

LA REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE A L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE

Paris, le 31 mars 2009 à 11h30, rencontre avec André-Yves Legroux représentant permanent de la France auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI).

Propos rapportés par Hélène LEFEBVRE-CHALAIN

Doctorante au Centre de Droit Maritime et Océanique de l'Université de Nantes



En poste depuis juillet 2007, ancien directeur régional des affaires maritimes de la Martinique, André-Yves LEGROUX nous accueille Place de Fontenoy. En déplacement en France, son bureau est basé sur la Queen's gate à Londres. Sous l'autorité du ministère des affaires étrangères, il représente la France au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI)¹.

¹ Nous tenons à remercier sincèrement Monsieur André Yves LEGROUX pour avoir accepté cet entretien et contribué à la rédaction de cet article.

L'Organisation Maritime Internationale en bref

Adoptée en 1948, la Convention de Genève consacre la création de l'Organisation Maritime Consultative Internationale. Cette institution est aujourd'hui composée de cent soixante huit Etats Membres, de trois membres associés et d'environ cinquante membres observateurs qui sont des organisations gouvernementales et non gouvernementales. Elle représente le plus large forum de négociation exclusivement dédié à la navigation maritime. Son assemblée, son conseil, les cinq comités techniques et les six sous-comités travaillent sur l'élaboration et l'adoption de normes internationales relatives au transport maritime. L'organisation dresse un bilan positif de son action. La soixantaine de conventions et protocoles adoptés sous ses auspices et les multiples résolutions élaborées au sein de ses comités constituent aujourd'hui un socle normatif solide dédié essentiellement d'une part à la sécurité et à la sûreté de la navigation maritime et d'autre part au respect de l'environnement marin.

Notre heure d'entretien avec André-Yves LEGROUX s'est déroulé autour de trois grands thèmes: le rôle du représentant permanent, la situation spécifique d'un Etat européen membre de l'OMI et enfin l'importance fondamentale des missions de coopération technique assurées par l'OMI.

GARANTIR LA PRESENCE CONSTANTE DE LA FRANCE AU SEIN DE L'OMI :

L'OMI prend des décisions sur le plan mondial. La particularité de son fonctionnement et de ses pratiques requiert une approche autant sociologique que juridique. Les Etats membres nomment auprès de l'OMI soit un représentant permanent en titre, soit un représentant adjoint de l'Ambassadeur au Royaume-Uni qui exerce la fonction en titre ou des délégations ponctuelles. Comme une trentaine d'Etats au sein de l'OMI, la France, qui représente le deuxième plus grand espace maritime, détache un représentant permanent chargé du suivi des travaux menés au sein de l'Organisation. Sa mission consiste à veiller à la qualité des relations entre la France et l'OMI qui doivent se maintenir dans la durée. Le respect de cet objectif est particulièrement nécessaire pour affronter les situations de crise. En période de crise comme au moment des naufrages de l'Erika ou du Prestige, la bonne connaissance, la confiance et la facilité d'accès aux acteurs clés du secrétariat de l'OMI sont des atouts décisifs.

« **Le travail de représentation s'effectue dans les deux sens** ». Le représentant permanent est un chaînon de liaison important entre l'OMI et ses Etats membres. D'un côté, dans le cadre de sa mission, le secrétariat s'appuie sur les représentants permanents des Etats pour préparer ses initiatives et évaluer la position des Etats à cet égard. D'un autre côté, au sein du système français, le représentant veille à l'intégration des travaux de l'Organisation dans le processus politique décisionnel français. Si sa contribution tend à mieux organiser la coopération avec l'OMI, le représentant de la France n'a toutefois pas de fonction exclusive compte tenu de l'implication des administrations centrales au sein des sous comités et comités de l'Organisation. Les nouveaux moyens de communication permettent en outre aux experts de l'administration centrale française d'entrer directement en lien avec les responsables de l'Organisation.

L'ampleur de la participation de la France aux travaux de l'OMI (environ 40 réunions régulières sur un bienium et une participation soutenue de la France aux travaux préparatoires) requiert des moyens humains et financiers importants. Dans ce sens, le coût représenté par une participation régulière n'est pas négligeable et conditionne largement la capacité de la France à participer aux négociations menées au sein de l'OMI. Le représentant permanent n'est pas en mesure d'agir seul auprès de l'Organisation. Depuis Londres, son travail s'effectue en parallèle des délégations réunies par les services qui ont autorité pour instruire des dossiers spécifiques telles que notamment la Direction des Affaires Maritimes du Ministère chargé des transports ou la sous-direction du droit de la mer, des pêches et de l'Antarctique du Ministère des Affaires Etrangères. Schématiquement, les dossiers de coopération technique et les dossiers statutaires entrent dans le champ de compétence du représentant permanent et les autres domaines relèvent de la compétence des services techniques. Le représentant est donc une pièce maîtresse mais non exclusive des liens établis entre la France et l'OMI. Considérant la permanence de sa fonction, il veille cependant à la cohérence de la représentation française qui est techniquement éclatée mais doit être perçue de façon homogène. Dans le cadre de ses attributions, il joue donc un rôle général de coordination de l'action des délégués.

L'Organisation base l'ensemble de son travail sur la négociation et la recherche d'un consensus obtenu par de longues discussions en groupes de travail, s'appuyant sur les contributions des Etats. Cette méthode donne une influence particulière aux Etats qui se montrent pro-actifs et dans ce contexte la présence constante de la France par l'intermédiaire de son représentant permanent constitue un véritable atout.

La singularité de l'OMI induit une approche spécifique des Etats membres et un travail particulier de leurs représentants. « **Les travaux de l'OMI sont longs mais leurs résultats sont considérables** ». Le nombre des domaines d'intervention est régulièrement élargi et le principal problème est « **l'engorgement conséquence de la nécessité de réguler la mondialisation** ». L'engorgement interne pose alors la question de la limite des moyens de l'Organisation et des Etats participant aux négociations pour avancer sur l'ensemble des projets déposés. Dans ce contexte, l'OMI mène pourtant une action exemplaire car elle assure à son niveau toute la réglementation de la navigation maritime. Par exemple, sauf cas particulier la France n'instruit plus à son niveau la réglementation, toutes les « **étapes d'instruction sont assurées par l'OMI** » qui défend donc une approche internationale. « **L'administration de l'OMI est un intercesseur mais la substance lui est apportée par les Etats** ». L'organisation dispose de 156 agents cadres supérieurs et édite 40 000 pages par an. Son travail se base presque exclusivement sur les contributions des Etats. Il consiste alors

à trouver un compromis dans un but mondial. Ce processus explique le temps nécessaire à la mise en place des réglementations. Il est toutefois essentiel de noter que dans les cas où la volonté politique est forte, la mise en place des dispositifs peut être très rapide comme le montre le développement du LRIT (Long Range Identification and Tracking System). Dans ce cas, l'Organisation a assuré la mise place tout à la fois d'une réglementation internationale et d'un dispositif technique pris en charge de façon coordonnée par les Etats.

Les domaines dans lequel l'OMI intervient sont considérables. Les orientations actuelles des travaux de l'Organisation témoignent des réticences de certains Etats et de la difficulté d'intervenir. Les questions de sûreté et d'environnement sont aujourd'hui les principaux champs d'action nouveaux. Chaque dossier induit des spécificités. Le dossier des changements climatiques est par exemple particulièrement difficile pour l'OMI. Les pays émergeant refusent que l'Organisation statue avant la Conférence de l'ONU qui se tiendra à Copenhague pour la mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Ces Etats sous le leadership de la Chine contestent en effet la compétence de l'OMI sur ce sujet à l'égard des pays de l'annexe du Protocole de Bali et réfutent toute décision avant la réunion de Copenhague, pour des questions de principe juridique et en dehors de tout débat technique. Néanmoins le blocage n'est pas total car un travail préparatoire est engagé. Ainsi, il est indéniable qu'une véritable sensibilité aux questions écologiques existe à l'OMI. En effet, les Etats membres de l'OMI ont pris conscience de l'impact du transport maritime en matière d'environnement et de la nécessité de le limiter : ils ont par exemple adopté des normes très restrictives pour réduire les émissions polluantes des navires dont les répercussions en terme financier seront très importantes puisqu'elles rendront nécessaire le remplacement des types de carburants des navires avant 2018, avec un doublement global de leur coût. Enfin, l'OMI a relevé le défi posé par la question du traitement des eaux de ballast des navires. Dans ce dossier, il ne suffisait pas d'imposer un tel traitement aux navires ballastés en un lieu pour naviguer et déballaster ailleurs pour laisser la place à une cargaison commerciale, avec un risque de déséquilibre écologique du fait des micro-organismes transportés. L'enjeu était d'inciter l'industrie à proposer des dispositifs efficaces. Cela a été fait et désormais des systèmes de traitement sont disponibles et homologués par l'OMI, pour une entrée en vigueur effective en 2011. D'autres projets témoignent de la volonté de l'OMI de moderniser son action. C'est le cas des normes selon les objectifs qui doivent être appréciées dans le long terme. Il s'agit d'un changement important avec la perspective d'un meilleur ciblage de la réglementation qui séduit les Etats du pavillon s'il induit un allègement des normes. Encore au stade du développement, il conviendra cependant de veiller à toute dérive sous prétexte de modernisation vers un amoindrissement de la sécurité. La stratégie sur le long terme engagée par l'OMI est néanmoins prometteuse et lui permettra certainement de se renouveler.

LA COMPLEXITE DE LA RELATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET L'OMI

L'investissement de l'Union européenne sur les problématiques de la sécurité maritime ou de la protection de l'environnement marin influe sur la participation à l'OMI des Etats européens. Leur contribution est plus délicate car elle doit intégrer les engagements européens. Dans le domaine maritime, certaines compétences sont attribuées à l'Union européenne alors que d'autres relèvent des Etats membres. En l'absence d'une représentation de l'Union européenne au sein de l'OMI, les négociations dans les champs de compétences

communautaires imposent une coordination des membres européens de l'OMI sous la responsabilité de l'Etat qui assure la présidence européenne. L'intervention coordonnée des Etats européens doit alors concilier les processus décisionnels de chacune des organisations. Les Etats européens membres de l'OMI doivent assimiler les différences entre une approche universelle et une approche régionale de la navigation maritime ce qui pose un certain nombre de difficultés.

D'abord, les processus de décision à Bruxelles et à Londres sont très différents. L'Organisation se charge de l'adoption des normes internationales sur une base consensuelle qui requiert le concours de l'ensemble des acteurs nationaux et régionaux. A l'inverse, dans le système européen, la commission détient de manière exclusive l'initiative des décisions alors que l'instruction et la décision finale relèvent d'un processus de votation. La coordination au sein de la communauté est parfois difficile et le fonctionnement de l'OMI intègre mal l'action concertée des Etats membres de l'UE. Les réunions de coordination doivent permettre de trouver un accord qui sera défendu auprès des instances à Londres. Lorsqu'une réponse communautaire est trouvée, un droit de réserve peut toutefois être attribué à certains Etats.. Il est parfois difficile de concilier le processus consensuel en vigueur à l'OMI et les impératifs dictés par les procédures européennes. La contrainte d'une double soumission à Londres et à Bruxelles est souvent inhibant pour les Etats européens membres de l'OMI. Dans ces conditions, « **Les Etats membres perdent leur capacité d'action et ne peuvent plus être proactif** ».

Certaines circonstances renforcent pourtant la position européenne. Quelques Etats membre de l'OMI ont ainsi utilisé le levier européen pour dépasser le traumatisme des situations causées par le naufrage de l'Erika et du Prestige. Devant l'emprise des Etats du pavillon au sein de l'OMI, la France a réagi dans ce sens en appuyant l'action unilatérale de l'UE. Si la menace de l'unilatéralisme accélère l'action de l'OMI, elle met aussi en évidence la fragilité de son travail. Les pressions exercées par l'UE en matière de sécurité maritime ou de protection des Etats côtiers bousculent le fonctionnement de l'Organisation. L'action unilatérale doit donc rester un aiguillon en complément d'un investissement conséquent dans le débat international. Devant l'ampleur de tels évènements, les deux organisations sont plus complémentaires que concurrentes et travaillent en coopération.

La question de l'adhésion de l'UE en tant que membre plénier de l'OMI reste toutefois difficilement envisageable. Le statut de l'OMI nécessiterait une révision substantielle or les conditions d'un accord sur ce point ne sont pas actuellement réunies. Dans l'avenir, l'émergence de groupes régionaux (notamment sud américains) parmi les Etats membres pourrait toutefois créer une situation plus favorable au changement.

Dans un avenir proche, l'adoption du paquet Erika III met en évidence la fragilité de l'articulation entre processus de décision au sein des instances de l'OMI et de l'UE. Ce nouvel engagement européen crée la controverse notamment sur le principe de la reconnaissance mutuelle des sociétés de classification. La crainte est de remettre en cause la souveraineté des Etats. Le contrôle des sociétés de classification est une nécessité et cette mesure manifeste encore la spécificité européenne. Des risques existent encore et les travaux de l'UE se justifient dans ce sens sur le suivi des sociétés de classification ou sur l'élément humain mais l'OMI craint d'être marginalisée.

Aujourd'hui le sentiment communautaire montre que l'OMI reste un étranger. L'action de l'OMI est parfois incompatible avec la démarche communautaire mais leurs efforts doivent être conjointement renforcés. La priorité réside dans la conciliation des politiques mondiales et régionales en matière de transport maritime. **« L'Europe est partie prenante de l'OMI même si elle n'est pas membre de l'OMI »**. **« L'important est de ne pas affaiblir l'OMI »**. La coopération entre l'UE et l'OMI implique d'abord la reconnaissance de la légitimité de l'OMI en tant qu'institution mondiale. L'UE doit entrer dans le jeu du mondial et reconnaître clairement la légitimité de l'OMI. L'exemple de la création de l'European Maritime Day pouvant être perçu comme concurrent à l'International Maritime Day n'est pas, dans ce sens, un signe favorable. **« L'OMI est incontournable et il faut fonctionner de façon non monolithique ...Le principe de consensus ne doit pas être remis en question. ... »** La priorité est alors d'améliorer l'interface entre les deux organisations afin de permettre aux Etats européens de conjuguer la puissance du nombre et la capacité à être pro-actifs ensemble. L'attribution d'un statut d'observateur à l'Union européenne pourrait permettre à l'Union de s'exprimer directement sur les questions de compétence communautaire et en coexistence avec ses Etats membres pour les autres questions.

LA COOPERATION TECHNIQUE : UNE MISSION FONDAMENTALE

« La coopération technique est la contrepartie technique et politique de la nécessité d'une élévation des standards internationaux, conforme à l'attente de la France... La coopération technique est indissociable de l'action de l'OMI ». Devant la difficulté des Etats du Tiers monde, il convient d'aider les Etats à rehausser leurs standards. La coopération est d'ailleurs un argument souvent utilisé par certains Etats soucieux des intérêts de leurs armateurs pour freiner l'adoption des réglementations nécessaires. Le besoin de mise à niveau des Etats devient alors une raison du ralentissement de l'adoption de nouveaux standards.

Le débat porte actuellement sur le financement de la coopération technique. Principalement financé par le fonds de publication d'une valeur se situant autour de 3.7 millions de livres, la coopération technique ne dispose pas de moyens financiers suffisants ce qui constitue un frein à l'application des standards pour tous. La priorité est alors de diversifier les ressources de la coopération technique afin de garantir et développer son action. Les efforts doivent donc être axés sur la diversification afin de conserver le niveau de financement actuel et augmenter le budget de la coopération technique. Pour le moment, les partenariats sont spécifiques et ponctuels et n'assurent pas un financement pérenne. Il faut pourtant noter la qualité du dispositif proposé aux Etats contributeurs par l'OMI : les contributeurs peuvent demander l'affectation de ces crédits à des actions précises et sont largement associés au suivi de ces actions pendant tout leur déroulement.

La mission de la coopération technique concerne l'ensemble des domaines traités par l'Organisation. Par exemple, la mise en place du réseau mondial des « Maritime Rescue Coordination Centers » (constitués en France par les CROSS) a été largement facilitée par la coopération technique. L'assistance contribuera aussi largement à l'avenir à d'autres opérations importantes comme la préparation des audits volontaires des états membres ou la mise en place des dispositifs relatifs au traitement des eaux de ballast.