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

COMITÉ EXÉCUTIF
13ème session
Point 3 de l'ordre du jour

92FUND/EXC.13/3/Add.2
21 juin 2001
Original: ANGLAIS

SINISTRES DONT LE FONDS DE 1992 A EU À CONNAÎTRE

ERIKA – NIVEAU DES PAIEMENTS

Note de l'Administrateur

Résumé:	Une nouvelle étude a été menée au Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie pour déterminer le niveau probable des demandes d'indemnisation qui émaneront du secteur touristique. Les experts du Fonds de 1992 ont examiné les résultats de cette étude. Sur la base de l'étude et des commentaires formulés par les experts du Fonds, l'Administrateur a réexaminé le montant total probable des demandes recevables nées de ce sinistre et propose de relever le niveau des paiements du Fonds de 1992, lequel passerait de 60% à 80% des pertes ou dommages subis par les demandeurs.
Mesures à prendre:	Se prononcer sur le niveau des paiements du Fonds de 1992.

1 Introduction

1.1 Une étude très complète a été menée au sein du Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie avant la 8ème session du Comité exécutif, tenue en juillet 2000, pour déterminer l'étendue des dommages causés dans le secteur du tourisme par suite du sinistre de l'*Erika*. Selon l'étude (dite étude de juin 2000), le montant total estimatif des demandes d'indemnisation recevables dans le secteur touristique serait de l'ordre de FF800 à 1 500 millions (£70 à 144 millions).

1.2 Le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a réalisé une nouvelle étude en octobre 2000 (dite étude d'octobre 2000), estimant à FF1 096 millions (£103 millions) le montant total des demandes recevables dans ce secteur.

1.3 À sa 9ème session, tenue en octobre 2000, le Comité exécutif a décidé que, vu l'incertitude quant au montant total des demandes d'indemnisation nées du sinistre de l'*Erika*, il convenait de maintenir le niveau des paiements à 50% du montant des préjudices effectivement subis par les demandeurs (document 92FUND/EXC.9/12, paragraphe 3.6.20).

1.4 En janvier 2001, une autre étude encore a été réalisée par le Ministère (étude de janvier 2001), selon laquelle le montant maximum des demandes recevables relevant du secteur du tourisme se situerait entre FF1 100 millions (£103 millions) et FF1 200 millions (£112 millions).

1.5 Vu l'étude de janvier 2001 et l'avis des experts du Fonds de 1992, le Comité exécutif a décidé, à sa 11ème session, tenue en janvier 2001, de porter le niveau des paiements de 50% à 60% du montant du préjudice effectivement subi par les demandeurs (document 92FUND/EXC.11/6 paragraphe 3.58).

1.6 Le Comité exécutif a décidé à sa 12ème session que le niveau des paiements devait rester fixé à 60% du montant des dommages effectivement subis par chaque demandeur (document 92FUND/EXC.12/4, paragraphe 3.57).

1.7 Le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a réalisé une nouvelle étude en juin 2001 (dite étude de juin 2001), selon laquelle le montant des préjudices, dans l'industrie touristique, ouvrant droit à indemnisation se situerait entre FF363 millions (£34 millions) et FF503 millions (£47 millions).

2 Résumé de l'étude de juin 2001

2.1 L'étude de juin 2001 se fonde à la fois sur les déclarations de TVA des entreprises et sur les demandes effectivement déposées à ce jour pour les locations de vacances, et notamment des meublés.

2.2 Il y est rappelé que les études précédentes, en particulier celle de janvier 2001, s'appuyaient sur deux méthodes, fondées, l'une sur la demande <1> et l'autre sur l'offre <2>. Il est soutenu dans l'étude de juin 2001 que la seule méthode susceptible d'aboutir à une estimation proche de la réalité est celle qui se fonde sur les déclarations de recettes des entreprises elles-mêmes.

2.3 L'étude de juin 2001 établit une comparaison entre 1999 et 2000 pour les chiffres des déclarations de TVA des entreprises du secteur touristique dans les cinq départements touchés, ce qui permet de voir l'évolution du chiffre d'affaires de ces entreprises. Si, pour les petites entreprises des secteurs liés au tourisme assujetties à la TVA, seul est disponible un échantillon des déclarations, celles-ci sont suffisamment représentatives.

2.4 Pour les loueurs de meublés, non assujettis à la TVA, l'étude de juin 2001 précise que, contrairement à l'hypothèse retenue dans l'étude de janvier 2001, il est peu probable que tout le manque à gagner du fait de l'absence de touristes se traduise par une demande auprès du FIPOL. En effet, pour l'essentiel, il s'agit de particuliers qui ne sont assujettis à aucune obligation comptable et qui n'avaient besoin d'aucun délai pour formuler une demande dès la saison terminée. On peut raisonnablement supposer que ceux qui estimaient pouvoir constituer un dossier de demande d'indemnisation l'ont déjà fait en cette mi-juin 2001, et que les dossiers à venir ne représentent plus qu'une faible fraction du total. Or, au 15 juin 2001, les demandes reçues sont limitées à FF13,2 millions (£1,2 million) pour l'ensemble des départements de la zone. Elles concernent moins de 500 demandeurs. L'explication de la faiblesse de cette demande réelle réside dans les facteurs suivants:

<1> Une analyse macro-économique fondée sur une analyse des statistiques de la consommation touristique par segments de marché et les résultats de la recherche pertinente sur les dépenses touristiques moyennes.

<2> Une approche micro-économique fondée sur une évaluation du chiffre d'affaires des entreprises touristiques obtenu par une analyse détaillée des déclarations fiscales de tous les types d'entreprises.

- le taux de rotation des meublés est sans doute important, ce qui restreint la possibilité de présenter un dossier avec des références probantes sur les années passées;

- vu que les locations ne sont pas assujetties à la TVA, il est difficile d'apporter une preuve du préjudice à l'appui d'une demande;

- de nombreuses locations peuvent être occasionnelles, les loueurs étant dès lors mal armés pour faire valoir un véritable préjudice;

- il se peut que des loueurs aient été réticents à déposer un dossier pour une demande d'indemnisation limitée à quelques milliers de francs.

Il est proposé de retenir le chiffre de FF30 millions (£2,8 millions) comme chiffre maximum.

2.5 Tout comme les études précédentes, l'étude de juin 2001 se base sur les critères de recevabilité établis par le FIPOL, notamment en ce qui concerne l'emplacement géographique des entreprises concernées. Il y est souligné que dans les cinq départements touchés par le sinistre de l'*Erika*, l'essentiel des entreprises se situe dans les espaces intérieurs. Dans le même temps, l'on suppose que l'essentiel des pertes ouvrant droit à indemnisation sont le fait d'entreprises situées sur le littoral. Le chiffre d'affaires des entreprises dont les demandes seraient recevables en vertu des critères du FIPOL a été assorti d'un coefficient réducteur pour obtenir la perte en marge brute, qui est celle utilisée pour le calcul des indemnités.

2.6 L'étude de juin 2001 estime à FF363 millions (£34 millions) - FF503 millions (£47 millions) le montant total des pertes ouvrant droit à indemnisation dans le secteur touristique.

2.7 Il est souligné dans l'étude de juin 2001 que le nombre de demandes d'indemnisation émanant du secteur touristique est en diminution depuis quelques mois, que ces demandes totalisent actuellement FF520 millions (£49 millions) et, en outre, que le taux de satisfaction des demandes n'atteint que rarement 100%.

2.8 L'étude de juin 2001 s'interroge également sur la probabilité de voir déposer des demandes d'indemnisation au titre de pertes subies en 2001 dans le secteur du tourisme. Si, de mémoire des FIPOL, il est exceptionnel que les préjudices dans ce secteur portent sur plus d'une année, rien ne s'y oppose si les effets de la pollution continuent de se faire sentir. Un certain nombre de demandes ont effectivement été déposées pour l'année 2001. Cela étant dit, l'Observatoire national du tourisme estime que la saison touristique sur la façade Atlantique sera bonne en 2001. Il est indiqué que, d'ores et déjà, toute menace significative sur la saison touristique 2001 du fait de l'*Erika* peut être définitivement écartée.

3 L'avis des experts du Fonds de 1992 sur l'étude de juin 2001

3.1 Les conclusions de l'étude de juin 2001 ne nous sont parvenues que le 18 juin 2001; les experts du Fonds de 1992 n'ont donc eu que très peu de temps pour les examiner. Les commentaires des experts peuvent se résumer comme suit:

3.2 Le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pu avoir accès à des sources d'information ne relevant pas du domaine public, dont notamment le détail des déclarations de TVA pour les années 1999 et 2000, ce qui lui a permis de procéder à des analyses fouillées. Selon les experts du Fonds de 1992, cette information permet non seulement de faire une estimation plus juste de l'impact de la marée noire de l'*Erika* sur le tourisme, mais encore de disposer de données comparatives fort utiles pour l'évaluation des demandes au titre du préjudice économique relevant du secteur touristique.

3.3 D'une manière générale, les experts du Fonds de 1992 sont d'accord pour chiffrer à quelque FF500 millions (£47 millions) le montant total des pertes ouvrant droit à indemnisation; ils

conviennent également que le nombre d'hypothèses utilisées dans l'étude de juin 2001 est fort réduit. Pour la toute première fois, il est possible d'établir une comparaison directe entre le chiffre d'affaires déclaré réalisé par les entreprises liées au tourisme et le montant des demandes d'indemnisation reçues. Toute une saison touristique s'est écoulée, et les entreprises visées ont été à même de mesurer l'ampleur de l'impact de l'*Erika* sur leur chiffre d'affaires. De l'avis des experts du Fonds, on peut supposer que l'essentiel des entreprises ayant subi de lourdes pertes et ayant l'intention de déposer une demande d'indemnisation l'ont déjà fait.

3.4 Le Ministère de l'économie a pu, pour la première fois, faire une estimation concrète du niveau probable des demandes d'indemnisation dans le secteur du tourisme. Alors que, dans les études précédentes, il s'agissait de faire une estimation abstraite du montant maximum total de l'exposition, l'étude de juin 2001, grâce à des données concrètes communiquées directement par les intéressés, aboutit à une estimation plus fiable du montant probable des demandes émanant du secteur touristique.

3.5 Dans les rapports précédents, l'incertitude restait grande quant au montant éventuel des pertes dans le secteur des meublés. L'estimation de l'étude de juin 2001 s'appuie sur des données avérées ayant trait aux demandes déposées auprès du FIPOL (et se chiffrant actuellement à FF15 millions ou £1,4 million). Les experts du Fonds de 1992 souscrivent aux raisons données pour expliquer la faiblesse relative du nombre de ces demandes.

3.6 À partir de l'hypothèse selon laquelle neuf mois après la fin de la saison touristique 2000, la plupart des propriétaires de meublés ayant l'intention de déposer une demande l'aurait déjà fait, l'estimation du montant total des préjudices économiques subis dans ce secteur a été bien révisée à la baisse par rapport aux études précédentes, pour atteindre FF30 millions (£2,8 millions).

3.7 L'Observatoire national du tourisme a mené des analyses plus approfondies que n'ont pu le faire les experts du Fonds de 1992 à partir des données anecdotiques qu'ils ont recueillies auprès d'offices du tourisme à l'échelle des communes, des départements et des régions. L'information fournie confirme les conclusions auxquelles étaient parvenus les experts du Fonds de 1992, à savoir que, d'une part, la saison touristique 2001 sera au moins aussi bonne que ne l'avait été celle de 1999 et, dans un autre ordre d'idées, que ce n'est que dans quelques rares cas, dans des endroits où le littoral reste contaminé, que des demandes portant sur l'année 2001 seront jugées recevables.

3.8 Cela étant dit, les experts du Fonds de 1992 ont fait ressortir un certain nombre de facteurs dont l'étude de juin 2001 ne tient pas compte:

- L'étude ne formule aucune hypothèse quant à la position des tribunaux français et à leur interprétation de la notion de dommage par pollution.

- L'étude ne tient pas compte d'éventuelles demandes formulées par des entreprises liées au tourisme dont le chiffre d'affaires en 2000 aurait progressé par rapport à 1999, mais moins qu'elles ne l'avaient prévu. Or, un certain nombre de demandes de ce type ont effectivement été reçues; elles ont été jugées recevables lorsque le demandeur a pu montrer que la courbe de son chiffre d'affaires précédemment en progression constante avait été affectée par le sinistre de l'*Erika*.

- L'étude ne tient pas compte des dépenses additionnelles consenties par des associations touristiques ou des entreprises dans le cadre de promotions ou d'autres efforts visant à limiter les effets du sinistre. Par exemple, l'Office du tourisme du département de la Vendée et celui de la région Bretagne ont effectivement présenté des demandes à ce titre, lesquelles ont d'ailleurs été approuvées. D'autres demandes ont été présentées par la Région Pays de la Loire et le département de la Charente-Maritime. Dans un premier temps, les experts du Fonds de 1992 avaient chiffré les dépenses additionnelles engagées par des associations touristiques pour limiter les effets de la marée noire à quelque FF57 millions (£5,3 millions).

- En outre, il a été signalé que certaines autorités départementales ou régionales étaient en train d'augmenter leurs dépenses au titre de programmes promotionnels visant à rétablir l'image de marque de la région et à retrouver les chiffres de fréquentation, tant française qu'étrangère, d'avant l'*Erika*. Il se peut que des demandes au titre de l'augmentation des dépenses promotionnelles en 2001 soit présentées.

- L'étude ne tient pas compte de demandes extérieures à la France, celles, par exemple, de voyagistes étrangers dont le chiffre d'affaires est tributaire de ventes de vacances dans la zone touchée et qui pourraient démontrer qu'ils dépendent de la ressource touchée. Deux demandes ont été présentées par des voyagistes du Royaume-Uni et l'on s'attend à une troisième demande de ce type. La question de la recevabilité de ces demandes reste toutefois posée.

3.9 De l'avis des experts du Fonds de 1992, il n'est pas impossible que, faute d'avoir tenu compte de ces facteurs, l'étude de juin 2001 ait sous-estimé le niveau global des demandes. En revanche, il se peut tout autant que cette sous-estimation soit compensée, si, par exemple, un nombre important de demandeurs décidaient de ne pas présenter de demande.

4 Autres estimations du montant total des préjudices imputables au sinistre de l'*Erika*

4.1 Peu avant la 11ème session du Comité exécutif, tenue en janvier 2001, les médias français ont rendu compte d'une étude des dommages imputables au sinistre de l'*Erika* réalisée par un bureau d'experts-comptables (Mazars et Guérard), aidé de plusieurs experts. Selon cette étude, commandée par l'Association Ouest Littoral Solidaire (groupement de trois régions: Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes), le montant total des préjudices subis du fait du sinistre serait de l'ordre de FF5 460 à 6 340 millions (£528 à 594 millions).

4.2 L'Administrateur a reçu depuis peu la documentation remise à la presse au sujet de cette étude. D'après cette étude, les préjudices subis seraient les suivants:

	FF (en millions)	FF (en millions)
1. TotalFina		
Pompage des hydrocarbures de l'épave	500	
Évacuation des déchets mazoutés	200	
Opérations de nettoyage	220	
Rétablissement de l'image de marque de la région	30	
Fonds d'action	50	1 000
2. Plan Polmar		900
3. Autorités régionales et locales		190
4. Secteur touristique (dont FF610 à 690 millions (£57 à 65 millions) concernent les pertes subies en 2001 et 2002)		2 650 à 3 220
5. Secteur maritime		340 à 480
6. Rétablissement de l'image de marque		150 à 200

7. Dommages à l'environnement		
Atteinte à la faune	50	
Remise en état de zones polluées	40 à 110	
Études diverses	140 à 190	230 à 350
		FF5 460 à 6 340

4.3 La documentation disponible ne donne pas d'informations détaillées sur les méthodes utilisées pour cette évaluation. Il semblerait toutefois qu'en ce qui concerne les pertes enregistrées dans le secteur touristique (point 4), l'évaluation se fonde sur une baisse du chiffre d'affaires et non sur le manque à gagner, critère sur lequel se fonde pourtant l'évaluation des indemnités. Pour ce qui est du secteur maritime (point 5), l'Administrateur estime le montant indiqué excessif (voir le paragraphe 5.3 ci-dessous). Il semblerait également que les montants indiqués au point 7 ne relèvent pas de la définition du 'dommage par pollution' donnée dans les Conventions de 1992. Il convient de noter que les points 1 et 2 du tableau peuvent être ignorés par le Comité exécutif dans son examen du niveau des paiements à effectuer par le Fonds de 1992 étant donné qu'il s'agit de dépenses encourues par TotalFina et l'État français (voir le paragraphe 5.2 ci-dessous).

5 Analyse de l'Administrateur sur le niveau des paiements du Fonds de 1992

5.1 Le Comité exécutif devra de nouveau réfléchir à la façon de concilier l'importance d'une indemnisation aussi rapide que possible, par le Fonds de 1992, des victimes des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et la nécessité d'éviter une situation de surpaiement. Les éléments suivants pourront aider le Comité exécutif dans sa réflexion.

5.2 Il convient de rappeler qu'il peut, aux fins de l'examen du niveau des paiements par le Comité exécutif, ne pas être tenu compte des demandes d'indemnisation de TotalFina et du Gouvernement français, car les demandeurs ne feront valoir leur demande que pour autant que toutes les autres demandes auront été acquittées intégralement.

5.3 Les demandes au titre des opérations de nettoyage et les demandes émanant des secteurs de la pêche et de la mariculture ont été estimées par le Fonds de 1992 à FF150 - 200 millions (£14 - 19 millions) et à FF125 millions (£12 millions) respectivement, soit un total de FF275 - 325 millions (£26 - 30 millions). L'étude de juin 2001 effectuée par le Ministère de l'économie, estime à FF500 millions (£47 millions) le montant total des demandes recevables dans le secteur du tourisme. Si cette estimation est juste, le montant total des demandes recevables serait de l'ordre de FF800 millions (£75 millions). À supposer que ce chiffre soit correct, le niveau des paiements du Fonds de 1992 pourrait être fixé à 100% des pertes ou dommages avérés subis par les demandeurs.

5.4 Il convient cependant de noter qu'un certain nombre d'incertitudes demeurent dans les estimations de l'étude de juin 2001, comme l'ont indiqué les experts du Fonds de 1992. Notamment, il n'est pas tenu compte de dépenses afférentes aux campagnes de promotion. L'étude de juin 2001 repose sur les critères de recevabilité appliqués par le Fonds de 1992. Or, l'Administrateur a été informé que les tribunaux français pourraient adopter une approche plus large dans leur interprétation de la notion de 'dommages dus à la pollution' dont il n'est pas possible de prévoir les conséquences. Il faut également prévoir le risque que les côtes soient à nouveau souillées, ce qui pourrait entraîner de nouvelles pertes, en particulier dans les secteurs de la pêche et de la mariculture. Cependant, de l'avis de l'Administrateur, ce risque a beaucoup diminué, et l'on peut en tout état de cause exclure toute nouvelle contamination importante.

5.5 Pour l'Administrateur, un élément important est le nombre effectif de demandes d'indemnisation déposées à ce jour. Sur ce point, il convient de se reporter au document 92FUND/EXC.13/3/Add.1. Au 20 juin 2001, le montant total des demandes adressées au Bureau

des demandes d'indemnisation est de FF765 millions (£72 millions), dont FF525 millions (£49 millions) concernent le tourisme. L'expérience montre que les demandes sont rarement approuvées à 100% du montant de la demande. Cependant, l'étude de juin 2001 ne tient pas compte de certaines grosses demandes émanant d'entreprises de navires-rouliers et de voyagistes situés en dehors de la zone touchée. L'Administrateur doute que ces demandes soient jugées recevables, mais il faut tout de même le prévoir. Bien que, d'une manière générale, il soit fort peu probable que la saison touristique 2001 se ressente du sinistre de l'*Erika*, il se peut qu'un certain nombre de demandes soient présentées au titre des zones où les opérations de nettoyage se poursuivent. Il convient de noter qu'il reste possible de déposer des demandes jusqu'à expiration du délai de prescription, c'est-à-dire dans les trois ans à compter de la date du dommage ou dans les six ans à compter de la date du sinistre.

5.6 Comme il est indiqué plus haut, les demandes au titre de secteurs autres que le tourisme sont estimées à FF300 millions (£29 millions). L'Administrateur juge un peu faible l'estimation des demandes émanant du secteur touristique donnée dans l'étude de juin 2001 (FF500 millions (£47 millions)), et pense que le chiffre de FF700 millions (£66 millions) serait prudent. Il pense également qu'il faut prévoir une somme de FF100 millions (£9,4 millions) au titre de campagnes de promotion, ainsi qu'une somme de FF100 millions (£9,4 millions) au titre de pertes du secteur touristique en 2001. De surcroît, l'Administrateur propose que, à titre de précaution, l'on prévoie une marge de sécurité de FF200 millions (£18,8 millions). Le montant total des demandes recevables serait alors de l'ordre de FF1 400 millions (£131 millions). L'Administrateur pense donc que le montant des paiements du Fonds de 1992 pourrait être porté à 80% du montant du préjudice ou dommage effectivement subi par chaque demandeur, tel qu'évalué par le Fonds de 1992 et propose que le Comité exécutif prenne une décision en ce sens.

6 Mesures que le Comité exécutif est invité à prendre

Le Comité exécutif est invité à:

a) prendre note des renseignements figurant dans le présent document; et

b) se prononcer sur le niveau des paiements du Fonds de 1992.