



Institut Français de la Mer

Article paru dans :

Défense nationale et sécurité collective

N° 2 de février 2007

L'Agence européenne de sécurité maritime taille bien la route...

Francis Vallat

Président de l'Institut Français de la Mer

Représentant de la France au Conseil d'administration de l'AESM

Depuis quatre ans l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) travaille dans des circonstances de création et de consolidation parfois difficiles et encore inachevées, à la sécurité du transport maritime et à la protection de l'environnement. Ses rapports annuels successifs, son site Internet, décrivent son organisation, ses moyens, et démontrent l'importance des missions concrètes croissantes qu'elle mène avec opiniâtreté et compétence. Pourtant trop peu s'y réfèrent et ignorent son action plus qu'encourageante. Analyse... et commentaires.

Du mal sortit enfin un bien ! Le naufrage de l'*Erika* finit par entraîner la création de l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM-EMSA), réclamée par l'Institut français de la Mer (IFM) avec une impatiente fermeté depuis janvier 2000 (l'Institut « poussant » ensuite le dossier jusque fin 2002 où le désastre du *Prestige* permit de parachever l'effort).

Prévu dans le « paquet *Erika II* », le règlement fondateur de l'AESM fut adopté en juin 2002. Depuis, le programme de travail annuel est établi après consultation de la Commission et des États membres représentés dans le Conseil d'administration qui, au cours d'au moins trois séances, détermine les priorités et s'assure de leur suivi (en plus de nommer et de révoquer le directeur général exécutif).

La première réunion du conseil d'administration a eu lieu en décembre 2002, le directeur exécutif a été nommé en janvier 2003. À ce moment-là, Willem de Ruyter était le premier et seul fonctionnaire de l'Agence. Il s'est immédiatement attelé à la tâche avec 5 agents

auxiliaires puis il a dû, comme il le dit lui-même plaisamment, « construire son navire tout en naviguant », c'est-à-dire en mettant en oeuvre concrètement les missions de plus en plus nombreuses qui lui étaient confiées...

Missions et objectifs

Contrôler les contrôleurs, inspecter les inspecteurs

Contrôler les contrôleurs, c'est montrer que l'Union européenne est soucieuse d'améliorer les standards maritimes.

Un bon exemple est celui des **sociétés de classification** que le grand public a beaucoup décriées. Des inspecteurs de l'Agence visitent systématiquement les 12 sociétés agréées par l'UE, sociétés dont le travail est fondamental dans la chaîne de suivi de la sécurité (il devient même de plus en plus important car bien des États du pavillon transfèrent de plus en plus leurs prérogatives vers ces sociétés). Or, les rapports des agents de l'AESM permettent à la Commission, mais aussi aux États, d'être bien informés et de prendre des mesures corrigeant les lacunes constatées. Ces rapports vont même au-delà puisqu'ils ont permis d'ajuster et de préciser la réglementation communautaire sur les sociétés de classification dans le « troisième paquet » sur la sécurité maritime actuellement en discussion.

Les inspecteurs de l'AESM visitent aussi les **administrations chargées du contrôle des navires** par l'État du port ; de même, ils vérifient l'application des règles sur la réception des déchets de navires, ils jouent un rôle dans la mise en oeuvre des mesures de « sûreté » sur les navires. Ils inspectent les centres de **formation maritime** des États tiers, gros fournisseurs de main d'œuvre maritime. Les directives imposent aux États membres de vérifier : les mesures empêchant la délivrance de brevets frauduleux ; que le personnel en provenance d'États tiers répond aux obligations de la convention *STCW*¹ (très peu d'États membres l'ont fait, c'est donc l'AESM qui se charge de cette mission). Or ces inspections concernent une cinquantaine d'États tiers, dont chacun doit être audité une fois tous les cinq ans !

Avec une équipe complétée à 9 auditeurs, l'AESM prévoit d'auditer une dizaine d'États annuellement. Le premier critère choisi pour auditer la formation maritime d'un État tiers est le nombre d'officiers qu'il fournit aux navires des États membres (naturellement d'autres critères entrent en jeu tels que le nombre de faux brevets issus de ces États tiers, le nombre de déficiences enregistrées par le Mémorandum de Paris auprès de ses navigants, le nombre de plaintes émises par des administrations ou des sociétés privées).

Sur un plan pratique, chaque inspection fait l'objet d'une étude préalable avant le déplacement de l'équipe AESM. Puis l'audit proprement dit inclut aussi bien l'administration centrale que des écoles, publiques ou privées. Les auditeurs rédigent ensuite un rapport provisoire adressé à l'administration dont dépendent les écoles auditées. Le rapport final est envoyé à la Commission. C'est ainsi que l'Agence a contrôlé des centres de formation roumains, bulgares, philippins, capverdiens, algériens, géorgiens, sri lankais, égyptiens et marocains.

Les bénéfices de ces audits sont multiples : pour le pays concerné qui sait ce qui doit être amélioré ; pour les États membres, une inspection unique (et non réalisée par chacun des 25 et bientôt 27 États) est plus efficace, plus détaillée, plus systématique et aussi plus économique... ; pour la législation (par exemple pour la révision en cours de la convention *STCW*, où l'AESM permet à la Commission de défendre à l'Organisation maritime internationale des révisions fondées sur des observations de terrain).

¹ *Standard Training Certificate Watchkeeping.*

L'AESM exerce donc, dans ce domaine comme dans d'autres, une activité d'audit maritime débouchant sur des rapports définitifs adressés simultanément à la partie auditée et à la Commission européenne ; à charge pour cette dernière d'adresser un courrier ou d'entamer une procédure pour non-respect des règles communautaires, ou encore, dans le cas des sociétés de classification par exemple, de proposer des sanctions concrètes...

Last but not least, l'Agence conserve les « découvertes » résultant de ses audits dans des bases de données, puis elle organise des ateliers de travail où de nombreuses parties peuvent discuter ensemble à partir des informations rassemblées par l'Agence (sachant que la « dissémination des meilleures pratiques » représente l'une des tâches les plus importantes).

Faire travailler ensemble les administrations maritimes

« Il n'y a pas de raison pour que ce qui est une bonne pratique dans la Manche ne le soit pas en mer Noire et inversement. Donc, il faut faire se rencontrer les gens, faire en sorte par exemple que les Britanniques expliquent à leurs collègues du continent pourquoi ils croient aux produits dispersants plus qu'aux navires dépollueurs... Les ateliers de travail que nous organisons sont des lieux d'échange d'informations et de confrontation d'idées sur des sujets issus des nouvelles technologies ou des débats internationaux. Nous invitons des experts, de secteurs public et privé, et les discussions suivent ; l'objectif étant d'arriver à des positions communes et ensuite à des solutions communes. L'idée, c'est que les 27 États membres se doivent, au minimum, d'avoir discuté entre eux et avec la Commission avant de défendre un point de vue commun dans l'enceinte de l'OMI. »²

L'AESM organise par ailleurs régulièrement des réunions techniques et des sessions de formation, ce qui est naturellement important, en particulier pour les États membres récemment admis ou pour les États candidats.

SafeSeaNet : un système communautaire de suivi du trafic maritime

SafeSeaNet est un système informatique centralisé intracommunautaire d'informations sur le suivi des navires et de leurs cargaisons. Les données sont fournies d'abord par les navires auprès des États membres *via* leurs autorités portuaires, les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ou tout autre organisme public. Tous les autres États membres profitent de ces informations.

Techniquement, le système permet une identification rapide du navire et de sa cargaison à travers toute l'Europe, ce qui est vital en cas de danger puisque les autorités compétentes ainsi que l'État du port pourront mieux préparer d'éventuelles interventions lors des escales (ou avant que le navire accoste...).

Économiquement, le système aide les opérateurs portuaires publics à mieux planifier les escales, par exemple pour la réception des déchets ou le nettoyage des citernes. De même le système va réduire la « paperasserie », et donc faciliter la vie des navigants.

C'est en octobre 2004 que la Commission a confié le développement et la gestion technique du *SafeSeaNet* à l'AESM. « Une petite équipe a lancé le projet en organisant la base de données proprement dite et les modalités d'accueil des États membres (leur formation *via* des ateliers de travail préparatoire...) » rappelle le directeur. En décembre 2006, huit pays sont complètement opérationnels, cinq — dont la France, qui est en avance, d'où quelques problèmes de branchements avec son système trafic 2000 auquel les experts de l'Agence ont rendu hommage — sont en phase de reconnaissance, six pays sont en phase de test et deux

² Willem de Ruyter : Conférence générale maritime (Brest, 14 décembre 2006).

autres sont en phase préparatoire.

SafeSeaNet sera totalement opérationnel au début de 2008. Fonctionnant 24 heures sur 24 et 365 jours par an, facile d'accès pour les utilisateurs agréés (la France insistant particulièrement sur cet agrément gage de sûreté), il sera capable de fournir une réponse rapide fondée sur la technologie *Internet* et de s'adapter à de futures nouvelles obligations réglementaires.

Contribuer à la lutte contre d'éventuelles pollutions par hydrocarbures

En premier lieu l'affrètement, dit en *stand-by*, de navires antipollution en alerte est la première charge financière de l'Agence (le plus beau fleuron de la flotte affrétée étant à ce jour l'*Île de Bréhat*, un navire français de Louis-Dreyfus Armement).

C'est surtout la mise en place d'un soutien qui peut jouer un rôle décisif en cas de crise. De fait les désastres de l'*Erika* et du *Prestige* avaient montré que les États membres ne disposaient pas de navires mobilisables et de bonne capacité de stockage pour aller récupérer des hydrocarbures très au large et par mauvais temps.

Parallèlement, il était devenu évident que les trafics pétroliers autour de l'Europe allaient augmenter à partir de la Russie. Donc, il fallait renforcer le système de protection mais sans pouvoir, faute de moyens financiers, ni faire construire des navires neufs, ni recruter des équipages *ad hoc*.

Compte tenu de ces contraintes, l'Agence a choisi de créer des partenariats public-privé sur tout le pourtour de l'Union européenne, y compris la Bulgarie et la Roumanie à partir de 2008. Aujourd'hui les navires sélectionnés, pré-équipés par l'Agence, effectuent des exercices à intervalles réguliers, leurs équipages sont entraînés à des tâches qui n'étaient pas les leurs, et chacun fait le nécessaire pour que demain les autorités des États membres puissent compter, s'ils le souhaitent, sur ces navires s'il se produit un accident grave.

Enfin, il faut mentionner l'achat groupé (donc moins onéreux) d'images satellite, pour lesquels l'AESM est en train de finaliser un mémorandum d'entente avec l'Agence spatiale européenne (ESA). Il s'agira en fait de repérer à la fois les nappes d'hydrocarbures et leurs responsables, puis de transmettre ces informations presque en temps réel aux États membres concernés.

Les moyens humains et financiers de l'AESM

L'Agence dispose de 132 employés venant des secteurs publics, en général les administrations maritimes, mais aussi du secteur privé ; tous les États membres ayant un littoral seront représentés.

Le budget de l'AESM en 2006 s'est élevé à 44,6 millions d'euros, dont 28,3 millions étaient consacrés aux mesures antipollution.

Le budget pour 2007 prévoit une enveloppe en augmentation permettant d'envisager le recrutement ou le remplacement d'une vingtaine d'agents en 2007 et de nouveaux affrètements de navires d'alerte en Atlantique, mer du Nord et mer Noire à partir de 2008.

Les « clients-utilisateurs » de l'AESM

Ce sont essentiellement la Commission européenne et les États membres. W. de Ruiter souligne souvent que l'AESM travaille la main dans la main avec la Direction générale des transports de l'Union européenne. Par exemple, les membres de l'Agence accompagnent ou représentent ceux de la Commission aux réunions de l'OMI ou du Mémorandum de Paris, ou encore participent à l'élaboration de nouveaux règlements, tels ceux prévoyant les futures

conditions d'audit des sociétés de classification dans le cadre du troisième paquet législatif présenté en novembre 2005. De même l'Agence a fourni ou fournit des rapports techniques à la Commission, qu'il s'agisse de la sécurité des navires à double coque ou de la qualité de l'enseignement maritime. Pour résumer, l'Agence, organe technique, fournit des faits à la Commission. « C'est ensuite à la Commission, organe politique, de développer la politique communautaire dans le domaine de la sécurité maritime. »

L'AESM travaille aussi beaucoup avec les États membres, anciens et nouveaux. Citons encore W. de Ruitter : « Nous avons notamment organisé des ateliers de travail dans les administrations maritimes des États qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 et ceux qui vont la rejoindre le 1^{er} janvier 2007. »

Commentaires

J'aimerais maintenant ajouter quelques commentaires à titre personnel. Je le ferai dans le cadre d'une attitude française avérée qu'a rappelée W. de Ruitter lui-même : « Ce que je sais, c'est que la France nous a soutenus depuis le début. Même si le tonnage de sa flotte ne la place plus aux premiers rangs mondiaux, elle est réellement active dans le développement de la sécurité maritime... Elle l'est également au sein de notre conseil d'administration en la personne de Francis Vallat... ; et le tout premier ministre des Transports européen qui visitera notre siège lisboète au début de 2007 sera un Français, M. Dominique Perben. »

De fait, la France a été dès le départ derrière l'équipe de l'Agence, sans complaisance ni compromission. Aujourd'hui elle peut légitimement se féliciter et féliciter l'AESM du chemin parcouru, même si bien sûr tout n'est pas parfait, d'où les quelques remarques qui suivent.

Des circonstances difficiles

Le travail accompli l'a été dans des circonstances difficiles, encore compliquées par des influences extérieures négatives. Citons à cet égard et de façon non limitative : la nécessité de travailler concrètement tout en ne cessant de constituer l'état-major et les équipes de l'Agence ; respecter les strictes et lourdes règles européennes de recrutement, sans oublier les équilibres à maintenir entre 15 puis 25 États (plus la Norvège et d'autres) aux cultures et à l'histoire différentes ; avec de surcroît le devoir de trouver à tous les niveaux du personnel à la fois compétent, professionnel, motivé et issu de formations et de statuts divers ; et enfin d'arriver à faire de ce *patchwork* inévitable une équipe soudée, unie dans le quotidien et tout entière tendue vers le même objectif.

Ce défi, déjà ardu en soi, a été encore compliqué par divers paramètres imprévus : l'augmentation permanente du nombre et de la diversité des missions confiées à l'Agence (pression de la charge de travail), cumulée avec les difficultés dues aux reports successifs de l'installation — aujourd'hui heureuse mais non définitive — du siège de Bruxelles à Lisbonne. En effet, nombre de cadres et employés déjà formés (une vingtaine environ), soumis de ce fait à des contraintes familiales ou personnelles, n'ont pu rester à l'Agence comme ils le souhaitaient.

Performances de l'Agence

Les conclusions de l'audit des performances de l'Agence depuis cinq ans, en particulier sur le plan de l'efficacité, seront déterminantes. Il sera terminé en 2008. J'exerce d'ailleurs la présidence du groupe de travail (comprenant, outre la Commission, l'Allemagne, la Finlande, la Grèce et la Hollande) ; groupe qui devra déterminer d'ici mars 2007 les

« termes de références » des contrôles à accomplir. Or sans préjuger de ses conclusions, je peux déjà indiquer non seulement qu'il se dit dans les milieux européens que l'Agence maritime est la plus efficace de toutes, mais plus encore que la France et ses représentants (l'équipe que j'ai l'honneur de former avec le directeur des affaires maritimes) en savent assez pour témoigner qu'elle est bien l'outil dont l'Europe avait besoin pour améliorer concrètement aussi bien la sécurité et la qualité du transport maritime que la protection de l'environnement marin.

Améliorations possibles

Il me paraît nécessaire d'attirer l'attention sur un certain nombre de points valant d'être améliorés.

Il faut laisser l'équipe respirer un peu pour consolider la qualité du travail dans tous les domaines. Arrêtons de confier de nouvelles missions à l'AESM qui, d'une part, risqueraient d'en faire un Léviathan, et d'autre part ne permettraient pas de finaliser la mise en place effective, complète et satisfaisante des missions déjà assignées (ne serait-ce que parce que l'état-major de direction ne pourrait tout superviser à la fois).

Il ne faut pas compliquer inutilement les circuits opérationnels, en particulier en cas de crise, où la célérité, l'efficacité et la confiance immédiate devraient être des maîtres mots ; voir en particulier la mobilisation « sous urgence » des navires antipollution au service des États dont les côtes sont menacées. En effet même si nous ne doutons pas que les mesures préparatoires de l'Agence (cellule de crise, astreintes, listes d'urgence etc.) garantissent une réaction rapide de ses « professionnels » quels que soient les textes, pourquoi est-il est nécessaire de passer par des circuits impliquant des tiers par rapport à l'Agence et aux États (par exemple d'autres entités « fonctionnelles » de la Commission). Ce détour jette un doute injustifié sur la capacité de répondre « à chaud » de l'Agence...

De la même manière, je m'interroge, à titre personnel et du fait de mon expérience de quatre ans de fonctionnement du conseil, sur la tendance pernicieuse qu'il pourrait y avoir à l'instauration d'un déséquilibre entre la Commission et les États membres. Non que l'Agence soit en cause, mais parce que la Commission, sûre d'elle-même et s'estimant le meilleur garant de l'intérêt général européen, étant par ailleurs plus cohérente que 25 ou 27 États nécessairement divers, et enfin seule détentrice légitime de certains pouvoirs transversaux importants (de sanction ou autres), a une tendance naturelle à considérer les États membres comme « supplétifs » dans ce domaine de la sécurité maritime ; ce qui *in fine* ne peut qu'être une pression, consciente ou non, sur l'Agence elle-même.

Sur un autre plan, des formules devraient être travaillées pour permettre éventuellement à des États membres d'affréter des navires *stand-by* dans un cadre permettant de remédier à des catastrophes intervenues ailleurs que sur les côtes européennes ; par exemple la pollution majeure intervenue en Méditerranée lors de la dernière crise libanaise.

Enfin il faut savoir que la France, soucieuse d'être réaliste et concrète, a soutenu vigoureusement la notion même de navires *stand-by* anti-pollutions ; mais elle n'a fait que mettre en sommeil – en l'absence de *consensus* et de possibilités budgétaires suffisantes – son ambition majeure, qui est qu'un jour l'Europe se dote d'au moins trois très gros navires dépollueurs (deux à l'Ouest et au Nord, un au Sud). En revanche je pense que la possibilité pour l'Agence de faire appel à des bateaux destinés à alléger les navires *stand-by* en cas de grandes pollutions (possibilité à laquelle pense l'exécutif), est ou se révélera très vite un besoin immédiat.

Pour conclure, la leçon essentielle de la courte histoire de l'Agence ne fait aucun doute : l'Europe a eu raison de se doter de l'AESM, la France a eu raison d'être à l'avant-garde de ses combats... et devra continuer à l'être pour que soit préservée la capacité actuelle

de l'Agence à augmenter sans cesse son efficacité, à veiller à l'application des règles de l'UE et de l'OMI. Et ce sans que des éléments extérieurs à la sécurité maritime ou des éléments d'appréciation injustes ou inexacts viennent la distraire des efforts qu'elle ne doit cesser d'accomplir pour rester à la hauteur de la confiance placée en elle.

