FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION POUR
LES DOMMAGES DUS
A LA POLLUTION PAR
LES HYDROCARBURES

ASSEMBLEE
16ème session
Point 16 de l'ordre du jour

FUND/A.16/13
10 août 1993

Original: ANGLAIS

AUGMENTATION DU FONDS DE ROULEMENT

Note de l'Administrateur

Introduction

1 Le FIPOL maintient un fonds de roulement dont le niveau qui est décidé par l'Assemblée est, pour l'instant, de £6 millions. Compte tenu de l'expérience tirée des récents sinistres, l'Assemblée voudra peut-être envisager une augmentation du fonds de roulement.

Règlement financier

2 En vertu des paragraphes a) et c) de l'article 5.1 du Règlement financier du FIPOL, il est établi un fonds général que le FIPOL utilise:

a) pour régler les demandes d'indemnisation nées d'événements de moindre importance, c'est-à-dire les événements pour lesquels le montant total des sommes qu'il doit verser ne dépasse pas 15 millions de francs-or (un million de DTS);

b) pour couvrir les 15 premiers millions de francs-or des demandes d'indemnisation nées d'événements plus importants;

c) pour couvrir ses frais et dépenses d'administration;

d) pour effectuer des paiements provisoires conformément à la règle 8.6 du règlement intérieur; et

e) pour consentir des prêts à un fonds des grosses demandes d'indemnisation aux fins du règlement de demandes d'indemnisation dans la mesure où le fonds en question ne dispose pas des crédits nécessaires.

3 Le fonds général est maintenu au niveau fixé par l'Assemblée qui peut se prononcer périodiquement à cet égard (paragraphe b) de l'article 5.1 du Règlement financier).

4 Un fonds des grosses demandes d'indemnisation distinct doit être établi pour chaque événement plus important, pour lequel le montant total des paiements que doit effectuer le FIPOL dépasse 15 millions de francs-or. Un tel fonds est utilisé pour honorer les demandes d'indemnisation nées de l'événement en cause, à condition que les 15 premiers millions de francs-or soient prélevés sur le fonds général (paragraphes a) et d) de l'article 5.2 du Règlement financier).

5 Le Règlement financier ne mentionne pas de fonds de roulement, pas plus que la Convention portant création du Fonds.

Décisions antérieures concernant le fonds de roulement

6 En 1979, à sa 2ème session, l'Assemblée a décidé que le FIPOL devrait maintenir un fonds de roulement s'élevant à £2 millions. Ce fonds serait constitué par les contributions initiales et les contributions annuelles perçues pour acquitter les demandes d'indemnisation nées d'événements de moindre importance, et il serait disponible pour régler ces demandes et les frais administratifs nécessaires du FIPOL. Si le fonds de roulement devait tomber en deçà du montant raisonnablement requis pour faire face aux frais administratifs et aux demandes d'indemnisation prévues, les contributions annuelles seraient relevées afin de le ramener au niveau de £2 millions (document FUND/A.2/16/1, paragraphe 9).

7 A sa 11ème session, en octobre 1988, l'Assemblée a décidé d'augmenter le fonds de roulement pour le porter de £2 millions à £4 millions (document FUND/A.11/20, paragraphe 14).

8 En octobre 1991, à sa 14ème session, l'Assemblée a examiné une proposition de l'Administrateur visant à porter le fonds de roulement du FIPOL de £4 millions à £8 millions (document FUND/A.14/12). Cette proposition était présentée en raison de l'accroissement du nombre des Membres du FIPOL et de l'expérience tirée de sinistres récents. L'Assemblée a pensé comme l'Administrateur que le FIPOL devrait avoir un fonds de roulement d'un niveau suffisant pour pouvoir verser rapidement des indemnités aux victimes de pollution par les hydrocarbures. Elle a également pensé comme lui qu'il ne serait pas opportun que le FIPOL compte sur la possibilité de réunir des fonds au moyen d'emprunts bancaires, du moins en temps normal. L'Assemblée a toutefois jugé nécessaire de tenir compte de la charge financière qu'une augmentation du fonds de roulement ferait peser sur les contributaires. Elle a décidé de porter le fonds de roulement du FIPOL de £4 millions à £6 millions. Elle a décidé par ailleurs d'examiner à nouveau, à sa 15ème session, s'il serait nécessaire de procéder à une nouvelle augmentation du fonds de roulement (document FUND/A.14/23, paragraphe 15.2).

9 A sa 15ème session, en octobre 1992, l'Assemblée a décidé d'accepter la proposition de l'Administrateur tendant à maintenir le fonds de roulement à £6 millions (document FUND/A.15/28, paragraphe 13; voir le document FUND/A.15/10).

Expérience acquise en matière de règlement des demandes d'indemnisation

10 En vertu de la règle 8.4.1 du règlement intérieur, l'Administrateur peut, sans l'approbation préalable du Comité exécutif, procéder au règlement définitif de toute demande d'indemnisation s'il estime que le coût total pour le FIPOL du règlement de toutes les demandes d'indemnisation nées de l'événement en cause ne risque pas de dépasser 37,5 millions de francs-or (2,5 millions de DTS), ce

qui correspond à environ £2,3 millions. L'Administrateur peut en tout état de cause procéder au règlement définitif des demandes présentées par des particuliers et par de petites entreprises jusqu'à concurrence d'un montant global de 10 millions de francs-or (£626 000) pour un événement donné. En ce qui concerne le pouvoir qui lui est conféré de régler les demandes de prise en charge financière du propriétaire du navire, la limite est de 25 millions de francs-or (£1,6 million) (règle 9.5 du règlement intérieur). Le Comité exécutif peut autoriser l'Administrateur à procéder au règlement de demandes d'indemnisation au-delà de ces limites en ce qui concerne un événement donné (règles 8.4.2 et 9.6 du règlement intérieur, respectivement). L'Administrateur a invité l'Assemblée à étudier, à sa 16ème session, s'il conviendrait de modifier les limites du pouvoir conféré à l'Administrateur (document FUND/A.16/22).

11 Depuis sa création, le FIPOL a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes d'événements de pollution par les hydrocarbures aussitôt que possible. Cette politique sous-tend les décisions prises par l'Assemblée et le Comité exécutif au sujet du règlement des demandes d'indemnisation, et elle guide l'Administrateur dans ses négociations avec les demandeurs. Le FIPOL a également acquis la réputation d'être une organisation qui règle rapidement les demandes. Dans le cas des événements de faible et de moyenne importance, les règlements interviennent généralement dans des délais relativement brefs, à condition que les demandes soient soumises sans retard et qu'elles soient étayées par les pièces justificatives suffisantes. Quant aux demandes d'indemnisation nées d'événements graves, elles sont, dans de nombreux cas, réglées avec rapidité. Toutefois, le paiement rapide des demandes ne peut être garanti que si le fonds de roulement du FIPOL est maintenu à un niveau approprié.

12 Au cours des dernières années, plusieurs événements ont mis en cause le FIPOL sans qu'il y ait de Club P et I qui puisse indemniser rapidement les particuliers et les petites entreprises, tels que pêcheurs, propriétaires d'embarcations et hôteliers. Dans des situations de ce genre, il est indispensable que le FIPOL puisse agir rapidement afin d'atténuer les difficultés financières excessives auxquelles pourraient se heurter les victimes. Le versement rapide d'une indemnisation est surtout important pour les particuliers et les petites entreprises et, d'une façon générale, pour les victimes dans les pays en développement.

13 En octobre 1991, à sa 28ème session, le Comité exécutif a approuvé les demandes d'indemnisation présentées par le Gouvernement canadien à la suite du sinistre du RIO ORINOCO pour un montant global de Can$10 218 848 (£4,9 millions). Le FIPOL a dû régler ces demandes en deux tranches, le fonds de roulement du FIPOL étant insuffisant pour couvrir un versement aussi important à la suite d'un événement qui, s'étant produit en octobre 1990 peu après la 13ème session de l'Assemblée, n'avait pas été pris en considération pour l'évaluation des contributions annuelles de 1990. La première tranche, soit Can$6 millions (£2 962 232), a été versée le 20 novembre 1991 et la deuxième tranche, soit Can$4 218 848 (£1 964 539), a été versée le 10 février 1992, après réception des contributions annuelles pour 1991.

14 Alors que les contributions annuelles pour 1992 venaient d'être fixées par l'Assemblée en octobre 1992, il s'est produit deux événements qui ont donné lieu à d'importantes demandes d'indemnisation; il s'agit des sinistres de l'AEGEAN SEA et du BRAER survenus respectivement le 3 décembre 1992 et le 5 janvier 1993. Dans les deux cas, des demandes d'indemnisation ont été présentées très peu de temps après l'événement et des sommes importantes ont été rapidement versées. Les montants de limitation applicables à chacun de ces navires étaient assez élevés (£5,8 millions pour le premier et £5,5 millions pour le second) et les assureurs P et I ont, par conséquent, été en mesure de verser d'importantes indemnités. En ce qui concerne le sinistre de l'AEGEAN SEA, tous les versements ont été, jusqu'à présent, effectués par l'assureur P et I. Dans le cas du BRAER, l'assureur P et I a versé environ £5,2 millions, le FIPOL £4,2 millions et le fonds-relais constitué par le Gouvernement du Royaume-Uni par l'intermédiaire du Scottish Office, £2 651 090. Le sinistre du TAIKO MARU qui a eu lieu en mai 1993 va entraîner de grosses demandes d'indemnisation et d'importantes avances de paiement ont déjà été demandées.

15 Du fait que le fonds de roulement s'élevait à £6 millions seulement, l'Administrateur a soumis au Comité exécutif pour examen à ses 34ème et 35ème sessions (tenues respectivement en mars et mai 1993) les problèmes qui s'étaient posés au FIPOL alors qu'il devait veiller à avoir des liquidités pour pouvoir honorer rapidement les demandes d'indemnisation nées des sinistres de l'AEGEAN SEA et du BRAER. A sa 34ème session, le Comité exécutif a autorisé l'Administrateur a dégager les liquidités nécessaires à cette fin grâce à des emprunts de £3 millions auprès du fonds général et de £15 millions auprès du fonds des grosses demandes d'indemnisation constitué pour le HAVEN. A sa 35ème session, le Comité a augmenté ces deux sommes en les portant respectivement à £4 millions et £23 millions. En effet, compte tenu de la complexité de l'affaire du HAVEN et des poursuites judiciaires en cours auprès du Tribunal de Gênes, il semblait raisonnable de supposer qu'une part importante de ce fonds ne serait pas utilisée au cours de l'année 1993 pour le paiement des demandes d'indemnisation nées de ce sinistre. Le Comité a décidé de laisser à l'Administrateur le soin de répartir les sommes indiquées ci-dessus entre les sinistres de l'AEGEAN SEA et du BRAER, sous réserve, toutefois, de veiller à ce que cette répartition soit équitable. Il a chargé l'Administrateur de lui renvoyer la question pour décision, au cas où ces liquidités ne suffiraient pas pour offrir une indemnisation rapide. A sa 34ème session, le Comité a également prié l'Administrateur de soumettre à l'Assemblée pour examen à sa 16ème session la question de savoir si le fonds de roulement du FIPOL devrait être relevé afin que des liquidités suffisantes soient disponibles pour permettre d'honorer rapidement les demandes d'indemnisation (document FUND/EXC.34/9, paragraphes 5.1.1-5.1.3 et document FUND/EXC.35/10, paragraphes 5.2.1-5.2.3).

16 Le montant total des avoirs placés par le FIPOL a, en règle générale, été jusqu'en 1991 de l'ordre de £6 millions. Il a donc été possible d'échelonner les échéances des placements sur une année, ce qui a permis au FIPOL d'avoir en permanence accès dans de brefs délais à des sommes allant de £500 000 à £1 million. Ce facteur a considérablement facilité les négociations avec les demandeurs et a permis le versement rapide des indemnités au titre des demandes approuvées. En 1992, les avoirs du FIPOL s'élevaient à environ £24 millions.

17 Au 1er avril 1993, avant que ne commencent les versements pour le sinistre du BRAER, le montant total des avoirs du FIPOL atteignait les £34 millions.

Calcul des contributions

18 Les estimations sur lesquelles l'Assemblée se fonde pour fixer les contributions annuelles sont assez incertaines. Ceci est dû en partie aux délais comparativement longs qui interviennent à cet égard. Pour faire ses calculs qui servent de base à la décision de l'Assemblée, l'Administrateur a pour politique de ne considérer que les événements pour lesquels les paiements dus par le FIPOL peuvent être déterminés de façon raisonnablement précise. Il procède normalement à ces estimations en juillet ou en août et les révise juste avant la session de l'Assemblée. Celle-ci fixe habituellement en octobre les contributions à percevoir; à la suite de la décision prise par exemple en octobre 1993, les contributions seront exigibles le 1er février 1994. Aucune autre contribution ne sera exigible avant que les contributions pour 1994, qui doivent être fixées par l'Assemblée en octobre 1994, ne deviennent exigibles le 1er février 1995, sauf décision contraire de l'Assemblée.

19 Il serait possible de maintenir le fonds de roulement à un niveau relativement faible si les estimations de l'Administrateur servant au calcul des contributions se fondaient sur la pire évaluation possible, pour le FIPOL, des paiements à effectuer au titre des événements pour lesquels il est difficile de prévoir le montant des demandes d'indemnisation qui sera finalement approuvé. Toutefois, il faudrait pour cela s'écarter de la méthode de calcul adoptée jusqu'ici, et l'Administrateur n'est pas en faveur d'un tel changement. En tout état de cause, une telle approche ne tiendrait pas compte des événements qui pourraient survenir une fois prise la décision de l'Assemblée.

20 Le FIPOL détient actuellement une somme considérable dans le fonds des grosses demandes d'indemnisation constitué pour le HAVEN et l'Administrateur a proposé de percevoir, au titre des contributions annuelles de 1993, un montant supplémentaire de £10 millions pour ce fonds (document FUND/A.16/14). Si cette proposition était approuvée par l'Assemblée, le solde de ce fonds dépasserait £35 millions au 1er février 1994. Comme cela est mentionné ci-dessus, une part importante des avoirs de ce fonds est ou sera utilisée, sous forme de prêts, pour honorer les demandes d'indemnisation nées des sinistres du BRAER et de l'AEGEAN SEA. Il est possible qu'il soit également nécessaire d'effectuer des emprunts auprès du fonds du HAVEN afin de couvrir les demandes d'indemnisation nées du sinistre du TAIKO MARU. Ces emprunts devront être remboursés lorsque les contributions à ces trois fonds des grosses demandes d'indemnisation seront versées. L'Administrateur a proposé que ces contributions soient payables au 1er février 1994 (document FUND/A.16/14). Une fois les emprunts remboursés, il serait de nouveau possible d'emprunter au fonds du HAVEN les sommes nécessaires pour honorer les demandes d'indemnisation nées d'autres événements, dans la mesure où les avoirs de ce fonds ne seraient pas utilisés aux fins du paiement des demandes d'indemnisation nées du sinistre du HAVEN.

Proposition de l'Administrateur

21 Lorsque l'Assemblée a fixé le niveau du fonds de roulement à £6 millions, le FIPOL comptait 45 Etats Membres. Depuis, onze Etats sont devenus Membres, et on attend l'adhésion de quelques autres encore dans un proche avenir. Plus le FIPOL aura d'Etats Membres, plus il risquera d'être appelé à verser des indemnités pour des événements de pollution par les hydrocarbures.

22 L'Administrateur estime que le versement rapide des indemnités est d'une importance cruciale. Le Comité exécutif pourrait se réunir en début d'année (tel que cela a été le cas en mars et juin 1991, en mai 1992 et en mars et juin 1993) afin d'approuver lui-même certaines demandes d'indemnisation élevées, ou d'autoriser l'Administrateur à le faire. De l'avis de ce dernier, le FIPOL devrait disposer d'assez de liquidités pour pouvoir honorer de telles demandes sans avoir besoin d'attendre le versement des contributions au mois de février de l'année suivante. En outre, l'Administrateur pense que le niveau du fonds de roulement devrait être assez élevé pour qu'il ne soit pas nécessaire d'avoir recours à des prêts bancaires pour couvrir rapidement les demandes acceptées, du moins en temps normal.

23 Il ressort de l'expérience acquise à la suite des sinistres de l'AEGEAN SEA, du BRAER et du TAIKO MARU que le FIPOL aurait besoin d'un fonds de roulement bien supérieur au montant actuel de £6 millions s'il veut effectuer des paiements rapides. Pour pouvoir honorer, dans les plus courts délais, les demandes d'indemnisation nées des événements importants qui peuvent survenir peu après la session de l'Assemblée convoquée en septembre ou octobre, le FIPOL aurait besoin de capitaux de roulement de l'ordre de £30 ou £40 millions. Sachant toutefois qu'il importe de limiter la charge financière imposée aux contributaires, l'Administrateur juge inopportun de porter dès maintenant le fonds de roulement à un tel niveau, vu notamment que l'Assemblée sera invitée, lors de la présente session, à envisager de percevoir des contributions importantes aux fonds des grosses demandes d'indemnisation constitués pour le HAVEN, l'AEGEAN SEA, le BRAER et le TAIKO MARU. Il estime donc que le fonds de roulement devrait être augmenté par paliers et c'est pourquoi il propose, pour l'instant, de le porter à £20 millions.

24 L'Assemblée voudra peut-être charger l'Administrateur de lui soumettre à nouveau pour examen à sa 17ème session la question du niveau du fonds de roulement.

Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

25 L'Assemblée est invitée à examiner la proposition de l'Administrateur tendant à porter le fonds de roulement du FIPOL à £20 millions.