



## Expériences, leçons et perspectives

**Vincent Bouvier**

Secrétaire général de la mer (SG Mer)

Il y a 40 ans, le 16 mars 1978, se produisait, à moins d'une trentaine de kilomètres d'ici, le naufrage ayant entraîné une des plus importantes marées noires de l'histoire du transport maritime. Certes, il survient après plusieurs autres ayant frappé les côtes bretonnes : le naufrage du *Torrey Canyon*, en 1967, ceux de l'*Olympic Bravery* et du *Böhlen*, en 1976. Toutefois, au moment où il se produit, et surpassant par son ampleur toutes les marées noires précédentes, l'*Amoco Cadiz* marque fortement l'opinion publique :

Environ 220 000 tonnes de pétrole déversées sur les côtes bretonnes,  
350 km de côtes touchées,  
260 000 animaux marins tués.

**L**es images de milliers d'oiseaux mazoutés, symboles de vie et de liberté, pris au piège des conséquences de l'activité humaine, demeurent dans les mémoires, tout comme demeurent dans les mémoires le désarroi autant que le courage des élus locaux, l'action déterminée des 7 000 bénévoles (sous la coordination de l'association Bretagne vivante et de la ligue de protection des oiseaux) et des 7 000 militaires engagés dans le nettoyage des côtes polluées.

Il faut se souvenir aussi, et on le découvre dans les jours suivants, que le naufrage résulte d'une conjonction malheureuse d'événements qui auraient dû a priori ne pas avoir de conséquences majeures. En effet, c'est une panne de gouvernail, associée à une météo difficile, qui est à l'origine du sinistre. Le navire dérive alors sur plusieurs milles, traverse le rail d'Ouessant sans qu'aucune autorité ne soit alertée. Onze heures s'écoulent entre l'avarie et l'échouement, malgré la présence d'un remorqueur très tôt à proximité du navire... Le rapport parle-

mentaire qui a suivi cette catastrophe a justement insisté sur les failles de nos méthodes et de la mobilisation des moyens.

Au-delà des circonstances météorologiques et humaines, le naufrage de l'*Amoco Cadiz* met au jour d'importantes lacunes dans la surveillance de la navigation et dans le dispositif de prévention des pollutions, autant qu'une absence préjudiciable d'échange d'information entre les différentes administrations impliquées.

En matière de surveillance, la veille des sémaphores prend fin à la tombée de la nuit, et la couverture radar des côtes est insuffisante.

En matière d'intervention, les moyens d'assistance sont insuffisants aussi : un seul remorqueur est à la disposition de la préfecture maritime de Brest, mais, il n'est pas adapté en puissance au remorquage d'un pétrolier de la taille de l'*Amoco Cadiz*.

À l'occasion de cette catastrophe, le défaut d'information et de coordination entre les services concernés apparaît également. Un décret du 9 mars 1978, conférant au préfet maritime une autorité générale en mer, n'a pas eu le temps de produire ses effets, et d'entrer réellement en vigueur. Tout au long de la journée du 16 mars, il n'y a, *de facto*, pas d'autorité unique pouvant coordonner les différents acteurs.



© Sébastien Deschamps/Marine Nationale/Défense

*Le BSAD (Bâtiment de soutien, d'assistance et de dépollution) Argonaute affrété par la Marine nationale récupère des containers à la dérive contenant des produits dangereux au large de Brest le 8 février 2013.*

*Le remorqueur d'intervention, d'assistance et de sauvetage (RIAS) Abeille Bourbon dans le Raz de Sein, par mer forte. Mer d'Iroise, le 12 janvier 2016.*



Cet événement va provoquer une prise de conscience aigüe des risques du transport maritime et de la nécessité de s'y préparer. En ce sens, même s'il y a eu des catastrophes avant ou après le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, celui-ci a marqué un point de départ pour renforcer nos moyens et nos méthodes (I), mais aussi veiller à leur adaptation permanente face aux nouvelles fragilités liées aux activités maritimes (II).

## *Une obligation de disposer de méthodes et de moyens renouvelés*

L'*Amoco Cadiz* est à l'origine d'une véritable prise de conscience, qui entraîne une refonte de l'organisation en place ; c'est la naissance de l'Action de l'État en mer (AEM), à la française, outil

de la gestion de crise qui en renforce les moyens en amont, puis pendant et enfin en aval de la crise. Cela se perçoit en premier lieu sur le plan national mais cela s'inscrit aussi dans un double perspectif, européen et international.

## *Les leçons de l'Amoco Cadiz sont tirées sur le plan national*

Le premier effort porte sur les moyens tant les lacunes constatées furent criantes lors du naufrage ; ce premier axe connaît un prolongement dans le domaine des méthodes.

### *Les moyens*

Dans les mois qui suivent, un certain nombre de mesures significatives sont prises, pour combler les failles soulignées peu après le naufrage. Ainsi, la Marine, dès juillet 1978, affrète un remorqueur d'intervention, d'assistance et de sauvetage (RIAS) affecté à Brest, prêt à intervenir 24h/24h. En 1979, deux autres mesures relatives aux moyens sont également prises : la construction de la tour radar du Stiff et la mise en place du CROSS Corsen d'une part ;

l'avènement, dans le cadre du dispositif de séparation du trafic au large d'Ouessant, d'une troisième voie spécifique éloignée des côtes pour le transport de marchandises dangereuses, d'autre part.

Dans le but d'améliorer l'information nécessaire de la mer vers la terre, obligation est faite aux navires pétroliers de déclarer leur entrée dans les eaux territoriales françaises, de signaler toute avarie et toute opération de remorquage.

Des équipes d'évaluation et d'intervention (EEI), capables d'intervenir à bord d'un navire en difficulté, et composées de membres de diverses administrations, spécialisés en fonction de l'incident, sont mises en place.

Enfin, sur le plan juridique, le préfet maritime dispose désormais de moyens de mise en demeure. C'est une avancée très importante qui permet d'éviter de longues négociations entre le remorqueur, l'armateur et l'assureur, schéma alors classique préparant l'intervention en mer, dans lequel l'acteur régalien n'avait qu'une marge d'intervention assez réduite, secondaire. Il est heureux que ce schéma ait laissé la place à la prise en compte de l'intérêt de l'État côtier dans la défense des intérêts environnementaux dont il a la charge. Après le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, le gouvernement avait essayé d'introduire la notion d'assistance imposée, ce qui n'avait pas abouti à l'époque. Mais l'idée a fait son chemin. L'État côtier peut aujourd'hui donner des instructions fermes sur les opérations à mettre en œuvre. Aujourd'hui, nul acteur ne conteste la légitimité de cette action de l'État, par l'intermédiaire de ses représentants.

La gestion de « l'aval » de la crise connaît aussi une amélioration autour d'un triptyque que l'on pourrait énoncer ainsi : mieux connaître, mieux prévenir, mieux gérer.

C'est le sens de la création en 1979 du CEDRE (Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux) et du CEPPOL (Centre d'expertise dans la lutte contre les pollutions). Ces entités contribuent à la connaissance, mais aussi à la formation en matière de pollution aux hydrocarbures.

### *Les méthodes d'organisation*

L'*Amoco Cadiz* a joué un rôle majeur dans la construction de l'action de l'État en mer (AEM) à la française. Mais que recouvre ce terme ?

C'est d'abord la coordination de toutes les administrations existantes travaillant à la mer. On ne crée pas un corps unique chargé notamment de la lutte contre les pollutions, mais un modèle de coordination qui nous paraît plus efficace. Ainsi, est garantie l'utilisation de tous nos moyens.

Le deuxième principe de notre AEM, c'est la clarté dans l'organisation de cette coordination. Au niveau national, l'autorité de coordination est le Secrétaire général de la mer. Au niveau local, les autorités de coordination sont les préfets maritimes et les délégués pour l'AEM en Outre-mer. Ainsi sont garanties l'information entre les administrations, l'efficacité d'une surveillance commune et une bonne mutualisation des moyens.



Troisième grand principe de l'AEM, qui me paraît le plus décisif et peut-être le plus important, c'est l'unité de commandement assurée par le préfet maritime, au quotidien et a fortiori en cas de crise. Ainsi sont garanties la cohérence, la rapidité et l'efficacité.

Le dispositif qui se met ainsi en place est complété par les améliorations apportées dans la gestion de crise.

Le plan POLMAR, qui apparaît à la suite du naufrage du *Torrey Canyon*, est complété en octobre 1978 par la distinction entre POLMAR-Terre, qui confie la responsabilité des pollutions affectant les côtes au préfet de département, et POLMAR-Mer qui attribue au préfet maritime la gestion des interventions en mer. Depuis cette date, l'amélioration des méthodes s'est poursuivie. Ainsi, en 2010, les plans POLMAR sont intégrés au dispositif ORSEC Maritime : d'un système de plan « déclenché » lors d'un naufrage, on passe à un dispositif constitué de différents niveaux d'alertes, qui permettent une montée en puissance de la réponse en fonction de la situation.

La clé de la réussite réside, en effet, dans la qualité du dialogue qui s'instaure alors entre le préfet maritime et le préfet de département, assurant, d'un bout à l'autre de la crise, une continuité et une cohérence dans la réponse de l'État.

## *La dimension internationale et européenne de lutte contre la pollution*

L'*Amoco Cadiz* amorce ce qui va se révéler comme un processus long dans la lutte contre la pollution par les navires. Quand bien même, la première réponse face à une pollution est nationale, il est devenu banal de dire qu'un tel évènement ne connaît pas de frontières. L'année 1978, année de tous les records de pollution maritime aux hydrocarbures avec près de 280 000 tonnes de pétrole répandues en mer dans le monde, illustre ce constat. Les initiatives internationales, mises en place dans les années soixante-dix, sont alors relancées et renforcées. La France, comme les organisations internationales et les autres États, se saisit du sujet de la sécurité de la navigation et de la pollution maritime. De multiples conventions sont conclues qui mettent en place des réglementations communes.

### *Les mesures internationales*

Dès avant le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, c'est-à-dire avec l'accident du *Torrey Canyon* en 1967, on avait pu relever une activité normative internationale assez intense. Le cadre juridique s'est développé autour de traités qui portent la marque des accidents du milieu des années soixante-dix.

La convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, dite de Montego Bay (CMB), est adoptée en 1982, mais son élaboration tout au long de la 3<sup>e</sup> conférence des Nations Unies sur le droit de la mer est largement commencée, en 1973, lorsque l'*Amoco Cadiz* fait naufrage. La Convention va comporter un grand nombre de dispositions sur la protection du milieu marin, notamment sur la lutte



contre la pollution par les navires. Elle instaure l'obligation d'élaborer des plans d'urgence contre la pollution. Elle consacre la répartition tripartite des compétences entre l'État du pavillon, l'État côtier et l'État du port. A cet égard, il convient de mentionner l'article 228 de cette convention qui illustre bien la course à la légitimité que se livrent l'État côtier et l'État du pavillon. La conscience aiguë qu'a la France de sa qualité d'État littoral, et dont l'espace maritime au large de ses côtes est particulièrement exposé aux risques de pollutions, a conduit le SG Mer à s'appuyer sur cette disposition de la CMB pour protéger ses intérêts, en prévoyant des sanctions dissuasives. La coordination des différentes administrations est aussi assurée par l'instauration d'un canal unique vers les autorités de l'État du pavillon.

La convention internationale pour la prévention par les navires (MARPOL pour Marine Pollution) est adoptée le 2 novembre 1973 et entre en vigueur en octobre 1983. La France la ratifie en septembre 1981. Elle est le texte de référence qui traite de la pollution en mer. Pour prendre la mesure de cet encadrement, il faut rappeler que MARPOL c'est un système avec trois protocoles, et six annexes techniques. Le protocole le plus significatif est celui de 1978 (MARPOL est citée avec l'indication de ces deux dates 73/78). Cet enrichissement du texte s'est fait tout au long des décennies qui suivent l'*Amoco Cadiz*.

Des actions contre les pavillons de complaisance sont décidées, dans le cadre du Mémorandum d'entente de Paris, signé en 1982, pour un meilleur respect des normes.

Enfin, il n'y a pas de cadre juridique pertinent à l'échelle internationale sans référence à l'exigence de l'indemnisation. Le FIPOL, fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, créé en 1971, est l'instrument par lequel est introduite la contribution de l'industrie pétrolière dans l'indemnisation. Ce dispositif est complété en 1992, afin d'assurer une indemnisation renforcée des dommages liés à la pollution, puis en 2003, après le naufrage du *Prestige*, l'OMI met en place un dispositif complémentaire au FIPOL.

## L'engagement européen

L'Union européenne (UE), peu active jusque-là, s'empare du sujet après les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*. Il est vrai qu'entre la période de l'*Amoco Cadiz* et celle des accidents qui suivent, l'ensemble européen change de nature juridique et politique ; la Communauté européenne devient l'Union européenne. C'est donc avec une plus grande assurance, quant à son mandat, que l'UE peut s'engager dans ces domaines. Les nombreuses mesures prises après l'*Amoco Cadiz* n'ont pas permis d'éviter deux des plus grosses marées noires qu'ait connues l'Europe, les catastrophes de l'*Erika* (1999) et du *Prestige* (2002). Ces événements sont l'occasion pour la France de réclamer des actions au niveau européen. Moins d'un mois après le naufrage de l'*Erika*, le président de la République, Jacques Chirac, demande que « *soient connus de tous les professionnels, les*



*navires dangereux, les noms de leurs armateurs et leur pavillon : la liste de la honte ! »*

L'Union européenne met alors en œuvre un vaste éventail de mesures : se succèdent les « Paquets Erika I, II et III (2002, 2007 et 2010) », exprimant des avancées majeures. Certains des acquis que nous leur devons méritent d'être rappelés ici.

En matière de prévention, c'est la publication par la Commission européenne d'une liste noire des navires bannis des ports européens, c'est aussi l'obligation de double coque pour navires pétroliers. Les États-Unis avaient émis la même obligation par l'*Oil Pollution Act* en 1990.

En matière d'organisation de la surveillance, ce sont l'équipement des navires en transpondeur (système AIS), et l'obligation pour les États membres de se doter d'un réseau de réception de ces données (en France, le système Spationav).

En matière de réponse opérationnelle, deux innovations peuvent être relevées : la création de l'Agence européenne de sûreté maritime (AESM) d'une part, et la création de la notion de « port de refuge » pour éviter les errances maritimes d'autre part, instituant l'obligation pour les États de prévoir des espaces au sein des ports destinés à accueillir des navires en difficulté. Cela s'accompagne de la faculté pour le préfet maritime d'obliger un port à accueillir un navire en détresse.

Ainsi dessiné à grands traits, le rappel de cette évolution montre que des progrès importants ont été réalisés depuis 1978. Les naufrages de l'Erika en 1998 et du Prestige en 2002 ont accéléré cette tendance. Les efforts portent leurs fruits : sur les cinq millions de tonnes d'hydrocarbures répandues depuis 1970 dans les océans, 26% l'ont été entre 1970 et 1979 et seulement 1% entre 2010 et 2016. Mais chacun sait que la vigilance est une attitude exigeante.

## *Une obligation de vigilance constante à maintenir*

**L**e risque zéro n'existe pas, nulle part, et la mer n'échappe à ce constat. La fragilité du milieu, maintes fois démontrée, l'incertitude qui accompagne les activités humaines en mer, la montée des risques de toute nature rendent toujours plus sensibles les enjeux de sécurité et de sûreté maritime. L'efficacité de la réponse institutionnelle est fonction de sa capacité à s'adapter.

## *Les enjeux de sécurité et de sûreté maritimes*

**P**armi bien de facteurs, retenons celui né du développement technologique, mais aussi, le facteur humain qui couvre une palette qui va de l'activité économique légitime à l'activité la plus illégitime possible, l'action terroriste.

### **Le gigantisme des navires**

C'est un phénomène général que celui de la taille des navires avec une tendance accentuée vers le gigantisme, au point que cette question est désormais régulièrement évoquée sur le plan international. Cela vaut pour les navires, quelle

©Marine Nationale/Défense



*Personnels du CROSS Corsen durant l'exercice, Brest le 4 octobre 2016.*

un contexte de concentration des armateurs. Certains navires transportent en soute autant de carburant qu'un petit pétrolier. La capacité des navires pétroliers a augmenté considérablement et la première réflexion qui vient à l'esprit est liée à la difficulté du remorquage et de l'intervention sur des navires de cette taille en cas de catastrophe en mer, que cette catastrophe soit due à un accident ou à un acte malveillant. Le gigantisme est bien un défi pour la sécurité et la sûreté.

La maritimisation de l'économie, figure principale la mondialisation et du développement des échanges, a pour conséquence une intensité accrue du trafic maritime dont on ne voit pas les limites, ni même comment le réguler tant les enjeux s'entrechoquent et soulèvent de manière récurrente la question de la protection du milieu marin. Dès lors, un nombre croissant de ces « gros » navires emprunte les grands axes mondiaux de navigation avec tous les risques qu'ils emportent avec eux.

## **La diversification des activités et des acteurs en mer et les tensions accrues en mer**

Les espaces marins sont maintenant attractifs pour le monde économique, au-delà des acteurs de la navigation ou du transport. Ces espaces sont des lieux d'implantation et de développement d'activités liées à la découverte de ressources à forte valeur économique. La diversité des ressources est la marque de cette évolution : depuis les granulats, les sables et graviers au plus près du littoral jusque vers le grand large et des profondeurs plus grandes pour les énergies fossiles et minérales. La dernière catégorie de ressources, celles dites des énergies marines renouvelables (EMR), a ses propres spécificités de développement. Toutes induisent un type de risque pour la sécurité et la sûreté en mer qui appelle une réponse appropriée. C'est une donnée de l'obligation de vigilance et d'adaptation.

La menace terroriste elle-même ne peut faire l'objet d'une réaction unique ; elle doit être adaptée à l'installation visée, à la catégorie de ressources concernées (protéger une installation offshore pétrolière ne requiert pas le même dispositif que la protection d'éoliennes en mer) même si l'objectif est commun : prévenir et neutraliser. Ce qui est en jeu, au-delà de la préoccupation première que constitue la



protection des personnes, c'est le coup porté à l'économie elle-même qui trouve dans le milieu marin les raisons de son expansion d'autant plus légitime qu'elle doit être durable. L'économie bleue est à ce prix.

## *L'adaptabilité institutionnelle, condition de son efficacité*

**L**e cadre national de la réponse à la pollution par les navires est soumis à des règles juridiques qui sont un indicateur de l'adaptation aux défis. Cela se traduit nécessairement par des conséquences qui s'imposent au plan opérationnel.

## *L'adaptation juridique*

**L'**adaptation par le droit devra prendre la forme d'une obligation d'équipement des navires de manière à pouvoir être remorqués en toute sécurité. La répression des rejets illicites devra être renforcée ; l'évocation, plus haut, de l'application du dispositif de l'article 228 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer appartient à cette logique. L'application par la France de cet article a permis d'obtenir des résultats significatifs. Dans le même sens, il est envisagé de ratifier un protocole additionnel à la convention sur le transport de substances dangereuses (le protocole SNPD).

## *L'action de l'État en mer*

**L'**adaptation, c'est aussi celle de notre modèle d'AEM avec une plus grande mutualisation de nos moyens, avec un développement des interconnexions entre les différentes administrations en matière de surveillance. Et en matière d'AEM, nous avons sur le plan européen, sur ce champ de la lutte contre la pollution, une perspective nouvelle qui est ouverte avec la création de la fonction

« garde-côtes » européenne. Au départ, celle-ci était surtout conçue comme un moyen de mieux lutter contre la pression migratoire, mais son champ s'élargit aujourd'hui. Les différentes agences européennes s'intéressent à la création de cette fonction qui, très logiquement dans les mois et les an-



©Loïc Bernardin/Marine Nationale/Défense

*L'Abeille Bourbon se positionne pour le passage de la ligne de remorquage avec le porte-conteneur Emma Maersk. Mer d'Iroise, le 1<sup>er</sup> mars 2016.*

nées qui viennent, comprendra une dimension de prévention, de lutte antipollution et de réparation de l'événement. Cela sous-tend la mise à disposition de moyens par la France et les autres États membres ainsi que le développement de la coopération européenne et de la connexion entre les centres opérationnels nationaux et européens. Et cela veut dire aussi, projet particulièrement ambitieux, qu'il faudra mieux harmoniser nos systèmes de surveillance à l'échelle nationale, mais aussi avec l'Europe, et peut-être progressivement bâtir un système intégré de surveillance maritime à l'échelle européenne.

La leçon première du naufrage de l'*Amoco Cadiz*, c'est la nécessité de créer les méthodes et les moyens permettant de faire face à l'événement et de le traiter. C'est aussi un devoir d'adaptation et de vigilance permanent. À cet effort concourant, de manière exemplaire, tous les acteurs français, quelle que soit l'échelle de leur implantation, nationale ou locale ; quelle que soit leur nature, régulier ou société civile, action publique ou privée, milieux opérationnels ou académiques tels que les universités et les instituts de recherche qui contribuent à la connaissance du milieu marin. Tous ont joué un rôle dans la création du modèle d'action de l'État en mer ; ils jouent un rôle dans sa constante évolution et sa constante adaptation aux nouveaux défis ainsi qu'à l'élargissement, notamment européen, du cadre d'action.

L'*Amoco Cadiz*, et les naufrages suivants (*Erika*, *Prestige*), marquent des étapes importantes dans la prise de conscience des risques qu'implique le transport maritime. Ces risques n'ont pas disparu, ils se sont au contraire développés et diversifiés. Gardons-nous donc de tout triomphalisme. Dans ce domaine comme dans d'autres, nous ne sommes pas dans le temps des certitudes, mais dans celui des incertitudes. Le développement de nouveaux carburants, que l'on espère moins polluants, comme le GNL (gaz naturel liquéfié), permettra de diminuer l'impact écologique du transport maritime, mais encore devons-nous pouvoir appréhender l'effet exact de ces innovations, les vulnérabilités nouvelles qu'elles peuvent entraîner. L'exemple pourrait également être développé ici des navires autonomes.

Dans le contexte de la fonte des glaces en Arctique, qui facilitera dans les années à venir la navigation et l'exploitation éventuelle des ressources minières dans cette zone de fortes tensions liées à des enjeux de délimitation maritime, la vigilance devrait être accrue : quelle assistance est-on en mesure aujourd'hui d'apporter à un navire en difficulté dans cette région où les conséquences écologiques d'une marée noire pourraient se révéler d'une particulière gravité ?

Sur le plan juridique, si des avancées ont été enregistrées quant à l'admission d'un dommage écologique et à sa réparation, des réflexions sont en cours sur le principe du préjudice écologique et d'un droit de réparation que possèderaient les espaces naturels, la faune, la flore, comme sujets de droit. Jusqu'où faut-il aller ? La protection du milieu marin depuis l'accident de l'*Amoco Cadiz* est devenue un défi politique, économique, scientifique, sociétal. En intervenant sur une pollution donnée, d'un type particulier, notre réaction devra prendre place dans ce cadre à enjeux multiples.