer la connaissance du milieu marin, de la prévention de sa pollution, se répartissent en de nombreux organismes répondant à des cahiers des charges contraignants et placés sous des responsabilités multiples.

Tous ces organismes s'ignorent le plus souvent, chacun observant son « milieu » bien circonscrit, selon son propre champ d'intérêt. Biologistes et naturalistes, chercheurs de laboratoire et de terrain s'inscrivent dans des logiques différentes, parfois rivales, en fonction, dans certains cas, des déroulements de carrière offerts aux uns ou aux autres. Le travail sur site, plus ingrat et conduit sur plus longue période, n'offre pas les mêmes chances d'accéder aux fameuses publications scientifiques, gages de reconnaissance et de promotion à l'intérieur du sérail ! Cela porte préjudice au recrutement et par là même aux savoirs nécessaires à la protection de l'environnement.

A côté du Centre national de recherche scientifique (CNRS) et du Muséum d'histoire naturelle placés sous la tutelle du ministre de l'Education nationale et de la recherche, il convient de citer l'Institut français des recherches pour l'exploitation de la mer (IFREMER), un établissement public à caractère industriel et commercial qui rassemble 1 700 chercheurs et dispose d'un budget d'un milliard de francs. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministres de l'Education nationale, de l'Agriculture et de l'Equipeement et des transports. L'IFREMER résulte de la fusion en 1984 du Centre national d'exploitation des océans (CNEXO) et de l'Institut français des pêches maritimes (IFPM) et joue un rôle fondamental en matière de surveillance de l'environnement et d'exploitation durable des mers. Il assure la surveillance de la qualité des eaux marines dans le cadre de l'application des directives européennes concernant les zones conchylicoles (79/923/CEE) et de rejets en mer de certaines substances dangereuses (74/646/CEE). A ce titre l'IFREMER gère quelques grands réseaux d'observation et de surveillance du milieu : Réseau national d'observation de la qualité du milieu marin (RNO) créé en relation avec le ministère de l'Environnement, le Réseau de surveillance du phytoplancton et des

phycotoxines (REPHY) et surtout le Réseau microbiologique (REMI). Ces réseaux évaluent les niveaux de pollution, leurs risques potentiels pour la santé de l'homme et leur nocivité pour la vie marine en général. Le préfet recueille leur avis sur la qualité sanitaire des milieux marins en cas de besoin.

Concernant l'*Erika*, l'IFREMER se limite à analyser l'impact du pétrole sur les milieux mais l'expertise sanitaire des produits alimentaires sur le marché revient à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

L'IFREMER, institution puissante, relève pour l'essentiel des programmes de travail élaborés en liaison avec son ministère de tutelle principal, l'Education nationale. Il n'a aucune part active dans la mise en œuvre du plan POLMAR, ne travaille pas avec les services de la météorologie comme c'est le cas aux Etats-Unis, pas plus qu'avec le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), service des armées chargé de la recherche, des atterrages et de la cartographie. De ce fait, il n'exerce aucune mission de prévention opérationnelle.

Consulté sur l'intérêt de « couler » le fioul de l'*Erika* plutôt que de le laisser venir à terre, l'IFREMER s'est prononcé en faveur du deuxième terme de l'alternative. La première solution aurait présenté un risque écologique encore plus important, le périmètre du naufrage étant une zone de frayère et de chalutage.

En résumé, l'IFREMER est un organisme de recherche fondamentale insuffisamment tourné vers les questions de protection de l'environnement et de lutte contre les pollutions. Il sous-traite ses analyses à des laboratoires privés et axe l'essentiel de son activité sur la microbiologie même s'il vient de créer en son sein une Direction de l'environnement littoral. Cette dernière n'a aucune relation avec le Conservatoire de l'espace du littoral et des rivages lacustres ou les observatoires régionaux comme celui de Bretagne, créé à la suite des marées noires.

Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) créé en 1978 à la suite du naufrage de l'*Amoco Cadiz*, est doté d'un statut associatif (loi 1901) et de moyens très limités, 36 personnes. Son budget annuel (15 MF) est alimenté par l'Etat (ministère chargé de l'Environnement), des ressources propres et par 20 % de subvention des compagnies pétrolières. C'est un centre de documentation pour toutes les pollutions d'origine accidentelle des eaux.

A des fonctions de recherche appliquée concernant l'homologation des produits, équipements et services commercialisés en France, notamment dans le cadre du groupe d'étude des produits de lutte contre les hydrocarbures ou de l'accord de Bonn, s'ajoute une mission très importante de service public en situation d'urgence. Il s'agit d'une fonction d'assistance et d'expertise auprès des autorités responsables de la lutte contre les pollutions et ce 24 heures sur 24, au sein d'un PC POLMAR. Ses vingt ans d'expérience permettent au CEDRE d'offrir des services d'audit et d'expertise à l'étranger et des actions de formation, de conseil pour les exercices des plans POLMAR et d'information sur les marées noires (conférences, manuels, site web...).

Dans le cadre du plan POLMAR déclenché après le naufrage de l'*Erika*, le CEDRE a été sollicité par le préfet maritime mais aussi les préfets des départements concernés, pour apporter assistance dans les divers PC et informer sur l'étendue des nappes de pétrole, leurs dérives. Il prodigua les conseils techniques aux équipes de lutte sur le terrain, des recommandations sur les précautions à prendre pour préserver la santé des bénévoles compte tenu de la toxicité du produit (indications fournies par les centres anti-poison chargés de l'analyse du produit).

Dans ses laboratoires, le CEDRE a testé les produits et matériels proposés par les entreprises ou les particuliers pour dépolluer le littoral. Concernant la nature du produit, le CEDRE pour formuler ses recommandations s'appuie sur des analyses mécaniques (polludrome pour simuler le déplacement des nappes en fonction des courants et de la houle), physiques ou chimiques au niveau de la chromatographie mais n'est pas équipé pour les analyses spectrographiques plus pointues qui permettent d'identifier chaque molécule. Les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale se sont adressées au centre anti-poison de Rennes puis à celui de Nantes pour réaliser l'analyse de la toxicité du produit. L'Institut national de l'environnement et du risque (INERIS) a été saisi de cette même demande par la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement sur les risques encourus par les bénévoles lors du ramassage des déchets et du nettoyage des oiseaux.

Dans les jours qui ont suivi la catastrophe et en particulier au moment de l'arrivée des premières galettes de fioul sur Belle-Île, le CEDRE reconnaît n'avoir pas eu les moyens suffisants pour répondre à l'ensemble des sollicitations dont il a été l'objet. Il n'a pas pu notamment gérer la situation auprès des médias qui ont recueilli simultanément auprès des différents intervenants du plan POLMAR des indications partielles, voire partiales et souvent contradictoires qui ont permis de développer dans la population un sentiment d'impréparation et d'improvisation face à une situation de crise.

Enfin le CEDRE semble souffrir de son statut associatif et de son mode de financement lorsqu'il se trouve à travailler avec des administrations de l'Etat qui se refusent à recevoir des conseils d'une ... association de droit privé subventionnée, en partie, par des compagnies pétrolières. Son petit budget ne lui permet pas, en dehors de périodes de crise de se consacrer comme il le devrait à des recherches en liaison avec l'IFREMER et l'Institut français des pétroles (IFP) afin d'établir des fiches sur les produits polluants dont devrait être muni tout navire les transportant. Ces fiches faciliteraient le choix des méthodes de dépollution (types de dispersants, de pompes aspirantes, gants, cirés, ...) en un premier temps mais aussi de formuler des recommandations pour éviter les agressions à la flore, la faune et aux écosystèmes.

De son côté, l'IFP, organisme privé, agit « *comme laboratoire d'expertise et de contre-expertise, disposant des méthodologies et des moyens d'analyse indispensables pour une identification chimique rigoureuse des produits prélevés...*, a également été sollicité par l'AFSSA dans le cadre de sa mission d'évaluation des risques face à une éventuelle contamination des produits de mer. A ce titre, il établit une carte d'identité détaillée du produit initial de la cargaison, qui servira de référence pour le suivi de son évolution au cours du

temps et pour orienter les travaux des différents laboratoires en charge de la surveillance de la qualité des produits de la pêche ».

Les organismes chargés de la surveillance du milieu marin et de sa pollution sont donc nombreux. Tout aussi nombreux sont ceux qui protègent le littoral. Le Muséum d'histoire naturel de son côté, qui travaille en étroite relation avec les Conseils scientifiques régionaux de Bretagne et des Pays de la Loire, déplore l'absence de création d'un observatoire permanent du littoral susceptible de dresser un inventaire permanent des richesses naturelles du littoral prenant notamment en compte la zone de zéro à vingt mètres particulièrement riche en vie biologique (zone de nursery et de productivité maximale), en dépit de demandes réitérées depuis l'échouement de l'*Amoco Cadiz*.

3. Un droit maritime volumineux, en retard sur l'évolution

Ce droit est plus centré sur la liberté de circulation que sur la sécurité du transport des hydrocarbures, la lutte contre les pollutions et la responsabilité environnementale.

Fondée sur des principes anciens largement empreints de culture anglo-saxonne garantissant la liberté de navigation et le passage inoffensif des navires, cette législation intègre progressivement, au rythme des catastrophes écologiques, des dispositions concernant les atteintes à l'environnement.

3.1. Au niveau international

C'est l'Organisation maritime internationale (OMI), institution spécialisée des Nations Unies créée en 1948, réunissant 157 pays qui est à l'origine de l'essentiel du droit maritime : une trentaine de conventions et pas moins de sept cents textes réglementaires dont certains concernent le transport des hydrocarbures et la prévention des pollutions.

Doivent être mentionnées dans ce cadre la convention de Bruxelles de novembre 1969 « *sur l'intervention en haute mer entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures* », la convention de Montego Bay de 1982 qui constitue le fondement de la réglementation communautaire en réaffirmant le principe de « passage inoffensif » c'est-à-dire la liberté de naviguer, fixant les règles de souveraineté des Etats ainsi que leurs obligations lorsqu'ils accordent leur pavillon à un navire, et la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) de 1973 modifiée en 1978 qui autorise les Etats à agir lorsqu'ils estiment qu'un navire présente un danger pour leur littoral.

Deux conventions concernent plus précisément la réparation des dommages. Elles instituent une responsabilité civile du propriétaire du navire : la *Civil liability convention* (CLC) de 1969 suivie très rapidement en 1971 par la création d'un fonds d'indemnisation en cas de dommages dus à la pollution par déversement d'hydrocarbures, le FIPOL. Un nouveau FIPOL a été mis en place en 1992. Les conventions de 1969 et 1992 régissent la responsabilité des propriétaires de navires, posent le principe de leur responsabilité limitée en fonction de la dimension de leurs navires, les obligent à recourir à une assurance.

Les deux fonds (celui de 1971 regroupe 43 Etats et celui de 1992, 41 Etats au 1er janvier 2000) sont dotés d'une assemblée qui réunit des représentants de

tous les Etats membres dont la France, qui siège parmi les quinze membres élus du comité exécutif. C'est un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères qui représente notre pays. Par rapport à 1971, la Convention de 1992 élargit le champ d'application à la zone économique exclusive et s'agissant de dommages à l'environnement limite l'indemnisation aux « mesures raisonnables » prises pour remettre en état la zone polluée.

Dans l'état actuel du texte, l'appel au FIPOL interdit tout recours à l'encontre d'une partie autre que le propriétaire du navire.

Il faut enfin signaler la Convention de Londres sur la responsabilité pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD) dite convention HNS.

S'inspirant des conventions CLC et FIPOL, elle crée un mécanisme d'indemnisation à la charge du propriétaire du navire transporteur, ce qui est conforme à la doctrine en droit maritime, mais aussi à la charge des réceptionnaires de ces cargaisons, ce qui est plus intéressant dans le cas qui nous concerne.

La convention HNS s'applique essentiellement aux dommages causés à l'environnement par contamination des marchandises et s'étend aux mesures de sauvegarde prises en faveur de l'environnement. Le territoire, la mer intérieure et territoriale d'un Etat ainsi que sa zone économique exclusive sont couverts par la convention.

Le fonds est alimenté par les contributions recueillies par les Etats auprès des réceptionnaires des marchandises HNS à l'occasion de leur importation.

Cette convention approuvée par la Conférence internationale de 1996 sur les substances nocives et potentiellement dangereuses et la limitation de la responsabilité, entrera en vigueur lorsque douze Etats l'auront ratifiée. A ce jour, seule la Grande-Bretagne l'a paraphée. A quand la France ?

3.2. Au niveau communautaire : une ouverture sur la responsabilité environnementale et l'application du principe du pollueur-payeur

Diverses directives et accords ont été initiés à Bruxelles. Nous retiendrons le mémorandum de Paris (1982) sur la sécurité de la navigation qui stipule notamment que 25 % de navires étrangers entrant dans un port des dix-neuf pays signataires doivent être contrôlés.

Un livre blanc sur la responsabilité environnementale vient d'être adopté par la Commission le 9 février 2000. Il devrait déboucher sur une directive cadre après avis du Comité des régions et du Comité économique et social. Ce texte marque une avancée intéressante dans la mise en place d'un système de responsabilité environnementale à l'échelon communautaire. Il préconise l'instauration d'une responsabilité sans faute pour la contamination par les activités dangereuses des sites et les atteintes à la santé des personnes et à la propriété, ainsi que pour les dommages à la biodiversité des zones protégées dans le cadre du réseau Natura 2000. Dans ce dernier cas, une responsabilité pour faute est également envisagée lorsque les atteintes sont provoquées par des activités non dangereuses. Ce texte pourrait servir de point d'appui pour faire avancer la prise en compte du dommage écologique. La création de banques de

données est recommandée pour permettre l'évaluation des ressources naturelles. Une Directive serait à notre avis plus appropriée car opposable de droit à l'ensemble des Etats membres.

Enfin, les dernières résolutions adoptées par le Parlement européen sur la marée noire causée par le naufrage de l'*Erika* le 2 mars, consacrent de très longs développements sur les mesures à adopter pour éviter qu'à l'avenir de telles catastrophes se reproduisent mais aussi pour renforcer les dispositions en matière de responsabilité environnementale et d'indemnisation des dommages causés.

3.3. Au niveau national : la législation renforce la lutte contre la pollution par les hydrocarbures telle que prévue par la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires conclue à Londres en 1973 et révisée en 1978

L'organisation de la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin est prévue par la circulaire et l'instruction interministérielles du 17 décembre 1997 qui décrivent très minutieusement la mise en place des plans POLMAR terre et mer lorsque survient l'accident. Ces textes précisent de façon détaillée le rôle de chacune des administrations concernées, désigne les responsabilités du préfet maritime pour l'action en mer, celle du préfet de département à terre, les conditions de leur coordination, les exercices de prévention, les moyens mobilisables, l'information régulière du public. Le cas de pollution touchant plusieurs départements est évoqué de même que les dispositions financières pour indemniser les victimes.

Ces textes ne laissent apparemment aucune place à l'improvisation. Tout est envisagé en matière de prévention (établissement de plans révisés régulièrement et déposés auprès des autorités compétentes, c'est-à-dire les services de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur, organisation d'exercices pour tester l'efficacité des matériels et de l'organisation, détermination des lieux de stockage, des moyens de transport, des méthodes de nettoyage du littoral soucieuses de la protection des zones sensibles écologiquement...).

Sur le terrain, le niveau d'impréparation constaté ne peut qu'étonner au regard de la minutie des mesures préconisées par la circulaire du 17 décembre 1997 : plans non révisés depuis de nombreuses années (1993 pour le département de la Loire-Atlantique, en cours de révision), matériels obsolètes, insuffisants (40 km de barrages flottants...), inadaptés, lieux de stockage des déchets non prévus (anciennes carrières fermées), exercices non faits (dernière simulation en 1984 en Loire Atlantique), manque de coordination entre les différents services ou avec les élus, informations et consignes parfois contradictoires...

Face à cette situation, la population s'est mobilisée spontanément pour lutter contre la marée noire. Son engagement volontaire pour nettoyer les plages s'accommode mal des obstacles qu'elle rencontre sur le terrain : manque de moyens, lenteurs administratives, manque de transparence dans les informations diffusées concernant la toxicité du fioul et les méthodes de nettoyage à employer.

3.4. *L'exemple américain de l'Oil pollution act en 1990 fait avancer la notion de réparation écologique*

Bien que relevant d'un autre monde culturel, l'OPA devrait permettre à la Commission européenne de s'engager dans la voie de la réparation environnementale.

Le 24 mars 1989, le pétrolier *Exxon Valdez* s'échouait sur une faute de son commandant, sur les côtes de l'Alaska, laissant échapper 40 000 tonnes de pétrole qui souillaient 1 700 km de côtes.

En réponse au traumatisme causé dans la population par cette catastrophe, le Congrès américain adoptait dès l'année suivante, à l'unanimité, l'*Oil pollution act* qui reconnaît un responsable unique en cas de sinistre : le propriétaire du navire qui est aussi chargé de réparer la totalité des dommages économiques et écologiques causés. Ce texte renforce la réglementation technique (double coque pour tous les navires pénétrant dans les eaux territoriales) et les contrôles. Il exige la présentation d'un certificat garantissant une responsabilité financière élevée (le plafond de la garantie financière est fixé à un milliard de dollars US) ainsi qu'un plan de dépollution agréé en cas d'accident.

Parallèlement à ces dispositions sévères d'assurance illimitée permettant une restauration totale du site pollué, l'administration se dote des moyens nécessaires pour les faire appliquer : création d'un fonds alimenté par une taxe de cinq cents par baril de pétrole transporté qui permettra de prendre en charge immédiatement les mesures nécessaires à la réparation des dommages, et la mise en place d'un plan national d'urgence placé sous l'autorité des *coast-guards*.

Il est évident que cette législation a pu être adoptée et mise en place très rapidement car les Etats-Unis ne se trouvent pas dans la même situation géographique, économique, politique, et... culturelle que la France.

Notre pays ne peut à lui seul adopter de telles mesures sans en ressentir immédiatement les effets économiques. La zone Manche-Mer du Nord relève en outre d'un droit international particulier, celui des détroits. C'est donc au niveau européen que des mesures s'inspirant de l'OPA pourraient être prises évitant que de nouvelles catastrophes se produisent.

La directive européenne qui doit être adoptée suite à la publication du Livre blanc sur la responsabilité environnementale évoqué plus haut est certainement le point d'appui le plus apte à faire progresser la législation sur le principe pollueur-payeur.

4. Des moyens limités...

Plusieurs administrations se partagent la surveillance de la circulation maritime, son contrôle, la prévention des risques de pollutions par les hydrocarbures et interviennent lorsque surgit l'accident.

Citons en premier lieu sur le terrain les services déconcentrés des affaires maritimes : services des phares et balises, les quinze Centres de sécurité des navires (CSN) et les sept Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

Les CROSS dotés de moyens de radiocommunications modernes (réseaux reliés à des satellites-radars, stations radios...) travaillent en relation étroite avec la Marine nationale, les douanes, la protection civile et la gendarmerie.

Des inspecteurs et les contrôleurs des CSN effectuent les visites de mise en service et les visites périodiques de suivi, ainsi que les divers contrôles prévus notamment dans le cadre du Mémorandum de Paris. Au nombre de 54, leur nombre est ridiculement insuffisant pour le pays initiateur de cette dernière convention et face aux effectifs britanniques (250) ou espagnols (200).

Quant aux CROSS, qui voient passer sur leurs écrans de surveillance des milliers de navires, il faut signaler qu'une partie non négligeable de leurs effectifs sont des appelés du contingent, source qui devrait rapidement tarir. Leur remplacement et leur augmentation s'avèrent urgents.

La même urgence s'attache au dispositif de signalisation (phares et balises) soit environ 8 000 unités en grande partie obsolètes et durement endommagées par la tempête.

S'agissant de la Marine nationale, si l'Abeille *Flandre* fut un fleuron en son temps, il devient nécessaire de la remplacer, des progrès ont été faits depuis et le trafic progressant, le nombre de remorqueurs de forte puissance doit aussi être augmenté.

On peut enfin s'étonner de ne pas disposer en France de bateaux antipollution en nombre suffisant dotés de pompes adaptées aux différents types de produits alors que la circulaire du Premier ministre du 17 décembre 1997 précitée indique que « *le plan POLMAR doit prévoir des mesures qui pourront être engagées pour prévenir les déversements dès que le risque d'incident est connu* » même si conformément aux accords de Bonn, le recours à une coopération européenne est possible ; ce qui a d'ailleurs été fait pour l'*Erika* où Britanniques, Allemands, Néerlandais et Norvégiens ont apporté leur concours.

Il faut cependant reconnaître l'efficacité du dispositif de séparation du trafic d'Ouessant (un navire toutes les dix minutes, plus de 150 bateaux par jour transportant près d'un million de tonnes de pétrole et de matières dangereuses) surveillés par un radar placé au sommet d'une tour de 70 mètres et par le CROSS Corsen, le Centre opérationnel de la marine (COM), les bases aéronavales de Lanveoc Poulmic et de Lann Bihoué et leurs matériel aéronautique et nautique pour les actions en mer. A ces moyens s'ajoutent bien évidemment ceux des douanes, de l'armée, de la protection civile, de la gendarmerie notamment lorsque le plan POLMAR est déclenché.

5. ...dispersés entre de nombreuses administrations

Chaque administration agit en mer de sa propre autorité pour ce qui concerne les activités relevant de sa compétence. Pas moins de dix d'entre elles sont concernées parmi lesquelles :

- les affaires maritimes pour tout ce qui relève du transport maritime, la sécurité des navires, les sauvetages, le contrôle des pêches ;
- la gendarmerie, qui dispose d'une quarantaine de vedettes pour veiller à la sécurité publique ;

- la sécurité civile, qui mène ses missions d'assistance et participe au sauvetage des personnes en zone côtière grâce à ses quatorze hélicoptères et ses canadairs dans la lutte contre les pollutions ;
- les douanes, qui assurent la police économique et fiscale et disposent de trois centres opérationnels dotés de soixante-trois vedettes, vingt aéronefs dont deux spécialement équipés pour la télédétection des pollutions marines ;
- la Société nationale de sauvetage en mer, reconnue d'utilité publique. Elle est équipée de quarante canots, cent vingt vedettes rapides d'intervention et quatre cent quatre-vingt canots pneumatiques répartis sur plus de deux cent cinquante stations et fonctionne avec quatre mille bénévoles ;
- la Marine nationale assure une mission de service public à laquelle elle consacre 10 % de son budget mais peut mobiliser en cas de besoin, outre ses bâtiments de combat, des bâtiments spécialisés : frégates de souveraineté, patrouilleurs, remorqueurs de haute mer, hélicoptères... Elle est responsable de la lutte contre les pollutions en haute mer. C'est le préfet maritime qui dirige les opérations.

L'action de toutes ces administrations est coordonnée par le Secrétaire général à la mer, placé sous l'autorité du Premier ministre, qui ne dispose que d'une équipe limitée de huit chargés de missions, ce qui rend cette coordination plus théorique qu'effective. Purement administrative, cette structure est inopérante en cas de crise, en dépit des missions qui lui sont dévolues par la circulaire interministérielle du 17 décembre 1997.

Cette coordination devient encore plus problématique lorsque sont déclenchés simultanément les plans POLMAR mer et POLMAR terre car d'autres administrations à terre entrent alors en jeu, notamment l'environnement, la santé, l'agriculture, les affaires étrangères et les finances lorsque intervient le FIPOL.

6. L'impréparation des collectivités territoriales

L'absence de volonté politique maritime se traduit aussi dans le manque de coordination entre l'Etat, les maires en tant que dépositaires de l'autorité de l'Etat et les collectivités territoriales, lorsque surgit la catastrophe.

De très nombreuses collectivités ne s'étaient pas dotées de plans d'intervention en cas de marée noire. Certaines autres ont tardé à déposer le leur, à désigner les zones de stockage de déchets ou à se doter des équipements et matériels nécessaires à la lutte contre la pollution sur leur propre territoire.

Les élus semblent en outre avoir cruellement manqué d'informations à caractère opérationnel. Beaucoup n'ont pas été destinataires des documents établis par les organismes compétents tel que le CEDRE, qui leur auraient permis de prendre rapidement des dispositions concrètes en matière de prévention et de traitement de la pollution. Les consignes données aux bénévoles auraient été plus précises, l'équipement dont ils ont été dotés et les procédures de nettoyage mieux adaptés à la nature du produit à traiter. Dans la pratique, nombre d'élus ont dû

rechercher eux-mêmes les informations dont ils avaient besoin. Dans la période qui a précédé l'atterrissage des nappes, les maires du littoral ont travaillé avec les associations pour tenter de déterminer le moment où les hydrocarbures toucheraient leurs côtes, se fiant apparemment plus, en la circonstance, à l'arrivée des oiseaux mazoutés qu'aux prévisions officielles.

Certains édiles ont par ailleurs déploré que les notes d'information régulièrement établies par les préfectures n'aient pas été diffusées à l'ensemble des acteurs concernés et regretté que les recommandations des autorités, notamment du ministère de l'Environnement, sur l'aménagement des sites de stockage intermédiaires ou l'organisation de la dépollution leur soient parvenues trop tardivement. Sur ce dernier point, les plus sévères ont ironisé, notant que les préconisations consistaient en simples conseils de bon sens mis en application par les équipes d'encadrement et les bénévoles dès les premières heures de nettoyage des côtes.

B - L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LA MARÉE NOIRE

Plus l'intervention est précoce et plus les risques ou l'étendue de la pollution ont des chances d'être limités.

1. Le déclenchement de l'alerte

Les services de Météo-France jouent ici un rôle important car c'est par gros temps que les risques augmentent. Le manque de visibilité, la violence des vents, l'amplitude de la houle compliquent les secours. Il convient donc de se préparer, de prévenir les navires, notamment ceux transportant des cargaisons dangereuses, de l'état du temps. L'utilisation d'un modèle de prévision de dérive des nappes a induit une anticipation abusive des événements conduisant à des décisions inadaptées.

Les CROSS reçoivent les messages de détresse ou interrogent, voire interviennent auprès des navires dont le comportement peut laisser supposer qu'ils ne maîtrisent pas la situation et nécessitent une assistance quelconque ou un remorquage.

2. La mobilisation des moyens, les plans POLMAR terre et mer

Une organisation défailante en dépit d'une réglementation précise (la circulaire et l'instruction du 7 décembre 1997) :

- En mer, grâce à la désignation d'un commandement unique confié au préfet maritime, il a été possible de fédérer l'ensemble des moyens disponibles en mer, dès la décision prise de déclencher le plan POLMAR. L'intervention n'a pas empêché le navire de se casser en deux et de libérer une partie de sa cargaison, mais il faut remarquer que les vingt-six hommes de l'équipage ont été hélitreuillés et sauvés dans des conditions météorologiques défavorables (vents à plus de 100 km/h).

En revanche, en dépit des nombreuses tentatives et de l'aide de navires étrangers avec des matériels plus performants, seules 1 200 tonnes de fioul ont pu être pompées à ce jour et l'épave semble encore fuir,

amenant chaque jour de nouvelles « galettes » sur le rivage. Sans doute l'organisation a-t-elle bénéficié des exercices réalisés à date régulière permettant de tester la capacité des hommes et des matériels à réagir même si, il faut le répéter, chaque catastrophe est particulière et surprend par des éléments que l'on n'avait pas envisagés ou expérimentés.

- A terre, c'est au préfet qu'incombe la tâche de déclencher le plan POLMAR. Compte tenu des incertitudes et surtout des controverses sur les lieux et les dates d'atterrissage des nappes de fioul, la préparation des administrations a souffert. La région Bretagne, mieux préparée car possédant une « culture » de la marée noire acquise à la suite des dix pollutions par hydrocarbures auxquelles elle a eu à faire face depuis l'échouement du *Torrey Canyon* en 1967, a semble-t-il mieux organisé les opérations.

Au niveau national, l'ampleur de la pollution a provoqué un moment d'incertitude parmi les pouvoirs publics : cinq départements et trois régions touchés simultanément. Après avoir désigné le préfet de Charente-Maritime pour coordonner les opérations, c'est finalement au ministre de l'Équipement, des transports chargé de la mer qu'incombe cette mission alors que la circulaire du 17 décembre 1997 précise que conformément aux dispositions de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, c'est au ministre de l'Intérieur chargé de la sécurité civile qu'échoit cette charge lorsque le Premier ministre décide de centraliser les opérations.

L'impréparation à terre, le manque de moyens, de lieux de stockage des déchets, l'incapacité à encadrer le travail de nettoyage des plages et... les déclarations désordonnées des nombreuses administrations interrogées par des médias, pas toujours scrupuleux et impatients d'apporter en permanence des informations à une population bouleversée par l'ampleur des dégâts, ont laissé se développer une impression de manque de maîtrise des événements.

Pourtant chacune des administrations engagées dans cette lutte contre une marée noire aux formes inconnues a agi, sans doute de façon trop cloisonnée et chacune selon sa logique propre, mettant toute son énergie et ses capacités au service de la collectivité. Le dévouement des personnels a été ici exemplaire et doit être souligné.

3. La gestion de la crise sanitaire : une coordination dans l'urgence

L'impact de la pollution de l'*Erika* sur les filières alimentaires de la mer se distingue des précédentes catastrophes par l'étendue de la zone touchée ainsi que le caractère diffus de la pollution. Les zones de pêche, d'aquaculture n'ont pas été totalement « engluées », comme dans le cas de l'*Amoco Cadiz*, mais soumises à la présence d'hydrocarbures plus ou moins décelables.

3.1. Des mesures de prévention

L'utilisation de barrages flottants, là où ils étaient disponibles, s'est révélée d'autant moins efficace que l'arrivée des nappes coïncidait avec la tempête. De plus, la densité du produit (entre celle de l'eau salée et celle de l'eau douce) a favorisé son intrusion dans les rias protégées.

Les marais salants ont pu être totalement isolés de la pollution grâce à l'installation de barrages bloquant toutes les arrivées d'eau de mer (étiers).

Par instruction du 22 décembre 1999, le ministère de l'agriculture et de la pêche a mis en alerte les services vétérinaires sur l'ensemble du littoral et le réseau national d'observation (RNO) de l'IFREMER, recommandant le renforcement des mesures de surveillance des produits de la mer, le transfert des stocks de coquillages et l'interdiction de récolte et de commercialisation de produits provenant de zones manifestement touchées.

3.2. Des mesures d'urgence

La puissance publique s'est trouvée d'autant plus dépourvue qu'aucune norme de concentration en hydrocarbures n'existait et que peu de laboratoires étaient à même de produire les analyses adéquates.

Le 24 décembre 1999, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui gère l'évaluation du risque, a été saisie conjointement par ses trois ministères de tutelle : ministères en charge de l'agriculture et de la pêche, de la santé et de la consommation.

Dans un premier avis du 6 janvier 2000, l'AFSSA fait une analyse des produits toxiques en cause et recommande des mesures d'urgence :

- pour les zones visiblement touchées, interdiction de la pêche à pied et de la mise sur le marché de produits prélevés après l'arrivée de la pollution (coquillages, algues, sel) ;
- contrôle des produits de la pêche mis sur le marché ;
- non-utilisation de produits dispersants (agents tensio-actifs) susceptibles de favoriser l'incorporation de micro-particules dans la chaîne alimentaire.

3.3. Evaluation et gestion du risque

Par un second avis du 5 février 2000, l'AFSSA affine ses recommandations en s'appuyant sur des données scientifiques plus précises étudiées par les comités d'experts mis en place début janvier. A la lumière des analyses (environ deux cents) portant sur divers produits de la mer (coquillages, poissons, crustacés, céphalopodes) prélevés avant ou après pollution, mais aussi des données du RNO mis en place par l'IFREMER depuis vingt cinq ans, l'AFSSA et ses comités d'experts sont à même de déterminer des « valeurs guide » correspondant à la présence habituelle de traces d'hydrocarbures dans les produits de la mer.

Les coquillages, mollusques filtrants concentrent les pollutions. C'est la raison pour laquelle l'IFREMER les analyse dans le cadre du RNO plutôt que l'eau elle-même, milieu trop fluctuant.

A partir des analyses de la concentration en hydrocarbures aromatiques polycycliques 16 HAPs ou 6 HAPs considérés comme les plus toxiques par l'OMS, et de quatre composés alkylés ou soufrés présents dans le fioul de l'*Erika*, l'AFSSA a proposé à ses ministères de tutelle de retenir les valeurs guide de 0,5 mg/kg de matière sèche (16 HAPs) ou 0,2 mg/kg (6 HAPs) pour les

coquillages et le sel. Pour les poissons, plus mobiles et ne concentrant pas les polluants, les valeurs retenues seront à diviser par dix.

Concernant les seuils d'exclusion pouvant conduire à la fermeture ou à l'ouverture des sites, les mesures sont généralement prononcées lorsque l'on dépasse de deux à cinq fois la valeur guide. En l'occurrence, les pouvoirs publics ont retenu le minimum, soit deux fois la valeur guide, une valeur sévère révélatrice d'une contamination mais pas forcément d'un risque. Cette valeur « par défaut » est d'ailleurs contestée par les professionnels.

Un système de veille et de contrôle, renforcé par les administrations compétentes, s'est mis en place à tous les niveaux des filières.

Concernant les questions sanitaires, on peut affirmer que, malgré le nombre d'intervenants, la puissance publique a réagi pour éviter tout risque au consommateur et contribuer à la restauration de l'image des produits de la mer. La nouveauté de l'événement, le secteur économique bien ciblé et l'extrême sensibilité de l'opinion publique aux questions de sécurité sanitaire des aliments y ont certainement contribué.

4. Les opérations de nettoyage : le règne de l'improvisation

L'effet de surprise sur les lieux d'atterrissage et la consistance du produit ont désorienté les élus, les services chargés de la dépollution, les associations comme les très nombreux bénévoles venus offrir leur aide.

Selon nos dernières informations 120 000 tonnes de déchets auraient été ramassées et entreposées dans des sites « lourds » et 50 000 dans des sites intermédiaires, le plus souvent non aménagés pour recueillir des produits polluants, alors que 10 000 tonnes de fioul se seraient échappé des soutes de l'*Erika* ! C'est dire la quantité de sable, d'algues et autres végétaux qui ont été enlevés et qui risquent de provoquer un phénomène d'érosion sur les portions de littoral nettoyées.

Parmi les 60 000 oiseaux morts recensés, nombre d'espèces fragiles sont touchées puisque la catastrophe est survenue en période d'hivernage pour des espèces migratrices. Touchant en majorité des juvéniles, notamment pour les guillemots, les effets sur la population ne pourront pas être constatés avant quatre à cinq ans, âge de maturité et de reproduction.

L'absence de consignes précises, alors que le CEDRE édite un manuel sur cette question, et que des chercheurs, notamment ceux de l'observatoire du littoral breton, avaient capitalisé une expérience sur les méthodes à privilégier dans le traitement des dunes, des herbiers, de certains rochers... a permis que certaines erreurs du passé se renouvellent !

Enfin, une polémique subsiste à ce jour : la nature du produit, même si toutes les informations gouvernementales s'accordent pour déclarer qu'il s'agit de fioul n° 2 à forte teneur en composés soufrés et en hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) cancérigènes, varie selon les laboratoires.

L'avertissement « peut provoquer le cancer » n'ayant pas été diffusé auprès des personnes en contact avec le produit, notamment les bénévoles, la suspicion s'est accrue et alimente toutes les polémiques, allant jusqu'à affirmer qu'il s'agirait de véritables déchets de raffinage et non pas de fioul n° 2.

Une transparence sur cette question délicate doit être exigée, en tout état de cause le principe de précaution doit être mis en œuvre !

C - LA RÉPARATION ÉCONOMIQUE : DES PROGRÈS... À CONSOLIDER

Elle repose essentiellement sur le constat comptable du préjudice.

1. L'évaluation des dommages

1.1. *Evaluation des dommages de la filière alimentaire*

L'activité des pêcheurs, des aquaculteurs (conchyliculture, pisciculture, algoculture), des paludiers et sauniers, des producteurs de maerl des Glénans, des départements du Finistère (façade Sud), du Morbihan, de la Loire-Atlantique et de la Vendée, a été et continue à être touchée par le fioul s'échappant de l'épave de l'*Erika*, qui en outre gît dans une zone de pêche de langoustines. Une évaluation globale des préjudices est prématurée. Nous nous limiterons donc à lister les dégâts apparents et les conséquences potentielles à court et moyen termes, tout en précisant leur lien étroit avec les activités touristiques.

a) Dégâts matériels

On peut citer ceux concernant le matériel de production, la perte de stock, les engins de pêche et chalutiers souillés, la perte d'engins (les engins ne sont pas assurés) et la récupération reportée des engins dormants. Ces dégâts physiques apparaissent minimes par rapport à ceux causés par les tempêtes.

b) Préjudices économiques

Les fermetures administratives pour des raisons de santé publique des concessions conchylicoles (en partie dans le Finistère et le Morbihan, en totalité en Loire-Atlantique et Vendée) représentent moins de 0,1 % des surfaces concédées au niveau national. L'interdiction de ramassage des coquillages s'applique à tous les pêcheurs à pied. Des pêcheurs de la Turballe ont dû nettoyer leurs engins de pêche et ne sont pas sortis pendant quinze jours.

Les préjudices commerciaux immédiats sont perceptibles et importants. L'image des produits de la mer et des cultures marines a particulièrement souffert, entraînant des méventes. Selon les circuits de commercialisation, les ventes de coquillages, quelle que soit leur origine géographique, ont chuté de 30 à 70 %. Les effets sur les produits de la pêche (poissons, céphalopodes, crustacés) sont moins évidents car conjugués à une période de mauvais temps. Toutefois, on note une mévente des produits de petite pêche : crustacés, crabes, araignées de mer.

Les conséquences à moyen et long termes sont préoccupantes. L'avenir des produits de la mer est suspendu aux réactions des consommateurs et l'image des produits de la mer est altérée. On constate une détérioration du chiffre d'affaire et de la valeur patrimoniale, un manque à gagner y compris pour les entreprises d'amont et d'aval (mareyeurs, poissonniers). Toute la filière est désorganisée. Les stocks de juvéniles invendus immobilisent du terrain.

Pour les exploitations salicoles, dont l'outil de travail est dépendant de la qualité de l'eau, de fortes interrogations pèsent sur la récolte, voire la pérennité de l'activité. Les conséquences de la pollution sont progressives et importantes :

retard dans la mise en état des salines, retard dans l'alimentation des réserves à partir de mars/avril ne favorisant pas le début de la concentration de l'eau de mer, abandon de la récolte. Des disparitions d'activité sont à redouter pour Noirmoutier et Ré, car Aquasel dispose uniquement d'un stock tampon. Les paludiers de Guérande disposent d'un stock de trois ans. Une perte totale de la récolte est estimée à 60 millions de francs par la coopérative de Guérande.

c) Conséquences sociales

Selon des sources parfois divergentes (administrations, professionnels), on peut estimer le nombre total d'emplois permanents à 13 000 pour les quatre départements concernés sans qu'il soit possible de distinguer les emplois salariés. S'y ajoutent de nombreux saisonniers et les emplois d'amont et d'aval (un emploi en mer - quatre emplois à terre).

A ce jour, les conséquences sociales ne sont pas mesurables. Les saisonniers pour l'essentiel ont été maintenus dans leur emploi pour réparer les dégâts liés à la tempête. En outre, les établissements, situés à terre, n'ont pas été fermés.

Ces conséquences sont à venir par effet direct des baisses de ventes liées aux quelques fermetures de sites et surtout à la détérioration de l'image. Elles dépendent en outre des besoins en accompagnement de trésorerie des entreprises, le plus souvent artisanales et familiales, d'allègement de charges et de reports d'échéance, de la détérioration du chiffre d'affaires.

1.2. Le préjudice subi par les acteurs du tourisme

Le tourisme représente pour ces régions l'une des principales ressources. Selon les indications recueillies par la Chambre de commerce et d'industrie du Morbihan auprès des chambres consulaires et comité départementaux du tourisme, le chiffre d'affaires de ce secteur pour les cinq départements touchés par la marée noire (Finistère, Morbihan, Loire-Atlantique, Vendée et Charente-Maritime) a été d'environ 28,8 milliards de francs en 1999. Cette activité génère 63 500 emplois directs auxquels il convient d'ajouter un nombre à peu près équivalent de saisonniers qui, pour la plupart, n'ont une occupation que pendant la saison touristique dans le cadre de contrats à durée déterminée. L'incertitude la plus totale planant sur la prochaine saison, les employeurs avouent éprouver de grandes difficultés à s'engager auprès de leurs saisonniers habituels quant à la durée précise de leurs contrats.

La Loire-Atlantique est le département touristique de France le plus touché par la marée noire. Avec un chiffre d'affaires du tourisme de six à sept milliards de francs en 1999, 1,5 million de visiteurs (en majorité des départements limitrophes, un tiers environ venu de l'étranger) et 26 000 emplois dont 13 000 saisonniers, ce département compte sur son littoral pas moins de 110 hôtels, 104 campings, une station mondialement connue, La Baule, et de quatre centres de thalassothérapie qui accueillent des curistes tout au long de l'année.

Dans le Morbihan le constat est du même ordre. On enregistre aussi à ce jour 30 à 40 % de demandes de renseignements en moins dans les offices de

tourisme et les hôtels que l'année dernière à la même époque, alors que d'autres départements épargnés par la marée noire constatent une situation inversée.

Si les 30 à 40 % de demandes d'information en moins se concrétisaient par un pourcentage équivalent de réservations annulées, la perte de chiffre d'affaires pour le secteur, dans les cinq départements, pourrait se situer entre huit et onze milliards de francs pour la seule saison 2000. On est bien loin du 1,2 milliard de francs d'indemnisation prévue par le FIPOL...

Ces chiffres doivent être pris avec beaucoup de précautions car nul ne peut dire aujourd'hui avec certitude quel sera le comportement des touristes dans les mois qui viennent. Toutefois, l'expérience de l'*Amoco Cadiz* soulève la plus vive inquiétude chez les hôteliers du Morbihan qui avaient constaté un retour assez rapide de la clientèle française alors que les étrangers avaient été beaucoup plus lents (plus de trois ans) à retourner sur les plages bretonnes malgré un effort important de promotion.

1.3. L'image de marque des collectivités touchées

Avant que le gouvernement ne décide lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 28 février 2000 de débloquer des crédits (61 MF dont 30 MF par TotalFina) pour restaurer l'image des régions touchées par la marée noire, les collectivités locales concernées s'étaient organisées pour engager des campagnes de promotion.

Le Conseil général de la Loire-Atlantique consacrera 5 MF pour inciter la clientèle traditionnelle (départements limitrophes, région Centre, Ile de France) à revenir.

De leur côté, les régions Poitou-Charentes, Pays de la Loire et Bretagne ont décidé d'unir leurs efforts pour cibler une communication pour un tiers sur la France et deux tiers l'étranger.

Il faut en effet savoir que toute atteinte à l'image de marque a des conséquences importantes sur l'économie de la région ou du département, bien plus étendue que sur les seules zones contaminées par la marée noire. A la seule annonce d'une catastrophe écologique, quelles que soient son ampleur et sa localisation, la clientèle modifie ses intentions : la plupart des tours opérateurs et des particuliers annulent leur réservation sur l'ensemble de la région concernée. Plusieurs années de promotion sont généralement nécessaires pour regagner la clientèle ainsi perdue. L'atteinte à l'image persiste donc longtemps après les effets visibles de la marée noire.

En matière de tourisme, la concurrence que se livrent les principaux pays d'accueil est sévère. Profitant de l'effet négatif produit par la pollution d'une partie des côtes françaises, plusieurs pays ont renforcé leurs efforts de promotion, en réservant davantage d'espace publicitaire que les années précédentes, notamment sur nos chaînes de télévision. Les professionnels français du secteur devront donc redoubler d'efforts pour affronter cette concurrence accrue qui ne sera pas sans effets sur les saisons à venir. Le préjudice total est donc difficile à quantifier monétairement dans la durée.

2. L'indemnisation des dommages économiques

Responsabilité et indemnisation sont étroitement liées.

2.1. La responsabilité civile des armateurs

En 1969, à la suite de la catastrophe du *Torrey Canyon*, l'OMI adoptait une convention internationale sur la responsabilité civile (Convention CLC, entrée en vigueur en 1975) pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Imputant la responsabilité au propriétaire du navire, elle prévoit que ce dernier doit souscrire une assurance ou une autre garantie financière d'un montant équivalent.

Concernant les dommages du navire lui-même, il est de tradition pour les armateurs de s'adresser à des sociétés d'assurance à prime fixe et de recourir pour les dommages causés aux tiers (responsabilité civile) à des mutuelles d'armateurs, les clubs « *protection and indemnity* » ou clubs P & I qui sont des associations mutuelles d'assurances d'armateurs, sans but lucratif.

Ces P & I clubs assurent aujourd'hui 89 % du tonnage mondial et 100 % du tonnage européen.

Les P & I clubs regroupés en pools souscrivent des traités de réassurance auprès des syndicats de Lloyds. Le propriétaire d'un navire peut de ce fait accéder à une garantie d'un milliard de dollars US (montant requis par l'*Oil pollution act*).

2.2. La reconnaissance implicite du principe du pollueur-payeur : le FIPOL

Le plafond des indemnités fixées par la CLC étant jugé trop bas, en 1971 était créé le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL). Ce fonds, alimenté par les contributions des importateurs d'hydrocarbures, reconnaît le principe du pollueur-payeur en engageant de fait la responsabilité financière du chargeur. Tirant la conclusion que les Etats-Unis venant d'adopter l'*Oil pollution act* ne le ratifieraient pas, les Etats signataires ont décidé de relever son montant dans le cadre d'un protocole signé en 1992. Le nouveau protocole laisse subsister les dispositions de la convention de 1969 et du fonds de 1971 dans l'attente de l'adhésion de certains Etats membres.

Les indemnités concernant les atteintes à l'environnement restent limitées au coût des mesures de remise en état que le FIPOL qualifie de « raisonnables » et des dispositions de sauvegarde prises pour empêcher ou limiter une pollution. La responsabilité du propriétaire du navire est illimitée en cas de pollution volontaire. Enfin, les Etats membres ayant ratifié ce protocole sont habilités à délivrer des certificats d'assurance aux navires immatriculés dans des Etats qui ne sont pas parties du protocole.

Le FIPOL permet donc d'indemniser tout Etat, ou toute personne ayant subi un dommage par pollution qui excéderait l'indemnisation versée par le propriétaire du navire au titre de sa responsabilité civile. Dans le cas de l'*Erika*, la contribution du fonds ajoutée à celle de l'assurance s'élève à environ 1,2 milliard de francs, montant qui risque de s'avérer insuffisant en raison de l'étendue des dégâts occasionnés par la catastrophe. Pour certains, la création de

ce fonds reviendrait à déresponsabiliser les propriétaires de navires et les affréteurs en leur permettant ainsi de s'acquitter d'un droit à polluer qui s'apparenterait à l'achat de permis négociables. Pour d'autres, c'est au contraire le début d'une nécessaire mutualisation des fonds versés par les compagnies pétrolières qui reconnaissent aussi leur responsabilité « produit ». Elles acceptent d'indemniser les dommages qu'elles peuvent causer en cas d'accidents, le coût de leur réparation étant en tout état de cause beaucoup trop élevé pour une seule compagnie.

En outre, il convient de rappeler le mode actuel d'intervention du FIPOL qui fonde ses indemnisations sur des dépenses constatées, justifiées et « raisonnables » d'actions évaluées monétairement. Toutes choses difficiles à quantifier dès lors qu'il s'agit d'atteintes à l'environnement.

2.3. Le fonds POLMAR

Géré par le ministère de l'Environnement, ce fonds doté de 260 MF et abondé à hauteur de 300 MF par le récent CIADT permet d'engager dans l'urgence les moyens nécessaires à la prévention et la lutte contre la pollution. Ces crédits sont répartis en fonction des besoins entre les cellules financières mises en place par les préfets en liaison avec les trésoriers payeurs généraux.

2.4. Les indemnisations spécifiques aux professionnels de la mer

Les dommages subis par les professionnels de la pêche et des cultures marines sont éligibles à l'indemnisation du FIPOL, que ce soit les dommages aux biens (nettoyage des bateaux et des engins de pêche ou leur remplacement), le coût des mesures prises pour protéger les exploitations, y compris les marais salants, contre l'arrivée de nappes de fioul, les pertes directes de produits retirés du marché, parce que visiblement pollués.

Le préjudice économique résultant d'une chute des ventes, beaucoup plus important, entre également dans le cadre de l'indemnisation FIPOL.

Devraient également être prises en charge les mesures qui ont dû être engagées du fait de la marée noire : accroissement du nombre de contrôles des zones de production et des produits susceptibles d'être pollués, analyses destinées à fixer les « valeurs guides » pour la mise sur le marché des produits de la mer et à la surveillance qualitative des produits.

En attendant qu'intervienne le FIPOL, diverses mesures ont été prises. Des cellules d'indemnisation, présidées par le préfet, ont été mises en place. L'OFIMER est l'organisme payeur.

Les aides de l'Etat s'inscrivent dans le cadre du plan gouvernemental d'urgence du 12 janvier 2000, pour venir en aide aux victimes des tempêtes et du naufrage de l'*Erika*, doté de 300 millions de francs de crédits, auxquels s'ajoutent 150 MF destinés à venir en aide aux entreprises subissant un préjudice économique du fait de la dégradation générale du marché des coquillages.

Il est à noter que le régime des calamités agricoles s'applique aux seuls conchyliculteurs victimes de catastrophes naturelles (tempête).

L'ensemble de ces mesures, qui répondent à une situation d'urgence, ne satisfont pas totalement les professionnels qui souhaitent, par ailleurs, qu'elles se concrétisent rapidement.

Des aides des régions sont prévues. Ainsi, les conseils régionaux des Pays de la Loire et de Bretagne ont, par l'intermédiaire de fonds de garantie, permis aux établissements bancaires de répondre aux difficultés de trésorerie des entreprises en attendant leur indemnisation par le FIPOL, les intérêts étant facturés à ce dernier.

Ces deux régions apportent une aide aux entreprises pour la constitution de dossiers d'indemnisation.

D - UNE GRANDE OUBLIÉE : LA RÉPARATION ÉCOLOGIQUE

Pour l'heure, même si le FIPOL met en place les outils pour amorcer une réparation des dégâts causés à l'environnement, celle-ci n'est ni confirmée par des textes, ni totale.

Le livre blanc adopté par la Commission européenne le 9 février sur la responsabilité environnementale est une première amorce qu'il conviendra de pousser plus avant afin que les atteintes à l'environnement ne soient pas limitées aux zones classées Natura 2000. Certes, la Bretagne et les Pays de la Loire en comptent respectivement douze et huit, concernant essentiellement des marais, estuaires, îles et espaces dunaires. Mais les nombreux autres sites protégés - parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés ou inscrits, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), Conservatoire de l'espace littoral - doivent bénéficier des mêmes droits à réparation. En fait, c'est tout notre littoral qui doit pouvoir entrer dans le champ d'indemnisation.

L'absence d'inventaire systématique et permanent de ces zones ne permet pas une évaluation chiffrée des pertes.

Enfin, les délais prévus pour prétendre à une réparation écologique des dommages sont trop limités : pour certaines espèces, plantes ou oiseaux, il faut attendre cinq à six ans (dix ans préconisent d'autres experts) pour permettre une évaluation de leur reconstitution. Le principe de précaution devrait pouvoir répondre à cette particularité.

En tout état de cause, on ne peut que constater une distorsion entre temps juridique et temps écologique.

II - LES PROPOSITIONS

Si l'action de l'Etat en mer est coordonnée par le Secrétaire général à la mer, ni les moyens, ni les missions qui lui sont confiés ne peuvent traduire une volonté de doter notre pays d'une politique de la mer. Il faut rappeler qu'en dépit de ses 5 000 km de côtes, la France, résolument terrienne, n'affiche pas d'ambition maritime comme certains de ses voisins qui occupent dans ce domaine une place prépondérante sur la scène internationale. Ce n'est pas par hasard que le siège de l'OMI, celui du FIPOL et des nombreuses Lloyds se trouvent à Londres.

A l'image de sa voisine l'Angleterre, la France a eu aussi une politique maritime certaine qui peut encore se vérifier par une présence dans le Pacifique, les Caraïbes et l'Océan indien. Ses armateurs et ses capitaines ont développé avec succès « la marchande » jusqu'à un passé récent sur toutes les mers.

- Pour un ministère de la mer

Seul un ministre de la mer ayant en charge la totalité des activités qui s'y rapportent : pêche, cabotage, construction navale, sécurité maritime, protection du littoral et du milieu marin, ... serait en capacité de rééquilibrer l'économie du secteur, d'assurer un aménagement du territoire et redonner à notre pays une vocation maritime. Il aurait notamment pour tâche d'engager une véritable politique de sensibilisation de la population à l'importance du secteur et à son intérêt pour l'économie du pays. Ce ministère devrait être doté des moyens humains et financiers lui permettant d'assurer sa mission.

Sans cette autorité forte, on est en droit de douter de l'efficacité, au moment où une grande partie des décisions se prend à Bruxelles, d'une représentation dispersée de la France pour défendre ses intérêts et sa sécurité, compte tenu notamment de sa situation géographique. Située en bordure d'un détroit qui compte parmi les plus fréquentés du monde, elle est aussi riveraine de la Méditerranée, mer particulièrement vulnérable.

Le programme adopté par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), arrêté le 28 février à Nantes, retient des mesures intéressantes concernant notamment la réparation des dommages causés à certains secteurs professionnels et à l'environnement. Il prévoit également la réorganisation de l'expertise et de la recherche. Toutefois, le Conseil économique et social déplore l'absence de dispositions faisant avancer le principe du pollueur-payeur et de la responsabilité environnementale. Pourtant, l'émotion soulevée par le naufrage de l'*Erika* et la mobilisation citoyenne qui l'accompagne encore trois mois après l'accident, semblent indiquer que les atteintes portées à l'environnement ne sont plus acceptées par la population. Les propositions que formule le Conseil économique et social prendront en compte cette nouvelle exigence qui se double par ailleurs d'une exigence en matière de transparence dans la communication et la prise de décisions sur ces questions.

L'effort financier du gouvernement pour éteindre les préjudices les plus criants et les plus urgents consécutifs à la pollution de l'*Erika* représente un progrès notable. Pour autant, quelles que soient les sommes débloquées, elles ne règlent pas la question fondamentale : la responsabilité du pollueur doit être engagée de façon que la réparation des préjudices, et notamment la restauration du milieu naturel agressé, n'échoit pas au contribuable.

Le Conseil économique et social propose au-delà des mesures annoncées visant à renforcer les contraintes techniques de fabrication, ou juridiques de conditions de circulation de se montrer audacieux en progressant sur la voie de la protection de l'environnement sans méconnaître les nécessités économiques, les problèmes de concurrence et la sauvegarde de l'emploi. Les Etats-Unis ont osé dans ce domaine mettre en place un dispositif sévère. Il ne s'agit pas d'imiter mais de s'engouffrer dans une brèche ouverte qui va dans le sens voulu par les citoyens.

A - FONDER LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET DÉVELOPPER LA PRÉVENTION

Il convient avant tout de définir et de mettre en place une responsabilité environnementale fondée sur les principes du pollueur-payeur, de précaution et de prévention. La responsabilité environnementale implique une responsabilité sans faute, du seul fait de la dangerosité des produits polluants répertoriés comme tels. Dans le cas de l'*Erika*, cette exigence est manifeste pour TotalFina comme elle le serait pour tout autre affréteur.

1. Confirmer le principe du pollueur-payeur

Aujourd'hui, le propriétaire du produit potentiellement polluant n'est pas reconnu responsable de sa pollution. L'on considère que les risques viennent de son mode de transport. De ce fait, seul le transporteur est reconnu responsable.

On pourrait envisager, comme l'a fait la loi de 15 juillet 1975 sur les déchets, transposition de la directive cadre 75/442/CEE, d'élargir la responsabilité en l'étendant au propriétaire de la cargaison puisque c'est bien le produit lui-même qui est potentiellement polluant.

Le pollueur, c'est-à-dire la (ou les) personne qui exerce le contrôle de l'activité par laquelle les dommages sont causés, est aujourd'hui exonéré *a priori*. Cette proposition est inversée par la responsabilité environnementale : l'exploitant de l'activité économique considérée est *a priori* mis en cause, qu'il y ait eu faute ou non. Cette définition n'exclut pas la recherche de responsabilités dans la chaîne des intervenants incriminés.

Il conviendrait que la France ratifie la convention de Londres sur la responsabilité pour les dommages liés au transport par mer des substances nocives et potentiellement dangereuses (HNS).

2. Relever le plafond du FIPOL et étendre son intervention au-delà des préjudices économiques constatés

La mise en œuvre de la responsabilité environnementale suppose un relèvement du plafond actuel, insuffisant pour réparer les dommages ; porté à un milliard d'euros, il correspondrait à la garantie financière exigée par l'*Oil pollution act*.

En outre, il conviendrait d'engager une réflexion sur le fonctionnement du FIPOL, notamment ses conditions d'intervention et ses délais d'application.

3. Faire adopter une Directive européenne reconnaissant la responsabilité environnementale

La présidence française de l'Union européenne, à partir du 1er juillet 2000, devrait permettre de promouvoir à l'échelle communautaire la responsabilité environnementale dans le cadre d'une directive qui pourrait être prise à la suite du livre blanc sur la responsabilité environnementale. Dès à présent, la France doit anticiper et mettre rapidement à l'étude les mesures permettant la réparation des préjudices écologiques.

Les zones naturelles prises en compte pour l'exercice de la responsabilité environnementale ne sauraient être confinées à quelques sites protégés. Il est

proposé de considérer que la surface maritime nationale et les pollutions qu'elle encourt justifient que cette responsabilité soit valide sur l'ensemble de la façade maritime nationale.

Instaurer une responsabilité environnementale pour les dommages causés au milieu naturel revient à responsabiliser les acteurs économiques face aux incidences négatives de leurs activités sur l'environnement. La responsabilité environnementale devient l'instrument par lequel celui qui occasionne une atteinte à l'environnement, le pollueur, est amené à payer pour remédier aux dommages qu'il a causés. Aux dommages traditionnels et environnementaux s'ajoute la notion d'atteinte à la biodiversité, causée par une activité dangereuse ou non.

Cette directive devrait mettre en place un fonds de réserve européen, alimenté par une taxe sur les marchandises dangereuses transportées par voie de mer. Les sommes collectées serviraient à restaurer le milieu naturel endommagé du fait d'une pollution marine et à assurer la surveillance de la façade maritime communautaire. Une partie de ce fonds pourrait aider les pays les moins favorisés à mettre leur flotte aux normes communautaires.

Toutefois, cette aide ne doit pas profiter aux pays qui ne respectent pas les normes internationales, ni d'une manière générale aux pavillons de complaisance.

4. Mettre en place un Observatoire national scientifique permanent de la mer et du littoral

La responsabilité environnementale repose sur l'expertise scientifique. C'est en effet de l'évaluation des richesses du milieu marin que dépend la mise en œuvre de la responsabilité environnementale. Evaluer, recenser, étudier les richesses du milieu marin et côtier, telles seraient les missions d'un Observatoire national scientifique (ONS) permanent du milieu marin et côtier qui devrait être doté d'un budget lui permettant de conduire des études à long terme. Il réunirait des chercheurs et des moyens du CEDRE, de l'IFREMER, du CNRS, du Muséum d'histoire naturelle et de toute la communauté scientifique concernée, en particulier les universités. Des liens devraient être établis avec l'Observatoire associatif de suivi de la marée noire qui vient d'être créé par la ministre chargée de l'Environnement. Il devrait rendre compte au gouvernement et aux citoyens, par des communications adéquates, de l'avancée de ses travaux.

Il conviendrait par ailleurs de coordonner les formations et la recherche scientifique en associant étroitement les universités et les grandes écoles des régions côtières concernées.

5. Organiser la traçabilité des produits dangereux

La nature du produit transporté par mer, dont la dangerosité est variable, justifie l'adoption du principe de précaution. Il y a intrinsèquement risque de pollution, et les produits doivent être répertoriés, classés selon leur toxicité et leur dangerosité, dans une banque de données. Aux exploitants d'alimenter cette banque par toutes les informations utiles sur la nature du produit, la manière de lutter contre la pollution qu'il est susceptible d'engendrer, sur les moyens à mettre en œuvre, et les lieux où ces moyens sont disponibles.

La traçabilité des cargaisons dangereuses ou comportant des produits dangereux devra être assurée conformément aux préconisations de la directive n°93/75/CE du 13 septembre 1993 modifiée. La mise en place, en cours, d'un système d'échange de données entre ports devra être conçue pour s'intégrer à terme dans la base de données *Equasis*. Les exploitants contribueront à entretenir la banque de données sur les cargaisons, afin que les spéculations sur la nature du fioul de l'*Erika* soient le dernier épisode d'un mauvais feuilleton. Il conviendra d'établir une fiche par cargaison, comprenant le nom de l'assureur, la nature du produit, sa dangerosité, sa toxicité, les risques inhérents à un tel produit, les méthodes et moyens de combattre ses dangers, le lieu où sont stockés ces moyens. Un plan de dépollution accompagnera ainsi la cargaison potentiellement polluante. Ces données seront complétées par un état des contrats d'assurance ou des garanties financières couvrant les navires, les hommes et leurs cargaisons.

6. Préserver les filières alimentaires des produits de la mer en garantissant la santé des consommateurs

Toutes les volontés (Etat, collectivités locales, professionnels) doivent converger pour restaurer l'image des produits de la mer (en particulier les coquillages) tout en assurant le consommateur que des mesures ont été prises pour éviter les risques. Des opérations de promotion devraient être organisées, avec des concours publics, dans les mois à venir.

Il apparaît que les dégâts causés aux filières alimentaires marines sont économiques et concernent essentiellement l'altération de l'image de ces produits que les professionnels s'attachaient, depuis plusieurs années, à mettre en valeur. Ceci n'est probablement pas irréversible, à condition que les arrivées régulières de fioul cessent rapidement. Pour certaines activités, les conséquences réelles ne seront mesurables qu'à plus long terme.

Sur expertise de l'AFSSA, il conviendra pour l'avenir d'établir des normes, en particulier de bien évaluer la toxicité à long terme des hydrocarbures pouvant entrer dans la chaîne alimentaire.

Une veille devra être mise en place par l'IFREMER pour évaluer les effets de la pollution sur les écosystèmes (zones de reproduction, nurseries, effets sur le plancton).

Dans l'immédiat, concernant les marais salants, aucune prise d'eau ne doit être autorisée sans garantie sur les concentrations en hydrocarbures.

Enfin, l'indemnisation des professionnels de la mer devra prendre en compte l'ensemble de l'impact économique, à moyen et long termes, de la catastrophe. Des systèmes de solidarité professionnelle à l'instar de ce qui existe dans le domaine agricole, éventuellement abondés par la puissance publique, doivent être étudiés.

7. Régler les relations entre l'Etat et le pollueur

L'urgence à endiguer la pollution et réparer ses effets commande que ce soit l'Etat qui assure, au premier niveau, la réparation des dommages causés à la

biodiversité ainsi que la dépollution. Dans ce cas une compensation doit pouvoir être demandée au pollueur.

Les avances de l'Etat sur les indemnisations du FIPOL doivent être engagées rapidement et concerner l'ensemble des acteurs touchés économiquement pour éviter de désorganiser une filière conchylicole fragile et complexe (un franc engagé rapidement permettra d'en économiser plusieurs à long terme).

8. Associer les sociétés d'assurance et les mutuelles d'armateurs à la prévention des risques

Les sociétés d'assurances et les mutuelles d'armateur ont une bonne connaissance du milieu professionnel de la marine marchande et de l'état d'une partie de la flotte mondiale grâce notamment aux données statistiques qu'elles recueillent et aux visites de leurs experts sur les navires. Elles devraient à ce titre être mieux associées à l'effort de prévention des risques, pouvoir siéger au sein du Conseil supérieur de la marine marchande et participer à l'effort de recherche et l'évaluation scientifique du milieu marin. Leur système de tarification des primes d'assurance devrait tenir compte de la dangerosité du produit transporté et de sa toxicité en cas de pollution et conduire à éliminer les navires sous-normes.

B - MIEUX ORGANISER L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE TRAITEMENT DES POLLUTIONS ACCIDENTELLES

L'information sur les pollutions accidentelles (nucléaires, par hydrocarbures ou chimiques) doit être rigoureusement régie par la transparence, le souci de circulation des données réelles et sérieuses, communiquées aux autorités compétentes, aux organisations syndicales et associatives comme à tous les citoyens. Cette information doit préciser d'emblée la nature du produit polluant, l'évaluation des risques, les actes immédiats d'intervention et de prévention.

1. Renforcer le rôle du préfet maritime

Le Conseil économique et social approuve la récente décision gouvernementale de mettre en adéquation l'autorité du préfet maritime et l'autorité du port. Une mise en demeure de l'autorité préfectorale ne serait plus contredite par l'autorité du port.

Pour autant, il convient d'examiner l'état réel des équipements portuaires à même d'accueillir des navires sous-normes, ou en difficulté, ayant commencé à émettre des produits polluants. Il conviendrait, si l'autorité du port doit s'incliner, d'examiner la sécurité des populations, sachant que la pollution maritime n'est pas réductible à une pollution par hydrocarbure.

2. Organiser une force européenne de sécurité maritime

L'espace dit de Schengen définit une action européenne en matière de douanes et de contrôle sur la terre ferme. Pourquoi ne pas étendre aux eaux communautaires cet espace du contrôle ? Dès lors, une force européenne d'intervention maritime constituée des moyens navals existants devrait être créée et placée sous la responsabilité d'une instance intergouvernementale. Sa

coordination serait assurée selon les normes en vigueur dans la Communauté, avec mission de mise en demeure, voire d'interdiction de navires sous-normes, de contrôle des conditions de sécurité du transport des cargaisons répertoriées comme toxiques et dangereuses.

Il s'agirait non de créer une force navale spécifique, mais de mettre en commun les moyens militaires et civils, dont ceux des douanes déjà opérationnels.

3. Insérer Météo-France dans le dispositif POLMAR

Les capacités de prévision du temps, de l'état de la mer, des trajectoires des courants font partie de l'arsenal de prévention des risques. Météo-France, avec les organismes de recherche sur les courants marins, doit collaborer de façon étroite à la prévention des risques par une communication centralisée de ses données. La prévision météorologique, quels que soient ses aléas doit intégrer l'effort collectif de recherche.

4. Renforcer les moyens des CROSS

Il conviendrait de doter les CROSS de terminaux reliés à la banque de données centrale. Ils disposeront ainsi d'éléments fiables sur les cargaisons croisant sur le rail d'Ouessant. Cette centralisation des données permet d'éviter le camouflage trop facile de cargaisons dangereuses par de simples documents.

5. Privilégier l'action en mer

L'efficacité du plan POLMAR mer réside dans sa centralisation et la capacité à intervenir rapidement en mobilisant dans un temps limité les moyens nécessaires.

Le pompage réalisé sur le lieu du naufrage de l'*Erika* par des navires de différentes nationalités, aux moyens adéquats, représente une expérience unique, réussie, qu'il conviendrait de transformer en méthode générale d'intervention sur la zone de pollution en mer.

Toutefois l'expérience montre que des moyens plus importants auraient considérablement affaibli l'impact des nappes de fioul sur le littoral. C'est pourquoi il convient de renforcer les moyens en matériel : remorqueurs, bateaux de pompage, avions, équipement électronique moderne, etc.

6. Mieux coordonner le plan POLMAR terre

La circulaire du Premier ministre du 17 décembre 1997 indiquait que le ministre de l'Intérieur devait présider à la coordination des efforts, si plusieurs départements étaient touchés... Pourtant, un préfet a été désigné avant que la mission ne soit confiée au ministre de l'Équipement des transports et du logement.

Un état-major unique groupant préfet maritime, préfets départementaux et maires concernés, afin de centraliser et ventiler au bon moment les moyens terrestres, a manqué à la bonne organisation du plan.

La mise en place d'un centre opérationnel unique devrait mettre fin à la frontière artificielle entre la zone d'intervention maritime et les zones d'intervention terrestre.

Les exercices prévus dans le cadre du plan POLMAR terre doivent être effectués régulièrement. De même, il conviendrait de veiller au renouvellement et au bon entretien des matériels. Les lieux de stockage des déchets devraient être aménagés et les consignes de sécurité régulièrement actualisées.

Les mouvements associatifs devraient participer à cette veille et à cet entraînement permanents. Ils pourraient se doter de dispositifs de formation aussi bien pour leurs adhérents que pour les volontaires extérieurs qui se manifesteraient.

Enfin, il conviendrait que les aspects environnementaux, en particulier tout ce qui concerne le « vivant », soient mieux pris en compte dans le plan POLMAR.

7. Prévoir et organiser l'accueil, l'intervention des bénévoles, ainsi que leur suivi sanitaire

La volonté d'aller défendre le littoral contre la pollution a fait se lever une armée de bénévoles. L'absence d'encadrement, l'insuffisance criante d'équipements, la minceur des consignes de sécurité, montrent que tout reste à faire en la matière.

Les risques encourus par les volontaires de la lutte contre la pollution requièrent un encadrement compétent, lui-même formé, afin que l'arrivée de ces énergies soit le mieux utilisée possible.

En outre, il convient de mettre en œuvre le principe de précaution au bénéfice de toutes les personnes ayant été en contact avec le produit. Dans ce cadre un suivi sanitaire sur le long terme devra être assuré.

CONCLUSION

La rétention d'informations concernant toute catastrophe écologique majeure en accentue les effets. Elle constitue auprès de l'opinion et au regard de l'efficacité de l'intervention, une faute lourde. L'impact d'une catastrophe comme celle de *l'Erika* doit être examiné avec un esprit scientifique, qui, par essence, inclut le doute, la modestie et développe l'échange d'opinions au détriment de l'affirmation péremptoire. Si cet esprit avait soufflé plus fort, nombre de controverses se seraient éteintes avant leur naissance même.

Deux raisons majeures appellent des prises de décisions rapides :

- la pollution accidentelle par hydrocarbure n'est pas seule dans son genre, ni malheureusement la plus redoutable que l'on puisse imaginer malgré l'ampleur des effets dont beaucoup sont visibles. D'autres catastrophes majeures, engendrées par des produits plus dangereux encore, plus insidieux, sont possibles à tout moment. Le Danube et ses affluents fournissent de façon terrible l'exemple d'une pollution chimique de grande ampleur. Et nombre de matières dangereuses dont les substances radioactives, civiles et militaires, transitent par voie maritime le long de nos côtes. L'urgence du présent avis réside bien là, dans l'imminence de menaces potentielles à ce jour. Dès lors qu'une de ces pollutions se révélerait, la rapidité d'intervention de moyens efficaces, l'information du public, l'engagement de la responsabilité du pollueur pourraient constituer des remèdes efficaces ;
- combien de rapports, d'avis, d'enquêtes demandés par le Parlement, sont venus grossir une digue de papier dont les recommandations pertinentes sont restées lettres d'archive ? L'avis du Conseil économique et social entend être suivi d'effets concrets. C'est pourquoi le Conseil économique et social propose que se tienne, dans le courant du premier trimestre 2001, un colloque portant sur les mesures engagées contre la pollution en mer, qu'elles soient adoptées ou qu'elles bénéficient déjà d'un début de réalisation.

Il apparaît souhaitable qu'à l'issue de la présidence française de l'Union européenne, le gouvernement fasse le point devant notre assemblée des mesures prises ou en voie de réalisation.

C'est en cela que le naufrage de *l'Erika* peut être un point de non-retour dans la lutte contre les dégâts subis par le patrimoine environnemental de notre pays.

Avis sur
***«La normalisation, la certification et le contrôle
effectif des navires de commerce de transport
de marchandises dangereuses »***

présenté par M. Charles Fiterman, rapporteur
au nom de la section des Activités productives,
de la recherche et de la technologie

Dans le cadre de la saisine générale, le bureau du Conseil économique et social a confié à la section des Activités productives, de la recherche et de la technologie l'examen des questions relatives à la normalisation, la certification et le contrôle effectif des navires affectés au transport des marchandises dangereuses ainsi que celles des sanctions éventuelles.

La section a désigné M. Charles Fiterman comme rapporteur.

*
* *

I - LA CROISSANCE DES TRAFICS ET DE LEUR DANGÉROSITÉ

A - ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TRANSPORT MARITIME DE MARCHANDISES

1. La croissance des échanges

Dans un contexte de croissance de la production mondiale et des échanges, en raison des nombreux atouts qu'il présente (importance des volumes transportés, capacités de longues distances, faible coût de l'énergie utilisée, souplesse d'utilisation...), le trafic maritime a crû considérablement depuis les années 1970, passant d'un milliard à plus de cinq milliards de tonnes transportées.

2. Structure et répartition de la flotte mondiale

2.1. Structure de la flotte mondiale

La flotte mondiale représente quelque 38 000 navires battant 150 pavillons.

D'une capacité de près de 800 millions de tonnes (TPL), elle est constituée de tankers et combinés vraquiers pétroliers (289 millions de TPL soit 37 % du tonnage total), de vraquiers (35 % du tonnage), de cargos (13 %), de porte conteneurs (8 %) et divers autres types de navires parmi lesquels les chimiquiers, les gaziers et les bateaux transportant des passagers (statistiques ONU 1999).

L'âge moyen de la flotte mondiale se situe à presque quinze ans et la tendance globale est au vieillissement des unités. Il existe toutefois un certain renouvellement de cette flotte puisque l'année 1998 a connu un rythme assez soutenu dans la mise à flots de nouvelles unités (plus d'un millier) après une stagnation depuis le début des années 1980.

2.2. Répartition de la flotte mondiale

En 1998, le tonnage propre des pays développés (202,6 millions de TPL) a crû très marginalement (moins de 1 %) alors que les pays dont les pavillons sont dits « de complaisance » augmentaient la capacité de leur flotte de 4,4 % pour atteindre près de 377 millions de TPL.

45 % de la flotte mondiale totale est détenue par quatre pays : la Grèce, le Japon, la Norvège, les Etats-Unis ; ceux-ci utilisent à plein les avantages

procurés par l'enregistrement de leurs navires sous pavillon de complaisance puisque plus de 50 % de cette flotte leur appartient en fait réellement.

La capacité de tonnage des pavillons dits de libre immatriculation ou de complaisance a augmenté de 80 % en vingt ans : Panama détient 18 % de la flotte mondiale, le Libéria 13 %, Chypre, Malte et les Bahamas 5 % chacun, alors que la part du tonnage appartenant effectivement à leurs ressortissants est nulle ou négligeable (0 pour les deux premiers cités et Malte, 0,7 % pour les Bahamas, moins de 2 % pour Chypre).

La flotte des Etats membres de l'Union européenne représente avec un total de près de 100 millions TPL, 13 % de la flotte de commerce mondiale si l'on s'en réfère au critère du pavillon, près de 33 % si l'on considère la nationalité du propriétaire.

La France ne compte plus que pour 0,6 % dans la flotte mondiale, le nombre de ses navires a diminué de moitié en vingt ans et sa capacité de tonnage (6,4 millions TPL) a chuté dans le même temps de plus de 60 % alors que celui de la flotte mondiale croissait de 20 %. Elle se situe actuellement au 28^e rang mondial.

Cette flotte est actuellement composée de 218 navires dont 88 sont immatriculés dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF). En outre, 150 navires contrôlés par des armateurs français naviguent sous pavillon tiers (soit près de la moitié de ses capacités de tonnage).

B - ÉVOLUTION DU TRANSPORT DE MATIÈRES DANGEREUSES

1. La flotte pétrolière

42 % du pétrole brut consommé dans le monde est transporté par voie maritime, soit une progression, en volume transporté, de 55 % depuis 1970. 546 millions de tonnes de produits pétroliers ont été transportés en 1998.

Il convient de distinguer le transport du « brut » de celui des produits raffinés qui se divisent en deux catégories : les produits « blancs » comme l'essence, le kérosène, le gazole qui sont peu polluants mais très dangereux car volatils et connaissent de forts risques d'explosion ; les produits « noirs », moins « dangereux » mais très polluants servant de carburant aux navires ou alimentant les centrales thermiques.

Le transport de ces produits « noirs » est d'autant plus sensible qu'ils doivent être chauffés et maintenus constamment à température. Les cuves chauffées côtoyant les ballasts chargés d'eau de mer (froide et salée), des contrastes thermiques importants en résultent qui favorisent la corrosion et accélèrent d'autant l'usure générale du bateau.

Les navires transportant des produits noirs sont, pour la plupart, « dédiés », car peu reconvertibles en chargeurs de produits blancs, compte tenu de leurs équipements spécifiques de réchauffage des produits et de la difficulté à nettoyer les cuves. C'est donc largement une flotte composée de navires vieillissants - donc moins sûrs s'ils sont mal entretenus - qui est affectée au transport de ce type de produits...

Au 1er janvier 1999, la flotte pétrolière mondiale commerciale (au sens strict, sans compter les petites unités chargeant occasionnellement des hydrocarbures), s'élevait à 3 294 navires représentant 283 millions de TPL. Sa surcapacité est estimée à 6 % de la totalité des effectifs.

Si l'ensemble des navires ayant une capacité égale ou inférieure à 100 000 TPL constituent la plus grande part de la flotte pétrolière (70 %), ceux de plus de 100 000 TPL assurent les deux tiers des capacités de transport. 23 % sont équipés de double coque.

La flotte pétrolière ne cesse de vieillir, l'âge moyen d'un pétrolier est de quinze ans et six mois et 56 % des gros tankers ont plus de vingt ans. La tendance est donc à utiliser le plus longtemps possible des bateaux dont la valeur marchande est proche du coût de la ferraille.

A la mi-1999, la flotte française disposait de quarante-sept navires d'une moyenne d'âge de près de dix-huit ans, gros ravitailleurs ou transporteurs des produits raffinés dont neuf battaient pavillon de complaisance, vingt-cinq étant enregistrés sous registre TAAF.

L'obligation imposée par la loi de 1928 de couvrir deux tiers des besoins de transport maritime induits par les importations de brut sous pavillon national n'a pas résisté à l'éclatement du secteur pétrolier et la loi de 1992 n'a pu imposer qu'une « flotte de sécurité » d'approvisionnement très minime. Les compagnies pétrolières, et surtout la grande distribution s'étaient alors très fortement opposées au maintien de cette obligation.

Au 1er janvier 2000, la flotte des supers tankers français s'élevait à seize navires pour une capacité de quatre millions de TPL. La plupart appartiennent à des armateurs étrangers.

2. Les autres matières dangereuses

Une distinction doit être opérée entre, d'une part le transport en vrac de matières dangereuses et d'autre part le trafic des porte-conteneurs.

Le premier, encadré par une réglementation stricte, semble généralement s'opérer d'une manière correcte par des navires convenablement entretenus compte tenu des risques très importants que représentent ces cargaisons.

Concernant le transport de gaz naturel liquéfié, très peu d'accidents ont été à déplorer et aucun entraînant de perte de vie humaine n'a été recensé. Les méthaniers sont dédiés à une chaîne de transport immuable : un seul type de produit et un seul et unique trajet. De plus, les contrats d'affrètement sont des contrats à long terme, ce qui représente une sécurité et une transparence supplémentaires.

Le second, le trafic des porte-conteneurs, en augmentation constante, recèle des dangers réels qui n'ont pas encore été correctement évalués ni réglementés : la comptabilité des marchandises dangereuses identifiées est en très nette augmentation et plus de 20 % des conteneurs sont susceptibles de transporter des marchandises dangereuses non déclarées.

C - DES ZONES CRITIQUES

Contrairement aux Etats-Unis, « pays continent », les eaux de l'Union européenne et plus particulièrement celles de la France, sont autant des eaux « de transit » que de destination car elles se trouvent au cœur d'un trafic maritime très dense. Cela est d'autant plus vrai pour le trafic pétrolier que les pays d'Europe du nord utilisent peu les produits « noirs » du fait d'une production d'électricité surtout basée sur l'hydraulique et le nucléaire, alors que les pays du sud brûlent les résidus pétroliers pour alimenter leurs centrales thermiques.

Trois cent mille navires transitent chaque année dans la Manche ce qui en fait une des zones maritimes les plus fréquentées au monde (un quart du trafic mondial), dont treize mille pétroliers, soit un total de 250 millions de tonnes d'hydrocarbures, 35 millions de tonnes de produits dangereux, créant des risques très importants pour le littoral.

La Méditerranée, présente une zone à risque considérable. Mer fermée par laquelle transitent de nombreux navires, elle constitue un écosystème particulièrement fragile. Si un accident sérieux venait à s'y produire, il serait de nature à provoquer une catastrophe écologique et économique majeure pour les nombreuses populations riveraines et difficilement remédiable.

D - ÉVOLUTION DES INCIDENTS ET DES RISQUES

En 1999, le CROSS CORSEN a dû placer 282 navires sous surveillance dont 181 ont connu des avaries, presque autant ont commis des infractions aux règles de la circulation, près de cinquante mille ont transporté des matières dangereuses.

Il est difficile d'obtenir des statistiques fiables sur le nombre réel d'accidents de mer. Elles seraient, pourtant, indispensables pour évaluer l'effet des mesures prises. Il est cependant fréquemment admis qu'un navire coule tous les deux jours, entraînant la disparition de six cents marins par an.

Si les naufrages des pétroliers retiennent l'essentiel de l'attention, ceux des vraquiers, pourtant tout aussi dramatiques notamment par les pertes humaines qu'ils engendrent, les chavirements de cargaisons dont le contenu peut être particulièrement dangereux (cf. l'échouage de détonateurs sur le littoral atlantique en 1996), les incendies et explosions sont autant de catastrophes dont la tendance est à l'accroissement du fait même de l'augmentation des volumes transportés.

D'autres événements contribuant à la pollution sont mal connus et difficilement quantifiables : il en est ainsi des « dégazages-déballastages » sauvages dont les observations récentes confirment qu'ils sont nombreux, ainsi que des pollutions chimiques accidentelles bien moins visibles que les marées noires mais dont les effets sur l'environnement sont dévastateurs.

Si l'on s'en réfère aux critères de l'OMI, plus de la moitié des cargaisons peuvent être considérées comme dangereuses.

On ajoutera que certains pavillons présentent des risques. Leur liste est bien connue ; elle figure dans tous les rapports annuels des « mémorandums » qu'ils soient de Paris, de Tokyo... ou dressés par les gardes côtes américains. Certains de ces Etats sont candidats à l'entrée dans l'Union européenne.

II - LE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGLEMENTATION AU XX^e SIÈCLE

Le droit de la mer est fondé sur un principe de base : la mer est libre. Il a donc pour objet d'assurer le libre déplacement des personnes, le bon exercice du commerce. L'exercice de cette liberté, surtout dans un milieu hostile, ne peut aller sans l'adoption d'un certain nombre de règles, qui furent d'abord simplement proclamées et que les grandes Nations maritimes et les attributaires de leur pavillon se faisaient un devoir de respecter. Ce respect a souvent exigé la mise en œuvre de moyens militaires, face aux pratiques de piraterie bafouant les règles de droit.

La croissance des transports de personnes et de marchandises, notamment des matières dangereuses, a conduit - tout au long du XX^e siècle, particulièrement après la seconde guerre mondiale - à un développement considérable de la réglementation, souvent à la suite d'accidents graves. Cette réglementation a eu d'abord pour objet la protection en mer des personnes et des biens, puis ensuite celle de la mer elle-même et des côtes des Etats riverains, contre les effets des pollutions accidentelles ou non : en voici un bref aperçu.

A - LA RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE

D'abord élaborée par quelques Etats, dans un cadre multilatéral, la réglementation devint internationale, après la première guerre mondiale et surtout après la seconde, encouragée en cela par la création d'organisations des Nations, elles-mêmes à caractère international.

1. Le rôle de l'Organisation maritime internationale (OMI)

L'organisation maritime internationale (OMI), institution spécialisée des Nations Unies dans le domaine maritime a été créée en 1948 et regroupe, aujourd'hui, 157 Etats membres. Son siège est à Londres. Elle est à l'origine d'une trentaine de conventions et protocoles et de plus de sept cents recueils de règles et de recommandations.

Les travaux de cette organisation ont été originellement axés sur la conception des navires pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. L'OMI a fait, également, porter son œuvre normative sur la qualification des gens de mer, la prévention des abordages, le transport des produits dangereux et la prévention de la pollution.

2. La convention SOLAS

La catastrophe du *Titanic* est à l'origine d'une des premières conventions internationales : la convention SOLAS (pour *safety of life at sea* – sauvegarde de la vie en mer) adoptée en 1914. Elle a fait l'objet de nombreuses rédactions et protocoles additionnels, en particulier en novembre 1974.

La convention et ses annexes (le tout constituant un fort volume) définissent, d'une manière précise et détaillée, un ensemble de normes de sécurité à respecter à la fois dans la construction, l'équipement et la gestion des navires (transportant ou non des passagers). Ces normes font l'objet de certificats délivrés par l'administration des Etats membres de l'OMI aux navires autorisés à

battre leur pavillon. Cette tâche peut être déléguée à des organismes ou des personnes reconnus par l'administration. Il revient à celle-ci, ou à ses représentants, d'effectuer l'inspection et la visite des navires. Toutefois, sans rien retirer à la responsabilité de l'Etat du pavillon, les Etats signataires peuvent faire vérifier dans leurs ports la validité des certificats délivrés et prendre les mesures nécessaires s'il existe de « *bonnes raisons de penser que l'état du navire ne correspond pas aux indications d'un quelconque de ces certificats* ».

3. La convention Marpol

La première date de 1974. Elle vise à prévenir la pollution de la mer et des côtes par les navires. Elle constitue un des textes les plus importants pris par l'OMI. Différents protocoles et leurs amendements sont venus renforcer les dispositions originelles. Aussi l'idée de la double coque est-elle contenue dans une des dispositions de la convention.

Les autres produits dangereux, dont le nombre dépasse cinq mille, font aussi l'objet de règlements, eux-mêmes nombreux et « hétérogènes » d'un point de vue juridique. La plupart sont regroupés dans un code spécial publié par l'OMI, sous le titre « IMDG » (pour *International maritime dangerous goods*).

B - LES INITIATIVES RÉGIONALES

Comme les règles de l'OMI leur en donnent le droit, des Etats ou groupes d'Etats ont adopté – comme Etats du port – des dispositions visant à protéger leurs côtes et aussi les conditions économiques d'activités de leurs entreprises. Ces dispositions vont parfois au-delà des normes internationalement reconnues, surtout dans un cas : celui des Etats-Unis.

1. Les décisions des Etats-Unis

Dès 1935, le *Tanker safety act*, donnait aux gardes côtes américains la faculté d'établir une réglementation portant sur la conception, la construction, l'armement et l'exploitation de tous les navires transportant une cargaison de liquides inflammables ou combustibles en vrac, quelle que soit leur immatriculation.

Amendé en 1974, ce texte a vu ses dispositions renforcées. Tous les navires appliquant les lois américaines ou entrant dans les eaux navigables des Etats-Unis sont, désormais, soumis aux normes de sécurité et de protection de l'environnement édictées par l'administration en matière de conception, construction, navigation et exploitation. En outre, le cabotage aux Etats-Unis ne peut s'effectuer que sous pavillon américain.

Les gardes côtes américains, depuis 1976, inspectent tout navire avant sa première visite dans un port américain et examinent les plans de conception. Ils délivrent une lettre de conformité.

La catastrophe de l'*Exxon Valdez*, le 24 mars 1989, qui a répandu 40 000 tonnes de brut sur les côtes de l'Alaska - c'est-à-dire cinq à six fois moins que l'*Amoco Cadiz* sur les côtes bretonnes - a conduit le Congrès des Etats-Unis à adopter l'*Oil pollution act*.

Celui-ci renforce les exigences techniques et sociales existantes, en particulier en rendant obligatoire l'usage de la double coque pour tous les nouveaux pétroliers. Selon un rythme déterminé, les anciens pétroliers seront bannis des eaux américaines d'ici à 2015. Par ailleurs, l'*Oil pollution act* rend le propriétaire du navire financièrement responsable de la totalité des dommages. Il oblige à la présentation d'un certificat de garantie de responsabilité financière et d'un plan d'urgence agréé pour les cas d'accidents.

Observons ici que cela n'empêche pas les armateurs américains de faire naviguer sous divers pavillons leurs nombreux navires sur toutes les mers du monde en dehors de ces prescriptions.

2. Le Mémoire de Paris

Adopté en 1982 et auquel font parties dix-neuf Etats (les treize Etats membres de l'Union qui ont un littoral, ainsi que la Croatie, la Norvège, la Pologne, la Fédération de Russie, le Canada et l'Islande), il a pour objet d'établir un contrôle coordonné des navires.

Les Etats parties au Mémoire s'engagent à effectuer un nombre total d'inspections par an correspondant à 25 % du « *nombre estimé de navires de commerce entrés dans leurs ports...* ».

Les navires défectueux peuvent, à l'issue du contrôle, être retenus dans le port. Les Etats parties s'engagent à coopérer entre eux et à coordonner leurs actions. Une base de données informatisée regroupant toutes les informations collectées, gérée par la France (au centre administratif des affaires maritimes de Saint-Malo), fonctionne depuis 1983.

Selon les derniers renseignements, en 1998, plus de 17 000 inspections avaient été effectuées par les pays du Mémoire. Près de 1 600 avaient été retenus pour des durées variables, souvent brèves.

Selon les mêmes principes, fonctionne notamment un Mémoire dit de Tokyo, dont sont membres certains Etats riverains du Pacifique.

3. L'action de l'Union européenne

La sécurité maritime n'est de compétence européenne que depuis le traité de Maastricht. L'article 75 C du traité confère, en effet, au Conseil le droit d'établir « *les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports* ».

Sur cette base, la Commission a élaboré une nouvelle approche, sous tendue par quelques principes fondamentaux :

- privilégier le niveau international pour l'édiction des normes et favoriser la concertation des Etats membres à la fois pour qu'ils mènent une action concertée au sein de l'OMI et qu'ils en appliquent **tous** les règles, de manière harmonisée ;
- renforcer la lutte des Etats membres contre les navires sous normes des pays tiers ;
- définir des normes communes dans les domaines non couverts par l'OMI.

Un ensemble de directives et règlements portant tant sur les navires transportant des passagers, des marchandises que les navires de pêche a été pris. Ce corpus juridique tend à renforcer les dispositions du Mémorandum de Paris. Une directive (94/57 CE) définit notamment les critères minimaux que doivent remplir les sociétés de classification pour recevoir leur agrément.

Mais dans ce cas, comme pour toutes les autres dispositions, ce sont les Etats qui restent maîtres d'œuvre. Il y a tentative de convergence, coopération renforcée, mais non communautarisation. En outre, la Commission possède simplement le statut de membre consultatif de l'OMI.

Un débat existe entre les Etats membres, ceux-ci n'ayant pas souhaité jusqu'ici voir réduites leurs prérogatives, en particulier comme parties prenantes à l'OMI.

C - LE DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE FRANÇAIS

Contrairement à d'autres Etats (Etats-Unis, Grande-Bretagne parfois, Norvège), la France ne se distingue pas par un recours aux actes unilatéraux. Elle participe, régulièrement et activement, aux travaux de l'OMI, du Mémorandum de Paris et à ceux de l'Union.

La base juridique de la sécurité des navires et de la prévention de la pollution dans notre pays, est à rechercher dans la loi n° 83 581 du 5 juillet 1983, modifiée en 1990 et en septembre 1996. Cette loi sur « *la sauvegarde de la vie humaine en mer* » concerne les navires battant pavillon français, mais aussi, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, les navires étrangers touchant un port français.

Les décrets d'application (en date du 30 août 1984, modifié par décret, du 26 septembre 1996) ainsi que l'arrêté du 23 novembre 1957 (modifié par celui du 7 avril 1989) apportent des éclaircissements.

Outre, la définition des différents titres de sécurité et certificats, le décret aborde la question du contrôle et des multiples commissions habilitées à connaître des navires, notamment la commission nationale et celles régionales de sécurité.

Les commissions comprennent des représentants de l'Etat et des professions : armateurs, assureurs maritimes, constructeurs de navires, techniciens de société française de classification agréée et des organisations syndicales. Les quinze commissions régionales de sécurité, dont la composition diffère peu, exercent leurs attributions préalablement à la délivrance des titres et certificats.

Il existe également des commissions chargées de procéder aux essais des installations, dispositifs, appareils de sécurité et matériels soumis à approbation et, naturellement, des commissions de visite de mise en service (dans chacun des ports dits de visite) et de visite périodique, chargées de vérifier que les navires continuent de satisfaire aux conditions selon lesquelles les titres de sécurité ont été délivrés et renouvelés.

Ces commissions « locales » comprennent les inspecteurs de la sécurité des navires et du travail maritime au nombre de... 54 pour toute la France. Le décret évoqué plus haut, leur confie un nombre impressionnant de tâches. Ils sont

présents dans les commissions de visite de mise en service, dans celles de visite périodique. Ils effectuent les visites « inopinées » (art. 28), celles effectuées « sur réclamation de l'équipage » (art. 29), les visites « spéciales » (art. 32)...

D - LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE CERTIFICATION ET DE CLASSIFICATION

La construction des embarcations de toutes sortes doit répondre à de multiples critères définis par les règles de l'art et « codifiés ».

Tout navire est « classé ». La classification répond à l'objectif d'améliorer la protection du bien que représente le navire - à l'origine cette classification s'opérait aux fins d'assurance. Il s'agit d'une opération de caractère « privé » effectuée par des sociétés de droit privé dites de classification, sur la demande de l'armateur.

La sûreté du navire, qui repose sur un certain nombre de critères techniques : résistance, tenue à la mer, stabilité... spécifiques à chaque type d'embarcation, en fonction de l'utilisation commerciale, du genre de navigation, du mode de propulsion..., doit être conforme, de plus, aux dispositions de caractère général prévues par les conventions internationales de l'OMI.

On a, donc, une imbrication de « normes » juridiques adoptées par les Etats dans un cadre international ou unilatéralement et de « normes » privées d'ordre technique dont la valeur contraignante est évidente, puisqu'elles conditionnent l'attribution de la « classe ».

De plus, les sociétés de classification, au-delà de leur activité privée (de classification) se sont vues confier, en raison de leurs compétences techniques, une mission de service public. Elles sont chargées par les Etats de vérifier la bonne application des règles internationales relatives à la sécurité maritime et à la protection de l'environnement. A ce titre, elles effectuent un certain nombre de visites, dont les visites relatives à la sécurité et à l'aptitude au transport de certains produits dangereux (gaz liquéfiés en vrac, produits chimiques en vrac) ainsi que celles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures ainsi qu'aux vérifications relatives à l'attestation de conformité et au certificat de gestion de la sécurité (code ISM), et d'inspections. Elles délivrent, au nom des Etats, les titres officiels qui attestent de la conformité du navire. Il s'agit de l'activité de certification.

En France, quinze fonctions leur sont « intégralement » ou « partiellement » déléguées. Dans le premier cas, l'autorisation est intégrale pour procéder aux contrôles et pour délivrer ou annuler des certificats. Dans le second cas, la société est, éventuellement, autorisée à délivrer des certificats provisoires. Le certificat définitif est délivré par l'administration.

III - DES TEXTES AUX RÉALITÉS : DES ÉCARTS CONSIDÉRABLES LOURDS DE CONSÉQUENCE

A - DES CONDITIONS DE SÉCURITÉ SOUVENT INSATISFAISANTES, PARFOIS SCANDALEUSES

Comme on vient de le voir, le transport maritime est aujourd'hui régi par une réglementation très abondante et diversifiée, on pourrait presque dire

foisonnante. Elle définit, non seulement, des principes généraux mais encore des modalités de toutes sortes qui vont parfois jusque dans des détails surprenants.

Pourtant, un nombre considérable de dysfonctionnements, d'incidents de toute nature et, parfois, de catastrophes, surviennent. Et encore ne s'agit-il, si l'on peut dire, que de la partie « émergée » de l'iceberg. Bien sûr, des Etats et des intervenants divers de la chaîne de transport s'efforcent, quelles que soient les circonstances, de faire correctement leur travail, dans le respect des règles et des engagements pris. Il n'est pas certain qu'ils soient les plus nombreux car à côté de cela, la réglementation est le plus souvent mal appliquée, contournée, ignorée ou délibérément bafouée. Nombre de navires naviguent sous-normes ; on pourrait aussi bien dire hors normes. Leur proportion dans le transport des produits pétroliers est estimée, selon les sources, autour de 15 %. Les procédures de certification, les contrôles sont trop souvent vidés de leur contenu, ou superficiels, ou complaisants.

Tout cela entraîne la non-observation des procédures d'entretien et de sécurité de la navigation, maintenant à un niveau élevé un ensemble de risques potentiels permanents.

Un récent rapport de l'OCDE va jusqu'à affirmer que « *les marges de sécurité sont tombées à un niveau critique* ».

La qualité de la réglementation conduit certains analystes à dire que le problème est uniquement celui de son application, et donc celui du comportement des gens chargés de celle-ci. Il faut observer que la lourdeur des procédures de l'OMI, la pratique du consensus, conduisent à ne saisir qu'avec retard des problèmes qui surgissent dans l'évolution des conditions du transport et à n'intégrer qu'avec difficulté - ou à ne pas intégrer du tout - les possibilités découlant des progrès technologiques. Mais surtout, on ne peut que s'interroger sur la validité des mécanismes d'application de règles aussi largement méconnues et sur les causes profondes d'une telle situation. Il apparaît nécessaire de s'y arrêter ici, même brièvement, afin de dégager des propositions nouvelles pertinentes.

B - QUELQUES OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Une réglementation internationale dont l'application est exclusivement et librement à la charge des Etats

Le transport maritime international fonctionne depuis qu'il existe - on l'a vu - selon un principe sacro-saint : celui de la liberté de navigation exercée par les Etats disposant chacun de leur pavillon, attribut fondamental de leur souveraineté.

Pendant longtemps, l'application de ce principe n'a pas posé de problème insurmontable - hors les périodes de guerre ou de crise grave - dans la mesure où chaque pays et, notamment, les plus puissants avaient besoin de conditions saines et morales de navigation pour assurer la sécurité de ses ressortissants et de son commerce. Même l'apparition au XX^e siècle des grandes compagnies pétrolières, dont la puissance dépassait celle de nombreux Etats, n'avait pas déréglé le système dans la mesure où elles avaient, en général, une base nationale

et des structures totalement intégrées : du puits de pétrole à la pompe de distribution.

A notre époque, le développement industriel mondial et la croissance massive des échanges ont fait apparaître des problèmes globaux comme la préservation des équilibres naturels, à commencer par ceux du milieu marin ; la préservation de la qualité des eaux côtières et des côtes elles-mêmes ; la sécurité dans des zones très fréquentées à caractère international mais à proximité relative de plusieurs pays. Dès lors, une bonne prise en compte de ces problèmes qui relèvent de l'intérêt général, par des Etats mus inévitablement chacun par des intérêts particuliers, souvent légitimes, ne va pas de soi. Elle est plus facile lorsqu'il s'agit d'Etats-continentaux comme les Etats-Unis ou d'Etats-archipels comme le Japon. Elle est beaucoup plus aléatoire pour des Etats répartis le long de côtes continentales et reliés entre eux par d'autres moyens de transports.

2. Du marché structuré à la dérégulation et à la concurrence sauvage : quelques conséquences

Le marché structuré, stable et équilibré de la première partie du siècle a fait place, surtout à partir des années soixante-dix, à un marché totalement libre et dérégulé, marqué par la présence d'intervenants multiples et mobiles, achetant, transportant, vendant au coup par coup, à l'échelle du monde, en fonction de l'offre et de la demande. C'est ce que l'on appelle le marché « spot », la quasi-totalité des contrats étant aujourd'hui indexés sur les prix « spot ».

La mondialisation financière, les possibilités de la gestion informatique, ont apporté des bases matérielles indispensables à cette évolution. La volonté des compagnies pétrolières de reconstituer leurs marges, après les prises de contrôle de pays producteurs importants dans les années soixante-dix, en a fourni une motivation centrale. L'objectif a naturellement été de peser sur les coûts par une forte concurrence. Les conséquences sur le transport maritime sont lourdes et diverses.

2.1. Le développement de pavillons relevant d'Etats n'ayant ni les moyens ni la volonté de veiller au respect de règles saines et régulières de navigation

La recherche du moindre coût, le besoin de disposer de navires à l'endroit voulu du monde et au moment nécessaire, sans immobilisations financières lourdes, ont conduit – dans ce domaine comme dans d'autres – à externaliser tout ce qui ne relève pas du métier central, à commencer par le transport.

Cette recherche d'opérateurs de transport indépendants est allée à la rencontre de la volonté de certains Etats – nouvellement créés ou non – soit de rentabiliser une activité traditionnelle, soit de tirer bénéfice – pour eux ou pour quelques affairistes – de la possibilité d'attribuer un pavillon. Ainsi, se sont développés les pavillons dits de libre immatriculation ou de complaisance, qui représentaient en 1939 un navire sur cent, en 1970 un sur cinq, et aujourd'hui plus d'un sur deux.

Les Etats concernés n'ont à l'évidence ni les moyens ni, le plus souvent la volonté d'assumer la responsabilité qui leur revient de faire respecter la réglementation. Il en résulte une très lourde aggravation de l'inadaptation, déjà

observée plus haut, du mécanisme essentiel d'application des conventions internationales.

2.2. La pression effrénée sur les coûts et les taux de fret

Dans ce contexte, le taux de fret constitue une des variables les plus aisément maniables. Il devient même le seul paramètre pour les *traders* chargés de négocier les prix au jour le jour dans les cellules spéciales des chargeurs internationaux. A l'heure actuelle, le coût du fret dans le prix de la tonne de pétrole transportée est presque dérisoire. Sa part pour un voyage entre le Golfe persique et l'Europe est de l'ordre de 6 %, soit quelque chose comme 8 dollars pour une tonne de pétrole vendue à 140 dollars. Or, la marge d'exploitation « sous normes » d'un pétrolier moyen représente, selon une étude de l'OCDE, une économie de 15 %. Les montants ainsi économisés sont importants. Mais, compte tenu des volumes transportés, la mise à niveau des normes techniques, logistiques et sociales de la flotte pétrolière coûterait quatre à cinq centimes par litre. Pour quelques « cents » de plus ...

Ajoutons ici une observation. Le prix du baril se détermine aujourd'hui en fonction de la disponibilité et de la localisation de la ressource, des évolutions très rapides de la demande et de sa localisation, du positionnement et de la qualité des navires capables de transporter les quantités et qualités requises. Tout cela donne un marché erratique, de plus en plus soumis aux volontés et aux stratégies de différents intervenants, et dont la rationalité économique, sans parler des aspects sociaux, est plus que discutable. Il est possible que des données nouvelles émergent ainsi et fournissent des points d'appui pour réaliser les changements nécessaires.

2.3. La confusion des rôles et l'opacité de la chaîne logistique

La situation actuelle aboutit à confier aux sociétés de classification - créées à l'origine pour les assurances maritimes - un certain nombre de missions de service public qu'elles exercent, parallèlement à leur activité de droit privé (leur raison d'être), sur le même objet : des navires de compagnies maritimes, pour un but identique ; assurer la sécurité du transport, le tout sur la base de critères techniques identiques : ceux qu'elles édictent et auxquels la réglementation internationale et, par voie de conséquence, les réglementations « régionales » et nationales, se sont de fait, rangées.

Si l'on ajoute que certaines sociétés de classification sont majoritairement détenues par des sociétés d'armateurs, on fait difficilement mieux comme confusion des genres. Lorsqu'il s'agit de sociétés anciennes, disposant d'une notoriété à préserver, d'une large assise financière, et donc d'une réelle autonomie, les périls sont moindres. Il semble que ces sociétés soient au nombre de quatre ou cinq sur la soixantaine que l'on compte dans le monde. Que dire des autres, lorsqu'il s'agit, par exemple, de coopératives d'armateurs d'un même pays, de la sorte juges et parties à un triple titre ?

Par ailleurs, le rapport établi par le Bureau-enquêtes-accidents (BEA), à la suite du naufrage de l'*Erika*, a apporté un exemple stupéfiant de l'opacité parfois atteinte par la chaîne logistique du transport maritime des hydrocarbures. On peut avoir ainsi un armateur visible ou non, ayant confié son bateau à un porteur

de propriété, et la gestion nautique – autrement dit l'exploitation du navire – à une autre société qui est censée être responsable au regard des règles et codes mais ne dispose parfois que d'un seul bateau. Celui-ci arbore le pavillon d'un Etat qui a chargé du contrôle la société de classification déjà désignée par l'armateur. La cargaison, fournie par une agence qui n'est pas directement la société effectuant réellement le chargement, peut changer plusieurs fois de propriétaire en cours de traversée. Il arrive que le nom du navire lui-même change dans les mêmes conditions. La situation n'est certes pas toujours celle-ci, mais ce n'est pas un cas exceptionnel.

2.4. La dégradation réelle ou potentielle des conditions de sécurité

Ces éléments mis bout à bout pèsent sur le respect des normes, sur les conditions de navigation, sur la sécurité en général. Beaucoup de situations sont à la limite. Ajoutons que, dans beaucoup de cas, la sanction coûte moins cher que le respect des règles. Il en va ainsi, par exemple, des pratiques fréquentes de déballastage ou de dégazage qui sont une source importante de pollution.

La situation est si confuse et les risques si évidents que les compagnies pétrolières ont elles-mêmes mis en place des procédures de contrôle des navires, désignées sous le nom de « *vetting* ». Une banque de données (SIRE) centralise les informations disponibles. Ce système a des effets positifs mais l'information est partielle, peut être sélective, et les contrôles nécessairement limités.

3. Le renforcement du rôle des Etats du port et ses limites

On l'a vu, la réglementation donne le droit aux Etats d'effectuer – dans certaines conditions – des contrôles sur les bateaux entrant dans leurs ports. Cette pratique constitue une dérogation au principe, hautement affirmé et maintes fois rappelé, selon lequel la responsabilité de l'Etat du pavillon est principale pour l'application des normes internationales. Elle s'est néanmoins renforcée au fil du temps, essentiellement dans les pays développés importateurs, pour pallier les carences des Etats du pavillon.

Ces procédures ont une certaine efficacité et ont pu éviter nombre d'accidents, voire de catastrophes. Elles ont, cependant, des effets pervers et se heurtent à des limites physiques, économiques et financières.

Les contrôles doivent s'effectuer généralement sur des bateaux chargés ou non nettoyés, ce qui rend l'accès de certaines parties du navire difficile ou impossible. Ils consistent d'abord à vérifier les documents du navire, puis à constater éventuellement des manques ou à mettre en doute leur sincérité. Cela revient à ce que les représentants d'un Etat mettent en cause la bonne conduite des ressortissants d'un autre Etat. Bien des raisons diplomatiques ou autres y font obstacle. Cela conduit souvent, les entretiens que nous avons eus l'ont confirmé, à orienter les contrôles vers les bateaux de son propre pays ou vers les bateaux en meilleur état, ou bien encore à se limiter à des contrôles sur papier. L'*Erika* n'a pas été contrôlé à Dunkerque.

Cela est d'autant plus le cas que retenir au port ce qui peut s'apparenter à des poubelles ne va pas sans risques pour le port lui-même et son environnement urbain. De plus, on peut hésiter à contrôler en sachant que l'efficacité en est

limitée, pour ne pas endosser une responsabilité dont les autres intervenants extérieurs ne manqueront pas de se débarrasser à bon compte.

Enfin, comme on l'a vu, si le contrôle par l'Etat du port ne pose pas de problème économique aux Etats-Unis ou au Japon, il n'en va pas de même en Europe où chaque pays, pris à part, craint, s'il est trop sévère, de subir des distorsions de concurrence au bénéfice du voisin, qu'il soupçonne *a priori* d'être plus laxiste, d'autant plus aisément qu'il n'y a pas de contrôles unifiés.

Tout cela explique que près de vingt ans après l'adoption du Mémorandum de Paris, l'objectif de contrôle de 25 % des navires entrant dans les ports ne soit pas atteint.

Nous en sommes en moyenne à 18 %, la France se situant en 1998 à 13 % ce qui illustre malheureusement l'extrême difficulté de notre pays à affirmer une réelle vocation maritime.

IV - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PROPOSE

Le naufrage de l'*Erika* gardera sans aucune doute au moins un mérite : celui d'avoir accéléré la prise de conscience qu'un certain nombre de dérives du transport maritime ne peuvent plus durer. Sur un plan social et écologique, elles deviennent insupportables. Sur un plan économique, elles entraînent des dysfonctionnements et des incertitudes qui portent gravement atteinte à la rationalité et à l'efficacité de tout le système. Le *statu quo* est inacceptable.

Nombre d'études, de rapports, de publications diverses ont parfaitement mis en lumière les causes des dérives et des catastrophes successives. Des conclusions ont été tirées par les institutions et organisations responsables à différents titres, et des dispositions prises dont l'utilité est indéniable.

Cependant, la situation devient telle qu'il apparaît à la fois nécessaire et possible d'établir les bases – nouvelles à certains égards – et les moyens d'une amélioration substantielle des conditions du transport maritime, en priorité des matières dangereuses. Les lourdeurs et obstacles indéniables qui existent ne sauraient justifier de nouveaux attermoissements dans le développement d'initiatives qui doivent s'orienter vers les autorités responsables et les intervenants concernés à tous les niveaux.

Dans cet esprit, le Conseil économique et social prend acte avec intérêt des premières décisions et initiatives prises par le Gouvernement français ainsi que des propositions présentées par la Commission européenne. Il entend rappeler les principes généraux sur la base desquels s'organise déjà pour une part et devrait surtout mieux s'organiser demain, le transport maritime, et proposer les dispositions qu'il lui apparaît indispensable de mettre en œuvre ; certaines d'entre elles pouvant l'être dans des délais rapprochés.

A - LES PRINCIPES DE LA SÉCURITÉ MARITIME

Les principes généraux peuvent s'énoncer de la façon suivante :

1. La mer et son environnement constituent un patrimoine universel dont la préservation appelle une responsabilité internationale

A la mondialisation des échanges et des risques doit correspondre la mondialisation de la sécurité qui ne se substitue pas à la responsabilité des Etats mais tend, au contraire, à garantir son exercice effectif.

2. Liberté de pavillon et responsabilité des Etats dans le respect des règles internationales sont indissociables

Dans le désordre et l'insécurité, la liberté disparaît. Les droits de chaque Etat doivent être conditionnés à sa capacité à respecter la liberté des autres en imposant le respect des règles internationales aux porteurs de son propre pavillon.

3. Le taux de fret, résultant du libre jeu du marché, intègre obligatoirement les coûts de la sécurité dans le transport des matières dangereuses

Si la sécurité a un coût, celui de l'insécurité est tout aussi réel et tend à grandir, au point de n'être supportable ni par la société, ni par l'économie elle-même. La prise en compte dans les taux de fret des coûts du meilleur niveau de sécurité, tel qu'il s'exprime dans les accords internationaux, constitue donc une condition d'un marché efficient.

4. La clarté de la chaîne logistique de transport et la transparence de l'information nécessaire à l'organisation de la sécurité doivent être assurées

Ce principe de transparence est loin de trouver une application satisfaisante. La dispersion des responsabilités, la complexité des procédures et des liens entre les différents intervenants sont utilisées trop souvent pour justifier soit les pratiques douteuses ou carrément délictueuses, soit l'inaction contre celles-ci. En finir avec ce jeu de « *mistigri* » est une question majeure pour regagner la crédibilité en partie perdue du transport maritime.

5. La sanction pour manquement à la réglementation doit être toujours plus coûteuse que le respect de celle-ci

Il s'agit d'une règle élémentaire pour faire régresser l'irresponsabilité et le laxisme.

6. Un système de responsabilité sans faute doit impliquer l'ensemble des intervenants du transport maritime, chacun pour ce qui le concerne

Cette responsabilité financière conjointe ne doit inciter aucun des intervenants à échapper à sa propre responsabilité qui doit donc être identifiée.

Ces principes rappelés, trois niveaux d'intervention sont à considérer.

B - LES NIVEAUX D'INTERVENTION

1. L'Organisation maritime internationale

En préalable, une révision du mode de fonctionnement de l'Organisation maritime internationale doit être envisagée afin d'accélérer la conclusion de ses travaux et de lui donner des moyens de contrôle renforcés.

Elle doit cesser de s'apparenter à un « club » et participer davantage des institutions spécialisées des Nations Unies dans des conditions appropriées. On vise ici notamment, le mode contributif à son budget. Il est peu acceptable que le montant versé par chaque Etat dépende du tonnage de sa flotte de commerce, ce qui tend à assurer une prééminence aux Etats développant une politique de pavillons dits de complaisance, lesquels ne sont pas toujours solvables. Il y a là une réflexion à engager, parallèlement à une autre sur la nature et la qualité des « membres associés » à l'OMI.

Sans attendre une réforme de fond de l'institution, l'OMI devrait se voir confier les moyens de contrôler l'application des conventions et règlements qu'elle publie. Il est souhaitable qu'elle puisse réaliser des audits réguliers et obligatoires visant les systèmes d'application des règles internationales par chaque Etat. Elle doit également disposer d'un pouvoir de sanction et l'utiliser. Le Conseil économique et social invite le Gouvernement à développer ses efforts en ce sens afin d'obtenir les modifications appropriées du rôle et des fonctions de l'OMI. Il conviendra, de plus, de veiller à ce que des mesures concernant le transport maritime prises éventuellement dans le cadre de l'OMC confortent ces orientations.

2. L'Union européenne

La mise en œuvre et la signature de plusieurs mémorandums régionaux démontrent, à l'évidence, que les politiques nationales ne sont pas suffisantes alors que le trafic maritime ne cesse de croître et s'internationalise.

A l'instar de la situation américaine, même si les données politiques sont différentes, l'espace maritime de l'Union doit être considéré comme un tout. On ne peut se satisfaire de la juxtaposition actuelle de zones au-delà desquelles on se déclare incompétent. Des navires en provenance, par exemple, du golfe persique, pour se rendre à Rotterdam ou Hambourg, pénètrent dans la ZEE, voire, dans les eaux territoriales de nombreux Etats membres de l'Union. Dès lors qu'ils sont « sous normes », les risques qu'ils font courir doivent être appréciés à l'aune de l'ensemble de l'Union européenne.

De la même manière qu'il existe une politique européenne des transports terrestres, il doit y avoir une politique européenne du trafic maritime.

A cet égard, notre assemblée apprécie les principaux axes de la communication de la Commission : qu'il s'agisse de l'inspection renforcée des navires au port justifiant la révision de la directive 95/21 CE, de l'interdiction d'accès aux ports des pétroliers de plus de quinze ans s'ils n'ont pas subi des contrôles poussés en cale sèche ; de l'interdiction des navires à coque simple ; du renforcement de la directive sur les sociétés de classification et plus généralement d'une révision de la politique d'ensemble du transport maritime.

Outre la révision, dans un sens plus draconien, des dispositions européennes, le Conseil économique et social appelle de ses vœux la création d'une agence maritime européenne. Il souhaite, par ailleurs, que les dispositions existantes et à venir dans les délais les plus brefs, s'imposent à tous candidats à l'entrée dans l'Union.

Du respect vérifié des différentes clauses doit notamment dépendre l'acceptation ou non de ces candidatures.

3. La France

Animer une politique européenne ambitieuse ne saurait cependant avoir comme conséquence l'abandon de toute politique nationale. Située géographiquement au cœur de l'Union européenne, elle se trouve particulièrement exposée. Pour conduire une action internationale d'envergure et surtout crédible, elle doit affirmer sa présence comme Etat du pavillon, en reconquérant, pour sa flotte de commerce un rang plus digne et prouver son efficacité comme Etat du port.

Le Conseil économique et social approuve les décisions prises en ce sens par le Gouvernement. Il salue, en particulier, la décision de doubler en deux ans le nombre des inspecteurs. Il rappelle qu'en 1994 la décision avait été prise de porter ce nombre de 70 à 100 en cinq ans..., et souhaite donc la réalisation rapide de la mesure annoncée en février, d'autant plus que l'effort devra être poursuivi pour arriver à des niveaux comparables à ceux de la Grande-Bretagne (250 inspecteurs) ou de l'Espagne (200).

Au-delà, il apparaît indispensable d'harmoniser, de mettre pleinement en cohérence les différentes procédures et de regrouper les compétences affectées à la sécurité maritime, aujourd'hui dispersées dans plus d'une dizaine de départements ministériels. A cet effet, il conviendrait d'instituer une autorité pérenne de la mer disposant des services et des moyens nécessaires. Un ministère de la mer de plein exercice pourrait en être la traduction. Le ministre concerné pourrait ainsi, en particulier, s'attacher à promouvoir en permanence, les propositions de la France tant dans les instances internationales que régionales.

C - TREIZE MESURES À PRENDRE

♦ L'état des navires

Il est primordial. A cet égard, les normes de construction et d'entretien doivent être relevées, particulièrement dans le domaine du transport de marchandises dangereuses et notamment dans celui des hydrocarbures.

1. La double coque ou une autre configuration répondant au même objectif comme le « E3 » doivent être rendues obligatoires dans les eaux européennes à partir de 2008

Cette mesure s'inspire de la décision déjà prise par les Etats-Unis et vise à éviter que les navires exclus des côtes américaines refluent vers l'Europe. Comme l'admet la convention Marpol de 1992, des solutions alternatives peuvent être appliquées pour renforcer les normes des navires. Parallèlement à la structure retenue par les Etats-Unis, les Européens ont développé une solution

originale dite E3, tout autant et peut être, à certains égards, mieux adaptée. Le Conseil économique et social souhaite qu'une négociation s'engage entre l'Union européenne et les Etats-Unis afin que soit accepté indifféremment le recours à l'une ou l'autre technique, en souhaitant que leur accord soit élargi aux autres pays concernés dans le cadre de l'OMI.

2. Les pétroliers âgés de plus de vingt-cinq ans doivent être retirés le plus rapidement possible du marché et le système des visites renforcées doit être systématisé pour ceux des navires ayant plus de quinze ans d'âge

La première des propositions revient à la suppression de tous les navires « pré Marpol », dans le plus bref délai. Le contrôle de cette action pourrait être confié à l'OMI. A charge pour l'organisation de dresser le calendrier de destruction. Dans tous les cas, l'Union devrait pouvoir bannir de ses eaux de tels navires. Cela permettra de mettre un terme aux conséquences de la règle dite de la « grand-mère ».

La seconde consiste, comme la Commission le préconise, à systématiser la visite « spéciale » – faite en cale sèche – pour les navires de quinze ans et plus (au lieu de vingt-cinq ans actuellement) et la faire effectuer, non plus tous les cinq ans, mais tous les deux ans et demi. Les contrôles effectués lors des visites annuelles devraient être renforcés.

3. A terme, les marges de sécurité pour les pétroliers doivent être renforcées et portées à un degré de plus grande sûreté

L'usure naturelle due aux voyages ne doit plus conduire à ce qu'on dispose de navires dont l'épaisseur de la coque est telle qu'elle ne permet pas de convoyer une cargaison en sécurité. La convention SOLAS rappelle un certain nombre de règles de base qui devraient être mieux appliquées. A cet égard, l'introduction dans les règlements des grandes sociétés de classification d'éléments comme : l'enregistrement des pertes d'épaisseurs constatées, de l'état des peintures, des avaries déclarées et des réparations effectuées ; la réévaluation après chaque visite spéciale de la résistance globale de la structure du navire ainsi que des éléments critiques permettant l'identification de zones elles-mêmes critiques fortement sollicitées, le tout enregistré dans une base de données, doit être effectif pour toutes les sociétés qui seraient agréées.

La surveillance de l'évolution de ces marges sera grandement facilitée par le recours systématique aux possibilités offertes par les nouvelles technologies : capteurs, boîtes « noires »...

Plus généralement, le recours aux deux outils de management de la sécurité et de la qualité que constituent le code ISM et la normalisation de type ISO 9002 (système qualité) devrait être systématisé. Pouvoir justifier des deux outils, vérification faite, devrait valoir autorisation de naviguer sans encombre dans les eaux européennes et de pouvoir toucher au port.

4. Aucune dérogation ne devrait être autorisée pour les navires faisant du cabotage européen

Dès lors que le cabotage européen participe de plus en plus du trafic maritime « *circum Union* », il conviendrait que l'ensemble des mesures préconisées soit appliqué sans faille dans l'Union. Une directive devrait être élaborée portant spécifiquement sur le cabotage européen. L'application de ces dispositions devrait être scrupuleusement vérifiée.

A terme, à l'instar des Etats-Unis, il est souhaitable d'étudier et de mettre en place les moyens de réserver le cabotage européen à des navires battant pavillon européen.

♦ Certification et classification

5. Il conviendrait de mettre un terme à la confusion qui existe entre certification et classification, ou tout au moins dans la manière dont sont effectuées les deux démarches

Il est indispensable de procéder à l'harmonisation des procédures et des critères de certification, dans un premier temps au niveau régional. Une directive européenne devrait en fixer le cadre.

Chaque Etat du pavillon devrait avoir obligation de disposer d'un corps d'inspection adapté à sa flotte. Les conventions internationales – qu'il s'agisse de celle signée à Genève en 1958 sur la haute mer, ou celle dite de Montego Bay adoptée par les Nations Unies sur le droit de la mer en 1982 insistent sur le principe du « *lien substantiel* » qui doit exister entre l'Etat et le navire. A ce titre, l'Etat doit exercer **effectivement** sa juridiction et son contrôle dans les domaines technique, administratif et social sur les navires battant son pavillon. Pour y parvenir un système d'aide à la formation de ce corps de contrôle au bénéfice des Etats qui justifieraient d'un réel besoin pourrait être mis en place.

Enfin, une même société de classification ne devrait pas être autorisée à cumuler le contrôle d'un bateau pour le compte de l'armateur et une délégation de service public s'appliquant au même bateau, dès lors que l'Etat ne dispose pas des moyens de mettre en œuvre ses propres procédures de certification.

6. Toute société de classification doit obtenir un agrément public vérifié

En attendant que l'OMI puisse délivrer cet agrément, il est souhaitable que celui-ci soit délivré dans le cadre régional.

A ce titre, un bilan de la directive 94/57 CE devrait être dressé et ses dispositions révisées pour aller vers un véritable agrément européen, la société ou l'Etat concerné disposant d'un recours. Le Conseil des ministres compétents pourrait être régulièrement saisi. L'agrément de trois ans est renouvelable selon une procédure stricte.

♦ Les contrôles

7. Mettre en place une véritable chaîne d'information et de transparence entre les différents opérateurs et autorités responsables

La mise en place d'Equasis, comme banque de données européenne à vocation internationale, en constituera un support efficace. Elle devra rassembler de façon exhaustive des informations concernant les navires : certification et classification, propriété et conditions d'exercice de celle-ci et conditions d'exploitation. Cela nécessitera de clarifier et de résoudre les problèmes de propriété de l'information pour permettre sa transmission en particulier entre sociétés de classification, autorités publiques et chargeurs.

8. L'objectif à atteindre est d'engager effectivement la responsabilité de l'Etat du pavillon dans le respect par ses immatriculés de la réglementation internationale

Il est, en effet, assez peu concevable que certains Etats du pavillon - dont la responsabilité est première - alors qu'ils ont signé la plupart des conventions internationales ne les fassent pas appliquer par leurs ressortissants.

Il revient à l'OMI de vérifier, par des audits réguliers, les conditions effectives de l'exercice de cette responsabilité. Des sanctions pourraient être envisagées - après « mise en demeure » - en cas de carence.

9. Instituer une véritable obligation de signalement

Tout navire marchand entrant dans la zone économique exclusive devrait avoir obligation de se signaler. Le recours aux nouveaux systèmes de positionnement et de repérage par satellite devra faciliter le suivi du transit des navires. A cet égard, le projet européen *Galiléo* devrait être opérationnel en 2008. Un autre système, moins sophistiqué, dit GNSS, peut être mis en place dès 2002.

Les informations ainsi fournies, notamment quant à la qualité de la cargaison, devraient permettre à l'autorité compétente d'autoriser ou non le passage dans les eaux, d'interdire l'entrée dans un port, voire d'imposer au navire d'accoster et de le retenir à quai jusqu'à ce qu'une décision soit prise.

Pour ce qui concerne la France, l'efficacité de l'application de ces dispositions passe, dans tous les cas, par une réelle amélioration de la coordination des différents services qui interviennent actuellement en matière de sécurité maritime.

10. Au niveau régional, la prise en charge de ces tâches devrait participer du champ de compétence de l'Union européenne

L'importance des tâches de contrôle et d'inspection, la nécessité d'en harmoniser les critères et les conditions d'application conduisent le Conseil économique et social à faire sienne la proposition d'aller vers la mise en place d'une agence maritime européenne dotée des instruments nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Elle pourrait se voir confier les audits évoqués plus haut. La procédure en manquement devrait pouvoir être invoquée pour justifier l'application des sanctions prises après délibération du conseil des ministres intéressé.

L'harmonisation des procédures de contrôle dans les ports doit être réalisée dans les meilleurs délais, dans la mesure où la « cacophonie » actuelle, outre qu'elle exacerbe la concurrence entre les différents ports européens, tend à avantager la pérennité des navires sous normes. A cet égard, on ne peut qu'encourager à la mise en place de brigades conjointes de contrôle. Il n'y aurait que des avantages à ce que les contrôles des ports soient effectués par des inspecteurs ressortissant d'autres nations – en commun avec des inspecteurs nationaux, en attendant la création d'un véritable corps commun.

La pertinence des inspections sera d'autant plus vérifiée si l'on contrôle par priorité les navires potentiellement dangereux. Pour ce faire, il convient que le corps d'inspection dispose des informations nécessaires à l'exercice de cette tâche. Cela permettra de déterminer assez facilement à la fois la liste des pavillons et celle des sociétés de classification « cibles » dont les navires doivent être systématiquement inspectés, sur le modèle américain. Les gardes côtes des Etats-Unis publient chaque année une liste des pavillons cibles : « *targetted flags* ».

De la même manière, ces contrôles devraient permettre d'établir et de faire publier un classement des taux de détention des navires par sociétés de classification. Ce classement, à l'instar de ce qu'il est dans le Mémorandum de Tokyo, permettrait de dresser la liste cible des sociétés de classification.

On peut espérer que de telles actions auront pour effet de mieux faire apparaître les différences entre bonnes et mauvaises sociétés de classification.

♦ La responsabilité financière

11. L'armateur doit disposer de garanties couvrant la totalité des risques directs et indirects

L'armateur a la responsabilité de fournir à l'affrètement un bateau aux normes, garantissant ainsi la sécurité des personnes et des biens transportés. Il doit, à cet effet, disposer d'assurances fiables couvrant l'ensemble des risques.

Certes, l'assurance représente un poste déjà très lourd dans l'exploitation d'un navire. Néanmoins, il conviendrait de rendre **obligatoire** la souscription d'une assurance responsabilité à l'égard des tiers et la présentation d'une caution financière. Comme le notait le rapport de M. Charles Josselin pour l'Assemblée nationale en date de juillet 1994, une telle mesure garantirait la « non fuite » et pénaliserait les détenteurs de navires sous normes puisque à l'heure actuelle l'assurance est facultative.

A l'instar de l'OCDE, on peut encore proposer que les assureurs maritimes puissent exercer des pressions sur les exploitants qui ne respectent pas les règles et normes internationales, en donnant un avantage commercial à ceux qui exploitent correctement des navires aux normes par le biais des primes tenant compte du niveau des risques encourus par le navire et la cargaison.

12. La responsabilité de l'affrèteur et du chargeur pétrolier doit être engagée

Le poids économique et les moyens d'intervention des sociétés pétrolières sont tels qu'elles jouent déjà et peuvent jouer un rôle dans la sécurité maritime. Leur responsabilité est engagée.

A cet égard, le Conseil économique et social prend acte avec intérêt de l'engagement des représentants français de l'industrie pétrolière de n'affréter que des navires offrant toutes les garanties de respect des normes et règles internationales. Les dispositions de la charte de la sécurité maritime des transports pétroliers, signée le 10 février 2000, doivent être proposées à l'extension dans l'Union européenne, y compris à toutes les matières dangereuses, dans le même temps où les conditions d'une bonne information en temps réel sur l'état des navires seront assurées.

Dans ces conditions, en cas de non-respect des normes et règles et s'il y a sinistre, la responsabilité du chargeur et affrèteur concernés doit être pleinement engagée, conjointement à celle de l'armateur.

En tout état de cause, l'existence d'un système de responsabilité financière sans faute, permettant une indemnisation et une réparation rapide des sinistres, doit conduire à faire jouer pleinement la responsabilité de l'armateur, notamment par un relèvement substantiel du plafond du fond CLC, et celle de l'affrèteur et du propriétaire de la cargaison, notamment par l'intermédiaire du FIPOL dont le plafond d'indemnisation devrait être, lui aussi, relevé à 1 milliard d'euros.

Par ailleurs, le recours plus large aux contrats à terme faciliterait l'investissement dans de nouveaux navires fiables. Le Gouvernement peut encourager cette démarche par des mesures fiscales.

13. Mettre en place une taxation nouvelle

Enfin, le Conseil économique et social préconise la mise en place d'une taxation pour services rendus appliquée aux navires marchands, en commençant par les transports dangereux, et cela aux fins de financement des activités d'inspection et de contrôle conduites par les Etats et demain par l'OMI. L'importance des trafics et le volume des coûts induits laissent penser qu'elle pourrait être d'un faible taux.

*
* *

L'analyse et les propositions exposées dans cet avis qui laisse volontairement de côté les aspects sociaux et environnementaux conduit à dégager les conclusions suivantes :

- la réglementation internationale est abondante, souvent pertinente, mais ses mécanismes et conditions d'application la rendent, dans le contexte actuel, largement inopérante ;
- les efforts déployés par différents Etats et intervenants de la chaîne de transport ont contenu l'évolution des accidents, voire permis une certaine régression des volumes identifiés perdus en mer par les transports pétroliers. Il n'en reste pas moins que des catastrophes marquantes se succèdent à intervalles plus ou moins réguliers. Leurs coûts globaux sont de plus en plus lourds. Surtout, les risques potentiels découlant des conditions générales de navigation sont permanents et considérables ;
- les conséquences de cette situation sont de moins en moins acceptées pour des raisons sociales et culturelles mais aussi pour des raisons économiques car elles hypothèquent d'autres activités vitales pour les populations concernées. Au surplus, la viabilité économique du transport maritime lui-même, effectué dans des conditions aléatoires, commence à faire question ;
- les données sociales et économiques nouvelles permettent de penser que les bases de nouvelles structurations et pratiques du transport maritime, en premier lieu des matières dangereuses, commencent à apparaître. C'est ce que tend à confirmer la charte de bonne conduite signée récemment par les différentes parties prenantes du transport maritime, à l'initiative du gouvernement français. C'est aussi ce qui est ressorti des propos des différents interlocuteurs rencontrés en vue de l'élaboration de cet avis.

L'ensemble de ces éléments commande et autorise à la fois des réorientations de fond inscrites dans le moyen et le long termes et des dispositions précises et cohérentes répondant à une situation d'urgence. Tel est le sens de l'ensemble de ces propositions.

Avis sur
**« *La sécurité du transport maritime : prévention,
réglementation, application et contrôle* »**

présenté par M. Daniel Tardy, rapporteur
au nom de la section des Economies régionales
et de l'aménagement du territoire,
assisté de M. Jean Moulin

Dans le cadre de la saisine générale sur « *Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika* », le Conseil économique et social a confié à la section des Economies régionales et de l'aménagement du territoire le soin d'élaborer un projet d'avis sur « *La sécurité du transport maritime : prévention, réglementation, application et contrôle* ».

Les questions auxquelles devaient répondre la section portaient sur :

- la réglementation européenne et internationale et son contrôle en matière de navigation et de sécurité maritime ;
- la question des pavillons de complaisance et des conditions générales du transport de matières dangereuses ;
- la responsabilité des armateurs, affréteurs, chargeurs, courtiers, cabinets d'experts délivrant les certificats de conformité, autorités administratives chargées d'édicter la réglementation et d'assurer les contrôles ainsi que la circulation dans les zones à risque ;
- la territorialité maritime en Europe.

La section a désigné comme rapporteur M. Daniel Tardy assisté de M. Jean Moulin.

*

* *

Le naufrage de l'*Erika*, qui a eu pour conséquence de polluer environ 400 kilomètres des côtes françaises de l'Atlantique, vient de remettre à l'ordre du jour les risques de sinistres et de pollutions maritimes auxquels sont particulièrement exposées les côtes françaises et européennes, du fait du trafic maritime intense de cette zone, et des vents et courants dominants qui ont pour effet de diriger les pollutions vers les côtes.

La pollution de la mer et du littoral peut résulter de la concrétisation de diverses causes directes :

- collisions, naufrages, échouements ;
- pertes de cargaisons (notamment de conteneurs en pontée) ;
- rejets volontaires ou non (résidus de lavage de citernes, soutes, déchets).

Ces sinistres peuvent eux-mêmes être liés :

- aux conditions météorologiques ;
- à l'état du navire ;
- à la nature des produits transportés (risques de feu, explosion, réactions chimiques et corrosion) ;
- aux conditions de navigation (zones à risques) ;
- aux conditions d'exploitation (par exemple, contraintes de cabotage pétrolier de produits noirs) ;
- à la capacité de l'équipage (en fonction de sa composition, de sa qualification, de son expérience y compris de sa connaissance du navire et du type de navigation, etc.).

S'agissant des pollutions par le pétrole et par les matières dangereuses, elles se produisent, soit du fait des sinistres majeurs (c'est le cas de l'*Erika*), soit, de façon diffuse, du fait des rejets en mer.

Depuis une quinzaine d'années, les rejets diffus d'hydrocarbures en mer sont en diminution très sensible : de 384 000 tonnes en 1983 à 10 000 tonnes en 1998 selon des documents du Comité central des armateurs de France citant une source ICS. Et ceci malgré l'accroissement du trafic maritime pétrolier qui est passé de 5 558 milliards de tonnes mille à 9 790 milliards de tonnes mille entre 1983 et 1998 correspondant à une augmentation de 76 %.

On peut y voir l'impact des conventions internationales adoptées en matière de pollution maritime (Convention Marpol 73/78 par exemple) et de la législation contraignante adoptée par les Etats-Unis à la suite du naufrage de l'*Exxon-Valdez* (*Oil pollution act* de 1990). Toutefois, à l'occasion du naufrage de l'*Erika*, il a été mis en évidence plusieurs rejets en mer qui montrent les limites actuelles du système de sanction des infractions.

Les naufrages, en revanche, restent à un niveau élevé, en dépit des progrès de la construction navale et de l'équipement des navires (GPS, radars perfectionnés,...).

Ainsi le nombre de naufrages répertoriés comme perte totale se situe toujours à une moyenne annuelle de cent vingt à cent quarante navires dont une quinzaine de pétroliers sur la période 1986-1996, le tonnage perdu représentant

entre 0,15 et 0,30 % du port en lourd total de la flotte (colloque sur le naufrage - 28 au 30 janvier 1998 – Institut catholique de Paris). Les données de l'ISL Brême, pour la période janvier 1992 à juin 1999 et pour des navires de 500 tonnes ou plus, conduisent à une moyenne de 80 navires et 1 085 000 tonnes de port en lourd perdus totalement chaque année.

Dans le cas des pétroliers, il faut rappeler que le naufrage d'un navire chargé se traduit toujours par une marée noire, c'est-à-dire une pollution majeure ayant de graves conséquences aussi bien économiques qu'environnementales.

La sécurité des transports pétroliers exige que soient traitées simultanément la prévention des pollutions diffuses et celle des risques majeurs, car la conception des pétroliers a des répercussions dans ces deux domaines.

D'autres navires peuvent transporter des produits polluants. Ainsi, pour les porte-conteneurs, le problème principal est aujourd'hui celui de l'arrimage et de l'exposition à la mer des conteneurs chargés en pontée.

Les ferries et navires chargeant des véhicules par des portes avant sont particulièrement exposés aux entrées d'eau dans les entreponts ; les carènes liquides qui en résultent peuvent conduire à un chavirage rapide.

Compte tenu de l'actualité, au regard de l'ampleur des dégâts potentiels et de la spécificité du transport maritime pétrolier, le projet d'avis de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire est centré sur la question de la sécurité maritime du transport pétrolier, même si beaucoup de ses recommandations sont valables pour d'autres types de transport maritime.

Il faut tout faire pour éviter ces marées noires à répétition. Dans ce but, le Conseil économique et social préconise deux axes prioritaires d'action :

- privilégier la prévention ;
- rechercher l'efficacité au niveau des mesures proposées.

A - UNE RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT MARITIME ABONDANTE

1. La réglementation internationale

L'Organisation maritime internationale (OMI) constitue l'institution spécialisée des Nations Unies chargée des questions maritimes. Elle comprend environ cent cinquante Etats membres. Ses objectifs majeurs - amélioration de la sécurité de la navigation maritime et prévention de la pollution des mers - sont concrétisés par l'adoption par consensus de nombreuses conventions, en particulier la convention Marpol 73/78 pour la prévention de la pollution par les navires et la convention dite de « *Montego Bay* » de 1982 sur le droit de la mer.

La Convention Marpol (73/78) vise un objectif de prévention de la pollution et de répression de toutes les formes de pollution survenues à l'occasion de l'exploitation des navires. L'autorité dont dépend le navire pollueur (Etat du pavillon) doit sanctionner les infractions dès lors qu'elle est partie à la convention.

Marpol donne également une base juridique pour l'intervention de l'Etat du port dès lors que des risques potentiels existent. Elle prévoit aussi des mesures

touchant à la construction des navires, aux rejets en mer, aux certificats et aux contrôles.

La Convention de Montego Bay (1982) définit les règles de souveraineté, d'utilisation et d'exploitation des différentes zones maritimes : mer territoriale jusqu'à 12 milles, zone économique exclusive jusqu'à 200 milles, régimes juridiques du plateau continental, des zones d'archipels et des détroits.

Elle précise la notion de « passage inoffensif » qui est à la base de la liberté de navigation dans les eaux maritimes. Elle fixe les obligations de contrôle que devrait exercer un Etat qui autorise des navires à arborer son pavillon.

Elle permet également que les Etats maritimes adoptent des mesures visant à prévenir les pollutions et dommages à leur littoral, à leurs eaux territoriales et à leurs zones économiques exclusives. Elle définit une obligation générale de protection du milieu marin.

En application des conventions précédentes, la France a adopté, par un décret du 9 décembre 1998, les préconisations de *l'International safety management* (code ISM : code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution). Il traite en particulier des pratiques de gestion et d'exploitation des navires : gestion de la sécurité, procédures de préparation et d'intervention en cas de situations d'urgence, responsabilités du gérant nautique, gestion et qualification du personnel, plans d'ensemble pour les opérations à bord, inspections,...

Diverses autres conventions ont été adoptées concernant notamment les pollutions par les hydrocarbures (convention de Bruxelles de 1969 sur le droit d'intervention en haute mer, convention de 1990 sur la prévention, la lutte, la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures).

En matière de responsabilité et d'indemnisation, une convention, la *Civil liability convention* (CLC 69-92), adoptée à Bruxelles en 1969 institue le principe de la responsabilité du propriétaire du navire pétrolier pour réparer les dommages consécutifs à la pollution par les hydrocarbures survenus dans les eaux territoriales de l'Etat riverain. En l'absence de faute, cette responsabilité est limitée dans son montant qui dépend du navire (dans le cas de l'*Erika*, environ 80 millions de francs).

Compte tenu de l'insuffisance de ces indemnisations, une autre convention a créé en 1971 le **Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOI)**. Financé par les contributions des compagnies pétrolières des quarante trois Etats signataires au 1^{er} janvier 2000 (ils ne seront plus que trente quatre au 9 février 2001), ce fonds assure une indemnisation complémentaire ou subsidiaire à celle du propriétaire de navire, elle-même plafonnée. En 1992, une nouvelle convention (FIPOI 92) signée par quarante et un Etats au 1^{er} janvier 2000 (ils seront cinquante trois au 9 février 2001) a augmenté ce plafond à hauteur de 1,2 milliard de francs.

Il existe donc une abondance de textes internationaux, mais il convient de souligner que leur application suppose, d'une part, la ratification de ces conventions par chaque Etat et, d'autre part, leur application effective par les Etats adhérents puisque l'OMI n'a aucun moyen de coercition. Contrairement au transport aérien où des règles internationales contraignantes encadrent l'activité

et la sécurité, dans le transport maritime le principe dominant reste celui de la liberté de navigation pour tous même s'il existe des règles applicables en mer.

2. Le dispositif américain de l'*Oil pollution act* (1990)

A la suite de l'échouement en 1989 du pétrolier *Exxon-Valdez* sur les côtes de l'Alaska, le Congrès des Etats-Unis a adopté une réglementation contraignante pour le transport pétrolier.

Celle-ci prévoit en particulier :

- des exigences techniques accrues pour les navires (double coque obligatoire pour les nouveaux pétroliers, bannissement progressif des simples coques, qualité des équipements), pour le renouvellement des licences d'accès aux eaux territoriales, pour la formation des équipages ;
- un régime de responsabilité sans faute. Les propriétaires de la cargaison et les transporteurs sont financièrement responsables de la totalité des dommages écologiques et économiques occasionnés, incluant la remise en état du patrimoine endommagé. Cette responsabilité financière peut s'étendre en cascade à tous les intervenants concernés. Elle doit être couverte par une compagnie d'assurances pour que les navires soient autorisés à accéder à la zone économique exclusive ;
- des moyens de contrôle et d'intervention de grande envergure placés sous une autorité unique (*coast-guards*).

De plus, en vertu du *Jones Act* (1920), le cabotage entre ports des Etats-Unis est réservé aux navires des Etats-Unis, construits aux USA, armés par des équipages nationaux, ce qui renforce notablement l'impact de l'*Oil pollution act* pour tout le trafic de cabotage.

3. Les réglementations européenne et française

La France a choisi d'être un acteur engagé au sein de l'OMI ainsi qu'au niveau européen et ce choix vient d'être confirmé à l'occasion du Comité interministériel de la mer (CIM) du 28 février 2000.

L'instrument essentiel d'intervention au niveau européen résulte de l'adoption en 1982 du Mémoire d'entente sur le contrôle des navires par l'Etat du port (*Mémoire de Paris*). Dix-neuf pays, dont le Canada, en font actuellement partie.

Ce texte organise le contrôle coordonné des navires étrangers qui font escale dans les ports des Etats signataires.

En moyenne, 25 % des navires étrangers doivent être contrôlés ; les navires défectueux peuvent être retenus lors des contrôles.

En 1998, les pays du Mémoire ont effectué 17 600 inspections et 1 600 navires ont été retenus ou retardés. Au même titre, la France a inspecté 1 193 navires, tout en étant très en deçà de ses quotas, faute de disposer d'un nombre suffisant d'inspecteurs. Le traitement informatique des données

correspondant à l'ensemble des contrôles effectués est assuré par le Centre administratif des affaires maritimes de Saint-Malo.

Depuis le traité de Maastricht, l'Union européenne a compétence en matière de sécurité maritime. A été adoptée en particulier, la directive 94/57 établissant des règles et normes communes concernant les inspections et visites des navires. En application de cette directive, la France a déjà reconnu trois sociétés de classification (bureau *Véritas DET*, *Norske Veritas*, *Germanischer Lloyd*) et s'apprête à le faire pour le *Lloyd's Register of Shipping*.

Dans le domaine des aides à la navigation, deux dispositifs supplémentaires au GPS sont prévus : le Loran C puis le système satellitaire Galileo.

Par contre, la tentative d'instaurer un pavillon européen (pavillon Euros) a échoué compte tenu des divergences entre Etats membres.

S'agissant des navires sous pavillon français, les inspecteurs et les contrôleurs des centres de sécurité des navires (quinze CSN répartis sur le littoral) assurent les visites de mise en service et les visites périodiques.

En ce qui concerne le transport maritime pétrolier, le décret n° 93-610 (en application de la loi du 31/12/1992 portant réforme du régime pétrolier) fixe à 5,5 % le rapport entre la capacité de transport maritime pétrolier sous pavillon national et la capacité de raffinage du pétrole brut installée en France.

Toutefois, ces navires ne sont pas dédiés à l'approvisionnement exclusif des raffineries françaises et peuvent être immatriculés dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF : immatriculation Kerguelen), ce qui permet notamment d'employer des équipages partiellement non français (à hauteur de 65 %).

4. Résultats

L'examen, même sommaire, des réglementations internationale, européenne et nationale montre **une grande abondance de textes**. Ceux-ci apparaissent généralement assez satisfaisants au niveau des objectifs affichés et des mesures adoptées, même si des améliorations sont souhaitables.

En revanche, **la mise en œuvre effective de ces textes laisse fortement à désirer**, ce qui a par exemple amené l'OMI à créer un sous-comité de l'application des instruments par l'Etat du pavillon.

Cela relève de plusieurs causes :

- la nature non contraignante des textes de l'OMI qui doivent non seulement être adoptés par consensus, mais ratifiés par les Etats, ce qui rend très long le processus de production de normes juridiques et entraîne une application hétérogène ;
- le statut de l'OMI qui n'a évidemment ni la qualité, ni les moyens pour faire appliquer les conventions et sanctionner les contrevenants ;
- la concurrence intra-européenne entre ports, qui peut entacher l'efficacité des contrôles au titre du Mémoire de Paris ;
- l'émergence de nouveaux Etats souverains et la déréglementation du transport maritime qui ont vu se multiplier les pavillons dits de « libre »

immatriculation », les « *pavillons bis* » européens ainsi que des immatriculations qu'il faut bien qualifier de « *complaisance* ».

Il faut aussi attirer l'attention sur le caractère spécifique du droit de la mer conçu pour assurer la liberté de navigation au bénéfice de tous.

C'est donc par nature un droit qui entend unifier et « libérer » l'usage de la mer. Il est mal adapté à faire face aux pratiques et comportements de certains chargeurs, armateurs ou Etats, qui font un usage manifestement abusif de cette liberté de navigation. Et ce d'autant plus que l'application des règles édictées par les conventions dépend du bon vouloir des Etats signataires.

Chaque Etat peut et doit agir, d'une part, en tant qu'Etat du pavillon pour les navires qu'il immatricule, d'autre part, en tant qu'Etat du port vis-à-vis de l'ensemble des navires faisant escale dans ses ports pour prévenir les pollutions de son littoral et de sa mer territoriale, ce qui lui permet d'agir y compris au-delà de la limite des douze milles.

Confrontés à des sinistres majeurs à répétition et aux difficultés à faire évoluer la réglementation, certains Etats (Etats-Unis) ont adopté une législation unilatérale plus sévère. De leur côté, les Etats asiatiques ont mis en place, avec le Mémoire de Tokyo, un contrôle par l'Etat du port assez semblable à celui des Etats européens. Cela dénote une préoccupation nouvelle de sécurité maritime, mais le gain d'efficacité immédiat peut cependant déboucher à terme sur un affaiblissement de l'OMI, sur une balkanisation du droit maritime difficilement gérable et sur une situation préjudiciable aux échanges internationaux.

5. Propositions

- **Au niveau de la réglementation internationale (OMI), il n'est pas nécessaire, aujourd'hui, de modifier profondément les textes existants.**

Les ajustements à opérer concernent principalement :

- un renforcement des obligations de l'Etat du pavillon pour éviter le détournement de l'esprit des conventions ;
- une définition plus précise des notions de passage « inoffensif » et de prévention des risques de façon à inclure une meilleure protection de l'environnement ;
- la réduction des clauses des conventions existantes qui permettent d'échapper aux sanctions ou de limiter leur ampleur en cas d'infraction ;
- l'instauration d'une obligation de signalement des navires, dès que ceux-ci entrent dans des zones de navigation à risque.

Du fait de sa situation maritime exposée, la France - outre son action propre en tant qu'Etat - se doit de mener une action positive au sein de l'OMI pour faire évoluer et appliquer les règles internationales.

- **Cette action doit être prolongée au sein de l'Union européenne par les interventions suivantes :**

- application harmonisée des règles de l'OMI par tous les Etats membres ;
- définition de normes communes pour les domaines non couverts par l'OMI ;
- renforcement de l'intervention des Etats européens notamment au titre du Mémorandum de Paris.

Le CIM du 28 février 2000 va en ce sens puisqu'à côté des mesures prises au niveau national, le gouvernement français a transmis à l'OMI et à l'Union européenne (et au FIPOL) des mémorandums sur les mesures préconisées suite au naufrage de l'*Erika*. La France s'est en outre engagée à accélérer la ratification de plusieurs conventions ou protocoles internationaux ainsi qu'à intégrer en droit français plusieurs conventions de l'OIT. Le Conseil économique et social note aussi l'affichage de la volonté de saisir les Etats du G8 pour mener en commun la lutte contre les pavillons de complaisance. Il sera utile de suivre dans la durée le devenir de ces préconisations et le résultat de ces actions.

- S'agissant de la question de l'évolution des règles de navigation et de transit maritime et de **l'éventualité de la mise en place d'un système similaire à celui de la navigation aérienne**, le Conseil économique et social attire l'attention sur les différences qui subsistent entre les deux types de situation.

D'une part, la taille des navires, leur inertie, la meilleure appréciation des risques de collision à partir du bord, d'autre part, les questions de responsabilité font qu'il convient de continuer à distinguer ce qui ressort des règles de navigation et ce qui ressort des décisions relatives à la manœuvre du navire proprement dite.

Le commandant doit donc conserver la responsabilité de la conduite du navire. Cela n'interdit nullement que l'Etat se substitue à l'armateur et au commandant en cas de risque avéré et de défaillance caractérisée de ces derniers, sous réserve des précautions de droit éventuelles.

Cela ne fait pas obstacle à la mise en place de dispositifs de régulation et de séparation du trafic dans les zones à risque, au renforcement des obligations de signalement dès l'entrée dans les eaux européennes, à l'extension des zones où s'appliqueraient les mesures de réglementation du trafic maritime, à la mise en place des moyens juridiques d'intervention jusqu'à la limite des 200 milles nautiques pour le contrôle et la sanction des pollutions.

B - UNE APPLICATION ET UN CONTRÔLE DES RÈGLES INSUFFISANTS

Il apparaît au Conseil économique et social qu'**au-delà de l'adaptation des règles, c'est leur application et la réalité des contrôles qui constituent le problème essentiel.**

1. Les différents types de contrôle

- Le premier contrôle que doit subir un navire est celui de l'**Etat du pavillon**, qui doit garantir la navigabilité du navire tout au long de sa vie. Cela passe en particulier par des visites obligatoires régulièrement effectuées par des inspecteurs de l'Etat du pavillon.

Un des problèmes existants est le fait que certains Etats n'ont ni les capacités, ni la volonté d'exercer leurs responsabilités directement au titre de l'Etat du pavillon. Parfois, ils délèguent ces fonctions régaliennes à des sociétés privées (sociétés de classification ou sociétés de gestion du registre maritime). Actuellement rien n'est prévu pour sanctionner les attitudes laxistes ou fautives.

- Dans le dispositif de contrôle, interviennent également **les sociétés de classification** qui, pour compte de l'armateur, attribuent une note de classification qui doit refléter l'état réel du navire, y compris celui de la structure de la coque. A cet égard, se posent trois types de problèmes :
 - certaines sociétés sont plus ou moins fiables malgré leur adhésion à l'IACS (International Association of Classification Societies) ;
 - le lien « marchand » entre l'armateur et la société de classification peut peser défavorablement sur la qualité des contrôles ;
 - dans certains cas, des sociétés de classification peuvent intervenir pour un même navire, à la fois en tant que délégataire de l'Etat du pavillon et en tant que société de classification mandatée par l'armateur, et c'est le cas de l'*Erika*.
- Entre les contrôles obligatoires diligentés par les intervenants précédents, divers acteurs de la chaîne du transport (armateur, gérant nautique, chargeur, affréteur, assureur) font eux-mêmes ou font procéder à un certain nombre de contrôles.

C'est ainsi que les sociétés pétrolières réunissent les données recueillies par leurs contrôles (*vetting*) dans une base de données commune (base SIRE : *Ship inspection report*). Il faut y ajouter les inspections effectuées par le bord (commandant du navire et second capitaine) et qui, pour les pétroliers, doivent comprendre l'inspection régulière des citernes et ballasts quand ils sont accessibles (navire à vide et dégazé).

- Enfin, en application du Mémoire de Paris, les Etats signataires peuvent contrôler tous les navires étrangers faisant escale dans les ports de ces Etats (**contrôle dit de l'Etat du port**).

Ces deux dernières séries de contrôles sont importantes, mais présentent certaines limites :

- leur caractère aléatoire ;
- un temps de contrôle limité compte tenu des contraintes commerciales et financières du transport maritime ;
- une investigation incomplète, notamment au niveau de la structure du navire, celle-ci n'étant pas forcément accessible.

Tous ces contrôles pourraient laisser à penser que les navires sont très surveillés. Dans la réalité, il faut signaler trois failles :

- les divers contrôleurs n'effectuent pas obligatoirement les opérations avec l'outillage, la compétence ou le sérieux requis ;
- bien souvent, ces contrôles se réduisent à des examens sur dossier, ce qui limite également l'efficacité des contrôles ;
- les résultats des contrôles ne sont pas, à l'heure actuelle, systématiquement publiés, diffusés et donc consultables par les différents acteurs concernés.

2. Constat en France

- Pour ce qui est de l'application des règles et des contrôles, la France agit à triple titre :
 - en tant qu'Etat souverain, adhérent à l'OMI, sur son espace maritime ;
 - en tant qu'Etat du pavillon, pour sa propre flotte (y compris celle sous registre TAAF) ;
 - en tant qu'Etat du port, partie prenante du Mémoire de Paris.

Ces responsabilités recouvrent notamment la surveillance de la navigation à proximité des côtes, incluant le dispositif de séparation du trafic (DST) en Manche, le contrôle de l'ensemble des navires français (navires marchands, de pêche et de plaisance), le balisage des côtes, les contrôles des navires étrangers qui escalent dans les ports français, etc.

Depuis 1997, leur exercice fait appel à de nombreux acteurs, placés sous la tutelle de la Direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM), à l'exception de la sécurité portuaire assurée par des officiers de port.

Pour conduire l'action sur le terrain, la DAMGM s'appuie sur les directions départementales des affaires maritimes, sur les services des phares et balises, sur les centres de sécurité des navires (CSN) et sur les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Les services des douanes participent également à la surveillance de la mer et des pollutions grâce à des avions équipés d'appareils de télédétection.

En cas de sinistre, le préfet maritime assure la coordination des opérations et est habilité à déclencher le plan POLMAR mer, le plan POLMAR terre étant lui déclenché par le ou les préfets de département. Ces plans permettent aux préfets de mobiliser et de coordonner l'ensemble de ces moyens dispersés entre ministères.

- Après le naufrage de l'*Amoco Cadiz* et depuis la publication du rapport du sénateur J.F. Le Grand « *Transport maritime : plus de sécurité pour une mer et un littoral plus propres* » (1993-1994) ou celui du député Charles Josselin « *La sécurité maritime : un défi européen et mondial* » (1994), des efforts de coordination ont été accomplis. Pour autant, le naufrage de l'*Erika* a montré qu'ils étaient encore insuffisants, en particulier au niveau des échanges d'informations entre intervenants.

Par ailleurs, la dispersion des moyens et des intervenants, dès lors qu'il n'existe pas de responsabilités clairement définies et de cellule permanente chargée de la coordination et de la veille prospective, conduit à minimiser les besoins d'ensemble notamment en cas de crise (chaque service ne tenant compte que de ses missions courantes).

Le manque de moyens humains et matériels de surveillance, de contrôle des navires et de la navigation doit être souligné. Les inspecteurs chargés du contrôle de navires pour l'Etat du port ne sont toujours que cinquante-sept en France alors que ce problème était déjà soulevé dans le rapport Le Grand et que des Etats maritimes comparables au niveau européen disposent d'un corps d'inspection trois ou quatre fois plus important.

De même, il convient de souligner l'insuffisance ou la vétusté des moyens de surveillance et d'intervention en mer, que ce soit au niveau des baliseurs, des vedettes d'intervention ou des avions et des hélicoptères de surveillance. Il importe également de maintenir en permanence en état de service au moins un remorqueur de haute mer capable de secourir les navires pour chaque passage dangereux de la Manche (Ouessant–Cherbourg–Pas-de-Calais). En ce qui concerne le déploiement et le financement de ces moyens il conviendrait de resserrer la coopération avec le Royaume-Uni.

Pour situer l'ampleur des missions assurées au titre de la sécurité maritime, on notera que la Manche voit passer en moyenne 300 000 navires par an, et que les CROSS coordonnent en moyenne 7 000 opérations de sauvetage (y compris plaisance) par an, concernant 10 000 personnes.

3. Propositions : la nécessité d'une plus grande fiabilité des contrôles

Le Conseil économique et social propose une série de mesures permettant d'améliorer sérieusement l'efficacité de la surveillance, des contrôles et des dispositifs d'intervention existants :

- **Accroître les obligations de l'Etat du pavillon pour tous les Etats sans exception**

Cela suppose de renforcer, dans les conventions OMI, le lien entre le navire et l'Etat du pavillon, d'imposer l'existence d'une administration maritime effective, d'interdire de déléguer les responsabilités de puissance publique à des organismes privés. A terme, il serait souhaitable que l'OMI instaure une labellisation garantissant la qualité des registres maritimes.

- **Faciliter l'intervention de l'Etat du port**

Pour protéger leurs eaux maritimes et leur littoral, les Etats devraient pouvoir intervenir au-delà de la limite de la mer territoriale, aussitôt qu'un risque est identifié ou raisonnablement supposé et dès lors que leurs côtes pourraient être menacées.

Les Etats européens devraient adopter conjointement des mesures en ce sens, assorties de possibilité de sanctions immédiates en cas d'infraction (immobilisation du navire et/ou sanction financière). Pour que ces sanctions soient dissuasives et pour éliminer le risque d'abandon par l'armateur, du navire, de l'équipage et de sa cargaison, chaque navire entrant dans les eaux

européennes devrait se signaler dès la limite des deux cents milles et faire la preuve qu'il dispose de la couverture d'assurances financières suffisantes.

A terme, il faut envisager de soumettre à autorisation préalable l'accès des eaux européennes. Cet accès serait conditionné par l'état des navires, par le respect des normes internationales, par la fourniture de garanties techniques et financières appropriées (propriété, certificat de classification, application effective du code ISM, police d'assurance).

Le Conseil économique et social propose d'utiliser sans attendre toutes les possibilités d'action que donnent l'instauration de zones de protection écologique et la protection contre les pollutions en mer.

- **Accroître la fiabilité de chaque maillon du contrôle**

Pour que les nombreux contrôles produisent les effets attendus, ils doivent :

- être réguliers et d'autant plus rapprochés les uns des autres que les navires vieillissent et sont exploités dans des conditions difficiles.

En ce qui concerne particulièrement les pétroliers, il faut rendre plus fréquents les contrôles obligatoires pour les navires dépassant un certain âge. A cet égard, les propositions de la **charte de la sécurité maritime des transports pétroliers**, signée le 10 février 2000, constituent un minimum qui devrait être appliqué immédiatement par tous les pays européens.

Une évaluation régulière de l'impact de ces contrôles devrait être réalisée.

- garantir l'indépendance contrôleurs/contrôlés.

A cet effet, le Conseil économique et social propose de renforcer les conditions d'agrément des sociétés de classification. Cela devrait se faire dans le cadre de la directive européenne 94/57 modifiée. En outre, une société de classification devrait se voir interdire d'exercer des contrôles pour un même navire à la fois au titre de l'Etat du pavillon et pour le compte de l'armateur.

- être effectifs et complets.

En particulier, il convient de renforcer les contrôles portant sur les structures des navires, notamment l'épaisseur des tôles et l'état de corrosion. En fonction de ces contrôles, les paramètres liés à la résistance de la structure devraient faire l'objet d'une nouvelle note de calcul permettant d'actualiser les marges de sécurité.

Les impératifs des opérations commerciales ne doivent pas occulter la nécessité de respecter la périodicité des contrôles et leur qualité.

Pour les pétroliers, il est important que les conditions d'exploitation n'empêchent pas un examen des citernes et des ballasts, y compris par le bord.

- être homogénéisés.

Cette homogénéité doit porter sur les méthodes, la fréquence et la réalité des contrôles afin d'éviter que la concurrence entre ports, entre sociétés ou entre Etats se fasse au détriment de leur fiabilité.

La présentation des résultats devrait être normalisée pour que les données recueillies à l'occasion des contrôles puissent être exploitées dans des bases de données facilement utilisables et consultables.

Il importe que tous les Etats signataires du Mémorandum de Paris appliquent avec la même rigueur les contrôles prévus et élargissent la publication des résultats, en s'inspirant par exemple des pratiques mises en œuvre dans le cadre du Mémorandum de Tokyo. Le respect de ces contrôles et leurs résultats devraient servir de base pour mieux cibler les navires à contrôler et pour interdire l'accès des eaux européennes aux navires sous-normes.

- **Se donner les moyens de ces contrôles**

Cela implique :

- d'une part, de se donner les moyens humains, matériels et juridiques de faire respecter les normes.

Le Conseil économique et social préconise d'augmenter substantiellement et rapidement le budget consacré à la sécurité maritime, afin d'accroître notamment le nombre d'inspecteurs maritimes, d'officiers de ports et d'équiper les services de surveillance, de contrôle et d'intervention de moyens modernes (radars, vedettes, hélicoptères). De nouveaux moyens pourraient être envisagés, par exemple un suivi européen des navires par satellite.

Par ailleurs, il importe de transposer en droit français les textes de l'OMI et les directives européennes avec la préoccupation de disposer des bases juridiques facilitant l'intervention. Le Conseil économique et social a noté que les engagements pris lors du CIM du 28 février 2000 vont en ce sens. Mais il insiste pour que cette préoccupation soit assurée dans la durée et que soient régulièrement évalués les moyens à mobiliser pour ces missions.

- d'autre part, de poursuivre la mise en place de la base de données Equasis (*European quality shipping information system*) et de l'étendre aux pays non-membres de l'Union européenne.

Le Conseil économique et social insiste pour que les informations de cette base de données permettent de connaître la totalité de l'historique de chaque navire. Les résultats des contrôles devraient y figurer. Il faut envisager de l'utiliser pour assurer un suivi dynamique de l'état des navires, ainsi que la publication d'une « *liste noire* » des navires sous normes. Il importe donc que les différents acteurs communiquent tous les renseignements en leur possession dans l'esprit de la charte signée le 10 février 2000. Enfin, la gestion de la base Equasis doit être publique et les données rendues facilement accessibles et consultables.

C - LA FLOTTE ET SES CONDITIONS D'EXPLOITATION

1. L'état de la flotte

Certaines caractéristiques de l'état de la flotte mondiale doivent retenir particulièrement l'attention.

- **Vieillesse de la flotte**

L'âge moyen de la flotte des navires citernes (pétroliers, chimiquiers, gaziers) est élevé et s'accroît sensiblement (de 16 années en 1995 à 17,3 ans en 1999). Pour les seuls pétroliers, ces chiffres sont respectivement de 16,7 et 18 ans selon les données ISL Brême qui concernent les navires de trois cents tonneaux et plus.

56 % du nombre des pétroliers ont plus de vingt ans et représentent 40 % du tonnage (port en lourd). Pour la France, neuf pétroliers au long cours sur un total de quinze ont plus de vingt ans.

- **La répartition par pavillon**

La flotte mondiale est massivement dominée, au plan de l'immatriculation, par dix pays qui contrôlent 56,4 % de cette flotte en nombre de navires et 74,4 % en tonnage.

Ce sont par ordre décroissant, Panama, le Libéria, la Grèce, Malte, les Bahamas, Chypre, Singapour, la Norvège, la Chine et le Japon.

Pour les navires citernes, les six premiers pays contrôlent 33 % de la flotte mondiale en nombre et 58 % en tonnage.

La France se situe au vingt-huitième rang avec deux cent un navires dont cinquante et un navires citernes, immatriculations TAAF comprises.

On constate un écart important entre la propriété de la flotte et le pavillon d'immatriculation. Par exemple, 35,4 % de la flotte de pétroliers (en tonnage) appartiennent à des sociétés européennes, alors que seulement 15 % de la flotte mondiale de pétroliers est immatriculée sous pavillon d'Etats européens, d'après ISL Brème.

Autrement dit, une part de plus en plus grande de la flotte mondiale de pétroliers est immatriculée sous pavillons dits de « libre immatriculation ». Un certain nombre des pays concernés n'a pas d'administration maritime véritable. Ces pavillons constituent surtout un moyen d'échapper à la fiscalité, aux contrôles et aux normes sociales en vigueur dans les pays développés.

Par ailleurs, les Etats européens possèdent eux-mêmes des seconds registres ou « pavillons bis » où la fiscalité, les normes ou les coûts sociaux sont réduits (TAAF pour la France, Ile de Man pour la Grande-Bretagne, NIS pour la Norvège, Luxembourg pour la Belgique, etc.). On notera également que des navires européens de croisière sont immatriculés à Wallis et Futuna.

2. L'état des sinistres

Au niveau des sinistres maritimes, on peut faire un double constat :

- d'une part, le taux de perte s'accroît avec l'âge des navires, notamment après dix ou quinze ans ;
- d'autre part, le pourcentage de pertes totales concerne essentiellement un certain nombre de pavillons, en particulier ceux de « libre immatriculation ».

Sur la période de janvier 1992 à juin 1999, certains pavillons se distinguent particulièrement en tonnage perdu : Panama, Chypre, le Libéria, Malte, les Bahamas et la Grèce.

29,5 % du nombre de navires représentant 49,7 % du tonnage perdu battaient pavillon de Chypre, du Panama ou du Libéria.

Ce classement est sensiblement le même pour les navires citernes où Chypre et Panama se retrouvent également en tête.

Il y a donc une corrélation forte entre le nombre de sinistres et leur ampleur et simultanément l'âge des navires et certains pavillons d'immatriculation.

En fait, depuis de nombreuses années, les pays développés ont externalisé une partie ou la totalité de leur flotte (y compris pétrolière) vers des pavillons « économiques ». C'est notamment le cas des États de l'Union européenne.

Ce choix, conjugué à une situation de surcapacité chronique du transport maritime pétrolier, et à la concurrence utilisant des navires sous normes, conduit au maintien de taux de fret anormalement bas et très fluctuants.

Ces taux de fret ne permettent pas un renouvellement normal de la flotte. On est donc confronté à un engrenage régressif où les taux de fret insuffisants exacerbent la concurrence au détriment de la sécurité.

Cette situation est à l'origine de nombre de sinistres parce que les règles minimales d'entretien et d'exploitation des navires ne sont pas respectées.

Une action volontariste et concertée des États, des armateurs et des groupes pétroliers devra modifier les conditions de concurrence dans ce secteur pour apporter une solution durable à ce problème, en favorisant explicitement un transport maritime de qualité. Cette ambition semble ressortir des engagements du CIM du 28 février 2000. Il reste à la concrétiser rapidement.

3. Propositions

Pour sortir de cette situation, le Conseil économique et social préconise :

- **de relever substantiellement les normes de construction et d'entretien ainsi que la qualité des conditions d'exploitation des navires, notamment pétroliers.**

S'agissant des conditions d'exploitation, une application effective du code ISM est nécessaire. A ce titre, des manuels spécifiques d'exploitation devraient être élaborés en fonction du navire, des cargaisons transportées et du type de navigation ; c'est tout particulièrement le cas pour le transport des produits pétroliers, type fioul lourd, sur des trajets courts (cabotage).

- **de réguler efficacement l'activité du transport maritime pétrolier.**

La question essentielle est d'écarter rapidement les navires sous normes et les comportements à risque.

L'application stricte de la réglementation est un des moyens de favoriser le relèvement des taux de fret actuels pour le paiement d'un transport de qualité à son juste prix et pour le renouvellement de la flotte. La répercussion totale de cette évolution a été calculée sur la base de l'utilisation de pétroliers sûrs (type E3) armés aux conditions des premiers registres européens. Elle serait de l'ordre de **cinq centimes par litre** de carburant. La structure actuelle du prix des carburants offre les possibilités de mettre en œuvre une telle évolution sans augmentation du prix payé par le consommateur. Une concertation avec les sociétés pétrolières devrait permettre d'aller en ce sens.

Une action forte de responsabilisation des sociétés de classification, chargées de l'inspection des navires, de l'émission des recommandations de

réparations et du suivi de leurs réalisations, devrait permettre de progresser en favorisant la disparition des navires sous normes.

De telles dispositions doivent être prises au moins à l'échelle européenne.

La charte signée le 10 février 2000 doit amorcer cette évolution et devra se doubler d'une intervention énergique au titre de l'Etat du port.

Le cadre européen est indispensable pour agir efficacement sur un espace maritime pertinent.

- **d'organiser la transparence en ce qui concerne les intervenants du secteur, l'état du navire, la nature des cargaisons.**

Sur ce point, le Conseil économique et social formule trois préconisations :

- imposer l'obligation permanente de transparence réelle sur la propriété du navire, sa gestion nautique et commerciale et la propriété de la cargaison ;
- assurer la transparence concernant la nature de la cargaison (produits transportés, propriétés de ceux-ci, précautions à prendre) ;
- assurer la circulation des informations correspondantes qui devraient accompagner le signalement et conditionner l'autorisation d'accès aux eaux européennes.

Les informations concernant la nature de la cargaison devraient être disponibles à tout moment et être communiquées en cas de difficulté ou de sinistre.

Le ou les chargeurs devraient conserver ces informations et les transmettre aux autorités maritimes à leur demande et sans délai.

D - ALERTER TÔT ET DÉCIDER TÔT

Si, malgré les mesures de prévention prises, une situation de risque apparaît, il est particulièrement important, pour minimiser les conséquences éventuelles, que les autorités soient alertées le plus tôt possible, et qu'elles disposent de tous les éléments leur permettant d'agir vite et de façon pertinente.

Pour permettre cela, il convient de renforcer les obligations de signalement des problèmes et les règles de veille maritime.

En cas de difficulté pour un navire, les autorités maritimes en charge de la sécurité en mer doivent pouvoir imposer des mesures d'autorité aux armateurs.

Le Conseil économique et social a noté les engagements qui viennent d'être adoptés en ce sens par le CIM. Il souligne toutefois qu'il faudra prendre des mesures pour permettre l'accueil le plus approprié de l'ensemble des navires concernés.

Il ne faut pas en outre éluder, avant que surviennent les sinistres, la réflexion indispensable sur l'attitude à adopter.

Il faut prévoir d'informer et former l'ensemble de ceux qui auront à intervenir en cas de sinistre, notamment les responsables des associations locales concernées. Ils pourraient servir de relais pour l'information préventive des familles des zones littorales et pour la diffusion des consignes de sécurité à respecter selon la nature du sinistre.

E - LA CHAÎNE DES RESPONSABILITÉS

Dans la configuration actuelle du transport maritime, il est particulièrement compliqué de définir les responsabilités réelles de chacun des intervenants.

Cette complexité fait également obstacle à la prise de décision rapide et pertinente, puisque, comme l'a montré le cas de l'*Erika*, le commandant a eu différentes difficultés à joindre « la personne désignée » au sens du code ISM.

L'architecture du système actuel d'indemnisation permet une indemnisation relativement rapide. Ainsi l'armateur est couvert dans le cadre de la CLC en fonction de la taille du navire (environ 80 millions de francs pour l'*Erika*). Le système d'indemnisation FIPOL permet d'apporter une indemnisation complémentaire plafonnée aujourd'hui à 1,2 milliard de francs.

Au-delà, les systèmes d'assurance peuvent prendre le relais mais supposent que les tribunaux établissent les responsabilités, ce qui est généralement long et aléatoire.

Toutefois, l'ensemble des préjudices et des dégâts n'est pas couvert, dans les cas de marée noire, d'autant que leurs définitions sont elles-mêmes restrictives.

Il importe pour cette raison aussi d'organiser la transparence des relations entre les différents intervenants du transport maritime et de définir les responsabilités de chacun afin de pouvoir sanctionner les pollueurs.

En tout état de cause, et sans que cela fasse obstacle à l'établissement des responsabilités civiles ou pénales éventuelles, il paraît nécessaire au Conseil économique et social **d'instaurer un système de responsabilité financière sans faute, impliquant l'ensemble des acteurs du transport maritime chacun pour ce qui le concerne**, permettant une indemnisation et une réparation rapide et automatique des sinistres sans attendre la répartition des responsabilités à trancher par les juges.

Seraient appelés dans l'ordre la caution fournie par l'assureur du navire (armateur et gérant nautique), puis les propriétaires et affrêteurs de la cargaison via notamment le fonds d'indemnisation FIPOL dont le montant doit être substantiellement relevé. La solidarité nationale mise en œuvre par l'Etat (avance ou complément d'indemnisation) doit naturellement jouer en faveur des personnes, secteur professionnels et régions concernés, dans l'attente du résultat des recours judiciaires pouvant impliquer les sociétés de classification et l'Etat du pavillon.

Les procédures devront être adaptées et les niveaux d'indemnisation relevés pour mieux prendre en compte les conséquences de toute nature des sinistres, faciliter les réparations et réhabilitations en assumant le coût total de ces dernières.

Au-delà de la mutualisation nécessaire pour permettre l'indemnisation de sinistres coûteux, le Conseil économique et social estime qu'il y a lieu d'engager rapidement une réflexion pour que les divers systèmes d'assurances jouent un rôle plus actif dans la prévention des sinistres.

Le CIM du 28 février 2000 semble vouloir amorcer cette évolution. Elle devra être concrétisée rapidement.

F - CONCLUSIONS

Le projet d'avis n'a pas abordé tous les problèmes et toutes les mesures concernant la sécurité en mer.

La plupart des réflexions développées et des mesures préconisées dans les rapports Le Grand et Josselin restent d'actualité, au moins dans leur esprit.

S'agissant de la dimension « *sécurité du transport maritime* », le Conseil économique et social a souhaité se limiter aux problèmes essentiels mis en évidence par le naufrage de l'*Erika* et, à ce titre, a retenu trois préoccupations essentielles :

- **développer la prévention** et l'action sur l'ensemble des facteurs de risque, en n'oubliant pas le caractère fondamental du rôle des hommes ;
- **rechercher une efficacité accrue** dans l'application des réglementations, car il ne sert à rien d'avoir des textes nombreux et détaillés s'ils ne sont pas appliqués ;
- **impliquer l'ensemble des acteurs** pour que, tout au long de la chaîne de transport, chacun assume la totalité de ses responsabilités en matière de sécurité.

Ce choix est dicté par les risques auxquels vont être exposés dans les années à venir les eaux et le littoral européen du fait du vieillissement de la flotte et des effets de l'*Oil pollution act*.

Pour concrétiser ces préoccupations, le Conseil économique et social a développé ses propositions selon trois axes :

- regagner durablement une capacité d'intervention publique en utilisant les potentialités européennes ;
- réguler l'activité du transport maritime ;
- responsabiliser et solidariser les différents acteurs du secteur.

Avis sur
« *Les conditions de travail et d'emploi*
***des marins de la marine marchande* »**

présenté par Mme Catherine Battut, rapporteur
au nom de la section du Travail

« *Un navire sous normes est toujours un navire sous normes sociales* » (Patrick Chaumette).

Les grands Etats maritimes qui, au XIX^e siècle, ont posé ensemble les règles internationales de la navigation commerciale, contrôlaient jusque vers 1970 l'essentiel du trafic et disposaient encore de compagnies solidement établies dont les différentes pratiques concernant la gestion des navires étaient bien identifiées. Depuis lors, la navigation maritime s'est « globalisée » et apparaît aujourd'hui beaucoup plus instable dans son organisation. Le financement, la propriété, la construction des navires et le recrutement des équipages sont désormais réalisés à l'échelle planétaire. Il n'y a plus d'obstacles à la mobilité des capitaux et de la main d'œuvre et il n'existe que peu de limites à la liberté du choix des navires et des armateurs pour le transport du fret.

I - LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI DES MARINS SONT AU CŒUR D'UN PROCESSUS DE DÉRÉGULATION DES TRANSPORTS MARITIMES

Les questions sociales - conditions de travail et d'emploi, niveau de rémunération - sont au cœur de ce processus de dérégulation des transports maritimes dont la montée apparemment irrépessible des immatriculations sous pavillon de complaisance est la principale manifestation. Ces derniers représentaient 3 % de la flotte mondiale en 1948, 27 % vers 1976 et 39 % aujourd'hui.

Selon les chiffres recueillis par les Nations Unies auprès des assureurs, la moitié du tonnage de la flotte de commerce contrôlée par des intérêts économiques français relevait, en 1998, d'immatriculations sous des pavillons étrangers. Cette proportion n'est que de 37 % si l'on considère le nombre de navires et non plus leur tonnage. Les autres pays développés agissent de même et pour une proportion de la capacité de leur flotte encore supérieure : près de 80 % pour le Japon, 75 % pour les Etats-Unis, environ 70 % pour le Royaume-Uni, autour de 65 % pour la Grèce et l'Allemagne. Au total, 62 % du tonnage (et 46 % des navires) des 35 plus importants Etats maritimes étaient, en 1998, sous pavillon de complaisance.

Les intérêts grecs, japonais, norvégiens et nord-américains (Etats-Unis) qui représentaient 45 % du tonnage de la flotte mondiale en 1998, détenaient aussi 50 % du tonnage mondial placé sous pavillons étrangers. Dans le même temps, le Panama et le Libéria, les deux principaux registres de complaisance, ne comptaient aucun de leurs ressortissants nationaux parmi les propriétaires de leur flotte.

Dans cette évolution générale, la France et ses armateurs ne jouent plus aujourd'hui qu'un rôle très modeste. Tous pavillons confondus (national, second registre et libre immatriculation), les intérêts français se plaçaient en 1998 au 27^e rang mondial et ne représentaient que 0,6 % du tonnage de la flotte mondiale, c'est-à-dire vingt-huit fois moins que les Grecs, onze fois moins que les Norvégiens, six fois moins que les Allemands, quatre fois moins que les Suédois et les Britanniques (source : UNCTAD *Lloyd's Maritime Information Service*).

L'évasion des navires du pavillon des principales puissances maritimes et commerciales vers la libre immatriculation répond, de la part des armateurs, à plusieurs objectifs, en particulier :

- la diminution des coûts d'exploitation du navire réalisée d'une part aux dépens des équipages proposés « clés en mains » (faibles rémunérations, allongement des durées du travail, médiocrité des conditions de vie à bord) et d'autre part, sur l'entretien des navires placés trop souvent en dessous des normes minimales internationalement exigibles ;
- l'organisation de l'opacité juridique des opérations maritimes, grâce à la multiplication des intermédiaires, de manière à échapper aux poursuites voire aux sanctions en cas d'infraction ou à assurer l'insolvabilité de l'armateur face à des créanciers parmi lesquels il est fréquent de compter les hommes d'équipage ;
- la possibilité d'échapper à la fiscalité.

A - LA SÉCURITÉ DES NAVIRES ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ÉQUIPAGES

1. La permanence du risque maritime : les pertes en vies humaines

La navigation maritime reste une activité particulièrement dangereuse et les marins continuent de payer un lourd tribut à cette persistance du risque maritime. A côté des naufrages de navires transportant des produits polluants connus de l'opinion publique en raison de leurs conséquences immédiates sur l'environnement et les activités littorales, des accidents récurrents qui conduisent à la disparition de nombreux navigants passent fréquemment inaperçus. Les statistiques sur les pertes en vies humaines restent, dans l'ensemble, très insuffisantes. L'absence de bases de données mondiales sur les décès et lésions corporelles survenus en mer, impose le recours aux informations détenues par les assureurs.

Même si l'on fait abstraction des catastrophes maritimes les plus spectaculaires concernant des transports de passagers sur de courtes distances (le naufrage du ferry *Estonia* en mer Baltique qui fit 852 victimes constitue la dernière très grande catastrophe maritime survenue dans les eaux européennes), la navigation commerciale reste particulièrement dangereuse. Les chiffres rapportés lors de la conférence de l'Organisation internationale du travail (OIT) en octobre 1996 font état de la perte de 180 navires de plus de 500 tonnes ayant entraîné, entre le second semestre 1994 et le premier semestre 1996, la disparition de 1 200 marins. Toujours selon la même source, environ 10 000 navires de tous tonnages ont été perdus entre le milieu des années soixante et le milieu de la décennie quatre-vingt dix, et le nombre total de marins décédés dans des accidents de mer a été estimé pour la période 1985-1995 à 130 000.

Les risques physiques auxquels sont exposés les gens de mer sont particulièrement élevés sur les vraquiers qui s'exposent, par exemple, aux rigueurs de la navigation hivernale dans l'Atlantique Nord sans préparation technique suffisante. Il n'est pas rare que leurs équipages dont les conditions d'emploi et de travail sont généralement plus que médiocres, ne disposent même pas de vêtements suffisamment chauds pour écarter les risques d'hypothermie et

d'engelures lorsqu'ils doivent travailler à l'extérieur. De plus, les conditions de chargement de ces navires se sont révélées, à diverses reprises, problématiques (surcharge et instabilité du chargement).

Cette sollicitation extrême des hommes et du matériel semble expliquer l'importance et la brutalité des pertes enregistrées sur cette catégorie de navires. La disparition d'un vraquier en haute mer scelle le destin de vingt à trente personnes. Selon les statistiques des assureurs, 52 navires de ce type ont sombré entre 1993 et 1997 et, selon les statistiques de l'Organisation maritime internationale (OMI), 532 vies humaines ont été perdues sur les seuls vraciers entre 1990 et 1994.

L'émotion suscitée par ces événements déborde rarement le cadre de la communauté maritime. Suite à ces disparitions en mer, les procès sont rarissimes. L'affaire du *Number One* cargo qui, après s'être cassé en deux, a sombré dans le détroit de Malacca, avec à son bord un équipage ukrainien et sri lankais mais un capitaine français, est exceptionnelle : seule la famille de ce dernier a porté plainte.

2. Le facteur humain : l'enchaînement des négligences et des risques volontairement pris aux dépens des équipages

2.1. La prise en compte du facteur humain

L'attention portée aux équipages est essentielle à la sécurité du navire. L'importance du facteur humain dans les accidents maritimes est aujourd'hui très largement mise en évidence par les assureurs et les autorités portuaires. Cependant, les accidents maritimes ont rarement une cause unique et le facteur humain ne saurait se résumer à l'erreur technique de l'équipage en raison d'une formation insuffisante ou d'une discipline défaillante. Des négligences et des erreurs sont souvent commises à tous les échelons de la chaîne des intervenants qui sont conduits à sacrifier, plus ou moins consciemment, les options les plus sûres à des impératifs économiques. La décision d'un armateur d'exposer l'équipage à des conditions de navigation rendues particulièrement difficiles par l'inadaptation du navire, l'impréparation des hommes et souvent leur méconnaissance du bateau sur lequel ils embarquent, faciliteront évidemment les défaillances humaines. Une erreur qui serait peut être restée sans conséquence lorsque les dispositions destinées à assurer globalement la sécurité du navire auront été prises, se révélera fatale lorsque les négligences antérieures auront accumulé les périls sur le navire et sur son équipage.

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 des équipages ne sont pas non plus sans lien avec la survenance de l'erreur humaine. La fatigue, le surmenage peuvent altérer le jugement d'un individu compétent et bien formé. Une étude réalisée en 1994 par un institut allemand (*Institute of shipping economics and logistics*) portant sur 330 accidents survenus entre 1987 et 1991 et concernant 481 navires de commerce a fait ressortir deux facteurs principaux : une charge de travail trop importante pour l'équipage, en particulier au port, et une formation spécialisée insuffisante. Dans le cadre du même institut, une enquête réalisée auprès de quatre cents navigants révélait que 38 % des premiers

officiers et plus d'un cinquième des commandants effectuaient plus de 160 heures supplémentaires en moyenne par mois. Elle indiquait également qu'environ un tiers des capitaines et officiers des services du pont ou des machines n'avait pas reçu de formation et que 20 % seulement en avaient bénéficié depuis moins de cinq ans.

Beaucoup d'événements de mer produits par des défaillances techniques ou structurelles ont leur origine dans le manque de maintenance des équipements, tant à terre qu'à bord. Dans la base de données que l'OMI met actuellement en place, neuf catégories de facteurs liées aux interventions humaines à tous les stades de l'organisation maritime sont identifiées. L'organisation du travail, les décisions prises et les instructions données par les compagnies, le non-respect des normes dans la conception, la fabrication et l'entretien des navires sont ainsi pris en compte au même titre que les défaillances des membres de l'équipage.

2.2. Premières actions entreprises

a) Le code international de gestion de la sécurité

L'adoption du code international de gestion de la sécurité (code ISM), par l'OMI en 1993, est le résultat d'une action entreprise de longue date pour introduire la prise en compte du facteur humain dans la réglementation de la sécurité maritime. L'aboutissement de cette nouvelle norme internationale a été accéléré par l'accident du transbordeur *Herald of Free Enterprise*, dans le port de Zeebrugge, en 1987. L'enquête avait attribué la catastrophe à une mauvaise organisation de la compagnie maritime.

Le code ISM concerne l'organisation des compagnies de navigation et établit des procédures spécifiques afin de maîtriser la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention des risques de pollution. Les obligations nouvelles imposées aux compagnies portent essentiellement sur la gestion des opérations à bord et à terre en relation avec la sécurité du navire et la protection de l'environnement. Certaines dispositions du code parmi les plus importantes concernent l'environnement de travail et la formation du personnel. En termes d'objectifs, il s'agit d'offrir des pratiques d'exploitation et un environnement de travail sans danger, d'établir des mesures de sécurité contre les risques identifiés, d'améliorer constamment les compétences du personnel en matière de gestion de la sécurité. Ces objectifs peuvent être atteints au moyen du système de gestion de la sécurité SMS (*Safety management system*).

La mise en œuvre du code ISM au niveau international est très récente puisque sa date d'entrée en vigueur a été fixée au 1er juillet 1998 pour les navires à passagers, les pétroliers, les chimiquiers, les transporteurs de gaz et les vraquiers et au 1er juillet 2002 pour les autres navires de charge. Toutefois, l'Union européenne, tirant les conséquences de la tragédie de l'*Estonia*, a anticipé son application au 1er juillet 1996.

Le recul n'est certainement pas suffisant pour apprécier l'efficacité de cette nouvelle réglementation internationale. Cependant, les mécanismes de contrôle restent traditionnels : l'Etat du pavillon est l'autorité compétente pour délivrer, tous les cinq ans, l'attestation de conformité à la compagnie - ce qui ne va d'ailleurs pas sans difficulté lorsque celle-ci arme des navires sous différents registres d'immatriculation - et, aux navires, le certificat de gestion de la

sécurité. Il peut, là encore, déléguer ce pouvoir à une société de classification. Quant à l'Etat du port, il contribue à la bonne application du code ISM en exigeant, lors de ses inspections, la présentation des documents correspondants.

b) Les nouvelles normes internationales de formation des gens de mer

Un comité mixte OIT/OMI formula, dès 1964, des recommandations sur l'instruction et la formation du personnel navigant, prélude à l'adoption de normes obligatoires. La norme STCW (*Standards of training certification and watching*) fut adoptée par l'OMI en 1978, au cours d'une conférence convoquée en association avec l'OIT. Cette convention, entrée en vigueur en 1984, ratifiée par cent douze Etats représentant l'essentiel de la flotte mondiale, a cependant été sévèrement critiquée en raison de l'absence de mécanismes d'application et de vérification.

Une révision du texte fut donc entreprise et a abouti en 1995. La convention révisée dote l'OMI d'un mécanisme de vérification de conformité et autorise l'Etat du port à intervenir en cas de carence présentant un danger pour les personnes, les biens ou l'environnement. Elle introduit aussi des dispositions sur l'aptitude au service et à l'organisation de la veille pour prévenir la fatigue. Elle fait explicitement référence au code ISM à propos de l'obligation des compagnies en ce qui concerne les effectifs et la familiarisation de l'équipage avec les tâches et les caractéristiques des navires.

Ce renforcement des normes n'est pas aujourd'hui sans poser de sérieuses difficultés à ceux des pays en voie de développement qui fournissent traditionnellement une main d'œuvre bon marché et peu qualifiée. C'est pourquoi l'OMI a prévu un régime transitoire jusqu'au 1er février 2002 et offre une assistance technique aux pays les plus démunis en s'appuyant, notamment, sur l'Université maritime mondiale.

c) Les directives communautaires sur la formation des gens de mer

Soucieuse d'assurer l'effectivité des dispositions de la convention STCW, l'Union européenne a adopté trois directives. Les deux premières (n° 89/48 du 21 décembre 1988 et n° 92/51 du 18 juin 1992) établissent un système général de reconnaissance des diplômes et des certificats entre les Etats membres. La dernière directive (n° 94/58 du 22 novembre 1994) fixe des normes minimales de formation pour les différentes professions maritimes et demande aux Etats membres de s'assurer que le niveau de qualification des équipages composés de ressortissants non-communautaires travaillant à bord de navires communautaires répondent aux exigences internationales en matière de formation. Enfin, elle prévoit des contrôles prioritaires par l'Etat du port des navires battant pavillon non-communautaire, armés avec des équipages de pays tiers n'ayant pas conclu d'accord avec l'UE.

*

* *

Ces initiatives internationales récentes, dont l'originalité principale tient au fait qu'elles se placent à la charnière des dispositions sociales et des techniques de prévention des accidents maritimes, partagent la même faiblesse que l'ensemble des conventions émanant de l'OMI ou de l'OIT, au regard du

contrôle et de l'application effective de leurs dispositions. Toutefois, leur reprise et leur adaptation dans l'ordre juridique de l'Union européenne (directives), alliées à la volonté d'exercer des prérogatives souveraines vis-à-vis de tous les navires entrant dans les ports communautaires, pourraient constituer une garantie réelle.

B - L'INAPPLICATION ET LE CONTOURNEMENT DES RÉGLES SOCIALES COMME AVANTAGE CONCURRENTIEL

1. La loi des grands pavillons nationaux perd de sa substance

Le développement des pavillons de complaisance a conduit à la création d'un marché international du travail maritime sur lequel prévaut une logique de moins disant social. Les pavillons de complaisance permettent un rattachement fictif de navires à des ordres juridiques peu contraignants notamment sur le plan social.

Les dépenses consacrées à l'équipage (salaires, protection sociale, frais liés à la formation et au recrutement) sont privilégiées lorsqu'il s'agit de réduire le coût d'exploitation d'un navire. D'autres frais tels que ceux de l'énergie et des droits de ports sont les mêmes pour toutes les compagnies. Une diminution drastique des coûts salariaux alliée à la limitation des dépenses d'entretien du navire, peuvent donc procurer un avantage concurrentiel déterminant. Les armateurs ont actuellement deux manières de réduire la masse salariale.

Les changements techniques peuvent être mis à profit pour augmenter la productivité individuelle du travail. L'automatisation, tant au niveau du fonctionnement du navire (suppression du quart dans la machine) que des opérations portuaires, a permis de réduire la taille des équipages sur les navires modernes. Là où la norme se situait autrefois entre quarante et cinquante navigants, elle est aujourd'hui de vingt à trente. Il semble toutefois que cette tendance à la réduction des équipages ne se limite pas aux navires automatisés mais concerne également des navires anciens ; elle est, alors, intégralement répercutée sur l'intensité et la durée du travail.

Le passage au pavillon de complaisance permet de recruter des équipages peu coûteux dans n'importe quel endroit du monde en donnant la priorité aux ressortissants de pays à bas niveau de vie où les régimes de protection sociale sont, de surcroît, quasi inexistantes. La main-d'œuvre est parfois originaire de pays économiquement à la dérive, peu regardants sur la protection de leurs ressortissants. Chypre a conclu récemment divers accords bilatéraux de coopération avec des Etats fournisseurs de main-d'œuvre maritime, qui réservent la compétence juridictionnelle aux tribunaux et autorités des Etats contractants, en cas de conflit du travail, et s'efforcent d'exclure les lois et juridictions des Etats du port.

En prenant en considération à la fois les conditions d'emploi des marins et les conditions d'entretien du navire, le coût d'exploitation peut varier dans un rapport de un à trois selon que les pratiques placent le navire au-dessus ou au-dessous des normes minimales exigibles. Mauvais entretien du navire et conditions de travail et d'emploi dégradées coïncident souvent. Cependant, en l'état actuel des contrôles, il est encore moins risqué de s'affranchir du respect

des règles sociales minimales que de négliger la réglementation technique des navires.

Dans ces conditions, ce sont non seulement les législations offrant un niveau de protection élevé aux marins qui deviennent d'application exceptionnelle en raison de la migration des immatriculations vers la complaisance, mais, également, les garanties minimales offertes par les conventions de l'OIT, en raison de l'incapacité ou de l'absence de volonté des Etats de pavillon complaisants à en contrôler la mise en œuvre.

2. Les Etats de pavillon complaisants n'ont ni la volonté ni la capacité d'appliquer les minima sociaux internationaux

Les pavillons des Etats complaisants possèdent, certes, un droit social national *a minima* mais surtout privent d'une grande partie de leur effectivité les dispositions censées protéger le personnel navigant quelle que soit leur origine - nationale ou internationale - en n'assurant pas les contrôles, en principe à la charge de l'Etat du pavillon, ou en se trouvant dans l'incapacité de le faire. Il est à cet égard remarquable que les principaux Etats complaisants aient ratifié un certain nombre de conventions internationales sur le travail maritime.

Tableau 1 : Ratifications des conventions de l'OIT
par les six premiers Etats complaisants

Etats	Nbre de conventions sur le travail maritime ratifiées	Dont conventions postérieures à 1966	Ratification de la convention n° 147
Panama	23	0	-
Libéria	12	2	oui
Chypre	8	2	oui
Bahamas	2	0	-
Malte	8	0	-
Bermudes (Royaume- Uni)	9	2	oui

Panama, Libéria, Chypre, Malte et le Royaume-Uni pour les Bermudes ont ratifié un plus grand nombre de conventions sur le travail maritime que les Etats-Unis (sept conventions). Les dispositions internationales relatives au rapatriement des marins et au paiement des salaires ont été très correctement traduites dans leurs législations respectives mais ne sont que très rarement appliquées.

En fait, le contrôle de ces dispositions sur les navires marchands excède les possibilités matérielles de ces petits Etats dont les registres d'immatriculation sont souvent plus volumineux que ceux des principales puissances industrielles et dont les éléments de la flotte disséminée de par le monde touchent rarement le port d'attache.

3. Les grands pays commerciaux sont entrés dans la spirale du moins disant social

En Europe, les législations maritimes se sont dédoublées. Les Belges ont, par exemple, suscité la création d'un registre maritime luxembourgeois, d'ailleurs classé parmi les pavillons de complaisance. En dehors de cet exemple, il existe deux voies principales pour permettre d'utiliser, sous son pavillon, une main-d'œuvre internationale aux conditions du marché international.

Les Norvégiens, les Italiens et les Allemands notamment, ont emprunté la voie législative. Cette méthode aboutit à permettre que les personnels puissent, selon leur origine, être traités différemment. La Cour constitutionnelle allemande a rendu, en 1995, un arrêt dans lequel elle a admis la discrimination de traitement entre officiers allemands et marins étrangers au motif que ces derniers ne résidaient pas en Allemagne et que le coût de la vie dans leurs pays était plus bas.

La France, le Portugal, le Royaume-Uni ont choisi une autre méthode qui consiste à mettre à profit l'autonomie juridique de certains de leurs territoires. Le Portugal dispose d'un second registre à Madère ; le Royaume-Uni utilise l'île de Man, Gibraltar et les Bermudes.

La France exploite le vide juridique de ses terres australes et antarctiques (TAAF) avec le pavillon des Kerguelen ; un paquebot a également été très récemment immatriculé à Wallis et Futuna, collectivité territoriale d'outre-mer, où la taille du port lui interdira sans doute d'accoster. Sur les quelque 300 navires contrôlés par des intérêts français, un tiers est immatriculé au premier registre du pavillon national, un tiers au second registre (TAAF) et un tiers sous pavillons étrangers (Bahamas, Panama, Libéria...). Le second registre permet de constituer des équipages mixtes. Les proportions de 35 % de Français (qui composent l'essentiel de l'état-major) et de 65 % d'étrangers sont actuellement considérées comme des minima et des maxima. Ces derniers sont des marins « économiques » dont les rémunérations et les temps de repos sont inférieurs à ceux des Français. Il s'agit ainsi de ménager des possibilités d'embarquement et d'expérience maritime sous pavillon français aux élèves officiers sortant des écoles de la marine marchande française.

4. Les conditions de vie des marins sont alarmantes

4.1. Des équipages plus vulnérables

La situation des marins de la marine marchande a récemment perdu en stabilité en raison de l'addition de deux phénomènes.

a) Des contrats à durée déterminée

Le personnel navigant travaille aujourd'hui surtout pour de petites compagnies qui mettent leur navire à la disposition d'un affrèteur pour la durée d'une mission. Ceci est vrai, notamment, pour le transport pétrolier où l'affrètement se fait au voyage ou, selon le vocabulaire de la profession, « *en spot* ». Non seulement les compagnies pétrolières ne possèdent plus de flotte en propre mais elles tendent pour le transport de leur produits à abandonner les relations durables et privilégiées avec un armateur.

Dans ces conditions, les hommes sont eux-mêmes recrutés et gérés au voyage par l'intermédiaire de sociétés de recrutement opérant dans le monde entier avec une prédilection pour des pays offrant une main-d'œuvre bon marché mais qui ne soit pas totalement dépourvue d'expérience maritime. Ces agences sont souvent contrôlées financièrement par des armateurs qui peuvent eux-mêmes se dissimuler derrière des *holdings*.

Recrutés à la mission, les marins n'ont donc aucune perspective d'emploi stable ce qui les place dans une situation de très grande infériorité lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'armateur des conditions de travail décentes. De surcroît, l'employeur de l'équipage est souvent très difficile à identifier : s'agit-il de l'agence de recrutement, de l'armateur, du propriétaire « ultime » du navire voire de l'affrètement ? Les officiers aussi sont vulnérables bien que le marché du travail leur soit plus favorable. La précarité de leur situation met parfois à mal l'indépendance dont ils doivent, en principe, faire preuve vis-à-vis des intérêts financiers de l'armateur, dans les diligences nécessaires à la sécurité du navire.

b) Une faible cohésion des équipages et un isolement des marins

La diversité culturelle croissante des équipages constitue le second facteur de fragilité. Il n'est pas rare de compter à bord sept ou huit nationalités différentes. Outre les problèmes de communication susceptibles d'affecter la sécurité des navires qu'il peut poser, un recrutement aussi diversifié tranche avec la relative homogénéité des équipages qui a prévalu jusque dans les années 1970 (chaque grand pavillon recrutant alors dans une zone d'influence traditionnelle) et a fait disparaître des solidarités et des formes de sociabilité éprouvées. La dispersion des recrutements est allée de pair avec la réduction des effectifs à bord.

Les marins une fois embarqués sur un navire dont ni le pavillon ni l'armateur n'ont de lien avec leur pays, parfois confrontés à des difficultés linguistiques et culturelles de communication sont ainsi beaucoup plus vulnérables aux abus dont ils peuvent être victimes.

4.2. Des pratiques abusives

Au-delà d'une dureté assez générale des conditions de travail à bord - les normes internationales ne sont, en effet, que des minima et les conventions de l'OIT sur les congés payés, la sécurité sociale et la durée du travail des marins n'ont pas été suffisamment ratifiées pour devenir d'application universelle - les gens de mer peuvent être exposés à des pratiques relevant d'une exploitation sans frein de la part de certains armateurs et sociétés de recrutement.

Les fraudes sur les salaires des équipages sont une pratique et une source de conflit répandues. Il peut s'agir d'une part, de paiements de salaires inférieurs aux minima fixés par l'OIT ou à ceux prévus par un accord collectif (des navigants touchent ainsi moins de cinq cents dollars par mois), d'autre part, de retards accumulés dans le versement des rémunérations. Des marins qui apprennent que le versement à leur famille, dans leur pays d'origine, d'une fraction de leur salaire (généralement la plus importante) n'est plus assuré par l'armateur, se trouvent placés dans une situation matérielle et morale désespérante.

Les conditions de travail et de vie à bord sont parfois dégradées au point de mettre en danger la santé et la vie des hommes.

Malversation, mauvaise gestion et finalement difficultés financières de l'armement expliquent les très graves pressions parfois exercées pour contraindre les membres d'équipage à renoncer à leurs droits élémentaires, recouvrer une créance salariale, faire appel aux organisations syndicales... Ces dernières signalent régulièrement des cas d'intimidation physique, de privation de passeports, de séquestration en vue d'empêcher toute communication avec l'extérieur lorsque le navire est dans un port.

La phase ultime de l'exploitation des marins est, aujourd'hui, atteinte avec l'abandon du navire et de l'équipage dans un port étranger, sans ressource, sans ravitaillement, sans possibilité de rapatriement. Il s'agit d'un phénomène assez nouveau avec lequel les autorités de l'Etat du port doivent désormais compter. L'armateur s'exonère ainsi du paiement des arriérés de salaire, du coût du rapatriement des hommes et d'éventuels droits de port. L'abandon fait très souvent suite à l'immobilisation du navire à l'occasion d'un contrôle technique par l'Etat du port ou d'une saisie conservatoire obtenue par un créancier, fournisseur ou affrèteur. Le mauvais état du navire justifiera aux yeux de son propriétaire son abandon soit que les réparations nécessaires sont jugées trop onéreuses soit que sa cession ne couvre pas les dettes accumulées. Pour fuir ses responsabilités et échapper aux poursuites, l'armateur ou le propriétaire s'efforce alors souvent de disparaître dans les méandres d'un réseau de sociétés écrans qu'il aura préalablement mises en place.

Cependant, tous les navires abandonnés ne battent pas pavillon de complaisance et ne sont pas la propriété d'armateurs sans scrupules. Des compagnies de navigation restées fidèles à leur pavillon national ne résistent pas aux conditions extrêmement concurrentielles du marché des transports maritimes. Leurs navires se trouvent immobilisés à la suite de faillites désastreuses et l'armateur peut se trouver dans l'incapacité de payer les équipages et de leur assurer un rapatriement dans de bonnes conditions. Les deux compagnies roumaines (*Romline* et *Navrom*) issues de la privatisation de la société nationale au début des années quatre-vingt-dix se sont récemment trouvées dans cette situation. Ainsi, le cargo *Oscar Jupiter* (*Romline*), immobilisé depuis le début de l'année 1998, continue de pourrir dans le port de Nantes bien qu'une solution partielle ait été trouvée pour l'équipage en juin 1999 grâce aux interventions syndicales.

En 1998, la section maritime de la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF) répertoriait quarante-trois cas supplémentaires d'abandon de navires. Les pavillons les plus fortement représentés étaient ceux de Malte (pavillon complaisant) avec neuf cas à égalité avec Singapour (pavillon national), de Panama (pavillon complaisant) avec cinq cas à égalité avec le Pakistan (pavillon national).

C - LE CONTRÔLE DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI

1. Des supports juridiques limités au niveau international*1.1. L'Etat du pavillon : un principe fondamental du droit maritime international quelque peu oublié*

Aucun Etat ne peut se désintéresser de sa marine marchande ni, de ce fait, des relations internationales en mer. L'Etat est conduit à intervenir en réglementant le transport maritime, ce qui confère au droit maritime un caractère spécial fortement marqué par le droit public. Afin d'éviter des conflits de lois préjudiciables au développement des relations notamment commerciales, se sont élaborées progressivement des règles qui doivent tenir compte et s'appuyer sur les droits nationaux relatifs à la souveraineté des Etats, à la propriété, au commerce, à la nationalité des navires...

Si une personne physique peut ne pas avoir de nationalité, il ne peut en être de même d'un navire qui doit obligatoirement en avoir une. En effet, un navire sans nationalité est un pirate qui est, par définition, l'ennemi de tous les marins.

L'opération de recensement des navires - leur immatriculation - par l'administration d'un Etat aboutit à reconnaître à chaque bâtiment des signes distinctifs (nom, port d'attache...) ou caractéristiques (jauge du navire, classification...).

Au demeurant, la reconnaissance de cette nationalité n'est pas sans conséquence : un Etat peut prendre des mesures économiques, financières ou fiscales destinées à favoriser le développement de la marine marchande nationale ou préserver son indépendance, voire la faire participer à son système de défense.

L'immatriculation et l'attribution d'un pavillon ne constituent donc pas pour un Etat une banale opération administrative : elle s'effectue dans un cadre juridique particulièrement complexe mettant en jeu des dispositions internationales et nationales. En autorisant un bâtiment à battre son pavillon, un pays effectue un acte juridique public reconnu en droit international, engageant sa crédibilité et sa responsabilité.

L'article 5 de la convention sur la haute mer du 29 avril 1958 précise d'ailleurs : « *Chaque Etat fixe les conditions auxquelles il accorde sa nationalité aux navires ainsi qu'aux conditions d'immatriculation et du droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'Etat dont ils sont autorisés à battre pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'Etat et le navire ; l'Etat doit notamment exercer effectivement sa juridiction et son contrôle, dans les domaines technique, administratif et social, sur les navires battant son pavillon* ». L'article 10 de la même convention stipule que « *tout Etat est tenu de prendre à l'égard des navires arborant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, notamment en ce qui concerne...* b) *la composition et les conditions de travail des équipages, en tenant compte des instruments internationaux applicables en matière de travail* ».

Le concept de lien substantiel entre l'Etat et le navire, le premier devant obligatoirement exercer sur le second sa juridiction et son contrôle dans le domaine social comme dans le domaine technique est ainsi apparu dans la

convention sur la haute mer. Il constitue un progrès majeur dans la campagne internationale de lutte contre les pavillons de complaisance en responsabilisant les Etats.

La convention sur le droit de la mer dite convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 a, dans ses articles 91 à 94, repris de façon plus explicite ce principe désormais non contesté en droit international.

La loi du pavillon qui permet d'identifier l'Etat et, par-là, l'instance politique responsable et éventuel partenaire aux négociations ou traités internationaux, est le principe de base de toute construction juridique internationale ou régionale. Il appartient à chaque Etat de faire respecter non seulement sa propre législation nationale sous tous ses aspects mais aussi les conventions ou traités internationaux qu'il a souscrits.

1.2. L'évolution des dispositions internationales : de l'Etat du pavillon à l'Etat du port

Les premiers travaux internationaux et notamment depuis la Conférence de Bruxelles de 1897, se sont appuyés sur l'Etat du pavillon tout comme les conventions internationales de l'OIT.

L'action de l'OIT a toujours été comme le rappelait M. Haase, président du Conseil d'administration du Bureau international du travail (BIT) lors de dernière conférence maritime de considérer que *« les gens de mer à cause des particularités de leur profession et de leurs activités, ont plus que les autres groupes de travailleurs des intérêts communs sur le plan international et, par conséquent, nécessitent une réglementation internationale de leurs conditions de travail et de leur protection sociale »*.

Cette préoccupation se traduit par l'adoption de 1920 à 1999, de 42 conventions relatives aux gens de mer. Avec 23 % des 182 conventions, le secteur maritime est l'activité économique qui a fait, de la part de l'OIT, l'objet de la plus grande attention en matière sociale.

L'examen de la liste des 122 pays ayant ratifié au moins une convention permet de constater que seulement dix en ont ratifiés vingt et plus, c'est-à-dire ont ratifié plus de 50 % des conventions relatives aux gens de mer.

D'une façon générale, les pays de l'Union européenne et principalement la France et l'Espagne, sont parmi les pays ayant ratifié le plus de conventions de l'OIT.

Par ailleurs, force est de constater qu'à l'exception de la convention n° 108 relative aux pièces d'identité des gens de mer (1958) et de la convention n° 147, les conventions le plus souvent ratifiées sont celles antérieures à 1950. L'adoption des conventions internationales n'entraîne pas automatiquement la ratification par les Etats qui, de ce fait, restent maîtres de leur application.

Certaines conventions, faute de ratifications par les Etats ayant voté en leur faveur, ne seront jamais en vigueur. Tel est le cas de la convention n° 57 relative à la durée du travail à bord des navires et aux effectifs (1936). Une nouvelle convention n° 76 portant sur le même sujet (plus les salaires) adoptée en juin 1946 n'aura pas plus de succès. Révisées et adoptées le 18 juin 1946 et 14 mai 1958, les nouvelles conventions n° 93 et 109 connaîtront le même sort...

l'inapplication. La dernière en date, la convention n° 180 du 22 octobre 1996 attend pour entrer en vigueur d'être ratifiée par au moins cinq pays membres dont trois ayant une flotte marchande atteignant un tonnage brut d'au moins un million.

L'application des conventions de l'OIT se heurte donc directement à la volonté politique des Etats seuls habilités à réaliser les opérations de ratification. L'OIT ne dispose d'aucun moyen hormis des examens réguliers de la situation de chaque convention sur la base des renseignements et informations fournis par chaque pays membre pouvant aboutir à une mise en garde officielle. Toutefois, les sessions régulières où siègent les délégations tripartites de chaque pays (représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs) constituent un lieu de concertation, de négociation et de persuasion pouvant favoriser une évolution de la réglementation.

Une autre difficulté d'application vient de l'apparition et du développement des « pavillons de complaisance » dont l'origine remonterait aux années vingt. Aux Etats-Unis à l'époque de la Prohibition, certains armateurs ont eu recours à des navires battant pavillon d'un autre Etat proche (Panama).

Dès 1933, l'OIT a été amenée à étudier le problème de ces pavillons délivrés par des Etats complaisants et dont la finalité était d'éviter l'application des règles fiscales et sociales en éludant le contrôle par l'Etat du pavillon.

Une enquête sur les transports maritimes (*Committee of inquiry into shipping*) réalisée en 1970 à la demande du gouvernement du Royaume-Uni et présidée par *Lord Rochdale* a clairement identifié les six traits caractéristiques communs à tous les pays offrant leur pavillon de complaisance qu'il est nécessaire de rappeler :

- le pays d'immatriculation autorise des non-ressortissants à être propriétaires ou à contrôler ses navires marchands ;
- l'immatriculation est obtenue facilement et le transfert de propriété n'est soumis à aucune restriction ;
- le pays est une petite puissance qui n'a pas besoin de navires ;
- l'armement peut recourir librement à des équipages étrangers ;
- le pays ne dispose ni des moyens administratifs, ni de la volonté politique pour faire appliquer des réglementations internationales ou nationales et contrôler les compagnies maritimes ;
- enfin, le revenu tiré de l'exploitation de navires n'est soumis localement à aucun impôt.

Aucun accord n'est intervenu au niveau international pour établir une définition juridique du pavillon de complaisance. Cela reviendrait en effet à reconnaître que certains pays renoncent, parfois pour des raisons liées à leur développement économique, à exercer les responsabilités qui leur incombent en qualité d'Etat du pavillon. C'est pourquoi, est utilisée la formule de « *pavillons sous-normes* », c'est-à-dire de « *navires ne respectant pas les normes minima à observer sur les navires marchands* ».

L'Organisation maritime internationale (OMI) a rencontré les mêmes difficultés à faire appliquer ses recommandations en matière de sécurité

maritime. Mais, à partir du principe reconnu internationalement pour chaque pays, de maîtriser ses eaux territoriales, et sous l'influence des différentes catastrophes maritimes intervenues, s'est développé le droit de l'Etat du port d'exercer un contrôle sur les navires, droit élargi, sous certaines conditions, à une possibilité de rétention du bâtiment. La convention sur le droit de la mer de 1982 rappelle cependant les limites de ce contrôle qui consiste en une « *inspection matérielle [qui] doit être limitée à l'examen des certificats, registres ou autres documents dont le navire est tenu d'être muni, en vertu des règles et normes internationales généralement acceptées* » (article 226.1). Une inspection plus poussée n'est possible que si le navire n'est pas muni des documents ou certificats valables, ou s'il y a des raisons sérieuses de penser que l'état du navire ou de son équipement ne correspondent pas aux mentions des documents...

Le contrôle de l'Etat du port n'a pas pour objet de se substituer à celui de l'Etat du pavillon mais il constitue néanmoins un filet de sécurité pour l'application des normes.

C'est pourquoi, l'OIT a décidé d'adopter en 1976 une « *convention concernant les normes minima à observer sur les navires marchands* » (convention n° 147) qui allie en matière de protection sociale le contrôle de l'Etat du pavillon et des Etats du port.

1.3. L'apport de la convention n° 147 de l'OIT

La convention n° 147 innove sur deux points essentiels : la référence à d'autres conventions et l'élargissement de la portée du contrôle.

a) La référence à d'autres conventions

Pour la première fois, une convention de l'OIT non seulement fait référence à d'autres conventions internationales mais y renvoie explicitement. En effet, la ratification de la convention n° 147 est subordonnée à l'adhésion des normes de sécurité établies par l'OMI. Sont ainsi visées par l'article 5 : les conventions sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS de 1960 et 1974), sur les lignes de charge (1966), sur la prévention des abordages en mer (1960, 1972).

Dans ces conditions, si le pays qui ratifie cette convention n'est pas partie prenante de l'OMI, il prend en même temps, au moment de la ratification, l'engagement de satisfaire aux conventions mentionnées.

Cette forme d'interpénétration de conventions internationales qui rend possible l'extension du champ des conventions de l'OMI résulte d'un travail commun OMI/OIT dans lequel étaient représentés les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Il s'agit d'une avancée importante qui permet de lier étroitement les conditions de travail et d'emploi à la sécurité maritime.

La convention n° 147 fait aussi référence à quinze autres conventions de l'OIT spécifiques ou non aux gens de mer mais leur étant de toutes façons applicables. Il s'agit des conventions portant sur :

- l'âge minimum ;
- la maladie ou l'accident du travail ;
- l'examen médical ;

- la prévention des accidents ;
- le logement des équipages ;
- l'alimentation et le service des équipages ;
- les brevets de capacité des officiers ;
- le contrat d'engagement des marins ;
- le rapatriement des marins ;
- la liberté syndicale et la protection du droit syndical ;
- le droit d'organisation et de négociation collective.

La ratification par un pays de la convention n° 147 n'emporte pas, au strict plan juridique, la ratification de toutes les conventions précitées mais comporte l'engagement de ce pays à mettre en place une législation nationale « *équivalente dans l'ensemble* » aux dispositions de ces conventions.

Cette notion de « *dispositions d'équivalence d'ensemble* » signifie que l'Etat souscrit aux objectifs des conventions et qu'il a pris des dispositions pour en garantir le respect dans sa législation nationale même si les dispositions nationales peuvent, dans le détail, différer des normes internationales.

Le but recherché n'est donc pas une conformité absolue mais le respect d'un dispositif global qui doit être considéré comme un plancher en deçà duquel les navires immatriculés dans le pays seraient désormais classés dans la catégorie de ceux « *où prévalent des conditions inférieures aux normes* ». A ce jour, 40 pays ont ratifié la convention n° 147 représentant plus de 50 % de la flotte marchande mondiale.

La mise en place de références croisées avec d'autres conventions de l'OMI et de l'OIT conforte l'Etat du pavillon dans sa responsabilité d'application intégrale et effective des normes.

Lors de la session maritime de 1996, l'OIT a complété la convention n° 147 par l'adoption du protocole du 22 octobre 1996 qui ajoute, obligatoirement, à la liste précitée deux autres conventions :

- convention n° 133 sur le logement des équipages (1970) ;
- convention n° 180 sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires (1996).

En ratifiant le protocole de 1996, chaque Etat devra, de plus, indiquer celle(s) des conventions il souhaite étendre parmi la liste suivante :

- les pièces d'identité des gens de mer (1958) ;
- les représentants des travailleurs (1971) ;
- la protection de la santé et les soins médicaux (1987) ;
- le rapatriement des marins (1987).

Selon les travaux de l'OIT, les deux conventions d'application obligatoire (n° 133 et 180) devraient être contrôlées par l'Etat du port tandis que les quatre autres le seraient par l'Etat du pavillon.

La ratification de la convention n° 147 et du protocole de 1996 portera à 17 ou 21 le nombre de conventions formant le socle des normes minima applicables à la marine marchande. L'ensemble pouvant être considéré comme « la déclaration des droits des marins ».

b) L'élargissement du contrôle

La convention n° 147 innove aussi dans la mesure où son article 4 autorise le contrôle par l'Etat du port. En effet, lorsque l'Etat du port est saisi d'une plainte ou acquiert la preuve que le navire qui fait escale n'est pas conforme aux normes de la convention, il peut non seulement faire un rapport au gouvernement du pays mais aussi « *prendre les mesures nécessaires pour redresser toute situation à bord qui constitue clairement un danger pour la sécurité ou la santé* ».

Directement inspiré des procédures utilisées en matière de sécurité maritime, cette disposition ne confère pas le droit à l'Etat du port de réaliser des contrôles de façon automatique. Toutefois, il les rend possible en cas de plaintes (par exemple, d'une organisation syndicale...) ou de manquements qui peuvent être constatés lors de contrôles effectués dans le cadre d'autres dispositions internationales (OMI...) ou nationales. De plus, la convention de l'OIT admet le droit pour l'Etat du port de prendre des mesures de coercition à l'égard de tous les navires même ceux n'appartenant pas à un des pays ayant ratifié la convention n° 147.

Il est bien évident que ces nouvelles dispositions dépassent la vocation traditionnellement dissuasive et persuasive des conventions internationales et ouvrent la voie une action à la fois plus responsable et éventuellement plus répressive de l'Etat du port. Cependant, la faiblesse du dispositif réside dans l'impossibilité pour l'Etat du port de prendre l'initiative de contrôles dans le domaine social.

2. Des dispositifs matériels et humains sans réelle efficacité dans le cadre de l'Union européenne

2.1. Le Mémorandum de Paris

Le Mémorandum d'entente sur le contrôle des navires du port (*Memorandum of understanding*, MOU) a été signé à Paris en 1982 entre les pays membres de l'Union européenne (sauf le Luxembourg) auxquels se sont joints, par la suite, la Norvège, la Pologne, la Croatie, le Canada et la Russie.

L'objectif est d'organiser une collaboration régionale pour renforcer la sécurité maritime, protéger l'environnement et améliorer les conditions de vie à bord des navires en contrôlant les navires étrangers dans les ports pour éviter tout détournement de trafic ou distorsion de concurrence. Il appartient à chaque pays de mettre en place un système efficace de contrôle par l'Etat du port pour atteindre l'objectif qui est de contrôler 25 % du nombre estimé de navires étrangers entrés dans les ports.

Les procédures de contrôles sont sensiblement semblables à celles préconisées par l'OMI mais peuvent porter, à la fois, sur les normes techniques de sécurité, mais aussi sur la convention n° 147 de l'OIT expressément citée.

Selon les statistiques du MOU pour 1998, cet objectif de 25 % serait, en moyenne, atteint. Il serait même dépassé par certains pays : Russie, Grèce, Croatie, Italie, Espagne... Pour la même année, les 17 643 inspections ont concerné 11 168 navires entraînant 57 831 observations et provoquant la rétention de 1 598 navires.

Toutefois, le bilan du MOU, comme l'a souligné la Commission des Communautés européennes (1993), n'apparaît pas véritablement satisfaisant. Le Mémorandum n'est pas un véritable accord international mais un accord administratif qui peut être d'application, certes, rapide mais ne comporte aucune force obligatoire. Les efforts réalisés par les différents pays sont disparates tant en ce qui concerne le nombre d'inspecteurs ou de contrôleurs chargés des inspections techniques (une cinquantaine en France, deux cents au Royaume-Uni, deux cent soixante en Espagne...) que les pratiques professionnelles. Sur ce dernier point, il faut noter le caractère particulièrement lacunaire du modèle de rapport d'inspection, annexé au Mémorandum, qui ne contient aucune information relative à l'application de la convention n° 147. De même, les statistiques relatives aux manquements observés ne font pas ressortir, à quelques exceptions près, l'existence d'un véritable contrôle en ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi.

Par ailleurs, le Mémorandum de Paris est, sur certains points, en retrait par rapport à la convention n° 147. C'est ainsi qu'il distingue dans les conventions de l'OIT celles qui peuvent permettre à un inspecteur d'immobiliser le navire (âge minimum des marins, prévention des accidents...) de celles qui ne nécessitent, en quelque sorte, qu'un simple rapport adressé à l'Etat du pavillon (rapatriement des marins, contrat d'engagement, liberté syndicale...).

Il semble qu'en dépit des orientations prises pour mêler les contrôles de sécurité à ceux relatifs aux conditions de travail et d'emploi, les premiers restent prépondérants, les autres étant relégués au second plan ou à un niveau purement formel.

2.2. *L'Union européenne*

Soucieux d'harmoniser et de rendre obligatoires, parmi les Quinze, les contrôles des navires faisant escale dans les ports de la Communauté, le Conseil a pris, le 19 juin 1995, une directive n° 95/21/CE entrée en vigueur le 1er juillet 1996.

Elle rend plus contraignants les mécanismes du Mémorandum de Paris au sein de l'Union européenne dont les membres peuvent désormais, en cas de non-respect, être sanctionnés par la Commission. Plus précise, la directive est plus opérationnelle en précisant les navires à inspecter prioritairement, la liste des certificats et documents qui doivent être produits, des exemples de motifs évidents justifiant une inspection détaillée, les procédures pour le contrôle des navires, les catégories de navires à soumettre à une inspection renforcée et les critères pour l'immobilisation des navires...

Par ailleurs, la vision de la Commission ne s'arrête pas aux contrôles et inspections mais s'étend aussi à la mise en place de système d'échange et de publication d'informations, aides financières à la formation des inspecteurs en vue d'harmoniser les pratiques professionnelles...

2.3. Le renforcement du contrôle social par la France

En matière de contrôle, l'accent est essentiellement mis sur les aspects techniques de la sécurité maritime. Les conditions de travail et d'emploi et, d'une façon plus large, le facteur humain sont faiblement pris en compte voire même totalement méconnus en ce qui concerne les navires étrangers dans le cadre du contrôle de l'Etat du port.

Cette situation résulte d'une approche techniciste dominant l'ensemble de la réglementation internationale et nationale et générant, en matière sociale, une confusion juridique. C'est ainsi qu'il existe, dans le code du travail, un chapitre du livre VII consacré spécifiquement aux marins et, dans le même temps, un code du travail maritime. Ce dernier créé en 1926 ne contenait pas jusqu'à la loi de 1996 la notion d'inspection du travail maritime dont la création a cependant fait l'objet, cette même année 1926, d'une recommandation de l'OIT.

Sans attendre la ratification de la convention n° 178 relative à l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer adoptée par l'OIT en 1996 qui ne sera en vigueur qu'à compter du 22 avril prochain, des dispositions législatives et réglementaires ont été prises en France créant une inspection du travail maritime.

Un décret du 7 juin 1999 permet de confier à des agents des affaires maritimes les compétences attribuées à l'inspecteur du travail (ou au contrôleur). Ces agents seront chargés, dans le respect de la convention n° 81 de l'OIT, notamment en matière d'indépendance, du contrôle de la réglementation sociale (travail, emploi, formation professionnelle, santé et sécurité au travail, aides individuelles...). Les premières nominations interviendront incessamment.

La mise en place de l'inspection du travail maritime constitue un élément déterminant pour la mise en œuvre d'un véritable contrôle des conditions de travail et d'emploi des marins, conforme aux engagements internationaux. Toutefois, une certaine incertitude demeure quant à l'extension de son champ de compétences aux équipages des navires autres que ceux battant pavillon français.

3. Des actions concrètes des organisations syndicales

Dans les ports français, des actions en faveur des équipages de la marine marchande sont menées notamment par plusieurs organisations syndicales. Ces dernières interviennent régulièrement pour faire cesser les abus dont sont victimes certains équipages et leur apportent une assistance et un suivi pour les actions et les procédures de recouvrement de créances salariales.

A l'échelle planétaire, des actions sont conduites par la section maritime de la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF) qui regroupe des syndicats nationaux dans une centaine de pays.

Par l'intermédiaire des organisations affiliées, l'ITF surveille l'état des conditions de vie et de travail sur des navires de tous pavillons. Elle a défini ses propres normes en matière de minima salariaux (supérieures à celles de l'OIT) et de sécurité des équipages. Elle forme, parmi les membres des syndicats affiliés, des inspecteurs chargés de visiter les navires relâchant dans les ports de leur ressort et de s'assurer que l'ensemble des règles applicables - conventions internationales, lois de l'Etat du pavillon, dispositions du contrat de travail - sont

effectivement mises en œuvre. A l'occasion d'une inspection, il est généralement proposé au navire de signer un accord type au terme duquel l'armateur s'engage à respecter les « standards » d'ITF. Des agences de recrutement prennent également de tels engagements. La signature d'un accord donne lieu à la remise au navire d'un certificat (*Blue Certificate*). Dans les zones géographiques où l'ITF dispose de relais syndicaux puissants parmi le personnel des ports (dockers, équipages des remorqueurs, pilotes), elle a aussi le pouvoir de convaincre les armateurs de mettre leurs navires en conformité avec ses prescriptions et d'obtenir ainsi les *Blue Certificates*. Si les premières visites de navires sont souvent motivées par des plaintes de l'équipage ou des signalements de la part de l'administration maritime, l'ITF contrôle spontanément les bateaux couverts par un accord afin d'en vérifier l'application.

La Fédération dispose actuellement de 120 inspecteurs (dont trois pour la France) et a procédé en 1998 à près de 9 000 interventions dont une grande majorité sur des navires battant pavillon de complaisance.

II - LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE DOIVENT AVOIR LA VOLONTÉ ET SE DONNER LES MOYENS D'APPLIQUER LES NORMES SOCIALES

En matière de transport maritime, il existe une réglementation abondante dont les objectifs sont essentiellement tournés vers l'amélioration de la sécurité et la prévention de la pollution des mers. De ce fait, les contrôles sont orientés vers le respect de normes techniques. Le nombre des dispositions relatives aux personnes est nettement inférieur et ne font pas l'objet de contrôles spécifiques. Le Conseil économique et social considère qu'il faut davantage prendre en compte le facteur humain. Le rôle des hommes est en effet essentiel. Les compétences des marins - formation, expérience et statut - conditionnent la sécurité du navire. Un bon professionnel est apte à prendre les décisions qui s'imposent lorsque la technique est défaillante.

Se limiter à élargir la seule législation française n'entraînerait qu'un protectionnisme inefficace. Il convient donc de privilégier et de développer l'action internationale et régionale.

A - CONFORTER LA POSITION DE LA FRANCE

La France est effectivement le pays qui a ratifié le plus grand nombre de conventions de l'OIT relatives aux gens de mer. Cependant, plusieurs et non des moindres ne l'ont pas été : conventions sur le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports (1987), sur le rapatriement des marins (1987), sur l'inspection des conditions de travail et de vie (1996), sur le recrutement et le placement (1996), sur la durée du travail et les effectifs des navires (1996) ainsi que le protocole de 1996 qui complète la convention n° 147.

Le Conseil économique et social souhaite que la France conserve une attitude exemplaire au sein de l'OIT et entreprenne la procédure de ratification de ces conventions. La déclaration d'adhésion devra aussi concerner les territoires non métropolitains (DOM, TOM...).

Il propose que la France prenne l'initiative d'une campagne de ratification des conventions de l'OIT relative aux marins tant, d'une façon générale, au niveau international, qu'au niveau de l'Union européenne et organise un colloque européen sur le statut du marin avec l'aide du Conseil économique et social.

Par ailleurs, il suggère le regroupement, au sein du livre VII du code du travail qui comporte une partie réservée aux marins, de toutes les dispositions législatives et réglementaires actuellement dispersées dans le code du travail maritime et dans nombre de textes particuliers afin de faire clairement apparaître les règles applicables aux marins.

B - CLARIFIER ET COMPLÉTER LES DISPOSITIONS SOCIALES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Les Etats membres de l'Union européenne doivent se saisir du sort des équipages quels que soient leur origine et le pavillon sous lequel ils naviguent. L'Union européenne a commencé ce travail en adoptant quelques directives qui reprennent, de fait, le contenu de normes internationales élaborées dans le cadre de l'OIT et de l'OMI. Entre la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt dix, la formation et la qualification des équipages ont ainsi constitué un premier champ d'intervention réglementaire pour l'Union européenne. Plus récemment l'adoption de la directive n° 95/21/CE est née de la volonté d'assurer l'application effective des normes internationales aux navires opérant dans les eaux ou faisant escales dans les ports communautaires, en prenant appui sur l'expérience acquise dans le cadre du Mémorandum de Paris.

La convention n° 147 de l'OIT constitue la norme essentielle, visée par le Mémorandum comme par la directive, pour procéder au contrôle des conditions de vie et de travail des équipages.

1. La France doit apporter son soutien au projet du Bureau international du travail pour consolider les normes sur le travail maritime

La convention n° 147 correspond d'une part à une tentative de synthèse des principales dispositions internationales applicables aux marins, dans des domaines divers, depuis l'hygiène-sécurité jusqu'aux conditions d'emploi en passant par la protection sociale. Elle constitue d'autre part le fondement des contrôles de l'Etat du port dans le domaine social.

Elle est d'un maniement difficile. Elle renvoie, dans une annexe, à un ensemble de conventions fondamentales applicables aux gens de mer. Cette liste est essentielle et la convention n° 147 ne peut vivre sans que les Etats qui l'ont ratifiés souscrivent et respectent les normes annexées.

Cette articulation des conventions internationales entre-elles et avec les législations nationales ne favorise guère l'effectivité des normes dans la mesure où elle ne permet pas d'identifier à coup sûr les textes susceptibles d'être visés lors des contrôles.

Or, à ce jour, la ratification de cette convention même enrichie par le protocole de 1996 n'impose toujours pas aux Etats de ratifier toutes les conventions citées dans son annexe.

La complexité de ce dispositif résulte d'un compromis difficile entre les différentes composantes d'une organisation internationale. Elle met en évidence le besoin d'élaborer une convention unique qui garantirait l'application de règles identiques à tous les Etats.

A cette fin, le Conseil économique et social demande que la France s'exprime en faveur du maintien de la spécificité de la section maritime au sein de l'OIT et qu'elle agisse pour que lui soient alloués des moyens à la hauteur des tâches auxquelles elle devra faire face au cours des prochaines années.

2. L'Union européenne doit relayer efficacement les normes internationales

2.1. Affirmer la primauté de la réglementation sociale communautaire sur le Mémorandum de Paris

Les normes sociales sont trop souvent considérées comme secondaires dans l'organisation des contrôles effectués par les Etats du port. La convention n° 147 et son annexe ne sont que partiellement reprises par le Mémorandum de Paris. Ainsi, les dispositions relatives au contrat d'engagement, au rapatriement, à la liberté syndicale et au droit d'organisation et de négociation collective ne sont pas prises en compte lors de l'inspection des navires.

La directive n° 95/21, moins sélective, vise l'intégralité de la convention et de ses annexes. Il reste que les agents chargés du contrôle, intervenant à la fois sur la base du Mémorandum et de la directive, s'interrogent sur l'étendue réelle de leur compétence et sur ce qu'ils sont en droit d'exiger d'un navire battant pavillon tiers.

Le Conseil économique et social souhaite que la primauté des dispositions communautaires sur celles du Mémorandum de Paris, simple entente administrative, soit affirmée clairement, en particulier auprès des services chargés de leur application.

2.2. Ratifier les dernières conventions maritimes de l'OIT qui conditionnent l'entrée en vigueur de deux directives communautaires

Il considère par ailleurs, que l'Union européenne devrait favoriser sans tarder l'entrée en vigueur des normes de l'OIT non encore ratifiées.

Ces ratifications sont d'autant plus urgentes qu'elles conditionnent l'entrée en vigueur de deux directives communautaires constituant elles-mêmes des avancées significatives sur le plan du droit social maritime international.

En effet, les directives européennes deviennent partie intégrante de la législation de chaque Etat membre. Contrairement aux traités internationaux, elles n'ont pas besoin d'être ratifiées pour être applicables.

La directive n° 99/63 du 21 juin 1999 entérine l'accord collectif européen conclu par l'association des armateurs de la communauté (ECSA) et l'ITF, le

30 septembre 1998, relatif à l'organisation du temps de travail des marins de la marine marchande.

La directive n° 99/95 du 13 décembre 1999 relative à la durée du travail des gens de mer à bord des navires a pour objectif d'appliquer la directive précédente et la convention n° 180 de l'OIT à tout navire, quel que soit son pavillon. Il s'agit de préserver la sécurité et la santé des gens de mer.

Ces deux directives entreront en vigueur quand la convention n° 180 de l'OIT et le protocole de 1996 de la convention n° 147 entreront, eux-mêmes, en application.

Cette mécanique qui repose sur l'imbrication des initiatives internationales et communautaires est aujourd'hui bloquée. Il appartient à l'Union européenne et à ses Etats membres d'en permettre sans tarder le fonctionnement.

C - RENFORCER LES SYSTÈMES D'INSPECTION

Etendus de manière substantielle par les conventions internationales de l'OMI et de l'OIT et, en particulier, par l'évolution juridique introduite par l'article 4 de la convention n° 147, les pouvoirs d'intervention de l'Etat du port se heurtent aujourd'hui, dans une approche régionale, à de fortes appréhensions quant aux conséquences d'une pratique hétérogène des contrôles sur la loyauté de la concurrence entre les ports européens.

Les directives procédurales fournies par l'OMI et l'Union européenne n'ont pas encore permis de dissiper ces doutes et le sérieux des recherches menées par certaines administrations reste un sujet d'interrogation.

1. Coordonner les techniques et les méthodes d'inspection au niveau communautaire

L'Union européenne se doit de vérifier très attentivement que chaque Etat membre se conforme à des techniques et des méthodes d'inspection communes.

Le Conseil économique et social suggère que soit élaboré un guide des procédures obligatoirement applicables en matière de normes sociales lors des inspections.

Afin de favoriser l'émergence d'une culture d'inspection maritime commune, des échanges d'informations et des stages devraient être organisés entre les fonctionnaires chargés de l'inspection sociale maritime dans les différents Etats membres. Des contacts permanents entre les inspections nationales devraient être développés en mettant à profit les techniques modernes de communication.

2. Promouvoir une véritable inspection sociale indépendante et efficace

Les agents chargés des contrôles quelle que soit leur nature (technique ou sociale) apparaissent souvent isolés parce que trop peu nombreux et ne disposent pas de garanties d'indépendance suffisantes pour résister à la pression des intérêts économiques et diplomatiques mis en jeu par l'immobilisation d'un navire.

En ce qui concerne l'inspection sociale des navires, de telles garanties sont d'ores et déjà formalisées sur le plan juridique. La convention n° 81 de l'OIT

prévoit la protection des membres de l'inspection du travail à l'encontre d'influences extérieures indues et leur assure une indépendance dans l'exercice de leur mission d'application des lois et règlements relatifs aux conditions de travail et à la protection des travailleurs. La très récente convention n° 178 qui porte spécifiquement sur l'inspection du travail des gens de mer comporte des dispositions identiques.

Cependant, dans le domaine maritime, la confusion des attributions de contrôle technique et d'inspection du travail n'offrait pas toutes les garanties effectives d'indépendance. Cette critique peut être faite à l'encontre d'un certain nombre d'Etats européens et, jusqu'à ce jour, à la France.

La prochaine entrée en vigueur des dispositions du décret du 7 juin 1999 permettra de confier à des agents des affaires maritimes, spécifiquement nommés à cet effet, les fonctions d'inspecteur du travail. La mission d'inspection du travail se trouvera ainsi clairement individualisée et identifiée au sein de l'administration des affaires maritimes, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors.

Le Conseil économique et social demande que les moyens humains et matériels dégagés soient à la hauteur des ambitions affichées pour permettre une réelle efficacité des inspections.

Pour les décisions qu'il devra prendre en application de la réglementation sociale maritime, l'agent chargé de l'inspection du travail devrait ainsi pouvoir disposer d'une réelle capacité d'intervention en opportunité.

Le Conseil économique et social demande que les agents des affaires maritimes qui seront désignés dans les fonctions d'inspecteurs et de contrôleurs du travail puissent suivre préalablement une formation conséquente dans le cadre de l'Institut national du travail et de la formation professionnelle de Lyon. Il suggère que puissent accéder à ce corps d'inspection d'anciens navigants disposant d'une expérience précieuse.

En outre, il souhaite que le principe d'une distinction entre les fonctions de contrôle technique des navires et les fonctions d'inspection sociale soit porté au niveau communautaire pour être adopté par l'ensemble des Etats membres.

Toutefois, en termes d'organisation des contrôles portuaires, le Conseil économique et social considère que la coopération entre les deux volets de l'inspection (technique et sociale) est, d'un point de vue pratique, une nécessité et un atout.

Enfin, l'efficacité d'une inspection du travail maritime renouvelée implique aussi l'attribution d'effectifs et de moyens suffisants. Il importe, à cet égard, d'apprécier les besoins en fonction de l'ensemble des navires et des équipages entrant dans nos ports et non pas uniquement à l'aune du nombre de marins embarqués sur des navires battant pavillon national.

3. Intégrer des informations sur le respect des normes sanitaires et sociales dans les banques de données publiques sur les navires

Le système d'information du Mémorandum de Paris, SIRENAC, permet aux inspecteurs de sélectionner en connaissance de cause les navires qu'ils vont visiter et de conserver les comptes rendus de leurs propres visites. Une liste des navires récidivistes est, en outre, élaborée chaque trimestre à partir des

informations contenues dans cette base de données. Ce système sera prochainement doublé par une initiative communautaire : Equasis, système d'information sur les navires marchands à vocation mondiale, qui fonctionnera en continu sur le réseau internet.

Ces systèmes ont été conçus pour fournir sur les navires des informations essentiellement d'ordre technique et à l'exception de données relatives au code ISM ou aux exigences en matière de qualification des équipages, l'humain n'y a guère de place.

Le Conseil économique et social suggère que la France, très impliquée dans la conception et la gestion de ces systèmes d'information, favorise leur évolution vers une prise en compte des infractions ou manquements aux dispositions internationales et, le cas échéant, communautaires relatives aux conditions de travail et d'emploi des marins.

4. Se doter de moyens juridiques adaptés à la gravité du non-respect des normes sociales

4.1. Imposer la compétence des tribunaux de l'Etat du port

Le Conseil économique et social constate que le contentieux peut, selon la nature du litige, se répartir sur plusieurs types de juridictions mais que se posent aussi, de plus en plus souvent, des problèmes de compétences des différents tribunaux et d'exécution des décisions compte tenu de dispositions législatives, de conventions internationales et d'accords bilatéraux particuliers.

De ce fait, le Conseil économique et social considère qu'il est urgent qu'un texte intervienne pour faire reconnaître la compétence des tribunaux de l'Etat du port et que soient modifiées les conventions et accords qui dérogent à ce principe.

4.2. Garantir le risque de non-paiement des salaires

La principale et la plus fréquente difficulté que rencontrent les marins concerne le paiement de leur salaire. Par son caractère « alimentaire », le versement de la rémunération est vital pour les marins et leurs familles.

Considérant les conditions d'isolement, d'infériorité et de dépendance dans lesquelles se trouvent les marins, le Conseil économique et social considère comme prioritaire la mise en place d'un système de garantie du paiement de l'intégralité des sommes dues en exécution du contrat de travail.

Devant la multiplicité des parties intervenant directement ou indirectement dans la gestion d'un équipage, le Conseil économique et social estime que l'ensemble de la chaîne logistique (armateur, affréteur, société de recrutement et de placement...) doit être tenu solidairement responsable du paiement de ces créances salariales. En conséquence, il leur appartient de mettre en place un système de protection, sous forme d'assurance à l'instar de ce qui a été rendu obligatoire par la « *convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution, par les hydrocarbures* ». Les autorités de l'Etat du pavillon et de chaque Etat du port demanderont obligatoirement la production du certificat ou l'attestation d'assurance et les informations afférentes devront être intégrées dans les banques de données publiques sur les navires.

4.3. Reconnaître le super privilège des créances salariales

Le Conseil économique et social constate que la législation française actuelle sur les droits et les règles de propriété des navires place les créances salariales après les frais de justice, les droits de tonnage ou de port et autres taxes et impôts publics.

Une telle situation ne respecte pas le caractère prioritaire et privilégié des créances salariales notamment à l'occasion de saisies.

Le Conseil économique et social souhaite que la France ratifie, au plus tôt, la convention de Genève ONU/OMI du 6 mai 1993 qui place les créances salariales au premier rang et intervienne fermement en faveur de cette ratification par tous les Etats.

4.4. Exercer le droit d'immobilisation des navires en matière sociale

Le Mémorandum de Paris, la convention n° 147 comme la directive n° 95/21/CE prévoient la possibilité, pour les autorités de l'Etat du port, d'immobiliser un navire lorsque sont constatées des anomalies présentant un risque manifeste pour la sécurité, la santé de l'équipage ou l'environnement.

Le Conseil économique et social constate que cette disposition, pourtant applicable en cas de non-respect des normes sociales, est essentiellement utilisée en matière de normes techniques. Il demande avec insistance que les inspecteurs l'utilisent, dans le respect de leur compétence et indépendance quelles que soient les normes (techniques ou sociales) contrôlées.

Des procédures et méthodologies de contrôle et d'inspection mises au point au niveau international et européen devront tenir compte de cette approche.

D - TRAITER LES SITUATIONS DE CRISE : MARINS IMPAYÉS, NAVIRES IMMOBILISÉS OU ABANDONNÉS

Le Conseil économique et social est préoccupé par l'augmentation avérée du nombre des navires et équipages abandonnés, par l'ampleur des moyens mis en œuvre pour trouver une solution et par l'importance des efforts consentis par l'Etat, les collectivités territoriales, les organisations syndicales, les associations caritatives... pour apporter aide et assistance aux marins en situation de détresse.

Le Conseil économique et social considère qu'une telle situation ne peut perdurer. En effet, en assumant la charge, essentiellement financière, des carences des parties prenantes au contrat de transport ou d'affrètement, cette situation aboutit à maintenir, si ce n'est encourager, des comportements inadmissibles qui bafouent les droits fondamentaux de la personne au travail.

C'est pourquoi, le Conseil économique et social estime indispensable de mettre un terme à ces pratiques condamnables, par une action déterminée et concertée.

La proposition déjà formulée relative à la mise en place d'un système de protection sous forme d'assurance pour garantir le paiement des sommes dues en application du contrat de travail doit être entendue comme intégrant les frais relatifs au rapatriement des marins.

Cependant, il ne saurait être question d'exonérer qui que ce soit de ses responsabilités. C'est pourquoi, conformément à la convention de l'OIT n° 166 que la France s'honorerait de ratifier le plus vite possible, il appartient à l'Etat du pavillon ou à l'Etat du port de se substituer à l'armateur défaillant pour rapatrier les marins et recouvrer ultérieurement les frais encourus contre l'armateur.

Une action concertée au niveau de l'Union européenne prise à l'initiative de la France, à l'occasion de sa présidence, devrait inciter les Etats membres à prendre les dispositions nécessaires.

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1 : La flotte mondiale au 1^{er} janvier 1999

Navires de 300 TPL et plus	Pétroliers ¹		Vraquiers		Porte-conteneurs		Marchandises générales		Navires à passagers		Total	
Pavillons	Nbre	000 TPL	Nbre	000 TPL	Nbre	000 TPL	Nbre	000 TPL	Nbre	000 TPL	Nbre	000 TPL
1. Panama	800	43 584	1 298	70 249	469	13 145	1 859	14 021	163	373	4 589	141 372
2. Libéria	516	51 811	441	29 335	182	5 144	273	4 419	43	229	1 455	90 938
3. Grèce	318	24 899	306	15 956	43	1 276	185	1 080	247	336	1 099	43 547
4. Malte	343	18 705	362	14 529	43	704	555	5 007	36	65	1 339	39 010
5. Bahamas	188	21 538	154	8 470	50	1 032	558	7 256	97	371	1 047	38 667
6. Chypre	167	7 011	465	18 824	121	2 735	680	6 322	37	106	1 470	34 998
7. Singapour	408	16 002	131	8 448	160	3 600	212	2 571	13	4	924	30 625
8. Norvège	203	18 578	113	6 920	4	99	483	3 870	247	173	1 050	29 640
9. Chine	387	3 238	336	10 766	97	1 658	986	6 219	174	201	1 980	22 082
10. Japon	637	9 744	505	7 401	30	847	1 264	2 488	402	588	2 838	21 068
11. Philippines	103	308	213	9 692	11	178	405	2 168	162	182	894	12 528
12. Etats-Unis	116	7 231	11	511	84	2 985	72	1 127	63	86	346	11 940
13. Iles Marshall	45	7 423	56	2 875	20	937	11	112	-	-	132	11 347
14. Inde	91	4 831	130	4 705	6	111	114	642	22	33	363	10 322
15. Saint-Vincent	84	1 541	137	4 787	29	205	572	3 738	32	28	854	10 299
16. Hong Kong	32	651	112	7 829	40	1 024	38	728	58	12	280	10 244
17. Allemagne	20	221	3	5	298	8 030	282	1 379	86	96	689	9 731
18. Turquie	89	881	163	6 652	13	142	449	1 678	131	69	845	9 423
19. Royaume-Uni	136	4 946	30	1 568	45	1 549	133	637	103	243	447	8 943
20. Taiwan	25	1 563	56	4 324	75	2 237	59	237	3	4	218	8 365
21. Russie	304	2 155	113	1 470	24	317	1 188	4 092	34	35	1 663	8 069
22. Corée	148	798	120	5 167	45	944	255	955	49	29	617	7 893
23. Bermudes	26	4 270	20	2 248	18	540	23	242	13	44	100	7 344
24. Italie	146	2 771	34	2 730	14	393	109	798	220	430	523	7 122
25. Danemark	36	1 850	15	9 69	62	2 938	246	793	95	139	454	6 689
26. Brésil	61	3 009	43	3 020	6	166	56	384	20	20	186	6 599
27. Malaisie	99	2 013	58	2 545	48	808	218	1 015	26	7	449	6 388
28. France	51	4 301	8	646	15	576	53	411	74	119	201	6 053
29. Iran	30	3 090	43	1 639	3	12	75	806	11	11	162	5 558
30. Pays-Bas	25	617	9	133	45	1 436	492	2 490	31	81	602	4 757
Autres pavillons	1 396	19 486	564	17 155	263	4 941	5 260	21 799	924	965	8 407	64 346
Total Monde	7 030	289 066	6 049	271 568	2 363	60 709	17 165	99 484	3 616	5 079	36 223	725 906

Source : ISL Brême

¹ Navires citernes.

Tableau 2 : Évolution de la flotte mondiale et des pétroliers désarmés de 1980 à 1999

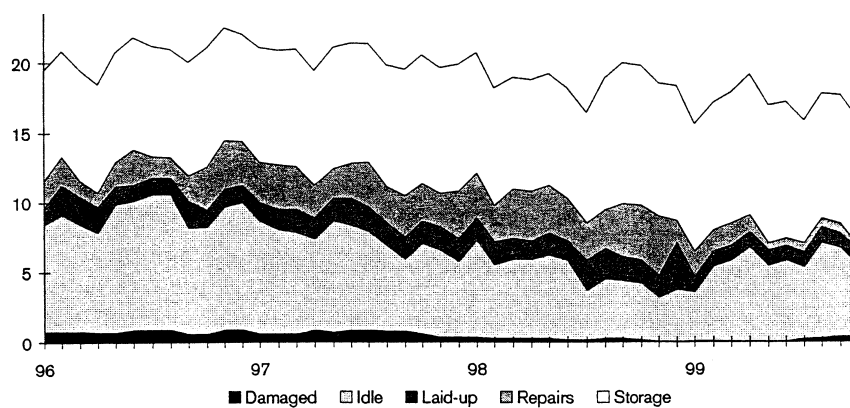
Date	Flotte pétrolière		Flotte totale		Pétroliers désarmés	
	Nombre	1 000 TPL	Nombre	1000 TPL	Nombre	1 000 TPL
1er juillet 1975	-	-	-	-	368	27 431
1er janvier 1980	7 218	338 078	33 429	653 429	104 ¹	12 485 ¹
1er juillet 1983	7 605	306 472	34 691	654 134	447	72 879
1er juillet 1985	7 476	270 296	33 789	624 983	321	53 142
1er juillet 1988	5 801	241 100	33 580	609 100	105	9 367
1er juillet 1991 ²	7 837	277 200	34 197	650 100	27	2 570
1er juillet 1994	8 600	298 300	35 782	684 000	51	3 264
1er janvier 1999	7 030	289 066	36 223	725 906	26	2 450

Source : d'après ISL Brême

Notes : ¹ au 1er juillet 1980

² Incluant chimiquiers et gaziers à compter de l'année 1990.

Graphique 1 : Causes d'inactivité des pétroliers
(tendances pour la période récente)



Damaged : endommagé

Idle : inemployé

Laid-up : désarmé

Repairs : réparations

Storage : stockage

Source : The Drewry Monthly – novembre 1999

Graphique 2 : Taux de perte annuel des pétroliers (selon l'âge des navires)

Erreur ! Liaison incorrecte.

Source : Institute of London underwriters

Tableau 2 : Les sinistres graves en 1998

Pavillon d'immatriculation	Nombre de navires sinistrés	Dont perte totale	Dont par collision	Pertes humaines	Blessés
Antigua et Barbade	7	2	2	0	0
Bahamas	12	3	0	3	32
Belize	17	12	1	13	6
Chypre	19	6	2	26	0
Grèce	8	0	1	0	0
Honduras	7	6	0	15	0
Inde	5	4	0	?	0
Indonésie	5	5	0	93	0
Japon	7	5	5	0	0
Libéria	16	2	4	0	56
Malte	16	4	2	1	4
Norvège	9	3	0	8	0
Panama	39	11	5	56	9
Russie	7	3	0	4	0
St Vincent et Grenadines	16	12	4	24	0
Singapour	7	2	0	7	0
Turquie	9	3	2	0	0
Royaume-Uni	6	2	2	0	0
Total des pays cités	212	85	30	250	107
Total Monde	287	107	47	495	nd

Source : document OMI du 29/11/1999

Tableau 3 : Les sinistres maritimes (pertes totales de janvier 1992 à juin 1999)

TYPE DE NAVIRE	0-4 ans		5-9 ans		10-14 ans		15-19 ans		20-24 ans		25 ans et plus		TOTAL	
Pavillons	Nbre	1 000 TPL	Nbre	1 000 TPL	Nbre	1 000 TPL	Nbre	1 000 TPL	Nbre	1 000 TPL	Nbre	1 000 TPL	Nbre	1 000 TPL
NAVIRES CITRENS (PÉTROLIERS + CHIMIQUEIERS + GAZIERS)														
Total	-	-	2	280	2	42	13	985	35	1032	25	188	77	2527
Dont														
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
Dont														

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
Dont														
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
TOTAL														
Total	10	100	11	343	50	611	115	2086	203	3431	214	1564	603	8134
Dont														
Panama	1	21	2	12	21	172	22	533	45	522	33	438	124	1698
Chypre	-	-	1	275	3	62	8	217	21	741	6	159	39	1455
Libéria	1	19	-	-	2	182	6	262	5	418	1	7	15	890
Malte	-	-	1	4	-	-	5	44	20	378	6	40	32	467
Bahamas	-	-	1	6	2	5	3	28	9	324	7	49	22	413

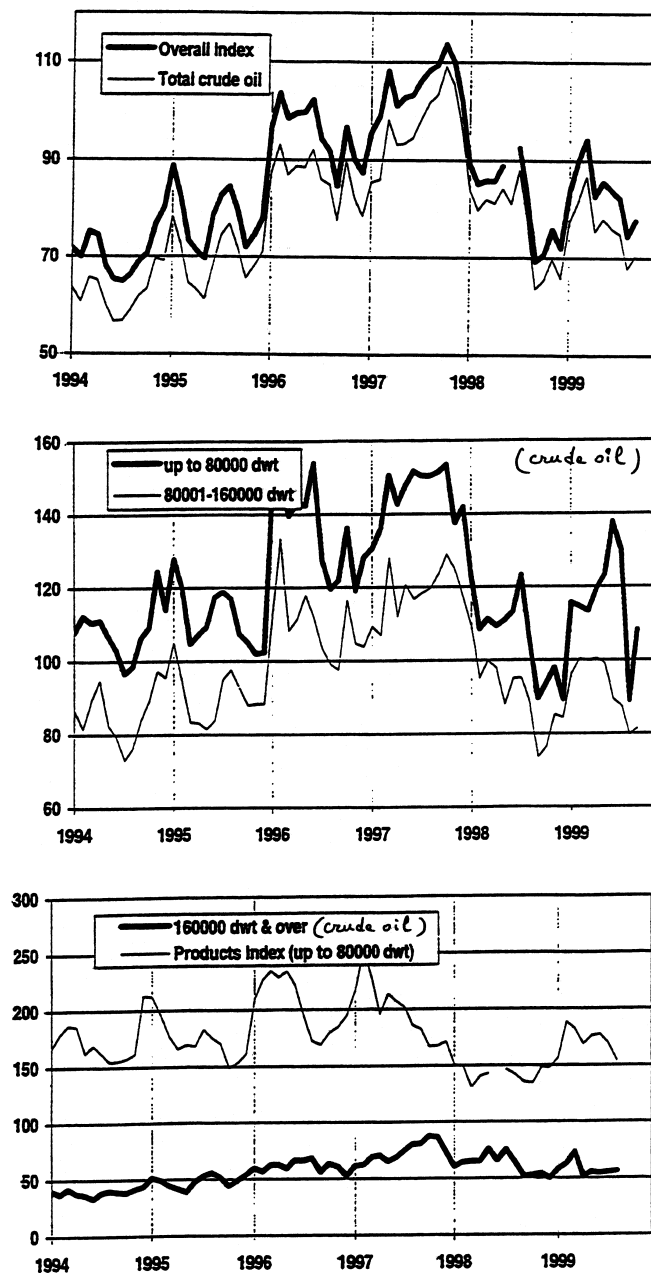
Source : ISL Brême – SSMR octobre 1999

Tableau 4 : Comparaison des coûts du transport maritime pétrolier

	Comme c'est maintenant dans l'Europe des 3F soumise au mondialisme	Comme ça pourrait être dans une Europe protégeant ses chantiers navals, ses pavillons, ses marins et ses côtes
Type de navire	Supertanker 270 000 tpl	
Spécification	Basique	Navire conçu comme un « système » antipollution ; exemple pétrolier E3
Situation du chantier naval	Perdant de l'argent sur chaque commande et comptant sur le FMI (mondialisme financier) pour le renflouer après faillite ; exemple chantier coréen	Cherchant à faire du profit et fière de construire des navires de qualité supérieure ; exemple chantier européen
Coût de construction (Euro)	70 000 000	110 000 000
Coût en capital (Euro/an) (6%/20 ans)	6 102 919	9 590 301
Pavillon	Complaisance	Etat membre
Équipage	Sous-payé (tiers monde)	Bien payé (européen)
Frais d'équipage (Euro/an)	1 000 000	3 000 000
Entretien	Minimum requis par la société de classification et les affréteurs	Maximum pour maintenir le navire dans le même état que s'il sortait du chantier naval
Jours d'immobilisation pour réparations (jours/an)	15	30
Coût de l'entretien (Euro/an)	1 500 000	4 500 000
Coût de l'assurance (Euro/an)	700 000	1 000 000
Coût annuel total (Euro/an)	9 302 919	18 090 301
Coût journalier total (en ne comptant que les jours d'opération)	26 580	54 001
Durée d'une rotation (jours)	60	
Pétrole transporté par rotation (barils)	2 000	
Coût du transport maritime par baril (Euro)	0,80	1,62
Différence coût du transport maritime par baril (Euro)	0,82	
Prix du baril en Euro au port de chargement	9 Euro en janvier 1999 27 Euro en janvier 2000	
Coût du transport maritime par litre en FF	0,03	0,07
Différence de coût du transport maritime par litre	4 centimes français	

Source : document Chambre syndicale des constructeurs de navires

Graphique 3 : Taux de fret pétrolier - échelle worldscale - 1991=100



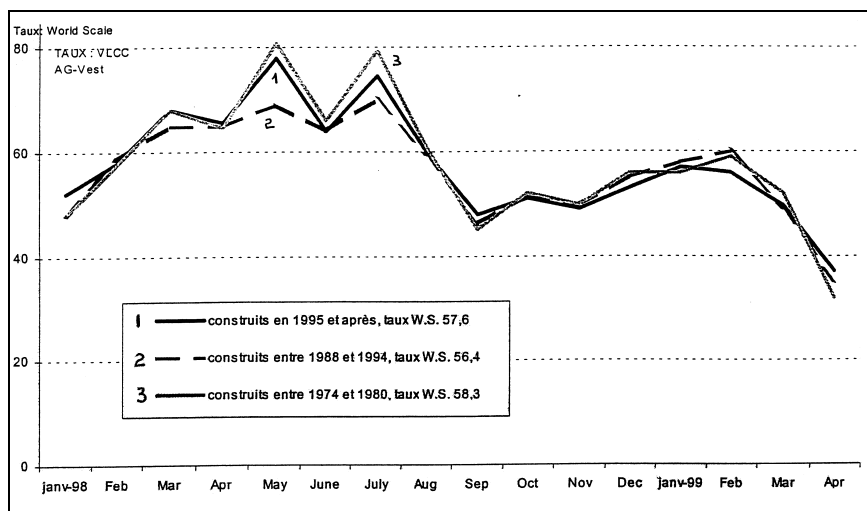
Overall index : indice pétrolier global

Total crude oil : indice pétrole brut

Products index : indice produits raffinés

Source : ISL Brême

Graphique 4 : Taux de fret selon l'âge des pétroliers (type VLCC)



Source : Intertanko

Ont été entendus par une délégation de chaque section pour présenter les conclusions du Bureau-enquêtes-accidents/mer (BEA) sur la catastrophe de l'Erika :

- M. Jean-Louis Guibert, administrateur général des affaires maritimes ; secrétaire général de l'Institut français de navigation ;
- M. Georges Tourret, administrateur général des affaires maritimes, directeur du Bureau-enquêtes-accidents/mer (BEA).

Liste des personnes auditionnées par les sections

- M. Bernard Anne, directeur de la division maritime du Bureau Veritas accompagné de M. Luc Gillet, directeur des opérations à la division maritime du Bureau Veritas ;
- Dani Appave, responsable des questions maritimes au Bureau international du travail de Genève ;
- M. Alphonse Arzel, maire de Ploudalmézeau ;
- M. Edouard Berlet, Délégué Général du Comité central des armateurs de France ;
- M. Jean-Pierre Beysson, président directeur général de Météo-France ;
- Eduardo Chagas, secrétaire de la section marine marchande – *European transport worker's federation* (ETF) ;
- Patrick Chaumette, doyen de la faculté de droit des sciences politiques de l'Université de Nantes ;
- M. Pierre David, directeur général de l'IFREMER ;
- M. Michel Girin, directeur du CEDRE ;
- M. Claude Gressier, Directeur du transport maritime, des ports et du littoral au ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- Mme Geneviève Jourdi de Breil, sous-directrice de la Coordination et de la réglementation de l'eau au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
- M. Loïc Laisné, Directeur du Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage CORSEN ;
- M. François Lamoureux, directeur général de la direction générale VII « *Energie et Transports* » à la Commission européenne ;
- M. Jean-Claude Lefeuvre, directeur du laboratoire d'évolution des systèmes naturels et modifiés au Muséum national d'histoire naturelle ;
- M. Loïc Le Meur, maire de Ploemeur ;
- Mme Corinne Lepage, avocate, ancienne ministre de l'Environnement ;

- M. Alain Mégret, directeur-adjoint à la Direction de la nature et des paysages au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
 - M. Norbert Métairie, maire de la ville de Lorient ;
 - M. Naquet-Radiguet, préfet maritime de la région Atlantique ;
 - M. Jean-Pierre Raffin, enseignant chercheur à l'université Paris VII ;
 - M. Paul Roncière, préfet, secrétaire général de la mer ;
 - M. Christian Serradji, directeur des affaires maritimes et des gens de mer au ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
 - M. James Smith, représentant en France de la Fédération internationale des ouvriers du transport – *International transport worker's federation* (ITF) ;
 - M. Alain Strebelle, chargé de la sous-direction des produits et des déchets au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
 - M. Fabrice Théobald, Délégué général de la Chambre syndicale des constructeurs de navires.
-
- M. Gilles Bouyer, Président du conseil économique et social régional des Pays de Loire ;
 - M. Yves Morvan, Président du Conseil économique et social régional de Bretagne ;
 - M. Bernard Quintreau, Vice-Président du Conseil économique et social régional de Poitou-Charentes, représentant tous trois l'Association des CESR de l'Arc Atlantique.

Liste des personnes rencontrées

Personnes rencontrées par M. Michel Muller

Au cours d'un déplacement à Nantes, la section du Cadre de vie a rencontré dans le cadre de deux tables rondes :

- des représentants des professionnels de la mer :
 - M. Dominique Souchet, Président de l'Association grand littoral atlantique (observatoire des pêches et cultures marines), Vice-président de la commission pêche au Parlement européen ;
 - M. Régis Pajot, biologiste, conseiller aquacole au syndicat mixte pour le développement aquacole en Pays de la Loire (SMIDAP) ;
 - M. Jacques Sourbier, Responsable de la section régionale conchylicole centre Ouest, Président du groupe huîtres du Comité national de conchyliculture ;
 - M. Jean-Pierre Raphalen, Directeur du groupement des pêcheurs artisans turballais ;
 - M. Frédéric Charrier, Représentant de la fédération des syndicats professionnels maritime au CESR Pays de Loire ;
 - M. Jean-Luc Baholet, Président de la coopérative des producteurs de sel de Guérande ;
- des représentants du secteur touristique :
 - M. Gilles Allard, Directeur du Comité départemental du tourisme de Loire-Atlantique ;
 - Mme Janick Vigo, Présidente de la CCI du Morbihan, membre du CESR de Bretagne, accompagnée de M. Jean-Paul Courtet, Directeur des services économiques de la CCI ;
 - M. Hervé Grelard, Chargé de mission au conseil général de Loire-Atlantique ;
- des représentants du secteur associatif :
 - M. Michel Métais, Directeur de la Ligue pour la protection des oiseaux ;
 - Mme Christine Jean, Présidente de l'observatoire de suivi de la marée noire ;
- les acteurs du plan POLMAR (ensemble des services déconcentrés de l'Etat) sous l'égide de M. Michel Blangy, préfet de la région des Pays de la Loire.

Le rapporteur a en outre entendu M. Pierre Gustin, directeur des assurances transports de la Fédération française des sociétés d'assurances.

M. Gilbert Capp, désigné comme rapporteur par la section de l'Agriculture et de l'alimentation, qui a souhaité apporter sa contribution au présent avis pour la partie qui relève de ses compétences, a rencontré ou entendu :

- M. Goulven Brest, président du Comité national de la conchyliculture ;
- M. Bernard Chamley, directeur Aquasel - sels marins de Noirmoutier et de Ré ;
- Mme Stéphanie Gicquel, chargée de mission à la section régionale de la conchyliculture Ré-Centre Ouest ;
- Mme Véronique Le Bihan, Observatoire de l'AGLIA ;
- M. Alain Merkelbagh, directeur de l'OFIMER ;
- M. Martial Monnier, secrétaire général du Comité national de la conchyliculture ;
- M. Charles Perraud, directeur de la SCA Sel de Guérande ;
- M. Henri Poisson, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ;
- M. Marcel Chaussepied, directeur adjoint à la direction de l'environnement et de l'aménagement du littoral, IFREMER ;
- M. Claude Lambré, responsable de l'unité de l'évaluation des risques physico-chimiques, AFSSA ;
- M. Pierre Aubert, bureau des matières premières, direction générale de l'alimentation (DGAL), ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- Mme Odile Bobenriether, conseillère technique du ministre de l'agriculture et de la pêche ;
- M. Yves Coquin, sous-directeur de la veille sanitaire à la direction générale de la santé (DGS), ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- M. Pierre Gabrié, chef de service des produits et marchés, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Mme Claire Gaudot, sous-directrice de l'hygiène alimentaire, DGAL, ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- Mme Anne-Marie Hodemon, chef de service du tourisme, direction de l'environnement et du tourisme du Conseil régional de Bretagne ;
- M. Alain Mercier, chef du service environnement à la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) de Loire-Atlantique ;
- Mme Brigitte Pouyet, docteur en pharmacie, DGCCRF, ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie ;
- M. Patrick Sanlaville, chef du bureau de la conchyliculture, direction des pêches et des cultures marines du ministère de l'Agriculture et de la pêche ;

- Mme Martine Théry, chargée de mission au cabinet du Président de la région Pays de la Loire ;
- M. Hervé Thomas, chef du service pêche et des activités économiques liées à la mer à la direction du développement économique et de la recherche du Conseil régional de Bretagne.

Personnes rencontrées par M. Charles Fiterman

- M. Régis Beaugrand, sous-directeur de la sécurité maritime au ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- M. Jean Chapon, ancien secrétaire général de la marine marchande ;
- M. Pierre Frey, ingénieur principal – division maritime du Bureau Véritas ;
- M. Loïc Henry-Witkowski, association française des experts maritimes ;
- M. Pierre Mitton, chef du bureau du contrôle des effectifs et des navires au ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- M. Bertrand Thouilin, directeur du transport maritime TotalFina ;
- M. Francis Vallat, président de l'institut français de la mer.

Personnes rencontrées par Mme Catherine Battut

- D^r Philippe Breuille, médecin en chef des gens de mer, chef du service régional de santé des gens de mer ;
- M. Dominique Doppia, chef du bureau de l'inspection du travail maritime, sous-direction des gens de mer, direction des affaires maritimes et des gens de mer, ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- M. Jean-Luc Dusfour, secrétaire général du syndicat CGT des personnels navigants et sédentaires des flottes de commerce, de la pêche et des cultures marines – Pays de Loire-Bretagne ;
- M. Pierre Karsenti, président de la commission des chargeurs maritime français de l'association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) ;
- M. Bernard Lecomte, directeur régional des affaires maritimes des Pays de la Loire ;
- M. Bernard Lefebvre, officier en chef du corps technique et administratif des affaires maritimes, chef du centre de sécurité des navires des Pays de la Loire ;
- M. Patrick Mareschal, premier adjoint au maire de Nantes, chargé de l'emploi ;
- M. Nicolae Oprescu, membre d'une association humanitaire et traducteur roumain bénévole ;
- M. Philippe Plantevin, directeur de la Maison des marins à Port-de-Bouc (Bouches-du-Rhône) ;

- M. Jean-Bernard Prevot, sous-directeur des gens de mer, direction des affaires maritimes et des gens de mer, ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- M. Thomas Liebert, groupe mer, Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), Paris ;
- M. Yves Tertrin inspecteur des affaires maritimes, chef du service affaires techniques/gens de mer ;
- Mme Véronique Thiery, chef du bureau de l'emploi maritime, sous-direction des gens de mer, direction des affaires maritimes et des gens de mer, ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
et,
- M. Marian Budzdruna, officier roumain de marine marchande à bord du navire roumain *Oscar Jupiter*, port de Nantes ;
- M. Marius Marin, officier roumain de marine marchande à bord du navire roumain *Oscar Jupiter*, port de Nantes.

TABLE DES SIGLES

AFSSA	: Agence française de sécurité sanitaire des aliments
BEA	: Bureau-enquêtes-accidents
CEDRE	: Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux
CIADT	: Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIM	: Comité interministériel de la mer
CLC	: <i>Civil Liability convention</i>
CNEXO	: Centre national d'exploitation des océans
CNRS	: Centre national de recherche scientifique
CSN	: Centre de sécurité des navires
COM	: Centre opérationnel de la marine
CROSS	: Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage
DAMGM	: Direction des affaires maritimes et des gens de mer
DST	: Dispositif de séparation du trafic
FIPOL	: Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
GNSS	: Système global de navigation par satellite
HAP	: Hydrocarbures aromatiques polycycliques
IACS	: Association internationale des sociétés de classification pour <i>International association of classification societies</i>
IFP	: Institut français des pétroles
IFPM	: Institut français des pêches maritimes
IFREMER	: Institut français des recherches pour l'exploitation de la mer
IMDG	: Transport international maritime des produits dangereux pour <i>international maritime dangerous goods</i>
INERIS	: Institut national de l'environnement et du risque
ISM	: Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution pour <i>International safety management</i>
ITF	: Fédération internationale des travailleurs des transports
MARPOL	: Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires
MOU	: Mémoire de Paris pour <i>Memorandum of understanding</i>
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économique
OIT	: Organisation internationale du travail
OMI	: Organisation maritime internationale
OMS	: Organisation mondiale de la santé
ONS	: Observatoire national scientifique
OPA	: <i>Oil pollution act</i>
POLMAR	: Plans de lutte contre les pollutions marines accidentelles
REMI	: Réseau microbiologique
REPHY	: Réseau de surveillance du phytoplancton et des phycotoxines
RNO	: Réseau national d'observation de la qualité du milieu marin
SIRE	: Rapport d'inspection des navires pour <i>ship inspection report</i>

SHOM	: Service hydrographique et océanographique de la marine
SMS	: <i>Safety management system</i>
SNPD	: Substances nocives et potentiellement dangereuses
SOLAS	: Sauvegarde de la vie en mer pour <i>safety of life at sea</i>
STCW	: <i>Standards of training certification and watching</i>
TAAF	: Terres australes et antarctiques françaises
TNT	: Trinitrotoluène
TJB	: Tonneau de jauge brute (1 tonneau = 2,83 m ³)
TPL	: Tonne de port en lourd (c'est-à-dire la capacité de transport en poids)
ZNIEFF	: Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....181

Ont voté pour.....181

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 181

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Ducroquet, Girardi, Giroud, Hervieu, Le Fur, Lemétayer, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Raoult, Rigaud, Rousseau, Salmon, Schaeffer, Stéfani, Szydlowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - M. Bastide, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Bury, Capp, Mmes Coeurdevey, Lasnier, MM. Lorthiois, Menecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweege.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Wéber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Muller.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Caillat, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Mayer, Jayez, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, Mmes Jaubert, Mélisse.

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Séguy, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe de l'UNSA - MM. Andreau, Barbarant, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Debout, Dechartre, Dondoux, Duhaucourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Anne-Catherine Franck, Garcia, Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mme Lindeperg, MM. Mékachera, Motroni, Navarro, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, M. Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcihacy, Petit, M. de Viguerie.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Il y a trois siècles naissaient les deux branches du droit international : le droit des gens et le droit de la mer.

Il y a trois mois, le naufrage de l'*Erika* jetait une lumière crue sur ces deux termes. Chacun s'est alors demandé si le droit de la mer ne constituait pas en réalité une menace pour le respect d'autres droits fondamentaux, si le droit des échanges maritimes n'allait pas à l'encontre du droit au travail pour les gens des filières maritimes, s'il ne bafouait pas le droit pour tous de profiter de la mer et de ses plages sans être en contact avec des substances dangereuses.

La position géographique de la France l'a contraint, malgré elle, à prendre part à ce débat. Notre pays se situe au bord de routes maritimes parmi les plus fréquentées au monde. D'aucun nous envierait cette situation éminemment favorable aux échanges. Pourtant, elle se révèle lourde de handicaps en raison des manquements graves au droit maritime international et de la trop faible protection de nos côtes face à la concurrence exacerbée des transporteurs internationaux entre eux et cela à quelques milles seulement de nos rivages.

En cas de collision ou d'échouage, la France est toujours exposée. Les habitants des régions côtières, face aux vents et aux courants dominants, les professionnels qui vivent de la mer et du tourisme, les acteurs des filières ... doivent aujourd'hui réparer des fautes qui leur sont pourtant étrangères et dont ils sont les premières victimes. Ils doivent se battre, avec des moyens souvent dérisoires, pour retrouver ne serait-ce que leur outil de travail, pour restaurer ce qu'ils avaient patiemment bâti, année après année.

La pollution se révèle diffuse et de grande étendue. L'image des produits de la mer et des cultures marines s'est considérablement dégradée, cause de méventes catastrophiques pour la filière. Les achats de coquillages, par exemple, ont baissé de 30 à 70 %, entraînant dans leur chute plusieurs entreprises dont certaines sont situées en amont et en aval de l'activité.

Plus encore, l'image du tourisme, et notamment du tourisme vert, est considérablement ternie par la pollution des paysages. Cette année et vraisemblablement les années suivantes, les touristes se détourneront des régions côtières touchées par la marée noire, fragilisant ainsi les activités touristiques.

Ce sont des filières entières qui se trouvent alors affaiblies et désorganisées.

Nous devons nous mobiliser pour que ne se reproduisent plus ces marées noires traumatisantes pour leurs victimes et pour que l'on sache au moins tirer les enseignements des précédentes catastrophes : il demeure incompréhensible que, plusieurs années après le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, on se trouve toujours au même point !

La mer constitue un patrimoine commun de l'humanité. C'est pourquoi, il est urgent d'organiser une force européenne de sécurité maritime, de mieux

coordonner le plan POLMAR-terre et le plan POLMAR-mer, de prévoir et organiser l'accueil des bénévoles, leur intervention ainsi que leur suivi sanitaire.

Il est également urgent que des dispositions juridiques véritablement contraignantes interdisent et réglementent certaines pratiques regrettables.

Si le libéralisme est nécessaire à la bonne marche de l'économie et à une affectation rationnelle des ressources, il doit être encadré sous peine de conduire à un monde sans foi ni loi.

Nous devons déjà nous attacher à appliquer les réglementations existantes et beaucoup sera fait pour lutter efficacement contre de telles catastrophes. Car des réglementations existent, et d'excellente qualité. Les difficultés viennent de la défaillance de leur caractère contraignant incitant à leur non respect. Cela ne devrait plus être.

La France doit affirmer avec force, au niveau européen et international, la nécessité d'un droit international maritime unanimement reconnu et appliqué, car sans internationalisation des réglementations il n'est pas d'efficacité possible.

Plus qu'une nécessité, c'est une urgence car chacun sait que la croissance économique appelle la croissance, plus que proportionnelle, du trafic maritime.

Groupe de l'artisanat

Au-delà de son implication spécifique en tant que représentant des professionnels de la mer et des activités liées au tourisme fortement touchés par le naufrage de l'*Erika*, le groupe de l'artisanat est également concerné par la préservation du patrimoine naturel de la France comme l'ensemble des citoyens.

C'est pourquoi il adhère totalement à l'orientation générale de cet avis, qui a su sortir du cadre strict du traitement des dysfonctionnements constatés, en élargissant la réflexion aux potentielles catastrophes qui seraient dues à la croissance du transport de matières dangereuses, incluant ainsi les trois principes fondamentaux de précaution, de prévention et de responsabilisation, auxquels il est particulièrement attaché.

Bien que partageant les objectifs et le contenu du plan d'action du gouvernement, le groupe de l'artisanat estime qu'un tel dispositif aurait pu être enrichi des débats du Conseil économique et social et surtout apporter une garantie de bonne fin à ses propositions pertinentes.

C'est ainsi, par exemple, qu'aurait pu être confirmé avec précision le volume réel des moyens mis en œuvre pour assurer de manière effective la surveillance du transport des matières dangereuses, le renforcement des contrôles, la coopération technique, l'informatisation des données ...

S'agissant plus particulièrement des indemnisations, le groupe de l'artisanat apprécie que l'augmentation du plafond du FIPOL à un milliard d'euros soit confirmée, mais il tient à souligner ses inquiétudes quant à son utilisation.

Considérant, d'une part, la manière dont a été gérée cette crise, essentiellement vue sous l'angle de la production, et, d'autre part, les critères retenus dans le dossier du FIPOL pour les indemnisations des activités du

tourisme et certains professionnels de la mer pour préjudices consécutifs ou économiques purs, ces inquiétudes sont fondées et loin d'être dissipées.

Reconnaissant que la branche « pêche et culture marine » a le plus souffert directement de cette marée noire, il faut savoir que le risque demeure pour le reste de la filière (grossistes, transporteurs et détaillants poissonniers) du fait que l'épave continue de suinter avec toutes ses inconnues sur la nature de l'impact de ce type d'hydrocarbure sur la faune marine, amplifié la plupart du temps par le syndrome médiatique.

Déjà fortement fragilisés par la tempête qui a sévi tout au long des côtes françaises, avec ses conséquences sur la raréfaction du produit et son surcoût, cette nouvelle contrainte conduit le groupe de l'artisanat à appuyer la demande de tous ces professionnels pour une politique de soutien des pouvoirs publics à leur égard.

Celle-ci porte sur un assouplissement dans l'application des différentes réglementations fiscales et sociales, mais aussi dans la simplification de l'accès aux crédits et au dossier d'indemnisation, sans oublier leur soutien à la campagne nationale qu'ils devront lancer pour revaloriser les produits de la mer et leur image de professionnels soucieux de la sécurité alimentaire et de la santé de leurs clients.

Au-delà de ces mesures ponctuelles et simples d'application, le groupe de l'artisanat est conscient qu'elles n'excluent pas l'urgence d'une remise en cause du transport maritime qui est, à l'origine, le principal responsable de ce type de catastrophe.

Aussi, mis à part le principe de la responsabilité sans faute dont le concept non maîtrisé peut entraîner certaines dérives, le groupe de l'artisanat partage l'ensemble des dispositions plus structurelles proposées, en particulier l'interdiction de circulation de navires sous-normes, le renforcement des contrôles, la création d'une autorité européenne maritime, la mise en œuvre effective d'agrément des sociétés de classification, l'augmentation des sanctions..., sans oublier l'idée intéressante d'observatoire du milieu marin pour mieux appréhender sa richesse et surtout celle d'un forum dans un an pour s'assurer du suivi des mesures préconisées.

Groupe des associations

Notre assemblée, par le choix d'approches convergentes, a fait un travail de grande qualité. Les questions soulevées appellent une première observation : dans ce domaine comme dans les autres, la solidarité internationale, notamment avec le tiers-monde, fait partie intégrante de nos propres intérêts.

En effet, tant qu'il y aura des pays où les conditions de survie sont telles que des hommes sont prêts à tout accepter de la part d'armateurs ou de sociétés sans scrupule, ceux-ci trouveront toujours des marins pour faire naviguer des navires « catastrophes », porteurs de produits faisant courir des risques tant aux hommes d'équipage qu'à tous les habitants de la planète. A partir d'un même événement et sous des angles différents, ces avis mettent en évidence le lien indiscutable entre le social et l'économique.

Si une dynamique de progrès social n'est pas assurée pour tous les peuples, nous avons une caricature de développement où les courbes de croissance peuvent dissimuler des désastres écologiques, des paroxysmes de surexploitation et d'exclusion, tant pour les groupes sociaux que pour des pays entiers.

En disant cela, nous ne pensons pas seulement à ceux que l'on a appelés les « soutiers » de l'économie : paysans sans terre, travailleurs immigrés, marins « quasi-galériens »... mais aussi à ceux qui ont créé des entreprises viables (restaurateurs, pêcheurs, paludiers...) et qui se trouvent soudainement déstabilisés, voire en faillite, tandis qu'une grande multinationale trouvera toujours le moyen de digérer le choc et de redémarrer.

Ces quatre avis nous proposent un itinéraire à la fois ambitieux et réaliste, et aussi des mesures dont chacune entraînerait un pas en avant ; progrès ponctuels et limités, certes, mais dont l'application convergente changerait les données actuelles, en particulier en accélérant l'indemnisation des victimes par un système de responsabilité financière automatique impliquant l'ensemble des acteurs, en attendant les responsabilités juridiques et financières qui pourront être établies par le juge.

Un autre mérite de ces avis est de montrer comment rendre efficace l'application de réglementations existantes à tous les niveaux d'intervention. Nous soutenons le préalable concernant l'OMI. Celle-ci doit réviser son mode de fonctionnement actuel qui assure la prééminence dans la prise de décision au bénéfice des Etats développant une politique de pavillons de complaisance. Tout en mettant à l'étude sa réforme, l'OMI doit avoir les moyens de contrôler la mise en œuvre des conventions et règlements qu'elle édicte. Elle doit avoir aussi le pouvoir de sanction et la volonté de s'en servir. Dans le cadre de l'Union européenne, une politique commune maritime est indispensable. Notre groupe partage notamment le vœu de création d'une Agence maritime européenne.

En ce qui concerne notre pays, il faut noter que les textes législatifs et réglementaires n'ont pas manqué au cours de ces dernières décennies. Mais leur harmonisation a fait défaut, d'où peut-être le fait qu'ils soient pour une bonne part restés lettre morte ! Plusieurs rapporteurs espèrent qu'après le Comité interministériel de la mer réuni en février dernier, une forte impulsion sera donnée. Nous partageons cet espoir. Certains des avis évoquent la nécessité d'informer et d'associer les populations aussi bien pour les rendre sensibles au péril que fait courir en permanence le maintien de situations dénoncées que pour les préparer à une éventuelle intervention dans l'urgence. Soulignons cependant qu'on ne peut faire l'économie d'une réflexion et prendre des dispositions concernant la responsabilité de ceux qui font appel au bénévolat. Il s'agit là d'une responsabilité qui incombe aux pouvoirs publics, mais pas exclusivement. Chaque secteur d'activités doit se sentir concerné.

Dans le champ des associations, nous pressentons le rôle spécifique qui est le nôtre : de prise de conscience par l'éducation, la médiation, la formation... Rappelons qu'à partir de l'action opiniâtre de quelques organisations pionnières, c'est quasiment l'ensemble du monde associatif qui a intégré parmi ses priorités la préservation des grands équilibres naturels, la protection de l'homme contre les dérives technologiques. Nous retrouvons d'ailleurs dans les textes présentés des paragraphes qui répondent à notre impératif : participation à une veille

permanente, à un entraînement des populations volontaires par des dispositifs de formation dont les associations se doteront. Relais de communication, les associations locales pourraient remettre en perspective les informations désordonnées voire contradictoires diffusées lors de catastrophes naturelles ou provoquées. Lieux habituels de discussion, les associations pourraient faire mûrir une opinion parfois prompte à réclamer une grande politique de sauvegarde et de prévention tout en refusant d'en payer le prix. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Les 26 marins de l'*Erika* sont sains et saufs. Il n'est pas anecdotique de le rappeler, alors que 130 000 marins, selon l'OIT, ont disparu en mer ces dix dernières années. Normes sociales et normes techniques sont interdépendantes. Que constatons-nous ? Un nombre de marins toujours plus restreint pour constituer l'équipage, des embauches au trajet, au moins offrant, un détournement presque systématique des règles internationales et des droits sociaux, des marins épuisés par des horaires et des conditions de travail scandaleux, et souvent l'absence de langue commune entre les membres d'un même équipage... Un constat alarmant qui conduit à des propositions énergiques et concrètes, telles que la constitution d'une convention internationale unique pour les gens de mer instituant, entre autres, la reconnaissance du salaire comme « créance super privilégiée », un renforcement significatif et effectif des systèmes d'inspection quel que soit le pavillon, le traitement de la situation des marins par les pouvoirs publics quand il y a crise ou défaillance d'un des opérateurs, qui, par ailleurs, devront produire une attestation d'assurance pour éviter ce type de situation. La France présidera l'Union européenne dans trois mois. Le gouvernement devra en profiter pour promouvoir le développement d'une réglementation communautaire et amener tous les Etats à ratifier les conventions internationales.

En termes de prévention et de réparation, il s'agit de clarifier la chaîne des responsabilités sans en dédouaner aucune. La France, c'est-à-dire la métropole et l'outre-mer, possède l'un des premiers patrimoines maritimes au monde, avec un risque particulier dû à sa situation géographique et à l'intensité du trafic, soit 40 % du trafic mondial. La catastrophe de l'*Erika* a montré les insuffisances de la prévention et de la préparation des services et des moyens pour une action immédiate et efficace en cas de catastrophe. Elle a révélé les limites de la coordination des moyens dans la lutte contre la marée noire. Quant à l'indemnisation de tous les préjudices, celle-ci doit assurer la réparation de l'ensemble des dégâts ; des avances publiques rapides doivent permettre la sauvegarde des activités économiques. De ce point de vue, la réparation des préjudices écologiques devra être mise rapidement à l'étude. L'avis préconise des mesures pour améliorer l'impact et l'organisation de l'action publique : elles sont nécessaires et urgentes. La CFDT y souscrit.

Pour réellement assurer la sécurité du transport maritime, l'efficacité demande le renforcement et l'application effective de la politique européenne. Dans ce sens, l'avis préconise la création d'une agence maritime européenne avec un renforcement de l'exercice des responsabilités des Etats du pavillon qui la composent, l'organisation d'une véritable chaîne d'information concernant les

navires et leur contrôle, l'obligation d'un signalement avant d'entrer dans la zone économique des pays européens... toutes mesures qui ont l'accord de la CFDT.

Il n'y a pas d'intérêt économique qui tienne quand le patrimoine écologique ou les conditions de vie sont en jeu. Le naufrage de l'*Erika* vient renforcer le concept de développement durable. Cela amène à nous interroger, non pas sur la croissance, mais sur sa qualité, qui conditionne de plus en plus le bien-être de l'homme et crée les conditions d'un développement équilibré. Cette récente catastrophe doit, selon la CFDT, provoquer une réflexion plus large et une action sur les conditions à mettre en œuvre pour concilier développement économique avec développement social et protection de l'environnement.

Retrouvant l'essentiel de ses préoccupations dans l'ensemble du texte, la CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC approuve les avis sur les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier *Erika*, d'une grande importance par le sujet, les propositions et l'orientation vers une prévention susceptible de créer de véritables conditions de sécurité.

Aujourd'hui, dans notre société, les risques, loin de se réduire, se multiplient en changeant d'échelle. Il appartient à la société et au premier chef à l'Etat d'empêcher tout événement de nature catastrophique. L'hypothèse du pire doit être considérée et endiguée par la mise en œuvre du principe de précaution afin de prévenir le danger et éviter un dommage.

La CFE-CGC partage l'essentiel des propositions formulées et le cadre dans lequel elles s'inscrivent : mise en place d'une responsabilité environnementale, développement de la prévention et des contrôles, renforcement de l'intervention des pouvoirs publics dans le traitement des pollutions accidentelles.

Cela demande de réviser le dispositif réglementaire. Le transport maritime des matières dangereuses est, certes, régi par une abondante réglementation, cependant, il convient de rechercher au niveau international et communautaire, l'édiction de normes, la mer et son environnement constituant un patrimoine universel dont la préservation appelle une responsabilité internationale.

L'éventail des mesures préconisées, les propositions concernant la conception et l'entretien des bateaux ainsi que celles relatives aux conditions de travail des marins s'inscrivent dans cette perspective.

La CFE-CGC y souscrit sans restriction.

Groupe de la CFTC

Il y a plus de 20 ans, notre Conseil s'était déjà saisi des problèmes posés par les conséquences de l'échouement de l'*Amoco Cadiz*.

Après analyse des circonstances, des causes et des conséquences du naufrage de l'*Erika*, force est de constater l'insuffisance de la prise en considération par les pouvoirs publics des suggestions et recommandations de notre Assemblée.

Véritable patrimoine pour l'humanité, la mer appartient à tous. Elle constitue une réserve de richesses naturelles dont l'exploitation ne saurait être ni monopolisée par certains Etats ou puissances d'argent, ni entravée par certains comportements irresponsables.

Les équilibres écologiques et environnementaux doivent être scrupuleusement préservés pour la satisfaction de tous. La préservation de ce patrimoine universel relève d'une responsabilité internationale.

A l'heure où la mondialisation des échanges et de l'économie exacerbe la concurrence et la recherche du profit et entraîne un important développement du transport maritime, les risques d'accidents de toutes natures liés au transport de matières polluantes ou dangereuses ne peuvent être ignorés ou minimisés.

Le principe de libre circulation des transports maritimes doit donc évoluer pour être replacé dans le champ d'une meilleure régulation des échanges, rendue possible :

- par la prise de conscience des solidarités multiples qui s'exercent entre les peuples ;
- par le développement du sens des responsabilités universelles et partagées qui en résultent ;
- et par l'élaboration et le respect des réglementations adaptées.

Il s'agit d'abord de faire appliquer les textes par une autorité indépendante, dotée de moyens importants : inspecteurs, moyens matériels, dispositif de suivi, traçabilité des produits et des navires, ... et disposant d'un pouvoir de sanction.

Il ne faut pas rejeter l'examen des possibilités d'adaptation et de transposition au transport maritime des dispositifs qui fonctionnent efficacement pour le transport aérien.

Tous les aspects de la réglementation doivent être « revisités » et précisés pour une application effective et mieux coordonnée entre les différents Etats, tant au plan européen qu'au plan international, qu'il s'agisse des normes de construction des navires, des critères de classification, des règles de maintenance, d'entretien, de circulation (y compris en ce qui concerne le cabotage), de l'organisation des contrôles et de leurs sanctions, et, en cas d'accident, de l'organisation et des moyens de la lutte contre la pollution.

Les niveaux d'intervention sont bien ciblés tant au plan international qu'eupéen ou de notre pays. La France a l'opportunité de pouvoir profiter de sa présidence de l'Union européenne pour faire adopter une amélioration sensible de la réglementation, pousser à la création d'une agence européenne de sécurité du transport maritime et susciter une organisation plus efficace et concertée du contrôle et de la surveillance de tous les navires qui desservent les ports de l'Union.

Au plan interne, la France devra se doter d'un ministère de la mer de plein exercice et, dans ce cadre, procéder à une profonde révision de sa politique, qu'il s'agisse en particulier :

- du renouvellement de sa flotte ;
- du retour sous pavillon français (1^{er} registre) des pétroliers qui assurent l'approvisionnement du pays en hydrocarbures ;

- de l'organisation du contrôle des navires dans les ports français ;
- de la refonte des services concernés par la sécurité de la navigation ;
- de l'organisation de la traçabilité de tous les produits transportés.

Elle devra également se préoccuper :

- d'une meilleure définition des missions des administrations et de leur coordination ;
- de la consolidation des normes sociales et des conditions de travail et d'emploi des marins ;
- du développement et de la sécurité du cabotage ;
- du soutien à apporter aux collectivités territoriales pour que leur action en faveur de l'aménagement du territoire contribue à la valorisation du transport maritime et à sa sécurité ;
- de l'amélioration des dessertes routières et ferroviaires des ports pour une combinaison plus efficace et plus sûre des différents modes de transports.

Dans le domaine de la lutte contre la pollution, il y a également beaucoup à faire. L'avis dénonce le manque de coordination, de formation et plus généralement l'impréparation des différents intervenants.

L'efficacité d'un plan de lutte contre les effets d'une catastrophe ou d'un accident dépend de l'existence et de l'adéquation tant des mesures de prévention, de prévision, d'expertise et des moyens utilisés que des délais de leur mise en œuvre. La prévention doit être mieux organisée, notamment par la mise en place d'une veille coordonnée par l'IFREMER.

Pour le groupe de la CFTC, un renforcement substantiel du fonds d'indemnisation des victimes de la pollution doit constituer une priorité. Il approuve l'idée d'une réforme de ce fonds dans son objet et dans son fonctionnement.

Un système d'assurance comparable au système américain devrait être rendu obligatoire, généralisé à l'ensemble des intervenants, et porté à un niveau suffisant pour lui permettre de prendre en charge tous les frais encourus par la réparation des dommages économiques et environnementaux.

Une première mesure consisterait à augmenter les délais de dépôt des demandes d'indemnisation pour permettre l'évaluation sur longue période de la totalité des préjudices subis qu'ils soient alimentaires, sociaux ou commerciaux.

Le principe pollueur-payeur doit être confirmé. Il n'est pas acceptable que le contribuable soit finalement contraint à pallier l'insuffisance des provisions financières constituées et se voie parfois sévèrement sanctionné.

Ainsi à titre anecdotique, le retraité pêcheur à pied amateur se voit infliger une amende de 300 F pour avoir ramassé une poignée de bernacles sur des rochers non pollués..., alors qu'à quelques encablures, depuis le naufrage de l'*Erika*, le nombre de dégazages sauvages s'est fortement accru en toute impunité... !

Enfin, il est temps de décider qu'une provision financière ne suffit pas pour nettoyer les côtes et lutter efficacement contre les menaces de pollution. Les

plans POLMAR doivent être revus et dotés de moyens humains, techniques et matériels suffisants, adaptés et actualisés.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis et forme le vœu d'une meilleure et rapide prise en compte par les responsables publics des propositions présentées.

Groupe de la CGT

Le naufrage du pétrolier *Erika* ne relève pas du hasard. Il est la conséquence obligée, le résultat logique d'années de déréglementation et de traduction de cette dernière en termes de conditions sociales, d'organisation et de concurrence dans le transport maritime en général, pétrolier en particulier.

Ce qui est étonnant, c'est plutôt qu'il n'y ait eu plus de sinistres vu l'âge moyen des navires, leur état d'entretien et les conditions d'exploitation de beaucoup d'entre eux.

Mais si rien n'est fait, les prochaines années vont se traduire par un accroissement considérable des risques, notamment pour la France dont le littoral est particulièrement exposé.

A côté d'une amélioration substantielle de la capacité à faire face aux sinistres éventuels, il devient donc particulièrement urgent de prendre des mesures de prévention réellement efficaces.

Cela exige une lutte résolue contre les navires sous-normes et les pavillons de complaisance. Mais qu'on ne s'y trompe pas, le problème se situe d'abord dans les pays développés car ceux-ci sont les principaux utilisateurs et bénéficiaires des registres maritimes au rabais, qu'ils se nomment registres bis ou pavillons de libre immatriculation.

Prendre des mesures efficaces, c'est mettre fin à l'opacité qui règne dans le transport maritime et aux pratiques irresponsables d'acteurs qui, dans le cadre d'une concurrence régressive pour gagner quelques milliards ou quelques millions de plus, n'hésitent pas à prendre des risques insensés pour la vie des hommes, l'environnement et le devenir des activités maritimes et littorales.

Prendre des mesures efficaces, c'est aussi retrouver une capacité d'intervention publique réelle permettant notamment de réguler et de contrôler les activités maritimes de façon à favoriser explicitement un transport maritime de qualité qui intègre les coûts de sécurité et d'environnement.

Car le naufrage de l'*Erika* est aussi le résultat du recul et des insuffisances notoires de l'intervention publique. Il y a d'ailleurs une certaine hypocrisie quand d'aucuns déplorent ce qui arrive alors qu'ils sont de chauds partisans ou des responsables de la déréglementation du secteur.

L'internationalisation de ces activités n'empêche nullement la France d'agir en propre, mais elle doit mener simultanément une action résolue auprès de l'OMI et au niveau européen.

Ceci précisé, la France devra veiller à ce qu'au niveau européen, les questions de sécurité maritime ne soient pas maintenues sous la coupe des dogmes économiques néo-libéraux, sinon il serait vain d'espérer des résultats positifs.

Pour que la sécurité maritime soit assurée, il faut des navires bien conçus, bien construits, bien entretenus et bien exploités, tant du point de vue nautique que commercial. Cela exige de modifier radicalement les conditions de concurrence et d'activité du secteur et notamment de relever les normes sociales pour l'ensemble des marins.

S'agissant de ces dernières, il est essentiel de respecter et d'appliquer rapidement l'ensemble des conventions existantes mais il serait nécessaire d'aller plus loin car le rôle de l'équipage reste central pour garantir la sécurité malgré les progrès techniques intervenus ou à venir.

Même si les mesures proposées sont mises en œuvre, il faut cependant être prêts à intervenir sur les conséquences d'un éventuel sinistre d'où l'importance des propositions concernant les plans POLMAR, l'autorité maritime unique et l'intérêt de la notion de responsabilité financière sans faute.

Enfin nous tenons à souligner la responsabilité des groupes pétroliers dans les dérives du transport maritime pétrolier. Dans l'affaire de l'*Erika*, la responsabilité de *Total Fina* nous paraît lourde et ce groupe doit en assumer financièrement toutes les conséquences.

La CGT considère que le contenu d'ensemble des quatre avis permet une réponse pertinente et positive pour faire face aux enjeux actuels de la sécurité maritime, de la protection du littoral et de la vie des marins. La CGT approuve l'idée d'un suivi par le Conseil économique et social des suites qui seront données à ces propositions. La CGT vote les quatre avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe de la CGT-FO rappelle que nombre de bateaux coulent chaque année sans écho médiatique. N'est-il pas établi, selon l'OIT, qu'entre 1985 et 1995, 130 000 hommes ont disparu en mer et, avec les marins, les navires ont emporté par le fond des cargaisons contenant parfois des matières dangereuses.

L'*Erika* s'est brisé en deux parce que sa structure n'a pas résisté. En dehors de la cause précise, la vulnérabilité de la zone de la coque n'avait pu être détectée à l'occasion des inspections techniques du navire. Le résultat en est l'avarie sans retour et une pollution catastrophique et durable. La survenue de cette nouvelle catastrophe, après plusieurs autres sur nos côtes, devrait être mise à profit pour étudier, de la façon la plus exhaustive possible, les moyens d'éviter une récurrence. Hélas ! nous pourrions reprendre mot par mot notre déclaration, exprimée devant le Conseil économique et social en 1978, à l'occasion du naufrage de l'*Amoco Cadiz* et de la marée noire.

Le groupe de la CGT-FO souhaite attirer l'attention sur trois aspects plus particuliers : le premier concerne tout naturellement le bateau lui-même et les éléments principaux qui ont concouru à son naufrage ; le second s'intéresse aux effets directs de l'avarie et le troisième sera centré sur les effets en matière de pollution et sur la réparation des dommages.

Sur le bateau lui-même, l'identification préalable des causes d'avarie potentielle était possible. La nécessité des contrôles appropriés impose l'existence d'un corps de contrôleurs doté d'effectifs suffisants, qualifiés et indépendants. Leur travail serait facilité par la traçabilité du navire, constituée de

son historique et de la connaissance de la dangerosité de la cargaison qu'il transporte. A ce jour, les contrôleurs qualifiés sont en nombre notoirement insuffisant et, de plus, leur indépendance serait mieux assurée s'ils relevaient d'une autorité supra étatique, à l'instar de l'inspection du travail dont l'indépendance est assurée dans le cadre des règles du BIT. Cela milite également pour la création d'une agence maritime européenne. Dans cette perspective s'inscriraient naturellement, avec leurs prérogatives respectives, l'Etat du pavillon et l'Etat du port.

En prolongeant la réflexion sur le contrôle on doit, peut-être, demander davantage à la technologie. Des capteurs sont à créer pour enregistrer, en temps réel, les paramètres appropriés à la formation du jugement sur l'état du navire. Par ailleurs, l'actuelle pratique des sociétés de certification n'est pas satisfaisante, en dehors même des interrogations sur la fiabilité globale du nombre d'entre elles. Conjuguant fréquemment une activité marchande et une mission de service public, elles sont juge et partie. Au demeurant, il convient de rappeler la puissance publique à ses devoirs. Trop déléguer fait toujours courir le risque d'être dépossédé.

Les effets directs de l'avarie, eux aussi, permettent de pointer des éléments dont la meilleure prise en considération serait de nature à contenir les effets de pareille catastrophe. Il y a d'abord la logistique nécessaire à l'existence d'un lien permanent du bateau avec la terre qui a manqué dans le cas de l'*Erika*. Par ailleurs, chaque navire devrait être contraint à établir un plan de navigation enrichi d'informations précises sur la cargaison transportée avec des indications sur la dangerosité. En outre, l'autorité maritime devrait pouvoir enjoindre aux navires l'obligation de s'abriter pendant le danger. D'une manière générale, la catastrophe de l'*Erika* a mis en lumière nombre de défaillances dans la rapidité et les modalités d'intervention de la puissance publique. Concernant les règlements et leur mise en œuvre, il est généralement admis que les conventions de l'OMI permettraient d'atteindre une sécurité quasi optimale, si elles étaient appliquées.

Face à cette défaillance, l'Union européenne peut et doit faire aussi bien que les USA et les pays d'Asie qui ont pris des initiatives régionales, faute de pouvoir compter suffisamment sur l'OMI.

La pollution constitue le troisième volet de notre intervention. Les volontaires ont découvert avec consternation l'étendue de l'inorganisation en la matière et les risques auxquels ils étaient exposés ont été, volontairement ou non, tenus secrets, particulièrement le danger cancérigène aussi limité qu'il soit officiellement déclaré.

En tout état de cause, il faut tirer les enseignements de l'*Erika* pour exiger la présence, sous les formes appropriées, de représentants des zones littorales partout où des décisions doivent avoir des conséquences pour elles.

Enfin, la mise en place d'une instance durable de suivi des effets de la marée noire s'impose dans tous les domaines, y compris celui de l'épidémiologie. Au-delà de ces considérations, notre organisation stigmatise, sans appel, les conditions faites aux travailleurs de la mer, fuyant la misère de leur pays et se retrouvant en semi esclavage. Le terme de « libre immatriculation » se substituant à celui de « pavillon de complaisance » rime

plutôt avec « libre exploitation ». Ici, plus encore qu'ailleurs, devrait jouer la clause sociale appelée de nos vœux au sein de l'OIT. D'autant plus que l'on assiste à l'instauration de statuts discriminants pour les équipages sur un même bateau.

La CGT-Force ouvrière a voté favorablement les quatre projets d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération se félicite que le Conseil économique et social ait pris position sur un sujet d'actualité qui suscite une forte mobilisation des citoyens. Les travaux de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie ont mis en évidence l'augmentation régulière et importante du transport maritime consacré pour une grande part au transport de matières dangereuses.

Le droit maritime n'a pas suivi au même rythme cette évolution. Ce ne serait qu'un moindre mal si la réglementation existante et les conventions établies par consensus au sein de l'Organisation maritime internationale étaient étroitement appliquées par tous les Etats signataires, ce qui n'est pas le cas.

Le développement de la flotte marchande sous pavillon de complaisance constitue sans doute l'un des facteurs les plus aggravants des risques, car l'OMI n'a pas l'autorité pour sanctionner les contrevenants.

Les travaux de la section du cadre de vie ont montré la défaillance de l'organisation de la lutte contre la marée noire.

Elle est apparue comme particulièrement défaillante du fait de la dispersion des compétences entre les administrations, de la limitation des moyens à leur disposition, de l'impréparation des collectivités locales et d'une coordination dans l'urgence qui a vite laissé place à l'improvisation. Les moyens déployés sont ainsi loin d'être à la hauteur de l'ampleur des dommages subis notamment par la filière alimentaire et touristique.

Enfin la section du travail a mis en évidence que la recherche systématique de l'avantage concurrentiel conduit à l'inapplication et au contournement des minima sociaux internationaux par des Etats qui n'ont de fait, ni la volonté, ni la capacité de les appliquer, conduisant, en ce domaine, les grands pays commerciaux dans « la spirale du moins-disant social ».

Elle note, ce faisant, que le sacrifice fréquent des conditions de travail et de la sécurité humaine à des impératifs économiques est le lot commun d'un processus croissant de dérégulation des transports maritimes.

Dès lors, parmi les solutions préconisées, le groupe de la coopération est particulièrement attaché aux propositions suivantes :

- la mise en place d'un ministère de la mer ou d'une autorité équivalente, ayant en charge la totalité des activités qui s'y rapporte : pêche, cabotage, construction navale, sécurité maritime, etc. Une telle instance représenterait une autorité française forte dans le cadre européen et permettrait à la France d'assumer enfin pleinement sa vocation maritime ;

- la reconnaissance de la responsabilité environnementale fondée sur les principes de pollueur-payeur, de précaution et de prévention. L'Union européenne qui vient de publier un Livre blanc à ce sujet pourra notamment s'inspirer du dispositif adopté aux Etats-Unis suite à la catastrophe de l'*Exxon Valdez* (*Oil Pollution Act* de 1990), et qui fonde la notion de réparation écologique pour le propriétaire du navire. La France aura un rôle à jouer lors de sa présidence de l'Union européenne à partir de juillet prochain afin qu'une directive européenne reprenant ces grands principes soit adoptée ;
- le renforcement de la traçabilité des produits dangereux conformément au principe de précaution, par le biais notamment de la banque de données Equasis, et par la mise en place d'une surveillance du trafic par satellite ;
- la mise en place au niveau international d'une autorité qui puisse faire respecter la réglementation et sanctionner ceux qui annihilent les efforts déployés par différents Etats et intervenants de la chaîne du transport.

La France peut et doit jouer un rôle déterminant pour que vienne enfin le temps où les règles seront respectées par le plus grand nombre et où les contrevenants seront sanctionnés, afin que de nouveaux drames humains, économiques et écologiques ne se reproduisent pas.

Le groupe de la coopération tient à souligner la qualité des travaux menés en section dans un temps aussi court. Il votera le projet d'avis sous réserve qu'aucune modification ne vienne en modifier la portée.

Groupe des entreprises privées

Nous tenons à saluer le travail accompli par les rapporteurs des sections chargées de réfléchir aux causes et aux conséquences du naufrage de « l'*Erika* ». Leurs analyses ont été pertinentes et, nous l'espérons, inspireront utilement les autorités en charge des questions de sécurité maritime.

Nous regrettons cependant que les propositions faites se limitent à des mesures techniques qui auraient gagné à être intégrées dans un projet plus vaste de protection du littoral et surtout de développement d'un armement européen compétitif. Une telle approche aurait mieux pointé la nécessité d'un engagement sans faille de la puissance publique nationale et européenne.

Or, il faut bien l'admettre, cet engagement a souvent fait défaut dans le passé, posant - au-delà des causes purement techniques de tragédies comme celle de l'*Erika* - la question de la responsabilité des Etats du port.

Le diagnostic fait l'objet d'un consensus largement partagé : la régulation du transport maritime n'est pas suffisante. Cette insuffisance ne vient pas des règles, mais de leur inobservation par une minorité d'acteurs peu scrupuleux et incontrôlés. On le sait, certains Etats du pavillon sont dans l'incapacité ou n'ont pas la volonté de faire respecter les règles de l'OMI.

Pour pallier cette carence, les acteurs privés ont dû s'organiser eux-mêmes afin de tenter d'éliminer les bâtiments à risque (système SIRE mis en place par

l'industrie pétrolière, systèmes de qualité imposés par les sociétés de classification et de certification de renom).

Pour certains, les entreprises doivent aller plus loin dans ce rôle de police privée. Ils imaginent d'alourdir encore la responsabilité sans faute des affrêteurs et des armateurs. C'est ignorer que les risques économiques et commerciaux déjà encourus en cas de catastrophe sont très élevés. Aller trop loin dans ce domaine ne résoudrait rien et, *a contrario*, affaiblirait les acteurs respectueux des règles.

Nous approuvons donc l'idée de création d'une agence maritime européenne ayant autorité, à partir des informations du futur système « Equasis », pour interdire l'entrée dans les eaux européennes aux navires qui n'offriraient pas les garanties de navigabilité suffisante.

Toutefois nous aurions souhaité que des voies de régulation par le marché viennent les compléter. Par exemple : une politique énergique des pouvoirs publics en faveur d'un projet industriel de reconstitution d'une flotte européenne puissante, détenue par des actionnaires européens, donc mieux contrôlable, renouvelée, donc plus sûre, et compétitive, donc capable de rivaliser avec les armateurs marginaux.

A cette réserve près, le groupe a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe salue l'important travail conduit par les quatre rapporteurs, chacun dans sa section et dans des délais fort courts.

L'ensemble couvre bien l'essentiel des thèmes, pratiquement sans redites ni contradictions. Une coordination légère a permis d'atteindre ce résultat grâce à la bonne volonté de tous et il faut en féliciter les rapporteurs.

Un exercice aussi complexe, conduit en temps réel puisque les premières décisions gouvernementales ont été intégrées au rapport et commentées, n'a naturellement pas pu approfondir tous les sujets de manière homogène ni pu formuler toujours les propositions de manière précise et opérationnelle.

Voici quelques points sur lesquels le groupe des entreprises publiques souhaite insister :

- avant de renforcer ou de compléter les règles existantes, encore faut-il s'assurer qu'elles sont appliquées et contrôlées, avec suffisamment de rigueur, avec les moyens voulus dans l'ensemble des pays concernés ; c'est-à-dire avant tout dans les pays de l'Union européenne et, à l'avenir, dans ceux qui veulent y adhérer, car, avec les Etats-Unis, une part très conséquente du problème serait ainsi mis sous contrôle ;
- la France peut, certes, prendre seule des mesures plus rigoureuses mais l'Union européenne apparaît comme le niveau le plus pertinent pour progresser avec le plus d'efficacité ; cela ne sera pas facile ;
- la dérégulation quasi-totale qui sévit dans le transport maritime, aussi bien au plan technique, fiscal que social, est clairement identifiée comme la cause première et centrale du problème ; la concurrence déloyale et les désordres qui en résultent ne doivent-ils pas aussi être

combattus par la Commission au titre du respect des règles du Traité en matière de concurrence ?

- les responsabilités paraissent devoir être clairement étendues, d'une part à l'ensemble de la chaîne logistique et donc au propriétaire de la cargaison et, d'autre part, au champ environnemental, non couvert réellement aujourd'hui ; ce dernier point constituerait un progrès très significatif ;
- la question du rôle des experts et de la maîtrise de la communication publique en période de crise aurait mérité une analyse plus approfondie. A titre d'exemple, on ne peut à la fois dramatiser à l'excès la situation et s'étonner des effets désastreux et durables d'un tel discours sur les touristes ou les consommateurs de coquillages. Dans le cas présent, les médias ont laissé passer trop d'informations sans en vérifier la fiabilité et la pertinence. Une communication coordonnée, périodique (une ou deux fois par jour) sous l'autorité des préfets, avec l'ensemble des acteurs et des experts, serait de nature à éviter cette impression de cafouillage et les polémiques qui en résultent, par exemple, sur la nature du produit (fioul n° 2) ou le risque de cancer.
- les experts devraient eux mêmes toujours préciser les domaines de validité et la précision de leurs chiffres ou de leurs affirmations. Il faudrait recueillir l'avis d'un collège d'experts sur les sujets les plus délicats.
- la communication de crise devrait faire l'objet de réflexions spécifiques et de formations pour adopter en permanence le ton juste : ni affoler ni rassurer à tort, ne pas être trop péremptoire, émettre des doutes ou des interrogations.
- la création d'un ministère de la mer, sans doute souhaitable, ne garantirait en rien l'émergence d'une grande politique maritime pour la France, c'est en effet une condition nécessaire mais certainement pas suffisante.

Au-delà de ces quelques remarques qui reprennent, pour la plupart, des points de l'avis ou des propositions, le groupe des entreprises publiques approuve l'ensemble et souhaite vivement l'organisation d'un colloque, d'ici un an, pour faire le point de la mise en œuvre des propositions du Conseil économique et social.

Il a voté l'avis.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

Nous avons participé aux travaux de la section du cadre de vie sans connaissance particulière des pollutions marines, mais avec le regard largement partagé de ceux qui s'émeuvent quand le problème est là, pour dire qu'il aurait fallu l'éviter.

Cette section, qui avait déjà rédigé un avis, en 1978, à la suite du naufrage de l'*Amoco Cadiz*, a naturellement été appelée aujourd'hui. Décidée à éviter la

redite des propositions émises il y a 22 ans et à rechercher les causes des blocages qui n'ont pas permis de tirer profit des malheureuses expériences passées, elle a choisi de consacrer ses auditions au rôle des intervenants dans le cadre de la marée noire de l'*Erika*, auditions qui ont mené au constat qu'il ne s'agissait pas tant de faire plus mais de faire mieux et plus efficace.

D'autres sections ont fait ce même constat. Ainsi, la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire signale que la réglementation internationale existe et ne nécessite pas de profondes modifications. Au niveau national, les textes existent aussi, notamment en matière de prévention, d'où la contradiction avec le niveau d'impréparation constaté à l'occasion de cette nouvelle catastrophe.

L'avis du Conseil qui est présenté aujourd'hui, traite donc en grande partie du renforcement de l'efficacité et fait des propositions dans ce sens : efficacité de la réglementation, des contrôles, de la régulation des transports maritimes notamment par le traitement des questions sociales, efficacité des différents acteurs du secteur.

Il en appelle à une prise de conscience notamment de l'Etat dont la volonté politique doit être adaptée au niveau de richesse du patrimoine maritime de la France. Ainsi, nous sommes encore confrontés à la difficulté d'évaluer les dommages écologiques, faute d'inventaire systématique et permanent des zones entrant dans le champ des indemnisations. Prise de conscience également des collectivités territoriales dont un trop grand nombre ne s'était pas doté de plans d'intervention, d'où la coordination dans l'urgence et l'improvisation pour les opérations de nettoyage.

Toutefois, si nous soutenons la démarche adoptée pour l'élaboration de cet avis et les propositions qu'il avance, nous ne partageons pas l'affirmation qui accorde à la catastrophe de l'*Erika* le mérite « d'avoir accéléré la prise de conscience qu'un certain nombre de dérives du transport maritime ne peuvent plus durer ». En sommes-nous si sûrs ? Nous l'écrivons aujourd'hui alors que le sujet est encore chaud mais pourrions-nous encore le dire dans quelques années ?

Pour ne pas regretter cette affirmation, prenons date, dès maintenant, dans le souci du suivi de cet avis, pour un bilan de l'action de la France dans le cadre de la prochaine présidence européenne. Cette présidence peut être l'occasion de promouvoir à l'échelle communautaire, la responsabilité environnementale et de permettre le renforcement des normes de construction et d'entretien des navires. Elle est une étape essentielle.

Quoiqu'il en soit, le groupe des français de l'étranger, de l'épargne et du logement votera favorablement le texte.

Groupe de la mutualité

Bien souvent l'opinion publique considère comme acquises des règles d'organisation de la société qui sont en réalité restées lettre morte : c'est pourquoi au-delà de l'indignation et de l'inquiétude sur les conséquences d'une pollution, l'étonnement prévaut quand les mêmes causes produisent les mêmes effets, le temps ayant renvoyé à plus tard les normes de prévention pourtant indispensables. Le groupe de la mutualité insiste donc sur la nécessité

d'appliquer avant tout et avec détermination, tous les textes existants, comme d'ailleurs le recommandent les avis examinés par le Conseil économique et social à l'occasion de la catastrophe de l'*Erika*.

Le groupe de la mutualité déplore que, des décennies après des catastrophes majeures dans les mêmes eaux, les réglementations internationales et nationales soient restées aussi laxistes, que toutes les causes des catastrophes précédentes une fois analysées n'aient pas conduit les gouvernements à mettre en place en urgence toutes les parades possibles.

Comment accepter que l'Etat du pavillon ne soit pas responsable du contrôle de ses immatriculés par rapport à la réglementation internationale ?

Comment tolérer qu'une société de classification ne soit pas contrôlée par les pouvoirs publics pour avoir la garantie qu'elle ne se livre pas à des examens de complaisance ?

Comment admettre que, contrairement à l'espace aérien, les bateaux ne soient pas suivis et leurs trajectoires surveillées en temps réel pour prévenir les dangers ?

Comment justifier que la sécurité maritime soit dispersée dans plus de dix départements ministériels, trente trois ans après le *Torrey Canyon* ?

Comment enfin, peut-on risquer la vie de marins à cause de négligences coupables ou de l'appât du gain ?

Aucune justification ne peut être apportée à cet état de fait et c'est cela qui explique les très vives réactions de l'opinion publique qui n'accepte pas la répétition des catastrophes dans l'indifférence générale, sitôt retombée l'émotion du moment !

Les projets d'avis font ressortir plusieurs principes que le groupe de la mutualité appuie entièrement :

- dans aucun autre secteur il n'est plus urgent de donner la prééminence à l'intervention publique en matière de marine marchande, qu'il s'agisse de la loi, des contrôles et des poursuites pénales des contrevenants ;
- l'imminence de menaces qui ne sont encore que potentielles mais que le devoir de gouvernance impose de prévoir, justifie que soient mis en place des dispositifs d'action immédiate des Etats lors du déclenchement de catastrophes écologiques : rapidité d'intervention, information du public, responsabilité du pollueur doivent constituer les bases de ces dispositifs que l'Union européenne a le pouvoir de mettre en place et qu'elle doit se donner les moyens de faire accepter par la Communauté internationale ;
- le sujet est si grave et préoccupant que l'on ne pourra aboutir à une évolution positive que dans la mesure où l'ensemble des acteurs du secteur - Etats, ports, armateurs, représentants des travailleurs et des employeurs - aura été responsabilisé et encouragé à se solidariser.

Le groupe de la mutualité insiste tout particulièrement sur les conséquences de ces catastrophes sur la santé des populations. La protection de la santé justifierait à elle seule que des mesures d'urgence comparables aux systèmes

d'organisation des sauvetages de toutes natures ou de luttes contre le feu soient instaurées, qu'il s'agisse du contrôle sanitaire des bénévoles et professionnels luttant contre la catastrophe, ou des conséquences à terme de la pollution sur la chaîne alimentaire.

Sur la forme, le groupe de la mutualité regrette que les quatre avis soumis au Conseil n'aient pas fait l'objet d'une synthèse en forme de programme d'action pluriannuel par un rapporteur général, laissant par exemple le soin à la Commission du plan renouvelée, d'en affiner les détails et le calendrier.

Le groupe de la mutualité a voté en faveur des propositions regroupées dans ces quatre avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M Bennahmias : « Outre la nécessité qu'une véritable politique de sauvegarde des côtes soit enfin érigée après la catastrophe de l'*Erika*, l'historique du naufrage a mis en exergue des dysfonctionnements notamment en terme de moyens des préfets maritimes, de coordination du plan Polmar et de délivrance de certificats de sécurité, parfois de « complaisance », par quelques sociétés de classification.

Parallèlement, certains ont voulu tenir Dominique Voynet et les Verts, en partie responsables des incompétences des Etats et de *Total Fina*. Or, je tiens à souligner que, si selon la loi, le transporteur doit assurer la sécurité du voyage, l'armateur ayant à sa charge la solidité du navire, l'affrèteur, *Total Fina*, en l'absence de responsabilité légale, devrait assumer une responsabilité morale et humaine au-delà de quelques centaines de millions francs qu'il a consenti à « lâcher ».

Enfin, souhaitant que le gouvernement français se dote d'un véritable ministère des affaires maritimes et que l'Europe, à l'instar du secteur agricole, devienne aussi une « Europe bleue », il est indispensable que le Conseil économique et social effectue, dans les deux ans, un rapport de suite notamment sur le devenir des propositions formulées aujourd'hui, propositions auxquelles j'apporte mon soutien par un vote favorable ».

M. Mekachera a d'abord souligné que la vulnérabilité particulière de la France face à une navigation qui se densifie, lui imposait d'être plus vigilante que d'autres pays. Déjà après le *Torrey Canyon*, on avait dit « plus jamais ça ! ». Hélas, les recommandations qui ont suivi, n'ont eu que de peu d'effet. La réglementation et les contrôles ont été battus en brèche par le laxisme, l'appât du gain et la concurrence entre les ports. Pour y remédier, il faudra donc réussir à impliquer l'Union européenne mais aussi les autres pays, en agissant notamment au sein de l'OMI.

En France, un organe interministériel de coordination et de contrôle - en coopération avec les autres Etats européens - est indispensable à condition qu'il dispose d'un corps spécifique de réserve, équipé, formé et capable d'intervenir en cas d'accidents et ainsi faire l'économie de l'improvisation.

Par ailleurs, la zone des « 200 miles nautiques » devrait représenter l'espace limite qu'aucun navire transportant des produits dangereux ne devrait franchir sans contrôle ni autorisation. En attendant l'obligation de la double

coque, l'entrée dans les ports de navires à simple coque devrait être réglementée. Outre les matériels, la prévention et le contrôle doivent porter aussi sur les conditions de vie et de travail des équipages. Les propositions françaises arrêtées par la charte du 10 février dernier, transmise à Bruxelles, vont dans le bon sens à condition qu'elles soient suivies d'effets.

Enfin, l'action des élus locaux et des professionnels de la mer doit être complémentaire de celle de l'Etat. La proposition du Président du Conseil régional de Bretagne d'y organiser, à l'automne prochain, en coopération avec la « Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe », un séminaire mondial sur la sécurité maritime et la pollution y contribuerait.

L'intervenant votera favorablement ce projet d'avis.

Groupe des professions libérales

Il est des avis que l'on aimerait ne pas répéter à l'infini : déjà en 1978, après le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, le Conseil économique et social définissait, à travers deux saisines, les mesures à prendre pour que de telles catastrophes ne se reproduisent pas. Vingt ans plus tard, nous devons faire l'amer constat, avec la nouvelle marée noire provoquée par l'échouage de l'*Erika*, que ces recommandations pour la plupart restent toujours d'actualité.

Que nous enseigne ce nouvel avis ? Que les réglementations nécessaires en matière de sécurité maritime ont bien été prises, souvent renforcées à l'occasion d'une récente catastrophe maritime, mais que ces réglementations internationales, européennes et nationales ne sont pas appliquées faute de contrôle, de pouvoir de sanction et de moyens matériels et humains suffisants.

Dès lors, appelés à réagir en tant que citoyens, nous affirmons l'ardente obligation d'une volonté politique que la France, concernée au premier chef par l'étendue de sa surface maritime, doit porter au niveau international et européen. Elle a déjà montré la voie en mettant au point avec l'ensemble des acteurs du transport maritime français, notamment les pétroliers, une charte de la sécurité maritime. La prochaine présidence française de l'Union européenne devra permettre d'engager plus loin la démarche.

Le renforcement de l'OMI et le contrôle des Etats du port, la mise en place d'une politique maritime européenne, la régulation d'un marché caractérisé aujourd'hui par la concurrence déloyale des pavillons de complaisance, l'instauration d'un régime de responsabilité en chaîne et contraignant, sont autant de mesures immédiates et efficaces que préconisent les rapporteurs. A la question de savoir s'il faut recréer un ministère de la mer ou une autre autorité centrale pérenne, il ne nous appartient pas, à notre sens, de nous prononcer sur ce qui relève de la sociologie administrative. Une chose est sûre : il faut rechercher l'efficacité d'un système de contrôle maritime qui est aujourd'hui déficient.

Prévenir donc, mais aussi être capable de gérer les catastrophes une fois intervenues. Le risque zéro n'existe pas, surtout en la matière, du fait de la dangerosité des produits transportés. Aussi, est-il souhaitable d'améliorer les outils de gestion de crise, à commencer par la transparence et la circulation de l'information. Dans le cas du naufrage de l'*Erika*, il est urgent de mettre au clair les spéculations sur la toxicité des produits polluants auxquels ont été confrontés

les bénévoles. Cela relève de la santé publique et de la responsabilité de chacun des acteurs. De la même façon, il ne faut pas négliger la question du stockage et du traitement des déchets, qui n'a pas été traité dans cet avis, mais qui ne doit pas être laissée de côté.

Une fois l'émotion collective passée et l'annonce des premières décisions d'urgence, il s'agit désormais de mettre en œuvre rapidement les recommandations formulées et surtout d'en assurer le suivi. Notre assemblée a incontestablement un rôle de veille à tenir.

C'est pourquoi notre groupe a voté favorablement cet avis.

Groupe de l'UNAF

L'événement constitué par une pollution majeure par hydrocarbures suscite une grande émotion parmi les populations, celles des départements côtiers comme celles du pays tout entier. Les risques maritimes que font peser les transports lourds, dangereux et polluants s'inscrivent dans le cadre des principes de précaution et de responsabilité.

Le groupe de l'UNAF s'est attaché aux aspects de la prévention des risques et à ceux de la protection des hommes, des milieux et des conditions de vie des salariés ou artisans dont les moyens d'existence sont compromis. De plus, d'autres risques de pollutions chimiques ou nucléaires nous incitent à être sévères vis à vis du non-respect des réglementations et des dysfonctionnements constatés, tant du point de vue des procédures d'alerte, de l'absence de coordination entre organismes concernés que des ratés de la communication.

Le groupe de l'UNAF partage les propositions de l'avis présenté par M. Muller concernant la responsabilité des dommages liés au transport par mer des substances nocives ou partiellement dangereuses, l'application du principe pollueur payeur, la reconnaissance de la responsabilité environnementale, et la préservation des filières alimentaires des produits de la mer garantissant la santé des consommateurs.

S'agissant de l'avis présenté par M. Fiterman, il est nécessaire que soit engagée la responsabilité financière des armateurs et que les garanties couvrent la totalité des risques directs et indirects, en particulier ceux qui ont affecté les populations côtières.

L'avis présenté par M. Tardy met l'accent sur la sécurité des transports maritimes et insiste particulièrement sur la nécessité de faire appliquer normes et réglementations existantes. Afin d'enrayer la déréglementation qui sévit dans les transports maritimes, il est nécessaire d'engager davantage le pouvoir de contrôle de l'Etat, principalement pour les unités inscrites dans d'autres pays (pavillons de complaisance), sur son espace maritime et en tant qu'Etat du port. Comme le précise l'avis, un effort d'information et de formation des intervenants en cas de sinistre est à faire, notamment pour les responsables des associations locales concernées qui *« pourraient servir de relais pour l'information préventive des familles des zones littorales et pour la diffusion des consignes de sécurité à respecter selon la nature du sinistre. »*

Constatant le manque de transparence, particulièrement sur la toxicité du produit, pour les bénévoles et les professionnels qui ont été en contact avec des

produits dangereux, l'UNAF souhaite que soit prévue l'intervention systématique des services sociaux et sanitaires départementaux, sous l'autorité du préfet, chaque fois que des risques pèsent sur la population. La responsabilité des pouvoirs publics doit être totalement engagée en matière d'information, qui constitue une donnée essentielle permettant une réaction rapide des personnes directement concernées.

Concernant les conditions de travail et d'emploi des marins, étudiées dans l'avis présenté par Mme Battut, l'action collective des Etats doit porter autant sur l'application du droit du travail et des droits sociaux des personnes que sur les conditions de vie et de travail. L'ensemble du droit international est à préciser et à faire appliquer dans le cadre de la convention n°147 de l'OIT, aussi bien en France, qu'en Europe ou sur un plan mondial. Une réflexion devrait également être engagée dans notre pays en faveur de la suppression du pavillon bis (dit de Kerguelen ou de Wallis et Futuna), qui permet à certains l'usage des services moins onéreux de « *la complaisance* », et cela, sans aucune considération éthique. Le groupe de l'UNAF soutient la recommandation de tenir, d'ici un an, une réunion d'évaluation des mesures proposées et souhaite qu'un représentant du gouvernement puisse nous faire part de l'état d'avancement des dispositions aujourd'hui préconisées et des résultats acquis.

Le groupe de l'UNAF s'est exprimé favorablement sur l'ensemble de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Dès 1978, le Conseil économique et social présentait un avis : « La pollution marine à l'occasion des récents événements de Bretagne ». Adopté à l'unanimité, il préconisait déjà une série de mesures contraignantes aux niveaux national, communautaire et international estimant que « la liberté de commerce et de rentabilité doivent être équilibrées par l'exigence de la sécurité ». Il mettait l'accent sur les responsables de la pollution, notamment les sociétés pétrolières.

Plus de vingt ans après le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, on se heurte toujours aux mêmes difficultés : pavillons de complaisance, navires en mauvais état, équipages trop peu compétents, armateurs sans scrupules, insuffisance des contrôles, engins de pompage et barrages inefficaces par gros temps.

Les Américains ont tranché en désignant les propriétaires du navire et de la cargaison. Ce principe simple, lisible et compréhensible par tous, facilement applicable, évite la dilution des responsabilités, comme c'est le cas pour l'*Ericka*, entre l'Etat du pavillon de complaisance, le propriétaire du navire, la société de classification, l'armateur et l'affrètement.

Le Conseil économique et social, sur ce point particulièrement important, a une approche faite de formules aussi compliquées que la législation maritime. Des propositions plus claires étaient attendues. Le pointage précis de la responsabilité est pour nous essentiel : l'UNSA l'a d'ailleurs fait savoir au gouvernement qui est convenu d'une responsabilité accrue du propriétaire de la cargaison.

En revanche, le groupe de l'UNSA apprécie les mesures de sécurité et de contrôle proposées par les avis qui sont de nature à prévenir les risques d'accident :

- développement du système Equasis ;
- multiplication des contrôles et vérification des normes des navires avec les moyens nécessaires ;
- plus grande responsabilisation des sociétés de classification.

L'UNSA soutient toutes les mesures visant à améliorer les conditions de travail des marins, à assurer leur salaire et leur rapatriement en cas d'abandon du navire.

Les difficultés d'application de la législation maritime actuelle, aggravées par le manque de moyens sont soulignées dans les avis. Inutile de rajouter des strates de textes réglementaires qui vont encore opacifier l'ensemble.

Les lacunes et l'absence de transparence du gouvernement sont patentées. Dernier exemple en date : le protocole du 26 janvier conclu entre l'Etat et la compagnie *Total Fina* qui inclut une clause de confidentialité des résultats du pompage.

Au regard de cette situation, émettre un seul vote sur l'ensemble de ces quatre textes a été pour le moins embarrassant. Cependant, les avis qui nous sont proposés constituent une réelle richesse qui ne parvient pas à cacher des incohérences et quelques contradictions préjudiciables à la qualité du travail même si les amendements ont apporté quelques clarifications. L'UNSA a émis un vote positif.

DOCUMENTS ANNEXES

CONTRIBUTION DES CONSEILS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX RÉGIONAUX DE L'ATLANTIQUE

- Février 2000 -

***« POUR UN RENFORCEMENT
DE LA SÉCURITÉ MARITIME »***

Depuis plus de 10 ans, les Conseils économiques et sociaux régionaux d'Aquitaine, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Bretagne et Basse-Normandie expriment leur "Ambition Atlantique" sous la forme de nombreuses propositions destinées en particulier à valoriser les atouts maritimes de leurs régions. Depuis plus de 2 ans, ils participent activement à la concertation initiée par le Secrétariat général de la Mer et la DATAR dans le prolongement de leurs travaux de prospective maritime et littorale de la façade atlantique à l'horizon 2015.

Quelques chiffres suffisent pour illustrer l'importance de la mer dans l'activité des régions atlantiques :

- 30 ports de commerce : près de 68 millions de tonnes de trafic en 1998 environ 68.000 emplois.
- 28 criées et 17.185 hectares de cultures marines : un total de plus de 820.000 tonnes de production en 1997 ; environ 19.600 emplois.
- 167 ports de plaisance : plus de 64.000 emplacements.
- 67 millions de nuitées (hôtels et camping) sur le littoral en 1997.

A l'occasion du CIADT et du CIM du 28 février 2000, au delà du nécessaire renforcement de la sécurité maritime, les CESR de l'Atlantique entendent réitérer leur appel en faveur **d'une politique maritime globale ambitieuse** :

Le transport maritime, faible consommateur en énergie et en encombrement et peu polluant hors accident contribue au développement durable. Il mérite d'être soutenu autour des axes de réflexion suivants :

- ☐ le développement du cabotage et du micro cabotage,
- ☐ le développement des démarches commerciales en faveur du mode maritime,
- ☐ la promotion coordonnée des ports de la façade atlantique,
- ☐ la simplification des procédures administratives,
- ☐ la compatibilité des systèmes d'information,
- ☐ le maintien et le développement des formations maritimes et logistiques,
- ☐ l'amélioration des dessertes routières des ports,
- ☐ l'amélioration des dessertes ferroviaires des ports,
- ☐ le développement de plates-formes de massification.

Le développement de la pêche et de l'aquaculture mérite d'être poursuivi autour des axes de réflexion suivants :

- ☐ les conditions d'exploitation de la ressource,
- ☐ la maîtrise de l'outil de production,
- ☐ la commercialisation et la transformation,
- ☐ la préservation de l'environnement littoral,
- ☐ la formation professionnelle.

Même si le risque zéro n'existe pas, le drame de l'*Erika* doit donc être l'occasion pour tous (pouvoirs publics, organisations internationales, métiers de la mer, compagnies pétrolières, etc, au niveau national, européen et mondial) de

franchir une étape décisive dans l'amélioration de la sécurité maritime et dans la lutte contre les pollutions marines.

LA PREVENTION DES ACCIDENTS

L'expérience, notamment américaine, montre que la rigueur dans l'application des règles de sécurité ne nuit pas, bien au contraire au commerce maritime. Dans cet esprit, les CESR font leurs nombreuses propositions émises en faveur d'une prévention plus rigoureuse.

❑ Instaurer un droit maritime plus contraignant à l'instar de l'organisation de l'aviation civile

De concert avec les Etats-Unis qui ont déjà fait la preuve de leur détermination, l'Europe devrait impulser au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) une nouvelle étape en faveur d'un renforcement de la sécurité maritime au nom du principe de précaution déjà totalement admis pour le transport aérien.

Sans attendre l'aboutissement de ces négociations, nécessairement longues, l'Europe devrait imposer par anticipation à l'ensemble de sa zone économique maritime, une réglementation stricte et cohérente lui assurant une réputation de rigueur dans le contrôle et les sanctions égale à celle des Etats-Unis. Sa mise en oeuvre mériterait de suivre un calendrier précis permettant de mesurer étape par étape les progrès accomplis sous la forme par exemple d'une conférence annuelle de suivi de la réforme, afin que ne se reproduise pas un phénomène d'assoupissement une fois passées les premières urgences.

Dans cette perspective, il emportera de prendre la mesure des moyens humains et matériels nécessaires pour assurer efficacement la sécurité maritime de l'Europe et de dégager en conséquences les budgets correspondants : la sécurité maritime a un coût qu'il faut cesser de refuser de payer.

La question de la politique maritime et de sa sécurité méritera aussi d'être placée au coeur des négociations européennes avec Chypre et Malte, candidats à l'entrée dans l'Union européenne.

Pour défendre son souci d'un haut degré d'exigence technique et social, l'Europe devrait par ailleurs créer un pavillon européen et défendre le principe "un pays, une voix" au sein de l'OMI pour éviter la sur-représentation des Etats des pavillons de complaisance.

❑ Doter l'Europe de puissants moyens de garde côtes

La France connaît actuellement une trop grande dispersion interministérielle de ses compétences en matière maritime et dispose de trop faibles moyens au regard de l'ampleur de son littoral. Sous l'autorité d'un Ministère de la Mer de plein exercice, doté d'un budget autonome, elle devrait donner l'exemple au niveau européen en se dotant de puissants moyens de garde côtes assurant la police des mers dans sa zone économique maritime (200 milles actuellement), avec des capacités matérielles et juridiques de prompt intervention (surveillance, arraisonnement, sauvetage, etc). Ils devraient en

particulier disposer du pouvoir de se substituer au commandant de bord en cas de risque majeur d'atteinte à l'intégrité du territoire et être équipés de moyens modernes de contrôle des trafics, sous la forme par exemple de satellites de surveillance (contrôle des routes empruntées, visualisation des dégazages, etc). L'ampleur des moyens dont disposent les Coast-Guards américains (73.000 personnels et auxiliaires, 1.400 vedettes et 211 avions) donne une idée des besoins à satisfaire pour assurer efficacement de telles missions.

L'objectif à atteindre dans le cadre de la coopération européenne est d'assurer une surveillance globale des eaux européennes et une mobilisation coordonnée des moyens d'action.

❑ Renforcer les mesures de prévention

Les autorités maritimes et portuaires des Etats membres de l'Union européenne doivent bénéficier d'une totale transparence en temps réel sur tout navire en transit et en escale en Europe. La mise en place de la banque de donnée européenne EQUASIS répond à cette préoccupation de "traçabilité" (cargaison, situation patrimoniale, assurances obligatoires, gestionnaires nautiques, opérateurs commerciaux, historique et état du navire, contrôles et travaux d'entretien effectués, etc.). Par ce biais, il importe qu'aucun navire refusé par une société de classification mais ayant réussi à être accepté par une autre ne puisse passer inaperçu. En conséquence, une telle base de donnée européenne doit être le prémisses d'un outil à dimension mondiale sous l'autorité de l'OMI.

De telles informations accessibles à tous doivent permettre de rendre publique la liste des navires douteux, en particulier les navires dont la gestion est "opaque", qui ont été récemment revendus ou ont récemment renouvelé leurs conditions d'armement.

Afin d'exploiter en temps utile ce type de renseignement, et dans l'attente de moyens de contrôle des trafics (satellites) de même niveau que le contrôle aérien, l'Union européenne pourrait imposer à tout bateau l'obligation de se signaler à l'entrée dans la zone européenne des 200 milles. En fonction du résultat de contrôles complémentaires opérés en mer, elle devrait disposer de la capacité de dérouter ou de refouler immédiatement les navires dangereux du fait de leur état, de leur cargaison, du manque de compétence de leur équipage, d'un sous-effectif notoire ou du non respect des normes du Bureau international du travail.

Différentes mesures techniques méritent aussi d'être étudiées pour prévenir les risques :

- des critères d'homologation des navires plus sévères avec des barèmes en fonction de l'âge du navire et des technologies employées,
- des "check-list" de plus en plus draconiens au fur et à mesure que le navire prend de l'âge (comme c'est le cas pour les avions),
- le contrôle de la bonne exécution des réparations imposé avant la délivrance de la certification.

Enfin, sachant que le droit maritime est fondé sur le principe de la gestion du risque, une réflexion devrait être conduite sur les limites de la règle "no cure - no pay" de sorte que soit écartée la tentation de différer un appel au secours pour des raisons de coût.

❑ **Renforcer les contrôles et la rigueur des sanctions**

Toutes les atteintes à l'intégrité de la mer (dégazage et nettoyage en mer des cuves des navires, déjections de toutes sortes, ...) **méritent d'être sévèrement sanctionnées** de sorte que la certitude de l'amende et son coût soient réellement dissuasifs. En contrepartie, les ports devraient être équipés de dispositifs de récupération et de traitement des déchets embarqués mis à la disposition des navires en escale à des coûts les plus faibles possible.

Il appartient aux Etats européens, dont la France, de se donner les moyens d'appliquer la réglementation existante.

Les autorités maritimes européennes devraient tenir un registre des infractions commises et définir un barème de sanction progressif pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'accès des eaux européennes aux multirécidivistes.

Les contrôles techniques de l'Etat dans les ports devraient être beaucoup plus fréquents et dépasser le quota minimum de 25% des navires en escale, retenu par le Memorandum de Paris. Pour ce faire, un effort important de recrutement et de formation des 'inspecteurs doit être entrepris en France. Méritent d'être contrôlés en priorité et avec une attention toute particulière, non seulement les navires les plus âgés et "douteux", mais aussi ceux prévoyant une route empruntant des secteurs à risque (rail d'Ouessant, détroit de Gibraltar, bouches de Bonifacio, etc) sur les côtes européennes.

Dans le même esprit, il faudrait obtenir un renforcement international des qualifications des personnels navigants, notamment par une harmonisation des formations. Cela passe aussi par une amélioration des conditions de sécurité et de travail dans ce secteur.

❑ **Susciter la responsabilité de l'ensemble des acteurs**

Les qualifications requises pour exercer le métier d'inspecteur public ou privé devraient être définies au niveau de l'Organisation maritime internationale tandis que la responsabilité des Etats dans le contrôle et l'agrément des sociétés de classification mériterait d'être accrue. En ce sens, tous les Etats gérant un registre d'immatriculation et en particulier les grosses flottes sous pavillon de complaisance (Malte, ...) devraient être contraints de se doter d'un corps d'inspecteurs de la sécurité des navires proportionnel à leur flotte, et d'imposer des critères de qualification leur permettant notamment d'apprécier la qualité des inspections faites par les sociétés de classification.

L'indépendance des sociétés d'accréditation à l'égard des armateurs et autres professions maritimes mériterait d'être renforcée sous la tutelle de leur Etat. Cette garantie d'indépendance pourrait s'inspirer des statuts d'officier ministériel dévolus aux professions libérales dépositaire de prérogatives de puissance publique. Leurs obligations et leurs responsabilités mériteraient en

effet d'être encadrées par un code de déontologie et étroitement contrôlées, compte tenu de leur rôle majeur en terme de garantie de la sécurité maritime.

La vigilance des assurances pourrait être accrue par un relèvement des seuils de couverture de l'armateur (seulement 80 MF pour l'Erika) pour atteindre, par exemple 290 MF en cas d'absence de faute et à 6,6 MdsF en cas de faute caractérisée, comme c'est le cas aux Etats-Unis. L'instauration d'une assurance obligatoire dommages et responsabilité de l'armateur conduirait naturellement les assurances à rechercher des expertises fiables et à écarter les navires "douteux".

Dans le même esprit, une co-responsabilité civile et pénale devrait être instaurée entre le propriétaire du produit, l'affrèteur et l'armateur en cas de pollution. Inversement, la responsabilité pénale du commandant du navire devrait être limitée aux seules fautes lourdes.

❑ Soutenir la modernisation de la flotte

L'âge limite d'affrètement des navires de transport de produits dangereux mériterait d'être ramené de 25 à 15 ans.

Par ailleurs, la France et l'Europe devraient financer un important programme de recherche navale afin de multiplier les innovations en matière de sécurité et permettre leur mise en oeuvre à des coûts raisonnables et une évolution parallèle des normes internationales (structures, matériaux, manoeuvrabilité, équipements de secours, sécurité du chargement, etc).

LES MOYENS DE TRAITEMENT EN CAS DE NOUVELLE POLLUTION

La mise en oeuvre des plans de secours spécialisés POLMAR aura besoin d'être évaluée a posteriori afin d'en améliorer l'efficacité, en matière de prévention, de préparation et de conduite de la lutte, et en matière de défense des habitats et de la faune et de la flore des espaces naturels (réactivité, chaîne de commandement, coordination civile-militaire, maritime-terrestre, Etat-collectivités, place des associations, répartition des moyens, ampleur des moyens, exercices d'entraînement, etc).

Il importera en particulier de résorber le manifeste sous-équipement constaté pour intervenir sur les nappes en mer et sur le littoral. Le remarquable élan de solidarité bénévole ne doit pas occulter l'impératif d'une réévaluation des besoins en professionnels et en matériels adaptés pour lutter efficacement et rapidement contre une marée noire étendue sur un si vaste linéaire de côte. De même, la limite des capacités financières des communes touchées méritera d'être résolue par un dispositif de dotations spéciales quasi instantanées.

Un programme de recherche et de développement appliqué s'impose aussi pour améliorer les moyens de lutte contre les accidents (traitement des nappes, procédés de ramassage, stockage, traitement des déchets, etc.) et former en conséquence les spécialistes au sein des différentes unités d'intervention (sapeurs pompiers, génie militaire, laboratoires et sociétés spécialisées, etc.).

Par ailleurs, les savoirs acquis au cours des expériences précédentes devront être mieux capitalisés et vulgarisés avec les derniers résultats des

recherches sous la forme de "guides techniques pratiques" par exemple, disponibles dans toutes les communes littorales. Dans chaque commune littorale un minimum d'élus et de personnels communaux devraient être plus spécialement formés à ces questions.

L'INDEMNISATION ET LA REPARATION DES DOMMAGES ECONOMIQUES ET ECOLOGIQUES

TotalFina doit assurer dans les plus brefs délais et avec le maximum de précaution le pompage de l'épave de l'Erika et son renflouement pour éviter les risques de croches lors de chalutages sur la zone.

Il importe par ailleurs d'entreprendre sans tarder le traitement de la totalité des déchets mazoutés de l'Erika, en utilisant les procédés les plus respectueux de l'environnement et de procéder aussi au traitement des déchets "oubliés" de l'Amoco Cadiz (quatre méthodes sont envisageables au coût et à l'impact différents : biodégradation, incinération, traitement physico-chimique, traitement à la chaux).

Il convient également d'insister sur la gravité de la situation pour la pêche côtière et les productions aquacoles, au point de craindre que leur avenir soit menacé à court et moyen terme.

L'Etat doit soutenir financièrement les démarches entreprises par les professions touchées en vue de diagnostiquer et évaluer par l'intermédiaire d'experts les conséquences directes et indirectes à court, moyen et long terme (dégradation des milieux, dégradation de la ressource halieutique, image touristique, image des produits de la mer, circuits d'approvisionnement et de vente, ...).

Les procédures d'indemnisation devront prendre en compte l'ensemble des dommages immédiats et ultérieurs, en particulier pour couvrir les pertes économiques des activités conchylicoles, de la pêche et du tourisme dans une perspective de crise de longue durée.

Les procédures d'indemnisation devront aussi permettre de restaurer les milieux marins et littoraux pollués et ceux dégradés par les travaux de nettoyage. En ce sens, le préjudice écologique doit être reconnu et apprécié selon des règles précises et équitables en vue d'une prise en charge intégrale du coût de remise en état du milieu naturel.

Un renforcement significatif des dotations de l'Etat dans les Contrats de Plan ou en dehors s'impose en faveur en premier lieu de la restauration des équilibres environnementaux des espaces côtiers (côtes rocheuses, dunes, plages), des estuaires et des zones humides littorales, en deuxième lieu de la remise en état des ouvrages littoraux et retro-littoraux de défense contre la mer (digues, cordons dunaires et techniques douces) et en troisième lieu de la prévention et du traitement des inondations.

Une formation des professionnels intervenant dans le nettoyage des côtes polluées devra être assurée de façon à limiter les destructions d'espaces naturels lors de ces opérations.

Par ailleurs, la façade atlantique française a besoin de vastes campagnes de communication au niveau européen et sur plusieurs années afin de restaurer

l'image de marque de son littoral, de son offre touristique et de ses productions marines. Une participation substantielle de TotalFina et de l'Etat s'imposera.

La France devrait demander la réévaluation de la dotation du FIPOL (1,2 milliards de Francs actuellement) à hauteur des préjudices réellement constatés et favoriser l'instauration de procédures d'indemnisation simples et rapides, l'Etat le sollicitant en dernier.

Enfin, l'Etat devra intervenir afin que tous les territoires frappés par les intempéries et la pollution marine et les actions de réparation des dégâts soient éligibles aux fonds FEDER, au programme d'initiative INTERREG III et LIFE-nature.

LA MAREE NOIRE DE L'ERIKI

APERCU INDICATIF DE L'AMPLEUR DES MOYENS MOBILISES

Etat (plan gouvernemental du 12 janvier, abondé le 3 février) : le Plan Polinar mer a été activé le 12 décembre et le plan Polmar terre le 22 décembre en Charente Maritime et Vendée et le 24 décembre en Finistère, Morbihan et Loire-Atlantique) :

- 220 MF de crédits pour le nettoyage des côtes, gérés par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement,
- le Ministère assure le contact avec le FIPOL et TOTAL,
- mise en place de cellules départementales d'évaluation de l'impact écologique de la marée noire dans la perspective de leur indemnisation par le FIPOL et de mesures de restaurations,
- création d'un observatoire des conséquences de la marée noire en lien avec les associations compétentes,
- stockage des déchets à Donges et Paimboeuf
- indemnisation des victimes selon les mêmes procédures que celles des tempêtes,
- concours de 50 % de l'Etat aux travaux urgents de défense contre la mer engagés par les collectivités locales (au lieu de 20 % habituellement) : lère estimation : 150 MF de travaux pour l'année 2000,
- mesures à préciser en faveur du rayonnement touristique des régions concernées.

Région Bretagne : 10 MF d'aide dont 7 MF pour la pêche et la conchyliculture et 3 MF pour les dégâts de la tempête (forêt, parcs et jardins, bâtiments communaux).

Région des Pays de la Loire :

- 1 MF de fonds d'urgence en faveur des communes engagées dans la lutte contre la marée noire,
- cellule administrative et juridique en commun avec les autres collectivités pour assister les professionnels dans leurs démarches d'indemnisation,
- association aux démarches judiciaires,
- 20 MF d'avances aux collectivités locales concernées dans l'attente des remboursements des assurances et du FIPOL,
- 6 MF pour la réparation d'urgence des défenses contre la mer et le nettoyage des côtes,
- demande de réévaluation de la contribution de l'Etat au budget de défense contre la mer dans le projet de contrat de plan,

- 180 KF de subvention à l'Ecole vétérinaire de Nantes et différentes associations de protection des oiseaux,
- soutien économique aux professions de la mer (à préciser),
- démarches en vue de la révision du zonage FEDER objectif 2,
- prise en charge du transport et de l'hébergement des jeunes candidats au nettoyage bénévole des côtes,
- 50 MF de fonds de garantie des activités de pêche et de cultures marines (ASSIDEPA) pour permettre des prêts relais.

Département de Loire-Atlantique -. fonds d'urgence "marée noire" de 5 MF : 3 MF de soutien aux communes (dont chantiers d'insertion sur le littoral), 1 MF pour les professionnels de la mer et du tourisme et 1 MF pour des organismes divers.

Département de la Vendée : un numéro vert de conseil pour les indemnités du FIPOL, la prise en charge des Rmistes pour leurs frais de déplacement, restauration et hébergement, le transport payé pour les lycéens qui participent aux travaux, un fonds de recherche pour la lutte contre la pollution (500 KF), un programme d'analyse sur l'assimilation de la pollution par le milieu marin et une campagne d'image pour l'été.

Indemnités : le plafond d'indemnisation de l'assureur de l'Erika est de 76 MF. Au-delà, le Fonds d'indemnisation des pollutions (FIPOL) intervient avec une enveloppe de 1.119 MF pour les frais de lutte contre la marée noire en mer, le nettoyage des côtes et les pertes des professionnels de la mer et du tourisme (total 1.195 MF). Au-delà, les mutuelles d'assurances maritimes prendront en charge le complément, à concurrence de 3 MdsF sur justification des dommages subis.

TotalFina:

- le pompage de l'épave (400 MF voire plus),
- le traitement des déchets (200 MF voire plus),
- la mise en place d'un fonds d'urgence pour le nettoyage des côtes (40 MF),
- une fondation pour la mer afin de réparer les dégâts écologiques (50 MF sur 5 ans),
- 30 MF d'abondement des campagnes de promotion touristique.

Europe : Le budget européen ne prévoit pas d'aide d'urgence aux états membres, en cas de catastrophe naturelle ou d'accident écologique. Par contre, la Commission a activé la cellule européenne de coordination contre les pollutions marines, permettant de mobiliser les moyens de 11 Etats membres. Par ailleurs la réhabilitation économique des zones touchées sera éligible aux fonds structurels et à la politique communautaire de développement rural. Enfin, la Commission présentera avant l'été une communication sur l'amélioration de la législation existante (responsabilités, pétroliers à double coque, formation et emploi des gens de mer, base de données sur la flotte mondiale, ...).

La mobilisation humaine contre la marée noire : En moyenne 1.865 militaires et pompiers spécialement dépêchés, plus les services publics locaux (Equipement, etc.), soit un total d'environ 2.500 professionnels auxquels il faut ajouter les bénévoles.

Les procédures judiciaires d'indemnisation : constatation par huissier de l'état du littoral commune par commune avant la marée noire, comptabilisation des dépenses au jour le jour, constitution de partie civile, recours à des grands cabinets d'avocats spécialisés. Une association interrégionale Poitou-Charentes, Pays de la Loire et Bretagne (3 Régions, 5 Départements côtiers du Finistère à la Charente-maritime) fera circuler l'information et "harmonisera le combat juridique".