FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION DE 1992
POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES

ASSEMBLÉE
11ème session
Point 26 de l'ordre du jour

92FUND/A.11/24/1
29 septembre 2006
Original: ESPAGNOL

CRITÈRES DE RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'INDEMNISATION AU TITRE DES COÛTS DES MESURES DE SAUVEGARDE

CRITERES DE RECEVABILITE DES DEMANDES D'INDEMNISATION AU TITRE DES OPERATIONS D'EXTRACTION D'HYDROCARBURES DES EPAVES DE NAVIRE

Note conjointe de l'Espagne et de la France

Résumé:	À sa 32ème session, le Comité exécutif du Fonds de 1992 a décidé de considérer comme non recevables les demandes au titre des coûts encourus pour l'extraction des hydrocarbures de l'épave du *Prestige*. Le Comité a chargé par ailleurs l'Administrateur de procéder à un examen des critères de recevabilité applicables à ce type d'opération. Dans le souci de contribuer à cette révision des critères de recevabilité des opérations d'extraction des hydrocarbures des épaves de navires coulés, l'Espagne et la France exposent ci-dessous diverses considérations que l'Assemblée du Fonds de 1992 voudra peut-être prendre en compte.
Mesures à prendre:	L'Assemblée est invitée à prendre note des renseignements présentés.

1 Historique

1.1 La recevabilité des demandes présentées au titre des frais encourus pour les opérations d'extraction des hydrocarbures de l'épave du *Prestige* a donné lieu à de vifs débats au sein du Comité exécutif du Fonds de 1992 à ses 31ème et 32ème sessions.

1.2 De ces débats, il ressort des conclusions intéressantes, qui devraient aider à revoir les critères de recevabilité applicables à l'avenir à ce type de demande, à savoir:

i) Certaines délégations ont plaidé en faveur de la recevabilité de ce type de demande, étant donné qu'il n'était pas possible de prévoir avec certitude ce qui serait arrivé si l'on avait laissé les hydrocarbures dans l'épave;

ii) D'autres délégations ont fait savoir que leur gouvernement aurait probablement agi de la même manière que l'Espagne, c'est-à-dire qu'ils auraient procédé à l'extraction des hydrocarbures restant dans un navire coulé face à leurs côtes, ce qui amène à penser que les mesures prises pour extraire les hydrocarbures étaient raisonnables et que de ce fait la demande les concernant était recevable;

iii) D'autres délégations encore ont signalé que les États sont tenus de protéger l'environnement en vertu des diverses conventions des Nations Unies et qu'il fallait que le Fonds revoie ses critères de recevabilité pour prendre en compte ces obligations et qu'il considère donc que les demandes au titre de ce type d'opération sont recevables en principe;

iv) Par ailleurs d'autres délégations ont estimé que même si l'on ne peut admettre le coût total comme étant raisonnable, il se pourrait qu'une partie de ce coût le soit et que la demande soit en partie recevable;

v) Finalement, et afin d'apporter une réponse définitive à la demande soumise par l'Espagne en tenant compte notamment que la décision n'avait pas de répercussions économiques du fait des limitations imposées au Fonds pour donner suite à ce type de demande, la plupart des délégations qui ont exprimé leur opinion ont considéré que, compte tenu des critères de recevabilité existants, les coûts de certains éléments des travaux préliminaires étaient admissibles mais que le coût de l'opération d'extraction des hydrocarbures ne l'était pas.

1.3 Face à une telle diversité d'avis divergents sur des questions aussi fondamentales, le Comité exécutif a également chargé l'Administrateur et a demandé aux délégations de présenter des propositions pour revoir les critères de recevabilité applicables aux opérations d'extraction des hydrocarbures des épaves des navires coulés dans le souci de respecter les Conventions de 1992.

1.4 Pour favoriser la réflexion et aller de l'avant dans cette direction, l'Espagne et la France proposent une série de questions qu'il conviendrait de se poser au moment de déterminer si ce type d'opération est raisonnable et admissible.

2 Risques et besoin d'intervenir sur une épave coulée

2.1 Pendant des années, l'absence d'une technologie adéquate a empêché d'intervenir sur les épaves coulées à des profondeurs dépassant quelques dizaines de mètres, même si elles pouvaient représenter un danger potentiel pour les écosystèmes côtiers proches. Occasionnellement, si les épaves se trouvaient à proximité de zones habitées, toujours en petits fonds, on pouvait procéder à des inspections ponctuelles, sans qu'elles soient généralement systématiques, pour vérifier l'état des épaves. Si, à l'occasion, les côtes étaient touchées par un événement polluant d'origine incertaine, on pouvait songer à cette source potentielle de pollution.

2.2 À l'heure actuelle, il est impensable d'adopter une attitude passive face à un risque environnemental, surtout lorsqu'il a été prouvé qu'il est technologiquement faisable de l'éliminer et que le coût de l'opération est raisonnable. L'expérience récente du *Prestige* a montré qu'il est techniquement possible d'extraire des hydrocarbures fluides (même lorsqu'ils sont très visqueux) à 3 500 mètres de profondeur. Seule l'absence de la technologie nécessaire peut expliquer que ce type d'opération ait été retardé jusqu'à ce que l'on ait atteint un niveau suffisant qui donne des garanties raisonnables de réussite.

Les risques associés

2.3 On ne peut garantir la stabilité à long terme d'une épave coulée, particulièrement sur des fonds qui ne sont pas horizontaux. La stabilité peut être bouleversée par des mouvements sismiques qui rendent le terrain instable, par des coulées de terre ou des courants de turbidité, autant de phénomènes qui peuvent provoquer l'effondrement de la structure. Par ailleurs, les épaves sont inévitablement condamnées à souffrir un processus de corrosion continu et progressif qui entraînera l'apparition de fissures et une fuite continue des hydrocarbures confinés, qui constitueront alors une menace permanente pour les côtes susceptibles d'être touchées par les régimes de courants saisonniers.

2.4 La présence d'une épave renfermant des hydrocarbures entraînera, lors de l'apparition de fissures d'origines diverses (instabilité ou corrosion), des processus de pollution récurrents à long terme, pollution continue de faible intensité qui entraînera la prolongation à terme des travaux de nettoyage et donc des frais pertinents liés aux systèmes de récupération systématique, la

dégradation des écosystèmes côtiers et les éventuelles pertes dues aux effets sur le secteur touristique, l'aquaculture ou la pêche. Nettoyer un grand nombre de tâches d'hydrocarbures dispersées au plan géographique et temporel est une tâche ni plus facile ni moins coûteuse globalement que de nettoyer une pollution massive localisée.

Besoin d'agir

2.5 Procéder au suivi à long terme de l'état de la structure de l'épave ne peut pas toujours être proposé comme une solution raisonnable car cette solution suppose de retarder, jusqu'à l'obtention du financement nécessaire, la prise de décision sur une action future qui s'effectuera parfois sur une coque à la capacité structurelle affaiblie et présentant un risque croissant. Agir, et agir rapidement, éviterait les risques à venir.

2.6 Laisser des hydrocarbures confinés dans une épave n'est pas une solution efficace pour faire face à un problème environnemental car cela revient uniquement à retarder temporairement l'intervention. Sans compter que, dans un milieu confiné, de nombreux hydrocarbures, particulièrement les hydrocarbures lourds, ne se transforment pas à long terme et conservent pendant des dizaines d'années la même capacité d'écoulement et présentent le même risque de pollution puisqu'ils ne sont ni solubles ni biodégradables. De ce fait, repousser la décision d'extraire le pétrole confiné, qui en s'échappant peut provoquer une pollution généralisée, est une mesure qui retarde temporairement le problème en renforçant les risques au fur et à mesure que la corrosion de la structure de l'épave s'accentue.

2.7 Des fuites récemment détectées dans des navires coulés pendant la Deuxième Guerre mondiale, dont un grand nombre se trouvent à proximité de zones sensibles, ont amené à lancer des campagnes de récupération des hydrocarbures confinés, cinquante ans plus tard, alors que la corrosion de la coque progressait (c'est le cas par exemple du *Jacob Luckenbach* à proximité de San Francisco (États-Unis)).

2.8 Ne pas intervenir sur une épave coulée contenant des matières potentiellement polluantes n'est pas défendable pour qui respecte les politiques en faveur de l'environnement durable. Les derniers exemples du *Pallas* (Allemagne), de l'*Alessandro Primo* (Italie), de l'*Ivoli Sun*, de l'*Erika* et du *Tricolor* (France) et, plus particulièrement, du *Prestige* (Espagne), ainsi que le récent accord adopté par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CENUE), font ressortir que les États touchés considèrent qu'il n'y a pas à douter au moment d'intervenir sur une épave présentant des risques environnementaux. Ce dont on pourrait au mieux discuter c'est de l'étendue de l'intervention et des modalités opérationnelles.

2.9 Adopter des critères reposant uniquement sur le bien-fondé économique ne paraît pas convenir aujourd'hui, surtout s'il ne s'agit pas de critères rigoureux compte tenu de l'incertitude au sujet du comportement de l'épave: le seul facteur prévisible est le coût de l'opération de pompage. Comme indiqué dans le rapport de l'ITOPF de juin 2005 concernant l'enlèvement des hydrocarbures de l'épave du *Prestige* "il est impossible d'entreprendre une analyse en bonne et due forme des coûts de l'opération par rapport à ses avantages" dans la mesure où à long terme le coût des dommages par pollution ne peut être quantifié avec précision.

3 <u>Coût de l'opération</u>

3.1 Les progrès technologiques réalisés ces dernières années, notamment ceux concernant la prospection et l'exploitation offshore du pétrole, ont permis d'intervenir à de plus grandes profondeurs, en garantissant le succès de l'opération, sur des épaves coulées. Aussi ne peut-on pas ignorer les progrès technologiques, ni les attentes qu'ils entraînent face à des risques potentiels, au moment de se prononcer sur le bien-fondé d'une intervention préventive.

3.2 Par ailleurs, au fur et à mesure que l'on progresse dans la technologie d'intervention, on voit se réduire le coût par unité récupérée ce qui permet de procéder à l'extraction à de plus grandes profondeurs pour un prix unitaire raisonnable.

3.3 Ainsi, si nous examinons dans le tableau n° 1 le coût de l'extraction par tonne d'hydrocarbures récupérés à l'occasion de deux sinistres récents ayant fait l'objet de demandes d'indemnisation auprès du FIPOL, à savoir les sinistres du *Tanio* en France (1980) et du *Yuil N°1* en Corée (1995), on relève que bien que ces sinistres aient eu lieu dans des eaux peu profondes, on a atteint des chiffres (en prix courants) par tonne extraite qui sont proportionnellement comparables à ceux indiqués par le Gouvernement espagnol pour l'extraction du pétrole confiné dans les cuves du *Prestige*, opération réalisée en 2004.

Navire	Pays	Quantité d'hydrocarbures (Tn)	Coût	Coût au prix de 2004	Coût par tonne extraite (aux prix courants)
Tanio (1980)	France	10 000	£23 100 000,00	€94 899 165,04	€9 489,92
Yuil nº1(1995)	Corée	670	£3 200 000,00	€5 288 937,27	€7 893,94
Prestige (2004)	Espagne	13 800	€108 087 064,80	€108 087 064,80	€7 832,40

3.4 Étant donné l'état actuel de la technologie, il est donc possible de récupérer les hydrocarbures d'épaves coulées en quantités raisonnables même à une profondeur de 3 500 mètres.

4 Conclusions

4.1 Il ressort de l'historique qui vient d'être présenté qu'il convient d'adapter la notion d'intervention raisonnable à l'état actuel des progrès scientifiques et technologiques et particulièrement à la sensibilité et aux préoccupations croissantes en ce qui concerne l'état du littoral et les risques potentiels qui peuvent le menacer. On ne peut notamment pas refuser de rembourser les frais d'intervention sur une épave sous prétexte qu'elle ne constitue un risque que pour l'avenir.

4.2 Lorsqu'une épave coulée contient dans ses cuves des hydrocarbures accessibles en grandes quantités et se trouve dans une zone où il est technologiquement possible de procéder à l'extraction, il convient d'envisager comme première option la récupération de ces hydrocarbures dans le souci d'éviter des risques à venir car:

1. Le processus de corrosion de la structure est inévitable et va produire à la longue l'apparition de fissures ou un effondrement général susceptibles de provoquer un écoulement catastrophique, entraînant des dommages à grande échelle pour le littoral.

2. Appliquer des critères économiciens pour évaluer le bien-fondé d'une décision n'est pas défendable à l'heure actuelle, étant donné l'incertitude qui règne quant au comportement à long terme de la structure et la menace qui pèse sur l'environnement, ce qui empêche toute analyse rigoureuse.

3. Il y a lieu de réduire au minimum les risques pour l'environnement sur le littoral, particulièrement dans les zones à forte sensibilité environnementale et/ou économique.

4. Assurer le suivi de l'état de la coque constitue une mesure temporaire qui à terme aboutira à une intervention visant à une opération de récupération, dans la mesure où les risques augmenteront avec le temps.

4.3 Nous proposons donc d'élargir le critère de recevabilité des demandes d'indemnisation au titre de la récupération des hydrocarbures confinés dans une épave étant entendu que l'État demandeur doit justifier les opérations en fonction des critères suivants:

1. Risques liés à la situation de l'épave: il faudra prendre en compte la totalité des risques liés à la situation de l'épave, notamment l'instabilité du fond marin (un facteur qui peut donner lieu à l'effondrement de la structure et donc entraîner des dommages généralisés) et la proximité de zones vulnérables à divers points de vue (économique, environnemental etc.).

2. Risques liés au volume d'hydrocarbures contenu dans l'épave: le volume des hydrocarbures confinés, mesuré le plus exactement possible, doit être important et susceptible de produire des dommages généralisés en cas d'effondrement de la structure coulée.

3. Viabilité technique de l'opération: il faut vérifier la viabilité de l'extraction c'est-à-dire vérifier que l'épave se trouve à une profondeur où le travail est possible et offre des garanties de succès suffisantes.

4. Le coût de l'opération doit être raisonnable compte tenu du coût par unité de produit récupérée, qui doit se situer dans des limites correspondant à des opérations antérieures.

4.4 S'agissant de la présentation de ce type de demande, les États devront indiquer séparément les coûts afférents aux études préalables, aux opérations d'extraction et à l'adaptation de la technologie disponible aux opérations d'extraction, en tenant compte dans chaque cas de la recevabilité de ces dernières en fonction des circonstances particulières et de leur proportionnalité

5 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

L'Assemblée est invitée à prendre note des renseignements figurant dans le présent document.