

**Les évolutions en matière de
sécurité et sûreté dans le transport maritime :
réglementation et enjeux économiques**

L'ISEMAR organise le 4 mars 2003 à Nantes un colloque international sur le thème « Sécurité – Sûreté, quels enjeux économiques pour les industries maritimes ? ». Cette Note de Synthèse se propose de rappeler les différentes problématiques engagées par le développement nécessaire d'exigences collectives en matière de sécurité des transports maritimes, en fixant les enjeux que cette accélération des règlements et des procédures ne manque pas de soulever.

Un environnement réglementaire en renouvellement

Les accidents maritimes répétés de l'*Erika* (1999), du *levoli Sun* (2000), et du *Prestige* (2002) ainsi que les initiatives américaines en matière de protection anti-terroriste suite aux attentats du 11 septembre 2001 ont entraîné un renforcement de la législation en matière de sûreté et de sécurité maritimes.

Toutefois, cette évolution résulte d'une prise de conscience sur plusieurs décennies, animée par les actions de groupes de sensibilisation environnementaux (Greenpeace, WWF), d'acteurs régionaux victimes des catastrophes (Ouest Solidaire), et des milieux maritimes (Institut Français de la Mer). Mais, cette prise de conscience provient aussi de la mobilisation des industriels et des armateurs, décidés à éliminer les entreprises « complaisantes ». Les enjeux liés à l'économie du tourisme et des services, (étroitement liés à la qualité de l'environnement et du cadre de vie), ont accentué cette mobilisation.

Ce changement de cadre d'activité s'est produit au niveau international à travers l'amélioration de la législation de l'OMI, au niveau européen (actualisation de la réglementation) ou national dans la définition de moyens et d'actions auprès des organisations régionales et internationales (CIMER - Conseil interministériel de la Mer du 29 avril 2003).

Aujourd'hui, l'enjeu principal est l'adéquation du principe de liberté de circulation sur les mers avec le respect d'un cadre d'activité de plus en plus réglementé.

Les actions en matière de sûreté et de sécurité maritimes se déclinent sous plusieurs formes, depuis l'amont avec des activités de sensibilisation, de préventions et de diffusions d'informations (par exemple, les enseignements nés de l'analyse des différents accidents) jusqu'à des mesures plus coercitives (comme des amendes) en aval, en cas de non respect de la réglementation. L'efficacité du dispositif de renforcement de la sécurité s'apprécie à travers la cohérence des actions prises dans l'ensemble de ces domaines.

Mode d'intervention et exemples

Réglementation et édification de normes* Internationales, européennes et nationales	
Autorégulation	Chartes qualité de l'industrie maritime (Forum des industries maritimes européennes), Charte Bleue (Armateurs de France) Procédures de sélections des navires (vetting) par les chargeurs (ex : Intertanko)
Prévention	Equipements, inspecteurs
Information et formation	Bases de données (Sirenac, Equasis), sensibilisation
Contrôle	Inspection des navires
Analyses et enquêtes	BEA Mer (Fr), MIIAB (RU)
Sanctions	Amendes
Réparations	Assurance, FIPOL, etc.

*techniques procédurales, sociales

LES INITIATIVES RECENTES SUR LA SECURITE

Aux communications de la Commission européenne, suite aux accidents de l'*Erika*, du *levoli Sun*, et du *Prestige*, ont succédé un travail intense d'actualisation des Directives et d'élaboration d'une nouvelle réglementation.

« Paquet Erika I » (21 mars 2000)

Après l'accident de l'*Erika*, plusieurs recommandations ont été formulées et regroupées dans une communication de la Commission européenne. Un « Paquet de mesures » a été adopté en conséquence :

- Le renforcement du contrôle des navires dans les ports européens (Directive 2001/106/CE qui modifie la Directive 95/21/CE), pour les navires à risque et un bannissement de certaines catégories de navires (règlement double coques¹). Ce dernier point fera d'ailleurs l'objet d'un nouveau durcissement à la suite de l'accident du *Prestige* ;

¹ Règlement 417/2002 du 18 février 2002 sur l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coques ou de normes de circulation équivalentes pour les pétroliers à simple coque.

- Un renforcement du contrôle des Etats sur les sociétés de classification et la définition des responsabilités de chacun (Directive 2001/105/CE qui modifie les Directives 94/57/CE et 97/58/CE) ;
- Des mesures « positives » pour la construction de bases de données et une meilleure circulation de l'information auprès des Etats, des organismes de certification et autres organismes concernés par la sécurité maritime.

« Paquet Erika 2 » (6 décembre 2000)

Il vient renforcer la cohérence de la première série de mesures par :

- La mise en place d'un système communautaire de suivi, de contrôle et d'information sur le trafic des navires (Directives 2002/59/CE) ;
- Des propositions de Règlements concernant la création d'un fonds d'indemnisation dit COPE (Compensation for Oil Pollution in European water funds) au dessus du fonds FIPOL. Cela s'est finalement traduit par une action auprès de l'OMI pour augmenter le fonds FIPOL.
- Il est enfin suggéré la création d'une Agence de Sécurité Maritime.

Cette agence qui prend le nom d'Agence Européenne de la Sécurité Maritime (AESM) s'est installée à Lisbonne fin 2003. Celle-ci a entre autre pour rôle, d'assister la Commission en matière de législation relative à la sécurité maritime, d'en vérifier la mise en œuvre, d'apporter une assistance technique aux Etats, de participer à la mise en œuvre de Directives liées à la surveillance du trafic maritime, de collecter et diffuser des informations provenant notamment de l'expérience sur les accidents. Enfin, son rôle a été élargi à celui de la sûreté, de façon encadrée, en raison des prérogatives que les Etats souhaitent maintenir dans ce domaine (Règlement CE 1406/2002 modifié par le Règlement 1644/2003).

L'Accident du Prestige

Cet accident qui a eu lieu en novembre 2002 se traduit rapidement par une nouvelle proposition de Règlement qui entraîne un renforcement des mesures précédentes et une accélération des calendriers de mise en oeuvre.

- Un projet de Règlement est proposé pour interdire le transport de pétrole lourd dans les pétroliers à simple coque et accélérer le retrait phasé des navires âgés selon des critères plus stricts que les dispositions alors en vigueur dans MARPOL (modifiées depuis) et lors du 1^{er} Paquet Erika (Règlement 1726/2003 du 22 juillet 2003 – Entrée en vigueur : 21 octobre 2003 pour l'accélération du retrait des navires simples coques).
- De plus le débat sur l'introduction de sanctions pénales fait toujours l'objet d'un examen par les instances européennes.

En fait, de nombreux champs relatifs à la sécurité maritime ont été modifiés, des normes sociales aux normes techniques, en passant par les modalités de

gestion de l'information et les procédures de contrôle. Le tableau suivant en synthétise l'essentiel.

Législation internationale et européenne récente dans les domaines de la sécurité maritime et de la prévention des pollutions

normes sociales, normes sur les conditions d'exercice	OMI : Code STCW. UE : Directive 2001/25/CE. <i>normes minimales de formation, de certification et de veille des gens de mer.</i>
normes relatives à l'exploitation	OMI : Code ISM. International Management Code for Safe Operations of Ship and Pollution Prevention. <i>Etablissement d'un manuel de procédures en matière de sécurité, désignation de représentants et mise en place de certificats pour le navire et les armements.</i>
contrôle par l'Etat du Port	OMI : Memorandum de Paris. EU : Directive 95/21/CE modifiée par la Directive 2001/106/CE. <i>Contrôle de la bonne application des normes édictées en matière de sécurité maritime, de prévention de la pollution et du respect des normes sociales à bord des navires.</i>
information pour l'amélioration de la sécurité	EU : Directive 2002/59/CE Système communautaire de suivi du trafic des navires et de l'information. <i>amélioration des échanges d'information entre les Etats via une meilleure coopération. Utilisation de l'EDI, obligations de déclaration des navires, mise en place de systèmes d'authentification des navires (système AIS et « boîte noire »), notification des marchandises dangereuses, signalement des navires en difficultés, règles sur l'entrée et la sortie des navires, désignation de ports refuges.</i>
condition de chargement et déchargement des navires	OMI : Code BLU. EU : Directive 2001/96/CE. <i>exigences et procédures harmonisées en matière de chargement et déchargement des navires vraquiers avec la mise en place de procédures qualité, la mise au point de manuels et la désignation de représentants de terminaux et de navires.</i>
prévention des pollutions	OMI : MARPOL. EU : Directive 2000/59/CE <i>Installation portuaire de réception des déchets.</i>
contrôle des organismes de certification	UE : Directive 94/57/CE modifiée par la Directive 2001/105/CE <i>Renforcement du contrôle, des règles et des normes sur les organismes habilités à effectuer des contrôles sur navires et définition de la responsabilité des Etats.</i>
équipement des navires	OMI : Code IBC pour les navires chimiques, Code IGC pour les navires de gaz liquéfiés.
sanctions	UE : proposition de Directives pour l'introduction de sanctions (amendes, interdiction d'exercer, liquidation judiciaire, saisie des produits, etc), notamment pénales, en cas d'infraction de pollution.

Une législation en évolution rapide.

Cette législation n'est pas figée. L'accord dit de « Malaga », (sommet franco-espagnol du 26 novembre 2002), a soulevé la question de la limitation de la circulation dans la zone des 200 miles. Et le CIMER du 29 avril 2003 a aussi été l'occasion de plaider pour la désignation de « zones maritimes particulièrement vulnérables ».

- Clarifier les responsabilités :

Des vœux ont aussi été émis pour que le lien entre le pavillon et l'Etat soit renforcé afin de permettre un meilleur contrôle de l'activité des armements « complaisants » et plus largement pour mettre fin aux pratiques commerciales de certains de ces pavillons. Cela plaide notamment pour une meilleure identification des responsables dans le cadre de la lutte contre les sociétés écrans.

- Se donner les moyens de la sécurité :

Une législation efficace doit être renforcée par des moyens nouveaux. Le Gouvernement français a réalisé des investissements dans plusieurs domaines : remorqueurs d'assistance aux navires en haute mer, modernisation des équipements radar et « Vessel Traffic System » (VTS). Ce sont également des investissements humains avec la nomination d'inspecteurs du travail maritimes ou des recrutements d'inspecteurs maritimes qui permettent aujourd'hui de respecter les taux de contrôle des navires imposés par la réglementation européenne. C'est d'autre part la consolidation de l'organisation de l'inspection à travers la création de 15 centres de sécurité des navires ou la consolidation des dispositifs de formation (création d'une unité de formation à la sécurité maritime au sein de l'Ecole Nationale de la Marine Marchande de Nantes par exemple).

- Des initiatives des industriels :

Ce renforcement de la législation et des moyens s'accompagne d'initiatives parallèles des associations professionnelles afin de sensibiliser leurs membres aux avancées dans le domaine de la sécurité maritime. Les armateurs français, à travers leur organisation professionnelle Armateurs de France, ont ainsi adopté la « Charte Bleue » pour mettre en avant l'exemplarité du pavillon français. De même, les organismes de certification ont adopté un « code de conduite » sur les conditions d'inspection des navires.

LES INITIATIVES RECENTES SUR LA SURETE

Des procédures renforcées et un encadrement standardisé pour la sûreté.

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le Gouvernement américain a renforcé la législation avec un objectif déterminé de sécurisation de la chaîne logistique. Il a imposé très rapidement une déclaration des marchandises 24h avant le départ du navire vers les États-Unis dans le cadre de l'action CSI (Container Security Initiative) et le contrôle direct des procédures par des douaniers américains postés dans les ports.

Des accords bilatéraux ont été signés avec 19 ports dans le monde et 9 bénéficient de douaniers US en poste. Des dispositions ont été adoptées également en matière de lutte contre le bio terrorisme en imposant à l'ensemble des intervenants de la chaîne logistique et de production de s'identifier auprès de l'administration américaine avant toute expédition sur le sol américain.

Législation internationale et européenne récente dans le domaine de la sûreté maritime

sûreté des navires et des installations portuaires	OMI : Amendement ISPS (décembre 2002) à Solas – Chapitre 11 Interface Ship / Port Security.
sûreté et pratiques du travail dans les ports	OIT : Projet de recueil de Directives pratiques sur la sûreté dans les ports. Projet de recueil de Directives pratiques sur la sécurité et la santé dans les ports. Convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (juin 2003).

Plus récemment, l'OMI a adopté le code ISPS, code international pour la sûreté des navires et installations portuaires qui pose les principes fondateurs des mesures standardisées de sûreté et sécurité à mettre en oeuvre à bord des navires et dans les ports. Cette nouvelle réglementation (communication de la Commission en date du 2 mai 2003 pour la transposition au sein de l'UE) doit être effective à compter du 1^{er} juillet 2004. Elle prévoit entre autre, la désignation d'officiers de sécurité (armement, navire, terminal, services de l'Etat), la mise en place de plan de sûreté, ainsi que des mesures d'ordre technique (identification des navires à travers un système AIS « Automatic Identification System » et une traçabilité des marchandises et engins de transport).

Enfin dans le cadre des activités de l'Organisation Internationale du Travail, un groupe réfléchit à l'uniformisation des règles d'identification des marins. Ce travail pourrait aboutir à la mise en place d'une carte d'identité sécurisée et standardisée.

Les enjeux économiques : qui paiera la facture ?

Les coûts de ces différentes mesures font l'objet de différentes évaluations. En matière de sécurité, ces coûts se répartissent entre, l'adaptation des outils sur le plan technique (clôture des terminaux portuaires, identification des navires, etc.), la formation des responsables « sécurité », et l'élaboration des procédures (plan de sûreté des installations portuaires).

Les armateurs évaluent à plus ou moins 60 000 \$ en investissement initial et 15 000 \$ / an en matière de fonctionnement, le coût d'adaptation sur un navire. En France, cela représenterait un montant de 8,8 millions d'euros en investissement et 2,7 millions en coûts de fonctionnement. Et la Commission européenne estime le surcoût par conteneur à quelques 6 euros. A titre d'exemple, le coût de passage d'un conteneur au scanner varie de 80 à 120 euros. Côté portuaire, les estimations sont assez difficiles à réaliser. Toutefois Rotterdam devrait investir entre 400 et 500 000 euros dans la mise aux normes ISPS. Aux Etats-Unis, les coûts sont estimés à plus de 5 milliards d'US\$ sur 10

ans dont 515 millions ont déjà été investis en 2002. A l'échelle mondiale et en additionnant les investissements maritimes et portuaires, l'OCDE tablerait sur une dépense initiale de 2 à 3 milliards US\$ puis sur des charges annuelles de 1 milliard US\$.

Parce que la sécurité relève traditionnellement des missions régaliennes, un financement public est sollicité. Des études sont menées au niveau national (mission du Conseil Général des Ponts et Chaussées) et européen pour étudier la mise en place d'une « taxe sûreté fret ». Dans la pratique, on assiste à une prise en charge partagée des coûts en raison de leur importance, qui se répartissent entre l'opérateur, l'utilisateur ou le consommateur final et l'Etat.

La plus grande concertation s'impose dans ce domaine. A ce titre, il convient de souligner l'initiative des professions portuaires d'Anvers (« port security council ») et de Rotterdam qui ont souhaité être reconnues comme RSO² dans le cadre de la mise en œuvre du code ISPS alors que ce rôle devait être dévolu à des organismes de certification extérieurs. Les communautés portuaires témoignent ainsi, sous la tutelle des administrations compétentes, de leur volonté de concilier impératifs commerciaux et responsabilité, en matière de sécurité et sûreté et d'être à ce titre, associées à l'ensemble des décisions ayant une incidence directe sur leur attractivité et leur compétitivité.

Libre circulation des marchandises et distorsions de concurrence : des craintes réelles ?

Les organisations professionnelles (opérateurs de transport ou utilisateurs de frets) sont vigilantes sur la nécessité de ne pas créer de distorsions de concurrence. Ces distorsions peuvent naître d'un transfert inégal des coûts, d'une profession à une autre, ou d'un pays à un autre, en l'absence d'harmonisation des règles de tarification liées aux nouvelles règles appliquées. C'est aussi une attention à l'environnement de l'activité afin de ne pas décourager l'entrepreneuriat dans un pays.

Ainsi, les discussions à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la loi dite « Perben » sur la grande criminalité auraient entraîné de nouvelles sanctions imposées aux navires sous pavillon français avant que de telles mesures n'aient fait l'objet d'un consensus au niveau européen, voire mondial qui reste le cadre de référence dans ce domaine.

L'unilatéralisme des mesures américaines en matière de sécurité (règle des 24h) a nécessité une action de la Commission européenne afin d'inscrire les mesures dans le cadre des accords douaniers communautaires. Les procédures d'agrément mises en œuvre par les Etats-Unis (chargeurs ou transitaires par les douanes des pays importateurs, désignés sous le terme « trusted shippers » dans le cadre d'un programme intitulé « Customs-Trade Partnership against Terrorism » C-TPAT) peuvent, dans l'usage, entraîner à terme une intervention sur le marché.

² Organisation de Sécurité agréée qui aide les entreprises à dresser les plans de sûreté.

Sécurité des navires : un véritable impact sur le marché maritime ?

De façon globale, l'ensemble des mesures de sécurité et de sûreté et les nouveaux comportements qui en découlent sur les marchés, par exemple en matière de politique d'affrètement, modifient l'équilibre de l'offre et de la demande et entraînent des variations de taux de fret. Ainsi, dans les mois qui ont suivi l'accident de l'Erika, une tension sur les frets s'est fait ressentir avec une prime accordée aux navires de bonne qualité ainsi qu'un phénomène de « régionalisation » des navires selon leur niveau de qualité. Le retrait de l'historique armateur grec Niarchos Shipping du secteur des vrac liquides est une indication de ce mouvement. Les mesures prises concourent également à une convergence des normes en élevant le seuil d'exigence sur le plan international et renouvellent l'attrait des pavillons des pays maritimes traditionnels.

Il faut aussi tenir compte des coûts financiers et moraux qui découlent des distorsions en matière d'exposition au risque. La désignation des ports refuges devrait elle aussi donner lieu à des règles harmonisées. Les pays européens ont répondu différemment soit par la mise en place de procédures en cas d'incidents, soit en gardant confidentiels ou en rendant public une liste des ports refuges (Allemagne et Pays-Bas).

CONCLUSION

De mauvaises pratiques s'étaient répandues dans le transport maritime en prenant appui sur les failles des marchés (les pavillons de complaisance), de la réglementation internationale et des contrôles. Des actions au niveau des Etats (des Etats-Unis en matière de sûreté ; de la France dans la mobilisation de moyens en faveur de la sécurité) et des unions d'Etats (l'UE en matière de sécurité) permettent progressivement de modifier le cadre de l'activité maritime à l'échelle internationale. L'adaptation des industries maritimes pour améliorer la qualité de la flotte mondiale répond à ce volontarisme. Ces évolutions renouvellent l'attrait des pavillons « traditionnels » appelés certainement à se re-développer.

Enfin, il convient de tenir compte du risque de contrôle de l'information, autrement dit du risque que quelques Etats, des entités commerciales, des organismes sans légitimité internationale, s'approprient le contrôle de normes ou de la circulation de l'information. Les organismes internationaux doivent édicter des normes en matière d'échanges d'information et les Etats doivent garantir la transparence dans ce domaine s'ils souhaitent que les bonnes pratiques se diffusent dans l'ensemble de l'industrie. Sinon, il y a le risque de voir s'organiser un marché qui se segmente sur le critère « sécurité-sûreté » alors qu'il doit s'imposer à l'ensemble des professions et dans toutes les régions.

Nicolas Terrassier