

CONSEIL SUPERIEUR
DE LA MARINE MARCHANDE

Le Président

Paris, le 16 JUIN 2004

Monsieur le Ministre,

Les questions de sûreté maritime et portuaire ont mobilisé le Conseil Supérieur de la Marine Marchande et l'on conduit à souhaiter donner une expression cohérente et globale à sa préoccupation alors que se multipliaient les initiatives nationales et multilatérales dans un contexte international particulièrement tendu.

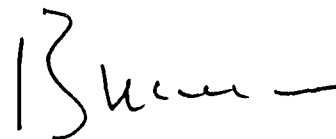
C'est ainsi que pendant deux mois des réunions se sont tenues chaque semaine sur le thème : coordonner à l'échelle nationale et européenne le renforcement de la sûreté maritime et portuaire.

C'est ce travail, définitivement approuvé par le Conseil lors de sa séance plénière du 9 juin que j'ai l'honneur de vous remettre. Il est assorti de quinze propositions et des diverses contributions préparatoires qui ont éclairé les débats et que le Conseil a souhaité ne pas disjoindre du rapport proprement dit, estimant que cet ensemble serait susceptible de contribuer à nourrir la réflexion des Pouvoirs Publics.

Le Conseil a émis le vœux par ailleurs que les Inspections Générales qui travaillent actuellement sur des questions connexes soient destinataires de ce rapport. Avec votre approbation, je me propose de le leur adresser.

Le Conseil vous confirme enfin qu'il est prêt à continuer à vous apporter son expertise et sa réflexion et à approfondir toute question dont vous pourriez le saisir.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.



Bernard SCÉMAMA

Monsieur François GOULARD
Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer
Hôtel le Play
40, rue du Bac
75007 PARIS

COMMUNIQUE DE PRESSE

Réuni le 9 juin 2004 au Havre, à l'invitation des responsables du Port Autonome, le Conseil Supérieur de la Marine Marchande a approuvé le rapport émanant d'un groupe de travail constitué en son sein, rapport intitulé : Coordonner à l'échelle nationale et européenne le renforcement de la sûreté maritime et portuaire.

Ce rapport a été immédiatement remis au Ministre par Bernard SCEMAMA, le Président.

Associant des membres du Conseil, mais aussi des experts, le rapport auquel est joint un ensemble de contributions écrites rédigées par les participants qui en éclaire la démarche et les priorités est riche de quinze recommandations de nature à permettre de remplir quatre grands objectifs identifiés par le Conseil consistant à :

- clarifier les objectifs à atteindre afin d'adapter les moyens aux véritables enjeux,
- mettre les différents opérateurs en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de sûreté,
- concilier les impératifs de la sûreté et l'efficacité économique,
- rechercher systématiquement à promouvoir une approche européenne commune.

Les recommandations contenues dans ce rapport s'adressent tant aux autorités publiques, nationales ou communautaires qu'aux opérateurs et aux personnels maritimes et portuaires. Elles constituent en fait la plate-forme commune de réflexion des milieux maritimes et portuaires français dans toute leur diversité sur les questions de sûreté à la veille de l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet prochain du Code ISPS.

COORDONNER A L'ECHELLE NATIONALE ET EUROPEENNE LE RENFORCEMENT DE LA SÛRETE MARITIME ET PORTUAIRE.

L'impérieuse nécessité de renforcer les mesures de sûreté¹ maritime et portuaire justifie actuellement des initiatives nombreuses et complexes de la part des Etats et des organisations multinationales. Motivées par des analyses de risques et de situation qui ne sont pas toujours convergentes, ces dernières pourraient modifier sensiblement à court terme les données économiques et l'organisation de l'activité du transport maritime, vecteur actuel de 75% en valeur des échanges internationaux dans le monde.

Après une période 2001/2002 au cours de laquelle elle a suivi des orientations conçues essentiellement par les Etats-Unis et légitimées par l'OMI, l'Union Européenne (et ses Etats membres) tente de reprendre l'initiative dans une démarche dont les enjeux sont majeurs.

Parallèlement, en France, un plan d'actions est mis en œuvre depuis plusieurs années dans le cadre des mesures VIGIPIRATE.

Il convient à présent de mettre en cohérence l'ensemble de ces démarches de manière à garantir l'efficacité de notre dispositif de sûreté, sans handicaper, par des surenchères excessives, une activité de transport maritime essentielle à nos économies en cette période de mondialisation. Ceci implique le développement d'une vraie force de propositions et d'influence au niveau national et européen.

C'est dans cette perspective que le Conseil Supérieur de la Marine Marchande présente un ensemble de recommandations regroupées en quatre grands thèmes :

- *Clarifier les objectifs à atteindre afin d'adapter les moyens aux véritables enjeux ;*
- *Mettre les différents opérateurs en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de sûreté ;*
- *Veiller à concilier les impératifs de sûreté et l'efficacité économique ;*
- *Rechercher systématiquement à promouvoir une approche européenne commune.*

§§§§§§§§

Dans l'année qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001, les USA ont exercé une très forte pression sur l'OMI², les Etats et les acteurs maritimes et portuaires dans le cadre d'une stratégie nationale dont l'objectif est très clair : protéger le territoire américain contre tout acheminement par voie maritime d'armes de destruction massive.

Ces initiatives peuvent à ce jour se classer en trois grandes catégories :

- Avec une réactivité remarquable, l'OMI élabore et adopte en moins de - quinze mois une référence d'organisation « sûreté »³ des installations portuaires, des navires et de l'interface port/navire qui s'impose à tous à partir du 1er juillet 2004. Elle est reprise dans un règlement européen dont le texte a été arrêté le 22 mars 2004.
- Parallèlement les Etats-Unis lancent en 2002 la CSI (container Security Initiative) dont l'objectif est d'organiser les relations entre l'administration des douanes américaines et ses correspondantes des pays exportateurs de produits conteneurisés vers les Etats-

¹ Protection contre les activités délictueuses ou criminelles telles que le terrorisme.

² Organisation Maritime Internationale.

³ L'amendement à la convention SOLAS (Safety Of human Lives At Sea) et le nouveau code ISPS (code international pour la sûreté portuaire ou « Interface Ship and Port facility Security ») ont été adoptés au cours de la conférence de l'OMI à Londres en décembre 2002.

Unis, pour obtenir des garanties sur l'absence d'armes de destruction massive. Engagée initialement dans un cadre bilatéral entre les USA et chacun des pays européens, cette démarche est reprise au niveau de la commission européenne qui signe en novembre 2003 un accord UE – USA visant à assurer une égalité de traitement des conteneurs débarqués aux Etats-Unis, indépendamment de l'Etat européen où ils sont chargés ou transbordés ;

- En complément à l'ensemble de ces mesures, les USA engagent un programme de sécurisation de l'ensemble de la chaîne de transport de toutes les marchandises entre leur lieu de production et leur réception par un importateur américain agréé : le « Customs-Trade Partnership Against Terrorism » (C-TPAT) cherche à construire un partenariat entre l'organisation des douanes US et les entreprises¹, toujours dans le but de prévenir l'arrivée d'armes de destruction massive sur le territoire des Etats-Unis.

Depuis un peu plus d'une année, l'Union Européenne reprend donc progressivement l'initiative face à la formidable force de conception et de proposition US. Son but est de coordonner l'application du code ISPS de l'OMI et d'éviter une distorsion de concurrence entre les ports européens. Le programme CSI peut, à cet égard, créer également une difficulté. Sous de nombreux aspects, les mesures prises ou envisagées par les Américains pour sécuriser l'ensemble de la chaîne du transport maritime peuvent néanmoins provoquer des surenchères difficilement contrôlables, susceptibles de modifier sensiblement l'économie du transport maritime. A cet égard, deux points sont plus particulièrement préoccupants :

- L'affichage d'une forte volonté américaine d'imposer les exigences de manière unilatérale en justifiant un intérêt vital de sécurité nationale. C'est dans cet esprit que seront mises en place à l'étranger des équipes de Coast Guard US habilitées à évaluer la manière dont les ports exportateurs de fret vers les USA appliquent le code ISPS (Foreign ports security assesment). Les autorités américaines ont par ailleurs indiqué qu'à compter du 1er juillet 2004, elles refuseraient l'accès à leurs ports de navires ayant fait escale dans un port non conforme aux prescriptions du code ISPS;
- L'incertitude sur le périmètre et le niveau des mesures de sûreté à mettre en œuvre tant dans la zone portuaire que dans la chaîne logistique.

Sans véritable référence commune d'appréciation du risque et de l'efficacité des mesures de sûreté d'une part, sans une forte capacité de contre proposition européenne d'autre part, il est à craindre que la conjugaison de ces deux facteurs ne soit source de dérives financières importantes en équipements qui pourraient modifier sensiblement les conditions de mise en œuvre du transport maritime international.

Au niveau national, depuis 1999 et dans le cadre des mesures VIGIPIRATE, un train important de mesures de renforcement de la sûreté du transport maritime de fret et de passagers a déjà fait l'objet de décisions prises au cours des deux derniers CIMer (Comités Interministériels de la Mer) du 29 avril 2003 et du 16 février 2004. Sa mise en œuvre est coordonnée par le Secrétariat Général de la Mer. Les deux directions spécialisées du ministère chargé des transports² assurent parallèlement pour l'Etat français le pilotage de la mise en œuvre des mesures du code ISPS imposées par l'OMI et le règlement européen à compter du 1er juillet 2004.

Dans un tel contexte, nous avons aujourd'hui trois principaux défis à relever pour définir un équilibre acceptable entre des mesures de sûreté maritimes et portuaires efficaces et la

¹ 4500 entreprises US ou étrangères adhèreraient actuellement à ce partenariat.

² La direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM) et la Direction des transports maritimes, des ports et du littoral (DTMPL).

préservation d'une activité de transport maritime essentielle à nos économies en cette période de mondialisation des échanges:

- Le premier est, bien sûr, d'être prêts à appliquer le code ISPS qui s'impose à nos armateurs et nos ports à compter du 1er juillet 2004 ;
- Il convient ensuite de rechercher si la démarche de renforcement des mesures de sûreté imposée actuellement par l'OMI et les USA, fondée sur une stratégie nationale américaine de défense contre le terrorisme, répond dans le même temps et efficacement à nos objectifs de protection ;
- Il faut enfin nous donner, ainsi qu'à l'UE, les moyens de devenir une force de proposition et de contrôle sur la scène internationale pour défendre nos intérêts sur un sujet aussi essentiel pour notre sécurité et la santé de notre économie.

1 – Les acteurs maritimes et portuaires français seront-ils prêts à appliquer le code ISPS le 1er juillet 2004 ?

Le code ISPS prescrit par l'OMI et la directive européenne en cours d'élaboration proposent un cadre d'organisation, de procédures et d'échanges d'informations entre tous les gouvernements adhérant à la convention SOLAS, garantissant normalement un standard de mesures de sûreté cohérentes. Il est accompagné d'un code pratique sur la sûreté dans les ports¹ élaboré par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) qui met à la disposition des acteurs maritimes et portuaires une méthode pratique d'identification des risques, d'évaluation des mesures à prendre sur l'ensemble de la zone portuaire relevant tant de l'organisation que de la formation du personnel, de son entraînement régulier ou de l'élaboration des plans de sûreté.

Les dispositions à mettre en oeuvre avant le 1er juillet 2004 par chaque Etat membre de l'OMI sont les suivantes : identification et inventaire des installations à protéger ; désignation des responsables de la sûreté maritime et portuaire au niveau des Etats, des armements, des navires, des ports et installations portuaires ; formation de ces agents de sûreté ; évaluations de sûreté pour chacune des installations ; élaboration des plans de sûreté correspondant à trois niveaux de sûreté² définis par les gouvernements ; mise en place des moyens humains et équipements adaptés aux conclusions des évaluations de sûreté.

Au prix d'un effort très soutenu de tous (services de l'Etat, armateurs et autorités portuaires) et en complément de mesures déjà engagées au niveau national depuis 1999 dans le cadre du plan VIGIPIRATE, les acteurs maritimes et portuaires français devraient être au rendez vous du 1er juillet 2004 pour toutes les mesures d'ordre organisationnel prescrites par le code ISPS. Il apparaît toutefois nécessaire de mieux définir les responsabilités de sûreté à l'interface port-navire.

Il n'en est pas de même, en revanche, pour la dernière étape du code ISPS évoquée ci-dessus. La mise en place des moyens humains et techniques de contrôle adaptés aux conclusions des évaluations de sûreté pose en effet de grosses difficultés, tant financières que de cohérence entre les pays :

- Selon le niveau de sûreté requis, le simple contrôle des passagers piétons, des marchandises et des véhicules embarquant sur les navires peut requérir des équipements et des moyens en personnel que les ports ou les opérateurs sont souvent incapables de financer en l'état actuel³. Par ailleurs, les autorités portuaires soulignent que le recueil de directives pratiques de l'OIT et le projet de directive

¹ "Code of practice on security in ports"

² Le recueil de directives pratiques sur la sûreté des ports de l'OIT (p.9) donne des orientations pour la définition de ces trois niveaux qui semblent correspondre aux niveaux jaune, orange et rouge de VIGIPIRATE.

³ Peu de ports peuvent financer sur leurs propres ressources des scanners de conteneurs comme le fait actuellement le port autonome de Marseille.

européenne étendent les prescriptions du code ISPS à tout le port et aux zones adjacentes, y compris le plan d'eau et les approches maritimes qu'elles sont aujourd'hui incapables de contrôler sans des investissements très lourds ;

- L'absence d'une réelle appréciation commune entre les Etats membres de l'OMI sur une évaluation des risques à prendre en compte et les effets recherchés pour les maîtriser, porte les germes de désaccords importants entre les Etats membres sur l'efficacité des mesures prises. Cette fragilité ne peut qu'être amplifiée par la pratique des évaluations de sûreté intrusives à l'étranger envisagée par les USA.

En résumé, les acteurs maritimes et portuaires français devraient pouvoir mettre en œuvre pour le 1er juillet 2004 les mesures du code ISPS prescrites par l'OMI et l'UE qui constituent, en elles-mêmes, un progrès considérable dans le renforcement de la sûreté du transport maritime. Toutefois, en l'absence d'une réelle stratégie commune de prise en compte des actes de terrorisme, cette première étape est susceptible d'engendrer par la suite des désaccords importants dans la mise en œuvre d'autres mesures qui peuvent s'avérer très lourdes au plan financier et susceptibles de modifier sensiblement l'économie du transport maritime.

2 – Notre stratégie pour éclairer la démarche de renforcement de la sécurité maritime et portuaire est-elle suffisamment claire ?

Une application au domaine du transport maritime des analyses de risques liées au terrorisme international et des facteurs à prendre en compte pour répondre aux objectifs de sûreté met en évidence une grande vulnérabilité : confinement de grands nombres de passagers en milieu clos, concentrations de grandes quantités de matières dangereuses, très vastes capacités de transport de produits difficiles à contrôler à l'embarquement -

Devant l'ampleur de la tâche, il paraît nécessaire de bien définir les objectifs à atteindre afin de ne pas disperser inutilement nos efforts.

L'analyse présentée plus haut souligne une difficulté majeure d'appréciation sur la correspondance entre un niveau de menace -déterminé par les pouvoirs publics et un volume de mesures effectives à prendre par les autorités portuaires et les armateurs : ces dernières doivent en effet être évaluées au bon niveau et en minimisant les contraintes d'exploitation des acteurs économiques. A ce jour, ni le recueil de directives pratiques sur la sûreté dans les ports, édité par l'OMI, ni les documents d'application élaborés par la commission européenne ou nos autorités nationales ne semblent apporter de précision sur ce point.

Le code ISPS fait obligation aux Etats de déterminer les niveaux de sûreté à faire appliquer dans les ports ainsi qu'à tout navire qui veut y entrer. Les documents d'application imposent la mise en œuvre de procédures de contrôle et des mesures de prévention qui, selon l'interprétation qu'ils en font, peut conduire les responsables maritimes et portuaires à sous-évaluer ou, au contraire, à surenchérir les mesures à prendre. Il y a là un risque important de surcoûts inutiles.

Les circonstances exigent une meilleure visibilité de la stratégie de renforcement de la sûreté maritime et portuaire¹.

Le Conseil Supérieur de la Marine Marchande propose ici un cadre de réflexion destiné à éclairer les décisions et l'engagement des ressources nécessaires pour développer et mettre en œuvre les moyens de contrôle, surveillance, protection et intervention nécessaires pour protéger l'activité maritime contre les actions du terrorisme international. Cette proposition

¹ L'élaboration par les Etats d'un tel document de politique générale de sûreté maritime et portuaire est prescrite dans le recueil de directives pratiques de l'OIT.

introduit la notion « d'effets recherchés » pour répondre aux objectifs de sûreté maritime et portuaires.

Bien formalisés, ces « effets recherchés » pourraient ensuite servir de référence pour aider les autorités responsables à définir au juste niveau le dispositif pratique à mettre en place pour répondre aux objectifs de sûreté. Dans le même temps, ils devraient permettre d'éclairer les pouvoirs publics dans leur analyse sur le choix d'un niveau de sûreté.

C'est principalement la lutte contre un terrorisme de masse cherchant à frapper spectaculairement un grand nombre de vies humaines qui fonde les récentes décisions de l'Organisation Maritime Internationale.

Dans le prolongement de l'attentat du 11 septembre 2001, les Etats-Unis exercent, en effet, une pression très forte sur l'OMI dont le principal objectif est de protéger le territoire américain contre ce que l'on appelle couramment depuis lors le « missile lent » : navire ou conteneur porteur d'une arme de destruction massive parvenant en toute impunité au cœur d'une grande zone urbaine de grande densité. Dans ce cas, le navire est considéré comme un vecteur potentiel pour transporter une arme très puissante.

La prise en otage ou l'attaque à l'explosif d'un navire par une équipe de terroristes dans un port ou dans les approches maritimes sont également des modes d'action mis en œuvre par les mouvements terroristes au cours des dernières années¹. Une telle action pourrait avoir pour objectif soit d'attenter à la vie d'un grand nombre des passagers d'un paquebot ou d'un ferry, soit d'utiliser un transporteur de matières dangereuses pour provoquer des dommages graves au sein de la population urbaine d'une zone littorale et de son environnement. Dans ce second cas, le navire lui-même devient l'arme pour tuer un grand nombre de passagers ou une partie de population située dans son environnement proche.

Trois modes d'action terroristes pourraient donc servir de référence pour définir les « effets recherchés » par les dispositifs de sûreté maritime et portuaire : l'embarquement d'armes de destruction massive à bord d'un navire, la prise en otage ou l'attaque par un engin rapide bourré d'explosif dans les approches maritimes, comme celle qu'a subie le pétrolier LIMBURG au large des côtes yéménites.

Dans le premier cas il s'agit de garantir l'absence d'armes de destruction massive à bord des navires quittant ou parvenant dans nos ports. Dans le second, il convient de se prémunir contre l'embarquement de personnes, d'armes ou de munitions susceptibles d'entraîner la mort d'un grand nombre de passagers ou l'utilisation du navire lui-même pour provoquer des dégâts graves dans son environnement. Dans le troisième scénario, il faut se doter de moyens de mieux contrôler et maîtriser l'activité dans nos approches maritimes et sur les plans d'eau de nos ports.

Chacun de ces scénarios est susceptible de provoquer, en sus d'un nombre important de victimes, des dommages considérables sur nos économies.

La cible principale du dispositif de sûreté maritime et portuaire est donc bien le navire.

Les orientations stratégiques nationales proposées ici ne se juxtaposent donc pas nécessairement parfaitement avec ce que nous connaissons de la politique des Etats-Unis. Proposant une gamme d'effets recherchés plus large et plus conforme à nos intérêts que celle de la stratégie américaine, une telle orientation devrait néanmoins permettre de mieux hiérarchiser les priorités des moyens dont les ports et les navires devraient se doter dans l'avenir pour renforcer la sûreté du transport maritime.

¹ Prise en otage du paquebot de croisière Achille Lauro, attentats contre le destroyer USS Cole et le pétrolier français Limburg.

3 – Les recommandations du Conseil Supérieur de la Marine Marchande.

Compte tenu de ce que nous venons de dire, la démarche d'adoption de mesures de sûreté maritimes et portuaires efficaces, au juste prix, sous forte contrainte calendaire et en coordination avec les pays qui sont nos partenaires économiques apparaît délicate, complexe et relativement nouvelle dans son esprit. C'est dans cette perspective que le Conseil Supérieur de la Marine Marchande propose ici un ensemble de recommandations regroupées en quatre grands thèmes principaux : clarifier les objectifs à atteindre afin d'adapter les moyens aux véritables enjeux ; mettre les différents opérateurs en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de sûreté ; veiller à concilier les impératifs de sûreté et ceux de l'efficacité économique ; rechercher systématiquement à promouvoir une approche européenne commune.

3 - 1 : Clarifier les objectifs à atteindre afin d'adapter les moyens aux véritables enjeux

..... en consolidant la stratégie de sûreté maritime et portuaire.....

Il revient aux pouvoirs publics français ou communautaires de fixer les objectifs de sûreté et les règles générales de mise en œuvre par les opérateurs dans l'esprit des conclusions de l'analyse développée plus haut d'une part, des propositions du recueil de directives pratiques sur la sécurité des ports de l'OIT d'autre part¹, le Conseil Supérieur de la marine Marchande recommande :

R1 : qu'un groupe de travail soit mis en place pour approfondir et consolider la stratégie nationale de renforcement de la sûreté maritime et portuaire.

..... et en organisant une synergie entre l'adaptation du dispositif de sûreté et le traitement du renseignement de sûreté maritime.

Un principe de précaution mal interprété pourrait conduire à renforcer le dispositif de sûreté maritime et portuaire au-delà de ce que suggérerait une appréciation réaliste de la menace. Dans le prolongement du travail d'élaboration de la stratégie, il est essentiel d'entretenir un renseignement de qualité sur les évolutions des menaces susceptibles de mettre en cause gravement la sûreté maritime et portuaire. Il faut organiser un lien entre le traitement de ce renseignement et les responsables de l'exploitation du transport maritime et portuaire. La fonction « d'intelligence » (au sens anglo-saxon du terme) est régaliennne. Le conseil Supérieur de la Marine Marchande recommande donc :

R2 – que soit étudiée une organisation interministérielle associant les ministères chargés des transports, de la défense, de l'intérieur et des finances (douanes) qui permette d'assurer la meilleure synergie entre l'adaptation du dispositif de sûreté maritime et portuaire et les appréciations de menaces issues du traitement du renseignement sur les activités engageant la sûreté.

¹ Chapitre 4.

3 - 2 : Mettre les différents opérateurs en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de sûreté

..... en plaçant l'homme au cœur du dispositif de renforcement de la sûreté maritime et portuaire

La sûreté est avant tout un état d'esprit, un réflexe à acquérir à base de vigilance, de formation, de responsabilisation, d'information et de sensibilisation de tous : professionnels permanents des services maritimes et portuaires, acteurs économiques occasionnels et passagers.

A cet égard, la capacité d'action du personnel équipage des navires ou de l'ensemble des services portuaires peut être déterminante, tant dans les fonctions de surveillance et de détection, que comme force de proposition d'améliorations ou de relais d'information vers le public. Son adhésion pleine et entière à la démarche de renforcement de la sûreté maritime et portuaire sera acquise si on sait le former, le reconnaître à sa place dans l'organisation et respecter son cadre de vie et de travail.

Dans le même état d'esprit, des passagers et des professionnels occasionnels bien sensibilisés aux impératifs de la sûreté maritime et portuaire peuvent contribuer à une amélioration très significative de l'efficacité des dispositifs mis en place.

On peut ainsi distinguer quatre niveaux de formation :

- une formation théorique et technique pour les agents responsables de la sûreté à bord des navires ou dans les ports ;
- une formation à des savoir-faire plus ciblés et opérationnels pour les personnels chargés des tâches de sûreté : surveillance, gardiennage, filtrage des personnes et des marchandises.... ;
- Une information de mobilisation destinée à l'ensemble des professionnels des ports, des navires et des entreprises conduites à intervenir de manière courante dans ces enceintes ;
- Une information de sensibilisation destinée aux intervenants occasionnels et aux passagers.

Les trois premiers niveaux de formation sont actuellement pris en compte dans les directives du code ISPS de l'OMI et le document pratique d'application de l'OIT. Il n'en est pas de même du dernier qui justifie la recommandation suivante du Conseil Supérieur de la Marine Marchande :

R3 : Conduire une réflexion sur l'organisation de la formation et de la sensibilisation à la sûreté de l'ensemble des personnes intervenant dans les enceintes portuaires et à bord des navires. Pour chaque catégorie de personnes, il convient de proposer un cadre général de formation/sensibilisation et un niveau responsable de sa mise en œuvre.

Constatant par ailleurs l'importance de la qualité et d'un bon pilotage de cette formation à la sûreté maritime et portuaire, ainsi que de son financement, le Conseil recommande :

R4 : de bien faire apparaître cette tâche spécifique de formation à la sûreté maritime et portuaire aux trois niveaux (théorique, opérationnelle et sensibilisation) dans les programmes des écoles agréées pour la formation « transport » et celles de la Marine Marchande.

R5 : de faire prendre en charge le financement de cette formation d'une part, au titre de l'alternance et de la formation continue, d'autre part, grâce aux fonds publics inscrits au budget du Ministère chargé du travail et de l'emploi (formation professionnelle).

Prenant exemple de dysfonctionnements relevés lors de la mise en place de l'organisation de la sûreté des zones aéroportuaires d'une part, soulignant l'importance de préserver la qualité de l'environnement de vie et de travail que constitue le navire pour le marin d'autre part, le Conseil recommande :

***R6:** de définir au niveau national une procédure d'agrément claire et respectueuse des libertés fondamentales des marins ainsi que des travailleurs intervenant dans les zones portuaires et à bord des navires qui y font escale. Cet agrément devrait donner lieu à délivrance d'un document justifiant de l'identité, des caractéristiques professionnelles, de garanties dans le domaine de la sûreté. Les conclusions de ce travail pourraient être ensuite utilisées pour promouvoir une telle démarche au sein de l'UE, puis de l'OMI.*

..... en améliorant la définition du périmètre de responsabilité des acteurs de la zone portuaire et des zones adjacentes

Le code ISPS applicable à partir du 1er juillet 2004 définit des règles d'organisation des responsabilités dans le domaine de la sûreté à deux niveaux : le point de contact national unique d'une part, les navires en escale dans les ports et les installations portuaires d'autre part. Ces dernières, qui sont en cours d'identification formelle dans le cadre des directives du code ISPS, correspondent aux aires d'activités des terminaux portuaires.

Le recueil de directives pratiques sur la sûreté des ports de l'OIT, ainsi que le projet de directive européenne sur la sûreté des ports, préconisent d'élargir les responsabilités de sûreté à l'ensemble de la zone portuaire.

Le code ISPS et le règlement européen imposent la mise en place de dispositions de sûreté sur les plans d'eau du port et dans les approches maritimes.

Par ailleurs, dans le cadre national, nos autorités portuaires ont des responsabilités spécifiques, notamment dans les domaines de la sécurité, dont elles rendent compte aux représentants de l'Etat. L'introduction de la notion de sûreté des installations maritimes et portuaires pose le problème de la délimitation entre l'exercice local des responsabilités d'exploitants et des responsabilités régaliennes liées au maintien du bon ordre public.

Constatant une difficulté à mettre en cohérence localement l'ensemble de ces réglementations ou préconisations, le Conseil Supérieur de la marine Marchande recommande de créer deux groupes de travail sur la définition des responsabilités dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire :

***R7 :** Un premier groupe de travail devrait avoir pour tâche d'analyser les interférences possibles dans l'exercice de leurs responsabilités « sûreté maritime et portuaire » des agents de sûreté des navires, des installations portuaires, des zones portuaires et les représentants locaux de l'Etat. Il convient également de clarifier la nature du rattachement de ces agents à l'autorité d'exploitation de leur installation d'une part, à l'autorité publique d'autre part : les définitions actuelles laissent la place à des situations de conflits potentiels. Ce groupe devra proposer un code des relations entre chacun de ces acteurs, ainsi que les principes d'organisation de la direction opérationnelle des interventions en cas de crise ou d'événement grave impliquant la sûreté maritime ou portuaire. Il évaluera le personnel à mettre en place en conséquence.*

***R8 :** Un second groupe de travail s'attachera plus particulièrement à analyser les enjeux de la surveillance et de l'intervention sur les plans d'eau du port et dans ses approches maritimes. Il étudiera la forme que pourrait prendre une organisation nationale destinée à assurer un tel service et évaluera les moyens qu'il faudrait mettre en place à cette fin.*

..... en globalisant l'objectif de sécurisation des installations portuaires

La lutte contre le terrorisme et les risques d'attentats utilisant le vecteur maritime ne doit pas faire oublier les autres objectifs de sécurisation actuellement poursuivis dans les ports : prévention des vols de marchandise, prévention des intrusions notamment de passagers clandestins, prévention des activités illicites (trafics), confinement de certaines matières dangereuses.

R9 : demander aux autorités portuaires de présenter une analyse conjuguée et « multicritères » des risques de diverses natures auxquels des acteurs portuaires doivent faire face, et d'adopter des mesures de prévention justifiées et calibrées sur la base de l'analyse de l'ensemble des risques combattus.

.... et en créant un point de contact national « expert sûreté maritime et portuaire ».

Constatant la complexité et l'imbrication des différentes démarches auxquelles sont confrontés les acteurs de la sûreté maritime et portuaire, le Conseil Supérieur de la Marine Marchande propose :

R10 – La création d'un point de contact national « expert sûreté maritime et portuaire » qui pourrait prendre en compte l'ensemble des interrogations exprimées par tous les acteurs concernés par la sûreté maritime et portuaire. Il pourrait être constitué d'une petite équipe de trois ou quatre personnes représentant les armateurs, les autorités portuaires et le Ministère chargé des transports.

Chargé d'orienter les acteurs de terrain vers des solutions éprouvées lorsqu'elles existent, ce groupe serait aussi en situation de faire des synthèses et de rediffuser l'expérience acquise.

3 - 3 : Concilier les impératifs de la sûreté et l'efficacité économique

.....

..... en élaborant une politique de financement du renforcement de la sûreté maritime et portuaire..

Ce sujet essentiel et complexe est actuellement en cours d'analyse par les Etats et les organisations multinationales.

Les ports US estiment nécessaire une enveloppe supplémentaire d'environ 1 milliard de dollars pour répondre aux besoins de sûreté maritime et portuaire sur la période 2002 – 2005, tant en équipement qu'en fonctionnement. 600 millions de dollars seraient déjà votés en 2004.

Jusqu'à présent, le principe d'une taxe de sûreté ayant été écarté par les autorités fédérales¹, le gouvernement US finance à sa charge environ 75% des dépenses d'investissement les plus lourdes. Il faut y rajouter deux contributions de l'Etat fédéral sur six années. L'une de 15 millions de dollars par an pour financer un programme de recherche et de développement orienté vers la sûreté maritime ; la seconde de 5,5 millions de dollars par an est affectée à la formation du personnel. Le reste est à la charge des autorités portuaires.

¹ S'il était adopté, un projet d'amendement US au Maritime Transport Security Act déposé au début du mois d'avril 2004 pourrait modifier ce principe.

La commission européenne n'a pas l'intention d'allouer de fonds pour la sûreté maritime et portuaire. Elle prévoit, en revanche, des crédits de recherche au titre du programme cadre de recherche et de développement pour la sûreté portuaire. On peut noter que plusieurs pays européens comme l'Italie, l'Espagne et les Pays Bas semblent s'orienter vers un financement des grosses dépenses sur le budget de l'Etat.

Il est important que l'Union Européenne définisse des principes généraux à appliquer par les Etats membres. En effet, des procédures de financement trop différentes entre eux créeraient des distorsions de concurrence très préjudiciables entre les ports européens : Pour différentes raisons, les chargeurs auront, en effet, naturellement tendance à opérer une sélection qui favorise les ports bénéficiant d'une prise en compte des mesures de sûreté par l'Etat. A l'instar de ce que font les Etats-Unis, le principe d'une participation des Etats au financement (et ainsi à l'arbitrage des priorités) des équipements les plus lourds du type Scanners pourrait ainsi être proposé .

En France, une mission conjointe interministérielle d'évaluation des coûts des mesures de sûreté portuaire doit rendre son rapport dans le mois qui vient. Les seules évaluations dont nous disposons aujourd'hui proviennent d'une étude confiée en 2003 à un consultant britannique « ICF Consulting ». Ses conclusions n'ont pas été reprises par la commission européenne¹: à partir d'une analyse que nous ne connaissons pas, elles évaluent un besoin en investissement initial de 100 M€ la première année et en fonctionnement de 40M€/an pour les années suivantes. En tout état de cause, le CSMM estime cette évaluation plutôt basse.

La jurisprudence des aéroports établit que les tâches régaliennes de sûreté portuaire ne peuvent pas être financées par des redevances pour service rendu, mais doivent l'être soit par le budget général, soit par des taxes affectées².

Il ne revient pas au Conseil Supérieur de la Marine Marchande de définir les modes de financement du renforcement de la sûreté maritime et portuaire. Constatant que les Etats-Unis et plusieurs pays européens ne semblent pas s'engager dans la création d'une taxe de sûreté portuaire, il fait cependant les recommandations suivantes :

R11 :

- *adopter le principe selon lequel la sûreté maritime et portuaire ne doit en aucun cas être un enjeu de concurrence et rechercher une cohérence dans les principes et les politiques de financement de la sûreté maritime et portuaire au sein de l'Union Européenne ;*
- *d'une manière générale, le CSMM n'est pas favorable à l'instauration d'une taxe spécifique pour la sûreté maritime et portuaire qui serait perçue comme une source de renchérissement du transport maritime et créerait une distorsion de concurrence entre les ports. Il convient de la considérer comme un mode de financement qui doit rester exceptionnel ;*
- *mieux distinguer le domaine régalien, qui implique un financement à la charge de l'Etat d'une part, des mesures à prendre et à financer par les opérateurs maritimes et portuaires d'autre part ;*
- *définir une approche méthodologique rigoureuse pour évaluer les dispositions à prendre pour renforcer la sûreté de nos ports : des scénarios de crise dimensionnant, cohérents avec les orientations stratégiques et une appréciation raisonnable de la menace, doivent permettre de définir pour chacun des ports un ensemble de mesures répondant au juste besoin et minimisant les dépenses. A titre d'exemple, l'extension de mesures de sûreté à de vastes zones portuaires et à leurs aires adjacentes pourrait s'avérer excessivement onéreux;*

¹ Il est difficile d'évaluer le coût de mesures dont le périmètre d'action n'est pas définitivement arrêté.

² Le dernier Comité interministériel de la mer évoque la possibilité d'instaurer une taxe de sûreté portuaire.

- *ne jamais faire apparaître unilatéralement dans le prix du service rendu au client une surcharge spécifique liée à la sûreté, quel que soit le mode de financement retenu.*

3 - 4 : Rechercher systématiquement à promouvoir une approche européenne commune. ...

....en mettant en cohérence nos objectifs stratégiques....

La démarche d'élaboration de notre stratégie générale de sûreté maritime et portuaire doit être conduite en concertation avec nos partenaires européens. Le Conseil recommande donc :

R12 : de promouvoir également au sein de l'Union Européenne une démarche d'approfondissement et de consolidation de notre stratégie de sûreté maritime et portuaire.

.... en élaborant en commun l'organisation de la sécurisation des passagers et de la chaîne logistique...

Les règles de sécurisation du transport maritime des passagers doivent être mises en cohérence entre les Etats européens. Il en est de même de la chaîne logistique.

Les Etats-Unis montrent une très forte capacité de proposition dans ce domaine. La « Container Security Initiative » (CSI) est une première étape vers un concept de « Green Lane Treatment » développé par l'administration des douanes américaines pour sécuriser l'intégralité de la chaîne logistique au moyen de trois outils : la CSI, le C-TPAT¹ mentionné en début du présent rapport et le « smart box » ou conteneur sécurisé. Le schéma d'importation auquel veut arriver l'administration des douanes US pour garantir un traitement rapide et sûr des marchandises importées est le suivant : le vendeur étranger agréé C-TPAT remplit le conteneur ; le conteneur est une « smart box » ; le conteneur est chargé dans un port agréé CSI ; il est transporté sur un navire d'un armateur agréé C-TPAT ; il est réceptionné par un importateur américain agréé C-TPAT.

Les pays de l'Union Européenne sont beaucoup moins avancés sur ce sujet qui va rapidement s'imposer comme une donnée déterminante de la sûreté maritime. Il paraît essentiel de donner à l'Union Européenne une vraie force de proposition dans ce domaine, afin de lui (et de nous) préserver une marge d'initiative sans laquelle nous ne pourrions que suivre « dans les eaux » des prescriptions élaborées par les USA et imposées par l'OMI.

La mise en œuvre des directives relatives à la sûreté de la chaîne logistique du transport aérien au sein de l'Union Européenne est, à cet égard, un exemple dont nous devons nous efforcer de tirer toutes les conclusions. Les directives européennes ont été transposées de manière très hétérogène dans les pays membres. L'interprétation de la notion de « chargeur connu » dans la réglementation française apparaît comme une source de lourdeur, de surcoûts et est pénalisante pour les exportateurs.

Il y a là un enjeu majeur. C'est la raison pour laquelle le Conseil Supérieur de la Marine Marchande fait la recommandation suivante :

R13 - Promouvoir au sein de l'Union Européenne l'élaboration d'un véritable concept européen de sécurisation des passagers du transport maritime et de la chaîne logistique prenant en compte, dans le même temps, les caractéristiques de fonctionnement des entreprises européennes de transport, les impératifs du marché et les exigences de la sûreté maritime et

¹ Custom -Trade Partnership Against Terrorism.

portuaire. Il s'agit bien, comme le prévoirait la directive européenne en projet sur la sûreté de la chaîne intermodale, de coordonner la sûreté portuaire avec celle, plus globale, de la chaîne de transport en s'appuyant sur la traçabilité imposée et contrôlée des marchandises.

L'objectif devrait être de disposer assez rapidement à l'échelle européenne d'un document équivalent au Maritime Transportation Security Act adopté le 14 novembre 2002 par le gouvernement fédéral américain.

..... en coordonnant nos approches sur le financement de sûreté maritime et portuaire....(cf recommandation R11).

.... en assurant dans un cadre communautaire la promotion de la recherche et du développement dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire....

Comme nous l'avons vu plus haut, les Etats-Unis consacrent actuellement des moyens importants en recherche et développement. Par ailleurs, des Programmes Communautaires de Recherche et de Développement existent.

Compte tenu des enjeux sur la compétitivité future de l'activité du transport maritime le Conseil Supérieur de la Marine Marchande fait la recommandation suivante :

***R14** – Les acteurs maritimes et portuaires doivent pouvoir bénéficier des Programmes Communautaires de Recherche et de Développement de manière à développer de nouveaux procédés d'inspection, de filtrage des marchandises et des personnes, de détection d'armes, de surveillance et d'intervention dans les zones portuaires et leurs zones adjacentes (plans d'eau et approches maritimes)..*

.... et en établissant des accords bilatéraux intracommunautaires.

Le transport maritime intracommunautaire est considéré par l'Organisation Maritime Internationale comme un trafic international assujéti à l'application du code ISPS. Toutefois, l'article 5 du règlement européen prévoit la possibilité de conclure des accords bi ou multilatéraux en matière de sûreté maritime. Ces accords sont indispensables à la promotion du transport maritime intracommunautaire à courte distance qui ne permet pas de bénéficier des mêmes préavis d'information mutuelle. C'est en particulier le cas pour les « autoroutes de la mer ». Dans cet esprit, le Conseil Supérieur de la Marine Marchande recommande:

***R15** - que le gouvernement conclue, en concertation avec les professionnels du transport maritime, des accords bi ou multilatéraux de sûreté maritime avec les pays européens et que ces accords soient ensuite notifiés à l'Union Européenne. Cette démarche est particulièrement importante dans la perspective de la création des « autoroutes de la mer ».*

**COORDONNER A L'ECHELLE NATIONALE ET EUROPEENNE LE
RENFORCEMENT DE LA SÛRETE MARITIME ET PORTUAIRE.**

Résumé des propositions et recommandations du rapport du Conseil Supérieur de la
Marine Marchande.

Clarifier les objectifs à atteindre afin d'adapter les moyens aux véritables enjeux

..... en consolidant la stratégie de sûreté maritime et portuaire (R1).

..... et en organisant une synergie entre l'adaptation du dispositif de sûreté et le traitement du renseignement de sûreté maritime(R2).

Mettre les différents opérateurs en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de sûreté

..... en plaçant l'homme au cœur du dispositif de renforcement de la sûreté maritime et portuaire (R3, R4, R5 et R6).....

..... en améliorant la définition du périmètre de responsabilité des acteurs de la zone portuaire et des zones adjacentes (R7 et R8).....

..... en globalisant l'objectif de sécurisation des installations portuaires (R9).....

.... et en créant un point de contact national « expert sûreté maritime et portuaire » (R10).

Concilier les impératifs de la sûreté et l'efficacité économique

..... en élaborant une politique de financement du renforcement de la sûreté maritime et portuaire (R11)..

Rechercher systématiquement à promouvoir une approche européenne commune. ...

.... en mettant en cohérence nos objectifs stratégiques (R12)....

.... en élaborant en commun l'organisation de la sécurisation des passagers et de la chaîne logistique (R13)...

..... en coordonnant nos approches sur le financement de sûreté maritime et portuaire (R11)....

.... en assurant dans un cadre communautaire la promotion de la recherche et du développement dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire (R14)....

.... et en établissant des accords bilatéraux intracommunautaires (R15).