



RÉGINE BRÉHIER (79) directrice à la DGITM

DAMIEN CHEVALLIER chef du bureau de la réglementation et du contrôle de la sécurité des navires (SM2)



L'EUROPE DE L'« ERIKA » AU « COSTA CONCORDIA »

De l'*Erika* au *Costa Concordia*, la sécurité maritime en Europe a connu une réelle amélioration. Aurait-on pu se prévaloir de ce résultat sans un contrôle de l'action du contrôleur ? Un facteur décisif reste la pression permanente exercée par la Commission européenne sur les États membres, en inspectant périodiquement ceux-ci afin de veiller au respect et l'application des obligations communautaires. À titre d'exemple, la France a fait l'objet en 2014 de trois inspections. La Commission s'est imposée avec succès comme le gendarme des pavillons européens.

À L'HEURE de la genèse du modèle européen, la seule approche est économique. Le transport maritime international est un système mondialisé depuis toujours. Pour quelle raison le Vieux Continent devrait-il réglementer régionalement un modèle totalement mondialisé ? La sécurité maritime ou la prévention de la pollution relèvent de l'unique compétence des États. Il faut attendre les années 1990 pour que l'Europe s'engage dans la sécurité maritime. Les marées noires qui touchent périodiquement le continent démontrent la faiblesse de certains États européens à exercer le contrôle des navires. En 1994 et 1995 sont adoptées les premières directives visant à harmoniser les pratiques des États membres.

LES FAILLES D'UN SYSTÈME MONDIAL

Les premiers textes communautaires révèlent les faiblesses du modèle de l'Organisation maritime internationale (OMI). Le modèle maritime repose sur

le principe de responsabilité de l'État du pavillon, garant du contrôle et de la certification du navire vis-à-vis des règles internationales en matière de sauvegarde de la vie humaine en mer et de prévention de la pollution. Le laxisme de certains États permet de voir naviguer sur les routes maritimes mondiales des navires sous normes. Ces États, rapidement baptisés « pavillons de complaisance », jouent sur l'attractivité de leur pavillon *via* des régimes fiscaux « optimisés », des formalités administratives quasi inexistantes et des contrôles de sécurité confiés à des sociétés peu regardantes. Une première barrière, le pavillon, présente une faille majeure. Une seconde barrière doit prendre le relais : le contrôle par l'État du port.

« Il faut attendre les années 1990 pour que l'Europe s'engage dans la sécurité maritime »

UNE ARME EFFICACE MAIS LIMITÉE

Le contrôle par l'État du port permet à un État de s'assurer de la conformité aux conventions internationales des navires étrangers faisant escale dans ses ports. Une non-conformité importante peut mener à la détention du navire jusqu'à sa remise en conformité. Si l'arme est efficace, sa portée a cependant des limites. Les exemptions et dérogations accordées par le pavillon ou la société de classification peuvent difficilement être remises en cause. D'autre part, le contrôle ne peut retarder indûment le navire. L'efficacité du contrôle par l'État du port repose sur la rigueur de ces contrôles à réaliser dans des temps très courts, mais aussi sur la périodicité de ces contrôles. En effet, le

REPÈRES

Cent ans après le *Titanic*, on ne peut que constater les progrès considérables qui ont été accomplis en matière de sécurité maritime dans le cadre des instances internationales, et tout particulièrement de l'Organisation maritime internationale (OMI). Cependant, la catastrophe de l'*Erika* met en évidence qu'une convention internationale n'a de pertinence que si celle-ci dispose d'un régime d'application contraignant pour les différents acteurs. Cette catastrophe devient l'étincelle d'une politique européenne de sécurité maritime. Mais, quinze ans après, l'Europe a-t-elle su trouver sa place en tant qu'instance régionale dans un modèle mondial ? Quel bilan et quel avenir à l'heure de l'analyse d'un nouveau drame, celui du *Costa Concordia* ?

APRÈS L'« ERIKA »

Les États européens ont désormais l'obligation d'inspecter les navires présentant un risque élevé en matière de sécurité maritime, et de procéder à des inspections renforcées. Certains navires peuvent être bannis des eaux européennes. La Commission européenne publiera tous les six mois une liste noire.

La Commission se réserve le droit de suspendre ou de retirer l'agrément de sociétés qui ne satisfont plus aux critères de la directive.

Enfin, l'Europe doit anticiper un programme de remplacement de pétroliers à simple coque par des pétroliers à double coque. À compter du 22 octobre 2003, le règlement (CE) n° 417/2002 modifié interdit aux États membres d'accueillir dans leurs ports ou terminaux en mer des pétroliers à simple coque de plus de 600 tonnes de port en lourd transportant des hydrocarbures lourds.

mécanisme n'est dissuasif que si le navire ciblé est susceptible de faire l'objet de contrôles répétés et contraignants. Dans les années 1990, malgré les coordinations volontaires régionales (en Europe et dans le Pacifique), tous les États n'assurent pas le même niveau de contrôles, les navires passent à travers les mailles du filet.

« L'Erika est emblématique de toutes les faiblesses du régime de responsabilités dans le secteur maritime »

UNE MARÉE NOIRE POUR UNE POLITIQUE EUROPÉENNE

L'accident du pétrolier *Erika* le 11 décembre 1999, qui crée une pollution majeure des côtes françaises, marque le point de départ d'une politique européenne volontariste en matière de sécurité maritime. Ce pétrolier est emblématique de toutes les faiblesses du régime de responsabilités dans le secteur maritime : il porte le pavillon maltais, est suivi par une société de classification italienne, le Rina, est affrété par une compagnie pétrolière française, Total, et a fait l'objet de différents contrôles par l'État du port en Europe. Malgré tous ces contrôles, il se brise dans la tempête.

UN CONSTAT SIMPLE

Le constat européen est alors simple. Les pétroliers à simple coque comme l'*Erika*, l'*Amoco Cadiz* ou l'*Exxon Valdez* présentent un risque majeur vis-à-vis de

la protection du milieu marin. En effet, une simple tôle sépare le milieu marin de la cargaison. Le moindre incident sur la structure du navire peut conduire à la marée noire.

Les sociétés de classification doivent faire l'objet de contrôles renforcés. Ces sociétés agissent au nom d'États pour certifier des navires, mais disposent d'une relation commerciale avec l'armateur ou le chantier. Le niveau

de certification est très inégal. Le contrôle des navires étrangers par l'État du port doit être renforcé et harmonisé. Les navires entrant dans les eaux communautaires ne doivent plus pouvoir passer entre les mailles du filet.

Les États du pavillon doivent être responsabilisés et disposer de moyens suffisants pour assurer sinon la certification des navires du moins le contrôle des organismes certificateurs.

UNE EFFICACITÉ RÉGIONALE

La politique de sécurité maritime européenne se concentre dès lors sur la méthode d'application des mesures de l'OMI, et dans certains cas en allant au-delà des exigences de celle-ci. Ainsi, le premier paquet législatif est la conséquence directe des conclusions de l'accident de l'*Erika*.

LES OUTILS D'UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ MARITIME

Une seconde phase affirme le souhait de l'institution communautaire de disposer d'une politique en matière de sécurité maritime et de s'en donner les moyens. L'élément significatif est la création de l'Agence européenne de sécurité maritime



© REUTERS

L'accident du *Costa Concordia* a montré que les comportements humains devaient être maîtrisés.

DOSSIER

(AESM) par l'adoption du règlement du 27 juin 2002. L'Agence a deux principales missions.

La première, en lien direct avec l'accident de l'*Erika*, est de mettre à disposition des États membres des moyens efficaces de lutte contre les pollutions. Ainsi, l'Agence affrète des navires équipés de moyens de lutte et assure leur mise à disposition des États membres demandeurs en cas de pollution.

La seconde en fait le bras armé de la Commission en matière d'expertise maritime. Elle lui fournit des avis scientifiques et techniques en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution, afin de l'assister dans l'élaboration de la législation, le contrôle de sa mise en œuvre par les États membres, et dans l'évaluation de l'efficacité des mesures en vigueur.

LE PAVILLON

Pour comprendre les nouveautés de cette réglementation, il faut s'intéresser à la directive 2009/21/CE, que l'on peut pré-

senter comme la directive du « pavillon ». Il est assez révélateur de ne légiférer sur l'organisation du pavillon que lors de ce troisième paquet, alors que les principes de l'OMI reposent en premier lieu sur la certification du navire par l'État pavillon. L'Europe semble prendre conscience tardivement de la faiblesse de ce mail-
lon. Cette directive, d'ambition modeste, se limite à rappeler aux États leurs obligations au regard des conventions internationales. Elle structure cette activité en leur imposant une certification qualité de type ISO 9001.

« L'Agence européenne de sécurité maritime est créée par le règlement du 27 juin 2002 »

DES RÉSULTATS POSITIFS

À l'heure du bilan, la première interrogation porte sur le fait de savoir si notre littoral demeure exposé à des catastrophes majeures. En matière d'accidentologie, la survenance d'un accident restant toujours possible, on ne peut donc pas se limiter à la seule analyse probabiliste. Une rapide analyse statistique permet cependant de constater que l'Europe ne connaît plus actuellement la même fréquence de marées noires que dans les années 1970-1990. Le niveau de risque paraît donc plus faible.

Les *Erika*, *Amoco Cadiz*, *Exxon Valdez*, pétroliers à simple coque, n'ont plus accès aux eaux communautaires. Si cette mesure a enfin été adoptée par l'OMI, c'est bien

grâce au calendrier accéléré porté par l'Europe et les États-Unis. Ces navires ont très rapidement disparu du paysage maritime européen.

Cependant, l'interdiction de pétroliers à simple coque ne saurait être efficace sans un régime de contrôle et de sanctions dissuasives. Il s'agit bien là du constat des faiblesses du système de l'OMI qui ne

QUELQUES CHIFFRES

La sécurité de la navigation en France, ce sont 7 centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, 300 agents sous statut civil ou militaire, 10 000 opérations de sauvetage par an et 300 000 mouvements de navires par an (près d'un tiers du trafic maritime mondial). Pour les phares et balises, on compte 750 agents dont 280 marins, 6 200 éléments de signalisation maritime, 135 phares, et 37 navires. Le contrôle de la sécurité des navires, réparti sur 16 centres de sécurité des navires, emploie 200 inspecteurs de la sécurité des navires et vérifie 3 200 navires professionnels dont 200 navires internationaux, 9 300 navires de pêche et aquacoles et 860 000 bateaux de plaisance.

repose que sur la seule responsabilité des acteurs étatiques et privés, sans prévoir de sanction.

Comment la France pourrait-elle s'assurer seule que les 600 navires quotidiens transitant en Manche respectent un niveau de sécurité suffisant ? Aurions-nous eu les moyens de développer seuls une organisation en matière de contrôle des navires étrangers ? L'Europe a su indéniablement organiser et structurer le contrôle par l'État du port. Grâce à des

systemes d'information puissants, il n'est plus possible aujourd'hui de passer à travers les mailles du filet. À ce jour 100 % des navires pénétrant dans les eaux

communautaires sont contrôlés au moins une fois. Les navires se voient notifier des déficiences à rectifier avant le prochain contrôle. En cas d'écart majeur, la sanction de la détention est lourde financièrement du fait des pertes d'exploitation induites. Et les navires les plus dangereux sont bannis des eaux européennes. Dans ce domaine, l'Europe a su gommer

RENFORCER LA SURVEILLANCE DU TRAFIC

Une mesure significative vise à renforcer la surveillance du trafic dans les eaux européennes et répondre à la problématique des lieux de refuge. Celle-ci impose un renforcement des procédures de surveillance de la navigation par l'exploitation des comptes rendus des navires, la surveillance des systèmes d'organisation du trafic, la mise en œuvre des systèmes de trafic maritime, l'équipement et le fonctionnement des centres de surveillance côtiers. Ces mesures sont complétées par des obligations techniques pour les navires, déjà prévues par l'OMI mais anticipées et étendues par la directive européenne (transpondeur AIS, boîte noire VDR).

« 100 % des navires pénétrant dans les eaux communautaires sont contrôlés au moins une fois »



© REUTERS

Le Costa Concordia.

les différences de traitement existant en son sein.

CONTRÔLER LE CONTRÔLEUR

Dans le cas bien précis de l'*Erika*, le rôle de la société de classification ayant délivré les certificats internationaux au nom du pavillon a été largement critiqué. Force est

de constater que les administrations ont très largement délégué leurs prérogatives à ces sociétés. Par le biais de l'Agence européenne de sécurité maritime, la Commission assure désormais un contrôle poussé de ces organismes qui doivent disposer désormais d'un agrément européen pour exercer leurs activités auprès des pavillons européens. De plus,

chaque État membre peut habiliter certaines sociétés tout en exerçant également des visites périodiques de ses navires. L'OMI ne verra quant à elle entrer en vigueur son code relatif au contrôle des sociétés de classification, et donc l'obligation de contrôle des sociétés de classification par les États du pavillon, qu'à l'horizon 2016. ■

PRENDRE EN COMPTE LE FACTEUR HUMAIN

Aujourd'hui, il apparaît qu'en matière de normes techniques de sécurité, et plus particulièrement pour ce qui concerne les navires à passagers, on ait atteint un seuil où il devient difficile de progresser. Ainsi, l'adoption en 2010 du nouveau concept de *safe return to port* consacre désormais la redondance des équipements essentiels à bord des navires à passagers neufs. Par ailleurs, l'analyse des accidents de mer démontre qu'une large majorité des événements a pour point de départ une erreur humaine. Aussi est-il évident que le facteur humain devra trouver une place prioritaire dans la gestion de la sécurité des navires. Contrairement à l'aérien ce facteur n'a pas vraiment été intégré dans la démarche de gestion de la sécurité maritime. Certes, depuis l'accident dramatique du ferry *Estonia* en 1994, un code obligatoire de management et de gestion de la sécurité a été imposé pour les compagnies de navigation et leurs navires. Par ailleurs, sur le plan international, les exigences de formation des marins se sont renforcées et le principe de la revalidation quinquennale des brevets et des certificats est désormais acquis. Néanmoins, l'accident du *Costa Concordia* a démontré que les comportements humains et les processus de décision devaient être maîtrisés.

La notion de *bridge management* fait son apparition, mais elle reste isolée sans connaître encore de véritable impulsion au niveau de la réglementation. Ce retard peut s'expliquer par l'absence d'une « culture du risque » dans la navigation maritime. Cette culture est d'abord en partie une affaire d'éducation à partir d'un socle de valeurs communes partagées par les équipages. Dans ce domaine, il reste beaucoup de chemin à parcourir et d'obstacles à franchir, d'autant que la plurinationalité des équipages reste la règle. Le premier obstacle, et non le moindre, est celui de l'harmonisation sociale des conditions d'emploi et de travail des équipages entre tous les pavillons. Au niveau européen, la France s'emploie activement pour qu'on accorde une priorité dans ce domaine, mais force est de constater qu'elle reste plutôt isolée et qu'aucune dynamique politique n'a pu être enclenchée à ce jour.