



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.11.2005
SEC(2005) 1497

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Annexe à la:

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les exigences de
conformité des Etats du pavillon**

Etude d'impact approfondie

{COM(2005) 586 final}

Ce document a été préparé par les services de la Commission pour commentaire et ne préjuge pas de la décision finale à prendre par la Commission. Il n'engage que les services de la Commission impliqués dans sa préparation.

Table des matières

- **Section 1: Questions et consultation de procédure des parties concernées**
- **Section 2: Définition du Problème: la question de l'Etat du pavillon**
- **Section 3: Objectifs**
- **Section 4: Les options politiques**
- **Section 5: l'analyse des impacts**
- **Section 6: Comparaison des options**
- **Section 7: Contrôle des résultats**

Résumé de l'étude

La problématique fait ressortir les contraintes juridiques, politiques, environnementales, sociales et économiques existantes. Toutes les options ont été appréhendées, y compris l'option du *status quo ante* malgré l'obligation d'agir de la Commission. Leur analyse a démontré que le choix initial, modifié suite aux consultations des milieux professionnels du secteur maritime et aux experts des administrations maritimes des Etats membres, demeurerait le choix le plus pertinent.

Deux options ont été considérées : l'action individuelle des Etats membres et une proposition de directive sur les exigences de conformité des Etats du pavillon.

Sur l'option 1, l'analyse des effets économiques, sociaux et environnementaux a conduit à la conclusion suivante : toute action, qu'elle soit rigoureuse ou disparate (ou éventuellement une inaction) individuelle des Etats membres ne contribuera pas à la réalisation des objectifs dans l'ensemble de la Communauté et n'apportera pas la valeur ajoutée qu'une action communautaire est en mesure d'apporter au cadre réglementaire de l'OMI. Une action individuelle risque en outre d'entraîner des niveaux de sécurité et de protection différents en fonction des Etats du pavillon, de même qu'un risque de distorsion économique.

Sur la seconde option, l'analyse des effets économiques, sociaux et environnementaux a conduit à la conclusion que l'incorporation du Code en droit communautaire ne crée pas de nouvelles obligations pour les Etats membres, ni pour l'industrie maritime, pour autant que les administrations maritimes respectent scrupuleusement les engagements que leurs Etats ont souscrits dans le cadre des conventions de l'OMI. Cette action ne se traduit pas par des charges budgétaires supplémentaires, tout en bénéficiant largement à l'environnement et à la politique sociale des gens de mer.

Cette analyse d'impact est inscrite au Programme législatif et de travail de la Commission ; elle est disponible sur le site Internet de la Commission.

Section 1 : Questions et consultation de procédure des parties concernées

1. Introduction

Sans minimiser les responsabilités du propriétaire d'un navire, la première ligne de défense visant à assurer que le navire répond aux normes de sécurité imposées internationalement a été établie au niveau de l'Etat du pavillon. Les normes internationales, les règles du jeu, ont été définies dans plusieurs conventions adoptées sous l'égide de l'Organisation Maritime Internationale (OMI).

L'Etat du pavillon est l'Etat dont le navire arbore le pavillon. Dans les conventions de l'OMI, l'Etat du pavillon est parfois référencé comme « l'administration du pavillon ». L'Etat pavillon a la responsabilité de surveiller le navire, de délivrer certificats statutaires, certifiant la conformité du navire aux règles du jeu. Le problème de la mise en oeuvre par les Etats du pavillon est que certains Etats manquent de compétence, d'expérience et de ressources nécessaires pour conduire ces opérations correctement. Certains d'entre eux négligent leurs responsabilités en tant qu'Etats du pavillon quand ils enregistrent des navires sous leur pavillon.

Le système de contrôle par l'Etat du port

Confronté à un manque de conformité avec les règles de L'Etat du pavillon, un système de contrôle par l'Etat du port a été créé comme deuxième ligne de défense contre le transport sous norme au niveau régional. Cette deuxième ligne de défense, construite sur les orientations non obligatoires de l'OMI a été incorporée puis développée dans le cadre législatif de l'UE.

Entièrement conscient du fait que les actions de contrôle par l'Etat du port n'ont pas supprimé les transports inférieurs aux normes, l'Organisation Maritime Internationale a créé en 1992 son sous-comité sur la conformité des Etats du pavillon (FSI). Durant les dix dernières années, ont été développées des Guidelines « pour aider les Etats du pavillon dans la mise en oeuvre des instruments de l'OMI », telle que repris dans la Résolution A.847 (20) destinée à aider les Etats du pavillon à mettre en oeuvre des instruments de l'OMI, et les autoévaluations des Etats du pavillon.

Le FSI, et les organes frères comme le Comité maritime de la sécurité (MSC) et le Comité de la protection de milieu marin (MEPC), a approuvé en 2002 le principe de l'introduction de critères transparents pour la mise en oeuvre appropriée des instruments d'OMI par les Etats du pavillon, afin de renforcer le rôle et les responsabilités des Etats du pavillon et pour transformer les Guidelines en un code pour la mise en oeuvre des responsabilités des Etats du pavillon, à rendre obligatoire, ultérieurement.

Le modèle du schéma d'audit de l'OMI

En parallèle, le Conseil de l'OMI, en 2002, a approuvé le principe d'un modèle du schéma d'audit de l'OMI à mettre en oeuvre à titre volontaire et, qui de préférence utiliserait le code de mise en oeuvre de pays du pavillon comme critère. Les travaux préparatoires en vue de l'adoption à la fois du code et modèle du schéma d'audit lors de la 24ème Assemblée générale de l'OMI (novembre 2005) ont été finalisés et il est presque certain qu'ils seront adoptés par l'Assemblée.

Le 6 décembre 2002, le Conseil "Transports" de l'UE a exprimé son soutien pour les travaux en cours à l'OMI pour développer un code des Etats du pavillon et un schéma d'audit obligatoire visant à assurer que les Etats du pavillon remplissent leurs fonctions en vertu des conventions internationales. Le Conseil européen réuni à Copenhague le 12 décembre 2002 a déclaré que les conclusions du Conseil « Transports » du 6 décembre 2002 et du Conseil « Environnement » du 9 décembre 2002 devaient être mises en oeuvre dans tous leurs aspects et sans tarder.

Eu égard aux décisions du Conseil et au fait qu'à la fois le code de pays du pavillon et le schéma d'audit de l'OMI seront adoptés en tant qu'instruments non obligatoires, la Commission entend proposer d'incorporer les deux instruments dans la législation communautaire.

2. La question du pavillon dans le secteur maritime

2.1 Le cadre juridique existant

La Directive 94/57/CE sur les normes et règles concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités des administrations maritimes, a été

amendée en 2001 afin, notamment, d'y introduire la Résolution A.847 (20) de l'OMI. Cette résolution, déjà obligatoire dans en droit communautaire, vise à favoriser la mise en œuvre efficace des obligations incombant aux Etats du pavillon en vertu des conventions internationales et à aider les Etats à appliquer ces conventions.

Table 1 – Vue générale – Droits et obligations internationales des Etats

Les règlements liés aux droits et aux obligations des Etats ainsi qu'à la sécurité et la protection de l'environnement:

- Le droit de la mer;
- Droits et obligations des Etats du pavillon;
- Règles internationales de sécurité et de l'environnement;
- Règles nationales sur l'environnement et la sécurité;
- Inspections par l'Etat du pavillon et par l'Etat du port;
- Règles internationales sur la main-d'œuvre.

Les règlements relatifs aux opérations et aux pratiques commerciales:

- Règlements spécifiques de politique économique d'expédition;
- Conditions d'immatriculation des navires;
- Dispositions sur la réserve de fret/ et partage de cargaison;
- Lois sur le cabotage;
- Régimes de responsabilité de fret;
- Mesures de sécurité nationale;
- Législation sur la concurrence.

Néanmoins, la Résolution A.847 (20) de l'OMI étant peu détaillée, l'OMI a pris l'engagement de la retranscrire sous la forme d'un Code pour les Etats lorsqu'ils agissent en tant qu'Etats du pavillon. Dans le courant des travaux de l'OMI les responsabilités des aspects Etats côtiers et portuaires ont été incluses dans le Code. Ces dernières ne font toutefois pas l'objet de la proposition de la Commission.

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté 19 décembre 2001 la directive 2001/105/CE qui incorpore cet amendement et qui est entrée en vigueur en juillet 2003. Dans le contexte de la Directive 94/57CE l'accent est toutefois mis sur les tâches des administrations relatives aux aspects de l'inspection et de la certification des navires.

2.2 Le contexte politique

Au niveau du Conseil

La question du respect des obligations internationales par les Etats membre en tant qu'Etats du pavillon a été rappelée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres réunis lors du sommet de Bruxelles de mars 2003. Les conclusion du Conseil peuvent être consultés sur le site Internet : http://www.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/75136.pdf

Au niveau de Parlement européen

Le Parlement européen, dans plusieurs de ses récentes résolutions insiste sur l'importance du respect des obligations des Etats du pavillon.

Dans sa résolution sur le renforcement de la sécurité maritime à la suite du naufrage du Prestige¹, le PE demande instamment aux États membres d'assurer une capacité administrative suffisante pour permettre le retour aux pavillons européens et un contrôle rigoureux par l'État du pavillon et invite la Commission et les États membres à envisager à nouveau la création d'un registre européen des navires;

Dans sa résolution sur le renforcement de la sécurité maritime², le PE s'est félicité que la Commission se soit : *« engagée à présenter, en 2004, un nouvel ensemble de mesures visant à renforcer la sécurité maritime et comprenant des propositions ayant trait à l'amélioration des conditions de vie et de travail des équipages ainsi que de leur formation et de leur préparation professionnelles, au contrôle de l'État du port et de l'État du pavillon, à l'assistance de la navigation, à la responsabilité pour les passagers et aux enquêtes en matière d'accidents maritimes »*.

Le Parlement a également « insisté pour que le système d'audit volontaire devienne obligatoire à brève échéance et que ses résultats soient rendus publics » et a « réitéré la nécessité de disposer d'un système qui encourage les pavillons communautaires et évite les pavillons de complaisance qui ne respectent pas les normes de sécurité et d'inspection des navires ».

La proposition de directive sur les exigences de conformité des Etats du pavillon met en place les fondements qui, au regard de la stratégie de Lisbonne, permettent de rendre l'Europe plus attrayante pour les investisseurs et les travailleurs, de créer des emplois de meilleure qualité tout en promouvant des objectifs environnementaux³.

2.3 Consultation des Etats membres de l'Espace Economique Européen

Les représentants des Etats membres de l'UE, ainsi que la Norvège et l'Islande, ont été consultés en mai 2004 et février 2005 au sujet des problèmes liées à l'absence de mécanismes garantissant le respect des obligations des Etats de pavillon.

Tous les Etats consultés ont insisté pour tenir compte du calendrier et des résultats des travaux au sein de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) relatifs au Code des Etats du pavillon et du système d'audit, pour lesquels ils préconisent leur incorporation dans la législation communautaire.

De plus, le Danemark, le Luxembourg et le Royaume-Uni (Coast Guard Agency) ont fourni des données sur la mise en place d'un système de qualité dans leur administration maritime. La France a également été consultée sur ce point mais la mise en place du système est en cours et par conséquent insuffisante pour pouvoir disposer de données significatives.

2.4 Consultation de l'industrie maritime

Les industries et organisations professionnelles suivantes ont été consultées le 18 mai 2004: European Community Ship-owners' Association (ECSA), ESC, BIMCO, International Chamber of Shipping (ICS), NUMAST, International Association of Classification Societies

¹ A5-0400/2003

² A5-0257/2004

³ COM(2005) 24 du 2.2.2005 « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi : un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », p. 4-5.

(IACS), Fédération Internationale des Ouvriers du Transport (ITF), INTERTANKO, INTERCARGO, AWES, OCIMF/ITOPF, IMAREST/RINA, IMPAS (pilotes), IFSMA (shipmasters).

L'industrie, comme les Etats membres, a préconisé une approche fondée sur les travaux internationaux, en particulier ceux de l'OMI. Sans pour autant vouloir minimiser les commentaires des autres partenaires de l'industrie les commentaires suivants de l'ECSCA résumés dans ses grandes lignes la position de l'industrie maritime :

« L'initiative Etat du pavillon, qui représente de façon indiscutable la pierre angulaire du paquet 2004, est largement bien accueillie. L'engagement que les développements des travaux de l'OMI seront pris en compte complètement est particulièrement importante, et que les armateurs de l'UE qui ont choisi d'enregistrer leur navires au sein de l'UE ne devraient pas être pénalisés commercialement pour avoir choisi un registre de haute qualité. Il est à souligner que l'industrie a pris elle-même récemment l'initiative de produire des orientations sur les responsabilités de pays du pavillon⁴ ».

2.5 Les points de vue de l'industrie du transport

Les points de vue de l'industrie du transport sur la question des mauvaises performances des Etats du pavillon sont détaillés dans "les orientations d'industrie du transport sur les performances des Etats du pavillon". De plus amples informations sur ce point peuvent être trouvées dans le site Internet suivant : [performance de http://www.marisec.org/flag](http://www.marisec.org/flag)).

« La table ronde des organisations d'industrie du transport » - BIMCO, INTERCARGO, CHAMBRE INTERNATIONALE du transport, FÉDÉRATION INTERNATIONALE du transport et INTERTANKO - croit qu'il est essentiel que les normes de sécurité, ainsi que les performances environnementales et sociales soient maintenues et appliquées par les Etats du pavillon, en conformité totale avec les règles maritimes internationales.

Le transport maritime est l'un des modes de transport le plus sûr et le plus écologique, mais les accidents les plus graves ont suscité des questions des responsables politiques et des médias sur les performances des Etats du pavillon. Il est compréhensible que l'on s'inquiète au sujet de l'utilisation par les compagnies maritime de pavillons qui ne sont pas entièrement conformes aux règles internationales. En outre, les inquiétudes contemporaines sur la sécurité maritime ont rendu ces préoccupations plus alarmantes.

L'Organisation Maritime Internationale des Nations Unies (OMI) a fait des efforts considérables pour reconstituer la confiance dans les pavillons. Il est également très important pour l'industrie de promouvoir les performances satisfaisantes de certains Etats du pavillon, et de décourager les compagnies de navigation qui opèrent sous des pavillons peu performants.

Le rôle de l'Etat du pavillon

L'Etat du pavillon, comme défini par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), a la responsabilité globale de la mise en oeuvre et de l'application des règles maritimes internationales pour tous les navires auxquels il a accordé le droit de battre son

⁴ Publié par les Marine International Secretariat Services Limited, sur le site Internet www.marisec.org/flag-performance, première Edition 2003, version 2004 mise à jour.

pavillon. Néanmoins, l'Etat du pavillon peut faire suivre la majeure partie de ses activités par les entités situées dans d'autres pays.

La plupart des administrations maritimes nationales ont d'autres rôles, en qualité d'Etat du port ou d'Etats côtiers, qui peuvent impliquer l'application des règles de sécurité y compris visiter les navires étrangers. Néanmoins, dans le cadre des règles du transport, il appartient aux nations en tant qu'Etat du pavillon d'avoir comme ligne de défense, la lutte contre les opérations de navigation potentiellement dangereuses ou écologiquement préjudiciables.

L'application des règles d'OMI qui s'appliquent au fonctionnement des navires dépend, en premier lieu, des Etats membres d'OMI en leur qualité d'Etats du pavillon. Les Etats du pavillon ont également la responsabilité de la mise en oeuvre et de l'application des règles adoptées par d'autres organismes intergouvernementaux, y compris l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et le fonds international de compensation en cas de pollution par les hydrocarbures (IOPC). L'OIT régit des normes de l'emploi des gens de mer. Le fonds IOPC assure que les victimes de tout incident grave de pollution par les hydrocarbures maritime reçoivent la compensation appropriée sans retard anormal.

Pourquoi les performances des Etats du pavillon sont-elles importantes ?

Le propriétaire d'une flotte de haute qualité, qui opère sous un ou plusieurs pavillons selon une norme uniforme et en conformité avec les exigences internationales, pourrait bien se demander pourquoi les performances du pavillon sont appropriées à ses opérations. Ainsi, comme toute compagnie de navigation a la responsabilité initiale de la sécurité de ses navires, la qualité d'un navire devrait être finalement jugée sur une base individuelle. En effet, d'excellents navires peuvent être enregistrés sous des pavillons moins efficaces, tandis que certains pavillons bien administrés peuvent gérer des navires moins satisfaisant.

Néanmoins, les performances d'un pavillon employé par une compagnie de navigation entièrement conforme peuvent se répercuter directement sur les performances de cette compagnie. Les navires battant des pavillon dont les performances de non-conformité ont été rapportées durant une inspection par l'Etat du port sont soumis à un plus grand ciblage d'inspections ou à des inspections plus fréquentes. En outre, pour les navires utilisant des pavillons ayant des performances pauvres, les officiers du contrôle par l'Etat du port seront plus enclins à rapporter les insuffisances habituelles et non importantes mais qui attireront leur attention.

La compagnie de navigation, et ses affréteurs, peuvent également avoir des préoccupations générales au sujet des implications pour sa réputation sociale d'être associé à un pavillon de pauvres performances, même si les navires de la société sont entièrement conformes. Mais l'intérêt prépondérant pour la promotion d'Etats du pavillon ayant de hautes performances réside dans leur incapacité à tolérer les opérateurs non performants. Cette petite minorité de compagnies maritimes a un avantage commercial injuste sur la grande majorité des opérateurs entièrement conformes, et porte atteinte à la réputation globale de l'industrie maritime.

Une compagnie de navigation dont les navires se conforment entièrement aux normes internationales peut encore avoir des raisons légitimes pour utiliser un pavillon situé au-dessous d'un registre moyen. L'Etat peut être le pays dans lequel la société est située, là où il y a peut être des implications pour l'emploi de certaines nationalités des gens de mer, ou bien parce que l'utilisation de pavillons particuliers peut être déterminée par la charte d'un navire (par exemple des contrats du gouvernement).

Infrastructures

Un Etat du pavillon devrait clairement avoir suffisamment d'infrastructures, en termes de personnel qualifié et compétent, de bureaux et d'équipement, pour faire face à ses obligations issues des traités internationaux. Différents pavillons ont différentes approches, par exemple le personnel peut dépendre du fait qu'il délègue certaines fonctions aux organismes tels que les sociétés de classification. Mais si un Etat du pavillon ne dispose pas de services distincts pour l'inspection ou le recrutement, par exemple, il reste que la seule fonction efficace du pavillon demeure la collecte des droits d'enregistrement

2.6 Contribution de l'Agence européenne pour la sécurité maritime

L'Agence européenne de la sécurité maritime (AESM) a fourni un rapport sur les performances des Etats membres en tant qu'Etats du pavillon fondé sur les autoévaluations des Etats membres (« An overview of the 25 European Maritime Administrations »). Ces autoévaluations avaient été complétées par des questions supplémentaires élaborées conjointement par la Commission européenne et par l'Agence. Cette étude, qui met en évidence les disparités entre les administrations maritimes des 25 Etats membres, peut être consultée sur le site Internet de l'AESM.

Section 2: Définition des problèmes

2.1 Les problèmes

L'encadré ci-après reprend l'ensemble des problèmes identifiés dans le secteur.

- La dégradation des responsabilités des Etats du pavillon.
- La dégradation des carrières maritimes.
- L'absence d'instrument de qualité commun.
- L'absence de moyen de contrôle de l'application des instruments internationaux

– 2.1.1 La dégradation des responsabilités des Etats du pavillon

L'analyse des Self Assessment Forms (SAF)⁵ communiqués par les Etats membres souligne, si la situation reste inchangée, un certain nombre de carences de la part des Etats du pavillon dans la mise en œuvre des instruments internationaux.

Ces lacunes concernent, en particulier,

- la distinction entre les compétences respectives des Etats du pavillon et des sociétés de classification dans la délivrance des certificats ;
- l'absence d'information systématique à l'OMI après accident (marins et navires), les responsabilités et les contrôles des Etats du pavillon vis-à-vis des seconds registres (à l'exception de la France) ;

⁵ Il s'agit des formulaires d'auto évaluation utilisés par les Etats du pavillon que les Etats membres ont soumis à l'OMI.

- les moyens mis en œuvre pour contrôler ou auto évaluer leurs performances au titre de l'administration du pavillon et
- les moyens mis en œuvre pour contrôler les sociétés de classification ainsi que la périodicité des contrôles (contrôle direct conformément à la directive 94/57/CE).

Si le Code pour la mise en œuvre des instruments obligatoires de l'OMI (les conventions internationales ratifiées par les Etats membres) et le schéma d'audit des Etats du pavillon ne sont pas intégrés dans l'ordre juridique communautaire, la dégradation de la mise en œuvre des réglementations déjà constatée dans l'analyse des Self Assessment Forms risque de s'aggraver.

En outre, si ces instruments de l'OMI à caractère non obligatoire ne seraient pas appliqués par tous les Etats membres ou encore différemment ceci risquerait d'engendrer de nouvelles disparités et d'inégalités tant sur le plan de la concurrence que sur le plan du niveau de la sécurité entre Etats membres.

– 2.1.2 La dégradation des carrières maritimes

L'attrait des carrières maritimes repose sur différents types d'éléments :

- la reconnaissance des qualifications à travers un salaire et le respect des droits sociaux pour les gens de mers,
- l'amélioration continue de leurs conditions de vie à bord et des avantages pour leurs familles,
- le respect et la mise en œuvre des conventions internationales comme celles adoptées sous les auspices de l'OIT mais aussi des réglementations communautaires,
- la formation continue et,
- la valorisation de cette formation à travers la possibilité d'évoluer dans sa carrière.

Le non respect de ces éléments par les Etats de pavillon entame l'image du transport maritime et rend peu attrayantes les professions maritimes. L'article rendant obligatoire la Résolution A.890 (21) de l'OMI sur les principes à observer pour déterminer les effectifs de sécurité aidera dès lors à améliorer cette image.

– 2.1.3 L'absence d'instrument de qualité commun

Les Self Assessment Forms (SAF) ou autoévaluations ne constituent pas une forme d'étalonnage ou de *benchmarking* des performances des Etats du pavillon et ne permettent pas non plus de comparer les performances des Etats du pavillon entre eux. Par conséquent, il n'existe pas d'instrument commun de nature à motiver les Etats du pavillon pour améliorer la qualité de leur pavillon.

Seul une application harmonisée sur le plan communautaire des principes définis sur le plan international, d'ailleurs la ligne de conduite suivie par la Communauté depuis 1993⁶, permet d'améliorer le niveau de qualité de l'ensemble des administrations maritimes.

– 2.1.4 L'absence de moyen de contrôle de l'application des instruments internationaux

L'OMI ne disposant d'aucun pouvoir de contrôle ni de moyens statutaires pour faire respecter la mise en œuvre des conventions internationales, l'Union européenne, par contre, détient des moyens coercitifs efficaces.

Le tableau figurant à l'annexe 1, qui a été établi sur base des données du Mémorandum de Paris sur le contrôle par les Etats du port souligne l'importance d'accroître le contrôle des Etats membres sur les navires auxquels ils octroient leur pavillon.

Ce tableau démontre pour la période 2002-2004, que le taux de détention des navires des Etats membres ayant une importante flotte sous leur pavillon fluctue entre 1,1 % et 7,3 %. De plus, il faut reconnaître que, suite à l'élargissement de la Communauté européenne, la moyenne de détention des navires européens s'est sensiblement accrue. Celle-ci atteint 4 %, en 2004, pour de l'ensemble des navires des 25 Etats membres tandis que la moyenne pour les 15 Etats membres initiaux est de 2,5 %.

SECTION 3: LES OBJECTIFS

L'encadré ci-après rassemble les objectifs identifiés pour faire face aux problèmes :

- Renforcer la sécurité des mers, la protection des gens de mer et de l'environnement
- Promouvoir un pavillon de qualité
- Inciter le EM à ratifier les conventions internationales
- Mise en place d'administrations maritimes performantes et de qualité
- Mettre en place un système d'audit efficace des Etats du pavillon.

3.1 Renforcer la sécurité des mers, la protection des gens de mer et de l'environnement

Cet objectif vise à responsabiliser les Etats du pavillon avant et après octroi de leur pavillon par rapport aux obligations qu'ils ont contracté sur le plan international.

Les Etats membres, par la ratification des instruments de l'OMI, se sont engagés à appliquer les normes faisant l'objet des Conventions de l'OMI aux navires battant leur pavillon.

Ces instruments internationaux sont les suivants :

⁶ Following the Commission Communication "A Common Policy on Safe Seas" - COM(93) 66, 24.2.1993.

- International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 as amended, including the 1988 Protocol, the International Safety Management (ISM) Code and the International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code (SOLAS 74).
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978, including those Annexes 2 that have entered into force (MARPOL 73/78).
- International Convention on Load Lines, 1966 including the 1988 Protocol (LL 66).
- International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 as amended, including the 1995 amendments (STCW 78).
- International Labour Organization Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976, including the 1996 Protocol (ILO 147).
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992, and the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 (CLC/Fund 92).

De plus, un Etat du pavillon responsable devrait être en mesure de fournir une explication valable pour n'avoir pas ratifié les conventions ci-dessus. En pratique, il est attendu de cet Etat de mettre en oeuvre et contrôler les mesures nationales qui contiennent la majorité des exigences détaillées contenues dans ces règles internationales.

L'absence d'un contrôle de ces obligations, tel que décrit sous la section 2, est un élément majeur de la persistance d'un manque de niveau adéquat de sécurité et de protection de l'environnement marin.

Tableau 2: Le coût de la non-conformité à la convention de MARPOL (source : OCDE)

The United States National Research Council's (NRC) recent report "Oil in the Sea: Inputs, Fates and Effects" (2002), provides an estimated breakdown of oil inputs into the sea by ship subsystems (see table below). Two points stand out from reading this table. The first is that ships that are not in compliance with MARPOL are responsible for almost 98% of oil discharged through vessel operations. The second point is that fuel oil sludges compromise almost 85% of all oil illegally discharged through vessel operations. Given the NRC figures and assuming an average disposal cost of USD 50 per tonne, illegal dumping of fuel sludges alone saves substandard operators nearly 12.8 million USD per year.

| Oil Inputs into the sea from maritime transport, 1999 (tonnes) | | | | | |
|--|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|---------|
| | Operational tanker discharges | Tanker bilge oil discharge | Non-tanker bilge oil discharge | Fuel sludge discharge, all vessels | Totals |
| Compliant vessels | 7 056 | 36 | 171 | 0 | 7 263 |
| Non-compliant vessels | 29 381 | 1 129 | 15 436 | 255 700 | 301 646 |
| Totals | 36 437 | 1 165 | 15 607 | 255 700 | 308 909 |

Responsabilités des Etats de pavillon

La partie du Code de l'OMI pour la mise en œuvre des instruments obligatoires, traitant des obligations des Etats du pavillon énumère toutes les obligations qui incombent aux Etats du pavillon en vertu de ces instruments internationaux.

Celle-ci aborde la mise en œuvre et application des instruments internationaux pertinents et décharges d'autres obligations internationales; l'adhésion aux recommandations internationales, si nécessaire, le contrôle et vérification continue de l'Etat pour réaliser ses obligations internationales et la réalisation, le suivi et l'amélioration de la capacité et la performance organisationnelle.

Le système d'audit volontaire vise pour sa part à contrôler le degré d'application par les Etats de leurs obligations, notamment en tant qu'Etat du pavillon renforcera la sécurité des mers, la protection des gens de mer et de l'environnement.

Son objectif est de renforcer les performances des Etats du pavillon. Il fournit un cadre et un système de référence (notamment des normes, qualifications, procédures, principes) permettant de déterminer : si les systèmes nationaux définissent clairement les délégations de compétences aux organismes reconnus (sociétés de classification) et si les systèmes mis en place impliquent la mise en place d'une autorité maritime compétente.

Les résultats des évaluations faites au titre du schéma d'audit viseront à fournir à l'Etat du pavillon audité les conseils nécessaires pour améliorer sa capacité de surveillance et, le cas échéant, à mettre en place un plan pour remédier aux faiblesses constatées lors de l'audit.

Compte tenu que la formulation des prescriptions du Code tient compte de son caractère volontaire l'objectif recherché ne peut pas être atteint par une transposition telle que celle du code, mais par contre par une application précise de ses principaux principes. L'obligation d'un audit du respect de ces obligations assurera le respect effectif des obligations.

3.2 Promouvoir un pavillon de qualité

La réglementation communautaire existante s'applique à tous les pavillons dès lors qu'ils opèrent en service régulier à partir ou vers le port d'un Etat membre avec les restrictions légales concernant notamment les sociétés de classification.

Il n'existe pas, toutefois, d'instrument communautaire unique s'adressant aux Etats membres en tant qu'Etats du pavillon. La promotion d'un pavillon de qualité implique la mise en place d'outils efficaces. Les vues de tous les experts, ceux de l'OMI ainsi que ceux de l'industrie et des Etats membres, s'accordent sur les besoins de deux outils indispensables : un mécanisme incitant à la ratification des conventions internationales par les Etats et la mise en place d'un système d'audit et d'un système de qualité.

3.3 Inciter le Etat membres à ratifier les conventions internationales

Le Code pour la mise en œuvre des instruments obligatoires de l'OMI vise en particulier les conventions internationales les plus importantes relatives à la sécurité maritime et la protection de l'environnement qui sont entrées en vigueur. Ces conventions lient les parties qui les ont ratifiées.

Par le biais du contrôle des Etats du port un Etat du port est en droit d'appliquer les normes des Conventions entrées en vigueur aux navires battant le pavillon à la foi aux navires des

Etats qui sont partie contractante, ainsi qu'à ceux qui n'en sont pas partie contractante⁷, pour autant qu'il ait lui-même ratifié ces Conventions.

Le tableau n° 3 démontre que certains Etats membres de la Communauté n'ont pour leur part pas ratifié toutes les Convention reprises dans le Code. A défaut d'une ratification, ces Etats membre se privent de base légale pour effectuer les contrôles requis en vertu de la législation communautaire en matière de contrôle par les Etats du port⁸.

En outre la Communauté a reconnu l'importance pour l'amélioration de la sécurité maritime et une protection adéquate de l'environnement marin de deux autres instruments internationaux, qui ne sont pas encore entrés en vigueur étant donné que le seuil nécessaire pour leur entrée en vigueur n'a pas encore été atteint. Il s'agit d'une part du Protocole de Torremolinos de 1993, relatif à la convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche, de 1977 et de la Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires (convention AFS).

Vu leur importance, la Communauté a déjà incorporé ces deux instruments dans la législation communautaire et applique les normes de ces conventions aux navires battant le pavillon des Etats membres de la Communauté et appliquera cette législation aux navires des pays tiers dès que les instruments entreront en vigueur.

⁷ No more favourable treatment clause.

⁸ Directive 95/21/CE.

Table 3

State of play ratification IMO instruments on 1 June 2005

| | IMO Convention 48 | IMO amendments 91 | IMO amendments 93 | SOLAS Convention 74 | SOLAS Protocol 78 | SOLAS Protocol 88 | Stockholm Agreement 96 | LOAD LINES Convention 66 | LOAD LINES Protocol 88 | TONNAGE Convention 69 | COLREG Convention 72 | CSC Convention 72 | CSC amendments 93 | SFV Protocol 93 | STCW Convention 78 | MARPOL 73/78 (Annex I/II) | MARPOL 73/78 (Annex III) | MARPOL 73/78 (Annex IV) | MARPOL 73/78 (Annex V) | MARPOL Protocol 97 (Annex VI) | ANTI FOULING 01 |
|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|-------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|-------------------|-----------------|--------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Austria | x | | | x | x | | | X | | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Belgium | x | x | x | x | x | | | X | | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Bulgaria | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | x | x |
| Cyprus | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | | | x | x | |
| Czech Republic | x | | | x | x | | | X | | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Denmark | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | X | | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Estonia | x | x | x | x | x | | | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | x | | |
| Finland | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | x | |
| France | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Germany | x | | x | x | x | x | x | x | x | x | x | X | | x | x | x | x | x | x | x | |
| Greece | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | x | |
| Hungary | x | x | x | x | x | | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Iceland | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | x | x | x | x | | x | | |
| Ireland | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | x | x | x | x | | x | | |
| Italy | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | x | x | x | x | x | x | | |
| Latvia | x | x | x | x | | x | x | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | x | | x |
| Lithuania | x | x | x | x | x | | | X | | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Luxembourg | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Malta | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | | | | x | x | x | | x | | |
| Netherlands | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | x | | |
| Norway | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | X | | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Poland | x | x | x | x | x | | | X | | x | x | X | | | x | x | x | x | x | x | x |
| Portugal | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Romania | x | x | x | x | | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | | | x | | x |
| Slovakia | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Slovenia | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | | |
| Spain | x | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | X | | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Sweden | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | X | | x | x | x | x | x | x | x | x |
| United Kingdom | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | X | | | x | x | x | x | x | x | |

Il est regrettable de constater que, si tous les Etats membres de la Communauté auraient ratifié ces deux instruments, ceux-ci seraient déjà entrés en vigueur. Afin de ne plus mettre les navires battant le pavillon des Etats membres de la Communauté dans une position moins favorable que celle de leur concurrents opérant des navires similaires sous pavillon tiers il est urgent que les Etats membres qui n'ont pas encore ratifié ces 2 instruments s'y attèlent.

3.4 Mise en place d'administrations maritimes performantes et de qualité

Le souci d'offrir à l'industrie du shipping un service de qualité et la rationalisation de nombreuses procédures administratives est les raisons principales qui incitent un Etat du pavillon à soumettre son administration maritime à une certification ISO en vue d'obtenir un label de qualité pour la gestion de leur administration. La certification ISO 9001/200, ou tout autre équivalente, vise la mise en place de procédures administratives et complète adéquatement le Code de l'Etat du Pavillon.

A ce stade seul quelques Etats membres, dont le Royaume Uni, le Danemark, le Luxembourg, ont mis en place un tel système de qualité. La France met un tel système progressivement sur pied. Ces Etats membres ont pressenti que le mouvement vers la mise en place de systèmes de qualité allait s'amplifier en Europe et dans le monde maritime. Tous s'accordent également pour établir que la motivation de leur administration était de promouvoir leur pavillon, d'attirer ainsi le plus grand nombre de navires dans leur registre et de fortifier les carrières maritimes⁹.

Il est utile de rappeler que ce n'est pas la première fois que la Communauté préconise dans le domaine de la sécurité maritime la mise en place d'un système de qualité basé sur la norme ISO. En effet un tel système a été introduit pour la certification des terminaux des vraciers¹⁰.

Vu l'expérience positive des Etats membres ayant déjà soumis leur administration maritime à une telle certification de qualité et afin de mettre tous les Etats du pavillon de la Communauté sur un pied d'égalité ce système sera généralisé. Pour les Etats membres qui lors de l'entrée en vigueur de la Directive n'ont pas encore une telle certification une période transitoire de 3 ans est prévue.

3.5 Mettre en place un système d'audit efficace des Etats du pavillon

Il existe déjà en droit communautaire des systèmes d'audit notamment pour les sociétés de classification ou encore sur le code ISM mais qui ne porte que sur une partie des activités des administrations des Etats du pavillon.

Les rapports annuels fournis par le mémorandum de Paris ne donne qu'une image fragmentée des performances de Etats du pavillon et ne prévoit pas d'instruments structurels fiables permettant aux membres du mémorandum de mesurer leurs performances dans toutes leurs composantes.

Les concepts et les niveaux d'exigences envisagés sont ceux dictés par la réglementation internationale de l'OMI. Ceux-ci seront appliqués de façon obligatoire à tous les Etats membres, tandis qu'une telle obligation n'existe actuellement pas au niveau de l'OMI.

⁹ Sources : le site Internet du Royaume-Uni : <http://www.mcga.gov.uk> et les informations fournies par le Danemark et le Luxembourg.

¹⁰ Directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraciers (JO L 13 du 16.1.2002, p. 9).

SECTION 4 : LES OPTIONS POLITIQUES

Les options suivantes ont été identifiées :

- (1) Option « aucun changement ».
- (2) Aborder le problème au moyen de systèmes d'inspections renforcées et d'organisations d'enquêtes, c'est-à-dire une modification du régime de contrôle fourni par la directive 94/57/CE du Conseil du 22 novembre 1994.
- (3) Création d'un système ad hoc pour auditer les Etats du pavillon de l'UE ; ce système serait dirigé par l'Agence européenne pour la sécurité maritime.
- (4) Une action communautaire encourageant les Etats membres, au cas par cas, à améliorer leur niveau respectif de performance pour se conformer aux exigences Etats du pavillon édictées par l'OMI.
- (5) Proposer une nouvelle directive introduisant dans le droit communautaire les obligations minimales des Etats du pavillon que les États membres doivent respecter conformément aux exigences de l'OMI.

4.1 Les options écartées:

Options 1 (Status quo – pas de changement), 2 (amendement à la directive 94/57/EC) et 3 (proposition pour un «Schéma d'audit européen des Etats du pavillon») doivent être écartées pour les raisons suivantes:

4.1.1 Status quo

Les aspects positifs de cette option sont impossibles à rapporter dans la mesure où les Etats membres ont déjà accepté de modifier la politique en inscrivant l'obligation d'agir dans un amendement de la directive 94/57/CE.

De plus, l'option Zéro n'a pu être envisagée dans la mesure compte tenu que le principe du respect de certains engagements internationaux impliquant la responsabilité des Etats membres en tant qu'Etats du pavillon a déjà été repris dans plusieurs règlements et directives relatifs à la sécurité maritime.

Les aspects négatifs. Il n'y aurait aucun avantage à pérenniser la situation et une telle option risque d'engendrer de nouvelles distorsions entre les Etats membres. En outre, la Commission s'exposerait à un recours en carence du Parlement européen si elle ne faisait pas de proposition législative pour l'ensemble des obligations des Etats du pavillon suite aux nouvelles lignes directrices arrêtées au niveau international.

4.1.2 L'option d'amender la directive 94/57/CE

- Aspects négatifs

Un amendement à la directive 94/57/CE qui contient une référence à la Résolution A.847 (20) de l'OMI n'a pas été retenu étant donné que l'objectif de cette Directive vise spécifiquement les inspections et la certification des navires. Ceux-ci ne sont qu'une partie des obligations

incomitant les Etats membres. Il convient de souligner que c'était à défaut d'autres instruments existants permettant l'inclusion de la référence à la Résolution A.847 (20), que cette directive a été choisie pour y inclure ladite résolution.

- Aspect positif

Compte tenu que l'OMI remplacera cette résolution par un code qui adressera en détails toutes les obligations des Etats du pavillon, un amendement de la Directive 94/57/CE ne serait pas à la hauteur des ambitions de l'OMI.

4.1.3 L'option de créer un système d'audit européen des Etats pavillon de l'UE, qui serait confié à l'Agence pour la sécurité maritime (AESM)

- Aspects positifs

Compte tenu que l'OMI en adoptant son Code pour la mise en œuvre des instruments obligatoires de l'OMI n'impose aucune nouvelle obligation légale à ses membres rien n'empêche a priori de créer un système communautaire d'audit du respect des engagements légaux que les Etats membres de la Communauté ont souscrit dans le cadre de l'OMI.

La Communauté disposerait de fait d'un instrument de mesure de qualité des administrations maritimes. Ceci implique toutefois une définition préalable de normes communes comparables, qui, à ce stade, fait défaut sur le plan de la Communauté. En outre sa mise en place impliquerait l'élaboration d'un plan d'audit et la mise en place de procédures particulières.

L'impact de cette option sur la sécurité maritime et l'environnement serait important, mais limité aux seuls Etats membres et son élaboration demanderait quelques années de préparation et serait tout à la fois coûteuse pour le budget communautaire et pour celui des Etats membres. Enfin, il est difficile d'envisager de mettre en place un système européen en marge de l'activité internationale, lorsque les Etats membres et l'industrie recommandent une prise en compte des décisions de l'OMI.

- Aspects négatifs

Par ailleurs, tout en reconnaissant qu'une partie des contrôles confiés à l'AESM couvre des obligations des Etats du pavillon, un contrôle systématique et cohérent du respect de l'ensemble des responsabilités des Etats du pavillon par l'AESM n'est guère faisable.

Bien que parmi les tâches confiées à l'AESM figure celle de seconder, de façon non limitative, la Commission dans la mise en œuvre efficace de la législation communautaire existante et future relative à la sécurité et à la sûreté maritimes, à la prévention de la pollution et à la lutte contre la pollution causée par les navires dans toute la Communauté, l'Agence n'est pas en mesure d'effectuer adéquatement les audits préconisés.

En effet le règlement instituant l'AESM¹¹ l'oblige, en particulier, de concentrer ses travaux sur le contrôle du fonctionnement global du régime communautaire de contrôle par l'Etat du port, de l'application de la législation relative aux sociétés de classification et de la sécurité

¹¹ Règlement (CE) N° 1406/2002 du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (JO L 208 du 5.8.2002, p. 1).

des navires de passagers, ainsi que celle concernant la sécurité, la formation, la qualification des gens de mer.

Enfin, tout contrôle en vue d'atteindre les objectifs préconisés ne peut être efficace que lorsqu'il se fait sur base d'un étalon bien défini et couvre l'ensemble des parties contractantes aux conventions. Le Code de l'OMI et le système d'audit indépendant préconisés par l'OMI répondent à ces exigences.

Eu égard à l'engagement des Etats membres vis-à-vis de l'OMI de se soumettre aux audit volontaire de l'OMI il convient d'éviter une duplication contre-productive des contrôles des administrations.

4.2 Les options considérées

Par contre, les options 4 (Action individuelle des Etats membres) et 5 (Législation communautaire) sont faisables et doivent être examinées plus en détail.

4.2.1 L'option d'une action individuelle des Etats membres

L'action d'un seul Etat membre n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs parce que le transport maritime est international par nature, que les obligations découlant des instruments internationaux, et concourant notamment à lutter contre les pavillons de complaisance, seraient sans effet si les Etats membres agissaient individuellement.

Du fait que les nouvelles règles régissant les obligations des Etats du pavillon n'ont pas un caractère contraignant celles-ci risquent d'être appliquée de façon disparate par les Etats membres. Certains pourraient les ignorer, d'autres les appliquer que partiellement et certains, comme, ils l'ont déjà fait dans le passé, appliqueront avec rigueur les normes de l'OMI. A défaut d'une action communautaire une telle application disparate risque d'accentuer les divergences entre les performances des Etats membres en tant qu'Etat de pavillon et de favoriser un transfert non justifié de navires entre Etats membres.

Coopération volontariste entre Etats membres

Les questions de l'octroi du pavillon, de la ratification, de la mise en œuvre et du respect des instruments internationaux sont autant de domaines qui relèvent de la souveraineté des Etats.

Le seul aspect positif, à cet égard, est la constatation que les Etats membres ont ratifié la plupart des conventions internationales pertinentes. La seule coopération qui existe dans le domaine des responsabilités des Etats du pavillon est celle qui a lieu au sein de l'OMI, et en particulier au sein du sous-comité de l'application des instruments par l'Etat du pavillon (FSI). Une telle coopération n'est toutefois guère contraignante. En outre plusieurs Etats membres de l'UE ne participent jamais, ou qu'occasionnellement, aux travaux de cet important sous-comité.

Aspects négatifs

En matière de coopération il convient de mettre en évidence le parallélisme avec la politique suivie en matière de contrôle par les Etats du port. Compte tenu de l'existence d'un Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle des Etats du port, l'idée d'un tel système de coopération entre les Etats membres a été envisagée. Un Mémoire d'entente ne règle pas la question de la mise en place d'un système de qualité par les Etats membres et se borne à

édicter des règles plus ou moins suivies d'effet. S'en tenir à la coopération ne règle pas les questions de concurrence et de dumping social qui impliquent dans ce domaine des règles communes et le respect de celles-ci.

De plus, la réglementation communautaire dans les domaines connexes des obligations des Etats du pavillon (par exemple : sociétés de classification, qualification des gens de mers, reconnaissance des qualification, contrôles des certificats, normes de protection de l'environnement) est trop avancée pour recourir à la coopération entre Etats membres, qui constituerait, de ce point de vue, un net recul.

Réglementation existante

L'argument majeur pour ne pas suivre une l'option de la coopération est l'expérience acquise avec le Mémoire de Paris. Celui-ci a été mis sur pied en 1982¹² pour appliquer d'une façon non discriminatoire les lignes directrices de l'OMI en matière de contrôle par les Etats du port.

L'efficacité des contrôles, des pratiques non discriminatoires entre Etats et surtout la mise en place de ressources aptes à atteindre les objectifs de ce Mémoire n'a toutefois pu être atteint que par l'incorporation en 1995 des lignes directrices de l'OMI dans la législation communautaire. Malgré les bonnes intentions des responsables des administrations maritimes la plupart des signataires du Mémoire n'étaient auparavant pas parvenu à convaincre - sans base légale - leur gouvernement à honorer les engagements qu'ils avaient souscrits. Depuis lors c'est donc sur base de la Directive 95/21/CE que le Mémoire de Paris fonctionne d'une manière satisfaisante.

4.2.2 L'option d'une proposition de directive sur les exigences de conformité des Etats du pavillon.

- Les aspects négatifs sont difficiles à rapporter dans la mesure où il s'agit d'une obligation communautaire.

- Les aspects positifs

Lors des discussions au sein de l'OMI, ainsi qu'au niveau de Conseil de l'UE les Etats membres ont déjà annoncé leur intention d'adhérer au système de l'OMI et d'approuver en novembre 2005, lors de l'assemblée générale de l'OMI, le code et le schéma d'audit des Etats du pavillon.

Cette option tient entièrement compte des résultats atteints et des décisions prises au sein de l'OMI. Selon certains Etats membres l'incorporation dans la législation communautaire du code des Etats du pavillon et du schéma d'audit est la seule mesure qu'ils sont en mesure de recommander à la Commission en vue d'améliorer la performance des Etats du pavillon.

Cette option permet d'identifier sans équivoque, toutes les conventions internationales pertinentes et de créer un cadre contraignant pour auditer d'une façon cohérente la façon dont les Etats mettent en œuvre les obligations qui découlent des conventions internationales sur la sécurité maritime, sur la qualification des gens de mer, et sur la prévention de la pollution.

¹² En remplacement du Mémoire de La Haye de 1978.

La consolidation d'un « fair playing level field »

En outre cette option permet par la même occasion d'arrêter un standard harmonisé, l'étalon, sur base duquel le contrôle s'effectuera et d'utiliser un système d'audit qui a été testé et adapté en conséquence et qui, du fait de son acceptation par les Etats tiers et l'industrie du shipping, sera également utilisé sur le plan mondial.

Une telle option permet à la Communauté d'adopter par la même occasion un nombre de mesures complémentaires, telle que la mise en place un système de qualité fondée sur la norme ISO 9001/2000, acceptée par plusieurs Etats membres et la publicité des rapports d'audit. Sans une telle incorporation, assortie de conditions spécifiques, l'OMI ne serait pas en mesure d'assurer la transparence nécessaire – preuve de la qualité – du fait que la publicité des rapports d'audit sur le site Internet de l'OMI est conditionnée à l'accord préalable de l'Etat du pavillon audité.

Ceci a été incorporé dans le texte de l'OMI suite aux demandes formulées notamment par des représentants de certains pavillons de complaisance ou d'Etats qui s'opposent systématiquement à une attitude proactive en matière du contrôle des obligations des Etats du pavillon. Paradoxalement plusieurs d'entre eux figurent sur la liste noire du mémorandum de Paris, reprise à l'annexe 2. Toutefois, cet inconvénient peut être contourné puisque les Etats membres ne s'opposent pas à une telle publicité.

Enfin, l'incorporation du Code des Etats du pavillon et du système d'audit dans la législation de la Communauté assurera que les contrôles indépendants, effectués sous la responsabilité de l'OMI seront effectués sur une base non discriminatoire entre Etats membres.

SECTION 5 : ANALYSE D'IMPACT

Les impacts recensés ci-après ne sont pas tous quantifiables de la même façon notamment lorsqu'ils concernent des paradigmes qualitatifs. Toutefois, cette section fournit un nombre d'informations en termes quantitatifs et monétaires qui peuvent être utilisées pour illustrer en valeur nominale les incidences positives et négatives qui peuvent être attendues suite à l'action envisagée.

L'approche suivie pour la présentation de ces informations va dans le sens d'établir une comparaison entre le coût global pour la Communauté de l'action envisagée et de l'absence d'action, tant à court qu'à long terme.

Toutefois, aux effets de la comparaison, il convient de souligner que les réductions du risque d'accidents maritimes majeures sont le résultat de tout un ensemble de mesures, y compris le cadre réglementaire et les efforts de mise en œuvre effective de la part de tous les acteurs concernés. Par ailleurs, les facteurs économiques et technologiques qui influencent et déterminent la tendance des accidents, tels que l'évolution des flux commerciaux maritimes, la croissance de la flotte, les progrès de la technologie navale et/ou l'élément humain.

5.1 L'impact potentiel d'une action individuelle au niveau national

L'impact d'une action individuelle portant sur l'amélioration volontaire de la situation décrite préalablement doit être mesurée par rapport aux disparités constatées et du risque d'en engendrer de nouvelles différences entre Etats membres. Ainsi, quelques questions doivent être soulevées : Quel impact social ? Quel impact sur l'environnement ? En outre, il ne peut

pas être perdu de vue que toute discrétion laissée aux Etats membres d'appliquer les normes préconisées par l'OMI risque d'engendrer des disparités de concurrence.

5.1.1 L'impact social

En général, il s'agit ici d'une forme de distorsion du marché du travail maritime : le manque de respect des obligations internationales par les Etats du pavillon comporte des effets sur l'emploi d'équipages moins qualifiés et par conséquent moins coûteux et représente un dumping social important. Bien que, sur le plan de la Communauté, le surcoût d'équipages qualifiés reste peu excessif, compte des exigences auxquelles les Etats membre doivent déjà se conformer à l'heure actuelle.

Le contexte communautaire intervient déjà dans la qualification des équipages, la détermination des conditions de vie à bord ainsi qu'en matière de veille et de repos. L'impact de l'action individuelle sur les aspects sociaux du transport demeure donc limité. Toutefois le Code des Etats du pavillon recommande aux États du pavillon de veiller à ce que les navires habilités à relever de ce pavillon soient dotés des effectifs voulus, sur les plans tant de la quantité que de la qualité, en tenant compte des « Principes à observer pour déterminer les effectifs en fonction de la sécurité adoptés par l'OMI ».

A cet égard, il convient de rappeler et de souligner l'importance du facteur humain dans l'occurrence d'accidents maritimes ainsi que les pertes en matériel et surtout en vies humaines qui en résultent comme le démontrent le tableau repris à l'annexe 3. Celles-ci incitent en général à une application rigoureuse des normes de sécurité internationales.

Laisser le respect des effectifs requis en fonction de la sécurité à l'entière discrétion des seuls Etats membres risque d'engendrer de nouvelles disparités entre Etats membres d'atténuer l'image de marque de la flotte communautaire, si cette exigence n'est pas appliquée de façon harmonisée.

5.1.2 L'impact sur l'environnement

Une application rigoureuse des obligations des Etats du pavillon a un effet direct sur la protection de l'environnement, dans la mesure où l'usage de navires sous normes, armés d'équipage sous qualifié augmente les risques de dommage à l'environnement et les coûts de réparations qui en résultent. Ces coûts sont largement supportés par les budgets nationaux.

Le recensement des tonnages d'hydrocarbures déversés en mer et leur répartition géographique, repris à l'annexe 4, soulignent l'importance stratégique d'une action européenne, réduisant au maximum le pouvoir discrétionnaire des seuls Etats membre en matière d'application des « obligations » liées aux responsabilités des Etats du pavillon.

5.1.3 L'impact économique

Une action individuelle des Etats membres risque d'engendrer des disparités de concurrence entre les Etats qui investissent dans la mise en place d'un système de qualité au sein de leur administration maritime et ceux qui n'agissent pas, alors même que les coûts d'investissement demeurent faibles (voir point 5.2.3).

5.1.4 Conclusion

Toute action, qu'elle soit rigoureuse ou disparate (ou éventuellement une inaction) individuelle des Etats membres ne contribuera pas à la réalisation des objectifs dans l'ensemble de la Communauté et n'apportera pas la valeur ajoutée qu'une action communautaire est en mesure d'apporter au cadre réglementaire de l'OMI. Une action individuelle risque en outre d'entraîner des niveaux de sécurité et de protection différents en fonction des Etats du pavillon, de même qu'un risque de distorsion de concurrence.

5.2 L'impact de l'incorporation du Code des Etats du pavillon et du schéma d'audit des Etats du pavillon dans le droit communautaire et d'une certification de la qualité des administrations

5.2.1 Impact global

L'incorporation du Code en droit communautaire ne crée pas de nouvelles obligations pour les Etats membres, ni pour l'industrie maritime, pour autant que les Administrations maritimes respectent scrupuleusement les engagements que leurs Etats ont souscrits dans le cadre des conventions de l'OMI. Pour l'essentiel, les conventions visées ont pratiquement toutes été ratifiées par les Etats membres et sont entrées en vigueur. De surcroît ceci ne devrait pas se traduire par de charges budgétaires supplémentaires.

Seule la généralisation d'une certification de la qualité des Administrations, non prévue sur le plan mondial (OMI) impliquera des coûts d'investissement et de fonctionnement pour certaines administrations maritimes. Les coûts directs et conséquences budgétaires résultant du système d'audit, demeureront faibles et ne devraient pas affecter directement les administrations maritimes, ni l'industrie maritime. En effet le coût des audits sera pris en charge par l'OMI.

Le coût global du processus d'audit sera évidemment reflété dans le budget global de l'OMI et influencera de ce fait les contributions de ses Etats contractants. A cet égard il est utile de rappeler que les contributions au budget de l'OMI sont calculées sur base du tonnage représenté. En termes environnementaux et sociaux, l'impact sera positif à plus long terme puisque les audits impliquent, le cas échéant, des mesures correctives permettant aux administrations maritimes de rationaliser leurs activités et d'adopter, si nécessaire, les mesures législatives ou réglementaires adéquates.

5.2.2 Impact social

Un pavillon devient socialement attractif et créateur d'emplois lorsque les conditions sociales qu'il offre aux gens de mer sont conformes aux normes de sécurité inscrites dans les conventions internationales. Leur conformité aux normes sociales internationales pourra être vérifiée par les instituts maritimes nationaux de formation des gens de mer préalablement à l'emploi de leurs ressortissants. Il sera en outre sujet à une évaluation régulière à travers les audits.

Cet aspect social rejoint les préoccupations de l'industrie maritime au regard de la désaffection des travailleurs pour les carrières maritimes.

Enfin, il concourt à réduire le nombre d'accident maritime à l'origine desquels l'élément humain tient une large part.

5.2.3 Impact sur l'environnement

En tout état de cause, afin de procéder à l'évaluation de l'impact de l'action envisagée, il faut tenir compte du principe général de précaution (protection de la vie humaine, risque des dommages environnementaux irréversibles) qui doit prévaloir par rapport aux considérations économiques¹³. En fait, dans le domaine de la sécurité maritime, une analyse coûts / avantages en termes strictement monétaristes risque de ne pas fournir les informations les plus utiles.

Il faut souligner que tout renforcement de la sécurité maritime implique une meilleure protection de l'environnement qui contribue à réduire le nombre d'accidents et d'incidents maritimes à travers le monde, avec tous les effets positifs qui en découlent sur le plan macroéconomique. De plus, la mise en place d'un système de qualité et la pratique d'un audit des Etats du pavillon concourent à améliorer leurs performances dans la mise en œuvre des conventions internationales.

Les indicateurs quantitatifs résident dans les coûts de la non action et sur les conséquences de la proposition : les coûts épargnés en matière de financement de la restauration d'un environnement pollué. Ces coûts relevés ci-dessous sont composés des chiffres rapportés par le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPO, alimenté par les compagnies pétrolières et les armateurs) et les coûts supportés par le budget communautaire.

Ainsi, le montant total des réclamations individuelles présentées au FIPO suite au naufrage de l'Erika s'élevait à 208 millions d'euros (<http://www.iopcfund-docs.org/ds/engframeset.html>), tandis que le montant des réclamations soumises suite à l'accident du Prestige s'élevait à 926 millions d'euros (<http://www.iopcfund-docs.org/ds/engframeset.html>).

En réalité, le montant des dommages causés par ces catastrophes est beaucoup plus élevé. Le Conseil Economique et Social de la Région Pays de la Loire a en effet estimé que les pertes économiques réelles occasionnées par le naufrage de l'Erika s'élevaient à 840 millions d'euros. Le WWF estime (étude réalisée en 2003) à plus de 5 milliards d'euros les dommages réellement occasionnés par le naufrage du Prestige (http://www.wwf.fr/oceans_et_cotes/index.php).

C'est surtout le Budget communautaire qui a été mis à contribution lors de l'accident du Prestige, à travers le Fonds de Solidarité de l'Union européenne, le FEDER, le Fonds de Cohésion et le programme LIFE, est intervenu pour couvrir une partie du préjudice direct subi par l'Espagne soit 436 millions d'euros.

Les coûts pour le budget communautaire se déclinent de la façon suivante :

| | |
|-----------------------|--|
| FSUE | 8,626 millions d'euros |
| FEDER | 48,2 millions d'euros (programme opérationnel GALICIA) |
| Fonds de Cohésion | 83,9 millions d'euros (pompage du fuel et neutralisation de la carcasse du navire) |
| FONDS SOCIAL européen | 10,1 millions d'euros |

¹³ Conformément à la communication de la Commission sur le recours au principe de précaution - COM (2000) 1.

| | |
|-------|--|
| IFOP | 30 millions d'euros (compensations aux pêcheurs et les industries d'aquaculture) |
| TOTAL | 180, 1 millions d'euros |

Aux coûts budgétaires s'ajoutent les coûts pour la restauration des écosystèmes qui peuvent être considérables.

Si l'on prend l'exemple de l'Exxon Valdez, les coûts de nettoyage des côtes de l'Alaska se sont élevés à 2,1 milliards de dollars.

Les dommages à l'écosystème ont été très importants : 35 000 oiseaux terrestres, 250 000 oiseaux marins, 22 baleines, 1000 loutres marines, des milliards de saumons et d'œufs de hareng (données du Centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentation sur les pollutions qui peuvent être consultées sur le site Internet suivant: <http://www.le-cedre.fr/>).

Des organismes comme le CEDRE, en Europe, et l'Exxon Valdez Oil Spill Trustee Council, aux Etats-Unis, (<http://www.evostc.state.ak.us/facts/economic.html>) dont l'expertise scientifique est internationalement reconnue ne sont pas à même de quantifier la durée nécessaire à la restauration des écosystèmes pollués suite aux marées noires ni les coûts totaux de restauration de ceux-ci.

Sauvegarde de la vie humaine en mer. Il y aura toujours, en mer, des risques d'accident, mais la préparation à cette éventualité peut sauver des vies humaines. A titre de rappel, plus de 2140 vies humaines ont été perdues en mer suite à des accidents maritimes dans le monde pendant la période 2000-2003¹⁴. En ce qui concerne la protection des citoyens européens, il convient de rappeler les accidents suivants :

| Navire | Année et lieu | Perte de vie humaine |
|-----------------------------|--------------------|----------------------|
| "Herald of Free Enterprise" | 1987, Zeebrugge | 93 |
| "Scandinavian Star" | 1990, Baltic Sea | 158 |
| "Estonia" | 1994, Baltic Sea | plus de 800 |
| "Express Samina" | 2000, Paros Island | 82 |

5.2.4 Impact économique sur les administrations maritimes

La Commission est consciente du coût qui découle de la mise en place d'une administration maritime adéquate, apte à se conformer aux exigences et contraintes réglementaire mondiales et communautaires. Toutefois, ces coûts ne génèrent ni de distorsions de concurrence sur le marché du transport maritime ni de barrières additionnelles sur le marché des transports maritimes. En effet, ces coûts se rapportent uniquement à l'élimination des lourdeurs des administrations maritimes.

A titre d'exemple, elle se réfère aux efforts administratifs et budgétaires qui ont été déployés par certains des nouveaux Etats membres, et qui leur ont été imposés comme condition à

¹⁴ Voir annexe 3.

l'adhésion, pour se conformer aux normes de sécurité et de protection de l'environnement applicables dans la Communauté.

Il est évident que la magnitude de la flotte enregistrée, le choix du type d'administration et du degré de délégation des inspections et de la certification influencent le coût. La Commission n'interférera pas dans ce choix, pour autant que toutes les règles du jeu pour garantir un niveau adéquat de sécurité maritime et de la protection de l'environnement soient respectées.

Partant du principe que le respect des engagements inhérents, imposés et requis par les conventions de l'OMI est, depuis l'élargissement de la Communauté, un acquis pour tous les Etats membres opérant des navires sous leur pavillon, le coût éventuel de mise en conformité aux exigences du Code ne peut être pris en compte. Au cas ou, un tel coût additionnel se produirait au niveau d'un ou plusieurs Etats membres celui-ci devra être catalogué comme un manquement dans le passé au respect des obligations internationales.

Comme énoncé au paragraphe 3.4, trois Etats membres - le Danemark, le Luxembourg et le Royaume-Uni - ont déjà mis en place certification de la qualité de leur administration maritime, basée sur la norme ISO9001/2000. Les coûts repris ci-dessous, à partir des informations transmises par les Etats membres concernés, ne sont pas aisément comparables mais fournissent une indication en terme de volume. Leur comparabilité doit être rapportée à l'importance de l'administration et à la répartition géographique des autorités maritimes locales sur les territoires relevant de la juridiction de ces Etats.

Table 4 : Coûts de mise en place et de fonctionnement de la norme ISO9001/2001

| Etats membres concernés | Investissement depuis l'année 2000 (Euros) | Coût annuel (Euros) |
|--------------------------------|---|--------------------------------|
| Danemark | 125 000 (par an 31 250) | (inclus dans l'investissement) |
| Luxembourg | 42 900 (par an 10 725) | 2 500 |
| Royaume-Uni | 100 000 | 400 000* |

Source : les Etats membres concernés

* y inclus : l'investissement sur plusieurs années, les salaires, l'hébergement et le séjours des inspecteurs, et autres coûts y compris ceux du British Standards Institut (BSI).

- Impact négatif : coûts d'investissement plus important lors du démarrage de l'action et de la mise en oeuvre du système.
- Impact positif : faible coût de fonctionnement, rentabilité rapide de l'investissement, meilleure performance des Etats du pavillon, publication des performances, rationalisation des contrôles et des dépenses budgétaires, meilleure mise en oeuvre des actions.

En termes économiques les coûts restent marginaux. L'effet d'une certification de qualité sur l'environnement peut être difficilement évalué puisque le système de qualité n'a été mis en oeuvre que par quelques Etats membres, alors que par nature l'environnement n'a pas de frontière. Le gain de temps, l'amélioration de l'image des administrations du pavillon, le renforcement du lien avec les autres aspects de la politique de sécurité maritime sont autant d'aspects positifs qui rendent un pavillon économiquement attractif.

En complément des indications fournies sous le paragraphe 5.2.1 l'impact le fait que les audits des administrations maritime sera réalisé par des auditeurs de l'OMI agréés, la Commission (dans la pratique l'AESM) ne devra pas mettre sur pied son propre système d'audit, ce qui permettra de réaliser des économies sur le plan budgétaire.

5.2.5 Impact sur l'industrie maritime

Par hypothèse, cette option n'a pas d'impact sur l'industrie puisqu'elle s'adresse uniquement aux administrations maritimes des Etats membres.

Toutefois, et sans qu'il soit possible de quantifier le nombre exact d'accidents qui ne se produiront pas, au regard de la mesure proposée, et encore moins les coûts qui en résulteraient pour l'industrie maritime, des données rapportées par l'OCDE et les études élaborées par l'industrie maritime peuvent être mentionnées.

L'OCDE à travers un nombre d'études, énumérées ci-dessous¹⁵ a mis en exergue les coûts inhérents au navire et les avantages et désavantages économiques du recours à des navires sous normes.

- Competitive advantages obtained by some ship-owners as a result of non-observance of applicable international rules and standards - 1996 – Document OCDE/GD(96)4.
- Cost to users of substandard shipping - January 2001.
- Cost savings stemming from non-compliance with international environmental regulations in the maritime sector - 3/12/2002 - Document: DSTI/DOT/MTC(2002)8.

Une application stricte des obligations du pavillon ne peut par conséquent qu'influencer favorablement les disparités découlant d'une application moins rigoureuses des normes internationales par le Etats du pavillon.

Toutefois dans le cadre cette étude d'impact il incombe de souligner l'importance que l'industrie maritime dans son ensemble attache au respect des obligations incombant aux Etats du pavillon. Son importance et les avantage à recourir aux services d'un Etats qui respecte ses engagement sont soulignés dans les lignes directrices relatives à la performance de l'Etat du pavillon (cf. point 2.4).

Table 4: Les vues de l'industrie

Alors que les compagnies maritimes qui ont la responsabilité primaire de la sécurité des opérations de leurs navires et du bien être de leurs équipages, l'Etat du pavillon joue un rôle critique au regard de la sauvegarde de la vie en mer et de la protection de l'environnement marin. C'est l'Etat du pavillon qui a la responsabilité générale de la mise en œuvre des règles maritimes internationales pour tous les navires « battant son pavillon ». L'application effective des règles techniques et sociales aux transports maritimes par les gouvernements est vitale pour assurer que les opérations de navigation sont sûres tant du point de vue de la protection de l'environnement, que des conditions d'emploi pour les gens de mer.

¹⁵ Ces études peuvent être consultées à l'adresse Internet suivante : <http://www.oecd.org/>

De ces documents il peut être conclu qu'une application plus stricte et le respect effectif des normes de sécurité auront une conséquence économique négative sur les armateurs qui ont opté d'enregistrer leurs navires sous des pavillons non conformes aux exigences internationales imposées aux Etats du pavillon. Une application effective et harmonisée de ces normes sur le plan de l'UE et les incitations pour que tous les pavillons les respectent (audits OMI) devraient contribuer à mettre sur le plan de la sécurité maritime les armateurs sur un pied d'égalité.

Dans ce contexte il est utile de rappeler que la Commission préconise la possibilité de conclure des accords de coopération avec les Etats tiers qui garantissent un même niveau de qualité ou un régime équivalent pour les navires battant leur pavillon. Un Mémorandum d'entente des Etats du pavillon devrait en outre promouvoir une reconnaissance réciproque des inspections des navires de qualité.

SECTION 6: COMPARAISON DES OPTIONS

La tableau suivant examine l'impact potentiel des actions retenues - soit régler le problème par le biais d'une action individuelle au niveau des Etats membres, soit d'intégrer le code pour les Etats du pavillon et le système d'audit fondé sur la norme iso 9001/2000 – par rapport aux objectifs envisagés :

| Action individuelle au niveau des E.M. (option A) | Recours à la législation Communautaire (option B) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le niveau de sécurité <p>En agissant à titre individuel, les Etats membres confient totalement à l'OMI l'action de la mise en œuvre du code pour la mise en œuvre des conventions internationales et soumettre les audits des Etats du pavillon. Ceci a pour avantage de résoudre les questions d'interprétation des textes conventionnels qui doivent être appliqués par les Etats qui les ont ratifiés.</p> <p>S'agissant de l'audit des Etats du pavillon, la tâche serait simplifiée puisque l'OMI organise sous la tutelle de son secrétaire général leur organisation selon des modalités qui ont été arrêtées ; les Etats étant libre de se soumettre leur pavillon à un audit.</p> <p>En terme de coûts, les Etats supportent eux-mêmes les coûts liés aux audits de leur pavillon pendant leur préparation et leur tenue.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le niveau de sécurité <p>Les instruments considérés comme obligatoires sont ceux qui ont été ratifiés par les Etats. Confier le contrôle de la mise en œuvre du code présente l'avantage de régler les problèmes constatés dans la présente étude (dégradation de l'attrait des carrières maritimes, absence d'instrument de qualité et de contrôle de la mise en œuvre des conventions¹⁶).</p> <p>Par rapport aux objectifs, cette option est celle qui permet de vérifier que la réglementation des Etats Membres est conforme aux conventions de l'OMI et vise à renforcer la sécurité et la prévention de la pollution du navire battant pavillon des Etats Membres.</p> <p>Il fournit également un mécanisme commun pour l'interprétation harmonisée des conventions de l'OMI.</p> |

¹⁶ Cf. point 2.

Les rapports d'audit ne seront publiés qu'avec l'accord de l'Etat du pavillon concerné sur le site Internet de l'OMI et ne contiendront pas de mesures correctives susceptibles de remédier aux éventuelles carences constatées.

- **Promouvoir un pavillon de qualité**

Promouvoir un pavillon de qualité : si l'OMI préconise la norme ISO 9001/2000, son utilisation reste facultative.

Les Etats Membres peuvent, uniquement s'ils le souhaitent, mettre en place le système de qualité fondé sur la norme ISO 9001/2000 préconisée par l'OMI, ratifier et mettre en œuvre les conventions internationales en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution.

En pratique, seulement quatre Etats membres (le Royaume-Uni, le Luxembourg et le Danemark) ont mis en place un système de qualité au sein de leur administration maritime fondé sur la norme ISO9001/2000. La France est en train de le mettre en place¹⁷.

Ces Etats membres soulignent que le système a permis de rationaliser les moyens budgétaires à leur disposition, d'adapter le système de gestion en place, de rendre plus efficaces les effectifs et les contrôles, de mieux répartir géographiquement les inspections, de gagner du temps dans la mise à jour des exigences législatives, de répondre aux attentes des armateurs en démontrant l'objectivité des décisions prises.

- **Inciter le EM à ratifier les conventions internationales**

Les Etats Membres peuvent, uniquement s'ils le souhaitent, ratifier et mettre en œuvre les conventions internationales en matière de sécurité maritime et de prévention de la

Il convient également de rappeler que cette réglementation s'applique conjointement avec les dispositions faisant l'objet des règlements et directives existants dans le domaine de la sécurité maritime.

- **Promouvoir un pavillon de qualité**

La proposition prévoit de soumettre les administrations nationales maritimes à une certification ISO (9001/2000) en vue d'obtenir un label de qualité pour la gestion de leur administration.

La certification ISO vise la mise en place de procédures administratives et complète adéquatement le Code des Etats de Pavillon et mettra tous les Etats du pavillon de la Communauté sur un pied d'égalité.

Le nombre des Etats membres qui, de manière volontariste, appliquent cette norme à leur administration maritime, demeure insuffisant

Les Etats membres ayant mis ce système en place s'accordent tous pour affirmer que la valeur ajoutée du système de qualité dépasse largement les coûts d'investissement et de fonctionnement, qui restent peu élevés.

- **Inciter le EM à ratifier les conventions internationales**

Au niveau communautaire, la ratification des conventions, dans de nombreux cas, fait partie de l'acquis, en raison de leur intégration en droit communautaire.

¹⁷ Ce qui rend difficile une estimation des coûts.

pollution.

La convention de Londres, qui régit le fonctionnement de l'OMI, ne prévoit pas de règles autorisant l'organisation à contraindre les Etats à ratifier ces conventions ni à en contrôler leur application.

• **Mise en place d'administrations maritimes performantes et de qualité**

Cet objectif ne peut être atteint que si les conventions internationales qui réglementent le transport maritime sur ces aspects sont appliquées.

• **Mettre en place un système d'audit efficace des Etats du pavillon**

L'audit prévu par l'OMI est complet. Toutefois, son point faible réside dans le fait qu'il n'est pas prévu d'actions correctives au regard des déficiences constatées, ni de publication automatique des rapports d'audit. Ces restrictions limitent la portée de l'audit.

C'est uniquement par le droit communautaire dérivé que cette action est possible.

• **Mise en place d'administrations maritimes performantes et de qualité**

Lors de l'examen des autoévaluation des Etats membres (Self Assessment Form) relatifs à la mise en œuvre des obligations internationales issues des conventions auxquelles les Etats membres sont parties, il est apparu de nombreuses disparités, d'un Etat membres à l'autre, qui affectent la sécurité de la navigation.

Ces disparités se rapportent notamment au contrôle exercé sur les sociétés de classification, au traitement des accidents, à la structuration des administrations maritimes et à la mise en place d'un système de qualité. C'est pourquoi, l'intégration du code permet de disposer de méthodologies et de pratiques communes.

• **Mettre en place un système d'audit efficace des Etats du pavillon**

L'audit des pavillons des Etats membres reste sous la tutelle de l'OMI, conformément aux souhaits exprimés par les Etats membres en y associant un observateur de la Commission.

| Options | Efficacité | Impact éventuel sur budgets nationaux de la norme ISO 9001 | Impact socio/environnement | Période transitoire conseillée |
|----------|------------|--|----------------------------|--------------------------------|
| Option A | Faible | Faible | Faible | 1-2 ans |
| Option B | Elevée | Faible | Elevée | 2 -3 ans |

L'option B rassemble des avantages non négligeables : les coûts sont bas, la compétitivité est améliorée, la protection de l'environnement est accrue et l'attrait des carrières maritimes est relancée. De plus, la Commission, par un instrument unique, permet d'approfondir la réglementation internationale existante sans créer de nouvelles obligations coûteuses pour les Etats membres.

SECTION 7: CONTROLE DES RESULTATS

La mise en œuvre de la proposition par une directive comporte l'avantage d'être soumise au système de contrôle automatique de l'application du droit communautaire mis en place par la Commission depuis plusieurs années.

De plus, le principe de subsidiarité est respecté dans la mesure où la proposition ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté européenne. Si l'octroi du pavillon demeure un droit régalien des Etats, les conditions de l'octroi et du maintien du pavillon sont déterminées par des conventions internationales qui ont été ratifiées par les Etats membres. L'application harmonisée de ces règles d'octroi et de maintien relève de la compétence communautaire dans la mesure où il n'existe pas de système de contrôle international.

De plus, la politique de la Communauté en matière de responsabilité des Etats du pavillon sera évaluée à travers une série de mesures prévues par la proposition de directive : rapports sur les structures et les résultats, audits mutuels entre les Etats membres assistés de la Commission et en collaboration avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)¹⁸. La proposition de directive prévoit également l'assistance du comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) institué par le règlement (CE) n° 2099/2002 du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002.

Deux types de contrôles sont prévus :

- A travers les audits des Etats du pavillon conduits sous l'autorité de l'Organisation maritime Internationale auxquels participera la Commission en qualité d'observateur.
- A travers la publication des résultats des audits permettra d'identifier les domaines de faiblesse ou de non-conformité et d'agir en conséquence. Il permettra également de faire bénéficier aux Etats du pavillon les plus performant d'un allègement du contrôle renforcé par l'Etat du port. A cet effet, plusieurs Etats membres se sont déjà portés volontaires pour que leur pavillon soit audité (le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas).

¹⁸ En vertu du règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (JO L 208 du 5.8.2002, p. 1). Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 724/2004 (JO L 129 du 29.4.2004, p. 1.)

ANNEXE 1

| Etats membres | Nombre de navires marchands >à 500 t au 1/1/2004 ¹⁹ | 2004 | | | MOYENNES (2002-2004) | | |
|-------------------------------|---|----------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|
| | | Nombre d'inspections | Nombre de détentions | Pourcentage de détentions | Nombre d'inspections | Nombre de détentions | Pourcentage de détentions |
| <i>UE à 15 Etats membres</i> | | | | | | | |
| Allemagne | 400 | 352 | 6 | 1.7 % | 1151 | 18 | 1.6 % |
| Autriche (1) | 6 | 10 | 0 | 0.0 % | 29 | 0 | 0.0 % |
| Belgique | 83 | 39 | 1 | 2.6 % | 59 | 3 | 5.1 % |
| Danemark | 445 | 407 | 6 | 1.5 % | 1308 | 42 | 3.2 % |
| Finlande | 141 | 181 | 2 | 1.1 % | 519 | 10 | 1.9 % |
| Espagne | 247 | 105 | 2 | 1.9 % | 289 | 14 | 4.8 % |
| France | 252 | 78 | 1 | 1.3 % | 255 | 6 | 2.4 % |
| Grèce | 1054 | 515 | 27 | 5.2 % | 1569 | 77 | 4.9 % |
| Irlande | 41 | 70 | 6 | 8.6 % | 184 | 7 | 3.8 % |
| Italie | 716 | 370 | 7 | 1.9 % | 975 | 31 | 3.2 % |
| Luxembourg | 65 | 55 | 0 | 0.0 % | 190 | 2 | 1.1 % |
| Pays-Bas | 979 | 992 | 26 | 2.6 % | 3031 | 87 | 2.9 % |
| Portugal | 160 | 185 | 6 | 3.2 % | 596 | 21 | 3.5 % |
| Royaume-Uni | 1425 | 494 | 5 | 1.0 % | 1325 | 24 | 1.8 % |
| Suède | 236 | 302 | 9 | 3.0 % | 931 | 20 | 2.1 % |
| Total UE 15 | 6227 | 4155 | 104 | 2.5 % | 12411 | 362 | 2.9 % |
| <i>Nouveaux Etats membres</i> | | | | | | | |

¹⁹ Source Lloyd Register 2005

| | | | | | | | |
|----------------------|-------------|-------------|------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| Chypre | 1132 | 1050 | 60 | 5.7 % | 3531 | 244 | 6.9 % |
| Estonie | 62 | 69 | 1 | 1.5 % | 245 | 18 | 7.3 % |
| Hongrie (1) | 2 | 2 | 0 | 0.0 % | 10 | 0 | 0.0 % |
| Lettonie | 16 | 28 | 1 | 3.6 % | 55 | 2 | 3.6 % |
| Lituanie | 63 | 102 | 3 | 2.9 % | 358 | 20 | 5.6 % |
| Malte | 1265 | 1339 | 95 | 7.1 % | 4432 | 307 | 6.9 % |
| Pologne | 61 | 36 | 2 | 5.6 % | 139 | 8 | 5.8 % |
| Slovaquie (1) | 4 | 25 | 6 | 24.0 % | 33 | 10 | 30.3 % |
| Slovénie (1) | 0 | ---- | ---- | ---- | 2 | 0 | 0.0 % |
| Total UE 10 | 2605 | 2651 | 168 | 6.3 % | 8805 | 609 | 6.9 % |
| Total UE 25 | 8832 | 6806 | 272 | 4.0 % | 21216 | 971 | 4.6 % |

(1) Pourcentage non pertinent étant donné la taille de la flotte concernée.

ANNEXE 2

Pays sur la liste noire - Mémorandum d'entente de Paris (rapport 2004 ordre alphabétique)

Albanie

Algérie

Belize

Cambodge

Comores

Bolivie

Brésil

Comores

Égypte

Géorgie

Honduras

La Corée, République Populaire et Démocratique

Liban

Panama

Roumanie

Saint Vincent et les Grenadines

Slovaquie

République arabe syrienne

Taiwan

Tonga

Turquie

Ukraine

ANNEXE 3

Vies perdues en mer - dans le monde entier, par type de navire

| Type de navire/année | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|
| Pétrole et produits pétroliers | 10 | 21 | 7 | 7 | 11 | 26 | 2 | 5 |
| Cargaison sèche en vrac | 50 | 82 | 111 | 3 | 20 | 65 | 5 | - |
| Cargaison générale | 172 | 108 | 158 | 257 | 107 | 118 | 82 | 130 |
| Passager/cargaison générale | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Ro-Ro cargaison | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 43 | 2 | 7 |
| Passager/cargaison Ro-Ro | 342 | 0 | 150 | 0 | 90 | 00 | 111/9 | 15 |
| Passager | 4 | 0 | 40 | 74 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Autre | 131 | 42 | 98 | 144 | 54 | 62 | 29 | |
| Total | 710 | 257 | 566 | 439 | 372 | 306 | 127/3 | 197 |

Source : Registre du Lloyd : Statistiques des victimes dans le monde

ANNEXE 4

Tableau 1 : Pollution par hydrocarbure en mer: Nombre de pollution, total des déversements

| Période | Nombre de 7 à 700 tonnes | Nombre plus 700 tonnes | Total :tonnes déversées |
|------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|
| 1970-1979* | 53 | 24 | 313000 |
| 1980-1989* | 35 | 9 | 108000 |
| 1990-1999* | 27 | 7 | 110000 |
| 2000 | 18 | 3 | 12000 |
| 2001 | 16 | 3 | 8000 |
| 2002 | 12 | 3 | 81000 |
| 2003 | 15 | 4 | 42000 |

*moyenne par an

Source : International Tanker Owners Pollution Federation Ltd

Tableau 2: Pollutions majeures par hydrocarbure (uniquement en Europe)

| Nom du navire | Année | Localisation géographique | Hydrocarbures perdus (t) |
|------------------------|-------|------------------------------|--------------------------|
| Amoco Cadiz | 1978 | Large de la Bretagne, France | 223000 |
| Haven | 1991 | Gêne, Italie | 144000 |
| Torrey Canyon | 1967 | Iles Scilly, UK | 119000 |
| Irenes Serenade | 1980 | Baie de Navarin, Grèce | 100000 |
| Urquiola | 1976 | La Corogne, Espagne | 100000 |
| Independenta | 1979 | Bosphore, Turquie | 95000 |
| Jakob Maersk | 1975 | Oporto, Portugal | 88000 |
| Braer | 1993 | Iles Shetland, UK | 85000 |
| Prestige | 2002 | Cape Finisterre, Espagne | 77000 |
| Aegean Sea | 1992 | La Corogne, Espagne | 74000 |
| Sea Empress | 1996 | Milford Haven, UK | 72000 |
| Erika | 1999 | Bretagne, France | 20000 |

Source : International Tanker Owners Pollution Federation Ltd