



FONDS INTERNATIONAUX
D'INDEMNISATION
POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES

ASSEMBLEE
10ème session
Point 13 de l'ordre du jour

92FUND/A.10/12
10 juillet 2005
Original: ANGLAIS

ASSEMBLÉE
1ère session extraordinaire
Point 8 de l'ordre du jour

SUPPFUND/A/ES.1/7

CONSEIL D'ADMINISTRATION
17ème session
Point 9 de l'ordre du jour

71FUND/AC.17/7

RAPPORT CONCERNANT L'EXAMEN DE L'EFFICACITÉ DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION

Rapport de l'Organe de contrôle de gestion

Résumé:

En 2002, l'Organe de contrôle de gestion a décidé que sa première tâche consisterait principalement à évaluer l'étendue et la pertinence des contrôles financiers existants en ce qui concerne le règlement des demandes d'indemnisation et à examiner le cadre global dans lequel s'inscrivent les risques encourus par les Fonds. Dans un second temps, l'Organe examinerait les procédures de règlement des demandes d'indemnisation en analysant soigneusement la manière dont les grosses demandes sont traitées, afin de comprendre et évaluer les méthodes mises en œuvre. Au cours de la dernière partie de son premier mandat de trois ans l'Organe de contrôle de gestion examinerait l'efficacité dont font preuve les Fonds pour traiter et régler les demandes d'indemnisation. En 2005, M. Nigel Macdonald, membre de l'Organe de contrôle de gestion en qualité de personnalité extérieure ayant des compétences techniques, a entrepris l'examen des procédures de règlement des demandes d'indemnisation afin de permettre à cet organe de se forger une opinion quant à leur efficacité. L'Organe de contrôle de gestion a étudié le rapport et pense qu'il serait utile de le diffuser aux États Membres.

Mesure à prendre:

Prendre note des informations fournies.

1 Introduction

- 1.1 À la première réunion de l'Organe de contrôle de gestion en 2002, il a été décidé de mettre en œuvre un programme de contrôles échelonné sur les trois premières années d'activité de l'Organe. Il a été tenu compte du fait que le Commissaire aux comptes avait déjà procédé à un examen approfondi des contrôles financiers concernant les frais et les dépenses du Secrétariat ainsi que du solde des fonds détenus.

- 1.2 L'Organe de contrôle de gestion a décidé à cette réunion que sa première tâche consisterait principalement à évaluer l'étendue et la pertinence des contrôles financiers existants en matière de règlement des demandes d'indemnisation, et à examiner le cadre global dans lequel s'inscrivent les risques encourus par les Fonds. Dans un second temps, il élargirait l'examen des procédures de règlement des demandes d'indemnisation en analysant attentivement la façon dont les grosses demandes sont évaluées, de manière à comprendre et analyser les méthodes mises en œuvre. Il a été décidé que, durant la dernière partie de son premier mandat de trois ans, l'Organe examinerait l'efficacité dont font preuve les Fonds pour traiter et régler les demandes d'indemnisation. Jusqu'à présent l'Organe de contrôle de gestion a conduit ses activités conformément au programme de travail prévu.
- 1.3 À la réunion de décembre 2004 de l'Organe de contrôle de gestion, il a été confirmé que l'Organe procéderait en 2005 à l'examen des procédures de traitement des demandes d'indemnisation afin d'être en mesure de se forger une opinion quant à leur efficacité. Il était clair qu'il fallait réfléchir attentivement à la nature et à la portée de cet examen, aussi des réunions ont-elles été tenues avec le Secrétariat pour élaborer un *modus operandi* satisfaisant. L'examen a été conçu pour permettre de comprendre comment la gestion des demandes d'indemnisation s'organisait et, notamment, mesurer la rapidité avec laquelle ces demandes étaient évaluées et le coût de leur évaluation, de manière à pouvoir se faire une idée de l'efficacité intrinsèque du processus. Le Secrétariat a effectué un important travail de préparation, en recherchant dans les fichiers et les bases de données existantes des éléments à même de faciliter l'analyse et l'examen du traitement des demandes d'indemnisation. Ce travail préliminaire, indispensable mais d'une grande ampleur, a permis de rassembler des données qui se sont révélées extrêmement utiles pour mener à bien l'examen de l'efficacité. L'Organe de contrôle de gestion souhaite exprimer ses remerciements au Secrétariat pour l'aide qu'il lui a apportée.
- 1.4 Le travail de préparation a été effectué par le Secrétariat au cours du premier trimestre 2005. M. Nigel Macdonald a mené à bien cet examen de l'efficacité et le rapport y afférent a été examiné et approuvé (avec des modifications mineures) par l'Organe de contrôle de gestion à sa réunion de juin 2005.
- 1.5 L'examen de l'efficacité n'a pas pour objet de réévaluer des demandes spécifiques passées concernant des sinistres particuliers, mais vise plutôt à dégager des tendances et à mettre en évidence un modèle dont on pourrait tirer des enseignements à l'intention des demandeurs ou des Fonds, au travers de l'examen de plusieurs sinistres différents et, le cas échéant, de demandes d'indemnisation types au sein de ces sinistres afin de mieux comprendre ces questions.

Sélection de sinistres spécifiques, par catégorie, ayant fait l'objet d'une analyse dans le cadre de l'examen

1. Sinistres de grande envergure: *Sea Empress, Nakhodka, Nissos Amorgos et Erika*
 2. Sinistres d'envergure limitée: *Evoikos, Natuna Sea et Baltic Carrier*
 3. Sinistres non couverts par une assurance: *Pontoon 300, Al Jaziah 1, Kyung Won* et le sinistre survenu à Bahreïn
 4. Sinistres survenus dans un pays (République de Corée): *Keumdong No.5, Yuil No.1, Buyang et Jeong Yang*
- 1.6 Comme nous venons de l'indiquer, l'examen de l'efficacité a porté essentiellement sur les coûts de traitement des demandes d'indemnisation et la rapidité avec laquelle celles-ci ont été évaluées, approuvées et réglées. Nous avons aussi examiné la manière avec laquelle ces demandes avaient

été traitées et les informations relatives à la gestion dont disposait le Secrétariat pour surveiller et contrôler cette activité.

- 1.7 Le présent rapport concernant les résultats de l'examen de l'efficacité contient plusieurs grandes rubriques. Après avoir exposé certains problèmes importants découlant de l'insuffisance des données disponibles, le rapport examine la rapidité avec laquelle les demandes d'indemnisation sont réglées. Pour ce faire, il a été procédé à une analyse approfondie des facteurs identifiés dans le cadre de l'examen qui influent sur les délais de traitement des demandes d'indemnisation et à l'étude de sinistres particuliers ayant donné lieu à d'importants retards dans ce domaine, pour savoir si l'on pouvait en tirer des enseignements et si ces enseignements avaient été mis à profit. La partie suivante du rapport est consacrée à l'examen des coûts liés au traitement des demandes d'indemnisation, là encore à partir de l'analyse minutieuse des facteurs mis en évidence dans le cadre de l'examen, qui sont à l'origine d'une augmentation sensible de ces coûts dans n'importe quel sinistre donné. Enfin, le rapport se penche sur la gestion du traitement des demandes d'indemnisation. Pour rendre le document plus facile à lire, nous avons fait figurer dans le corps du rapport uniquement les recommandations en excluant les conclusions. La dernière section, néanmoins, résume à nouveau les principales conclusions qui ont été tirées et les recommandations formulées.
- 1.8 Il importe tout d'abord de comprendre la manière dont l'examen a été planifié pour surmonter les difficultés inhérentes au fait que, pour mener à bien l'analyse de l'efficacité, il a été nécessaire d'étudier l'évolution et la composition des coûts ainsi que les délais de traitement des demandes d'indemnisation. Ces éléments n'ayant auparavant jamais suscité d'intérêt particulier, les données de base étaient rares.

Contraintes liées aux données

- 1.9 En ce qui concerne l'examen aussi bien de la rapidité avec laquelle les demandes d'indemnisation sont traitées que du coût de leur traitement il est important, afin de mieux comprendre les résultats de cet examen, de prendre en considération certaines difficultés liées aux données qu'il a fallu surmonter et qui ont influencé la manière dont l'examen de l'efficacité a été conduit.
- 1.10 Par le passé, la collecte de données agrégées concernant le traitement des demandes d'indemnisation n'avait pas pour objectif premier de permettre un contrôle de la rapidité avec laquelle chaque demande était évaluée. Le processus de traitement des demandes d'indemnisation se déroule selon un *modus operandi* qui vise essentiellement à garantir que ces demandes sont dûment évaluées en conformité avec les Conventions (et les décisions ultérieures des organes directeurs en ce qui concerne l'interprétation de ces Conventions), et que les Fonds oeuvrent avec toute la diligence qu'autorisent les circonstances. Lors du déroulement des opérations de traitement des demandes d'indemnisation, il arrive que les responsables du Secrétariat constatent des retards en examinant les dossiers et qu'ils suivent personnellement les affaires en se rendant sur place et en approchant les experts chargés de procéder à l'évaluation de ces demandes. Il ressort clairement de notre étude qu'à la suite de ces examens, le Secrétariat a demandé, dans certains cas, à ces experts de modifier leurs façons de procéder ou d'utiliser des ressources supplémentaires.
- 1.11 De la même manière, une fois revus et approuvés par le Secrétariat, les coûts de traitement des demandes d'indemnisation étaient simplement intégrés dans les coûts du sinistre et enregistrés comme tels. En conséquence, ces coûts étaient comptabilisés d'une manière qui ne facilitait pas une analyse ultérieure de leur évolution ou de leur structure^{<1>}. Les experts chargés par les Fonds

<1> Plus précisément, on ne disposait d'aucunes données qui nous auraient permis d'examiner si les délais de traitement avaient dans l'ensemble été satisfaisants en ce qui concerne les demandes d'indemnisation passées, et il n'existait pas non plus de données permettant de répartir l'ensemble des dépenses des experts

de traiter les demandes d'indemnisation n'étaient, jusqu'à une date récente, pas davantage tenus d'imputer leurs dépenses à des demandes particulières. Ces informations concernant les coûts seront certainement utiles au Secrétariat pour suivre à l'avenir l'évolution de ces dépenses^{<2>}.

- 1.12 Étant donné que l'on savait dès le départ qu'il manquait tout un ensemble de données de base, l'examen de l'efficacité a été organisé de manière à tenir compte de ces lacunes et à s'efforcer de les surmonter.
- 1.13 La méthode adoptée a été de constituer un échantillon représentatif de sinistres, indiqués plus haut, parmi lesquels des sinistres de grande envergure, des sinistres d'une envergure plutôt moindre, des sinistres non couverts par une assurance et des sinistres choisis pour nous aider à déterminer si les pratiques avaient changé après qu'une série de sinistres se sont produits dans un pays donné ou une région particulière. Lorsque l'échantillon représentatif de sinistres passés a été constitué, le premier travail effectué par le Secrétariat a été d'entreprendre à nouveau l'analyse complète des délais de traitement des demandes d'indemnisation concernant ces sinistres et des coûts correspondants.
- 1.14 Le Secrétariat a préparé un document résumant, pour chaque sinistre sélectionné, les analyses (ou ses observations) concernant les intervalles de temps écoulés entre le moment où les demandes d'indemnisation sont déposées et celui où celles-ci sont ensuite réglées, accompagnées d'informations sur les coûts de traitement de ces demandes, étudiés quand cela était possible, par catégories de demandes^{<3>}.

2 Les différents facteurs influant sur les délais de traitement des demandes d'indemnisation

- 2.1 Dans la présente section, les principaux facteurs qui influent sur les délais de traitement des demandes d'indemnisation sont examinés attentivement aux fins de faire ressortir ceux d'entre eux qui présentent un intérêt majeur pour cet examen de l'efficacité.
- 2.2 Le premier travail de recherche de données conduit par le Secrétariat en ce qui concerne chaque sinistre sélectionné, a nécessité notamment d'analyser (ou de commenter) les intervalles de temps écoulés entre le moment où les demandes d'indemnisation sont déposées et celui où elles sont ensuite réglées. Ces données étant extrêmement abondantes, il a été demandé au Secrétariat de les analyser à nouveau et de les résumer sous forme de graphiques pour chaque sinistre examiné. Cette analyse complémentaire a permis un examen minutieux de la manière dont se répartissent les temps entre les différentes catégories de demandes issues des principaux sinistres choisis.

extérieurs ou de les imputer à des demandes spécifiques. En conséquence, il n'avait pas été prévu, quand les données avaient été ainsi rassemblées, que l'on chercherait, dans le cadre d'un examen ultérieur, à décrire la manière dont on avait occupé le temps (par exemple, à attendre que les demandeurs produisent des justificatifs ou obtiennent d'organismes indépendants des attestations à l'appui de leurs revendications).

<2> En septembre l'année dernière, à la suite d'une recommandation découlant de l'examen de l'Organe de contrôle de gestion en 2004, les Fonds ont modifié leurs dispositions vis-à-vis des experts, leur demandant d'apporter des éléments pour justifier les montants facturés, y compris en exigeant qu'ils précisent dorénavant la manière dont ils avaient occupé leur temps de nature à permettre l'imputation de ces coûts. À l'avenir, l'examen de ces questions devrait ainsi être facilité. Cependant, on a disposé de données moins abondantes pour déterminer et analyser la rapidité d'intervention et les coûts de traitement des demandes d'indemnisation en ce qui concerne les premiers sinistres, aux fins de cet examen de l'efficacité.

<3> Quand une entreprise ou un groupe d'experts ont travaillé sur plusieurs catégories de demandes différentes, comme cela arrive très souvent, en particulier s'agissant des demandes d'indemnisation de moindre importance, il n'a pas été possible de faire cette analyse.

- 2.3 Avant de commencer le deuxième travail d'analyse des données, il a fallu déterminer la phase du traitement des demandes sur laquelle il serait le plus pertinent d'axer l'examen de l'efficacité. L'approche la plus simple aurait été de se concentrer sur l'intervalle de temps entre le dépôt de la demande et son règlement définitif et le paiement des indemnités, qui représente clairement le laps de temps intéressant le plus chaque demandeur. Une complication apparaît d'emblée quand on utilise cette approche simple, s'agissant de certains sinistres plus anciens, pour lesquels de nombreux demandeurs ont déposé une série de demandes en ce qui concerne des préjudices relatifs à des périodes ultérieures, lesquelles ont été traitées comme une demande unique aux fins d'évaluation (et d'enregistrement des données). Limiter l'examen au laps de temps qui s'écoule entre le dépôt de la demande initiale et le paiement final des indemnités et la clôture de ces demandes associées ou ultérieures, fausserait considérablement la vision que l'on a du temps que les Fonds ont consacré au total au traitement de ces demandes. Cela rendrait aussi extrêmement difficile l'identification précise des facteurs sous-jacents, car certaines séries de demandes auraient été traitées très rapidement et d'autres pourraient l'avoir été avec des délais beaucoup plus longs, (pour des raisons qui justifieraient un complément d'enquête), mais si l'on se concentre sur toute la période allant du dépôt de la demande initiale jusqu'à son règlement définitif, les données ne permettraient pas de mettre en évidence ces distinctions fondamentales.
- 2.4 L'autre question importante au moment de déterminer la période d'analyse procède de ce que l'intervalle de temps entre le dépôt initial d'une demande jusqu'au règlement définitif et au paiement des indemnités, se compose d'un certain nombre de séquences qui couvrent le temps nécessaire à l'évaluation de la demande, le temps dévolu à son approbation (y compris le propre examen des Fonds et celui des assureurs, le cas échéant)^{<4>}, puis le temps consacré au règlement du montant approuvé avec le demandeur et, enfin, le temps nécessaire au paiement des indemnités approuvées. S'il devait se vérifier, comme cela semblait tout à fait possible, que la durée des phases d'approbation, de règlement et de paiement est relativement constante dans tous les cas ou dans leur quasi-totalité, il serait extrêmement intéressant d'axer le travail d'analyse approfondie sur l'intervalle de temps entre le dépôt de la demande et la fin de l'évaluation, en admettant qu'un laps de temps supplémentaire d'une durée relativement constante s'y ajouterait jusqu'à ce que l'on puisse raisonnablement considérer que cette demande ait été réglée et acquittée.
- 2.5 Il a donc été procédé à une analyse complémentaire des données disponibles pour déterminer s'il était possible d'identifier dans la base de données (lorsque cette base existait) les demandes d'indemnisation associées déposées ultérieurement concernant un sinistre particulier, afin de pouvoir étudier ces demandes séparément et aussi pour établir si les phases d'approbation, de règlement et de paiement avaient, dans la plupart des cas, une durée relativement constante.
- 2.6 Il ressort de l'analyse des données disponibles les plus récentes (issues principalement du sinistre de l'*Erika*) que, dans pratiquement chaque cas considéré, la durée des phases d'approbation^{<5>}, de règlement et de paiement était inférieure à 3 mois (à de très rares exceptions, cette phase durait plus longtemps, en général parce qu'il avait été nécessaire de réévaluer la demande dans le cadre du processus d'approbation). Le Secrétariat a confirmé que cet intervalle de temps était réaliste bien qu'il ait été indiqué que, dans certaines occasions, ce délai avait été nettement plus court (l'approbation, le règlement et le paiement étant intervenu assez rapidement après que l'évaluation a été achevée) et que, dans d'autres, il avait été plus long. Lorsque les demandes d'indemnisation ont été approuvées et qu'elles ont fait l'objet d'un accord avec le demandeur, il est clair que le paiement intervient normalement très rapidement. Les facteurs qui influent sur la durée de cette phase du traitement des demandes d'indemnisation sont précisés dans le tableau 3 ci-après.

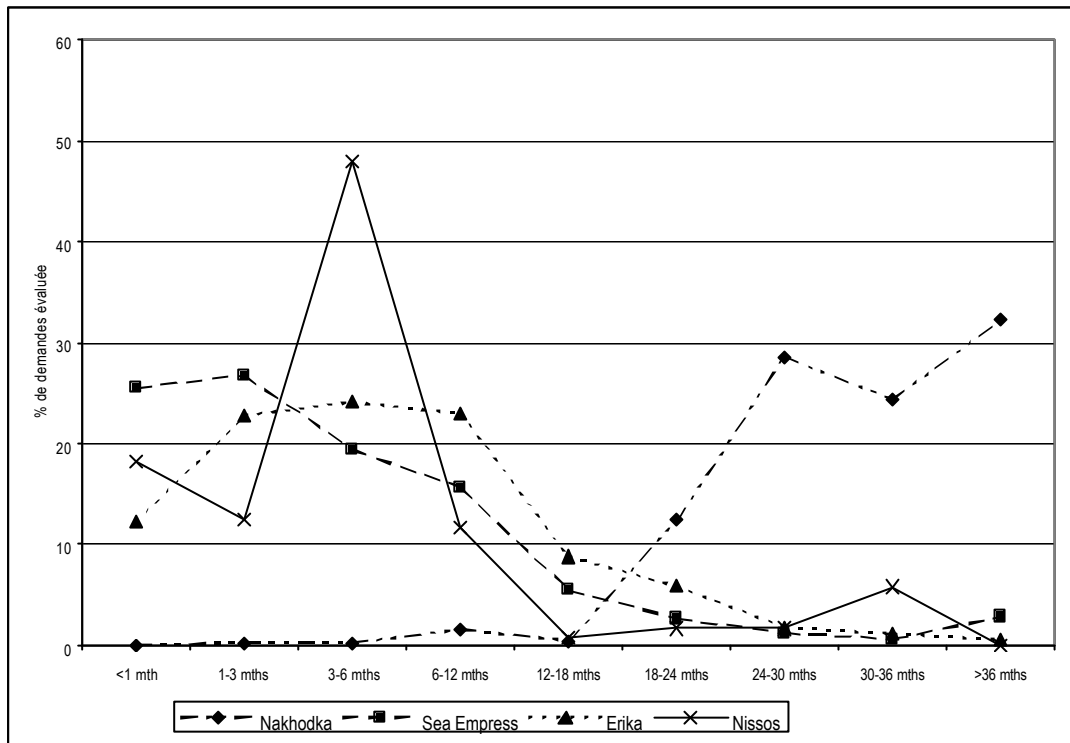
<4> Cet examen peut parfois conduire à renvoyer une demande devant les experts aux fins de réévaluation.

<5> Sauf quand on ne parvient pas à établir l'origine du déversement d'hydrocarbures ou que le sinistre n'est pas couvert par une assurance, le processus d'approbation d'une demande ayant été évaluée suppose de recueillir l'accord du Club P&I concerné et celui des Fonds.

- 2.7 L'analyse complémentaire a aussi montré qu'il était possible d'identifier les demandes d'indemnisation associées déposées ultérieurement, dans les bases de données concernant un sinistre particulier, ce qui a permis d'examiner séparément le temps qui avait été consacré à leur évaluation. À la suite de ce constat, nous avons axé l'examen de l'efficacité sur la période allant du dépôt de la demande à la fin de l'évaluation en vue de déterminer si l'analyse des données avait fait apparaître un dénominateur commun amenant à penser que des sinistres particuliers ou des catégories de demandes occasionnaient des délais spécifiques. Pour faciliter ce travail complémentaire, on a élargi l'analyse des délais habituels qui s'écoulent entre le dépôt des demandes d'indemnisation et l'achèvement des évaluations, représentés sur le graphique, pour étudier les points communs existant entre les catégories de demandes concernant les sinistres de grande envergure considérés dans le cadre du présent examen de l'efficacité, ainsi qu'il est expliqué ci-dessus. Dans certains cas des tableaux ont été préparés. Les conclusions auxquelles nous a amenés cette analyse figurent dans le présent rapport dont nous avons exclu ces tableaux, pour éviter d'allonger inutilement le document.
- 2.8 L'analyse des demandes d'indemnisation et la comparaison des délais d'évaluation se sont révélés intéressants, justifiant la décision de nous concentrer plus particulièrement sur le temps consacré à l'évaluation des demandes. Cette approche a montré que les délais qui s'écoulaient habituellement entre le dépôt de la demande et son évaluation variaient selon les sinistres. Nous avons ensuite examiné ces différences de manière poussée avec les membres du Secrétariat qui avaient déjà étudié en profondeur le sinistre en question, dans le cadre du travail préliminaire de collecte des données. La démarche suivie a consisté à chercher à comprendre les facteurs à l'origine de l'allongement des délais d'évaluation, ce qui a obligé parfois à consulter les dossiers lorsque les documents de synthèse disponibles n'apportaient pas d'éclaircissements. Les facteurs générateurs de retards inhabituels ont été expliqués dans les tableaux 1 à 4 qui leur sont consacrés ci-après.
- 2.9 L'Organe de contrôle de gestion recommande toutefois de commencer par l'examen des figures 1 et 2 qui permettent de comparer la durée de l'évaluation des demandes d'indemnisation concernant les différents sinistres considérés, en s'appuyant sur les données préparées à cet effet dans le cadre de l'examen de l'efficacité.

Figure 1

Durée de l'évaluation des demandes d'indemnisation pour les sinistres de grande envergure sélectionnés

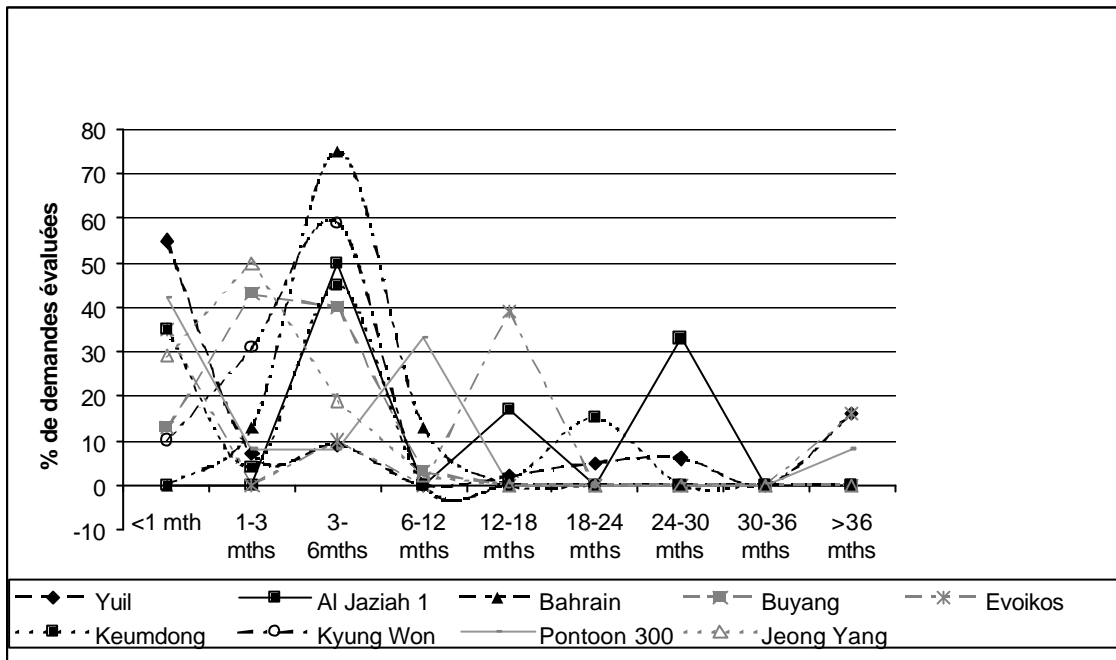


Note expliquant le calcul de la durée de l'évaluation des demandes pour les sinistres mentionnés dans la figure 1 ci-dessus:

- Sea Empress:* Laps de temps écoulé entre la date du dépôt de la première demande d'indemnisation et la date d'évaluation de la dernière demande (par demandeur)
- Nakhodka:* Laps de temps écoulé entre la date du dépôt de la première demande d'indemnisation et la date d'évaluation de la dernière demande (par demandeur)
- Erika:* Laps de temps écoulé entre la date de dépôt de la demande d'indemnisation et la date de son évaluation (par demande)
- Nissos Amorgos:* Laps de temps écoulé entre la date de dépôt de la demande d'indemnisation et la date de son évaluation, par demande (les données disponibles par voie électronique ne concernaient que 57% des demandes)

Figure 2

Durée de l'évaluation des demandes d'indemnisation pour d'autres sinistres sélectionnés



2.10 On observe immédiatement de très fortes similarités dans la durée moyenne de temps^{<6>} requise pour achever l'évaluation des demandes d'indemnisation dans la quasi-totalité des sinistres examinés et que, dans la majorité des demandes, l'évaluation dure habituellement six mois. Dans les demandes restantes l'évaluation se prolonge pendant un certain laps de temps au-delà de cette période, sans toutefois dépasser 12 mois pour la majorité d'entre elles. Pour un très petit nombre de demandes seulement ce délai se prolonge au-delà de 18 mois. Une analyse approfondie du temps consacré à l'évaluation des différentes catégories de demandes à l'intérieur de chaque sinistre montre qu'en comparant les divers sinistres on obtient un schéma à peu près identique. Il ressort également de cette analyse que certains facteurs générateurs de retards se retrouvent dans la plupart des cas et que d'autres découlent des circonstances propres à un sinistre particulier. Un examen plus complet de ces questions figure dans la section suivante du rapport.

3 Examen du laps de temps écoulé entre le dépôt de la demande et l'achèvement de l'évaluation

3.1 Dans l'ensemble, certains facteurs à l'origine de retards dans l'évaluation des demandes d'indemnisation se sont faits jour immédiatement. Lorsque les demandeurs avaient présenté des demandes d'indemnisation majorées, en s'attendant à les voir réduites à la suite de négociations, mais en partant du principe qu'en réclamant plus ils obtiendraient davantage, l'évaluation et le traitement de ces demandes avaient duré bien plus longtemps que lorsque les demandes avaient

<6> Pour analyser ces tableaux nous avons considéré la durée moyenne d'évaluation de toutes les demandes d'indemnisation pour un sinistre déterminé, au lieu d'essayer de trouver le dénominateur commun à chaque catégorie de demande pour chaque sinistre, ce qui aurait abouti à une représentation graphique illisible. Nous avons néanmoins procédé à une analyse approfondie de chaque sinistre dans le cadre de l'examen de l'efficacité et les conclusions qui en ont été tirées, mentionnées plus haut, justifient notre décision d'utiliser des valeurs moyennes pour les figures 1 et 2 de manière à donner une vue d'ensemble la plus claire et la plus parlante possible.

été préparées en connaissant, dès le départ, la mission des Fonds et leurs procédures. Les demandes d'indemnisation majorées, considérées dans leur ensemble, entraînent une surévaluation des estimations provisoires du montant total des indemnités dues au titre d'un sinistre qui pourra déclencher l'établissement de montants de limitation au prorata fixés à un niveau obligatoirement inférieur à ce qu'il aurait été autrement si les demandes majorées avaient été moins nombreuses. Ainsi, ces demandes non seulement ralentissent le traitement des demandes d'indemnisation mais peuvent aussi être directement la cause du paiement d'indemnités plus faibles.

Les FIPOL ne sont pas une compagnie d'assurance

- 3.2 Il est rare que les demandeurs saisissent la différence fondamentale qu'il y a entre les FIPOL et une compagnie d'assurance. Leur expérience personnelle ou les idées reçues en ce qui concerne les déclarations de sinistres auprès des compagnies d'assurance, les amènent souvent à croire qu'en majorant leur demande ils obtiendront davantage, car ils s'attendent à ce que le processus de négociation intervenant dans le cadre de la procédure de règlement ne réduise le montant réclamé. Les compagnies d'assurance poursuivent, selon eux, un objectif unique qui est de chercher à réduire au minimum le montant de leurs remboursements en appliquant des critères d'appréciation (et parfois en temporisant), en prévision de quoi ils estiment de leur intérêt de présenter une demande qui leur permette d'engager la négociation à venir dans la position la plus favorable possible.
- 3.3 Les demandeurs ne comprennent généralement pas que les Fonds évaluent et règlent une demande d'indemnisation établie en bonne et due forme et acquittent l'intégralité des indemnités (sous l'unique réserve que le montant total des sommes réclamées ne dépasse pas les limites du Fonds) et que les critères d'évaluation découlant des Conventions (et des décisions ultérieures de l'Assemblée et du Comité exécutif en ce qui concerne l'interprétation de ces Conventions) déterminent par conséquent la manière dont les Fonds procèdent à ces évaluations.
- 3.4 En conséquence, lorsqu'un demandeur dépose une demande d'indemnisation majorée sans l'étayer par des documents indépendants susceptibles d'être vérifiés (comme des bilans d'activité antérieurs dans le cas de demandes au titre de préjudices économiques), on lui fera savoir que certains éléments sur lesquels repose sa demande nécessitent des éclaircissements et il sera tenu, normalement, de fournir des justificatifs. Ces demandes de renseignements signifieront au demandeur que ses déclarations ont été en quelque sorte contestées et lui feront comprendre qu'il sera difficile, voire impossible, de fournir ou d'obtenir des éléments de preuve satisfaisants. Dans ces conditions le demandeur refuse le plus souvent de présenter une nouvelle demande complètement révisée, préférant temporiser ou proposer les éléments de preuve peu concluants qu'il aura pu obtenir, fréquemment accompagnés de déclarations et d'objections. Cette procédure occasionne des retards (et, comme nous le verrons dans la principale section à venir de ce rapport, fait augmenter les coûts de traitement). En fin de compte, les échanges de correspondance et l'allongement des délais se conjuguant au fait que le demandeur réalise que les Fonds ne cherchent pas à négocier mais à appliquer des critères définis, se soldent généralement par une évaluation pouvant faire l'objet d'un accord. Cependant, le demandeur décide parfois d'initier une action en justice et il arrive bien sûr que des actions soient engagées par des demandeurs dont les demandes d'indemnisation ne sont pas jugées par les Fonds comme étant majorées, mais qui ont été rejetées au motif qu'elles sont en principe irrecevables^{<7>}.

<7> Les Conventions établissent le cadre dans lequel s'inscrit la manière dont les Fonds doivent répondre aux demandes d'indemnisation des dommages causés par les déversements d'hydrocarbures, mais elles ne sont pas contraignantes et laissent à la pratique la possibilité de progresser et d'évoluer. L'Assemblée et le Comité exécutif remplissent un rôle important en interprétant de manière réfléchie ces Conventions afin de permettre une certaine évolution de la pratique dans le cadre fixé par celles-ci. En conséquence, les critères du Fonds concernant les demandes d'indemnisation ne sont pas énoncés dans les Conventions mais sont l'expression (mûrement réfléchie) de leur interprétation. D'autres interprétations pourraient de ce fait être envisageables. Les avocats agissant au nom des demandeurs considèrent dans certains cas que les tribunaux

- 3.5 Les Fonds ont constaté que les avocats qui représentent des demandeurs ou groupes de demandeurs font souvent obstacle à l'évaluation des demandes d'indemnisation en conseillant à leurs clients de ne pas collaborer avec les Fonds et de demander réparation directement auprès des tribunaux. Cette attitude a été observée lors de précédentes études effectuées pour le compte de l'Organe de contrôle de gestion.
- 3.6 Quelle que soit la démarche suivie en définitive par le demandeur, il est clair que les demandes d'indemnisation majorées se traduisent par un allongement considérable des délais (et un alourdissement des coûts) de traitement par rapport aux situations dans lesquelles les demandeurs (ou leur conseiller) reconnaissent dès le départ le cadre d'intervention des Fonds et s'efforcent de présenter une demande répondant clairement à ces critères.

Demandes complexes au titre de préjudices économiques

- 3.7 Les demandes d'indemnisation au titre de préjudices économiques sont beaucoup plus longues à évaluer que les demandes d'indemnisation pour le remboursement de dépenses engagées. Ceci s'explique par le fait que l'évaluation de ces demandes exige une somme de travail considérable car il s'agit de contrôler les déclarations sur lesquelles elles reposent (y compris apprécier la réalité du lien entre le sinistre et le préjudice allégué), ainsi que de vérifier l'exactitude des calculs détaillés correspondants et examiner si les demandes répondent aux autres critères de recevabilité. Dans un grand nombre de cas, il est aussi nécessaire de se rendre dans les entreprises touchées. En outre, la nature même des demandes d'indemnisation au titre de préjudices économiques fait que ces demandes sont souvent déposées un certain laps de temps après la survenue du sinistre, une fois que l'étendue des pertes est connue et susceptible d'être quantifiée.
- 3.8 Un facteur important qui contribue à ralentir l'évaluation de certaines grosses demandes au titre de préjudices économiques est la nécessité, pour les experts des Fonds, de se procurer des données comparatives avec lesquelles pouvoir confronter les déclarations des demandeurs. Lorsqu'une entreprise se trouvait déjà aux prises avec de graves difficultés commerciales ou qu'elle faisait face à une baisse de la demande au moment où le sinistre s'est produit, les demandeurs pourraient être facilement tentés de prétendre que leur activité aurait été très prospère, si le sinistre ne s'était pas produit. Il est capital que les experts mandatés par les Fonds acquièrent une connaissance adéquate des tendances globales du secteur d'activité concerné pour être en mesure de formuler un avis éclairé quant aux retombées préjudiciables directement imputables au sinistre et il est peu probable que les demandeurs fournissent ce type d'information. Il faut parfois beaucoup de temps pour obtenir ces données comparatives.
- 3.9 D'autres facteurs ont été identifiés qui s'appliquent à tous les sinistres ou à la plupart d'entre eux. Ils sont énumérés dans le tableau que l'on trouvera ci-dessous. Cependant, on s'est attaché aussi, dans le cadre de l'examen de sinistres spécifiques, à mettre en évidence des facteurs peu courants ou propres à des sinistres particuliers.
- 3.10 Il ressort de la figure 1, plus haut, que le sinistre du *Nakhodka* est le plus atypique par rapport aux délais habituellement observés, l'évaluation s'étant poursuivie sur une période de près de 30 mois avant que l'évaluation soit en bonne voie d'achèvement. Cet intervalle de temps était sensiblement plus long que les délais généralement observés avec les autres sinistres.
- 3.11 Dans le cadre des travaux préparatoires du présent examen, le Secrétariat avait déjà fourni la copie d'un document de huit pages intitulé 'Enseignements tirés du sinistre du *Nakhodka*', en date du 1er septembre 2003, qui avait été présenté au Comité exécutif du Fonds de 1992 et au Conseil

nationaux du pays touché interpréteraient les Conventions d'une manière plus favorable à leurs clients et les encouragent de ce fait à engager des actions en justice.

d'administration du Fonds de 1971 à leurs sessions d'octobre 2003^{<8>}. Ce document avait été préparé en réponse à la demande de la délégation japonaise au Comité exécutif du Fonds de 1992, qui voulait s'assurer que l'on pourrait tirer des enseignements utiles pour accélérer et rendre plus efficaces les procédures de traitement des demandes d'indemnisation pour les sinistres à venir.

- 3.12 L'examen global des coûts de traitement des demandes d'indemnisation avait montré que le pourcentage de ces coûts rapporté aux demandes ayant fait l'objet d'un accord et d'un paiement en ce qui concerne le sinistre du *Nakhodka* était un peu plus élevé que ce que l'on observait habituellement avec les autres demandes, mais pas suffisamment pour donner à penser que l'on aurait consacré beaucoup plus de temps à chaque demande par rapport aux autres sinistres. Il était de ce fait particulièrement important de chercher à comprendre les raisons expliquant ces délais anormalement longs. Nous avons donc examiné le contexte spécifique dans lequel s'inscrit le dispositif de traitement des demandes d'indemnisation concernant ce sinistre, ce qui a permis d'identifier certains facteurs qui lui étaient propres.
- 3.13 Il s'agissait à la fois du premier sinistre de grande envergure survenu au Japon impliquant un Club P&I à l'extérieur de ce pays, et l'un des sinistres majeurs dont les Fonds ont eu à connaître. Ce qui explique que les demandeurs dans ce pays, le Gouvernement et les Fonds n'ont pu mettre à profit l'expérience acquise avec d'autres sinistres similaires pour accélérer le processus ou anticiper les demandes d'indemnisation spécifiques et les difficultés que ce sinistre de grande ampleur susciterait. Rétrospectivement, on peut aussi observer que les moyens dévolus à l'évaluation des demandes d'indemnisation dans le dispositif mis en place pour traiter les demandes concernant le secteur de la pêche et les coûts de nettoyage étaient insuffisants, en grande partie en raison du nombre relativement réduit d'experts maritimes au Japon ayant l'expérience requise pour mener à bien ce type de travail. Cet élément à lui seul a largement contribué à ralentir (sans occasionner de coûts supplémentaires) le processus d'évaluation des demandes d'indemnisation. Par ailleurs il n'existait pas sur place de sources indépendantes et fiables auxquelles avoir recours pour évaluer les demandes d'indemnisation concernant le secteur du tourisme.
- 3.14 Toutes les dispositions prises localement pour traiter les demandes d'indemnisation, bien que supervisées par des experts extérieurs indépendants, étaient pilotées par le directeur du Bureau des demandes d'indemnisation ouvert par les Fonds (les employés du bureau faisaient également office d'experts extérieurs pour le compte des Fonds), lequel exigeait que le processus d'évaluation et de documentation de ces demandes soit conduit selon des principes rigoureux. Toutes les mesures essentielles devaient avoir reçu l'approbation de l'avocat des Fonds se trouvant au Japon, amenant ainsi ce dernier à exercer un droit de regard très important sur le processus d'évaluation de ces demandes. Conscients du fait que les opérations d'évaluation des demandes d'indemnisation menées au Japon seraient ultérieurement examinées par l'International Tanker Owners Pollution Federation Limited (ITOPF) ainsi que par les Fonds, les experts locaux et l'avocat des Fonds tenaient naturellement à montrer qu'ils avaient agi dans le strict respect des critères des Fonds dans ce domaine. Ceci a entraîné un surcoût mais également des retards considérables car la démarche suivie était dictée par une forte volonté de prouver que ces critères avaient été appliqués avec un maximum de rigueur. Une autre difficulté venait de ce que les documents circonstanciés justifiant les demandes d'indemnisation, envoyés par les demandeurs, étaient rarement présentés sous une forme rapide ou simple à examiner et devaient être résumés et traduits en anglais avant que l'évaluation ne puisse être menée à terme et transmise pour approbation.
- 3.15 Bien que les demandes d'indemnisation formulées par des particuliers (qui concernaient le plus souvent les secteurs de la pêche ou du tourisme) aient été traitées en priorité, il a néanmoins fallu de nombreux mois pour mener à bien leur évaluation. Le traitement prioritaire accordé à ces

demandes a eu comme conséquence, notamment, de différer le traitement des demandes d'indemnisation très importantes du gouvernement et cette partie de la tâche s'est révélée être particulièrement lourde car les informations figurant dans ces demandes n'étaient pas présentées sous une forme qui facilitait l'examen et l'évaluation. Par ailleurs, en ce qui concerne les demandes d'indemnisation en relation avec le gouvernement, il très difficile, en droit japonais, de conclure des accords à l'amiable avec des entités publiques qui ont déjà engagé des actions en justice avant que le tribunal n'ait statué sur ces actions.

- 3.16 Les Fonds ont tiré des enseignements utiles de la manière dont ce sinistre a été géré, qui sont résumés dans le document intitulé 'Enseignements tirés du sinistre du *Nakhodka*', évoqué plus haut. L'examen de sinistres ultérieurs montre que ces enseignements ont été effectivement mis à profit.

Analyse des disparités entre la durée de traitement des demandes d'indemnisation à l'intérieur d'une même catégorie, concernant des sinistres particuliers

- 3.17 Comme indiqué précédemment, le *Nakhodka* n'est pas le seul sinistre dont nous avons étudié en détail les délais de traitement habituels des demandes correspondantes. Il a été demandé au Secrétariat de rechercher des données concernant les délais qui s'étaient écoulés entre le dépôt des demandes d'indemnisation et l'achèvement de l'évaluation, pour des sinistres de moindre envergure. Cependant, le nombre de demandes nées de ces sinistres étant aussi beaucoup plus réduit, on risquait donc en se fondant sur la durée moyenne de traitement de ces groupes limités de demandes, d'occulter peut-être des disparités plus significatives au sein de chaque catégorie de demandes. Il n'a donc pas été jugé utile, pour ces événements de moindre envergure, de présenter sous forme de graphique la durée moyenne de traitement des sous-catégories de demandes d'indemnisation. C'est pourquoi il a été demandé au Secrétariat de fournir sous forme de tableau une analyse des données d'un échantillon représentant les variations importantes de la durée de traitement de chaque demande d'indemnisation à l'intérieur de chaque catégorie.
- 3.18 Dans chaque cas examiné, il a été possible d'identifier les causes précises de la période excessivement longue qui s'était écoulée entre la réception de la demande d'indemnisation initiale et l'achèvement de l'évaluation de cette demande.
- 3.19 Il est apparu dans certains cas, que les craintes du Club P&I que les Fonds puissent chercher à déchoir le propriétaire du navire de son droit de limiter sa responsabilité et engager une action en recours à l'encontre de ce dernier et du Club, aient eu un effet négatif en amenant le Club à freiner le règlement des demandes d'indemnisation une fois terminé le processus d'évaluation, contribuant ainsi à ralentir le traitement de la demande.
- 3.20 Les principaux facteurs pouvant occasionner des retards entre la survenue d'un sinistre et le règlement définitif des demandes d'indemnisation, sont résumés dans les encadrés ci-dessous.

Tableau 1

Facteurs susceptibles d'occasionner des retards pendant la période précédant la réception, par les Fonds ou leurs représentants, des formulaires de demande d'indemnisation dûment remplis
<p>Temps nécessaire pour déterminer l'endroit où les demandes d'indemnisation doivent être notifiées (y compris, le cas échéant, le temps nécessaire à la mise en place d'un bureau local des demandes d'indemnisation).</p> <p>Recrutement et formation du personnel du bureau de traitement des demandes d'indemnisation et des experts chargés d'évaluer les demandes.</p> <p>Disponibilité de formulaires de demande d'indemnisation appropriés, y compris leur traduction dans la langue du demandeur.</p> <p>Méconnaissance de la part des demandeurs (et demandeurs potentiels) des procédures d'évaluation des demandes d'indemnisation et l'application du principe selon lequel, pour être valable, une demande d'indemnisation doit être présentée conformément aux critères des Fonds.</p> <p>Renseignements incomplets fournis par les demandeurs sur les formulaires de demandes d'indemnisation ou formulaires ne portant pas la signature en bonne et due forme de la personne au nom de laquelle la demande est établie.</p> <p>Analphabétisme ou manque d'instruction des demandeurs et nécessité de mettre en place un dispositif adapté de dépôt par procuration des demandes d'indemnisation.</p>

Tableau 2

Facteurs susceptibles d'occasionner des retards au cours du processus d'évaluation
<p>Temps nécessaire aux experts pour se familiariser avec le processus à mettre en œuvre, y compris avec les critères de recevabilité et les procédures des Fonds à appliquer.</p> <p>Temps nécessaire aux experts pour gérer leur charge de travail, lorsque les opérations d'évaluation des demandes d'indemnisation pour le compte des Fonds ne constituent pas leur unique activité.</p> <p>Demandes de renseignements de l'expert venant s'ajouter à celles figurant dans le formulaire de demande d'indemnisation et les pièces jointes, nécessitant une ou plusieurs requêtes supplémentaires du demandeur.</p> <p>Questions posées par l'expert à la suite d'incohérences relevées dans les informations fournies dans le formulaire de demande d'indemnisation.</p> <p>Incapacité des demandeurs à se procurer les pièces justificatives réclamées par l'expert, ou ignorance des démarches à faire pour se les procurer.</p>

Saisie du formulaire de demande d'indemnisation dans la base de données du bureau local des demandes d'indemnisation (ou des Fonds à Londres) avant que n'aient été désignés les experts chargés de l'évaluation d'une demande spécifique. (Ce risque de retard se rencontre très souvent lors de la phase initiale d'intervention en cas de sinistre).

Lorsqu'un expert estime que des données fiscales (ou d'autres informations vérifiables auprès de sources extérieures) seront (ou seraient) de nature à l'éclairer pour son travail d'évaluation, des délais importants peuvent s'écouler avant qu'il n'obtienne ces éléments. Les sources de ces données varient selon le pays et l'environnement du secteur d'activité concerné.

Influence que peuvent exercer les conseillers des demandeurs, ou leurs avocats, sur la manière dont leurs clients décident de répondre au processus d'évaluation.

Les demandeurs peuvent décider de modifier leur demande et de présenter une demande révisée (au lieu de retirer leur demande pour en présenter une nouvelle), ce qui occasionne inévitablement un retard.

Lorsqu'il y a soupçon de fraude, ou que l'on constate une surévaluation importante de la demande, ou bien quand le demandeur décide qu'il ne souhaite pas donner suite à sa demande, il ne se manifeste généralement plus. Ces demandes peuvent être laissées de côté pendant un délai de trois ans à l'issue duquel elles seront frappées de prescription.

Tableau 3

Facteurs susceptibles de ralentir les procédures une fois l'évaluation terminée

Les évaluations complètes et la proposition de courrier de l'expert destiné à être envoyé au demandeur par les Fonds (si l'évaluation est acceptée et approuvée par les Fonds) doivent être vérifiées par le bureau local des demandes d'indemnisation, avant d'être retournées aux Fonds pour la procédure d'approbation.

Les Fonds et/ou le Club P&I peuvent refuser ou contester l'évaluation de l'expert et demander qu'il soit procédé à un nouvel examen.

Les Fonds et le Club P&I peuvent adopter une approche différente en ce qui concerne une évaluation particulière.

Les délais d'approbation d'une demande d'indemnisation particulière peuvent varier sensiblement, selon qu'il s'agit du Club P&I ou des Fonds. L'ITOPF, elle-même, doit gérer sa propre charge de travail, ce qui peut aussi occasionner des retards lors de la phase d'approbation quand plusieurs sinistres sont traités en même temps par cette organisation.

Les craintes du Club P&I que les Fonds puissent engager des actions récursoires à son encontre ou à celui du propriétaire du navire, peuvent ralentir la procédure d'obtention de l'accord du Club.

Le demandeur peut refuser d'accepter une proposition de règlement.

Tableau 4

Problèmes de langues
<p>Si les demandeurs rencontrent des difficultés de langue, deux catégories simples de problèmes peuvent se poser selon qu'ils utilisent ou non l'une des trois langues officielles des Fonds (anglais, français et espagnol).</p> <p>Si les demandeurs n'utilisent pas l'une des trois langues de travail des Fonds, toutes les communications devront être traduites.</p> <p>Si l'expert travaille dans la même langue que le demandeur, le processus sera beaucoup plus rapide que lorsque les échanges entre l'expert et le demandeur doivent être traduits.</p> <p>Lorsque les experts s'acquittent de leur tâche dans une langue autre que l'anglais, le français ou l'espagnol, il sera nécessaire de traduire leurs recommandations et conclusions ainsi que les pièces justificatives importantes sur lesquelles elles se fondent. En outre, le Club P&I concerné peut ne pas être à même d'examiner les documents en français ou en espagnol, rendant nécessaire leur traduction en anglais.</p>

- 3.21 Les Fonds ont pris un certain nombre de mesures en vue de réduire les causes possibles de retards. Ainsi, ils ont conçu et utilisent des formulaires de demandes d'indemnisation différents adaptés aux catégories particulières de demandes. Un texte révisé du Manuel des demandes d'indemnisation vient d'être publié dans lequel on trouve des indications et des exemples qui ont pour objet de faire connaître aux experts et aux demandeurs les critères dont il y a lieu de tenir compte, et comment présenter des demandes d'indemnisation dûment documentées pour accélérer le processus d'évaluation. Il va de soi que les Fonds ont également réfléchi aux autres moyens d'améliorer le plus efficacement possible l'information des demandeurs en ce qui concerne les critères de traitement des demandes d'indemnisation.
- 3.22 Les Fonds utilisent du matériel pédagogique mis au point à l'intention des membres du personnel et des experts, et des ateliers de formation ont été parfois organisés à l'intention de ces derniers. Les Fonds ont depuis longtemps l'habitude d'expliquer aux groupes de demandeurs les méthodes qu'ils appliquent ainsi que leur démarche, de manière à indiquer les modalités à suivre pour préparer et présenter les formulaires de demande d'indemnisation et répondre aux communications ultérieures des Fonds le plus judicieusement possible. Les Fonds ont mis à profit l'expérience qu'ils ont acquise pour sélectionner les experts qui seront désignés pour traiter les demandes d'indemnisation, ainsi que pour identifier des sources d'informations extérieures indépendantes à même d'aider ces experts à évaluer les demandes. Les Fonds envoient des lettres de relance aux demandeurs qui n'ont pas répondu aux demandes de renseignements complémentaires, après un laps de temps prolongé.
- 3.23 **L'Organe de contrôle de gestion recommande d'examiner régulièrement les facteurs susceptibles d'occasionner un retard ou d'y contribuer, pour chaque sinistre en cours de manière à permettre aux Fonds de prendre, le cas échéant, des mesures pour réduire au minimum ce retard, même quand la cause ne leur est pas directement imputable. Les recommandations formulées ci-après dans la section 'Gestion du traitement des demandes d'indemnisation' concernant l'amélioration des données relatives à la gestion, devraient permettre de mieux cibler ces actions à l'avenir.**

- 3.24 **Le sinistre du *Nakhodka* a montré qu'il était extrêmement utile de procéder à un examen interne en bonne et due forme lorsque le traitement d'un sinistre est en bonne voie d'achèvement, pour tenter d'en tirer des enseignements susceptibles d'être mis à profit à l'avenir, et qu'il est nécessaire d'étayer les résultats de cet examen par des faits afin de pouvoir les diffuser au besoin, comme cela a été fait en ce qui concerne plusieurs sinistres de grande envergure survenus auparavant. L'Organe de contrôle de gestion recommande en conséquence d'adopter cette démarche pour tous les sinistres majeurs à venir.**
- 3.25 Il nous paraît utile, ici, de faire une autre remarque. L'Organe de contrôle de gestion doute que les demandeurs ou les gouvernements des pays dans lesquels un sinistre s'est produit, prennent en compte l'intégralité des divers facteurs à même de causer des retards, indiqués dans les tableaux ci-dessus. Comme il a été observé plus haut, le Secrétariat a pris un grand nombre de mesures en vue de réduire les retards et de mieux faire comprendre aux demandeurs la mission et les attributions des Fonds. À n'en pas douter, il se présentera d'autres occasions de lancer de nouvelles initiatives pour renforcer cette action à l'avenir. L'Organe de contrôle de gestion pense que les gouvernements ont de toute évidence aussi un rôle à jouer pour faire connaître plus largement la mission et les attributions des Fonds ainsi que les facteurs susceptibles d'accélérer l'évaluation des demandes d'indemnisation ou de la ralentir. Nous espérons que les tableaux 1 à 4 ci-dessus aideront les gouvernements à remplir leur mission d'information et que les facteurs qui ont été recensés ne seront pas considérés comme présentant un intérêt uniquement pour les Fonds et le Secrétariat.

Paiements provisoires

- 3.26 Il ressort clairement de l'examen des sinistres que, nonobstant les dispositions des Conventions et les critères de recevabilité qui sont dérivés de ces Conventions et des décisions ultérieures du Comité exécutif tels qu'ils apparaissent dans le Manuel des demandes d'indemnisation, les Fonds ne sont pas indifférents aux situations des particuliers touchés par un sinistre notamment quand leurs moyens de subsistance ont été atteints. Dans plusieurs cas des paiements provisoires ont été effectués en dépit du fait que l'évaluation de la demande n'avait pas encore pu être terminée à ce moment là, de manière à atténuer de telles difficultés.
- 3.27 Durant l'examen, on a également relevé des cas où des paiements provisoires avaient été effectués en ce qui concerne certaines très grosses demandes, alors que le montant de l'indemnisation n'avait pas été évalué de manière définitive, mais pour lesquelles il avait déjà été établi qu'une part substantielle de la demande était recevable et que l'on s'était rendu compte qu'en persistant à différer le versement des indemnités, on faisait naître des tensions considérables entre le demandeur et les Fonds ou des difficultés pour les demandeurs et des troubles politiques dans le pays touché par le sinistre. Ces situations concernaient dans certains cas les dépenses engagées par des organismes publics.
- 3.28 Ces paiements provisoires sont parfois intervenus quand les Fonds avaient procédé à une réduction au prorata des indemnités à payer au titre d'une demande ayant fait l'objet d'un accord, car il était prévu que le montant total des demandes d'indemnisation établies dépasse les limites des Fonds. Dans certains cas, quand des paiements provisoires avaient été effectués, notamment à de grosses entités, celles-ci avaient par la suite montré moins de diligence à produire les documents manquants que durant la période qui avait précédé ces paiements. Dans d'autres cas, pourtant, ce comportement n'apparaît pas. Il n'est pas impossible que, dans les cas où des lenteurs ont été constatées, le paiement provisoire se conjuguant à la prise de conscience par le demandeur que ses chances de toucher d'autres indemnités importantes sont faibles même s'il fournit l'intégralité des documents demandés, ait fait disparaître en grande partie l'intérêt de finaliser le dépôt des demandes d'indemnisation conformément aux critères des Fonds. Les paiements provisoires peuvent, au contraire, être considérés par les bénéficiaires comme l'indication que les

Fonds acceptent les éléments essentiels de leur demande et les encourager à aider les Fonds à mener à bien le processus d'évaluation.

- 3.29 Il faut, ici, trouver un juste équilibre entre faire pression sur le demandeur en différant le paiement jusqu'à ce que l'intégralité des documents ait été fournie et réduire l'intérêt de celui-ci à le faire en lui accordant un paiement d'une générosité telle qu'il l'incitera à déployer beaucoup moins d'efforts par la suite pour finaliser sa demande. S'il est évident que des situations de détresse personnelles pourraient bien amener les Fonds à adopter cette position de principe qui risque de faire disparaître l'intérêt pour le demandeur de fournir par la suite l'intégralité des documents, il n'est pas clair que des considérations de cet ordre doivent intervenir en ce qui concerne les gouvernements ou les organismes publics.

4 Coûts

- 4.1 Bien que ce rapport présente en premier les conclusions et recommandations issues de l'examen de la rapidité avec laquelle les demandes d'indemnisation sont réglées et des facteurs qui influent sur les délais de traitement de ces demandes, ce n'est pas sous cet angle que nous avons abordé l'examen de l'efficacité. Nous avons commencé par analyser en profondeur les données concernant les coûts de traitement des demandes d'indemnisation fournies par le Secrétariat, en poussant cet examen au maximum de manière à pouvoir comparer l'évolution des coûts des divers sinistres sélectionnés. On trouvera un résumé de cette analyse dans le tableau 5 cidessous. Les coûts ont été étudiés en premier parce qu'aucun examen comparatif ne semblait avoir été effectué auparavant par le Secrétariat et qu'il s'agissait, dans le cadre de cet examen, de déterminer si les coûts de traitement des demandes d'indemnisation concernant les sinistres sélectionnés paraissaient excessifs ou indus. Si cela avait été le cas, l'examen aurait été axé dès le départ et dans toute la mesure du possible sur cette question, même si cela aurait supposé réduire en conséquence le temps dévolu à l'analyse des facteurs influant sur les délais de traitement des demandes. Il ressort de la suite de notre propos que ces coûts n'étaient apparemment pas excessifs ni indus et, bien que certains sinistres aient occasionné des dépenses sensiblement plus élevées que d'autres, on peut expliquer ces variations de manière satisfaisante.
- 4.2 Pour déterminer les dépenses à inclure dans la catégorie des coûts de traitement des demandes d'indemnisation, il a été décidé d'axer l'examen sur les coûts contrôlables et, par là même, sur la rémunération des experts ou le paiement des prestations de services entrant dans le cadre de l'évaluation des demandes ^{<9>}. Les frais de justice n'ont pas été pris en compte car, lorsqu'un demandeur décide de porter une affaire devant les tribunaux, les coûts qui en résultent sont beaucoup moins faciles à maîtriser par les Fonds. Il a donc été décidé que les coûts des prestations des experts extérieurs associées à l'évaluation des demandes d'indemnisation ou la

^{<9>} La question de savoir s'il fallait inclure dans les coûts de traitement des demandes d'indemnisation les frais de déplacement engagés par le Secrétariat en relation avec des sinistres spécifiques, a été expressément examinée. Les Fonds recensent ces dépenses chaque année, au fur et à mesure de leur engagement, et il aurait été possible de les ajouter aux coûts de traitement des demandes d'indemnisation. Cependant, après avoir examiné les frais de déplacement se rapportant aux sinistres de grande envergure, il a été décidé de ne pas inclure cette catégorie de coûts. Si ces frais sont importants dans le contexte des dépenses globales du Secrétariat, (qui font bien sûr normalement l'objet du contrôle du Bureau national de vérification), ils ne représentent pas un élément significatif en ce qui concerne les coûts d'intervention relatifs aux sinistres de grande ampleur. Ils pourraient l'être, par contre, pour les sinistres d'envergure très réduite, ce qui pourrait fausser par trop la comparaison. En outre, les frais de déplacement englobent des éléments ayant trait à la définition initiale de la portée du sinistre, laquelle relève de la gestion globale des activités des Fonds y compris les relations avec les gouvernements touchés par l'évènement et, pour un certain nombre de sinistres les dépenses ultérieures (représentant parfois une proportion significative de la totalité des dépenses de voyage) engagées au titre de la gestion et du règlement des procédures judiciaires. Toutes ces raisons expliquent, ensemble, que les frais de déplacement du Secrétariat ont été exclus des données utilisées pour l'examen de l'efficacité.

fourniture de services nécessaires à cette évaluation apporteraient les éléments de comparaison les plus pertinents pour l'examen de l'efficacité.

Tableau 5

Comparaison des coûts				
Sinistre		Coûts de traitement des demandes d'indemnisation	Total des montants évalués/ paiements effectués	Coûts de traitement des demandes d'indemnisation en % des montants évalués
<i>Nakhodka</i>		£7 688 872	£137 400 000	5,60%
<i>Erika</i>		£2 651 667	£65 300 000	*19,37%
<i>Sea Empress</i>		£2 574 034	£33 922 136	7,59%
<i>Yuil No 1</i>		£773 000	£19 000 000	4,07%
<i>Keumdong No 5</i>		£834 000	£14 553 630	5,73%
<i>Nissos Amorgos</i>		£1 002 000	£13 600 000	7,37%
<i>Evoikos</i>	traité par le Club	ITOPF	£6 980 000	% non précisé
<i>Baltic Carrier</i>	traité en grande partie par le Club	£185 000	£6 931 760	2,67%
<i>Natuna Sea</i>	traité par le Club	£115 000	£6 300 000	1,83%
<i>Kyung Won</i>		£134 000	£2 523 000	5,31%
<i>Jeong Yang</i>		£198 000	£2 036 000	9,72%
<i>Al Jaziah 1</i>		£55 200	£1 100 000	5,02%
<i>Buyang</i>		£79 000	£1 065 000	7,42%
<i>Pontoon 300</i>		£158 000	£958 000 (mais payé à 75%)	*16,49%
<i>Sinistre survenu à Bahreïn</i>		£17 000	£635 000	2,68%

* Note: les facteurs qui expliquent ces pourcentages plus élevés (et les autres écarts figurant dans cette liste par rapport au niveau normal d'environ 5%), sont examinés en détail dans le corps du rapport

- 4.3 Certaines tendances se sont faites jour immédiatement^{<10>}. Dans l'ensemble, il est apparu que les coûts de traitement des données étaient raisonnables et, lorsque des dépenses anormalement élevées avaient été engagées, on pouvait en déterminer les causes et les expliquer. Le tableau 5, préparé dans le cadre de l'examen, indique que les coûts supportés par les Fonds pour le traitement des demandes d'indemnisation s'établissent en général à environ 5%, voire à un niveau

<10>

Les coûts de traitement des demandes d'indemnisation ont été examinés par rapport à plusieurs données de référence de manière à trouver des points de comparaison pertinents. L'évaluation des coûts par rapport aux tonnes d'hydrocarbures déversées s'est révélée d'un intérêt limité et leur évaluation par rapport aux kilomètres de côtes polluées, bien que moins volatile, n'apportait pas non plus d'éléments de référence vraiment utiles. La nature des sinistres varie bien sûr considérablement. Certains, contrairement à d'autres, touchent parfois des zones où sont concentrées de nombreuses activités économiques, d'autres encore polluent parfois des côtes dont le nettoyage s'avère être particulièrement coûteux. La mesure la plus intéressante consiste apparemment à comparer les coûts de traitement des demandes d'indemnisation aux coûts définitifs des montants des demandes approuvées.

légèrement supérieur, du total des montants payés à la suite du règlement de ces demandes ^{<11>}. On observe bien sûr des fourchettes de chiffres au-delà et en deçà de cette orientation générale des coûts et nous avons, dans les commentaires qui suivent, souligné les facteurs les plus marquants qui ont été recensés.

- 4.4 Les coûts de traitement des demandes d'indemnisation se ressentent inévitablement et directement de la durée et de la complexité du processus d'évaluation. Il va de soi par conséquent qu'on ne peut déterminer précisément un pourcentage de coûts 'souhaitable', mais il est bon de s'efforcer de trouver une valeur indicative générale au-delà et en deçà de laquelle les variations feraient l'objet d'un examen approfondi.

Facteurs influençant les coûts d'évaluation des demandes d'indemnisation

- 4.5 Dans la section qui suit, nous avons mis en évidence les principaux facteurs qui influent directement sur les coûts de traitement des demandes d'indemnisation. Étant donné que le temps consacré à l'évaluation de ces demandes constitue un facteur déterminant du coût de leur évaluation, les éléments recensés précédemment dans la section principale du rapport vont inévitablement se recouper pour une large part avec les points évoqués dans cette section, bien que leur objet diffère. Les deux principales sections identifient néanmoins des facteurs différents ayant des incidences sur les coûts ou les délais de règlement des demandes d'indemnisation.
- 4.6 Les demandes d'indemnisation ne varient pas simplement selon la catégorie à laquelle elles appartiennent (préjudices subis par les pêcheurs, coûts de nettoyage, etc.) mais aussi en fonction de leur nature intrinsèque. Certaines demandes portent essentiellement sur le remboursement de dépenses engagées à la suite du sinistre considéré, d'autres sont formulées au titre des préjudices économiques subis par les demandeurs à la suite du sinistre. Le processus d'évaluation des demandes d'indemnisation et la complexité qui le caractérise seront différents selon la nature intrinsèque de la demande concernée.
- 4.7 Par exemple, s'agissant des demandes d'indemnisation au titre des coûts de nettoyage et des dommages aux biens qui visent normalement au remboursement de dépenses engagées, il est nécessaire aux fins de l'évaluation d'examiner le caractère raisonnable de la demande, la réalité du lien entre le sinistre et les dépenses alléguées, le rapport entre ces coûts et les opérations techniques entreprises et la justification de ces actions ainsi que d'étudier également les autres critères énoncés dans le Manuel des demandes d'indemnisation. La demande en elle-même consistera habituellement à dresser une liste écrite des dépenses alléguées en question. Ces demandes d'indemnisation peuvent, dans certains cas, être d'une très grande complexité, comme cela arrive lorsqu'un gouvernement a fait intervenir de nombreux organismes publics dans une opération de nettoyage mais ces demandes représentent, en nombre, une faible proportion du

<11> On peut faire valoir que l'élément d'appréciation le plus pertinent est le rapport entre les coûts de traitement des demandes d'indemnisation et les montants *réclamés*, plutôt que le rapport entre les coûts de traitement de ces demandes et le total des indemnités approuvées et acquittées. L'évaluation des demandes d'indemnisation majorées entraîne indéniablement une augmentation des coûts de traitement et nous avons relevé des exemples de grosses demandes ayant été refusées dans leur intégralité, ce qui a conduit, aux fins du présent examen, à évaluer ces coûts par rapport au montant total (évidemment plus faible) des demandes acceptées et payées. Dans ces conditions, considérer les coûts de traitement des demandes d'indemnisation en tant que pourcentage des sommes réclamées présente des avantages certains. Nous avons observé également que la proportion des sommes réclamées par rapport aux sommes ayant fait l'objet d'un accord et ayant été payées, était apparemment différente selon les divers sinistres et que des facteurs complexes intervenaient clairement dans ces disparités. Notre démarche a été d'exprimer les coûts de traitement des demandes d'indemnisation en pourcentage des sommes évaluées, approuvées et acquittées (car conformes aux critères de recevabilité des Fonds) parce qu'elle nous paraissait être la mieux à même de nous aider à établir des comparaisons pour l'examen de l'efficacité.

nombre total de demandes reçues. La plupart des demandes d'indemnisation en vue du remboursement de dépenses engagées, émanant de particuliers, sont en général relativement simples et, de ce fait, moins coûteuses à traiter. L'examen a montré qu'il est parfaitement possible d'évaluer ce type de demandes simples en moins d'un mois à compter de la réception de la demande complète, quand le demandeur a montré un respect évident des critères des Fonds en matière d'évaluation des demandes d'indemnisation.^{<12>}

- 4.8 Comme nous l'avons brièvement évoqué précédemment, dans la section principale de ce rapport, les tâches nécessaires à la préparation et à l'évaluation d'une demande au titre de préjudices économiques sont presque toujours complexes car il faut entreprendre de calculer quelles auraient été les recettes et les dépenses escomptées si le sinistre ne s'était pas produit. Les demandes d'indemnisation au titre de préjudices économiques se fondent, par définition, sur des allégations qui doivent être examinées avec soin par les experts, lesquels vérifieront aussi l'exactitude des calculs en eux-mêmes et la réalité du lien entre le sinistre et les dépenses alléguées ainsi que l'application des autres critères énoncés dans le Manuel des demandes d'indemnisation. En conséquence, il faudra généralement un certain temps au demandeur pour préparer et présenter une demande d'indemnisation au titre de préjudices économiques et l'évaluation de cette demande sera souvent plus coûteuse (et prendra aussi plus de temps) que celle d'une demande concernant le remboursement de dépenses engagées, notamment lorsque les revendications correspondantes sont complexes. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, il arrive bien souvent que des intervalles de temps très longs doivent s'écouler après la survenue du sinistre pour que le demandeur soit en mesure de quantifier le préjudice économique ayant apparemment résulté des suites de l'évènement. Des différents cas examinés, le sinistre de l'*Erika* pour lequel plus de la moitié du nombre total de demandes d'indemnisation émanait du secteur du tourisme, est l'exemple qui illustre le mieux le surcoût que représente le traitement des demandes d'indemnisation au titre de préjudices économiques.
- 4.9 Les coûts de traitement des demandes d'indemnisation s'agissant du principal groupe de demandes relatives au secteur de la pêche nées du sinistre de l'*Erika* (1 003 demandes d'indemnisation au total, sans compter les 529 petites demandes distinctes provenant des exploitants de gisements de coquillages pollués, des mariculteurs et ostréiculteurs, et les plus de 300 demandes concernant le nettoyage des bateaux de pêche) s'élèvent à 5,7% du total des indemnités payées à ce jour, ce qui est conforme au niveau habituel des coûts de traitement des demandes d'indemnisation pour les autres sinistres considérés.
- 4.10 Pour l'ensemble des demandes d'indemnisation concernant le secteur du tourisme issues du sinistre de l'*Erika*, il a été nécessaire d'évaluer les préjudices économiques prétendument subis par les entités de ce secteur du fait du sinistre. Pour les raisons que nous avons expliquées précédemment, l'évaluation de ces demandes est coûteuse. En raison du nombre particulièrement élevé (3 680 au total) des demandes d'indemnisation relatives au secteur du tourisme en ce qui concerne le sinistre de l'*Erika*, le coût global du traitement de ces demandes, exprimé en pourcentage des sommes approuvées pour ce sinistre, était nettement supérieur à celui des autres évènements examinés.
- 4.11 Ces demandes d'indemnisation dont chacune s'élevait en moyenne à environ £25 000 (bien qu'oscillant entre de très petites demandes et quelques très grosses) ont occasionné une somme de travail considérable car il a fallu vérifier les allégations correspondantes (y compris, par conséquent, établir le lien entre le sinistre et le préjudice allégué), contrôler l'exactitude même des calculs détaillés y afférents et examiner si les autres critères énoncés dans le Manuel des demandes d'indemnisation avaient été respectés. Dans un nombre important de cas, il a été jugé

^{<12>} Comme nous l'expliquerons plus loin dans ce rapport, une fois que l'évaluation est terminée, il faut ajouter au temps passé à évaluer la demande un délai supplémentaire pour que celle-ci soit approuvée, qu'elle fasse l'objet d'un accord avec le demandeur, puis que les indemnités soient versées à ce dernier.

nécessaire de se rendre dans les entreprises concernées. Cette catégorie de demandes d'indemnisation a finalement fait l'objet d'un accord de règlement pour un montant moyen de £13 320 par demande bien que, là encore, force est de reconnaître que les sommes approuvées, comme les montants réclamés, varient dans une fourchette beaucoup plus large que ne l'indique ce montant moyen. En l'occurrence, le coût d'évaluation de ces demandes s'élève en moyenne à £2 430 pour chaque demande, soit quelque 18,7% du montant total finalement approuvé.

- 4.12 Étant donné que les petites demandes d'indemnisation des 529 exploitants de gisements de coquillages ont été réglées pour un montant moyen de £1 109 seulement pour chaque demande et que les 319 demandes concernant le nettoyage des bateaux de pêche l'ont été pour un montant moyen ne dépassant pas £2 275 pour chaque demande, le coût moyen de traitement de chacune de ces demandes s'établit à £1 089, ce qui signifie que le coût moyen d'évaluation des demandes d'indemnisation entrant dans cette catégorie relativement réduite de demandes a atteint le niveau record de 48,5%. Ce facteur et le coût élevé du traitement des très nombreuses demandes concernant le secteur du tourisme expliquent ainsi que le coût total moyen du traitement des demandes d'indemnisation issues du sinistre de l'*Erika* atteint un niveau global de 19,37%, très largement supérieur à la valeur de 5,7% indiquée plus haut pour les principales demandes d'indemnisation touchant le secteur de la pêche et le nettoyage des bateaux.
- 4.13 Il convient d'ajouter que le traitement des demandes d'indemnisation nées du sinistre de l'*Erika* n'est pas encore totalement terminé car les demandes du Gouvernement français [qui ont été déclarées non prioritaires par ce gouvernement ainsi que les demandes d'indemnisation de TotalFinalElf (armateur-affrètement de l'*Erika*) et reportées jusqu'à ce que toutes les autres demandes aient été réglées] n'ont pas encore été évaluées. Lorsque ce sera fait, le coût global des demandes d'indemnisation nées de ce sinistre augmentera sans que le coût de traitement ne s'accroisse de manière sensible. Ainsi, lorsque le dossier sera définitivement clos, le pourcentage des coûts de traitement des demandes d'indemnisation rapporté aux montants approuvés pour le sinistre de l'*Erika* devrait être nettement inférieur au chiffre indiqué dans le présent rapport.

Coûts de l'application des Conventions par rapport au coût d'une démarche plus simple fondée sur la négociation

- 4.14 Certains sinistres sont notifiés aux Fonds alors qu'il apparaît, dès le départ, que ces sinistres devraient être couverts par les accords d'assurance en vigueur pour les dommages dus à la pollution résultant du sinistre en question. Dans ces circonstances, il est normal que les Fonds donnent leur accord pour que les assureurs concernés s'occupent des procédures de traitement des demandes d'indemnisation, sous la seule réserve que les Fonds puissent exercer un droit de regard (ce qui, a-t-on noté dans l'examen, peut être extrêmement efficace ^{<13>}). Lorsqu'il est acquis que les Fonds ne seront pas sollicités, il arrive que les assureurs gèrent les demandes d'indemnisation en n'appliquant pas toujours rigoureusement les critères de traitement auxquels les Fonds sont tenus de se conformer en vertu des Conventions.
- 4.15 S'agissant des sinistres de ce type sélectionnés aux fins de l'examen, les coûts de traitement des demandes d'indemnisation (qui sont donc supportés intégralement par les assureurs, en sus du paiement des indemnités elles-mêmes) sont très inférieurs au niveau de 5% indiqué plus haut, voire même ne dépassent souvent pas 2% du montant total des demandes d'indemnisation ayant

<13>

Dans un cas, la surveillance exercée par le Secrétariat a révélé que les experts compétents chargés de traiter les demandes d'indemnisation avaient reçu instruction de l'assureur de conclure des accords à des conditions particulièrement défavorables aux demandeurs et radicalement opposées à l'esprit des Conventions. À la suite de l'intervention de l'Administrateur, les instructions émanant de l'assureur ont changé très sensiblement.

fait l'objet d'un accord, même si l'on tient compte du fait que l'ITOPF fournit aux assureurs une assistance gratuite, hors dépenses imprévues, pour le traitement des demandes d'indemnisation. De ce fait le chiffre de 2% indiqué ne peut être comparé purement et simplement au niveau des coûts supportés par les Fonds.

- 4.16 Cela étant, les coûts plus faibles que l'on observe habituellement lorsque les demandes d'indemnisation sont traitées directement par les assureurs doivent être rapprochés des coûts plus élevés supportés par les Fonds qui sont tenus de traiter et d'évaluer ces demandes en appliquant rigoureusement les Conventions.

Autres facteurs influant sur les coûts

- 4.17 Dans le cadre de l'examen des coûts de traitement des demandes d'indemnisation pour chaque sinistre sélectionné, nous avons analysé les raisons essentielles pour lesquelles ces coûts dépassent largement le niveau habituel qui est de 5% environ. Les facteurs clés déjà examinés plus haut représentent les principaux facteurs générateurs de coûts mais l'examen a également permis de faire d'autres constatations que l'on trouvera ci-après.
- 4.18 Lorsqu'un sinistre se produit dans un pays qui ne dispose pas sur place de moyens fiables et indépendants pour traiter les demandes d'indemnisation, certaines opérations d'évaluation de ces demandes doivent être effectuées par du personnel expatrié sur les lieux du sinistre et les Fonds peuvent également avoir besoin d'accomplir certaines tâches ailleurs. Il est relativement coûteux de mettre en place ces dispositifs d'évaluation par des experts expatriés et, quand le coût global du sinistre est peu important, la proportion des coûts de traitement des demandes d'indemnisation rapportée au montant global ayant fait l'objet d'un accord peut grimper en flèche comparée au niveau habituel. Nous avons relevé lors de l'examen, que dans le seul cas du sinistre du *Pontoon 300*, cet élément a fait augmenter de manière notable les coûts de traitement des demandes d'indemnisation par rapport à la moyenne, exprimés en pourcentage des demandes approuvées et acquittées.
- 4.19 Quand le nombre de demandes d'indemnisation est réduit et qu'un dispositif local de traitement de ces demandes a dû être mis en place malgré tout, le coût de traitement des demandes par sinistre sera alors nettement plus élevé. Nous avons constaté que dans le cas du sinistre du *Buyang*, de faible ampleur, survenu en République de Corée, ce facteur était la raison principale des coûts anormalement élevés. Les mêmes effets ont été observés en ce qui concerne le sinistre plus important du *Nissos Amorgos*, accentués par le fait que le bureau des demandes d'indemnisation ouvert au Venezuela, a été dirigé pendant la première année, par un cadre expérimenté dont la rémunération reflétait les tarifs sensiblement plus élevés applicables aux personnels qualifiés dans ce pays où, pourtant, les revenus du travail des demandeurs et, partant, leurs demandes d'indemnisation faisaient apparaître des ressources ne dépassant pas le niveau de subsistance.
- 4.20 Dans un autre sinistre d'importance réduite concernant le *Jeong Yang*, on s'est aperçu que le surcoût de l'évaluation des demandes d'indemnisation était imputable au fait qu'il avait fallu, un certain temps après la survenue du sinistre initial, engager de nouvelles opérations de nettoyage de vaste envergure parce que l'étendue des dommages avait été mal évaluée au départ et, qu'aux fins de la nouvelle évaluation, il avait été nécessaire de surveiller étroitement le déroulement quotidien de ces travaux complémentaires, occasionnant de ce fait une augmentation sensible des coûts de traitement des demandes d'indemnisation.
- 4.21 **On trouvera ci-après, dans la section intitulée 'Gestion du traitement des demandes d'indemnisation', des recommandations ayant trait expressément à la capacité des Fonds de surveiller et maîtriser ces coûts à l'avenir. Ces recommandations ne figurent donc pas ici.**

5 Gestion du traitement des demandes d'indemnisation

- 5.1 Les Fonds ont pour mission d'intervenir lorsque des sinistres, d'envergures très diverses, se produisent dans, littéralement, toutes les régions du globe. Des dommages de différentes natures en résultent et le degré d'instruction des victimes et leur aptitude à quantifier les préjudices subis varient considérablement suivant les sinistres. De nombreuses autres différences existent également, notamment entre la façon dont les gouvernements des pays concernés réagissent ou le niveau d'activité économique ainsi que dans de multiples autres domaines. Il n'y a par conséquent pas de méthode type que les Fonds pourraient appliquer pour gérer le processus d'évaluation des demandes d'indemnisation issues d'un sinistre. Néanmoins, les Fonds ont tiré un certain nombre d'enseignements utiles de l'expérience acquise au fil des années et fait évoluer considérablement leurs capacités de gestion des interventions en cas de sinistres en prenant des dispositions dont la plus importante a été, au cours des années 1990 de rassembler au sein du Secrétariat les compétences essentielles adéquates pour faire en sorte de réduire la dépendance des Fonds vis-à-vis des services fournis par les experts extérieurs, même dans le cas de sinistres de très grande envergure. Les Fonds ont néanmoins recours à ces experts pour accomplir l'essentiel des opérations d'évaluation dans tous les cas de sinistres, exception faite des plus petits d'entre eux. Cela a également permis au Secrétariat de mener à bien sa mission en contrôlant la qualité des évaluations sans faire appel à d'autres experts indépendants.
- 5.2 L'autre fait nouveau important a été la prise de conscience, par les Fonds, qu'il est souvent judicieux (et extrêmement bénéfique pour les demandeurs) de mettre en place un bureau local des demandes d'indemnisation lorsque des sinistres de grande ampleur se produisent. Ce bureau permet aux Fonds de faire preuve d'anticipation lorsque le nombre des demandeurs est élevé, ce qui est impossible lorsque ces derniers doivent envoyer leurs demandes d'indemnisation à une adresse éloignée située, pour eux, dans un pays étranger.
- 5.3 Au début, les Fonds étaient très largement tributaires des services d'experts extérieurs pour accomplir cette mission capitale d'évaluation. À cette époque, la gestion et le contrôle consistaient essentiellement, pour le Secrétariat, à superviser le processus de traitement des demandes d'indemnisation effectué par ces experts et à soumettre les évaluations complètes à un examen minutieux avant de passer, ensuite, à la phase d'approbation, recueillir l'accord des assureurs pour, enfin, arriver à la phase de règlement des demandes et au paiement des indemnités (il a été indiqué dans la première partie de ce rapport que le propre examen conduit par les Fonds avant de donner leur approbation amène parfois, comme cela s'est déjà produit, à renvoyer aux experts des demandes d'indemnisation particulières pour un complément d'enquête).
- 5.4 Les Fonds se sont dotés de compétences essentielles en matière de traitement des demandes d'indemnisation parce qu'ils doivent être en mesure de conduire efficacement ce processus de surveillance et se montrer capables, également, de soumettre les évaluations complètes à un examen approfondi avant que celles-ci ne soient approuvées. Il semble que les premières demandes d'indemnisation dont le Fonds de 1971 ait eu à s'occuper, concernaient généralement les coûts engendrés par les opérations de nettoyage et que le savoir-faire de l'ITOPF permettait normalement de traiter ce type de demande.
- 5.5 À mesure que les sinistres se sont multipliés au fil des années, nous avons constaté que d'autres catégories de demandes d'indemnisation apparaissaient qui nécessitaient des ressources supérieures à celles dont l'ITOPF disposait ou des compétences techniques dont cet organisme était dépourvu. Par ailleurs, étant donné que l'ITOPF est financé par les propriétaires de navires et les assureurs, il est important que les Fonds soient en mesure de faire preuve d'une réelle indépendance et qu'on les juge d'une totale objectivité. Le Secrétariat a rapidement pris conscience que le recours obligé à des experts extérieurs capables de traiter les différents sinistres sans avoir les moyens de contester ou d'analyser les conclusions de ces experts, faisait courir des risques aux Fonds. Ceci a abouti à la décision de constituer au sein du Secrétariat un noyau de

compétences techniques nécessaires au traitement des demandes d'indemnisation. Cette position est celle qui prévaut aujourd'hui et depuis un certain nombre d'années.

- 5.6 Depuis toujours, le Secrétariat met en œuvre ce qu'on pourrait décrire simplement comme un processus de gestion et de contrôle du traitement des demandes d'indemnisation à distance des opérations concrètes d'évaluation et qui rend nécessaire un suivi aussi fréquent que possible des évaluations en cours, y compris de rencontrer les experts à intervalles réguliers pour examiner des demandes d'indemnisation particulières et les questions courantes. Leur mode de fonctionnement passé avait notamment permis aux Fonds d'engranger une somme de connaissances considérable concernant les moyens et les méthodes de travail des différents experts, qui leur est d'un grand secours pour décider du choix d'un expert ou d'une société d'experts quand un sinistre survient. Cette connaissance approfondie de la manière dont travaillent les différents experts permet également aux responsables du Secrétariat de concentrer leur énergie avec une efficacité accrue lorsqu'ils gèrent les activités de traitement des demandes d'indemnisation pour chaque sinistre.
- 5.7 La capacité du Secrétariat de gérer le processus de traitement des demandes d'indemnisation a en outre évolué notablement du fait des progrès importants survenus, notamment au cours de la décennie écoulée depuis le sinistre du *Sea Empress*, dans la collecte des données au cours du déroulement de l'évaluation et du traitement des demandes jusqu'à leur règlement définitif et au paiement des indemnités. On avait constaté auparavant que l'approche relativement pragmatique pouvait fonctionner parfaitement avec les sinistres de petite ou moyenne envergure aussi longtemps que les Fonds disposeraient, au sein du Secrétariat, de personnes possédant l'expérience requise pour traiter les demandes d'indemnisation, mais que cette façon de procéder devenait moins efficace dans le cas de sinistres de très grande ampleur.
- 5.8 Les bases de données informatiques correspondantes mises au point par les Fonds pour faire face aux sinistres importants survenus à une date plus récente, ont vu leur puissance considérablement augmenter et sont beaucoup plus faciles à exploiter. À la suite du sinistre du *Sea Empress*, les Fonds ont reconnu la nécessité de disposer, en leur sein, de compétences dans le domaine des technologies de l'information pour permettre une gestion performante des données en interne. Les bases de données, conservées à l'origine dans les bureaux locaux des demandes d'indemnisation qui effectuaient le suivi et dupliquaient les informations à intervalles réguliers à l'intention des Fonds, ont été considérablement perfectionnées à la lumière de l'expérience acquise. Les Fonds gèrent à présent ces bases de données à la place des bureaux locaux des demandes d'indemnisation.
- 5.9 Les bases de données informatiques ont été progressivement aménagées et perfectionnées et le système d'information utilisé pour l'*Erika* (qui représentait déjà un progrès décisif par rapport au précédent système) a été, à son tour, dépassé par le système plus moderne mis au point pour le sinistre du *Prestige*. Les bureaux locaux des demandes d'indemnisation enregistrent dans la base de données centrale les nouvelles demandes d'indemnisation qui sont notifiées, les échanges de documents entre les demandeurs et les experts, le déroulement des opérations d'évaluation et les modifications qui en résultent. Ces bureaux continuent aussi d'avoir accès à l'intégralité des données stockées mais la base de données centrale existante, tenue par les Fonds eux-mêmes, permet à toute personne autorisée de suivre à tout moment la situation correspondante d'une demande et constitue clairement un instrument d'une très grande efficacité pour la mission générale de gestion du Secrétariat. Le tableau cidessous montre combien ces informations sont utiles pour le suivi et le contrôle.

Tableau 6

La base de données concernant le sinistre du *Prestige* est un outil qui permet d'examiner ou d'explorer de manière détaillée les renseignements essentiels concernant le traitement des demandes d'indemnisation. Elle contient des données personnelles relatives aux demandeurs qu'il serait inopportun de faire figurer dans le présent rapport. On trouvera ci-après le contenu de certaines pages de la base de données du nouveau système d'information exploité par les Fonds qui illustre l'étendue des fonctionnalités offertes en matière de suivi et d'analyse.

- Page 1** Page d'accueil ou écran de recherche du système de gestion du traitement des demandes d'indemnisation. Cette page montre qu'il est possible d'effectuer une recherche dans la base de données à partir du numéro de la demande d'indemnisation ou de son état d'avancement (avec une fonction commandant la date précise à partir de laquelle l'auteur de la requête souhaite examiner la demande) [voir également la page 2]. La recherche peut également être lancée à partir des différentes familles de données stockées dans la base (par exemple les patronymes, le nom de l'expert [voir aussi la page 3] ou le canal par lequel a été acheminée la demande d'indemnisation (par exemple le bureau des demandes d'indemnisation, le Fonds, le Club ou le(s) expert(s)).
- Page 2** Aperçu des différents états d'avancement de la demande d'indemnisation à partir desquels il est possible de lancer la recherche.
- Page 3** Explique comment effectuer une recherche à partir des différentes catégories de demandes d'indemnisation qui figurent dans la base de données.
- Page 4** Explique comment passer en revue le déroulement chronologique de l'évaluation des demandes d'indemnisation.
- Page 5** Aperçu de la liste préétablie des spécimens de lettres pouvant être créés par la base de données à des étapes déterminées du processus d'évaluation.
- Page 6** Page d'accueil ou écran de recherche de l'outil d'établissement de rapports pour la gestion des demandes d'indemnisation. Cette page montre qu'il est possible d'effectuer la recherche à partir du nom de l'expert, du lieu où a été établie la demande, de son état (comme dans la page 2 ci-dessus), ou encore à partir de la catégorie de la demande (par exemple demande concernant la pêche, le nettoyage etc.) et, à l'intérieur de cette catégorie, à partir du nom de l'expert, de l'état de la demande ou du nombre de jours de retard. Les trois 'boutons' au bas de l'écran permettent, premièrement, d'avoir un aperçu de l'état des demandes d'indemnisation (avec indication du nombre des demandes, du nombre des demandes évaluées et approuvées, du nombre de demandes ayant fait l'objet d'un accord et des indemnités payées ainsi que du nombre des demandes refusées et du nombre des demandes contestées). Le deuxième 'bouton' permet de surveiller les niveaux de 'satisfaction' avec indication du nombre de demandes approuvées et des montants approuvés exprimés en pourcentage de la demande d'indemnisation initiale, y compris les demandes refusées. Le troisième 'bouton' ne prend pas en compte les demandes qui ont été refusées.
- Page 7** Aperçu de la sortie d'imprimante d'un rapport sélectionné, dans le cas présent d'un rapport concernant les demandes d'indemnisation au bureau local se trouvant en 'attente d'un complément d'information de la part du demandeur'.

- Page 8** Aperçu de la sortie d'imprimante de 'l'écran de recherche' du bureau local des demandes d'indemnisation qui permet de lancer une recherche à partir du numéro de la demande, de sa catégorie et sous-catégorie, du nom de l'entreprise, du nom du navire, d'un patronyme, du nom de l'agglomération et, en fait, à partir de n'importe quel domaine désigné.
- Page 9** Écran récapitulatif du profil sociodémographique d'un demandeur donné. On peut visualiser les demandes d'indemnisation présentées par ce demandeur (autoriser plusieurs demandes) indiquant le total des sommes réclamées et des indemnités payées rapporté à l'ensemble des demandes d'indemnisation émanant de ce demandeur. Au bas de cette page des liens donnent accès directement aux pièces fournies à l'appui de la (des) demande(s) de ce demandeur particulier, qui ont été numérisées.
- Page 10** Aperçu des principaux renseignements sociodémographiques résumés à la page 9.
- Page 11** Aperçu d'informations complémentaires relatives à l'entreprise, extraites des renseignements sociodémographiques résumés à la page 9
- Page 12** Récapitulatif de l'ensemble des sommes versées au demandeur par de tierces parties à la suite du sinistre (par exemple, indemnités payées par les administrations publiques ou par les assureurs).
- Page 13** Calcule les ajustements à apporter aux demandes d'indemnisation compte tenu des sommes versées au demandeur par les tierces parties.
- Page 14** Explique comment visualiser le résumé de la demande d'indemnisation en cliquant deux fois sur les données sélectionnées. On y trouve l'identité de la personne qui a saisi les informations (ce qui permet aux Fonds un contrôle ultérieur de la qualité); les renseignements contenus dans le formulaire de demande d'indemnisation; la date de la réception effective de la demande; les dates du début et de la fin de la période correspondant à la demande; la date d'envoi de la demande à l'expert aux fins d'évaluation et le nom de celui-ci; la date à laquelle l'expert renvoie l'évaluation et la date de l'opération d'évaluation; la date d'envoi de la demande pour approbation et la date de l'approbation. On utilise l'encadré en bas de page pour résumer les caractéristiques essentielles de la demande d'indemnisation. L'expert dispose d'un autre encadré pour formuler ses observations. L'état des demandes d'indemnisation et la date à laquelle cette étape a été atteinte sont également précisés, ainsi que la catégorie et sous-catégorie à laquelle appartient la demande, et les indemnités payées au demandeur par de tierces parties. On trouve aussi un récapitulatif des sommes réclamées, des sommes évaluées, des sommes approuvées et des sommes qui ont fait l'objet d'un accord avec le demandeur et des indemnités payées.
- Page 15** Aperçu de l'extension du fichier où sont résumées les demandes d'indemnisation, utilisée pour les demandeurs propriétaires de plusieurs entreprises. On y trouve les différentes demandes applicables aux divers intérêts d'un même demandeur.

- 5.10 Comme il ressort de ce rapport, le Secrétariat ne disposait pas, jusqu'à une date encore très récente, des données nécessaires pour analyser le déroulement général du processus de traitement des demandes d'indemnisation concernant un sinistre particulier qu'il aurait pu affiner pour établir des catégories de demande, et permettre de comparer les niveaux de coûts de traitement relatifs de ces demandes. L'examen a par conséquent cherché à établir si les données dont le Secrétariat disposait à présent étaient de nature à l'aider à mieux gérer le processus de traitement des demandes d'indemnisation.

- 5.11 Les informations idéales pour gérer le traitement des demandes d'indemnisation sont essentiellement de deux types: les données exploratoires qui permettent d'effectuer des recherches ciblées et les données synthétiques qui expriment des tendances.
- 5.12 Le Secrétariat a besoin d'être capable de déterminer à tout moment si le processus de traitement des demandes d'indemnisation se déroule de manière satisfaisante, ainsi que de repérer les retards importants et de diagnostiquer les problèmes assez rapidement pour pouvoir prendre des mesures correctives à temps pour éviter que les retards ne s'accumulent de manière importante, ce qui nuirait gravement aux intérêts des demandeurs. Il n'existe pas de solution facile pour déterminer la méthode idoine de collecte de ce type d'informations. Par le passé, ainsi qu'il a été indiqué, le Secrétariat comptait très largement sur ses relations étroites avec les experts et sur l'examen approfondi des dossiers ainsi que des registres des demandes reçues et des demandes évaluées pour obtenir les renseignements à même de l'éclairer sur la façon dont se déroulait le processus de traitement des demandes d'indemnisation concernant un sinistre particulier. Aujourd'hui, toutefois, la puissance des bases de données^{<14>} telles que celle mise au point par les Fonds pour le sinistre du Prestige, permet aux gestionnaires de surveiller l'évolution des demandes d'indemnisation à partir d'un ordinateur de bureau, de déceler les problèmes et les retards, d'engager une enquête et de prendre des mesures complémentaires avec une rapidité et une efficacité considérablement accrues.
- 5.13 Ce puissant outil de gestion est extrêmement utile pour cibler avec précision les actions de supervision et de suivi et l'examen des 15 pages de données présentées dans le tableau 6 démontre clairement combien ce système d'information peut être efficace. Il est prévu, à l'avenir, d'utiliser la technologie des bases de données pour gérer tous les nouveaux sinistres de grande ampleur dont les Fonds auront à s'occuper. **En conséquence, l'Organe de contrôle de gestion recommande au Secrétariat d'examiner la meilleure façon de faire en sorte d'adapter ses dispositifs de supervision du traitement des demandes d'indemnisation afin de pouvoir exploiter les fonctionnalités de ces nouvelles technologies de l'information et la meilleure façon d'assurer qu'il en soit fait un usage efficace (ainsi que des connaissances et des enquêtes produites).**
- 5.14 **L'Organe de contrôle de gestion recommande que le responsable des demandes d'indemnisation (ou la personne à qui a été déléguée la responsabilité de superviser un sinistre particulier)^{<15>}, prépare à intervalles réguliers, un document résumant l'état d'avancement des demandes d'indemnisation concernant chaque sinistre en suspens, dans lequel seraient exposés de manière succincte les questions essentielles et les sujets donnant matière à préoccupation ainsi que les mesures importantes prises ou les enquêtes mises en œuvre. Ce document serait diffusé aux responsables du Secrétariat qui y trouveraient un aperçu de la situation en cours et, au travers des tendances se dégagant de l'examen de ces rapports sur une certaine période de temps, un bilan clair de la manière dont a évolué le traitement des demandes d'indemnisation pour ce sinistre.**
- 5.15 **L'Organe de contrôle de gestion recommande également d'établir un récapitulatif des montants cumulés des dépenses courantes des experts extérieurs qui permettrait de suivre l'évolution de ces coûts, ainsi que d'incorporer dans la base de données le détail des coûts facturés aux Fonds par ces experts qui sont tenus depuis peu de faire une analyse approfondie de leurs dépenses afin de permettre de surveiller, le cas échéant, les coûts de traitement de chaque demande d'indemnisation (il sera bien sûr également important de**

<14> La base de données du *Prestige*, qui constitue elle-même une version perfectionnée de la base de données utilisée pour le sinistre de *Erika*, a été conçue pour permettre l'exploration approfondie des informations qui y sont stockées, de manière à faciliter le suivi et l'examen des demandes d'indemnisation et rendre plus facile l'utilisation du système par les gestionnaires chargés au jour le jour du traitement de ces demandes.

<15> Il est clair qu'il ne sera pas nécessaire de consacrer la même attention chaque mois aux sinistres très anciens qui ne sont plus suivis sans pour autant avoir été 'classés' en raison d'actions en justice en cours.

veiller à rapprocher systématiquement ces informations des registres comptables des Fonds en ce qui concerne les montants payés à chaque expert). Les frais de déplacement devraient aussi figurer dans ce document afin de pouvoir constamment vérifier les coûts globaux que représentent le suivi et la supervision d'un sinistre particulier ainsi que l'évaluation des demandes d'indemnisation.

- 5.16 L'Organe de contrôle de gestion estime que cette gestion du processus devrait, ensemble avec les données concernant les coûts, rendre le Secrétariat mieux à même de contrôler l'efficacité avec laquelle les demandes d'indemnisation sont traitées et de démontrer, le moment venu, la fiabilité de ces procédures de contrôle. Cela devrait aussi aider les Fonds à mieux maîtriser, pour chaque sinistre, les facteurs à l'origine d'une augmentation des coûts de traitement des demandes d'indemnisation et, à l'intérieur de ce même sinistre, la relation entre ces coûts, le nombre et la taille des catégories spécifiques de demande.
- 5.17 Il serait également possible, grâce à ces données, d'améliorer l'information des demandeurs en leur indiquant la façon de procéder la plus efficace pour réduire au minimum les délais de traitement des demandes d'indemnisation lorsque des sinistres se produisent. Ces données pourraient aussi permettre de mieux comprendre comment, éventuellement, éliminer ou atténuer ces facteurs qui rendent extrêmement difficile, voire impossible, l'évaluation et le traitement rapide des demandes d'indemnisation.
- 5.18 Ces recommandations n'ont pas pour objet d'alourdir la charge de travail administratif mais visent, au contraire, à mieux et régulièrement informer les responsables du Secrétariat de l'état d'avancement de tous les sinistres en cours de manière à ce que le Secrétariat puisse gérer dans les meilleures conditions possibles le traitement des demandes d'indemnisation qui est son activité essentielle et que cette gestion soit perçue comme étant optimale. Nous avons conscience que le Comité exécutif examine, à chacune de ses sessions, les progrès accomplis en ce qui concerne le traitement des sinistres et que des documents sont déjà produits à cet effet. Le document de synthèse proposé qui présenterait un rapport de situation périodique ainsi que les statistiques relatives aux coûts pour chaque sinistre en suspens, devraient fournir au Secrétariat une source d'informations utiles pour la préparation des documents destinés aux travaux du Comité exécutif. Il serait complété par des éléments concernant les questions nécessitant un examen plus approfondi et/ou sur lesquelles il faudrait se prononcer. À l'issue d'une période, par exemple, d'un an pendant laquelle le nouveau processus d'établissement de comptes rendus serait supposé avoir "décanté", il serait bon d'examiner les nouvelles procédures afin de vérifier si elles se sont révélées utiles, en aidant le Secrétariat et le Comité exécutif à remplir de manière systématique leur mission de surveillance.

6 Nouveau résumé des conclusions et recommandations

- 6.1 Le présent résumé a été préparé pour la commodité du lecteur. Il convient de noter que toutes les recommandations figurant dans le corps principal du rapport, que nous avons résumées à nouveau ci-après, ont été examinées avec l'Administrateur.

Conclusions générales

- 6.2 Le Secrétariat a apporté une aide considérable aussi bien pour la préparation de cet examen de l'efficacité dont font preuve les Fonds pour traiter les demandes d'indemnisation, que pour sa mise en œuvre. C'est la première fois qu'un examen de ce type est entrepris et il aurait été impossible de le mener à bien sans cette contribution que l'Organe de contrôle de gestion tient à saluer.
- 6.3 L'examen a révélé que les coûts de traitement des demandes d'indemnisation varient considérablement en fonction des circonstances propres à chaque sinistre concerné et, notamment,

compte tenu de l'ampleur des activités économiques atteintes. Cette constatation à laquelle on pouvait s'attendre, a toutefois fourni des indications intéressantes sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour analyser plus avant les fluctuations des coûts habituels de traitement des demandes d'indemnisation et nous aider à identifier les facteurs importants à l'œuvre lorsque des sinistres s'étaient révélés être particulièrement coûteux (ou, au contraire, exceptionnellement peu coûteux) à évaluer. Il a été nécessaire, pour cette analyse approfondie, d'étudier les circonstances propres à chaque sinistre considéré et les principaux facteurs qui ont été recensés sont exposés brièvement dans le présent rapport. Dans l'ensemble, il est apparu que les coûts de traitement des demandes d'indemnisation étaient raisonnables et, quand les dépenses encourues étaient anormalement élevées, il a été possible d'identifier les causes et de les expliquer. Même s'il est clair que des enseignements ont été tirés de l'expérience acquise avec les premiers sinistres, l'examen de l'efficacité n'a pas relevé d'éléments nouveaux ou de conditions influant sur les coûts que l'Organe de contrôle de gestion estime nécessaires de signaler à l'attention du Comité exécutif du Fonds de 1992 ou du Conseil d'administration du Fonds de 1971, comme étant matières à préoccupation.

- 6.4 Quand l'analyse des données disponibles a fait apparaître qu'un retard important était survenu dans l'évaluation des demandes d'indemnisation concernant des sinistres déterminés, les sinistres en question ont fait l'objet d'un examen approfondi et on trouvera dans le rapport les facteurs mis en évidence. Ce rapport résume aussi, sous forme de tableaux, les principaux facteurs susceptibles d'occasionner des retards entre le moment où survient un sinistre et le paiement définitif des indemnités. On observe que de nombreux facteurs peuvent occasionner des retards et qu'un grand nombre d'entre eux, même si ce n'est pas la totalité, échappent au contrôle ou à l'influence des Fonds. Les tableaux en eux-mêmes peuvent présenter une certaine utilité pour améliorer l'information des demandeurs et de leurs gouvernements, lors de futurs sinistres, en leur expliquant les raisons qui empêchent de traiter les demandes d'indemnisation aussi rapidement que ce à quoi les demandeurs pourraient sinon s'attendre. Les facteurs qui relèvent du contrôle des Fonds doivent être constamment suivis pour chaque nouveau sinistre, mais l'examen de l'efficacité n'a pas mis en évidence de facteurs qui indiqueraient des lenteurs spécifiques imputables aux Fonds en ce qui concerne l'établissement et la mise en œuvre des procédures de traitement des demandes d'indemnisation. Le rapport résume aussi certaines mesures mises en application par les Fonds en vue de réduire au minimum les causes de retard particulières dans les sinistres en cours ou futurs. L'Organe de contrôle de gestion n'a pas d'autres recommandations à formuler à ce sujet, même s'il pense que le processus de contrôle systématique renforcé, qui a été recommandé, pourrait susciter d'autres mesures et actions de ce type à l'avenir. Ces éléments ont été résumés à nouveau ci-dessous, dans la section intitulée 'Gestion du traitement des demandes d'indemnisation'. L'Organe de contrôle de gestion estime qu'il est nécessaire de continuer à chercher les moyens les plus efficaces pour faire connaître aux demandeurs les critères de traitement des demandes d'indemnisation.

Conclusions et recommandations relatives aux délais de traitement des demandes d'indemnisation

- 6.5 L'examen a identifié de nombreux facteurs susceptibles de ralentir le traitement des demandes d'indemnisation, qui sont énumérés dans les tableaux 3 à 6 figurant dans le présent rapport. Nous avons cependant fait ressortir ici trois de ces facteurs, parmi les plus importants.
- a) Il est rare que les demandeurs saisissent la différence fondamentale qui existe entre les Fonds et une compagnie d'assurance. Quand les demandeurs présentent des demandes d'indemnisation majorées en s'attendant à ce qu'elles soient réduites d'une certaine manière à la suite de négociations, tout en partant du principe qu'en réclamant plus ils obtiendront davantage, ces demandes sont beaucoup plus longues à évaluer et à traiter que les demandes d'indemnisation qui ont été préparées dès le départ en connaissant la mission des Fonds et leurs procédures.

- b) Les demandes d'indemnisation au titre de préjudices économiques sont souvent beaucoup plus longues à évaluer que les demandes d'indemnisation pour le remboursement de dépenses encourues, pour les raisons qui ont été expliquées de manière assez détaillée dans le corps du rapport.
- c) Les avocats qui représentent des demandeurs ou groupes de demandeurs font souvent obstacle à l'évaluation des demandes d'indemnisation en conseillant à leurs clients de ne pas collaborer avec les Fonds et de demander réparation directement auprès des tribunaux.
- 6.6 Les demandes d'indemnisation majorées, considérées dans leur ensemble, entraînent une surévaluation des estimations provisoires du montant total dû au titre d'un sinistre qui pourront déclencher l'établissement de montants de limitation au prorata fixés à un niveau obligatoirement inférieur à ce qu'ils auraient été autrement si les demandes majorées avaient été moins nombreuses. Ainsi, ces demandes non seulement ralentissent le traitement des demandes d'indemnisation mais peuvent aussi être directement la cause du paiement d'indemnités plus faibles.
- 6.7 Parmi tous les sinistres examinés, celui du *Nakhodka* se révèle le plus atypique par rapport aux délais habituellement observés, l'évaluation s'étant poursuivie sur une période de près de 30 mois avant que les opérations d'évaluation ne soient en bonne voie d'achèvement. Nous en expliquons brièvement les raisons essentielles dans le corps principal du rapport. Il ressort clairement de l'examen des derniers sinistres que les Fonds ont tiré des enseignements de leur expérience et qu'ils les ont mis à profit pour les sinistres survenus par la suite.
- 6.8 Le *Nakhodka* n'a pas été le seul sinistre dont nous avons analysé en détail les délais de traitement spécifiques dans le cadre de l'examen de l'efficacité. Les facteurs que nous avons identifiés sont expliqués dans le rapport puis résumés dans les tableaux 3 à 6.
- 6.9 Les Fonds ont pris un certain nombre de mesures en vue de réduire les facteurs potentiels de retards et réfléchissent à d'autres initiatives que l'on trouvera résumées dans le rapport.
- 6.10 **L'Organe de contrôle de gestion recommande d'examiner régulièrement les facteurs susceptibles d'occasionner un retard ou d'y contribuer, pour chaque sinistre en cours, de manière à permettre aux Fonds de prendre des dispositions, le cas échéant, pour réduire au minimum ce retard, même lorsque la cause ne leur est pas imputable.**
- 6.11 **L'amélioration des informations relatives à la gestion, traitée dans la section intitulée 'Conclusions et recommandations relatives à la gestion du traitement des demandes d'indemnisation' ci-après, devrait permettre de mieux cibler ces actions à l'avenir.**
- 6.12 **Le sinistre du *Nakhodka* a montré combien il était utile de procéder en interne à un examen en bonne et due forme lorsqu'un sinistre était en bonne voie d'achèvement, en vue de tirer d'éventuels enseignements qui seront mis à profit lors d'événements futurs comme cela a été fait par le passé en ce qui concerne plusieurs sinistres de grande envergure et qu'il était nécessaire d'étayer les résultats de cet examen par des faits de manière à pouvoir, le cas échéant, les diffuser. En conséquence, l'Organe de contrôle de gestion recommande d'adopter cette approche pour tous les sinistres importants à venir.**
- 6.13 Les gouvernements des pays dans lesquels un sinistre se produit ont aussi un rôle à jouer pour mieux faire connaître aux demandeurs et au grand public la mission et les attributions des Fonds, et expliquer les facteurs à même d'accélérer l'évaluation des demandes d'indemnisation ou de les retarder. Nous espérons que les facteurs générateurs de retards recensés dans les tableaux inclus dans le rapport, faciliteront ce travail de communication et, par la même, qu'ils ne seront pas considérés comme présentant un intérêt uniquement pour les Fonds et le Secrétariat.

Conclusions et recommandations relatives aux coûts de traitement des demandes d'indemnisation

- 6.14 Dans l'ensemble il est apparu que les coûts de traitement des demandes d'indemnisation étaient raisonnables et, lorsque des dépenses anormalement élevées avaient été engagées, les causes avaient été identifiées et pouvaient être expliquées. Le tableau 5 du rapport indique que les coûts de traitement des demandes d'indemnisation des Fonds s'établissent en général approximativement à 5%, ou à un niveau légèrement supérieur, du montant total des indemnités payées à la suite du règlement de ces demandes bien qu'on observe évidemment des fourchettes de chiffres qui se situent au-delà de cette orientation générale des coûts.
- 6.15 La durée et la complexité du processus d'évaluation influent inévitablement sur les coûts de traitement des demandes d'indemnisation. Les facteurs récurrents les plus importants qui occasionnent des retards (demandes d'indemnisation majorées et demandes au titre de dommages économiques) sont précisément ces mêmes facteurs qui alourdissent les coûts de traitement des demandes d'indemnisation.
- 6.16 Le tableau 5 indique que les coûts de traitement des demandes d'indemnisation du sinistre de l'*Erika* ont été anormalement élevés. Ceci s'explique par le fait que, sur la totalité des demandes d'indemnisation, plus de la moitié émanait du secteur du tourisme et qu'il s'agissait de demandes au titre de préjudices économiques représentant pour la plupart des montants très faibles. Les coûts de traitement des demandes d'indemnisation en ce qui concerne le principal groupe de demandes relatives au secteur de la pêche nées du sinistre de l'*Erika* correspondaient aux niveaux de coûts habituellement constatés s'agissant des autres sinistres examinés.
- 6.17 Le niveau des coûts de traitement des demandes d'indemnisation est plus élevé quand ces demandes sont traitées par les Fonds que lorsqu'elles le sont directement par les assureurs, reflétant en cela le surcoût supporté par les Fonds qui sont tenus d'évaluer ces demandes en respectant rigoureusement les Conventions
- 6.18 Quand un sinistre survient dans un pays dépourvu de capacités locales fiables et indépendantes pour traiter les demandes d'indemnisation, les coûts seront anormalement élevés car il sera nécessaire de faire appel à des experts expatriés pour mener à bien l'évaluation des demandes d'indemnisation, ce qui s'avère relativement onéreux.
- 6.19 Lorsque le montant global des indemnités relatives à un sinistre est faible, la proportion des coûts de traitement des demandes d'indemnisation apportée au montant total ayant fait l'objet d'un accord, peut croître de façon notable par rapport au niveau habituellement constaté.
- 6.20 Quand le nombre des demandes d'indemnisation est réduit et bien qu'il soit fait appel à des experts locaux, on constate que ceci fait grimper anormalement les coûts.
- 6.21 **La section ci-dessous intitulée 'Gestion du traitement des demandes d'indemnisation' contient des recommandations ayant trait spécifiquement à la capacité des Fonds à surveiller et maîtriser ces coûts à l'avenir. On ne les répètera donc pas ici.**

Conclusions relatives aux paiements provisoires

- 6.22 Les Fonds effectuent des paiements provisoires en cas de graves difficultés et dans certaines autres circonstances. Ces paiements peuvent en conséquence inciter le demandeur à finaliser sa demande ou, au contraire, diminuer considérablement l'intérêt de celui-ci à le faire.

Conclusions et recommandations relatives à la gestion du traitement des demandes d'indemnisation

- 6.23 Il n'existe pas une méthode idéale que les Fonds pourraient appliquer pour gérer le processus d'évaluation des demandes d'indemnisation issues d'un sinistre. Néanmoins, les Fonds ont tiré un certain nombre d'enseignements utiles de l'expérience acquise au fil des années et fait évoluer de manière sensible leur capacité de gérer les interventions en cas de sinistres en prenant des dispositions dont la plus importante a été, au cours des années 1990, de rassembler au sein du Secrétariat les compétences essentielles pour faire en sorte de réduire la dépendance des Fonds vis-à-vis des services fournis par les experts extérieurs, même dans le cas de sinistres de très grande envergure. Les Fonds ont néanmoins recours à ces experts pour effectuer l'essentiel des opérations d'évaluation dans tous les cas de sinistres, exception faite des plus petits d'entre eux.
- 6.24 L'autre fait nouveau important a été la prise de conscience par les Fonds qu'il est souvent judicieux (et extrêmement bénéfique pour les demandeurs) de mettre en place un bureau local des demandes d'indemnisation lorsque des sinistres de grande ampleur se produisent.
- 6.25 L'examen de l'efficacité a été conçu aux fins de permettre de mieux comprendre la façon dont les Fonds remplissent leur rôle en ce qui concerne le traitement des demandes d'indemnisation, en vue d'identifier les tendances, les questions et les enseignements importants qui pourraient réclamer une attention accrue.
- 6.26 Par le passé la collecte des données agrégées concernant le traitement des demandes d'indemnisation n'avait pas comme objectif premier de permettre de surveiller la rapidité avec laquelle chaque demande était évaluée. Le but essentiel du processus de traitement des données a été de garantir que les demandes d'indemnisation étaient dûment évaluées en conformité avec les Conventions (et les décisions ultérieures de l'Assemblée et du Comité exécutif en ce qui concerne l'interprétation de ces Conventions), et que les Fonds oeuvrent avec toute la diligence qu'autorisent les circonstances.
- 6.27 De la même manière, lorsque le Secrétariat avait examiné et approuvé les coûts de traitement des demandes d'indemnisation, ceux-ci étaient simplement intégrés dans les coûts du sinistre et enregistrés comme tels. De ce fait, la manière dont ces coûts étaient comptabilisés ne permettait pas ultérieurement d'analyser la façon dont les dépenses évoluaient ou se décomposaient. L'obligation qui est faite depuis peu aux experts chargés par les Fonds de traiter les demandes d'indemnisation, d'imputer leurs coûts à des demandes particulières (suite à une recommandation de l'Organe de contrôle de gestion) aidera certainement le Secrétariat à surveiller l'évolution de ces dépenses à l'avenir.
- 6.28 Étant donné que la sélection ou la préparation des données ne permettaient pas, par le passé, d'examiner ces questions d'une manière propre à établir des comparaisons poussées et à dégager des tendances, un aspect important de cet examen a été de démontrer que ce type d'analyse et ces données comparatives présentaient en elles-mêmes une utilité.
- 6.29 Depuis toujours, le Secrétariat met en œuvre ce qu'on pourrait décrire simplement comme un processus de gestion et de contrôle du traitement des demandes d'indemnisation à distance des opérations concrètes d'évaluation. Le rapport résume les conséquences (et certains avantages importants) de cette approche qui a montré son efficacité en ce qui concerne les sinistres de petite et moyenne envergures.
- 6.30 Des faits nouveaux importants se sont produits, notamment au cours de la décennie écoulée depuis le sinistre du *Sea Empress*, dans la collecte des données qui s'opère au cours du déroulement de l'évaluation et du traitement des demandes d'indemnisation jusqu'à leur règlement définitif et au paiement des indemnités. Le traitement des sinistres de grande ampleur s'est opéré d'une manière

qui a amené les Fonds à prendre un tournant décisif en reconnaissant la nécessité de disposer en leur sein de compétences dans le domaine des technologies de l'information pour exploiter les bases de données informatisées développées par leurs soins pour favoriser une gestion efficace de l'information en interne. Les bases de données, conservées à l'origine dans les bureaux locaux des demandes d'indemnisation qui effectuaient le suivi et dupliquaient les informations à intervalles réguliers à l'intention des Fonds, ont été considérablement perfectionnées à la lumière de l'expérience acquise. Les Fonds assurent à présent la gestion de ces bases de données à la place des bureaux locaux des demandes d'indemnisation.

- 6.31 Le rapport aide à comprendre comment ces nouveaux systèmes, par leur puissance, donnent à toute personne autorisée la possibilité de suivre, à tout moment, l'état correspondant des demandes d'indemnisation concernant un sinistre. Cet outil extrêmement puissant facilite clairement la mission générale de gestion du Secrétariat.
- 6.32 Nous avons étudié, dans le cadre de l'examen, si les informations dont dispose à présent le Secrétariat étaient de nature à l'aider à gérer le processus de traitement des demandes d'indemnisation. Le rapport explique de manière assez détaillée le type d'information disponible et les possibilités de gestion en amont qu'elles offrent et qui sont encore inexploitées.
- 6.33 **L'Organe de contrôle de gestion recommande par conséquent au Secrétariat d'examiner la meilleure façon pour faire en sorte d'adapter ses dispositifs de supervision du traitement des demandes d'indemnisation afin de pouvoir exploiter les fonctionnalités de ces nouvelles technologies de l'information et la meilleure façon de veiller à ce qu'il en soit fait un usage efficace (ainsi que des connaissances et des investigations produites).**
- 6.34 **L'Organe de contrôle de gestion recommande également que le responsable des demandes d'indemnisation (ou la personne à qui a été déléguée la responsabilité de superviser un sinistre particulier), prépare, à intervalles réguliers, un document résumant l'état d'avancement des demandes d'indemnisation concernant chaque sinistre en suspens dans lequel seraient exposés de manière succincte les questions essentielles et les sujets donnant matière à préoccupation ainsi que les mesures importantes prises ou les enquêtes mises en œuvre. Ce document serait diffusé aux responsables du Secrétariat qui y trouverait un aperçu de la situation en cours et, au travers des tendances se dégageant de l'examen de ces rapports sur une certaine période de temps, un bilan clair de la manière dont a évolué le traitement des demandes d'indemnisation concernant le sinistre en question.**
- 6.35 **L'Organe de contrôle de gestion recommande également d'établir un récapitulatif des montants cumulés des dépenses courantes des experts extérieurs qui permettrait de mieux suivre l'évolution de ces coûts ainsi que d'incorporer dans la base de données le détail des coûts facturés aux Fonds par ces experts qui sont tenus depuis peu de faire une analyse approfondie de leurs dépenses afin de permettre de surveiller, le cas échéant, les coûts de traitement de chaque demande d'indemnisation (il sera bien sûr également important de veiller à rapprocher systématiquement ces informations des registres comptables des Fonds en ce qui concerne les montants payés à chaque expert). Les frais de déplacement devraient aussi figurer dans ce document afin de pouvoir vérifier constamment les coûts globaux que représentent le suivi et la supervision du sinistre ainsi que l'évaluation des demandes d'indemnisation.**

Conclusions

- 6.36 Nous espérons que les conclusions et recommandations du présent examen concernant l'efficacité du traitement des demandes d'indemnisation présenteront un intérêt certain pour le Comité exécutif et l'Assemblée du Fonds de 1992, le Conseil d'administration du Fonds de 1971 et l'Assemblée du Fonds complémentaire.
-